



Határozatok Tára

IDEIGLENES VÁLTOZAT 09/4/2015

PEDRO CRUZ VILLALÓN

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2015. április 14.¹

C-615/13. P sz. ügy

**ClientEarth,
Pesticide Action Network Europe
kontra**

Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság

„Fellebbezés — Az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés — Az 1049/2001 rendelet és a 45/2001 rendelet — A növényvédő szerek és az azokban található hatóanyagok forgalombahozatali engedélye iránti kérelmekhez csatolandó szakdokumentációval kapcsolatos útmutató kidolgozására vonatkozó dokumentumok — A hozzáférés részleges megatagadása — A magánélet és az egyén integritásának védelmére vonatkozó kivétel — A »személyes adat« fogalma — A személyes adatok továbbításának feltételei — A továbbítás »szükségességének« bizonyítása”

1. A jelen ügy lehetőséget ad a Bíróság számára, hogy olyan kérdéstről döntsön, amely viszonylag közel áll az ítélkezési gyakorlatában folyamatosan visszatérő azon problémához, amely az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés 1049/2001/EK rendelet² által megállapított általános vagy közös rendszere, valamint az egyéb uniós jogszabályi rendelkezésekben előírt sajátos és különös rendszerek közötti összeegyeztethetőség megteremtését érinti.³ A jelen esetben azonban nem pontosan az 1049/2001 rendelet rendelkezései és a meghatározott eljárásokra vonatkozó dokumentumokhoz⁴ való hozzáférést szabályozó valamely rendelet rendelkezései közötti harmonizációról van szó, hanem – ha úgy tetszik – valamivel általánosabb formában, az említett rendeletben szabályozott hozzáférési rendszernek a személyes adatok kezelésére vonatkozó, a 45/2001/EK rendeletben⁵ foglalt szabályozásával való összhang megteremtéséről.

1 — Eredeti nyelv: spanyol.

2 — Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréstről szóló, 2001. május 30-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.). A továbbiakban: 1049/2001 rendelet.

3 — Így például az állami támogatásokra vonatkozó vizsgálati eljárásokban (Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet [C-139/07 P, EU:C:2010:376]), a kötelezettségesség megállapítása iránti eljárásokban (LPN és Finnország kontra Bizottság ítélet [C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738]) vagy bírósági eljárásokban (Svédország és társai kontra API és Bizottság ítélet [C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541]).

4 — Tipikusan a versenyjog területén, mind az összefonódásokkal kapcsolatban (Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet [C-404/10 P, EU:C:2012:393]), mind pedig az egyeztetési eljárásokban (Bizottság kontra EnBW ítélet [C-365/12 P, EU:C:2014:112]). E tekintetben lásd: Lenaerts, K.: „The Interplay between Regulation n° 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law”, in: *Mundi et Europae civis, Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larquier, Brüsszel, 2014., 483–492. o.

5 — A személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása [helyesen: kezelése] tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 8., 1.o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 26. kötet, 102. o.). A továbbiakban: 45/2001 rendelet.

2. Különösen először adódik alkalom arra, hogy a Bíróság arról a követelményről döntsön, amely szerint a „címzett *nyilatkozata szerint*⁶] [a 45/2001 rendelet 8. cikke b) pontjának értelemben vett személyes] adatok továbbítása *szükséges*” egy olyan helyzetben, amelyben az 1049/2001 rendeletre hivatkozással kért ilyen adatok az intézmény számára kidolgozott szakmai jelentések szerzőire vonatkoznak.

I – Jogi háttér

A – A 45/2001 rendelet

3. A 45/2001 rendelet 2. cikkének a) pontja úgy határozza meg a „személyes adat” fogalmát, mint „az azonosított vagy azonosítható természetes személyre [...] vonatkozó bármely információ; az azonosítható személy olyan személy, aki közvetlen vagy közvetett módon azonosítható, különösen egy azonosító számra vagy a személy fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy társadalmi önazonosságára vonatkozó egy vagy több tényezőre történő utalás révén”.

4. Ugyanezen rendeletnek a „Személyes adatok továbbítása közösségi intézményektől és szervektől eltérő, a 95/46/EK irányelv hatálya alá tartozó címzettek részére” című 8. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A 4., 5., 6. és 10. cikk sérelme nélkül, a személyes adatokat a 95/46/EK irányelv végrehajtására elfogadott nemzeti jogszabályok hatálya alá tartozó címzettek részére kizárólag akkor lehet továbbítani,

a) ha a címzett nyilatkozata szerint az adatok közérdekből elvégzendő feladat végrehajtásához szükségesek, vagy hivatali hatáskör gyakorlásához kapcsolódnak;

vagy

b) ha a címzett nyilatkozata szerint az adatok továbbítása szükséges, és nincs ok azt feltételezni, hogy az érintett törvényes érdekei sérelmet szenvedhetnek.”

B – Az 1049/2001 rendelet

5. Az 1049/2001 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének értelmében „[b]ármely 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”.

6. Ugyanezen rendelet „Kivételek” című 4. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy „[a]z intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná a következők védelmét: [helyesen: Az intézmény megtagadja a dokumentumhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel sértené a következők védelmét:] [...] b) a személyiség [helyesen: magánélet] és a magánszemély becsületének védelme, különösen a személyi [helyesen: személyes] adatok védelmére vonatkozó közösségi joganyagnak megfelelően [...]”.

6 — Kiemelés tölem.

7. A 4. cikk (3) bekezdése szerint:

„Az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

Az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni a döntés meghozatalát követően is, amennyiben a dokumentum közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.”

II – Előzmények

8. 2009. szeptember 25-én az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (az angol rövidítése alapján a továbbiakban: EFSA) útmutató összeállítását kérte az egyik szervezeti egységétől az 1107/2009/EK rendelet⁷ 8. cikkének (5) bekezdése szerinti kérelmek előkészítéséhez. A szóban forgó szervezeti egység munkacsoportot hozott létre, amely végül benyújtott egy útmutató-tervezetet az EFSA két szervének, egyrészt a növényvédő szerekkel és maradványaikkal foglalkozó testületnek (a továbbiakban: PPR), másrészt pedig a peszticidekkel foglalkozó irányítóbizottságnak (a továbbiakban: PSC), e két szerv néhány tagja külső tudományos szakértő volt.

9. Ezeket a szakértőket felhívták, hogy nyújtsák be az útmutató tervezetere vonatkozó észrevételeiket. A benyújtott észrevételek alapján a munkacsoport néhány helyen módosította a tervezetet, amelyet 2010. július 23. és október 15. között nyilvános konzultációra bocsátott. Több személy, többek között a Pesticide Action Network Europe (a továbbiakban: PAN Europe), egy környezetvédelmi szervezet, nyújtott be észrevételeket.

10. 2010. november 10-én a PAN Europe és a ClientEarth, egy másik környezetvédelmi szervezet, közösen nyújtott be dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet az EFSA-hoz az 1049/2001 rendelet és az 1367/2006 rendelet alapján.⁸ A kérelem az útmutató tervezetével kapcsolatos több dokumentumra vonatkozott, ideértve a PFR-hez és a CDP-hez tartozó külső szakértők észrevételeit, valamint az egyes észrevételek előterjesztőinek nevét.

11. Az EFSA 2010. december 1-jei levelével a kért dokumentáció egy részéhez biztosította a hozzáférést. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése szerinti kivétel (intézmények döntéshozatali eljárásának védelme) alapján megtagadta a dokumentumok két csoportjához, egyrészt az útmutató-tervezet munkaanyagainak különböző változataihoz, másrészt pedig a PFR és a CDP szakértőinek észrevételeihez való hozzáférést.

12. Az EFSA 2011. február 10-i határozatával megerősítette az megtagadást.

13. Az útmutatót elfogadták, és 2011. február 28-án hivatalosan közzétették.

7 — A növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i európai parlamenti és tanács rendelet (HL L 309., 1. o.). Az említett rendelkezés értelmében egy növényvédő szer forgalomba hozatalára vonatkozó engedély kérelmezője „az [EFSA] által meghatározott módon mellékeli a dokumentációhoz a hatóanyagról és annak megfelelő metabolitjairól, illetve azok egészségre, környezetre és nem célszervezetekre gyakorolt mellékhatásairól szóló, más szakértők által értékelt, nyilvánosan hozzáférhető szakirodalmat, amely a dokumentáció benyújtását megelőző 10 éven belül jelent meg”.

8 — A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet (HL L 264., 13. o.).

14. 2011. április 11-én a fellebbező felek megsemmisítés iránti keresetet terjesztettek a Törvényszék elé a 2011. február 10-i megerősítő határozat ellen.

15. Az EFSA 2011. december 12-én új határozatot hozott, amelyben közölte e fellebbező felekkel, hogy „visszavonja”, „megsemmisíti” és „[új határozattal] helyettesíti” a 2011. február 10-i megerősítő határozatot. Az új határozat értelmében az EFSA az eredeti kérelemben kért valamennyi dokumentumhoz hozzáférést biztosított néhány olyan dokumentum kivételével, amelyek fellelhetőségét nem tudták megállapítani.

16. A külső szakértők észrevételeit illetően az EFSA titkosan kezelte a neveiket az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontjában (az egyén magánéletnek és integritásának a védelme) és a személyes adatok védelmére vonatkozó uniós szabályozásban előírt kivétel alapján. Az EFSA megállapította, hogy a szakértők nevének közzétételét a személyes adatok 45/2001 rendelet 8. cikke értelmében vett továbbításának kell tekintetni, anélkül hogy az említett rendelkezésben a továbbítás lehetővé tétele érdekében előírt feltételek teljesülnének.

17. A fellebbező felek arra kérték a Törvényszéket, hogy tegye lehetővé számukra, hogy a kereseti kérelmüket az EFSA 2011. december 12-i új határozatának tartalmához igazítsák, úgy tekintve a továbbiakban, hogy a kérelem tárgya ez utóbbi határozat megsemmisítésére irányul.

18. A Törvényszékhez benyújtott kereset három jogalapról áll: (A) az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának, valamint a 45/2001 rendeletnek az alkalmazhatatlansága; (B) a szakértők nevének közzétételét igazoló közérdekhez kapcsolódó indokok fennállása a 45/2001 rendelet 8. cikkének a) és b) pontja alapján; (C) az indokolási kötelezettség megsértése.

III – A Törvényszék ítélete

19. A Törvényszék 2013. szeptember 13-i ítéletével (a továbbiakban: megtámadott ítélet) elutasította a keresetet.⁹

20. Az első jogalappal kapcsolatban a Törvényszék megállapította, hogy a szakértők neve a 45/2001 rendelet értelmében vett személyes adatnak minősül, annak ellenére, hogy az EFSA korábban közzétette a külső szakértők nevét, életrajzát és az érdekeltségeikre vonatkozó nyilatkozatait, és nincs jelentősége annak, hogy az EFSA nem igazolta a szakértők személyazonosságát hozzáférhetővé tételének elutasítását.

21. A második jogalapot illetően a Törvényszék kizárta azt, hogy a fellebbező felek igazolták volna a nyomós közérdek fennállását, mivel ismerték a szakértők nevét, és nem vitatták a függetlenségüket, továbbá megállapította, hogy nem bizonyították a közzététel szükségességét.

22. Az indokolás hiányát illetően a Törvényszék szerint elegendő volt, hogy az EFSA megállapította, hogy a fellebbező felek nem igazolták az érintett személyes adatok továbbításának szükségességét.

⁹ — ClientEarth és PAN Europe kontra EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483).

IV – A fellebbezési kérelem

23. A ClientEarth és PAN Europe három fellebbezési jogalapra hivatkozik:

24. (A) A „személyes adatok” 45/2001 rendelet 2. cikkében meghatározott jogi fogalmának téves alkalmazása. (B) Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának és a 45/2001 rendelet 8. cikke b) pontjának téves alkalmazása, mivel a Törvényszék nem mérlegelte a védett érdekeket. (C) Az EUSZ 5. cikk megsértése, mivel a fellebbezőkre aránytalan bizonyítási terhet rótt azon kötelezettséggel kapcsolatban, hogy bizonyítsák a jogvita tárgyát képező információhoz való hozzáférés szükségességét, anélkül hogy azt megfelelően mérlegelte volna a védelmet érdemlő törvényes érdekek jelentősége szempontjából.

V – A Bíróság előtti eljárás

A – Az első fellebbezési jogalap

25. A ClientEarth és a PAN Europe a Törvényszék álláspontjával szemben azt állítja, hogy a jogvita tárgyát képező adatok nem a 45/2001 rendelet 2. cikke szerinti személyes adatok, és kiemeli, hogy olyan szakmai jellegű adatokról van szó, amelyek az EFSA internetes oldalán külön fel vannak tüntetve.

26. Az EFSA és a Bizottság – az európai adatvédelmi biztos (a továbbiakban: adatvédelmi biztos) támogatásával – a „személyes adat” fogalmát tág értelemben határozza meg, amely sokkal többet magában foglal a személyt közvetlenül azonosító adatoknál, amilyen például a név vagy a nemzeti személyazonosító szám. Véleményük szerint másrészt egy személyes adat, mint például a név, nem veszi el e jellegét azáltal, hogy egy másik elemhez kapcsolódik, mint például ebben az esetben egy észrevételhez.

27. Az adatvédelmi biztos ezenkívül azt állítja, hogy a jogvita tárgyát képező információ mindkét eleme személyes adatnak minősül. Egyrészt a szakértő neve, másrészt pedig az általa adott vélemény, amely kapcsolódik tevékenységeihez és független tudományos szakemberként tanúsított magatartásához, és amely alapján azonosíthatóvá válik bárki számára, aki rendelkezik a megfelelő kapcsolat felállításához szükséges egyéb információkkal.

28. Az EFSA, a Bizottság és az adatvédelmi biztos is azt állítja, hogy nincs jelentősége annak, hogy a szakértők személyazonossága nyilvános, és az EFSA a névtelenség leple alatt hozta nyilvánosságra az észrevételeiket. Véleményük szerint annak a körülménynek sincs jelentősége, hogy az érintett személyes adatok szakmai területre vonatkozó tevékenységekhez kapcsolódnak, mivel személyes adatokként mindenképpen védettnek kell lenniük.

29. Az említett felek végül arra hivatkoznak, hogy a magánélet védelmének a fellebbezők által támogatott megszorító értelmezése nem egyeztethető össze a 45/2001 rendelet feltételeivel, és hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 8. cikkének hatálya tágabb, mint a Charta 7. cikkéé, az előbbi a természetes személyre vonatkozó valamennyi információra kiterjed, így a szakmai tevékenységhez kötődő információkra is. E tekintetben az adatvédelmi biztos a véletlenszerű egyezések ellenére is kitarthat a magánélet és a személyes adatok fogalmai közötti különbségek mellett, míg az EFSA és a Bizottság hozzáteszi, hogy mind a Bíróságnak, mind pedig az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ítélkezési gyakorlata elfogadja, hogy a szakmai tevékenységekkel kapcsolatos adatok tartozhatnak a magánélet fogalmába.

B – Második fellebbezési jogalap

30. A fellebbezők ennél a pontnál bírálják azokat az indokokat, amelyek alapján a Törvényszék elutasította a második fellebbezési jogalapjukat annak megállapításával, hogy nem igazolták nyomós közérdek fennállását. A ClientEarth és a PAN Europe szerint sem a Törvényszék, sem pedig az EFSA nem mérlegelte az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja és a 45/2001 rendelet 8. cikkének b) pontja által védett valamennyi érdeket, azaz egyrészt az átláthatósághoz való jogot, másrészt pedig a magánélet védelméhez való jogot.

31. Az EFSA és a Bizottság az adatvédelmi biztos támogatásával azt állítja, hogy az 1049/2001 rendeleten alapuló, személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem esetén a 45/2001 rendelet rendelkezéseit – ideértve annak 8. és 18. cikkét – kell teljes körűen alkalmazni, anélkül hogy vizsgálni kellene az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontjában foglalt többi feltételt. A fellebbezőknek tehát bizonyítaniuk kellett a kért személyes adatok továbbítását igazoló nyomós közérdek fennállását, amely lehetővé tette volna, hogy az EFSA mérlegelje a különböző érintett érdekeket. Ugyanakkor a ClientEarth és a PAN Europe addig késlekedett ezzel az igazolással, míg már megindították a bírósági eljárást, ezért az EFSA a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem elbírálásakor már nem tudott semmit mérlegelni.

C – Harmadik fellebbezési jogalap

32. A ClientEarth és a PAN Europe azt állítja, hogy a Törvényszék megsértette az arányosság elvét azáltal, ahogyan elutasította a fellebbezők által a kért információhoz való hozzáférés szükségességének bizonyítása érdekében felhozott érveket.

33. E tekintetben arra hivatkoznak, hogy tekintettel arra, hogy egyrészt a Törvényszék által védeni kívánt érdek valójában nem létezett, mivel az érintett szakértők neve a nyilvánosság számára hozzáférhető volt, és másrészt bizonyították a kért adatok továbbításának szükségességét, elegendő volt a törvényben meghatározott jogi alap fennállást igazolni a Charta 8. cikke (2) bekezdésének rendelkezése szerint, amit az átláthatóság elvére történő hivatkozással megtettek.

34. Az EFSA a maga részéről megkérdőjelezi a harmadik jogalap elfogadhatóságát, mivel véleménye szerint az nem pontosítja kellőképpen a megtámadott ítélet vitatott elemeit, és a fellebbezők az elsőfokú ítéletben már kifejtett érvek megisméltésére szorítkoznak. Az ügy érdemét illetően egyetért a Bizottsággal annak megállapításában, hogy a fellebbezők panasza nyilvánvalóan megalapozatlan, mivel a 45/2001 rendelet és az ítélkezési gyakorlat alapján a Törvényszék csak azt követelte meg, hogy a jogvita tárgyát képező információ megszerzéséhez fűződő törvényes érdek fennállását bizonyítsák. E követelmény nem aránytalan, és teljes mértékben biztosítja az érintett érdekek és alapvető jogok közötti szükséges egyensúlyt.

VI – Értékelés

A – Az első fellebbezési jogalap

35. Az első fellebbezési jogalapjukkal a fellebbezők azt állítják, hogy a jogvita tárgyát képező adatok nem minősülnek a 45/2001 rendelet szerinti személyes adatoknak. Véleményem szerint azonban nyilvánvalónak tűnik, hogy Bíróság e területre vonatkozó ítélkezési gyakorlata értelmében ilyen adatokról van szó.

36. A Bizottság kontra Bavarian Lager ítélet¹⁰ megállapította, hogy a kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárás keretében tartott találkozó résztvevőinek jegyzéke személyes adatokat tartalmaz.¹¹ A jelen ügyben nem kizárólag a szakértők nevét kérték a fellebbezők, hanem az egyes szakértők által a tervezettel kapcsolatban benyújtott észrevételekre is irányult a kérelmük.

37. A 45/2001 rendelet 2. cikke a) pontjának megfelelően „személyes adat” „az azonosított vagy azonosítható természetes személyre vonatkozó bármely információ”. A jelen esetben az érintett személyek egyrészt akkor azonosíthatók, ha közlik a nevüket, másrészt ha ezenkívül meghatározott információt is szolgáltathatnak róluk, nevezetesen a szakmai tevékenységük gyakorlása keretében benyújtott konkrét észrevételeket. Tehát egyértelműen fennállnak a „személyes adat” fogalmának meghatározó ismérvei, mivel a szakértők által benyújtott észrevételek „egy azonosított személyre vonatkozó információt” alkotnak. Ha jobban tetszik, az egyes szóban forgó, nevükkel tökéletesen azonosított szakértőkre vonatkozó információt.

38. Kétségtelen, hogy a szakértők neve szerepel az EFSA internetes oldalán. A fellebbezők azonban nem az EFSA valamennyi szakértőjének nevét kérik, hanem csak az észrevételt benyújtó szakértők nevét. Ezenkívül az ezen észrevételekhez való hozzáférést is kérik; de nem névtelen, hanem a szerző megjelölésével azonosított észrevételekhez kérnek hozzáférést. Végeredményben a szakértők nevei nyilvánosan megtalálhatók, ahogyan a benyújtott észrevételek is, azonban e két adat „összekapcsolását” kérik, amely „egy azonosított természetes személyre” vonatkozó „új információt” eredményez (a 45/2001 rendelet 2. cikkének a) pontja). Nyilvánvalónak tűnik tehát, hogy e rendelet értelmében vett „személyes adatokat” kérnek.

39. Következésképpen megállapítom, hogy az első fellebbezési jogalapot el kell utasítani.

B – A második fellebbezési jogalap

40. A második fellebbezési jogalap azt vitatja, hogy a 45/2001 rendelet 8. cikkének b) pontjában a személyes adatok továbbítására előírt feltételeknek – nevezetesen annak, hogy az adatok továbbítása szükséges, és nincs ok azt feltételezni, hogy a továbbítás következtében az érintett törvényes érdekei sérelmet szenvedhetnek – együttesen kell fennállniuk. A fellebbezők álláspontja szerint a Törvényszék e felvetés alapján nem vizsgálhatta kellőképpen egyrészt a magánélet védelméhez való jogot (az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja), másrészt pedig az átláthatósághoz való jogot (a 45/2001 rendelet 8. cikkének b) pontja).

41. Emlékezni kell arra, hogy a 45/2001 rendelet 8. cikkének b) pontja értelmében a személyes adatokat kizárólag akkor lehet továbbítani, „ha a címzett nyilatkozata szerint az adatok továbbítása szükséges, és nincs ok azt feltételezni, hogy az érintett törvényes érdekei sérelmet szenvedhetnek”.

42. A Törvényszék úgy értelmezte a megtámadott ítélet 83. pontjában, hogy együttesen fennálló két feltételről van szó, és mivel a fellebbezők nem teljesítették az első feltételt, azaz nem bizonyították, hogy a kért adatok továbbítása szükséges, nem kell a másodikat vizsgálni, azaz meghatározni, hogy van-e ok azt feltételezni, hogy az érintett személyek törvényes érdekei sérelmet szenvedhetnek. A Törvényszék szerint ugyanis, ahogy a megtámadott ítélet 64. pontjában olvasható, ha a címzett nem nyújt kifejezett és törvényes célt, illetve meggyőző érvet a továbbítás szükségességének bizonyítására, a megkeresett intézmény nem tudja sem a felek érdekeit mérlegelni, sem azt megvizsgálni, hogy a 45/2001 rendelet 8. cikkének b) pontjában megállapított feltételek közül a második teljesül-e, és így elutasíthatja a hozzáférés iránti kérelmet.

10 — C-28/08 P ügy, EU:C:2010:378.

11 — Ugyanott, 70. pont.

43. Véleményem szerint egyértelmű, hogy a 45/2001 rendelet 8. cikkének b) pontjában említett egyes feltételek két különböző jogalanyra irányulnak. Az első feltétel nyilvánvalóan az információ „címzettjének” szól, azaz annak, aki az információt kéri. A második ellenben a kért információval rendelkező intézményre vonatkozik, mivel – az első feltételtől eltérően – ez nem kifejezetten a címzettre irányul, hanem a személytelen „nincs” használata szükségképpen arra utal, akinek döntenie kell a kérelemről, azaz arra az intézményre, amelytől az információ közzétételét kéri, vagy adott esetben a bíróságra, amely a kérelem megtagadása ellen előterjesztett keresetet elbírálja. Kizárólag a címzett feladata tehát a továbbítás „szükségességének” bizonyítása, amint az világosan kitűnik a rendelkezés szövegéből. Kizárólag a hatáskörrel rendelkező intézmény feladata pedig azt vizsgálni, hogy „nincs[-e] ok azt feltételezni, hogy az érintett törvényes érdekei sérelmet szenvedhetnek”, és ezáltal az ilyen „okok” fennállhatnak teljesen függetlenül attól, hogy bebizonyosodott-e, hogy „szükséges” az adatok kérelmezők részére történő továbbítása.

44. A fentiekből következik, hogy különböző tárgyakra vonatkozó feltételekről van szó: egyrészt a továbbítás szükségessége – eltekintve attól a sérelemtől, amelyet ezzel az érintett személyek érdekei szenvedhetnek –, másrészt az ilyen károk lehetséges fennállása – szintén e továbbítás szükségességtől függetlenül tekintve –, e feltételek kizárólag együtt teljesíthetők, ahogy azt a Törvényszék helytállóan értelmezte, aminek következtében nem kellett vizsgálni a második feltételt.

45. Álláspontom szerint tehát e második jogalapot szintén el kell utasítani.

C – Harmadik fellebbezési jogalap

46. A harmadik fellebbezési jogalap arra vonatkozik, hogy az átláthatóság elvére történő hivatkozás elegendő volt annak bizonyítására, hogy szükséges a kért adatok továbbítása. Az említett hivatkozás, amely az EFSA-val kapcsolatos bizonyos bizalmatlansági légkörre való utalás keretében történt, a fellebbezők szerint elegendő a kért információ hozzáférhetővé tételének igazolására. Véleményem szerint a Törvényszék aránytalan feltételekkel követelte a szükségesség igazolását.

47. A harmadik fellebbezési jogalap vizsgálatához egy előzetes észrevételt kell tenni. Ahogyan az a megtámadott ítélet 72. pontjából kitűnik, a hozzáférés megtagadása először a döntéshozatali eljárások védelmére vonatkozó kivételen alapult (az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdése), miközben az EFSA csak a kereset Törvényszék elé terjesztését követően elfogadott, 2011. december 12-i határozatban hivatkozott először a személyes adatok védelmére vonatkozó kivételre (az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja és a 45/2001 rendelet 8. cikke). A jogvita feltételeinek ilyen módosítása alapján nem lehet felróni a fellebbezőknek azt – ahogy azt az EFSA és a Bizottság teszi –, hogy nem igazolták a pert megelőző szakaszban az érintett személyes adatok továbbításának szükségességét, azaz hogy ebben a szakaszban még nem érveltek a 45/2001 rendelet 8. cikke b) pontjában foglalt feltételek szerint.

48. Véleményem szerint nyilvánvaló, hogy a fellebbezők a pert megelőző szakaszban csak az EFSA által akkor alkalmazott kivételre, vagyis az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében előírt kivételre hivatkozhattak, amely a döntéshozatali eljárások védelmére vonatkozik. Az EFSA által a 2011. december 12-i határozatban végül kifogásolt kivétel kizárólag a Törvényszék előtti eljárásban lehetett vita tárgya, ahogy ténylegesen az is volt, amint az a megtámadott ítélet 73. pontjában megállapításra került, amely jelzi, hogy a nyilvános tárgyaláson mind az EFSA, mind a Bizottság egyetértett abban, hogy a Törvényszék vizsgálhatja ezt a konkrét megtámadási okot. Semmi akadálya nincs tehát annak, hogy a kérdés a jelen eljárásban jogvita tárgyat képezze.¹²

12 — Nem minden ellentmondás nélkül azonban a Törvényszék a megtámadott ítélet 68. pontjában azt állapította meg, hogy a fellebbezők a 2011. december 12-i határozat előtt nem nyújtottak be igazolást az érintett személyes adatok továbbításának szükségességét bizonyítandó, az EFSA ezért nem tudta mérlegelni a felek különböző érdekeit, sem azt vizsgálni, hogy voltak-e olyan okok, amelyek az érintett személyek törvényes érdekeit sérthették, így nem tudta indokolni e tekintetben a megtámadott határozatot. Ennek ellenére a Törvényszék végül vizsgálta – akár annak kizárása céljából – valamilyen igazolás fennállását a fellebbező felek részéről.

49. Véleményem szerint „az adatok továbbítása szükségességének” fogalmát illetően abból az elvből kell kiindulni, hogy az értelmezése során figyelembe kell venni az 1049/2001 rendelet érvényesülését, mivel a fellebbezők az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés jogát gyakorolták, amit „az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint” kell gyakorolni az 1049/2001 rendelet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében.

50. A 45/2001 rendelet esetében is össze kell egyeztetni a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó sajátos rendszert az 1049/2001 rendelet által megállapított általános rendszerrel, ahogy azt a Bíróság tette azokon a területeken, amelyeken az uniós jogalkotó sajátos hozzáférési szabályozásokat állapított meg, például a versenyjog területén,¹³ a bírósági eljárásokkal,¹⁴ vagy a kötelezettségzegés megállapítása iránti eljárásokkal kapcsolatban.¹⁵

51. A 45/2001 rendelet esetében ezen összehangolás szükségessége nem kizárólag a „rendszer követelményéből” fakad, amelyet általánosan az jellemez, hogy egyazon dokumentumra alkalmazandóan különböző hozzáférési szabályozások együttesen állnak fenn. Nem kizárólag arról van szó, hogy mivel esetlegesen több hozzáférési rendszer alkalmazható, az egyes rendszerek által védett érdekek tekintetében kielégítő megoldás elérése céljából szükséges lenne mindezeket együttesen és rendszertanilag értelmezni. A dokumentumokhoz való hozzáférést szabályozó más rendelkezések esetétől eltérően ezt az együttes és rendszertani értelmezést az 1049/2001 rendelet kifejezetten előírja, amelynek 4. cikke (1) bekezdésnek b) pontja úgy rendelkezik, hogy „[a]z intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel kedvezőtlenül befolyásolná a következők védelmét: [helyesen: Az intézmény megtagadja a dokumentumhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel sértené a következők védelmét:] [...] b) a személyiség [helyesen: magánélet] és a magánszemély becsületének védelme, különösen a személyi [helyesen: személyes] adatok védelmére vonatkozó közösségi joganyagoknak megfelelően”. A Bíróság e megállapításból arra a következtetésre jutott, hogy „amennyiben az 1049/2001 rendeleten alapuló kérelem célja személyes adatokat tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférés engedélyezése, a 45/2001 rendelet rendelkezései, beleértve annak 8. és 18. cikkét, teljes mértékben alkalmazandóvá válnak”,¹⁶ és így az „1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának [...] sajátos és megszorító értelmezése nem felel meg az uniós jogalkotó által a két szóban forgó rendelet között létrehozni kívánt egyensúlynak”.¹⁷

52. A Bíróságnak a két rendelet célkitűzései között az „egyensúlyra” vonatkozó figyelemfelhívása az a cél, amelyik szerintem ebben az esetben, a jelen ügyben felmerülő problémakör szempontjából kiemelésre érdemes.

53. Úgy vélem, kétségtelen, hogy a Bíróság által hivatkozott „egyensúly” értelme annak tilalmát jelenti, hogy eleve kizárja a 45/2001 rendelet 8. cikke b) pontjának alkalmazását, ahogy ez a Bizottság kontra Bavarian Lager ügyben¹⁸ történt. Teljesen más kérdés, hogy e rendelet kategóriáit árnyalatbeli különbség nélkül kell-e alkalmazni az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés iránti bármely kérelem összefüggésében, vagyis a konkrétan kért információ jellegének kellő figyelembevételével.

54. Véleményem szerint nyilvánvaló, hogy a 45/2001 rendelet szerinti „szükségességet” nem lehet ugyanolyan szigorúan és ugyanazon hatállyal értelmezni, ha olyan dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemről van szó, amelyek egyáltalán nem tartalmaznak közérdekű adatokat, mint ha a kérelem – a jelen ügghöz hasonlóan – nyilvánvalóan közérdekű információra vonatkozik, és amely az adott

13 — Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet (C-404/10 P, EU:C:2012:393), Bizottság kontra EnBW ítélet (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

14 — Svédország kontra API és Bizottság ítélet (C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541).

15 — LPN és Finnország kontra Bizottság ítélet (C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738).

16 — Bizottság kontra Bavarian Lager ítélet (C-28/08 P, EU:C:2010:378), 63. pont.

17 — Bizottság kontra Bavarian Lager ítélet (C-28/08 P, EU:C:2010:378), 65. pont.

18 — Bizottság kontra Bavarian Lager ítélet (C-28/08 P, EU:C:2010:378), 64. pont.

személy szakmai tevékenységéhez kapcsolódik. Ez olyan tevékenységet jelent, amely szintén „személyes” jellegű, ahogy azt a Bizottság kontra Bavarian Lager ítéletben a Bíróság értelmezte,¹⁹ azonban csak kisebb mértékben, mint az érintett személy szakmájától idegen magatartásra vonatkozó tevékenység.

55. A „szükségesség” fogalmát tehát bizonyos fokig rugalmasan kell kezelni, ha nem úgy mond a személyes adatok képezik az információ iránti kérelem közvetlen tárgyát, hanem e kérelem olyan közérdekű dokumentumokra irányul, amelyek mellékesen magánszemélyekre vonatkozó információt is hordoznak, és mint ilyenek, „személyes adatokat” is tartalmaznak.²⁰ Kétségtelenül olyan adatokról van szó, amelyek „személyesek”, amennyiben „az azonosított természetes személyre vonatkozó információt” tartalmaznak (a 45/2001 rendelet 2. cikkének a) pontja), de első ránézésre „szakmai információról” van szó, és ezért kevésbé érzékeny, mint a személyiség területére vagy szigorúan véve a magánéletére vonatkozó információ.

56. Másképpen fogalmazva, mindkét rendelet „kiegyensúlyozott értelmezése” annak megállapításához vezet, hogy a „szükségesség” megítélésekor elkerülhetetlenül különbséget kell tenni az olyan esetek, amelyekben első ránézésre közérdekű döntéshozatali eljáráshoz egyáltalán nem kapcsolódó személyes adatokat kérnek, és azon esetek között, amelyekben bizonyos mértékben közhatalmi eljáráshoz kötődő adatokat igényelnek.

57. A fellebbezők megállapítják, hogy az átláthatóság elvére történő hivatkozás elegendő a kért adatok továbbítása szükségességének igazolásához. Az említett hivatkozás az EFSA-val kapcsolatos bizonyos bizalmatlansági légkörre való utalás keretében történt, amelyet részrehajlás gyanúja mellett azzal vádolnak, hogy szervei olyan tagokat is felvettek, akiknek bizonyos személyes érdekeltségeik is vannak. Konkrétan, a megtámadott ítélet 79. pontjának megállapítása szerint, a PAN Europe egyik tanulmánya kiemelte, hogy az EFSA egyik 13 fős munkacsoportjából 8 személynek ipari lobbikhoz van kötődése.

58. A Törvényszék a megtámadott ítélet 80. pontjában a fentiekre azt a választ adja, hogy a fellebbezőket tájékoztatták az érintett szakértők nevééről, és az érdekeltségeikre vonatkozó nyilatkozatukhoz is hozzáféréssel rendelkeztek. Továbbá, mivel nem kérdőjelezték meg egyik szakértő függetlenségét sem, a Törvényszék szerint nem kellett megvizsgálni, hogy a pártatlanságuk hiányával kapcsolatos gyanú az érintett hozzáférést igazoló ok lenne-e.

59. Nem értek egyet a Törvényszék álláspontjával, mivel az EFSA pártatlanságát érintő bizalmatlanság bizonyos fokára az adott formában tett hivatkozás elegendőnek tűnik számomra az adattovábbítás szükségességének igazolásához, különösen ha az ilyen adatok – még ha tényleg „személyes” adatok is – az érintettek szakmai tevékenységére vonatkoznak.

60. Annak a fellebbezők részére való előírása, hogy az EFSA pártatlanságát érintő bizalmatlanságra tett, egyes igazoló dokumentumokból származó valószínűsítő körülményekkel alátámasztott hivatkozáson túl formálisan és kifejezetten is vitassák egyes szakértők függetlenségét, nemcsak nyilvánvalóan aránytalan terhet ró rájuk a kért adatok szükséges továbbításának igazolása céljából, hanem a két rendelet célkitűzései közötti kapcsolatot is kibillenteli az egyensúlyából. Egy ilyen jellegű követelménynek akkor lenne értelme, ha a tanulmányok érvénytelenségének megállapítására vagy a szakértők tevékenysége elleni eljárásra vonatkoznának, azonban a jelen eset körülményei között egyszerűen csak azon információk és adatok gyűjtéséről van szó, amelyek ahhoz szükségesek, hogy megfelelően lehessen értékelni, hogy komolyan vitatható-e az EFSA pártatlansága, és következésképpen adott esetben el kell-e járni az ügynökség vagy valamelyik szakértő ellen.

19 — Bizottság kontra Bavarian Lager ítélet (C-28/08 P, EU:C:2010:378), 68–70. pont.

20 — E tekintetben lényegében egyetérték a Sharpston főtanácsnok által a Bizottság kontra Bavarian Lager ügyre vonatkozó, 2006. október 15-i indítványában (C-28/08 P, EU:C:2009:624, 158–166. pont) javasolt csoportosítási szemponttal.

Végeredményben kizárólag azon jog gyakorlásának biztosításáról van szó, hogy követelni lehessen a megfelelő felelősségre vonást azzal szemben, aki jogellenes magatartást gyakorolt. Végeredményben annak tipikus esetéről van tehát szó, amikor az átláthatóság elve és az információhoz való hozzáférés joga alkalmazható.

61. Következésképpen az a véleményem, hogy a jelen ügyben a fellebbező felek kielégítő módon igazolták a 45/2001 rendelet 8. cikkének b) pontja szerinti „szükségességet”, ezért helyt kell adni a harmadik fellebbezési jogalapnak.

62. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a kért adatokat továbbítani kellett volna, mivel a rendelkezés azt is előírja – és amint említettük, együttes módon –, hogy „nincs ok azt feltételezni, hogy az érintett törvényes érdekei sérelmet szenvedhetnek”. E második előírást azonban a Törvényszék nem vizsgálta, mivel szerinte az első feltétel hiányában nem kellett meghatározni, hogy fennáll-e ilyen ok.

63. Az új határozat hozatalakor a Törvényszék megvizsgálhatja tehát a kérdést az érdekeltek, azaz azon szakértők törvényes érdekeinek szempontjából, akik a fellebbezők által kért egyes észrevételeket elkészítették, és akik – a szakmai tevékenységükre vonatkozó információról lévén éppen szó – tökéletesen érdekeltek lehetnek abban, hogy szerzői minőségük nyilvánosságra kerüljön.

VII – A jogvita Bíróság általi végleges megoldásáról

64. A Bíróság alapokmányának 61. cikke értelmében „[h]a a fellebbezés megalapozott, a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezi”, és „[h]a a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti”.

65. Véleményem szerint nem adottak a körülmények ahhoz, hogy a Bíróság a jogvitát végleges határozattal bírálja el. A fent kifejtettek szerint ugyanis a Törvényszék nem mérlegelte azt a lehetőséget, hogy a jelen ügyben fennáll-e a 45/2001 rendelet 8. cikkének b) pontjában előírt második feltétel, azaz hogy az adatok továbbítása sértheti-e az érintett személyek törvényes érdekeit.

VIII – A költségekről

66. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján, amelyet ugyanezen szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, azt javaslom a Bíróságnak, hogy az EFSA-t kötelezze a költségek viselésére.

IX – Véggözetkeztetések

67. A fenti megfontolások fényében azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen döntsön:

- 1) Adjon helyt a harmadik jogalapnak.
- 2) Helyezze hatályon kívül a Törvényszék 2013. szeptember 13-i ClientEarth és PAN Europe kontra EFSA ítéletét (T-214/11, EU:T:2013:483).
- 3) Utalja vissza az ügyet a Törvényszékhez, hogy az az érintett személyek törvényes érdekeinek a kért személyes adatok továbbítása miatti esetleges sérelme tekintetében határozzon.
- 4) Az EFSA-t kötelezze a költségek viselésére.