

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (kibővített első tanács)

2005. április 13.*

A T-2/03. sz. ügyben,

a **Verein für Konsumenteninformation** (székhelye: Bécs [Ausztria], képviseli:
A. Klauser ügyvéd)

felperesnek

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselek: S. Rating és P. Aalto, meg-
hatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperes ellen,

* Az eljárás nyelve: német.

támogatják:

a **Bank für Arbeit und Wirtschaft AG** (székhelye: Bécs, képviseli: H.-J. Niemeyer ügyvéd, kézbesítési cím: Luxembourg),

valamint

az **Österreichische Volksbanken AG** (székhelye: Bécs),

és

a **Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG** (székhelye: Sankt Pölten [Ausztria]),

(képviselek őket: R. Roniger, A. Ablasser és W. Hemetsberger ügyvédek)

beavatkozók,

a COMP/36.571/D-1. sz. Osztrák bankok – „Lombard Klub” ügy irataihoz való hozzáférés iránti kérelemről szóló, 2002. december 18-i D (2002) 330472 sz. bizottsági határozat megsemmisítése iránti kérelme tárgyában,

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK
ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA (kibővített első tanács),

tagjai: B. Vesterdorf elnök, M. Jaeger, P. Mengozzi, M. E. Martins Ribeiro és I. Labucka bírák,

hivatalvezető: H. Jung,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2004. szeptember 28-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

Jogi háttér

- 1 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 ezen intézmények dokumentumaihoz való, az EK 255. cikkben előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat. E rendelet 2001. december 3-án lépett hatályba.

- 2 A [Bizottság] eljárási szabályzatának módosításáról szóló, 2001. december 5-i bizottsági határozat (HL L 345., 94. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 408. o.) hatályon kívül helyezte a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 1994. február 8-i 94/90/ESZAK, EK, Euratom határozatot (HL L 46., 58. o.), amely a Bizottságot illetően a Bizottság és a Tanács dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló magatartási kódex (HL 1993. L 340., 41. o., a továbbiakban: magatartási kódex) végrehajtását biztosította.
- 3 Az 1049/2001 rendelet 2. cikke ekként rendelkezik:

„(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 hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.

[...]”

4 Az 1049/2001 rendelet 3. cikke egyes fogalmakat a következőképpen határoz meg:

„E rendelet alkalmazásában:

- a) »dokumentum«: az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom;

- b) »harmadik fél«: természetes vagy jogi személy, vagy pedig az érintett intézményen kívüli szervezet, beleértve a tagállamokat, más közösségi vagy a Közösségen kívüli intézményeket és testületeket, valamint harmadik országokat.”

5 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke a fenti hozzáférési jog kivételeiről ekként rendelkezik:

„(1) Az 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 és a magánszemély becsületének védelme, különösen a személyi adatok védelmére vonatkozó közösségi joganyagnak megfelelően [helyesen: a magánélet és a személyiség integritásának védelme, különösen a személyes adatok védelmére vonatkozó közösségi joganyagnak megfelelően].

(2) Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel hátrányosan befolyásolná a következők védelmét: [helyesen: Az intézmény megtagadja a dokumentumhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel sértené a következők védelmét:]

- természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekei, beleértve a szellemi tulajdont is;
- bírósági eljárások és jogi tanácsadás [helyesen: bírósági eljárások és jogi állásfoglalások];
- ellenőrzések, vizsgálatok és könyvvizsgálatok célja,

kivéve, ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

(3) 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 az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné [helyesen: ha a dokumentum hozzáférhetővé tétele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan sértené], kivéve, ha a közzétételhez 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 az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a közzétételhez [helyesen: amennyiben a dokumentum hozzáférhetővé tétele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan sértené, kivéve ha a hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

(4) A harmadik személyek dokumentumait illetően az intézmény köteles a harmadik személlyel egyeztetni annak megállapítása érdekében, hogy az (1) vagy a (2) bekezdésben felsorolt valamely kivétel alkalmazható-e, kivéve, ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető vagy nem tehető közzé [helyesen: hozzáférhetővé tehető vagy nem tehető hozzáférhetővé].

[...]

(6) 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]. [...]"

A jogvita előzményei

- 6 A Verein für Konsumenteninformation (a továbbiakban: VKI vagy felperes) osztrák jog szerint létesült fogyasztói egyesület. Fogyasztói érdekvédelmi feladatainak ellátását megkönnyítendő, az osztrák jog biztosítja a VKI-nek az osztrák polgári bíróságokhoz fordulás jogát egyes vagyoni természetű fogyasztói jogok érvényesítése végett, melyeket a fogyasztók előzetesen a VKI-re engedményeztek.

- 7 A Bizottság az EK 81. cikk alkalmazásával lefolytatott eljárásáról szóló, (a COMP/36.571/D-1. sz. Osztrák bankok – „Lombard Klub” ügyben hozott) 2002. június 11-i határozatában (HL 2004. L 56., 1. o.) akként vélekedett, hogy nyolc osztrák bank több éven át részt vett a „Lombard Klub” nevű kartellben, mely Ausztria szinte egész területén működött (a továbbiakban: Lombard Klub határozat). A Bizottság álláspontja szerint e kartell keretében a részt vevő bankok többek között közösen állapították meg egyes befektetések és hitelek kamatait. Ezért a Bizottság összesen 124,26 millió euró bírságot szabott ki e bankokra, köztük a Bank für Arbeit und Wirtschaft AG-re (a továbbiakban: BAWAG), az Österreichische Volksbanken AG-re (a továbbiakban: ÖVAG) és a Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG-re (a továbbiakban: NÖ-Hypobank).
- 8 A VKI jelenleg több peres eljárást folytat a BAWAG ellen osztrák bíróságok előtt. Ezen eljárásokban a VKI arra hivatkozik, hogy a BAWAG az általa nyújtott változó kamatozású kölcsönökre – azok kamatainak hibás számítása miatt – több éven át túl magas kamatot számított fel az ügyfeleinek.
- 9 A felperes 2002. június 14-i levelében engedélyt kért a Bizottságtól a Lombard Klub határozat ügyirataiba (a továbbiakban: Lombard Klub iratok) való betekintésre. Kérelmét a VKI többek között azzal indokolta, hogy az általa képviselt fogyasztók kártérítési igényeinek érvényesítése végett konkrét állításokat kell a BAWAG magatartásának versenyjogba ütközéséről, valamint e magatartás hatásairól előadnia. Ennek érdekében a Lombard Klub iratokba való betekintés fontos, sőt nélkülözhetetlen segítséget jelentene számára.
- 10 A Bizottság 2002. július 3-i levelében felkérte a VKI-t kérelmének és különösen kérelme jogi alapjának pontosítására. E levélre válaszul a VKI 2002. július 8-i levelében kifejtette, hogy kérelmét különösen az EK 255. cikk (1) és (2) bekezdésére,

az 1049/2001 rendeletre, e rendelet végrehajtási rendelkezéseire és az Európai Unió 2000. december 7-én Nizzában kihirdetett alapjogi chartájára (HL C 364., 1. o., a továbbiakban: alapjogi charta), valamint az EK 5. és az EK 10. cikkre alapítja.

- 11 A 2002. július 24-én a Bizottság szolgálataival tartott megbeszélésen a VKI képviselői megemlítették annak lehetőségét, hogy a felperes írásban kötelezettséget vállaljon, miszerint a megszerzendő adatokat kizárólag a BAWAG ellen folyamatban lévő nemzeti eljárásokban, a fogyasztói jogok érvényesítése céljából használja fel.

- 12 A VKI 2002. augusztus 12-i levelében annak megerősítésével egészítette ki a kérelmét, hogy kész a 2002. július 24-i megbeszélésen említett kötelezettségvállalásra.

- 13 A Bizottság 2002. szeptember 12-i levelében a VKI kérelmét az 1049/2001 rendelet alapján teljes egészében elutasította.

- 14 A VKI 2002. szeptember 26-án az 1049/2001 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése szerinti megerősítő kérelmet nyújtott be, melyben – kérelmét fenntartva – többek között kijelentette, hogy elsősorban nem a Bizottság belső dokumentumai érdeklik.

- 15 A Bizottság 2002. október 14-én elismerte e megerősítő kérelem átvételét, és a felperesnek jelezte, hogy a kért dokumentumok száma miatt kérelme elbírálásának határidejét 15 munkanappal meghosszabbítja.

- 16 A Bizottság 2002. december 18-án elfogadta a COMP/36.571/D-1. sz. Osztrák bankok – „Lombard Klub” ügy irataihoz való hozzáférés iránti kérelemről szóló, D (2002) 330472. sz. határozatot (a továbbiakban: megtámadott határozat). A megtámadott határozat helybenhagyja a 2002. szeptember 12-i elutasító határozatot.
- 17 A megtámadott határozatban a Bizottság a Lombard Klub iratokat a belső iratok kivételével tizenegy kategóriába sorolta. A belső iratokat nem számítva ezek az iratok több mint 47 000 lapból állnak.
- 18 Másrészt, a Bizottság részletezte azokat az okokat, amelyek miatt álláspontja szerint az előbbieken meghatározott minden egyes kategória az 1049/2001 rendeletben meghatározott egy vagy több kivétel hatálya alá esik.
- 19 Harmadrészt, a Bizottság álláspontja az volt, hogy azokban az esetekben, amikor egyes kivételek alkalmazása a szemben álló érdekek mérlegelését teszi szükségessé, a VKI nem mutatta ki, hogy a kért hozzáféréshez nyomós közérdek fűződne.
- 20 Negyedrészt, a Bizottság felsorolta azokat az okokat, amelyek a jelen ügyben a részleges hozzáférést sem teszik lehetővé. A Bizottság álláspontja szerint valamennyi dokumentumnak az esetleges részleges betekintés érdekében való részletes ellenőrzése túlzott és aránytalan munkaterhet jelentene.
- 21 Ötödészt, a Bizottság akként vélekedett, hogy a harmadik személyektől származó dokumentumokat illetően a jelen ügyben szükségtelen e harmadik személyekkel egyeztetni, mert az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (4) bekezdésével összhangban egyértelmű, hogy az említett dokumentumok nem tehetők hozzáférhetővé.

- 22 A megtámadott határozatban a Bizottság mindebből arra következtetett, hogy a felperes kérelmét teljes egészében el kell utasítani.

Az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás

- 23 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2003. január 7-én benyújtott keresetlevelével a VKI keresetet indított a megtámadott határozat megsemmisítése iránt. Ugyanezen a napon benyújtott külön iratában a VKI azt kérte, hogy keresetéről az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzatának 76a. cikke alapján gyorsított eljárásban határozzanak.
- 24 A VKI 2003. január 8-án benyújtott külön iratában költségmentességi kérelemmel élt.
- 25 A Bizottság 2003. január 20-án benyújtotta a gyorsított eljárás iránti kérelemre vonatkozó észrevételeit.
- 26 Az Elsőfokú Bíróság első tanácsa, melyre az ügyet 2003. január 20-i határozattal osztották, 2003. január 28-i határozatával a gyorsított eljárás iránti kérelmet elutasította; e határozatot a felperessel másnap közölték.
- 27 A Bizottság 2003. február 18-án benyújtotta a költségmentességi kérelemre vonatkozó észrevételeit.

- 28 A Bizottság 2003. március 10-én benyújtotta ellenkérelmét.
- 29 A felperes költségmentességi kérelmét az Elsőfokú Bíróság elnöke 2003. március 14-i végzésével elutasította.
- 30 A felperes 2003. április 1-jei levelében a válasz benyújtásáról lemondott.
- 31 A BAWAG 2003. április 15-én a Bizottság kérelmeit támogató beavatkozási kérelmet nyújtott be. A Svéd Királyság és a Finn Köztársaság 2003. április 16-án, illetve 25-én a VKI kereseti kérelmeit támogató beavatkozási kérelmet nyújtott be. Végül az ÖVAG és az NŐ-Hypobank 2003. április 29-én a Bizottság kérelmeit támogató együttes beavatkozási kérelmet nyújtott be.
- 32 Az Elsőfokú Bíróság első tanácsának elnöke 2003. augusztus 1-jei végzésével a Svéd Királyság és a Finn Köztársaság részére megengedte a felperes kereseti kérelmeit támogató beavatkozást. Ugyanezzel a végzésével egyfelől a BAWAG részére, másfelől az ÖVAG és az NŐ-Hypobank részére megengedte a Bizottság kérelmeit támogató beavatkozást.
- 33 Mivel a beavatkozók az eljárási szabályzat 115. cikkének 1. §-ában előírt határidő előtt nyújtották be kérelmeiket, az eljárási szabályzat 116. cikkének 2. §-a alapján velük is közölni kellett a felek részére kézbesített valamennyi eljárási iratot.

- 34 A Finn Köztársaság és a Svéd Királyság 2003. szeptember 10-én, illetve 12-én kérelmet nyújtottak be beavatkozásuk visszavonásának megengedése iránt.
- 35 Egyfelől a BAWAG, másfelől az ÖVAG és az NÖ-Hypobank 2003. szeptember 26-án beavatkozási beadványt nyújtott be.
- 36 Mivel sem a VKI, sem a Bizottság nem élt észrevétellel a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság beavatkozás visszavonásának megengedése iránti kérelmére, az első tanács elnöke 2003. november 6-i végzésével e beavatkozások visszavonását megengedte, és elrendelte, hogy a VKI és a Bizottság maguk viseljék e beavatkozásból adódó saját költségeiket.
- 37 A felperes 2003. november 14-én, míg a Bizottság 2003. november 11-én a beavatkozási beadványokra vonatkozó írásbeli észrevételeket nyújtott be.
- 38 Az Elsőfokú Bíróság az eljárási szabályzat 14. cikke alapján és az első tanács javaslatára az ügyet a feleknek az említett eljárási szabályzat 51. cikke szerinti meghallgatását követően kibővített ítélkező testület elé utalta.
- 39 Az előadó bíró jelentése alapján az Elsőfokú Bíróság (kibővített első tanács) megnyitotta a szóbeli szakaszt, és az eljárási szabályzat 64. cikkében írt pervezető intézkedések keretében írásban kérdéseket intézett a Bizottsághoz és a beavatkozóhoz.

- 40 A Bizottság és a beavatkozók 2004. július 6-án írásban válaszoltak az Elsőfokú Bíróság kérdéseire.
- 41 A felek szóbeli előadásainak és az Elsőfokú Bíróság kérdéseire adott válaszainak meghallgatása a 2004. szeptember 28-i tárgyaláson történt meg.

A felek kérelmei

- 42 A felperes azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:
- semmisítse meg a megtámadott határozatot;
 - rendelje el az eljárás tárgyát képező iratok bemutatását, és végezze el azok vizsgálatát a VKI kereseti kérelmei megalapozottságának megállapítása végett;
 - kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.
- 43 A Bizottság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:
- a keresetet utasítsa el;

- kötelezze a felperest a költségek viselésére.

44 A BAWAG a Bizottságot támogatva azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

- a keresetet utasítsa el;
- kötelezze a felperest a költségek, köztük a beavatkozó költségeinek viselésére.

45 Végül, az ÖVAG és az NÖ-Hypobank a Bizottságot támogatva azt kérik, hogy az Elsőfokú Bíróság:

- a keresetet utasítsa el;
- kötelezze a felperest a költségek viselésére.

Indokolás

A per terjedelméről és a beavatkozók egyes érveinek elfogadhatóságáról

46 Bizonyos, hogy a megtámadott határozatot az 1049/2001 rendelet alapján fogadta el a Bizottság.

- 47 A VKI keresete egyébként lényegében hat jogalapot tartalmaz. Első jogalapjával a VKI azt állítja, hogy az akta egészéhez való hozzáférésnek az említett aktában lévő minden egyes dokumentum előzetes konkrét vizsgálatára nélküli megtagadása nem egyeztethető össze a dokumentumokhoz való hozzáférés jogával és különösen az 1049/2001 rendelettel. Második jogalapjával a VKI azt állítja, hogy a Bizottság nem megfelelően alkalmazott vagy értelmezett az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdésében írt kivételek közül többet is. Harmadik jogalapjával a VKI azt adja elő, hogy a Bizottság jogsértően jutott arra a következtetésre, miszerint a szemben álló érdekek mérlegelése nem a kérelemmel érintett iratok hozzáférhetővé tétele mellett szól. Negyedik jogalapjával a VKI azt adja elő, hogy számára a Bizottságnak legalább részleges irathozzáférést engedélyeznie kellett volna. Ötödik jogalapjával a VKI azt állítja, hogy a bankoktól származó egyes dokumentumok tekintetében a velük történő egyeztetés elmaradása az 1049/2001 rendelet 4. cikke (4) bekezdése megsértésének minősül. Végül hatodik jogalapjával a felperes azt sérelmezi, hogy a Bizottság megsértette az EK 255. cikket, az alapjogi charta 42. cikkét és az EK 5. és az EK 10. cikket.
- 48 Egyfelől a BAWAG, másfelől az ÖVAG és az NÖ-Hypobank beavatkozási beadványaikban több érvet (a továbbiakban: kiegészítő érvek) hoznak fel annak bizonyítására, hogy egyrészt kizárólag a közösségi jogalkotási eljárás során keletkezett dokumentumok tartoznak az 1049/2001 rendelet tárgyi hatálya alá, másrészt a tényállás szerinti időpontban a versenyügyekben a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát kizárólag a Szerződés [81.] és [82.] cikkének végrehajtásáról szóló első, 1962. február 6-i 17. tanácsi rendelet (HL 1962. 13., 204. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 3. o.) szabályozta, harmadrészt közjogi jogállású egyesület nem jogosultja az 1049/2001 rendeletben előírt hozzáférési jognak, negyedrészt a VKI hozzáférés iránti kérelme nem felel meg az 1049/2001 rendeletnek, ötödrészt az 1049/2001 rendelet ellentétes az EK 255. cikkel, mert harmadik személyektől származó dokumentumokhoz is hozzáférést enged, és hatodrészt e rendelet csak a hatálybalépése, azaz 2001. december 3. után az intézmények birtokába került dokumentumokra alkalmazható.
- 49 A kiegészítő érvek így vagy elsődlegesen annak bizonyítására irányulnak, hogy nem alkalmazható az ügyben az 1049/2001 rendelet, vagy másodlagosan, hogy azt a Bizottság nem megfelelően alkalmazta, vagy harmadlagosan, hogy az a megtámadott határozat számára jogszerű alapul nem szolgálhat.

- 50 Ezért, ha egy vagy több kiegészítő érvek az Elsőfokú Bíróság helyt adna, azok a megtámadott határozat jogellenes voltának megállapítását tennék lehetővé. Márpedig emlékeztetni kell arra, hogy a beavatkozók részére a Bizottság kérelmeit támogató beavatkozást engedték meg, és a Bizottság a megsemmisítés iránti kereset elutasítását kéri.
- 51 Az írásban és a tárgyaláson a kiegészítő érveknek a kérelmeikkel való összeegyeztethetőségét illető kérdésre a beavatkozók lényegében azt válaszolták, hogy az ítélkezési gyakorlatra figyelemmel a beavatkozónak jogában áll az általa támogatott fél érveitől eltérő vagy akár azokkal ellentétes érveket előadni (a Bíróság 30/59. sz., *De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra Főhatóság* ügyben 1961. február 23-án hozott ítéletének [EBHT 1961., 3. o.] 37. oldala és az Elsőfokú Bíróság T-228/99. és T-233/99. sz., *Westdeutsche Landesbank Girozentrale kontra Bizottság* ügyben 2003. március 6-án hozott ítéletének [EBHT 2003., II-435. o.] 145. pontja).
- 52 Azonban a Bíróság alapokmánya 40. cikkének negyedik bekezdése alapján, mely ezen alapokmány 53. cikkének értelmében az Elsőfokú Bíróságra is alkalmazandó, a beavatkozási kérelem tárgya nem lehet más, mint az egyik fél kérelmeinek támogatása. Továbbá az eljárási szabályzat 116. cikkének 3. §-a szerint a beavatkozónak a jogvitát a beavatkozáskor fennálló állapotban kell elfogadnia. E rendelkezések ugyan nem tiltják, hogy a beavatkozó az általa támogatott fél érveitől eltérő érveket adjon elő, de csak azzal a feltétellel, ha a jogvita keretét nem módosítja, és a beavatkozás célja ez utóbbi fél kérelmeinek támogatása marad (erről lásd a Bíróság C-245/92. P. sz., *Chemie Linz kontra Bizottság* ügyben 1999. július 8-án hozott ítéletének [EBHT 1999., I-4643. o.] 32. pontját; C-248/99. P. sz., *Franciaország kontra Monsanto és Bizottság* ügyben 2002. január 8-án hozott ítéletének [EBHT 2002., I-1. o.] 56. pontját és az Elsőfokú Bíróság T-119/02. sz., *Royal Philips Electronics kontra Bizottság* ügyben 2003. április 3-án hozott ítéletének [EBHT 2003., II-1433. o.] 203. és 212. pontját).
- 53 A jelen ügyben egyrészt a kiegészítő érvek – megalapozottnak tekintésük esetén – a megtámadott határozat jogellenes voltának megállapítását tennék lehetővé, másrészt a Bizottság kérelmei a megsemmisítés iránti kereset elutasítására irányulnak, és

azokat nem a megtámadott határozat jogellenes voltának megállapítására irányuló jogalappal támasztják alá, ezért úgy tűnik, hogy a kiegészítő érvek vizsgálata a jogvita keresetlevélben és ellenkérelemben meghatározott kereteinek a módosulását eredményezné (erről lásd az Elsőfokú Bíróság T-447/93–T-449/93. sz., AITEC és társai kontra Bizottság ügyben 1995. július 6-án hozott ítéletének [EBHT 1995., II-1971. o.] 122. pontját és a T-243/94. sz., British Steel kontra Bizottság ügyben 1997. október 24-én hozott ítéletének [EBHT 1997., II-1887. o.] 72. és 73. pontját).

- 54 El kell utasítani a beavatkozók annak bizonyítására irányuló érvelését is, hogy a kiegészítő érvek lényegében a Bizottság kérelmeit támogatják, miszerint a felperes által a dokumentumokhoz kért hozzáférést meg kell tagadni. Ugyanis, egyfelől a jelen eljárás keretében a Bizottság egyáltalán nem a jogvita tárgyát képező dokumentumokhoz való hozzáférésnek a megtámadott határozat indokaitól független megtagadását kérte az Elsőfokú Bíróságtól, hanem a megsemmisítés iránti kereset elutasítását. Másfelől az Elsőfokú Bíróságnak a jogszerűség ellenőrzése keretében nem feladata, hogy a Bizottság helyébe lépjen annak meghatározása végett, hogy a jogvita tárgyát képező dokumentumokhoz való hozzáférést a megtámadott határozatban említettektől különböző okok miatt kell-e megtagadni.

- 55 Így a kiegészítő érveket, mint elfogadhatatlanokat, el kell utasítani.

A kérelemmel érintett dokumentumok konkrét vizsgálatának hiányán alapuló első jogalapról és a részleges hozzáférési jog megsértésén alapuló negyedik jogalapról

- 56 Először a felperes által előadott első és negyedik jogalapot kell együttesen megvizsgálni.

A felek érvei

– A kérelemmel érintett dokumentumok konkrét vizsgálatának hiányán alapuló első jogalapról

- 57 Első jogalapjával a VKI azt állítja, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban az 1049/2001 rendeletnek ellentmondva a Lombard Klub iratok egészét anélkül vonta ki a hozzáférési jog alól, hogy az iratok között lévő minden egyes dokumentum konkrét vizsgálatát elvégezte volna. Márpedig egyedül az egyes dokumentumokra vonatkozó konkrét körülmények indokolhatnák az e dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételt.
- 58 A felperes első jogalapjára válaszul a Bizottság előadja: a jelen ügyben nem annak meghatározása a lényeges, hogy a kérelemmel érintett minden dokumentumhoz való hozzáférést megtagadta-e, hanem kizárólag az, hogy e megtagadást helyesen indokolta-e minden dokumentum vonatkozásában. Márpedig a Bizottság a jelen ügyben egyáltalán nem zárta ki a Lombard Klub iratok egészét a hozzáférési jogból, éppen ellenkezőleg, megmagyarázta, miért zárják ki az 1049/2001 rendelet 4. cikkében felsorolt megtagadási okok az ezen iratok között lévő dokumentumok hozzáférhetővé tételét.
- 59 A Bizottság ehhez hozzáteszi, hogy nem ellentétes a közösségi joggal a különböző kategóriákba tartozó dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása minden egyes dokumentum vizsgálata nélkül, ha – mint a jelen ügyben – a Bizottság megtagadás melletti indokai minden egyes kategóriát illetően fel vannak tüntetve. Az Elsőfokú Bíróság kifejezetten akként határozott, hogy a Bizottságnak jogában áll az iratokat kategóriákra osztani, melyekhez a hozzáférést egészében megtagadhatja, ha a megtagadás okait megemlíti (az Elsőfokú Bíróság T-105/95. sz., WWF UK kontra Bizottság ügyben 1997. március 5-én hozott ítéletének [EBHT 1997., II-313. o.] 64. pontja).

60 Végül a Bizottság kifejti, hogy e kategóriákon belül a különböző dokumentumok és dokumentumrészek vizsgálata nem történt meg, mivel e művelet aránytalan erőfeszítést igényelt volna.

– A részleges hozzáférési jog megsértésén alapuló negyedik jogalapról

61 A VKI előadja, hogy az iratokhoz való hozzáférés teljes megtagadása csak akkor indokolható, ha az iratok között lévő dokumentumok összességére vonatkozik az 1049/2001 rendelet 4. cikkében írt kivételek legalább egyike. A jelen ügyben e feltételt nem vizsgálták, ezért a felperesnek legalább részleges hozzáférést kellett volna kapnia. A Bizottság „elismerésre méltó” igyekezete munkaterhének csökkentésére nem eredményezheti a fogyasztók által a kartell miatt elszenvedett károk megtérítési esélyeinek szertefoszlását.

62 A Bizottság vitatja ezeket az érveket. Elismeri, hogy a Bíróság és az Elsőfokú Bíróság ítélezési gyakorlatában létezik a dokumentumokhoz való részleges hozzáférés joga. A Bizottság hangsúlyozza azonban, hogy az ilyen hozzáférés is megtagadható, ha az az érintett intézmény számára aránytalan erőfeszítést jelent.

63 Márpedig 47 000 oldalnyi irat esetén az erőfeszítés szükségszerűen aránytalan. Mindenképpen ez a helyzet akkor, ha egyfelől a közölhető dokumentumok száma minden érdemleges kategóriában igen csekély, és másfelől e dokumentumok nyilvánvalóan haszontalanok. Mivel az iratok időbeli sorrendben vannak, bármely részleges hozzáféréshez is azok teljes áttekintése szükséges. Továbbá, mivel az összes irathoz tartalomjegyzéket kellene készíteni, az 1049/2001 rendelet 4. cikkében szereplő kivételek alkalmazására figyelemmel ez a feladat is ugyanolyan aránytalan lenne, mint a részleges hozzáférés. A Bizottság elismeri, hogy a szükséges erőfeszítés aránytalan volta önmagában még nem minősül megtagadási oknak. Ha azonban a

szűken meghatározott dokumentumkategóriák vizsgálata arra az eredményre vezet, hogy a hozzáférést meg kell tagadni, akkor a kategóriába tartozó minden egyes dokumentum további vizsgálata indokolatlan.

- 64 A BAWAG, valamint az ÖVAG és az NÖ-Hypobank lényegében a Bizottság érveit támogatják. Kifejtik, hogy ha a hozzáférés iránti kérelemben a kérelmező kifejezetten megjelölte, mi érdekli, akkor aránytalan elvárás lenne az intézménnyel, e kérelem címezettjével szemben, hogy a kérelem célját nem szolgáló dokumentumokhoz nyújtson részleges hozzáférést.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

- 65 Bizonyos, hogy a Bizottság nem végezte el a Lombard Klub iratokat képező minden egyes dokumentum konkrét és egyenkénti vizsgálatát. A tárgyalás során a Bizottság megerősítette, hogy a felperes megerősítő kérelmére válaszul a Lombard Klub iratokat, a belső dokumentumok kivételével, anélkül hogy azok mindegyikét megvizsgálta volna, tizenegy dokumentumkategóriába sorolta. A megtámadott határozatból továbbá kitűnik: e kategóriák meghatározását követően a Bizottság akként vélekedett, hogy „minden egyes dokumentumkategória az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt egy vagy több kivétel hatálya alá esik, és hozzáférhetővé tételükhöz nyomós közérdek sem fűződik” [nem hivatalos fordítás]. Ezután a Bizottság kifejtette, hogy „[a]rányossági okokra tekintettel a dokumentumoknak a fent említett kategóriák keretén túlmenő vizsgálata sem szükségesnek, sem hasznosnak nem tűnik” [nem hivatalos fordítás]. A Bizottság „másodlagosan” azt is kijelentette, hogy a Lombard Klub határozat közzététele elegendő a felperes érdekeinek „megóvásához”.
- 66 E tényekre tekintettel azt kell meghatározni, köteles volt-e főszabály szerint a Bizottság az e kérelemmel érintett dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatára, majd igenlő válasz esetén azt kell megvizsgálni, mennyiben enyhítik ezt a vizsgálati kötelezettséget többek között az ebből adódó munkateherhez kapcsolódó egyes kivételek.

– A konkrét és egyenkénti vizsgálat elvégzésének kötelezettségéről

67 Az 1049/2001 rendelet 2. cikke kimondja az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférési jog elvét. Az 1049/2001 rendelet 4. cikke a hozzáférési jog alóli több kivételt határoz meg. Végül az 1049/2001 rendelet 6–8. cikkei írják elő a hozzáférés iránti kérelem elbírálásának egyes módzatait.

68 E rendelkezésekből adódóan az intézmény, melyhez az 1049/2001 rendeletre alapított kérelmet intéztek dokumentumhoz való hozzáférés iránt, köteles e kérelmet megvizsgálni, és arra választ adni, így különösen azt meghatározni, hogy a kért dokumentumok az e rendelet 4. cikkében írt kivételek valamelyikének hatálya alá tartoznak-e.

69 Márpedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem elbírálásához szükséges vizsgálatnak konkrétnek kell lennie. Ugyanis, egyrészt önmagában az a körülmény, hogy valamely dokumentum kivétellel védett érdeket érint, nem lehet elégséges indoka e kivétel alkalmazásának (erről lásd az Elsőfokú Bíróság T-20/99. sz., Denkvit Nederland kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 13-án hozott ítéletének [EBHT 2000., II-3011. o.] 45. pontját). Kivétel alkalmazása főszabály szerint csupán abban az esetben lehet indokolt, ha az intézmény előzetesen értékelte egyfelől, hogy a dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen sérti-e a védett érdeket, másfelől az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) és (3) bekezdése szerinti esetekben azt, hogy fűződik-e az érintett dokumentum hozzáférhetővé tételéhez nyomós közérdek. Másrészt, a védett érdek sérelme kockázatának ésszerűen előreláthatónak és nem pusztán hipotetikusnak kell lennie (erről lásd az Elsőfokú Bíróság T-211/00. sz., Kuijer kontra Tanács ügyben 2002. február 7-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-485. o., a továbbiakban: Kuijer II. ítélet] 56. pontját). Így a vizsgálatot, amelyet az intézménynek a kivételek alkalmazása céljából el kell végeznie, konkrétan kell végrehajtani, és annak a határozat indokolásából ki kell tűnnie (erről lásd az Elsőfokú Bíróság T-188/98. sz., Kuijer kontra Tanács ügyben 2000. április 6-án hozott ítéletének [EBHT 2000., II-1959. o., a továbbiakban: Kuijer I. ítélet] 38. pontját és a T-14/98. sz., Hautala kontra Tanács ügyben 1999. július 19-én hozott ítéletének [EBHT 1999., II-2489. o.] 67. pontját).

- 70 E konkrét vizsgálatot egyébként a kérelemmel érintett minden dokumentumra el kell végezni. Ugyanis az 1049/2001 rendeletből adódóan a rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében írt kivételek mind „a dokumentum[ra]” vonatkoznak.
- 71 Az absztrakt és általános vizsgálattal szemben a konkrét és egyenkénti vizsgálat szükségességét erősíti meg a magatartási kódex alkalmazására vonatkozó ítélkezési gyakorlat is.
- 72 Ugyanis, egyfelől a magatartási kódex, melynek alapelveit az 1049/2001 rendelet 4. cikke részben átvette, a kivételek első kategóriájában a dokumentumhoz való hozzáférés megtagadására kötelezte az intézményt, ha a hozzáférhetővé tétel „sértené” az e kivételekkel védett érdekeket. Ezért az Elsőfokú Bíróság állandó jelleggel akként határozott, hogy a feltételes módú ige használata folytán a Bizottság a dokumentumhoz való hozzáférés iránti kérelem elbírálása előtt köteles „minden egyes kért dokumentum tekintetében” megvizsgálni, ténylegesen alkalmas-e a hozzáférhetővé tétele a Bizottság rendelkezésére álló adatokra figyelemmel a kivételekkel védett valamely érdek megsértésére (az Elsőfokú Bíróság T-124/96. sz., Interporc kontra Bizottság ügyben 1998. február 6-án hozott ítéletének [EBHT 1998., II-231. o.] 52. pontja és a T-123/99. sz., JT’s Corporation kontra Bizottság ügyben 2000. október 12-én hozott ítéletének [EBHT 2000., II-3269. o.] 64. pontja). A feltételes módnak az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében történt megtartása folytán a magatartási kódexre vonatkozóan kialakított ítélkezési gyakorlat az 1049/2001 rendeletre is alkalmazható. Ezért meg kell állapítani, hogy a hozzáférés joga alóli kivételek alkalmazását az intézmény konkrétan és egyenként köteles vizsgálni a kérelemmel érintett minden egyes dokumentum esetében.
- 73 Másfelől, mint azt a Bizottság helyesen hangsúlyozza, az Elsőfokú Bíróság a WWF UK kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében ([fenti 59. pont] 64. pont) lényegében valóban akként határozott, hogy az intézmény legalább dokumentum-kategóriáinként köteles megjelölni, hogy a hozzá benyújtott kérelemben feltüntetett dokumentumokat miért tekinti a kivételek hatálya alá eső adatkategóriába tartozónak. Mindamellet, függetlenül annak kérdésétől, hogy a Bizottság által

hivatkozott pont nem csupán az indokolási szabályok egyike-e, a konkrét és egyenkénti vizsgálat mindenképpen szükséges, mivel – még akkor is, ha egyértelmű, hogy a hozzáférés iránti kérelem kivételek körébe eső dokumentumra irányul – egyedül e vizsgálat teheti lehetővé, hogy az intézmény a kérelmező részére részleges hozzáférés biztosításának lehetőségét mérlegelje az 1049/2001 rendelet 4. cikke (6) bekezdésének megfelelően. A magatartási kódex alkalmazása során továbbá az Elsőfokú Bíróság már elvetette a dokumentumok kategória szerinti és nem a dokumentumokban foglalt konkrét adatok alapján történő értékelését, mint elégtelent, mivel az intézmény által lefolytatandó vizsgálatnak lehetővé kell tennie számára annak konkrét mérlegelését, hogy a hivatkozott kivétel valóban alkalmazható-e az e dokumentumokban foglalt adatok összességére (a JT's Corporation kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [fenti 72. pont] 46. pontja).

74 Ebből tehát az következik, hogy ha valamely intézmény az 1049/2001 rendeletre alapított kérelmet kap, akkor főszabály szerint köteles elvégezni a kérelemmel érintett dokumentumok tartalmának konkrét és egyenkénti vizsgálatát.

75 E főszabály azonban nem jelenti azt, hogy minden körülmények között ilyen vizsgálat lefolytatása kötelező. Amikor ugyanis az intézmény által az 1049/2001 rendelet alapján megfogalmazott hozzáférés iránti kérelemre válaszul főszabály szerint elvégzendő konkrét és egyenkénti vizsgálat célja a kérdéses intézmény számára egyrészt annak mérlegelésének lehetővé tétele, hogy mennyiben alkalmazható a hozzáférési jog alóli valamely kivétel, másrészt a részleges hozzáférés lehetőségének mérlegelése, akkor e vizsgálat szükségtelen lehet, ha az adott ügy egyedi körülményei alapján egyértelmű, hogy a hozzáférést meg kell tagadni vagy éppen hogy meg kell adni. Ez lehet a helyzet többek között akkor, ha egyes dokumentumok vagy nyilvánvalóan teljes egészükben a hozzáférési jog alóli kivétel hatálya alá tartoznak, vagy éppen ellenkezőleg, nyilvánvalóan teljes egészükben hozzáférhetőek, vagy a Bizottság azokat ugyanilyen körülmények között már konkrétan és egyenként értékelte.

- 76 A jelen ügyben megállapítható, hogy a Bizottság a megtámadott határozatot a Lombard Klub iratok dokumentum-kategóriánkénti általános elemzésére alapozta. Megállapítható az is, hogy a Bizottság a kérelemmel érintett dokumentumoknak a hivatkozott kivételek alkalmazása vagy a részleges hozzáférés lehetőségének mérlegelése végett konkrét és egyenkénti vizsgálatát nem végezte el.
- 77 Meg kell tehát vizsgálni, hogy a felperes kérelme olyan dokumentumokra vonatkozott-e, amelyek esetében a jelen ügy körülményei folytán az ilyen konkrét és egyenkénti vizsgálat elvégzése nem volt szükséges.
- 78 E tekintetben a Bizottság a megtámadott határozatban akként vélekedett, hogy a felperes kérelmével érintett dokumentumok a hozzáférési jog négy különböző kivételének hatálya alá tartoznak.
- 79 A Bizottság által hivatkozott első kivétel az ellenőrzések céljának az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében írt védelme. A megtámadott határozatban a Bizottság e kivétel alkalmazását lényegében két okkal indokolja.
- 80 Egyrészt, a Bizottság álláspontja szerint a Lombard Klub határozat megsemmisítése iránt az Elsőfokú Bíróság előtt több keresetet indítottak, mely eljárások még mindig folyamatban vannak, azaz az Elsőfokú Bíróság ezekben még nem hozott ítéletet. Ezért harmadik személyek általi hozzáférés a dokumentumokhoz befolyásolná az ügy újabb elbírálását, amelyre a Bizottság megsemmisítés esetén köteles lenne, és e perek felpereseit bizonyos jogalapok felvetésére indítaná.

- 81 Másrészt, a Bizottság álláspontja szerint az iratok között lévő dokumentumok nagy részét a Lombard Klub határozatban szankcióval sújtott vállalkozások nyújtották be, vagy a kartellügyekben a bírság kiszabásának mellőzéséről vagy összegének csökkentéséről [nem hivatalos fordítás] szóló, a tényállás idején hatályos bizottsági közlemény (HL 1996. C 207., 4. o.) alapján vagy a 17. rendelet 11. és 14. cikke alapján történt információkérés vagy vizsgálat keretében. Következésképpen harmadik személyek ezekre vonatkozó hozzáférési lehetőségének elismerése elriasztaná a vállalkozásokat a Bizottsággal való együttműködéstől, és káros lenne az ellenőrzési és vizsgálati tevékenységre a jövőbeli ügyekben. Ugyanez az indok vonatkozik a harmadik személyektől származó dokumentumokra.
- 82 Az Elsőfokú Bíróság viszont úgy véli, hogy a Bizottság nem fogalmazhat meg ilyen általános következtetést a Lombard Klub iratok egészére nézve úgy, hogy a köztük lévő dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatát előzőleg ne végezné el.
- 83 Ugyanis, először is nem tűnik ki a megtámadott határozatból, hogy a Bizottság konkrétan vizsgálta volna, valóban besorolható-e a kérelemmel érintett minden egyes dokumentum a tizenegy meghatározott kategória egyikébe. Éppen ellenkezőleg, a megtámadott határozatnak a Bizottság által a tárgyaláson megerősített indokolása azt tartalmazza, hogy a Bizottság e felosztást legalább részben absztrakt módon végezte el. Úgy tűnik, hogy a Bizottság inkább a Lombard Klub iratok dokumentumainak tartalmáról alkotott elképzelései, semmint azok tényleges vizsgálata alapján járt el. Így e kategóriákra osztás mind a teljessége, mind a pontossága szempontjából is csupán hozzávetőleges.
- 84 Továbbá a Bizottság által a megtámadott határozatban, majd az ellenkérelemben is kifejtett megfontolások homályosak és általánosak. E megfontolások egyenkénti, azaz dokumentumról dokumentumra haladó vizsgálat hiányában nem teszik

lehetővé kellő bizonyossággal és minden körülményre kiterjedő jelleggel annak feltételezését, hogy a Bizottság érvelése – még ha elvileg megalapozott is – a Lombard Klub iratok összes dokumentumára alkalmazható. A Bizottság félelmei pusztá állítások, és ezért túlságosan hipotetikusak.

- 85 Semmi nem mutat ugyanis arra, hogy a kérelemmel érintett összes dokumentum egyértelműen a hivatkozott kifogás hatálya alá tartozna. A megtámadott határozat 1. pontjában a Bizottság maga is megjegyzi, hogy „a 4. cikk (2) bekezdésének harmadik francia bekezdésében írt kivétel nagyrészt egyes dokumentumokra, sőt hiánytalanul minden kategóriára vonatkozik” [nem hivatalos fordítás].
- 86 A Bizottság az ellenkérelméhez csatolt táblázatban ugyan jelezte, hogy álláspontja szerint a hivatkozott kifogás az iratok érintett dokumentumainak összességére vonatkozik. Azonban, mint az az előző pont fejtegetéseiből is kitűnik, e táblázat ellentmond a megtámadott határozat indokolásának.
- 87 Végül a megtámadott határozat indokolásából semmiképpen sem tűnik ki, hogy a Lombard Klub iratokat alkotó minden egyes dokumentum egyenként tekintve is az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdése harmadik francia bekezdésében írt kivétel hatálya alá tartozna. Nem tűnik ugyanis úgy, hogy az abban szereplő adatok hozzáférhetővé tétele sértené a Bizottság ellenőrzési és vizsgálati tevékenysége céljainak védelmét.
- 88 A felperes kérelmével érintett dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatának elmaradása a Bizottság által hivatkozott első kivétel hatálya alá állítólagosan tartozó dokumentumok tekintetében tehát nem indokolt.

- 89 Ugyanez állapítható meg a megtámadott határozat értelmében a második, a harmadik és a negyedik kivétel hatálya alá tartozó dokumentumokról is. E kivételek a kereskedelmi érdekek védelmével (az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első francia bekezdése), a bírósági eljárások védelmével (a 4. cikk (2) bekezdésének második francia bekezdése) és a személyiség és a magánszemély becsületének védelmével (a 4. cikk (1) bekezdésének b) pontja) függenek össze. Márpedig a megtámadott határozat 2., 3., 10., 12. és 13. pontjából kitűnik, hogy a Bizottság álláspontja szerint e kivételek csupán a kérelemmel érintett dokumentumok egy részére vonatkoznak. Többek között a megtámadott határozat 13. pontjában a Bizottság kijelenti: „lehetséges, hogy az érintett bankoktól vagy harmadik személyektől származó dokumentumok nagy része olyan adatokat is tartalmaz, amelyek hozzáférhetővé tétele a magánéletet és a személyiség integritását érintheti” [nem hivatalos fordítás].
- 90 A megtámadott határozatból tehát kitűnik, hogy a Bizottság által hivatkozott kivételek nem vonatkoznak szükségképpen a Lombard Klub iratok egészére és még az általuk esetlegesen érintett dokumentumoknak is csupán egyes részeire vonatkozhatnak.
- 91 Végül a beavatkozók az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében írt kivételre hivatkoznak. Előadják, hogy a Lombard Klub határozat megsemmisítése több keresetnek is tárgya, ezért e határozat még nem minősül „meghozottnak” a 4. cikk (3) bekezdése értelmében, ami pedig a hozzáférés teljes megtagadását indokolná. Mivel azonban a Bizottság e kivételre a megtámadott határozatban nem hivatkozott, az Elsőfokú Bíróságnak nem feladata, hogy ezen intézmény helyett eldöntse, ténylegesen alkalmazható-e a kérelemmel érintett dokumentumokra ez a kivétel.
- 92 Következésképpen a Bizottság a kivételek alkalmazásának vagy a részleges hozzáférés lehetőségének mérlegelése során főszabály szerint nem térhet ki a kérelemmel érintett minden egyes dokumentum konkrét és egyenkénti vizsgálata elől.

93 Mindemellett, mivel a jelen ügyben a Bizottság e vizsgálatot mellőzte, meg kell határozni, indokolhatja-e jogszerűen valamely intézmény a hozzáférés teljes megtagadását e vizsgálat szerinte igen jelentős munkateherével.

– A konkrét és egyenkénti vizsgálat elvégzéséhez szükséges munkateher miatti kivétel alkalmazásáról

94 Az 1049/2001 rendelet 6. cikkének (3) bekezdése szerint „[h]a a kérelem jelentős terjedelmű vagy nagy [helyes fordítása: igen nagy] számú dokumentumra vonatkozik, az érintett intézmény nem hivatalos úton tárgyalhat a kérelmezővel a méltányos megegyezés érdekében”.

95 A jelen ügy irataiból kitűnik, hogy a felperes 2002. július 24-én tárgyalt a Bizottsággal, ám e megbeszélés és az azt követő érintkezések nem vezettek megegyezésre.

96 Márpedig az 1049/2001 rendelet egyetlen olyan rendelkezést sem tartalmaz, amely az intézménynek kifejezetten megengedné, hogy a vizsgálat terjedelmét a kérelmezővel való méltányos megegyezés híján korlátozza ahhoz képest, amire a hozzáférés iránti kérelem elbírálása során egyébként köteles.

97 A megtámadott határozat bevezető részében a Bizottság a kérdéses dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatának elmaradását lényegében az arányosság elvének alkalmazásával indokolja. A Bizottság többek között kijelenti: „[a]rányossági okokra tekintettel a dokumentumoknak [az említett] kategóriák keretén túlmenő vizsgálata sem szükségesnek, sem hasznosnak nem tűnik” [nem hivatalos fordítás]. A Bizottság a megtámadott határozat 10., 13. és 24. pontjában is hivatkozott az arányosság elvének alkalmazására.

- 98 Meg kell tehát vizsgálni, hogy az 1049/2001 rendeletre alapított hozzáférés iránti kérelemmel érintett dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatának elvétől az arányosság elve folytán el lehet-e tekinteni.
- 99 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az arányosság elve azt követeli meg, hogy a közösségi intézmények jogi aktusai ne lépjenek túl a követett célok elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéken, ideértve, hogy több alkalmas intézkedés közüli választás lehetősége esetén a kevésbé kényszerítő intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a tekintetbe vett célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok (a Bíróság C-157/96. sz., National Farmers' Union és társai ügyben 1998. május 5-én hozott ítéletének [EBHT 1998., I-2211. o.] 60. pontja és az Elsőfokú Bíróság T-211/02. sz., Tideland Signal kontra Bizottság ügyben 2002. szeptember 27-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-3781. o.] 39. pontja). Az arányosság elve azt is megköveteli, hogy az eltérések ne haladják meg a kitzűzött cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket (a Bíróság 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítéletének [EBHT 1986., 1651. o.] 38. pontja és a Hautala kontra Tanács ügyben hozott ítélet [fenti 69. pont] 85. pontja).
- 100 Így a hozzáférés iránti kérelem tárgyát képező dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatának az intézmény általi megtagadása főszabály szerint az arányosság elve nyilvánvaló megsértésének minősül. A kérdéses dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálata ugyanis lehetővé teszi az intézmény számára az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (1)–(3) bekezdésében írt kivételekkel követett célok elérését, valamint a részben vagy egészben e kivételek hatálya alá tartozó dokumentumok azonosításához vezet. Tehát a kérelmező hozzáférési joga szempontjából kevésbé kényszerítő intézkedésnek minősül, mint a vizsgálat teljes megtagadása.
- 101 Figyelembe kell venni azonban annak lehetőségét is, hogy a kérelmező az 1049/2001 rendelet alapján nyilvánvalóan ésszerűtlen számú dokumentumhoz kérelmez hozzáférést, esetlegesen jelentéktelen okokból, és így kérelmének elbírálása az intézmény rendezett működését igen komolyan megbénítani képes munkaterhet okoz. Meg kell állapítani azt is, hogy abban az esetben, ha a kérelem igen nagyszámú dokumentumot érint, az intézmény joga a kérelmezővel együtt az 1049/2001

rendelet 6. cikkének (3) bekezdését alkalmazva „méltányos megoldás” keresése, még ha igen korlátozott módon is, de a kérelmező érdekei és a gondos ügyintézéshez fűződő érdek esetleges kibékítésének szükségessége figyelembevételének a lehetőségét tükrözi.

- 102 Az intézménynek tehát azokban a különleges esetekben, amikor a dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálata aránytalan adminisztratív terhet róna rá, a gondos ügyintézéshez fűződő érdek e különleges esetekben való megóvása végett lehetőséggel kell rendelkeznie egyfelől a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés érdeke, másfelől az ebből eredő munkateher egyensúlyba hozására (lásd ehhez hasonlóan a Hautala kontra Tanács ügyben hozott ítélet [fenti 69. pont] 86. pontját).
- 103 Ezzel a lehetőséggel azonban csak kivételesen lehet élni.
- 104 Ugyanis egyrészt az 1049/2001 rendeletre alapított hozzáférés iránti kérelmekkel érintett dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálata e kérelem elbírálásának körében az intézmény alapvető feladatának minősül.
- 105 Másrészt, az intézmények dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés főszabálynak minősül, míg a megtagadás lehetősége kivételnek (lásd a magatartási kódex alkalmazásában ehhez hasonlóan felállított elvről a Kuijer II. ítélet 55. pontját).
- 106 Harmadrészt, a dokumentumokhoz való hozzáférés főszabálya alóli kivételeket szűken kell értelmezni (lásd ehhez hasonlóan a magatartási kódexről az Elsőfokú Bíróság T-111/00. sz., British American Tobacco International (Investments) kontra

Bizottság ügyben 2001. október 10-én hozott ítéletének [EBHT 2001., II-2997. o.] 40. pontját). Márpedig ez az ítélkezési gyakorlat annál is inkább indokolja, hogy az intézmény által a kivétel alkalmazásának vizsgálatakor általában tanúsítandó gondosság korlátozásait különösen szűken kell értelmezni, mivel e korlátozások már a kérelem érkezésétől fogva növelik a hozzáférési jog megsértésének kockázatát.

107 Negyedrészt, a Bizottság lehetősége a szükséges konkrét és egyenkénti vizsgálat mellőzésére számos helyzetben ellentmondana a gondos ügyintézés elvének, amely a közösségi jogrend által a közigazgatási eljárásokban nyújtott garanciák között szerepel, és amelyhez kapcsolódóan a hatáskörrel rendelkező intézményt az adott ügy minden releváns ténye gondos és pártatlan vizsgálatának kötelezettsége terheli (az Elsőfokú Bíróság T-44/90. sz., La Cinq kontra Bizottság ügyben 1992. január 24-én hozott ítéletének [EBHT 1992., II-1. o.] 86. pontja és T-528/93., T-542/93., T-543/93. és T-546/93. sz., Métropole Télévision és társai kontra Bizottság ügyben 1996. július 11-én hozott ítéletének [EBHT 1996., II-649. o.] 93. pontja).

108 Ötödrészt, a hozzáférési jog gyakorlásához és a kérelmező érdekeinek érvényesítéséhez szükséges munkateher figyelembevétele e jog terjedelmének meghatározásában főszabály szerint nem játszik szerepet.

109 A kérelmező érdekét tekintve ugyanis az 1049/2001 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerint a kérelmező nem köteles megindokolni a kérelmet, tehát általában semmiféle érdekeltséget nem kell bizonyítania.

110 A kérelem elbírálásához szükséges munkateher tekintetében az 1049/2001 rendelet kifejezetten szabályozza azt a lehetséges esetet, amikor a kérelem igen nagyszámú dokumentumra vonatkozik, mert 7. cikkének (3) bekezdésében és 8. cikkének (2) bekezdésében akként rendelkezik, hogy kivételes esetekben, például amikor a kérelem jelentős terjedelmű vagy igen nagyszámú dokumentumra vonatkozik, a kérelem, illetve a megerősítő kérelem elbírálásának határideje meghosszabbítható.

- 111 Hatodrészt, a kérelem elbírálásához szükséges munkateher nem csupán a kérelemmel érintett dokumentumok számától és terjedelmétől függ, hanem azok jellegétől is. Következésképpen igen nagyszámú dokumentum konkrét és egyenkénti vizsgálatának szükségességéből önmagában még nem állapítható meg, mekkora munkaterhet jelent a hozzáférés iránti kérelem elbírálása, mivel a munkateher a vizsgálat szükséges részletességétől is függ.
- 112 Következésképpen e vizsgálati kötelezettségtől csak kivételesen lehet eltérni, egyedül akkor, ha a dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálata különösen súlyos, az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív tehernek bizonyul (lásd ehhez hasonlóan a Kuijer II. ítélet 57. pontját).
- 113 Továbbá, mivel az intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférés joga képezi a főszabályt, a kérelem folytán elvégzendő feladat ésszerűtlenségén alapuló kivételre hivatkozó intézmény köteles az ésszerűtlenség mértékét bizonyítani.
- 114 Végül, ha az intézmény bizonyította a kérelemmel érintett dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatához szükséges adminisztratív teher ésszerűtlen voltát, akkor köteles egyeztetést megkísérelni a kérelmezővel, egyrészt azért, hogy a kérdéses dokumentumok megszerzésére vonatkozó érdekelttségéről tudomást szerezzen, vagy azt a kérelmezővel pontosíttassa, másrészt azért, hogy konkrétan figyelembe vegye a rendelkezésére álló, a dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálatánál kevésbé kényszerítő lehetőségeket. Mivel azonban a dokumentumokhoz való hozzáférés joga képezi a főszabályt, az intézmény még ebben az összefüggésben is azt a lehetőséget köteles előnyben részesíteni, amelyik nem minősül az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó adminisztratív tehernek, és egyben a kérelmező hozzáférési joga szempontjából a legkedvezőbb.

- 115 Ebből adódóan az intézmény a konkrét és egyenkénti vizsgálat elől csak azután térhet ki, hogy minden más figyelembe vehető lehetőséget ténylegesen tanulmányozott, és határozatában aprólékosan kifejtette, miért jelentenek e más lehetőségek is ésszerűtlen munkaterhet.
- 116 A jelen ügyben tehát azt kell vizsgálni, olyan helyzetben volt-e a Bizottság, hogy számára a kérelemmel érintett dokumentumok konkrét és egyenkénti vizsgálata az ésszerű elvárhatóság kereteit meghaladó terhet jelentett, és így a kérelmező érdekét figyelembe véve a kérelem elbírálásának más lehetőségeit vette számba adott esetben a munkaterhe szempontjából kevésbé kényszerítő intézkedés esetleges elfogadása végett.
- 117 Először is a kérelemmel érintett minden egyes dokumentum konkrét és egyenkénti vizsgálatának ésszerűtlen jellegéről szólva meg kell jegyezni, hogy a megtámadott határozat nem tartalmazza a Lombard Klub iratok dokumentumainak pontos számát, hanem csupán azok oldalainak számát. Az oldalak számára tett pusztán utalás önmagában nem elegendő a konkrét és egyenkénti vizsgálat munkaterhének felbecsléséhez. Azonban figyelemmel a Bizottság által a megtámadott határozatban megállapított kategóriákra egyfelől és a kérdéses iratok jellegére másfelől, az iratokból világosan kitűnik, hogy az érintett dokumentumok száma igen nagy.
- 118 Továbbá, a több mint 47 000 oldal terjedelmű és a Bizottság által megállapított kategóriákba tartozó dokumentumokat is tartalmazó iratok áttekintése rendkívül komoly terhet jelent.
- 119 Ugyanis, egyrészt úgy tűnik, hogy a Lombard Klub iratok dokumentumai időbeli sorrendben vannak. E tekintetben a tárgyalás során a Bizottság kifejtette: a

megtámadott határozat dátumára figyelemmel még nem történt meg a felperes kérelmével érintett dokumentumoknak az 1049/2001 rendelet 11. cikkében előírt felvétele a nyilvántartásba, melynek terjedelme az eljárási szabályzatának módosításáról szóló, 2001. december 5-i bizottsági határozat 8. cikkének (1) bekezdése szerint fokozatosan bővül.

- 120 Másrészt, a Bizottság által azonosított főbb kategóriákra és a megtámadott határozat indokaira figyelemmel megállapítható, hogy a felperes kérelmével érintett dokumentumok számos olyan adatot – így különösen a Lombard Klub iratokban szereplő bankok kereskedelmi érdekeit esetlegesen sértő adatokat – tartalmaznak, amelyeket a hozzáférési jog alóli kivételekre tekintettel konkrétan elemezni kell.
- 121 Harmadrészt, a Bizottság által azonosított főbb kategóriákra figyelemmel az is megállapítható, hogy a Lombard Klub iratok jelentős számban tartalmaznak harmadik személyektől származó dokumentumokat. Így az ezen iratokban lévő valamennyi dokumentum konkrét és egyenkénti vizsgálatához szükséges munkateher súlyát tovább növelheti az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (4) bekezdése alkalmazásával e harmadik személyekkel történő egyeztetés esetleges szükségessége.
- 122 A jelen ügyben tehát számos indok alapján feltételezhető, hogy a Lombard Klub iratok minden egyes dokumentumának konkrét és egyenkénti vizsgálata igen jelentős munkatehernek minősül. Azonban – noha azt nem szükséges véglegesen eldönteni, elégséges bizonyítékai-e ezek az indokok annak, hogy a szükséges munkateher mértéke meghaladja a Bizottságtól ésszerűen elvárhatót – emlékeztetni kell arra, hogy a felperes részére minden hozzáférést egészében megtagadó megtámadott határozat egyedül abban az esetben lehetett volna jogszerű, ha a Bizottság előzetesen konkrétan kifejtette volna, miért jelentenek a minden egyes érintett dokumentum konkrét és egyenkénti vizsgálatán kívüli lehetőségek is ésszerűtlen munkaterhet.

- 123 Márpedig a jelen ügyben a felperes 2002. június 14-én bejelentette a Bizottságnak, hogy eljárásának célja a BAWAG ellen az osztrák bíróságok előtt indított eljárásokban bizonyítékok szerzése.
- 124 Az is megállapítható, hogy a Bizottság szolgálataival 2002. július 24-én tartott megbeszélésen a VKI képviselői megemlítették annak lehetőségét, hogy a felperes írásban kötelezettséget vállaljon, miszerint a megszerzendő adatokat kizárólag a fogyasztói jogok érvényesítése céljából használja fel.
- 125 Továbbá a felperes 2002. szeptember 26-i megerősítő kérelmében kijelentette, hogy elsősorban nem a Bizottság belső dokumentumai érdeklík, ezért a megtámadott határozatban a Bizottság e dokumentumokat a vizsgálat köréből ki is rekesztette.
- 126 A megtámadott határozat indokolásából mindezen adatok ellenére sem tűnik ki, hogy a Bizottság – az ésszerűtlen munkaterhet nem okozó, ám a felperes számára az érintett dokumentumokhoz való legalább részleges hozzáférés lehetővé tételének esélyét növelő gondosság tanúsítása végett – konkrétan és kimerítően foglalkozott volna a különböző felmerülő lehetőségekkel.
- 127 Valamint a megtámadott határozatban a Bizottság „másodlagosan” azt is kijelentette, hogy a Lombard Klub határozat közzététele elegendő a felperes érdekeinek „megóvásához”.

- 128 Továbbá a megtámadott határozat 24. pontjában a Bizottság a következő megfogalmazással tagadta meg a Lombard Klub iratok dokumentumaihoz való részleges hozzáférést:

„A jelen ügyben a kérelem elbírálása érdekében kategóriákba, valamint részben alkategóriákba soroltuk az iratok valamennyi dokumentumát. A másik lehetőség minden egyes dokumentum – esetlegesen harmadik személyekkel folytatandó egyeztetés utáni – vizsgálata lett volna. A szóban forgó iratok több mint 47 000 oldalból állnak, nem számítva a belső dokumentumokat. Mivel a kategóriánkénti vizsgálatból kitűnően az iratokban lévő dokumentumok igen nagy része – néhány, már közzétett dokumentumot kivéve – a rendeletben írt kivételek hatálya alá tartozik, külön-külön minden egyes dokumentum vizsgálata kezelhetetlen, és aránytalan munkaterhet róna a Bizottságra. Ugyanis az esetlegesen hozzáférhetővé tehető egyéb dokumentumrészek vagy dokumentumok nagy valószínűséggel nem szolgálnák sem a VKI-nek a polgári eljárásokban érintett bankok magatartása jogellenességének bizonyítása iránti érdekét, sem más közérdeket.”

- 129 Úgy tűnik tehát, hogy a Bizottság igencsak másodlagosan vette figyelembe a felperes érdekét, amikor kétféle gyakorlat – egyfelől a Lombard Klub iratok egyenkénti vizsgálatának, másfelől az e dokumentumok jelleg szerinti kategóriáira korlátozott vizsgálat – valószínű hatásait hasonlította össze.

- 130 Nem tűnik ki ezzel szemben a megtámadott határozat indokolásából, hogy a Bizottság konkrét, pontos és aprólékos módon értékelte volna egyrészt a munkaterhének korlátozása céljából tekintetbe vehető egyéb lehetőségeket, másrészt a felperes hozzáférési jogára nézve esetleg kevésbé kényszerítő intézkedés elfogadása helyett a vizsgálatról való eltekintést lehetővé tévő okokat. Különösen az nem tűnik ki a megtámadott határozat indokolásából, hogy az időbeli sorrendbe állított iratokban lévő dokumentumok azonosítása körében a Bizottság konkrétan tanulmányozta volna annak lehetőségét, hogy a Lombard Klub iratokban szereplő bankoktól az általuk beadott dokumentumokra vonatkozóan egyes dokumentumoknak az iratok közötti könnyebb megtalálását esetleg lehetővé tévő adatok

közlését kérje. Továbbá ellenkérelmében a Bizottság ugyan kijelentette, hogy tartalomjegyzék készítése aránytalan feladat lett volna, e lehetőség mérlegelését azonban a megtámadott határozat egyáltalán nem említi, így e lehetőség nem tekinthető konkrétan vizsgálatnak. Végül a megtámadott határozatból az sem tűnik ki, hogy a Bizottság felbecsülte volna azon néhány dokumentum egyenkénti és konkrét vizsgálatának munkaterhét, melyek a felperes érdekeinek azonnali és kezdetben esetleg csak részleges kielégítésére a legalkalmasabbak lehettek volna.

- 131 A felperes hozzáférési jogának a Bizottság általi pusztá megtagadása következtében téves jogalkalmazás. Az első és a negyedik jogalapnak tehát helyt kell adni. Így a megtámadott határozatot a felperes többi jogalapja megítélésének szükségessége nélkül is meg kell semmisíteni.

Az iratok bemutatása iránti kérelemről

- 132 A közösségi bíróságok feladata valamely dokumentum bemutatásának szükségességéről a jogvita körülményei alapján, az eljárási szabályzat bizonyítási eszközeire vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően határozni (a Bíróság C-196/99. P. sz., *Aristrain kontra Bizottság* ügyben 2003. október 2-án hozott ítéletének [EBHT 2003., I-11 049. o.] 67. pontja).

- 133 Mivel a felperes első és negyedik jogalapjának anélkül kell helyt adni, hogy a kérdéses dokumentumok vizsgálata szükséges lenne, a jelen ügyben semmiképpen nem szükséges a kért bemutatás elrendelése.

A költségekről

- 134 Az eljárási szabályzat 87. cikke 2. §-ának értelmében az Elsőfokú Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság pervesztes lett, a VKI költségeinek viselésére kell kötelezni ez utóbbi fél kérelmének megfelelően.
- 135 Az eljárási szabályzat 87. cikke 4. §-a harmadik albekezdésének értelmében az Elsőfokú Bíróság elrendelheti, hogy a beavatkozók maguk viseljék saját költségeiket. A jelen ügyben a beavatkozók maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG (kibővített első tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) Az Elsőfokú Bíróság a COMP/36.571/D-1. sz. Osztrák bankok – „Lombard Klub” ügy irataiba való betekintés iránti kérelemről szóló, D(2002) 330472. sz. határozatot megsemmisíti.

2) Az Elsőfokú Bíróság a Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.

3) A beavatkozók maguk viselik saját költségeiket.

B. Vesterdorf

M. Jaeger

P. Mengozzi

M. E. Martins Ribeiro

I. Labucka

Kihirdetve Luxembourgban, a 2005. április 13-i nyilvános ülésen.

H. Jung

hivatalvezető

B. Vesterdorf

elnök