



Határozatok Tára

A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2014. szeptember 25.*

„A dokumentumokhoz való hozzáférés — 1049/2001/EK rendelet — A 4. cikk (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése — EU Pilot eljárás keretében a Bizottság által Németországhoz intézett információ iránti kérelmek — A hozzáférés megtagadása — Konkrét és egyedi vizsgálat kötelezettsége — Nyomós közérdek — Részleges hozzáférés — Indokolási kötelezettség”

A T-306/12. sz. ügyben,

Darius Nicolai Spirlea és **Mihaela Spirlea** (lakóhelyük: Capezzano Pianore [Olaszország], képviselik kezdetben: V. Foerster és T. Pahl, később: V. Foerster és E. George ügyvédek)

felperesnek,

támogatják:

a **Dán Királyság** (képviselek kezdetben: V. Pasternak Jørgensen és C. Thorning, később C. Thorning és K. Jørgensen, meghatalmazotti minőségben),

a **Finn Köztársaság** (képviselek: S. Hartikainen, meghatalmazotti minőségben)

és

a **Svéd Királyság** (képviselek kezdetben: C. Meyer-Seitz, A. Falk, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson, K. Ahlstrand-Oxhamre és H. Karlsson, később: C. Meyer-Seitz, A. Falk, U. Persson, L. Swedenborg, C. Hagerman és E. Karlsson, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozók,

az **Európai Bizottság** (képviselek: P. Costa de Oliveira, meghatalmazotti minőségben, segítői kezdetben: A. Krämer és R. Van der Hout ügyvédek, később: R. Van der Hout ügyvéd)

alperes ellen,

támogatják:

a **Cseh Köztársaság** (képviselek: M. Smolek, T. Müller és D. Hadroušek, meghatalmazotti minőségben)

és

* Az eljárás nyelve: német.

a **Spanyol Királyság** (képviselik kezdetben: S. Centeno Huerta, később M. J. García-Valdecasas Dorrego abogados del Estado)

beavatkozók,

azon, 2012. június 21-i bizottsági határozat megsemmisítése iránti kérelem tárgyában, amely megtagadta a felperesektől a hozzáférést kettő, a Bizottság által 2011. május 10-én, illetve 2011. október 10-én a 2070/11/SNCO. sz. EU Pilot eljárás keretében a Németországi Szövetségi Köztársasághoz intézett információ iránti kérelemhez,

A TÖRVÉNYSZÉK (nyolcadik tanács),

tagjai: D. Gratsias elnök, M. Kancheva (előadó) és C. Wetter bírák,

hivatalvezető: K. Andová tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. március 6-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

Jogi háttér

A dokumentumokhoz való hozzáférésről

- 1 Az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése előírja:

„Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni az e bekezdésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.

Az e dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

A második albekezdésben említett rendeleteknek megfelelően valamennyi intézmény, szerv és hivatal gondoskodik tevékenységének átláthatóságáról és saját eljárási szabályzatában rögzíti a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó különös rendelkezéseket. [...]

- 2 Az Európai Unió Alapjogi Chartájának a „Dokumentumokhoz való hozzáférés joga” című 42. cikke ekképpen rendelkezik:

„Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától.”

- 3 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o., magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) meghatározza az ezen intézmények dokumentumaihoz való hozzáférési jog elveit, feltételeit és korlátait.

4 Az 1049/2001 rendelet (4) preambulumbekzdése értelmében:

„E rendelet célja, hogy a lehető legteljesebb érvényt szerezzen a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés jogának, és ezzel a hozzáféréssel kapcsolatban általános elveket és korlátokat állapítson meg az [EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének] megfelelően.”

5 Az 1049/2001 rendelet (11) preambulumbekzdése kimondja:

„(11) Elvben az intézmények valamennyi dokumentumát hozzáférhetővé kell tenni a nyilvánosság számára. Ugyanakkor, bizonyos köz- és magánérdekeknek kivételek útján védelmet kell biztosítani. Az intézményeket fel kell jogosítani belső konzultációik és tanácskozásaik védelmére, ha az feladataik ellátása érdekében szükséges. A kivételek [helyesen: Valamely kivétel szükségességének] értékelése során az intézményeknek az Unió valamennyi tevékenységi területén figyelembe kell venniük a közösségi joganyagban szereplő, a személyes adatok védelmével kapcsolatos elveket.”

6 Az 1049/2001 rendelet 1. cikke ekként rendelkezik:

„E rendelet célja, hogy:

- a) a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (a továbbiakban: az intézmények) dokumentumaihoz való, az EK-Szerződés 255. cikkében előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat [helyesen: olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (a továbbiakban: az intézmények) dokumentumaihoz való, az [EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésében] előírt hozzáférési jogra irányadó, köz-, illetve magánérdeken alapuló elveket, feltételeket és korlátozásokat], hogy a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa,
- b) megállapítsa az e jog lehető legegyszerűbb módon történő gyakorlását biztosító szabályokat, [és]
- c) elősegítse a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos helyes igazgatási gyakorlatot.”

7 Az 1049/2001 rendelet 2. cikke kimondja:

„(1) Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint.

[...]

(3) Ez a rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.

[...]”

8 Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] hátrányosan befolyásolná [helyesen: sértené] a következők védelmét:

[...]

- ellenőrzések, nyomozati cselekmények [helyesen: vizsgálatok] és könyvvizsgálatok célja,

kivéve ha a nyilvánosságra hozatalhoz [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.”

- 9 Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (6) bekezdése megállapítja:

Ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részei közzétehetőek [helyesen: csak egy részét érinti, a dokumentum fennmaradó része hozzáférhetővé tehető].”

Az EU Pilot eljárásról

- 10 Az EU Pilot eljárás az Európai Bizottság és a tagállamok közötti együttműködési eljárás, amely lehetővé teszi annak ellenőrzését, hogy az uniós jogot tiszteletben tartották-e és helyesen alkalmazták-e a tagállamokban. Az esetleges uniós jogsértések hatékony és – amennyiben lehetséges – az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárás formális megindításának elkerülésével történő megoldását célozza.
- 11 Az EU Pilot eljárás működésének jellemzőit először is „Az eredmények Európája – a közösségi jog alkalmazása” című 2007. szeptember 5-i bizottsági közlemény (COM(2007) 502 végleges) ismerteti. E közlemény „A munkamódszerek javítása” című 2.2 pontja különösen a következőket írja elő:

„[...]A Bizottság a közösségi jog helyes alkalmazásával kapcsolatban beérkező megkereséseket és panaszokat – a jelenlegi rendszernek megfelelően – továbbra is nyilvántartásba venné, beérkezésüket visszaigazolná [...]. Amennyiben egy kérdés a tagállam ténybeli vagy jogi álláspontjának tisztázását igényli, továbbítaná az érintett tagállamnak. [...] a tagállam rövid határidőt kapna arra, hogy az érintett polgárokkal vagy vállalkozásokkal közvetlenül tisztázza a szükséges kérdéseket, tájékoztassa őket és megoldja a problémákat, valamint tájékoztassa a Bizottságot. Amennyiben az ügy a közösségi jog megsértését valósítja meg, a tagállamoknak maguknak kellene meghatározott határidőn belül a helyzetet orvosolniuk, vagy ilyen jellegű javaslatot tenniük. Amennyiben nem javasolnak megoldást, a Bizottság nyomon követné az esetet, és a jelenlegi gyakorlattal összhangban meghozná a további lépéseket, beleértve a Szerződés megsértése miatti eljárás indítását [...] Az ügyek kimenetelét nyilvántartásba vennék, hogy lehetővé tegyék a feladatok elvégzéséről szóló jelentéstételt és a nyomon követő fellépéseket, beleértve a Szerződés megsértése miatti eljárások nyilvántartásba vételét és kezdeményezését. E jelentéstétel keretében megállapítható lenne a megoldatlanul maradt problémák mennyisége, jellege és súlya, valamint az, hogy szükség van-e további különleges problémamegoldó mechanizmusokra vagy a szükségletekhez jobban igazodó ágazati kezdeményezésekre. Mindezek az intézkedések várhatóan hozzájárulnak a Szerződés megsértése miatti eljárások számának csökkenéséhez és az eljárások hatékonyabb kezeléséhez. A Bizottság néhány tagállam bevonásával olyan kísérlet indítását javasolja 2008-ban, amelyet a működés első évének értékelése után valamennyi tagállamra ki lehetne terjeszteni. [...]”

A jogvita előzményei

- 12 A felperesek, Darius Nicolai Spirlea és Mihaela Spirlea, egy 2010 augusztusában elhunyt gyermek szülei, akinek halálát állítólagosan egy Düsseldorfban (Németország) található magánklinikán (a továbbiakban: magánklinika) végzett, autológ őssejteken alapuló gyógykezelés okozta.
- 13 A felperesek a 2011. március 8-i levélben panaszt nyújtottak be a Bizottság „Egészségügy” főigazgatóságához (DG), amelyben lényegében azt állították, hogy a magánklinika a német hatóságok tétlenségének következtében folytathatta gyógykezelési tevékenységeit, amelyek ezáltal megsértették a fejlett terápiás gyógyszerkészítményekről, valamint a 2001/83/EK irányelv és a 726/2004/EK rendelet módosításáról szóló, 2007. november 13-i 1394/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 324., 121. o.) rendelkezéseit.

- 14 E panaszt követően a Bizottság 2070/11/SNCO számú EU Pilot eljárást indított, és kapcsolatba lépett a német hatóságokkal annak ellenőrzése céljából, hogy a felperesek által a panaszukban a magánklinika gyakorlatával kapcsolatban leírt események mennyiben sérthették az 1394/2007 rendeletet.
- 15 Konkrétan a Bizottság 2011. május 10-én és október 10-én két információ iránti kérelmet intézett a Németországi Szövetségi Köztársasághoz, amelyeknek ez utóbbi 2011. július 7-én, illetve november 4-én eleget tett.
- 16 A felperesek az 1049/2001 rendelet alapján 2012. február 23-án és március 5-én hozzáférést kértek a panasz kezelésre vonatkozó információkat tartalmazó dokumentumokhoz. Különösen a Németországi Szövetségi Köztársaság által 2011. november 4-én benyújtott észrevételekbe, valamint a Bizottság információ iránti kérelmeibe kértek betekintést.
- 17 2012. március 26-án a Bizottság két külön levélben elutasította a felpereseknek a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmét.
- 18 2012. március 30-án a felperesek megerősítő kérelmet nyújtottak be a Bizottsághoz az 1049/2001 rendelet 7. cikk (2) bekezdése alapján.
- 19 2012. április 30-án a Bizottság tájékoztatta a felpereseket, hogy a panaszban szolgáltatott információk, valamint a német hatóságok által a Bizottság tájékoztatáskéréseire adott észrevételek alapján nem tudja megállapítani a Németországi Szövetségi Köztársaság által állítólagosan elkövetett európai uniós jogsértést, konkrétan az 1394/2007 rendelet megsértését. A Bizottság arról is tájékoztatta a felpereseket, hogy a tőlük származó további információ hiányában a vizsgálat lezárását javasolja.
- 20 2012. június 21-én a Bizottság egyetlen levélben az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése alapján megtagadta dokumentumokhoz való hozzáférést (a továbbiakban: megtámadott határozat). Lényegében úgy ítélte meg, hogy a Bizottság által a 2070/11/SNCO. sz. EU Pilot eljárás keretében 2011. május 10-én és október 10-én a Németországi Szövetségi Köztársasághoz intézett két információ iránti kérelem (a továbbiakban: vitatott dokumentumok) hozzáférhetővé tétele befolyásolhatná a Németországi Szövetségi Köztársaság ellen indított vizsgálati eljárás megfelelő lefolytatását. Egyebekben úgy ítélte meg, hogy a jelen ügyben nem lehetséges a vitatott dokumentumokhoz az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (6) bekezdése szerinti részleges hozzáférés. Végül megállapította, hogy nincsen olyan, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó tagmondata szerinti nyomós közérdek, amely igazolná a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét.
- 21 2012. szeptember 27-én a Bizottság tájékoztatta a felpereseket, hogy a 2070/11/SNCO. sz. EU Pilot eljárást véglegesen lezárta.

Eljárás és a felek kérelmei

- 22 A Törvényszék Hivatalához 2012. július 6-án benyújtott keresetlevelükkel a felperesek előterjesztették a jelen keresetet.
- 23 A Dán Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság a Törvényszék Hivatalához 2012. október 30-án, 15-én, illetve 19-én benyújtott beadványában azt kérte, hogy beavatkozóként részt vehessen a jelen eljárásban a felperesek kérelmeinek támogatása céljából.
- 24 A Cseh Köztársaság és a Spanyol Királyság a Törvényszék Hivatalához 2012. október 22-én, illetve szeptember 28-án benyújtott beadványában azt kérte, hogy beavatkozóként részt vehessen a jelen eljárásban a Bizottság kérelmeinek támogatása céljából.

- 25 A Törvényszék (első tanács) 2012. december 10-én hozott végzésében megengedte e beavatkozásokat.
- 26 A Törvényszék részleges megújítását követően az előadó bírót a nyolcadik tanácsba osztották be, a jelen ügyet tehát e tanács elé utalták.
- 27 2014. február 5-i végzésében a Törvényszék eljárási szabályzata 65. cikkének b) pontja, 66. cikkének 1. §-a és 67. cikke 3. §-ának harmadik bekezdése alapján kötelezte a Bizottságot a vitatott dokumentumok benyújtására, annak kimondása mellett, hogy e dokumentumokat nem közlik a felperesekkel és a beavatkozókcal a jelen eljárás keretében. A Bizottság e felhívásnak a megszabott határidőn belül eleget tett.
- 28 2014. február 6-án a Törvényszék eljárási szabályzatának 64. cikkében előírt pervezető intézkedések keretében felhívta a felpereseket és a Bizottságot arra, hogy nyújtsák be észrevételeiket a Bíróság C-514/11. P. és C-605/11. P. sz., LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítéletének a jelen jogvita megoldásával kapcsolatos következményeire vonatkozóan. A felek a megszabott határidőn belül eleget tettek ennek a felhívásnak.
- 29 Az előadó bíró jelentése alapján a Törvényszék a szóbeli szakasz megindításáról döntött.
- 30 A Törvényszék a 2014. március 6-i tárgyaláson meghallgatta a felek szóbeli előadásait és a Törvényszék által feltett kérdésekre adott válaszait.
- 31 A felperesek – a Dán Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság támogatásával – azt kérik, hogy a Törvényszék:
- semmisítse meg a megtámadott határozatot,
 - a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.
- 32 A Bizottság – a Cseh Köztársaság és a Spanyol Királyság támogatásával – azt kéri, hogy a Törvényszék:
- utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant,
 - a felpereseket kötelezze a költségek viselésére.

Indokolás

- 33 A felperesek lényegében négy jogalapot hoznak fel, amelyeket az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének megsértésére, az említett rendelet 4. cikke (6) bekezdésének megsértésére, az indokolási kötelezettség megsértésére, valamint az Európai Parlamenthez és az Európai Ombudsmanhoz címzett, a közösségi jog megsértése tekintetében a panaszossal való viszonyról szóló 2002. március 20-i bizottsági közlemény (COM(2002) 141 végleges) (HL C 244., 5. o., a továbbiakban: 2002. március 20-i közlemény) megsértésére alapítanak.

Az első, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének megsértésére alapított jogalapról

- 34 A felperesek első jogalapja két részből áll. Az elsőt az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt, a vizsgálatokkal kapcsolatos kivétel téves értelmezésére alapítják. A másodikat a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez fűződő nyomos közérdeknek az említett rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó tagmondata értelmében vett fennállását érintő mérlegelési hibára alapítják.

Az első jogalap első, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik francia bekezdésének téves értelmezésére alapított részéről

– A felek érvei

- 35 A felperesek azt állítják, hogy a Bizottság a tévesen alkalmazta a jogot, amikor úgy értelmezte az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdését, hogy az EU Pilot eljárással kapcsolatos dokumentumok hozzáférhetővé tételét azok konkrét és egyedi vizsgálata nélkül is megtagadhatja. Lényegében úgy ítélik meg, hogy nem igazolt az a feltételezés, hogy főszabály szerint az EU Pilot eljárásokkal kapcsolatos semmilyen dokumentum sem közölhető a hozzáférést kérelmezőkkel az ezen eljárások által kitűzött cél veszélyeztetése nélkül. Véleményük szerint az EU Pilot eljárások nem hasonlíthatók az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokhoz, és ezért a Bizottságnak a jelen ügyben minden egyes vitatott dokumentumot meg kellett volna vizsgálnia, és az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően meg kellett volna jelölnie a hozzáférésüket kizáró konkrét indokokat.
- 36 A felperesek továbbá arra hivatkoznak, hogy – szemben azzal, ami a megtámadott határozatból kitűnik – az EU Pilot eljárásokkal kapcsolatos dokumentumok tekintetében a hozzáférés megtagadására vonatkozó általános vélelem nem alapítható sem az e vélelmet az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárásokkal kapcsolatos dokumentumokra vonatkozóan elismerő ítélkezési gyakorlatra (a Bíróság C-139/07. P. sz., Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben 2010. június 29-én hozott ítélete [EBHT 2010., I-5885. o.]), sem pedig az e vélelmet a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokkal kapcsolatos dokumentumok tekintetében elismerő ítélkezési gyakorlatra (a Törvényszék T-191/99. sz., Petrie és társai kontra Bizottság ügyben 2001. december 11-én hozott ítélete [EBHT 2001., II-3677. o.], valamint T-29/08. sz., LPN kontra Bizottság ügyben 2011. szeptember 9-én hozott ítélete [EBHT 2011., II-6021. o.]).
- 37 A Dán Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság támogatja ezen érvelést, kiemelve többek között, hogy azok az indokok, amelyek alapján a Bíróság és a Törvényszék a felperesek által hivatkozott ítéletekben elismerte a hozzáférés megtagadására vonatkozó általános vélelem fennállását, nem alkalmazhatók analógia útján a jelen ügyben, különösen arra tekintettel nem, hogy az EU Pilot eljárások – mind az ügy érdemi tartalmát, terjedelmét és érzékenységet, mind pedig az érintett dokumentumok által figyelembe veendő jogos érdeket tekintve – különböző jellegűek. Továbbá, ha egy általános vélelem ilyen széles mértékben megengedett lenne, az 1049/2001 rendeletben kimondott átláthatóság elve minden bizonnyal céltalanná válna. A Svéd Királyság másodlagosan azt állítja, hogy a Bizottságnak mindenesetre ellenőriznie kellett volna, hogy a jelen ügyben valóban alkalmazható-e az említett vélelem.
- 38 A Bizottság, a Cseh Köztársaság és a Spanyol Királyság vitatják a felperesek érveit. Különösen azt állítják, hogy az EU Pilot eljárás célja az uniós jog esetleges megsértésének gyors és hatékony megszüntetése, különösen a viták békés rendezése révén. Márpedig ha hozzáférhetővé válna a Bizottság és az érintett tagállam közötti levélváltás, veszélybe kerülne a kölcsönös bizalom légkörében való együttműködésre irányuló – különösen a tagállamok részéről fennálló – szándék. Arra hivatkoznak továbbá, hogy az EU Pilot eljárás mindössze az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárás és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás egy változata, és ezért az ítélkezési gyakorlat által az utóbbi eljárásokkal kapcsolatos dokumentumok tekintetében elismert általános vélelemnek alkalmazhatónak kell lennie az EU Pilot eljárás dokumentumaira is. Végül a Bizottság azt állítja, hogy megvizsgálta, hogy az általános vélelemmel kapcsolatos feltételek teljesültek-e a jelen ügyben, és hogy mindenesetre maga is elvégezte a vitatott dokumentumok egyedi és konkrét vizsgálatát.

– A Törvényszék álláspontja

- 39 A felperesek – a Dán Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság támogatásával – azt róják fel a Bizottságnak, hogy a megtámadott határozatban azon általános vélelmet alkalmazta, mely szerint az EU Pilot eljárás alá tartozó dokumentumok – mint kategória – nem tehetők hozzáférhetővé az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése alapján. Azt állítják, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a Bizottság köteles lett volna konkrétan és egyedileg megvizsgálni minden egyes dokumentumot, amelyhez hozzáférést kértek, és megtagadás esetén kifejeznie azokat az indokokat, amelyek alapján a teljes vagy a részleges hozzáférés sérthette volna azon célt, amelynek védelmére az említett rendelkezés irányul.
- 40 Az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdése értelmében bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek dokumentumaihoz hozzáférni az ugyanezen rendelkezésnek megfelelően meghatározandó elvek és feltételek szerint.
- 41 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az 1049/2001 rendelet célja – amint azt (4) preambulumbekzdése és az 1. cikke kimondja –, hogy a lehető legszélesebb körű hozzáférési jogot biztosítsa a nyilvánosság számára az intézmények dokumentumaihoz. E rendeletből – jelesül annak az e tekintetben kivételrendszer meghatározó (11) preambulumbekzdéséből és 4. cikkéből – az is kitűnik, hogy e hozzáférési jogra azonban a köz- vagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapuló korlátozások vonatkoznak (lásd ebben az értelemben a Bíróság fent hivatkozott Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítéletének 51. pontját, a C-514/07., C-528/07. P. és C-532/07. sz., Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben 2010. szeptember 21-én hozott ítéletének [EBHT 2010., I-8533. o.] 69. és 70. pontját, valamint a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítéletének 40. pontját).
- 42 A Bizottság által a megtámadott határozatban hivatkozott – azaz az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő – kivétel értelmében az intézmény megtagadja a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel sértené az ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok céljának védelmét, kivéve ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik (a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 42. pontja).
- 43 Márpedig emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az azon dokumentumhoz való hozzáférés megtagadásának alátámasztásához, amelynek hozzáférhetővé tételét kérték, főszabály szerint nem elegendő az, hogy e dokumentum az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében említett tevékenységek valamelyikéhez kapcsolódjon. Az érintett intézménynek arra is magyarázatot kell adnia, hogy az említett dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen hogyan sérthetné az e cikkben előírt kivétellel védett érdeket (a fent hivatkozott Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítélet 53. pontja, a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 72. pontja, valamint a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 44. pontja).
- 44 A jelen ügyben először is meg kell jegyezni, hogy a felperesek az 1049/2001 rendelet alapján hozzáférést kértek mind a Bizottság által a 2070/11/SNCO. sz. EU Pilot eljárás keretében a Németországi Szövetségi Köztársasághoz intézett információ iránti kérelemhez, mind pedig azon észrevételekhez, amelyet e tagállam nyújtott be a Bizottsághoz 2011. november 4-én az említett kérelmekre válaszul. Márpedig, még ha a megtámadott határozatban a Bizottság e dokumentumok összessége tekintetében tagadta is meg a felperesek kérelmét, a felperesek beadványaiból kiderül, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság 2011. november 4-i észrevételeihez való hozzáférés megtagadása nem képezi a jelen jogvita tárgyát.

- 45 Másodsorban meg kell állapítani, hogy a megtámadott határozat elfogadásának időpontjában folyamatban volt a Németországi Szövetségi Köztársaság elleni EU Pilot eljárás (lásd a fenti 20. és 21. pontot). A felperesek és az őket támogató beavatkozó tagállamok sem vitatják e tekintetben, hogy a vitatott dokumentumok az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése értelmében vett „vizsgálati” tevékenység alá tartoznak. Mindenesetre a 2007. szeptember 5-i közleményből (lásd a fenti 11. pontot) következik, hogy az EU Pilot eljárások célja annak ellenőrzése, hogy az uniós jogot tiszteletben tartották-e és helyesen alkalmazták-e tagállamokban. A Bizottság e célból rendszeresen intéz a résztvevő tagállamokhoz, valamint az érintett polgárokhoz és vállalkozásokhoz tájékoztatás- és információkéréseket. A 2070/11/SNCO. sz. EU Pilot eljárásban a Bizottság különösen megvizsgálta, hogy a felperesek által a panaszukban ismertetett tények valóban alkalmasak voltak-e arra, hogy megvalósítsák az 1394/2007 rendelet Németországi Szövetségi Köztársaság általi megsértését. E célból először tájékoztatáskéréseket küldött e tagállamnak. Ezt követően értékelte a kapott válaszokat. Végül a 2012. április 30-i jelentésben (lásd a fenti 19. pontot) – ugyan ideiglenes jelleggel – kifejtette következtetéseit. Mindezek a körülmények igazolják, hogy a jelen ügyben érintett EU Pilot eljárást „vizsgálatnak” kell tekinteni az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése értelmében.
- 46 Harmadsorban máris el kell utasítani a Bizottság által másodlagosan felhozott azon állítást, amely szerint a fenti 43. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően konkrét és egyedi módon megvizsgálta és indokolta minden egyes kért dokumentumhoz való hozzáférés megtagadását. Amint ugyanis a felperesek állítják, a megtámadott határozat megszővegezése azt mutatja, hogy a Bizottság beírta annak megállapításával, hogy a kért dokumentumok felperesek számára való hozzáférhetővé tétele nem volt elképzelhető, mivel a Németországi Szövetségi Köztársaság által elkövetett esetleges kötelezettségzegés hatékony, az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárás alkalmazását elkerülő megoldása a kölcsönös bizalom légkörét teszi szükségessé. A Bizottság e körülmények között nem fejtette ki azon indokokat, amelyek megakadályozzák a felperesek által kért dokumentumokhoz való teljes vagy részleges hozzáférés megadását az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése alapján. Egyébként meg kell állapítani, hogy a Bizottság még röviden sem jelölte meg a felperesek által kért dokumentumok tartalmát. A Bizottság a megtámadott határozatban szereplő magyarázatait ráadásul olyan általánosan fogalmazta meg, hogy – amint arra a Svéd Királyság rámutatott – azokat az EU Pilot eljárás alá tartozó valamennyi dokumentumra lehetett volna alkalmazni.
- 47 A fenti észrevételek fényében kell megvizsgálni, hogy a Bizottság mégis köteles volt-e minden egyes vitatott dokumentum tartalmát konkrétan értékelni, vagy éppen ellenkezőleg, beírhatta azzal, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt kivétel által követett célok sérelmének általános vélemére támaszkodjon. A jelen ügyben ennél fogva azon ellenőrzés jellege és mértéke kérdéses, amelyet a Bizottság köteles végezni, amikor az említett rendelkezést az EU Pilot eljárás alá tartozó dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemre alkalmazza.
- 48 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Bíróság – a fenti 43. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatból eredő átláthatóság vezérelve alóli kivételként – kimondta, hogy az uniós intézmények kivételes esetekben alapíthatják álláspontjukat a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános véelmekre (a Bíróság C-39/05. P. és C-52/05. sz., Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben 2008. július 1-jén hozott ítéletének [EBHT 2008., I-4723. o.] 50. pontja; fent hivatkozott Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítéletének 54. pontja; fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletének 74. pontja; C-404/10. sz., Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ügyben 2012. június 28-án hozott ítéletének 116. pontja; C-477/10. sz., Bizottság kontra Agrofert Holding ügyben 2012. június 28-án hozott ítéletének 57. pontja és fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítéletének 45. pontja).

- 49 Az egyes dokumentumok egyenkénti és konkrét vizsgálata ugyanis szükségtelen lehet, ha az adott ügy sajátos körülményei alapján egyértelmű, hogy a hozzáférést meg kell tagadni vagy éppen meg kell adni. Ezekben az esetekben az érintett intézmény megteheti, hogy a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre alapítsa az álláspontját, mivel az azonos természetű vagy azonos kategóriájú dokumentumok hozzáférhetővé tételére irányuló kérelmek esetében hasonló általános megfontolások alkalmazhatók (lásd ebben az értelemben M. Wathelet főtanácsnok fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítéletre vonatkozó indítványának 55. pontját).
- 50 Különösen az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt, a vizsgálati eljárásokkal kapcsolatos kivételt illetően a Bíróság három esetben – azaz az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárással kapcsolatos igazgatási aktában szereplő dokumentumokat (a fent hivatkozott Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítélet 61. pontja), a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzésére irányuló eljárás keretében a Bizottság és a bejelentő felek vagy harmadik személyek által egymásnak küldött dokumentumokat (a fent hivatkozott Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ügyben hozott ítélet 123. pontja, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Agrofert Holding ügyben hozott ítélet 64. pontja), továbbá a valamely intézmény által bírósági eljárás során benyújtott beadványokat (a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 94. pontja) illetően – már elismerte az ilyen általános vélelmek fennállását). A Bíróság a közelmúltban kiszélesítette az általános vélelem alkalmazásának lehetőségét az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszával kapcsolatos dokumentumokra (a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 65. pontja).
- 51 Márpedig a jelen ügyben az a kérdés merül fel, hogy ha az érintett intézmény az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt, a vizsgálati eljárásokkal kapcsolatos kivételre hivatkozik, támaszkodhat-e a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelemre annak érdekében, hogy megtagadja az EU Pilot eljárással – mint a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás esetleges formális megindítását megelőző szakasszal – kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférést.
- 52 E tekintetben először is meg kell jegyezni, hogy nem elhanyagolható az egyes dokumentumoknak a hozzáférésük megtagadása előtti egyenkénti és konkrét vizsgálata helyett a dokumentumok bizonyos kategóriáira alkalmazandó általános vélelmekre való hivatkozás lehetősége. Az említett vélelmek nemcsak keretet biztosítanak az átláthatóság EUSZ 11. cikkben, EUMSZ 15. cikkben és 1049/2001 rendeletben foglalt alapvető elvének, hanem egyúttal korlátozzák is a gyakorlatban a szóban forgó dokumentumokhoz való hozzáférést. Következésképpen az ehhez hasonló vélelmek alkalmazásának szilárd és meggyőző indokokon kell alapulniuk (M. Wathelet főtanácsnok fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítéletre vonatkozó indítványának 57. pontja).
- 53 Ezt követően, az ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogba tartozó valamely alanyi jog vagy általános elv – az EK 255. cikk és az 1049/2001 rendelet együttes értelmezésében előírt hozzáférés jogát is beleértve – alóli minden kivételt szigorúan kell értelmezni és alkalmazni (lásd ebben az értelemben a Bíróság 222/84. sz. Johnston ügyben 1986. május 15-én hozott ítéletének [EBHT 1986., 1651. o.] 36. pontját, a fenti hivatkozott Svédország és Turco egyesített ügyekben hozott ítélet 36. pontját, valamint a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 70–73. pontját).
- 54 Végül a Bíróság megállapította, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkében és különösen annak (2) bekezdésében előírt kivételrendszer egy adott helyzetben egymással szemben álló érdekek – azaz egyrészt azon érdekek, amelyeknek kedvezne az érintett dokumentumok hozzáférhetővé tétele, másrészt pedig az e hozzáférhetővé tétellel esetlegesen fenyegetett érdekek – összevetésén alapul. A

dokumentumokhoz való hozzáférés iránti valamely kérelemre vonatkozóan hozott határozat attól a kérdéstől függ, hogy az adott ügyben mely érdeknek kell elsőbbséget élveznie (a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 42. pontja).

- 55 A jelen ügyben mind a Bizottság, mind pedig a beavatkozók az ezen intézmény és egyes uniós tagállamok – köztük a Németországi Szövetségi Köztársaság – közötti együttműködési eljárásról írnak le az EU Pilot eljárást, amely az esetleges uniós jogsértések esetén informális információcsere megindulásából áll. A Bizottság szerint, amely e tekintetben a 2007. szeptember 5-i közleményére (lásd a fenti 11. pontot) támaszkodik, az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszának megindítása előtti eljárásról van szó. Ezen eljárás irányulhat az uniós jog helyes alkalmazására vagy valamely nemzeti jogszabálynak az uniós jog rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségére, és alapulhat valamely polgár panaszán vagy a Bizottság saját kezdeményezésén. Így ha az EU Pilot eljárás során az uniós jog megsértésére utaló valószínűsítő körülmények bebizonyosodnak, a Bizottság az érintett tagállamhoz tájékoztatáskéréseket intézhet, és kérheti tőle azt is, hogy vessen véget a funkciózavaroknak, vagy akár kérheti az uniós jog tiszteletben tartásának biztosításához megfelelő intézkedések elfogadását. Az EU Pilot eljárás célja az, hogy hatékonyan és gyorsan rendezhető legyenek az uniós jog tagállamok általi esetleges megsértései, és ha lehetségesnek bizonyul, elkerülhető legyen az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítása.
- 56 Márpedig a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy a felperesek és az őket támogató beavatkozó tagállamok által a jelen ügyben felhozott, az EU Pilot eljárás informális jellegére, mind pedig az ezen eljárás és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás közötti különbségekre vonatkozó érvek nem elegendők annak megállapításhoz, hogy téves a megtámadott határozatban szereplő érvelés azon kiindulópontja, mely szerint az ítélkezési gyakorlatban a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokra vonatkozóan – ideértve azok pert megelőző szakaszát is – elismert, a megtagadásra vonatkozó általános vélelemnek az EU Pilot eljárás céljára tekintettel alkalmazhatónak kell lennie ezen eljárások keretében is. A Bíróság által a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítéletben követett *ratio decidendi*, valamint az EU Pilot eljárás és az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás között fennálló hasonlóságok ugyanis ennek elismerése mellett szólnak.
- 57 Először is rá kell arra mutatni, hogy a dokumentumokhoz az olyan vizsgálati eljárásokban való hozzáféréssel kapcsolatos mindegyik ítéletben, amelyekben a megtagadásra vonatkozó általános vélelem megengedhető volt, a Bíróság érvelését egységessé tevő elem az volt, hogy az említett hozzáférés teljes mértékben összeegyeztethetetlen az eljárások megfelelő lefolytatásával, és kockáztatja az eredményüket (lásd ebben az értelemben M. Wathelet főtanácsnok fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítéletre vonatkozó indítványának 68. pontját). Márpedig ezen egységessé tevő elem alkalmazhatónak bizonyul az EU Pilot eljárásra is, amelynek keretében az általános vélelmet alapvetően ezen eljárás megfelelő működése biztosításának, továbbá annak garantálásának szükségessége követeli meg, hogy ezen eljárás céljai ne kerüljenek veszélybe. A Bizottság a megtámadott határozatban ugyanerre a kiindulópontokra támaszkodott, amikor kifejtette, hogy az EU Pilot eljárás keretében a Bizottság és az érintett tagállam között a kölcsönös bizalom légkörének kell uralkodnia, amely a vita békés rendezése érdekében lehetővé teszi számukra a tárgyalási folyamat megkezdését és kompromisszum elérését anélkül, hogy az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást kellene kezdeményezni, amely a Bíróság előtti esetleges peres eljáráshoz vezethet.
- 58 Egyebekben, még ha – amint arra a felperesek hivatkoznak – az EU Pilot eljárás nem is egyenértékű minden tekintetben az állami támogatásokra, illetve az összefonódásokra vonatkozó vizsgálatok tárgyában folytatott eljárással vagy valamely bírósági eljárással, ezen utóbbiak sem egyenértékűek egymással (M. Wathelet főtanácsnok fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítéletre vonatkozó indítványának 69. pontja), ez nem akadályozta meg a Bíróságot abban, hogy mindezen esetekre vonatkozóan elismerje a dokumentumok bizonyos

kategóriáira alkalmazandó általános vélelmek alkalmazásának lehetőségét. Az eljárás lefolytatása integritásának megőrzésére irányuló célkitűzésből, amely alapján a Bíróság elismerte az általános vélelmet az állami támogatásokra, illetve az összefonódásokra vonatkozó vizsgálat területén, továbbá a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban, következik tehát az ilyen általános vélelemnek az EU Pilot eljárások tekintetében történő elismerése is.

- 59 Másodsorban az EU Pilot eljárások és az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás – különösen annak a pert megelőző szakasza – olyan hasonlóságokat mutat, amelyek igazolják a közös megközelítésmód alkalmazását a két esetben. Márpedig e hasonlóságok meghaladják a felperesek és az őket támogató beavatkozó tagállamok által hivatkozott különbségeket.
- 60 Ugyanis meg kell először is jegyezni, hogy mind az EU Pilot eljárás, mind pedig a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásnak a pert megelőző szakasza lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy jobban ellássa az EUM-Szerződés őrekénti szerepét. A két eljárás célja az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítása, megadva az érintett tagállam számára azon lehetőséget, hogy előadhassa a védekezését, és ha lehetséges, elkerülje a bírósági eljárás alkalmazását. E két esetben a Bizottság feladata – ha úgy ítéli meg, hogy valamely tagállam megszegte kötelezettségeit –, hogy a tagállammal szembeni keresetindítás célszerűségét mérlegelje (a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 61. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 61 Másodsorban az EU Pilot eljárás, ahogyan a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakasza is, jellegét tekintve kétoldalú – azaz a Bizottság és az érintett tagállam között zajlik –, és annak ellenére ilyen, hogy elképzelhető, hogy az eljárás panasz nyomán indult, hiszen az esetleges panasztevő a kötelezettségszegés megállapítására irányuló eljárás későbbi szakaszában semmilyen joggal nem rendelkezik (a 2002. március 20-i közlemény 7., 9. és 10. pontja).
- 62 Harmadsorban, noha az EU Pilot eljárás nem minden szempontból egyenértékű a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárással, ugyanakkor bírósági eljárást is eredményezhet, mivel a Bizottság annak végén a felszólító levél útján formálisan kezdeményezheti a jogsértés vizsgálatát, és adott esetben a Bírósághoz fordulhat azzal a céllal, hogy a Bíróság állapítsa meg a Bizottság által az érintett tagállamnak felrótt kötelezettségszegést. E körülmények között a dokumentumok EU Pilot eljárás keretében történő hozzáférhetővé tétele sértheti a következő szakaszt, nevezetesen a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást. Továbbá, ha a Bizottság az EU Pilot eljárás keretében köteles lenne hozzáférést biztosítani a tagállamok által szolgáltatott érzékeny információkhoz, és felfedni a védekezésre irányuló érveiket, a tagállamok tartózkodnának azok kezdeti megosztásától. Jóllehet az ítélkezési gyakorlat elismerte a titkosság fenntartását a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszában, ugyanezen titkosság különösen indokolt az EU Pilot eljárásban, amelynek egyetlen célja a hosszabb és bonyolultabb eljárást maga után vonó jogsértési eljárás és – adott esetben – a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset elkerülése.
- 63 Következésképpen meg kell állapítani, hogy amennyiben az érintett intézmény az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt, a vizsgálati eljárásokkal kapcsolatos kivételre hivatkozik, támaszkodhat egy általános vélelemre annak érdekében, hogy megtagadja az EU Pilot eljárással – mint a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás esetleges formális megindítását megelőző szakasszal – kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférést.
- 64 A fenti 63. pontban levont következtetést nem vonják kétségbe a felperesek és az őket támogató beavatkozó tagállamok más állításai.
- 65 Ugyanis a felperesek először arra hivatkoznak, hogy az EU Pilot eljárás – informális és nem hivatalos jellege, valamint Szerződésbeli jogalapja hiányában – nem vonható az EUMSZ 258. cikkben szereplő, hivatalos, pert megelőző eljárás alá.

- 66 Márpedig e tekintetben meg kell állapítani, hogy noha az EU Pilot eljárás nem szerepel kifejezetten a Szerződésben, ez nem jelentheti azt, hogy nincsen jogalapja. Ugyanis egyrészt az EU Pilot eljárást úgy kell tekinteni, mint amely azon lehetőségekből ered, amelyek a Bizottságnak az uniós jog tagállamok általi tiszteletben tartásának ellenőrzésére irányuló kötelezettségével függnek össze (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítélet 60. pontját). Így mindig létezett a kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárás megindítását megelőző, információcserére irányuló mechanizmus vagy eljárás, és az elkerülhetetlen az első ténybeli ellenőrzések elvégzése és az uniós jog esetleges megsértésére utaló első valószínűsítő körülmények megtalálása céljából. Másrészt az EU Pilot eljárásnak pontosan az a célja, hogy formalizálja a Bizottság és a tagállamok közötti első, az uniós jog lehetséges megsértéseire vonatkozó információcserét. E körülmények között, még ha az EU Pilot eljárás nem is az EUMSZ 258. cikkben alapul, rendszerezi azon lépéseket, amelyeket a Bizottság rendszerint alkalmazott, amikor panaszt kapott, vagy amikor a saját kezdeményezésére járt el.
- 67 Másodsorban mind a felperesek, mind pedig az őket támogató beavatkozók előadják, hogy a Bizottság által a megtámadott határozatban hivatkozott ítélkezési gyakorlat nem alkalmazható analógia útján a jelen ügyben. Különösen a Petrie és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítéletről, a Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítéletről, az LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítéletről, a Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ügyben hozott ítéletről és a Bizottság kontra Agrofert Holding ügyben hozott ítéletről, valamint a Bíróság C-64/05. sz., Svédország kontra Bizottság ügyben 2007. december 18-án hozott ítéletéről (EBHT 2007., I-11389. o.) és a Törvényszék T-59/09. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2012. február 14-én hozott ítéletéről van szó.
- 68 Meg kell azonban állapítani, hogy e kérdéssel foglalkozott a Bíróság a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én ítéletében. Ugyanis – amint a fenti 58. pontban felidézésre került – az eljárás lefolytatása integritásának megőrzésére irányuló célkitűzés, amely alapján a Bíróság elismerte az általános vélelmet az állami támogatásokra (a fent hivatkozott Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítélet), és az összefonódásokra vonatkozó vizsgálat (a fent hivatkozott Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ügyben hozott ítélet és a Bizottság kontra Agrofert Holding ügyben hozott ítélet) területén, valamint a bírósági eljárásokban (a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet) és a kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárás pert megelőző szakaszában (a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet), e célkitűzés értelemszerűen alkalmazandó az EUMSZ 258. cikk szerinti jogsértési eljárásokra. Márpedig amint a fenti 59–62. pontból következik, e megfontolásnak vonatkoznia kell az EU Pilot eljárásokra is.
- 69 Harmadsorban a felperesek és az őket támogató beavatkozó tagállamok megjegyzik, hogy nem igazolható a dokumentumok egész kategóriájára főszabály szerint alkalmazható általános megtagadási vélelem, mivel a jogsértési eljárás – beleértve az EU Pilot eljárást – különböző jellegű dokumentumokat foglal magában, amelyek lehet, hogy nem érzékenyek, és főszabály szerint a nyilvánosság számára hozzáférhetők, mint például a tudományos jelentések vagy a hatályos rendelkezésekre vonatkozó tájékoztatás.
- 70 Márpedig egyrészt emlékeztetni kell arra, hogy – amint a Bíróság megállapította –amennyiben a hozzáférést egy általános vélelem alapján tagadják meg, az érdekelték, ha akarják, bizonyíthatják azt, hogy nem vonatkozik az említett általános vélelem egy adott dokumentumra, amelynek hozzáférhetővé tételét kérik, illetve hogy az annak hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek áll fenn az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének megfelelően (a fent hivatkozott Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítélet 62. pontja; a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 103. pontja; a fent hivatkozott Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ügyben hozott ítélet 126. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Agrofert Holding ügyben hozott ítélet 68. pontja).

- 71 Másrészt meg kell jegyezni, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a Bizottság nem köteles határozatát általános vélelemre alapítani. Bármikor elvégezheti a hozzáférés iránti kérelemben szereplő dokumentumok konkrét vizsgálatát, és szolgálhat ilyen indokolással. Ráadásul köteles hozzáférhetővé tenni a dokumentumokat akkor, ha azt állapítja meg, hogy a hozzáférés iránti adott kérelemmel érintett EU Pilot eljárás olyan jellemzőkkel bír, amelyek lehetővé teszik az aktában szereplő dokumentumok teljes körű vagy részleges hozzáférhetővé tételét (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 67. pontját).
- 72 Negyedsorban a felperesek és az őket támogató beavatkozó tagállamok a tárgyaláson arra hivatkoztak, hogy a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 47. pontjára tekintettel az EU Pilot eljárás alá tartozó dokumentumokkal kapcsolatban az általános vélelem mindenestre csak akkor ismerhető el, ha „dokumentum összességéhez”, és nem – ahogyan a jelen ügyben – mindössze két dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelemről van szó.
- 73 A fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet ezen értelmezése azonban nem fogadható el.
- 74 Meg kell ugyanis jegyezni, hogy azon dokumentumok minimális mennyiségére vonatkozó feltétel követelménye, amelyekre a hozzáférés iránti kérelemnek ki kell terjednie ahhoz, hogy a megtagadásra vonatkozó általános vélelem alkalmazható legyen, azonkívül, hogy az említett minimális mennyiség konkrét meghatározása konkrét alkalmazási nehézségekbe ütközik, összeegyeztethetetlen az ilyen általános vélelemnek a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás és az EU Pilot eljárás területén való elismerését megalapozó indokkal, vagyis ezen eljárások megfelelő lefolytatásával és az eredményük veszélyeztetésének kockázatával (lásd a fenti 57. pontot).
- 75 Ezért egy minőségi szempont – vagyis az, hogy a dokumentumok ugyanazzal az EU Pilot eljárással kapcsolatosak – határozza meg a megtagadásra vonatkozó általános vélelem alkalmazását (a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 45. pontja), és nem – amint azt a felperesek állítják – egy mennyiségi szempont, vagyis a szóban forgó hozzáférés iránti kérelem által érintett dokumentumok alacsonyabb vagy magasabb száma.
- 76 Mindent egybevetve meg kell állapítani, hogy a fent hivatkozott Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ügyben hozott ítélet 127. és 130. pontjában a Bíróság elismerte, hogy az általános vélelmet alkalmazhatta a Bizottság a dokumentumok egy kategóriájára, még akkor is, ha a hozzáférés iránti kérelem nem két konkrét dokumentumra vonatkozott, ahogyan a jelen ügyben.
- 77 Ötödsorban a felperesek azt állítják, hogy az 1049/2001 rendeletben nem szerepelnek olyan kifejezések az említett rendelet 4. cikkében szereplő kivételek listáján, mint az „EU Pilot eljárás”, vagy „a tagállam és a Bizottság között teljes bizalom mellett zajló párbeszéd”. Meg kell e tekintetben állapítani, hogy ilyen megfontolást alkalmazott a Bíróság az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése alá tartozó, a vizsgálatokkal kapcsolatos kivétel értelmezésének megalapozása céljából, és így abból a célból, hogy igazolja az EU Pilot eljáráshoz hasonló jogsértési eljárásokra vonatkozó dokumentumok bizonyos kategóriájára alkalmazandó általános vélelem alkalmazásának szükségességét.
- 78 Hatodsorban a felperesek azt állítják, hogy a Bizottság elkerülhette volna, hogy a magánklinika gyógykezeléseket alkalmazzon, ha azonnal cselekedett volna, amint megkapta a panaszt. Különösen azt állítják, hogy a Bizottság „lehetővé tette [a magánklinika] számára, [...] hogy teljesen büntetlenül folytassa a jogellenes kezelések gyakorlatát, és e célból nem engedélyezett fejlett terápiás gyógyszerek készítményeket használjon.”

- 79 Mindazonáltal rá kell mutatni, hogy a felperesek által a jelen ügyben benyújtott kérelem – amint az a kereseti kérelmekből kiderül – a megtámadott határozat megsemmisítésére irányul. Mivel egyrészt ezen állításokkal a felperesek a Bizottságnak a panaszuk benyújtását követő állítólagos intézményi mulasztás miatti felelősségére hivatkoznak, másrészt ezen állítások nem alkalmasak a megtámadott határozat jogszerűségének vitatására, ezeket mint hatástalanokat el kell utasítani.
- 80 Következésképpen az előző megfontolásokra tekintettel azon következtetést kell levonni, hogy a Bizottság nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor úgy értelmezte az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdését, hogy elutasíthatta az EU Pilot eljárással kapcsolatos vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet azok konkrét és egyedi vizsgálata nélkül.
- 81 Másodlagosan a Svéd Királyság lényegében arra hivatkozik, hogy a Bizottságnak mindenképpen indokolnia kellett volna a megtámadott határozatot, kifejezetten rámutatva, hogy a szóban forgó általános vélelem ténylegesen alkalmazandó a vitatott dokumentumokra.
- 82 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint azon uniós intézménynek, amely általános vélelmekre kíván hivatkozni, minden egyes esetben ellenőriznie kell, hogy a valamely meghatározott dokumentum típusra szokásosan alkalmazandó általános megfontolások ténylegesen alkalmazandók-e azon dokumentumra, amelyre a hozzáférés iránti kérelem vonatkozik (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet 50. pontját).
- 83 Továbbá az annak ellenőrzésére vonatkozó követelményt, hogy a szóban forgó általános vélelem ténylegesen alkalmazandó-e, nem lehet akként értelmezni, hogy a Bizottságnak az adott ügyben kért valamennyi dokumentumot egyenként kellene megvizsgálnia. Egy ehhez hasonló követelmény megfosztaná ezt az általános vélelmet hatékony érvényesülésétől, azaz attól, hogy a Bizottság valamely hozzáférés iránti kérelemre általánosságban reagálhasson (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 68. pontját).
- 84 A jelen ügyben elegendő megjegyezni, hogy a megtámadott határozatban a Bizottság kifejtette először is, hogy a vitatott dokumentumok, amelyekhez a felperesek hozzáférést kértek, két, a német hatóságokhoz a 2070/11/SNCO. sz. EU Pilot eljárás keretében intézett levél volt. Ezt követően a Bizottság kifejtette, hogy ezen eljárás olyan vizsgálatot képezett, amelynek célja annak kiderítése volt, hogy a felperesek által a panaszukban ismertetett tényekre tekintettel a Németországi Szövetségi Köztársaság megsértette-e az uniós jogot. Egyebekben kifejtette, hogy az említett vizsgálat az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás esetleges megindítását megelőző szakasz volt. Végül megállapította, hogy mivel a vizsgálat még mindig folyamatban van, és nem zárult le, a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tétele veszélyeztetné és sértené a vizsgálatok céljait.
- 85 Ebből következik, hogy a Svéd Királyság állításával szemben a Bizottság megvizsgálta, hogy a vitatott dokumentumok, amelyhez a felperesek hozzáférést kértek, továbbra is folyamatban lévő vizsgálati eljárás tárgyát képezik, és hogy következképpen a szóban forgó általános vélelem ténylegesen alkalmazandó volt az említett dokumentumokra.
- 86 Következésképpen az első jogalap első részét el kell utasítani.

Az első jogalap második, a nyomós közérdek fennállására alapított részéről

– A felek érvei

87 A felperesek – a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság támogatásával – azt állítják, hogy a Bizottság helytelenül mérlegelte a jelen ügyben ütköző érdekeket, és ezért vitatják azon következtetést, mely szerint az EU Pilot eljáráshoz fűződő érdeknél egyetlen nyomósabb érdek sem igazolhatta volna a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét. Lényegében arra hivatkoznak, hogy az egészségvédelem céljának meg kell előznie a Bizottságnak a vizsgálata lefolytatásához fűződő különös érdekét.

88 A Bizottság vitatja a felperesek érveit.

– A Törvényszék álláspontja

89 A felperesek – a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság támogatásával – azt róják fel a Bizottságnak, hogy mérlegelési hibát követett el annak megállapításakor, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó mondata értelmében vett egyetlen nyomós közérdek sem igazolja a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét.

90 Előzetesen meg kell jegyezni, hogy még abban az esetben is, amikor – a jelen üggyhöz hasonlóan – a Bizottság egy általános vélelemre támaszkodik a kért dokumentumokhoz való hozzáférésnek az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése alapján történő megtagadása céljából, nincsen kizárva annak bizonyításának lehetősége, hogy az említett dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazoló nyomós közérdek áll fenn az említett rendelkezés utolsó tagmondata értelmében (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ügyben hozott ítélet 126. pontját).

91 Márpedig az ítélkezési gyakorlat szerint annak kell konkrétan hivatkoznia az érintett dokumentumok hozzáférhetővé tételét igazoló körülményekre, aki azt állítja, hogy nyomós közérdek áll fenn (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítélet 62. pontját; a fent hivatkozott Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 103. pontját; a fent hivatkozott Bizottság kontra Agrofert Holding ügyben hozott ítélet 68. pontját és a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 94. pontját).

92 Egyebekben a pusztán általános jellegű megfontolások kifejtése nem elegendő annak megállapításához, hogy valamely nyomós közérdek megelőzi a kérdéses dokumentumok hozzáférhetővé tételének megtagadását igazoló indokokat (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 93. pontját).

93 A valamely dokumentum hozzáférhetővé tételének igazolására alkalmas nyomós közérdeknek továbbá nem kell szükségszerűen különböznie az 1049/2001 rendelet alapjául szolgáló elvektől (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet 74. és 75. pontját, valamint a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 92. pontját).

94 A jelen ügyben meg kell jegyezni, hogy a megtámadott határozatban a Bizottság úgy ítélte meg, hogy egyetlen, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó tagmondata értelmében vett nyomós közérdek sem igazolja a dokumentumok hozzáférhetővé tételét, mivel a jelen esetben az EU Pilot eljárás Németországi Szövetségi Köztársasággal való lefolytatása szolgálta leginkább a közérdeket. A Bizottság szerint ez lehetővé tette annak vizsgálatát, hogy a felperesek által a panaszukban a német hatóságokkal szemben felhozott tények fényében valóban megsértették-e az uniós jogot.

- 95 A Bizottság ezen értékelése nem téves.
- 96 Ugyanis, először is, a felperesek által a jogalap e részében felhozott több érv azon, konkrét és egyedi vizsgálatra irányuló állítólagos kötelezettség megsértésének megállapításra irányul, amely alá kellett volna a Bizottságnak vetnie a kért dokumentumokat az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése alapján. Márpedig rá kell mutatni, hogy ezen érvek vizsgálatára sor került az első jogalap első része keretében, és különösen rá kell arra mutatni, hogy mint megalapozatlanokat a Törvényszék elutasította azokat, így azok nem fogadhatók el a jogalap jelen részében.
- 97 Másodsorban rá kell mutatni, hogy a felperesek – a hivatkozott jogsértés súlyosságára, a közegészség védelmének szükségességére, és az arra vonatkozó általános állításokon kívül, hogy e magánklinika gyógykezelései okozták a legtöbb beteg halálát Németországban – nem támaszkodnak olyan konkrét indokokra, amelyek a jelen ügyben igazolnák a vitatott dokumentumok hozzáférhetővé tételét. Különösen nem fejtik ki, hogy e dokumentumoknak – nevezetesen a Bizottság által a Németországi Szövetségi Köztársasághoz intézett két információ iránti kérelemnek – a felperesek számára való hozzáférhetővé tétele hogyan szolgálná a közegészség védelméhez fűződő érdeket. E tekintetben ki kell emelni, hogy – amint a fenti 91. és 92. pontban hivatkozott ítélezési gyakorlatból következik – noha az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt kivétel alkalmazásakor a bizonyítási teher azon intézményt terheli, amely az említett kivételre hivatkozik, ami viszont az említett rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó tagmondatát illeti, annak kell bizonyítania az említett rendelkezés utolsó tagmondata értelmében vett nyomós közérdek fennállását, aki arra hivatkozik.
- 98 Harmadsorban, feltételezve akár, hogy az egészségvédelemhez fűződő általános érdek fennállásával kapcsolatos általános hivatkozások elfogadhatók, a kért dokumentumok hozzáférhetővé tétele a jelen esetben nem olyan jellegű, amely lehetővé tenné ezen érdek teljesülését. Meg kell ugyanis állapítani, hogy nem a felpereseknek kell bizonyítaniuk, hogy a panaszukban ismertetett tényállásra tekintettel az uniós jogot, különösen az 1394/2007 rendeletet mennyire tartották tiszteletben a német hatóságok. Éppen ellenkezőleg, meg kell erősíteni a Bizottság azon értékelését, mely szerint az ahhoz fűződő közérdek, hogy maga tisztázza, hogy az uniós jogot tiszteletben tartotta-e a Németországi Szövetségi Köztársaság, minősül a leghatékonyabb eszköznek a közegészség védelme céljából.
- 99 Negyedsorban a felperesek arra hivatkoznak, hogy a vitatott dokumentumok olyan, szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti keresetet alapoznak meg, amelyet a német nemzeti bíróságok előtt esetlegesen indíthatnak. A felperesek kérelme lényegében a felelősség megállapítása iránti keresetüket alátámasztó bizonyító okiratok beszerzésére irányul, a Bizottságot és az EUM-Szerződés őreként a rendelkezésére álló vizsgálati jogköröket használva fel e célból. Márpedig a felperesek ahhoz fűződő érdeke, hogy a nemzeti bírósághoz bizonyító okiratokat nyújthassanak be, nem tekinthető az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének utolsó tagmondata értelmében vett nyomós közérdeknek (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Agrofert Holding ügyben hozott ítélet 86. pontját). Nem engedhető meg ugyanis, hogy a Bizottságot más módon el nem érhető bizonyítékokhoz való hozzáférés céljára használják fel. E tekintetben rá kell mutatni, hogy még ha a felperesek német és európai bíróság előtti keresetét kiváltó tények nyilvánvalóan szomorúak és sajnálatosak is, a Bizottság helyesen emelte ki, hogy a felpereseknek a nemzeti jogrend által számukra elismert jogorvoslati lehetőségeket és bizonyítékszerzési eszközöket alkalmazva kell a bíróságok előtt eljárniuk.
- 100 Ötödsorban a felperesek azt róják fel a Bizottságnak, hogy a hivatkozott közérdekre tekintettel nem biztosított a vitatott dokumentumokhoz hozzáférést még a 2070/11/SNCO. sz. EU Pilot eljárás lezárását követően sem. E tekintetben elegendő arra emlékeztetni, hogy az állandó ítélezési gyakorlatból következik, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján indított megsemmisítés iránti kereset keretében a megtámadott jogi aktus jogszerűségét az aktus meghozatalának időpontjában fennálló ténybeli és jogi elemek függvényében kell elbírálni (lásd a Törvényszék T-432/07. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 2009. szeptember 30-án hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé]

43. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Márpedig meg kell állapítani, hogy a 2070/11/SNCO. sz. EU Pilot eljárás lezárására a megtámadott határozat elfogadását követően került sor. Következésképpen a felperesek érvét el kell utasítani.

101 Mindenesetre nem zárható ki, hogy – amint egyrészt a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet 12. pontjából, másrészt a Bizottság által a tárgyaláson adott információkból kiderül – a jelen ügyben érintett dokumentumokhoz való teljes vagy részleges hozzáférés megadható lenne a felperesek számára, amennyiben az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében előírt kivétel a panasz Bizottság általi lezárását követően már nem lenne alkalmazható, feltéve hogy az említett dokumentumok nem tartoznak az e rendelet szerinti más kivétel hatálya alá. Márpedig ez az eset csak akkor lenne elképzelhető, ha a Bizottsághoz új hozzáférés iránti kérelmet nyújtottak volna be.

102 Az első jogalap második részét tehát el kell utasítani.

103 A fentiekre tekintettel azt a következtetést kell levonni, hogy a Bizottság nem követett el hibát, amikor úgy ítélte meg, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében szereplő kivétel lehetővé teszi, hogy nem biztosít a felperesek számára valamennyi vitatott dokumentumhoz hozzáférést.

104 A felperesek első jogalapját tehát el kell utasítani.

A második, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (6) bekezdésének megsértésére alapított jogalapról

A felek érvei

105 A felperesek azt állítják, hogy a Bizottság megsértette a felperesek azon jogát, hogy részleges hozzáférést kapjanak a vitatott dokumentumokhoz.

106 A Bizottság vitatja a felperesek érvelését.

A Törvényszék álláspontja

107 A Bíróság alapokmánya 21. cikkének első bekezdése szerint, amely ezen alapokmány 53. cikkének első bekezdése szerint alkalmazandó a Törvényszék előtti eljárásra, valamint az eljárási szabályzat 44. cikke 1. §-ának c) pontjára tekintettel minden keresetlevélnek meg kell jelölnie a jogvita tárgyát, és tartalmaznia kell a felhozott jogalapok rövid ismertetését. Ennek kellően egyértelműnek és pontosnak kell lennie ahhoz, hogy lehetővé tegye az alperes számára védekezésének előkészítését, a Törvényszék számára pedig a bírósági felülvizsgálatának gyakorlását. A jogbiztonság és az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosítása érdekében szükséges, hogy a keresetet megalapozó lényeges jogi és ténybeli adatok legalább kivonatosan, de összefüggően és érthetően kitűnjenek magából a keresetlevél szövegéből (a Törvényszék T-85/92. sz., De Hoe kontra Bizottság ügyben 1993. április 28-án hozott végzésének [EBHT 1993., II-523. o.] 20. pontja és T-294/04. sz., Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság ügyben 2005. július 11-én hozott végzésének [EBHT 2005., II-2719. o.] 23. pontja).

108 A jelen ügyben, meg kell állapítani, hogy azon kívül, hogy a felperesek keresetlevelükben absztrakt módon említik az 1049/2001 rendelet 4. cikke (6) bekezdésének megsértésére alapított jogalapot, semmilyen érvelést nem fejtenek ki annak alátámasztására.

109 Következésképpen a második jogalapot mint elfogadhatatlant el kell utasítani.

A harmadik, az indokolási kötelezettség megsértésére alapított jogalapról

A felek érvei

- 110 A felperesek azt állítják, hogy – az első jogalap keretében felvetett, a konkrét és egyedi vizsgálat elmulasztására vonatkozó kifogásokon kívül – a Bizottság nem teljesítette az EUMSZ 296. cikkből eredő indokolási kötelezettségét sem. Különösen úgy ítélik meg, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat követelményeivel szemben a megtámadott határozat nem teszi lehetővé sem annak megértését, hogy konkrétan milyen indokok igazolják a hozzáférés iránti kérelmük elutasítását, sem ezen indokok ellenőrzését. Azt állítják továbbá, hogy a megtámadott határozat alátámasztására felhozott, az ítélkezési gyakorlatra vonatkozó hivatkozások önkényesek és töredékesek.
- 111 Egyebekben a felperesek azt róják fel a Bizottságnak, hogy a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmeket ugyanazon határozat keretében bírálta el, anélkül hogy különbséget tett volna az említett dokumentumok tartalma között. Következésképpen nem voltak olyan helyzetben, hogy meghatározhassák, amelyek voltak azok a megtagadási indokok, amelyek megfeleltek azon különböző dokumentumoknak, amelyekhez hozzáférést kértek.
- 112 A Bizottság vitatja a felperesek érvelését.

A Törvényszék álláspontja

- 113 A felperesek lényegében azt állítják, hogy a Bizottság nem teljesítette az EUMSZ 296. cikkből eredő indokolási kötelezettségét, mivel nem adott semmilyen indokot arra, hogy a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférés mennyiben sértheti az 1049/2001 rendeletben foglalt kivételeket.
- 114 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az intézmények valamennyi, az 1049/2001 rendelet 4. cikkében felsorolt kivételek alapján hozott határozatát indokolni kell (a fent hivatkozott Svédország és Turco kontra Tanács egyesített ügyekben hozott ítélet 48. pontja, valamint a Törvényszék T-166/05. sz., Borax Europe kontra Bizottság ügyben 2009. március 11-én hozott ítéletének [az EBHT-ban nem tették közzé] 44. pontja és T-331/11. sz., Besselink kontra Tanács ügyben 2013. szeptember 12-én hozott ítéletének 96. pontja).
- 115 A dokumentumhoz való hozzáférést megtagadó intézmény olyan indokolást köteles adni, amelyből megérthető és ellenőrizhető egyfelől, hogy a kért dokumentum ténylegesen kapcsolódik-e a hivatkozott kivétellel érintett területhez, másfelől hogy az e kivétellel kapcsolatos védelmi szükséglet valós-e (a Törvényszék T-110/03., T-150/03. és T-405/03. sz., Sison kontra Tanács egyesített ügyekben 2005. április 26-án hozott ítéletének [EBHT 2005., II-1429. o.] 61. pontja).
- 116 Az indokolási kötelezettséget az eset összes körülményére, így különösen a jogi aktus tartalmára, a felhívott indokok jellegére, és a címzettek vagy a jogi aktus által közvetlenül és személyükben érintett egyéb személyek magyarázathoz fűződő érdekére tekintettel kell vizsgálni. Nem szükséges, hogy az indokolás valamennyi jelentőséggel bíró tény- és jogkérdésre külön kitérjen, amennyiben azt, hogy valamely aktus indokolása megfelel-e az EK 296. cikk követelményeinek, nem pusztán a szövegére figyelemmel kell megítélni, hanem az összefüggéseire, valamint az érintett tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére való tekintettel is (lásd a Bíróság C-367/95. sz., Bizottság kontra Sytraval és Brink's France ügyben 1998. április 2-án hozott ítéletének [EBHT 1998., I-1719. o.] 63. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

117 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban a következőket fejtette ki:

„3. A VIZSGÁLATOK CÉLJÁNAK VÉDELME Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdése értelmében »[a]z intézmények megtagadják a dokumentumhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel sérti [...] [az] ellenőrzések, nyomozati cselekmények [helyesen: vizsgálatok] és könyvvizsgálatok célj[át].« A kért dokumentum két levél, amelyet a Bizottság intézett a német hatóságokhoz abból a célból, hogy megismerje álláspontjukat a 2070/11/SNCO. sz. [EU pilot] eljárással kapcsolatban, valamint a német hatóságok e kérelemre adott válasza. Az uniós kísérleti projekt megelőzi az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás formális szakaszának esetleges megindítását. Az Önök kérelme által érintett dokumentumok, a Bizottság magyarázatai és a feltett kérdések, valamint a szövetségi kormány válaszai nyilvánvalóvá teszik a 2070/11/SNCO. sz. [EU pilot] eljárásban felmerült főbb problémákat. E körülmények között a kért dokumentumok idő előtti hozzáférhetővé tétele befolyásolná a német hatóságok és a Bizottság közötti párbeszédet, amely párbeszéd még folyamatban van. Ahhoz, hogy a Bizottság el tudja látni a feladatát, és megoldást tudjon találni az esetleges kötelezettségszegésre, fenn kell tartani a Bizottság és az érintett tagállam közötti kölcsönös bizalom légkörét az eljárás valamennyi szakaszában, annak végleges lezárásáig. [...]

4. RÉSZLEGES HOZZÁFÉRÉS Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (6) bekezdésének megfelelően [a Bizottság] figyelembe vette a kért dokumentumhoz való részleges hozzáférést is. A részleges hozzáférés azonban nem lehetséges, mivel az [EU pilot] eljárás e szakaszában az érintett dokumentumok összességükben az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében foglalt kivétel alá tartoznak. Különösen az Önök kérelmében szereplő három dokumentum egyetlen része sem tehető hozzáférhetővé anélkül, hogy ugyanakkor hozzáférhetővé ne válna az [EU pilot] eljárásban felmerült kérdéseknek legalábbis egy része, és veszélybe ne kerülne ezáltal a német hatóságokkal fennálló kölcsönös bizalom légköre.

5. A HOZZÁFÉRHETŐVÉ TÉTELT IGAZOLÓ NYOMÓS KÖZÉRDEK [...] [a]z, hogy – amint a kérdéses [EU pilot] eljárásban – véget kell vetni az uniós jogi kötelezettségek megszegésének, olyan ügy, amely közérdekkel bír, különösen amikor az adott ügy körülményei különösen súlyosak, ahogyan azt Önök állítják. A Bizottság éppen ezért kezdte meg e vizsgálatot. A Bizottság tapasztalata, amelyet az ítélkezési gyakorlat is megerősített, azonban azt mutatja, hogy az ügy megoldásához és esetlegesen az uniós jog tagállam általi tiszteletben tartásához fűződő közérdeket a Bizottság és az érintett tagállam közötti kölcsönös bizalom légkörének fenntartása szolgálja leginkább. Ez érvényes akkor is, ha a hivatkozott kötelezettségszegésnek nagyon súlyos következményei lehetnek, ideértve a polgárok egészségére gyakorolt következményeket is. Többek között ezekben a különösen súlyos esetekben döntő jelentőségű gyors és hatékony megoldást találni a problémára, ha a Bizottság vizsgálatát követően kiderül, hogy kötelezettségszegés történt. [A Bizottság úgy ítéli meg,] hogy a gyors megoldás megtalálása érdekében a legjobb módszer a Bizottság és az érintett tagállam közötti kölcsönös bizalom légkörének fenntartása. [...]”

118 Az előzőekből kiderül, hogy a megtámadott határozatban a Bizottság legelőször is rámutatott azon kivételre, amelyre a felperesek kérelme tekintetében a hozzáférés megtagadását alapította, vagyis a vizsgálatok területén fennálló közérdekkel kapcsolatos, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdéséből eredő kivételre, rámutatva e tekintetben arra, hogy a szóban forgó dokumentumok idő előtti hozzáférhetővé tétele befolyásolhatná a német hatóságok és közöttük még mindig folyamatban lévő EU Pilot eljárásban folytatott párbeszédet. Ezt követően úgy ítélte meg, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (6) bekezdése szerinti részleges hozzáférés nem adható meg, mivel a felperesek kérelme által érintett dokumentumok nem tehetőek hozzáférhetővé anélkül, hogy a 2070/11/SNCO. sz. EU Pilot eljárásban felvetett kérdések legalább egy részét ne tennék hozzáférhetővé. Végül kifejtette, hogy véleménye szerint a felperesek nem hivatkozhatnak egyetlen

nyomás közérdekre sem, mivel a panaszukban ismertetett tényekre hatékonyabban megoldás található a közte és a Németországi Szövetségi Köztársaság közötti kölcsönös bizalom légkörének fenntartása mellett.

- 119 Következésképpen a felperesek állításával szemben a Bizottság által a megtámadott határozatban adott információk alapján a jelen ügy körülményei között a felperesek számára megérthető és a Törvényszék számára ellenőrizhető egyfelől, hogy a vitatott dokumentumok ténylegesen kapcsolódtak-e a hivatkozott kivétellel érintett területhez, másfelől, hogy az e kivétellel kapcsolatos védelmi szükséglet valós volt-e.
- 120 Az előző megállapítást nem gyengíti a felperesek által hivatkozott többi állítás.
- 121 Ugyanis, először is, a felperesek azt róják fel a Bizottságnak, hogy együttesen, ugyanabban a megerősítő határozatban bírálta el a Bizottság által 2011. május 10-én, illetve október 10-én a német hatóságokhoz intézett információ iránti kérelmekre vonatkozó, két különböző kérelemre vonatkozó hozzáférést.
- 122 E tekintetben legelőször is meg kell jegyezni, hogy a felperesek nem fejtik ki, hogy az ilyen együttes elbírálás mennyiben eredményezte az indokolási kötelezettség megsértését. Mindenesetre egyrészt – a Bizottság állításának megfelelően – úgy kell tekinteni, hogy semmi nem akadályozza ezen intézményt abban, hogy több, ugyanazon kérelmezőtől származó hozzáférés iránti kérelmet egyetlen válaszban kezeljen, amennyiben elbírálja a különböző kérelmek valamennyi tárgyát, és amennyiben a válasz kellőképpen egyértelmű ahhoz, hogy a kérelmező megérthesse, hogy melyik hozzáférés iránti kérelemhez kapcsolódnak a válasz különböző részei. A jelen ügyben a Bizottság megkülönböztette a vitatott dokumentumokat a megtámadott határozatban, és így – amint a fenti 119. pontból kiderül – kifejtette azon indokokat, amelyek az említett dokumentumokhoz az 1049/2001 rendelet alapján történő hozzáférés megtagadására ösztönözték. Másrészt, a Bizottság álláspontjához hasonlóan, ezen eljárási módszer még inkább megfelelő, amennyiben – ahogyan a jelen ügyben – ténybeli kapcsolat áll fenn a hozzáférés iránti kérelmek között.
- 123 Másodsorban a felperesek azt róják fel a Bizottságnak, hogy töredékesen hivatkozott az európai bírósági határozatokra. Ennek az érvnek azonban nem lehet helyt adni. E tekintetben ugyanis elegendő megállapítani, hogy a Bizottság a Bíróság és a Törvényszék azon határozataira hivatkozott, amelyek alkalmasak voltak a dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadására vonatkozó általános vélelemmel kapcsolatos jogi értékelése alátámasztására (a fent hivatkozott Petrie és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet, a fent hivatkozott Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ügyben hozott ítélet és a fent hivatkozott LPN kontra Bizottság egyesített ügyekben 2013. november 14-én hozott ítélet). A megtámadott határozatból következik, hogy e hivatkozások a vizsgálatokkal kapcsolatos dokumentumokhoz való hozzáférés területére vonatkozó ítélkezési gyakorlatra irányultak, azon indokok kifejtése keretében, amelyeken – a Bizottság szerint – alapult a felperesek kérelmét elutasító határozat. Mindent egybevetve a Bizottság által tett hivatkozások kellően pontosak voltak ahhoz, hogy lehetővé tegyék a felperesek számára a Bíróság és a Törvényszék említett ítéleteinek azonosítását, és vitassák azok relevanciáját, amint azt meg is tették az európai bíróság előtti kereset keretében a jelen megsemmisítés iránti kérelemmel.
- 124 Az előzőekre tekintettel azt a következtetést kell levonni, hogy a Bizottság nem sértette meg az EUMSZ 296. cikkből eredő indokolási kötelezettségét.
- 125 A harmadik jogalapot tehát el kell utasítani.

A negyedik, a 2002. március 20-i közlemény megsértésére alapított jogalapról

A felek érvei

- 126 A felperesek azt állítják, hogy a Bizottság megsértette azon, az uniós polgárok panaszainak elbírálására vonatkozó szabályokat, amelyek a 2002. március 20-i közleményből erednek. Rámutatnak arra, hogy e szabályok a panaszosok védelmére irányulnak annak biztosítása révén, hogy a panaszokat átlátható, objektív és az uniós jognak megfelelő eljárásban bírálják el. Különösen azt róják fel a Bizottságnak, hogy nem tájékoztatta őket azon levélváltásról, amelyet a német hatóságokkal folytatott, és nem követte a panasz benyújtására vonatkozóan az említett közleményben előírt határidőt.
- 127 A Bizottság lényegében arra hivatkozik, hogy a negyedik jogalap hatástalan a felperesek által indított megsemmisítés iránti kereset keretében.

A Törvényszék álláspontja

- 128 Előzetesen meg kell jegyezni, hogy a 2002. március 20-i közlemény tartalmazza a Bizottságnak az uniós polgárok panaszainak elbírálása során alkalmazandó belső szabályait. Az ítélkezési gyakorlat szerint e közlemény olyan belső igazgatási intézkedéseket tartalmaz, amelyeket a Bizottság a panaszossal kapcsolatban köteles tiszteletben tartani a panasz keretében (a Törvényszék T-186/08. sz., LPN kontra Bizottság ügyben 2009. szeptember 7-én hozott végzésének [az EBHT-ban nem tették közzé] 55. pontja).
- 129 A jelen ügyben emlékeztetni kell arra, hogy a jelen kereset a Németországi Szövetségi Köztársasághoz intézett két információ iránti kérelemhez való hozzáférést az 1049/2001 rendelet alapján megtagadó bizottsági határozat megsemmisítésére irányul. Következésképpen a jelen ügyben kizárólag a megtámadott határozatnak az említett rendelet tekintetében való jogszerűségéről kell határozni.
- 130 Továbbá a 2002. március 20-i közlemény nem képezhet olyan jogi alapot, amely lehetővé teszi a vitatott dokumentumokhoz való hozzáférést megtagadó határozat jogszerűségének értékelését. E közlemény ugyanis egyetlen olyan szabályt sem határoz meg, amely a dokumentumokhoz a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásban, vagy akár az EU Pilot eljárásban való hozzáférést szabályozza, és nem biztosít a panaszosok számára ezzel kapcsolatban semmilyen jogot. Éppen ellenkezőleg, annak kijelentésére szorítkozik, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás vonatkozásában a dokumentumokhoz való hozzáférést az 1049/2001 rendeletnek megfelelően kell biztosítani. E körülmények között az említett közleménynek nem lehet semmilyen hatása a dokumentumokhoz az 1049/2001 rendelet alapján történő hozzáférés iránti kérelem értékelésére.
- 131 Következésképpen a negyedik jogalapot mint hatástalant el kell utasítani.
- 132 A fenti megállapítások összességéből következik, hogy a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

- 133 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 3. §-a alapján részleges pernyertesség esetén vagy különleges indokból a Törvényszék elrendelheti a költségeknek a felek közötti megosztását, vagy határozhat úgy, hogy mindegyik fél maga viselje saját költségeit.
- 134 A jelen ügy körülményei között úgy kell határozni, hogy mindegyik fél maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (nyolcadik tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) **A Törvényszék a keresetet elutasítja.**
- 2) **Mindegyik fél maga viseli saját költségeit.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Kihirdetve Luxembourgban, a 2014. szeptember 25-i nyilvános ülésen.

Aláírások