ESIMESE ASTME KOHTU OTSUS (kolmas koda laiendatud koosseisus)

9. september 2008 *

Kohtuasjas T-403/05,

MyTravel Group plc, asukoht Rochdale, Lancashire (Ühendkuningriik), esindajad: D. Pannick, *QC*, A. Lewis, *barrister* M. Nicholson, *solicitor* S. Cardell ja *solicitor* B. McKenna,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: esialgu P. Hellström ja P. Costa de Oliveira, hiljem X. Lewis ja P. Costa de Oliveira,

kostja,

mille ese on nõue tühistada komisjoni 5. septembri 2005. aasta otsus (D(2005) 8461) ja 12. oktoobri 2005. aasta otsus (D(2005) 9763), millega jäetakse rahuldamata hageja taotlus võimaldada talle juurdepääs komisjoni 22. septembri 1999. aasta otsuse 2000/276/EÜ, millega tunnistatakse koondumine kokkusobimatuks ühisturu ja Euroopa Majanduspiirkonna lepinguga (juhtum IV/M.1524 – Airtours/First Choice)

* Kohtumenetluse keel: inglise.

(EÜT 2000, L 93, lk 1), teatavatele ettevalmistavatele dokumentidele, samuti dokumentidele, mille komisjoni talitused koostasid pärast selle otsuse tühistamist Esimese Astme Kohtu 6. juuni 2002. aasta otsusega T-342/99: Airtours *vs.* komisjon (EKL 2002, lk II-2585),

EUROOPA ÜHENDUSTE
ESIMESE ASTME KOHUS (kolmas koda laiendatud koosseisus),

koosseisus: koja esimees J. Azizi, kohtunikud J. D. Cooke, E. Cremona, I. Labucka ja S. Frimodt Nielsen (ettekandja),

kohtusekretär: ametnik C. Kantza,

arvestades kirjalikus menetluses ja 29. aprilli 2008. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

Õiguslik raamistik

1 EÜ artiklis 255 ette nähtud institutsioonide dokumentidega tutvumise õiguse kasutamise põhimõtted, tingimused ja piirangud määratleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331).

2 Selle määruse artikli 2 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Kõigil liidu kodanikel ning kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, arvestades käesolevas määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid."

3 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigete 2 ja 3 kohaselt:

„2. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:

– […],

– kohtumenetlust ja õigusnõustamist,

– kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki,

välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

3. […]

Juurdepääs dokumentidele, mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest, keelatakse isegi

pärast otsuse tegemist, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve."

Vaidluse aluseks olevad asjaolud

1. *Airtoursi ja First Choice'i tehingust Airtoursi kohtuotsusele järgnenud asjaoludeni*

4 29. aprillil 1999 teatas hageja, Briti reisikorraldaja Airtours plc (praeguse ärinimega MyTravel Group plc) oma kavatsusest omandada aktsiabörsil osalus ühe oma konkurentidest Ühendkuningriigis, First Choice plc kogu kapitali ulatuses. Samal päeval teatas Airtours komisjonile sellest koondumiskavast vastavalt nõukogu 21. detsembri 1989. aasta määrusele (EMÜ) nr 4064/89 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (parandatud redaktsioon EÜT 1990, L 257, lk 13; ELT eriväljaanne 08/01, lk 31), muudetud nõukogu 30. juuni 1997. aasta määrusega (EÜ) nr 1310/97 (EÜT L 180, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 164).

5 Komisjon kuulutas 22. septembri 1999. aasta otsusega 2000/276/EÜ (juhtum IV/M.1524 – Airtours/First Choice) (EÜT 2000, L 93, lk 1; edaspidi „Airtoursi otsus") selle koondumistehingu kokkusobimatuks ühisturu ja Euroopa Majanduspiirkonna lepinguga määruse nr 4064/89 artikli 8 lõike 3 alusel. Airtours esitas selle otsuse vastu tühistamishagi.

6 Esimese Astme Kohus tühistas Airtoursi otsuse 6. juuni 2002. aasta otsusega kohtuasjas T-342/99: Airtours *vs.* komisjon (EKL 2002, lk II-2585; edaspidi „Airtoursi kohtuotsus").

7 Pärast Airtoursi kohtuotsust kutsus komisjon kokku konkurentsi peadirektoraadi ja õigustalituse ametnikest koosneva töörühma, et uurida, kas selle kohtuotsuse peale tuleks esitada apellatsioonkaebus ja hinnata, millist mõju avaldab kohtuotsus menetlustele, mida kohaldatakse koondumiste kontrollimisel või teistes valdkondades. Selle töörühma aruanne esitati konkurentsiküsimuste eest vastutavale komisjoniliikmele 25. juulil 2002, enne apellatsioonkaebuse esitamise tähtaja lõppemist.

8 18. juunil 2003 esitas hageja kahju hüvitamise hagi Airtoursi ja First Choice'i vahelise koondumistehingu komisjonipoolsel menetlemisel ja hindamisel temale väidetavalt tekitatud kahju hüvitamiseks (kohtuasi T-212/03: MyTravel *vs.* komisjon, edaspidi „kahju hüvitamise hagi").

2. *Dokumentidele juurdepääsu taotlus*

9 Hageja taotles 23. mai 2005. aasta kirjas määruse nr 1049/2001 alusel komisjonilt juurdepääsu paljudele dokumentidele. Taotluses viidatud dokumentideks olid töörühma aruanne (edaspidi „aruanne"), aruande ettevalmistamisega seotud dokumendid (edaspidi „töödokumendid") ning juhtumi Airtours/First Choice toimikus olevad dokumendid, millel aruanne põhineb või millele selles viidatakse (edaspidi „teised sisedokumendid").

10 Taotlusega hõlmatud dokumentide arvu arvestades pidasid komisjon ja hageja üksteisega nõu, et leida õiglane lahendus vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 6 lõikele 3. Saavutatud kokkuleppe kohaselt otsustati käsitleda eraldi esiteks aruannet ja töödokumente ning teiseks teisi sisedokumente.

Aruanne ja töödokumendid (esimene otsus)

11 Komisjon teatas 12. juuli 2005. aasta kirjas hagejale, et aruannet ja töödokumente ei ole võimalik talle edastada, kuna neile laieneb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises ja kolmandas taandes ja artikli 4 lõike 3 teises lõigus sätestatud erand üldsuse õigusest tutvuda komisjoni dokumentidega, ning et ei ole ülekaalukat üldist huvi, mis õigustaks nende avaldamist.

12 Hageja tegi 19. juuli 2005. aasta kirjaga kordustaotluse määruse nr 1049/2001 artikli 7 lõike 2 alusel.

13 5. septembri 2005. aasta kirjaga (D(2005) 8461) (edaspidi „esimene otsus") andis komisjon loa täielikuks juurdepääsuks kolmele dokumendile (tööplaan, ajakava ja töörühma volitus) ja osaliseks juurdepääsuks kahele teisele dokumendile (viidatud numbrite 13 ja 16 all). Teiste taotletud dokumentide osas keeldus komisjon edastamast aruannet ja teisi töödokumente, kinnitades eelnevalt esitatud põhjuseid.

14 Põhjendamaks keeldu lubada juurdepääsu kogu aruandele ja teatavatele töödokumentidele, viitab komisjon esimeses otsuses määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teisele lõigule (punktid I.3, II ja lisa „Töödokumentide loetelu"). Ta täpsustab, et aruande puhul on tegemist sisedokumendiga, milles kajastub tema talituste hinnang Airtoursi kohtuotsuse vastu hagi esitamise ja koondumiste valdkonna uurimismenetluste läbivaatamise võimalikkusele. Komisjoni väitel kahjustaks avaldamine oluliselt tema otsustamisprotsessi, kuna avaldamine seaks ohtu taoliste dokumentide autorite arvamusvabaduse, kui nad dokumente koostades peaksid arvestama võimalusega, et nende hinnangud avaldatakse üldsusele, ja seda isegi pärast seda, kui otsus, mis nende hinnangut arvesse võtab, on vastu võetud.

15 Põhjendamaks keeldumist lubada juurdepääsu aruande osadele B ja F.1 ja teatavatele töödokumenditele, viitab komisjon ka määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teisele taandele (punktid I.1, II ja esimese otsuse lisa „Töödokumentide loetelu"). Komisjoni väitel sisaldavad need osad hinnangut selle kohta, kas on võimalik esitada Airtoursi kohtuotsuse peale apellatsioonkaebus, pidades silmas asjaolu, et hageja esitatud kahju hüvitamise hagi käsitleb hinnanguid, mida komisjon on Airtoursi otsuses andnud. Nimetatud osade avaldamine selles kahju hüvitamise hagi menetlemise staadiumis võiks seega kahjustada komisjoni õigust esitada selles menetluses oma väited kiretus ja kõikidest välistest mõjutustest vabas õhustikus. Vastuseks hageja poolt kordustaotluses esitatud argumendile märgib komisjon esimeses otsuses, et aruande osad B ja F.1 on koostatud „pidades silmas üksnes konkreetset kohtumenetlust", s.o Airtoursi kohtuasja menetlust, vastavalt lahendusele, millele Esimese Astme Kohus jõudis 7. detsembri 1999. aasta otsuses kohtuasjas T-92/98: Interporc *vs.* komisjon (EKL 1999, lk II-3521).

16 Põhjendamaks juurdepääsu keelamist aruande osadele C, D, E ja F.2 ning teatavatele töödokumentidele, viitab komisjon määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandale taandele (esimese otsuse punktid 1.2, II ja lisa „Töödokumentide loetelu"). Tema väitel on nende osade puhul tegemist koondumiste valdkonna olemasolevate menetluste suhtes teostatud siseauditi tulemusega, mis viidi läbi eesmärgiga anda soovitusi, et muuta need menetlused paremaks ja korraldada ümber komisjoni talitused. Komisjon märgib, et sellise teabe avaldamine kahandaks tema enese ümberkorraldamise võimet koondumiste valdkonnas ning et neid soovitusi ei oleks olnud võimalik anda, kui auditit ei oleks saanud sõltumatult läbi viia. Ta rõhutab, et see erand jääb kehtima ka peale auditi lõppemist, kuna see kaitseb nii selle auditi läbiviimist kui eesmärki.

17 Lisaks märgib komisjon, et eespool viidatud erandid kehtivad juhul, kui vastava dokumendi avaldamine ei teeni ülekaalukaid üldisi huve (esimese otsuse punkt IV). Ta täpsustab, et see üldine huvi peab üles kaaluma juurdepääsukeeluga kaitstud huvi. Samas ei ole hageja tema väitel esitanud ühtegi argumenti, mille puhul oleks tegemist sellise ülekaaluka üldise huviga. Vastupidi, komisjon rõhutab, et hageja huvi kõnealuste dokumentide kasutamise vastu puudutab tema seadusjärgsete õiguste kaitset seoses Esimese Astme Kohtu menetluses oleva hüvitisehagiga, mis vastab pigem erahuvile.

Seetõttu leiab komisjon, et konkreetsed huvid, millele ta viitab, kaaluvad üles üldise huvi nende dokumentide avaldamiseks.

Teised sisedokumendid (teine otsus)

18 Komisjon vastas teisi dokumente puudutavale juurdepääsutaotlusele 1. augusti 2005. aasta kirjaga. Mõned kõnealustest dokumentidest on osaliselt avaldatud, samas kui juurdepääs teistele dokumentidele keelati selle kirja punktides II.1–II.9 toodud põhjustel.

19 Hageja esitas kordustaotluse määruse nr 1049/2001 artikli 7 lõike 2 alusel 5. augusti 2005. aasta kirjaga.

20 12. oktoobri 2005. aasta kirjaga (D(2005) 9763) (edaspidi „teine otsus") andis komisjon täiendava osalise juurdepääsu mitmele hageja taotluses nimetatud dokumendile. Komisjon kinnitas oma esialgset otsust seoses juurdepääsu keelamisega ülejäänud dokumentidele.

21 Teises otsuses viitab komisjon määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teisele lõigule ja artikli 4 lõike 2 kolmandale taandele, et põhjendada oma keeldu lubada juurdepääsu järgmistele dokumentidele:

– kavandid seoses määruse nr 4064/89 artikli 6 lõike 1 punkti c alusel tehtava otsuse, vastuväiteteatise ja lõppotsusega juhtumi Airtours/First Choice menetluses (edaspidi „otsusekavandid") (teise otsuse punkt II.6 ja selle lisa I jaotises 6

nimetatud dokumendid), niivõrd kui tegemist on ettevalmistavate sisedokumentidega, mille avaldamine üldsusele kahjustaks oluliselt otsustamisprotsessi koondumiste kontrolli valdkonnas;

– konkurentsi peadirektoraadi peadirektori poolt konkurentsiküsimuste eest vastutavale komisjoniliikmele esitatud teatised (edaspidi „volinikule esitatud teatised") (teise otsuse punkt II.1 ja lisas I viidatud dokumendid 1.1–1.8), niivõrd kui nende puhul on tegemist sisekasutuseks ettenähtud arvamustega, mis on mõeldud Airtoursi otsuse ettevalmistamiseks, ning niivõrd, kui nende avaldamine üldsusele kahandaks konkurentsi peadirektoraadi võimet oma seisukohta selgitada ning komisjoniliikmete võimet võtta vastu hästipõhjendatud otsuseid. Komisjon märgib, et seda analüüsi ei sea kahtluse alla asjaolu, et Airtoursi otsus oli selleks ajaks juba vastu võetud, kuna nende dokumentide avaldamine üldsusele võiks ikkagi mõjutada tema otsustamisprotsessi seoses sarnaste juhtumitega (näiteks keeldumine avaldada vastuväiteteatist juhtumi EMI/Time Warner menetluses võimaldas seda, et komisjon ei olnud sellise välise surve all, mida ta oli pidanud tundma sama sektorit puudutanud juhtumi BMG/Sony puhul);

– konkurentsi peadirektoraadi poolt komisjoni teistele talitustele, sealhulgas õigustalitusele saadetud teatised, et edastada ja taotleda adressaatide arvamusi otsusekavandite kohta (edaspidi „teistele talitustele saadetud teatised"). Komisjon teeb selles osas vahet õigustalitusele saadetud teatiste koopiatel (numbrite 2.1–2.5 all viidatud dokumendid) ja teistele talitustele edastatud dokumentidel (numbrite 4.1–4.5 all viidatud dokumendid). Seoses õigustalitusele suunatud dokumentidega märgib komisjon, et need dokumendid on otseselt seotud neile järgnenud õiguslike arvamustega ning nende avaldamine avalikustaks selle arvamuse kujundamisel osalenud isikud, mis aga kahjustaks oluliselt komisjoni otsustamisprotsessi (teise otsuse punkt II.2). Komisjoni teistele talitustele saadetud koopiate osas märgib komisjon, need dokumendid on koostatud sisekonsultatsioonide raames ning need peegeldavad otsustamisprotsessi kollektiivsust. Komisjon rõhutab, et seega tuleb seda otsustamisprotsessi kaitsta igasuguse olulise mõjutamise eest, mis võib olla sellise teabe üldsusele avaldamise tagajärg (teise otsuse punkt II.4);

– teatised, mille komisjoni teised talitused esitasid vastuseks konkurentsi peadirektoraadi eespool nimetatud viiele teatisele ja mis sisaldavad asjaomaste talituste analüüsi otsusekavandite kohta (edaspidi „muude talituste kui õigustalitus poolt vastuseks esitatud teatised") (numbrite 5.1–5.10 all viidatud dokumendid). Komisjon märgib, et need teatised on tehtud tema enda otsustamisprotsessis osalenud talituste vahelistes ja sisestes konsultatsioonides. Ta rõhutab, et nende talituste võime väljendada oma arvamusi on koondumiste kontrolli valdkonnas hädavajalik ning et see võime kahaneb, kui vastavad talitused peaksid seda liiki teatisi koostades arvestama võimalusega, et nende arvamuse võib kas või pärast juhtumi sulgemist üldsusele avaldada (teise otsuse punkt II.5).

22 Teises otsuses viitab komisjon ka määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teise taande kohaldamisele seoses viie teatisega, mida õigustalitus vastuseks konkurentsi peadirektoraadi viiele teatisele esitas (edaspidi „õigustalituse poolt vastuseks esitatud teatised") (punkt II.3 ja numbrite 3.1–3.5 all viidatud dokumendid). Komisjon keelas juurdepääsu neile dokumentidele, kuna nendes sisaldub õigustalituse analüüs otsusekavandite kohta. Samas märgib komisjon, et nende õiguslike arvamuste avaldamine võib viia ebakindluseni koondumiste kontrolli valdkonnas tehtud otsuste õiguspärasuse osas, millel omakorda oleks negatiivne mõju ühenduse õiguskorra stabiilsusele ja komisjoni talituste tõhusale toimimisele (Esimese Astme Kohtu 23. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas T-84/03: Turco *vs.* nõukogu, EKL 2004, lk II-4061, punktid 54–59). Ta täpsustab, et kõiki õigustalituse poolt vastuseks esitatud teatisi kontrolliti ükshaaval ning et asjaolu, et ka osalist juurdepääsu ei ole võimalik lubada, ei tähenda, et õigusnõustamise kaitset kasutati erandit õigustava üldise põhjendusena.

23 Lisaks viitab komisjon teises otsuses teatavate sisedokumentide erilisele seisundile; need olid dokumendid, millele ei lubatud täielikku või osalist juurdepääsu. Tegemist on eelkõige ärakuulamise eest vastutava ametniku aruandega juhtumi Airtours/First Choice menetluses, konkurentsi peadirektoraadi poolt nõuandekomiteele esitatud teatistega ning First Choice'i tegevuskoha külastamist puudutava toimikuteatisega.

24 Lõpuks märgib komisjon, et eespool viidatud erandid ei kehti juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve (teise otsuse punkt V). Ta toonitab, et antud juhul ei ole hageja esitanud ühtegi argumenti, millest ilmneks, et selline ülekaalukas üldine huvi on

olemas. Komisjoni väitel on selles asjas ülekaalukaks huviks pigem tema otsustamisprotsessi kaitse sarnastes asjades ning õigusnõustamise kaitse.

Menetlus ja poolte nõuded

25 Hageja esitas hagiavalduse, mis saabus Esimese Astme Kohtu kantseleisse 15. novembril 2005.

26 6. detsembri 2007. aasta otsusega määrati kohtuasi laiendatud koosseisule.

27 Ettekandja-kohtuniku ettekande põhjal otsustas Esimese Astme Kohus (kolmas koda laiendatud koosseisus) avada suulise menetluse.

28 Poolte kohtukõned ja Esimese Astme Kohtu küsimustele antud vastused kuulati ära 29. aprilli 2008. aasta kohtuistungil.

29 Hageja palub Esimese Astme Kohtul:

– tühistada esimene otsus;

– tühistada teine otsus;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

30 Komisjon palub Esimese Astme Kohtul:

– jätta hagi rahuldamata;

– mõista kohtukulud välja hagejalt.

Õiguslik käsitlus

1. *Sissejuhatavad märkused*

31 Tuleb meenutada, et juurdepääs institutsioonide dokumentidele kujutab endast õiguspõhimõtet ja keelduv otsus on kehtiv vaid siis, kui see on põhjendatud mõne määruse nr 1049/2001 artiklis 4 ette nähtud erandiga.

32 Pidades silmas määrusega nr 1049/2001 taotletavaid eesmärke, eelkõige selle põhjenduses 2 meenutatud asjaolu, et üldsuse õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega on seotud institutsioonide demokraatliku olemusega, ja asjaolu, et määrus peab – nagu näitavad määruse põhjendus 4 ja artikkel 1 – tagama avalikkusele võimalikult laiaulatusliku juurdepääsu, tuleb selle artiklis 4 loetletud erandeid tõlgendada ja kohaldada kitsalt (Euroopa Kohtu 18. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-64/05 P: Rootsi *vs.* komisjon jt, EKL 2007, lk I-11389, punkt 66, ja Esimese Astme Kohtu 6. juuli 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-391/03 ja T-70/04: Franchet ja Byk *vs.* komisjon, EKL 2006, lk II-2023, punkt 84).

33 Selles osas tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast samuti, et erandi kohaldamise õigustamiseks ei piisa üksnes asjaolust, et vastav dokument puudutab erandiga kaitstud huve. Põhimõtteliselt saab erandi kohaldamist õigustada ainult juhtudel, kui institutsioon on eelnevalt hinnanud esiteks seda, kas dokumendile juurdepääs ohustaks kaitstud huvi konkreetselt ja reaalselt ning teiseks seda, kas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 2 ja 3 käsitletud olukorras teenib avaldamine ülekaalukaid üldisi huve. Lisaks peab kaitstud huvi kahjustamise oht olema mõistlikult ettenähtav ning sugugi mitte ainult oletuslik. See hindamine peab nähtuma otsuse põhjendustest (vt selle kohta Esimese Astme Kohtu 13. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas T-2/03: Verein für Konsumenteninformation *vs.* komisjon, EKL 2005, lk II-1121, punkt 69).

34 Käesolevat hagi tulebki uurida eeltoodud kohtupraktika alusel.

2. *Aruannet ja töödokumente käsitlev esimene otsus*

35 Esimeses otsuses tugines komisjon kolmele määruses nr 1049/2001 ette nähtud erandile, et keelata juurdepääs aruandele ja teatavatele dokumentidele (vt eespool punktid 14–16). Esimene viidatud erand tuleneb artikli 4 lõike 3 teisest lõigust (otsustamisprotsessiga seotud erand), teine artikli 4 lõike 2 kolmandast taandest (kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolliga seotud erand) ja kolmas artikli 4 lõike 2 teisest taandest (kohtumenetluse ja õigusnõustamisega seotud erand).

Otsustamisprotsessiga seotud erand

Poolte argumendid

36 Kõigepealt, hageja märgib, et otsustamisprotsessiga seotud erandit ei saa kohaldada kogu aruandele, minemata seejuures vastuollu määruse nr 1049/2001 eesmärgiga, milleks – kui teatud väga piiratud juhud välja arvata – on selle protsessi läbipaistvaks

muutmine. Hageja viitab seejuures dokumentidele juurdepääsuõigusest kehtestatud erandite kitsa tõlgendamise põhimõttele; asjaolule, et kõnealune erand kehtib üksnes juhul, kui dokumendi avaldamine kahjustab „tõsiselt" otsustamisprotsessi; ning põhimõttele, mille kohaselt eeldus avaldamise kasuks on tugevam juhul, kui kavandatud otsus on juba vastu võetud (komisjoni 30. jaanuari 2004. aasta aruande KOM(2004) 45 (lõplik) määruse nr 1049/2001 põhimõtete rakendamise kohta, edaspidi „määruse rakendamise aruanne", punkt 3.4.4). Arvestades antud asja asjaolusid ja komisjoni otsust mitte esitada apellatsioonkaebust Airtoursi kohtuotsuse peale, ei saanud komisjon väita, et aruande avaldamine kahjustaks oluliselt tema võimet võtta tulevikus vastu otsuseid sarnastel asjaoludel. Sisehinnanguid halduspraktikale ei peaks andma avalikkuse pilgu eest varjatult ning selle protsessi sõltumatust ei mõjutaks selle tulemuse avaldamine pärast seda, kui hinnangud on kord juba antud. Juurdepääsu keelamine seda liiki dokumentidele jätab mulje, et komisjon ei ole leidnud tegelikku tasakaalu kodaniku huvi tutvuda nende teabevahetusega ja iseenda võimaliku huvi vahel säilitada oma nõupidamiste saladus.

37 Komisjon rõhutab, et kõnealune erand võimaldab tal mitte avaldada oma sisemiste nõupidamiste ja aruteludega seotud dokumente, kui see on vajalik, et tagada tema võime täita oma ülesandeid (määruse nr 1049/2001 põhjendus 11). Ta märgib, et hageja poolt taotletud dokumentide avaldamine „kahjusta[b]" käesoleval juhul „tõsiselt" otsustamisprotsessi.

38 Hageja toob teisalt üldise märkuse korras välja, et isegi juhul, kui üks esimeses või teises otsuses viidatud eranditest oleks kohaldatav, oleks taotletud dokumentide avaldamine nõutav ülekaaluka üldise huvi seisukohalt. Ta märgib selles osas, et kriitika, mida Esimese Astme Kohus Airtoursi kohtuotsuses väljendas, pani komisjoni läbi viima siseuurimist, et teha sellest õppetunnist järeldused ning selgitada välja, millised muudatused ta peab oma otsustamispraktikasse sisse viima. Neil asjaoludel on olemas ülekaalukas üldine huvi saada teada, mis juhtus, kuidas seda oleks saanud vältida ning mis on tehtud selleks, et vältida selle kordumist. Läbipaistvus võimaldaks avalikkusel kontrollida, et haldusasutuse puuduse parandamiseks võetud meetmed on asjakohased ja sobivad. Hageja rõhutab ka ülekaalukat üldist huvi korrakohase õigusemõistmise vastu. Käesoleval juhul avaldaks vaadeldavate dokumentide avaldamata jätmine mõju

selle kindlakstegemisele, kas hagejal on õigus saada hüvitist komisjoni tegevusega põhjustatud kahju eest. Institutsioonina peaks komisjoni poliitika hulka kuuluma oma tegevusega õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamine.

39 Komisjon märgib, et üldine huvi peab üles kaaluma juurdepääsukeelust kehtestatud erandiga kaitstava huvi. Antud juhul on hageja huvi, mis on seotud taotletud dokumentide kasutamisega hüvitisehagi menetluse raames, pigem erahuvi. Lisaks tuleks nende dokumentide asjakohasust hageja kaitseõiguste teostamisel hinnata selle hüvitisehagi menetluses, mitte käesoleva kohtuasja raames.

Esimese Astme Kohtu hinnang

40 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teises lõigus on sätestatud, et juurdepääs dokumentidele, mis sisaldavad sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest, keelatakse isegi pärast otsuse tegemist, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

41 Käesoleval juhul tuleb kõigepealt kontrollida, kas komisjon ei teinud eespool viidatud sätte kohaldamisel hindamisviga, leides, et aruande ja teiste selliste töödokumentide avaldamine, millele ei ole antud täielikku või osalist juurdepääsu, kahjustaks tõsiselt tema otsustamisprotsessi. Kui see on nii, siis tuleb seejärel kontrollida, kas komisjon ei teinud ülekaaluka üldise huvi olemasolu analüüsides hindamisviga.

– Otsustamisprotsessi kahjustamise tõsidus seoses aruande avaldamisega

42 Esiteks tuleb märkida, et aruande puhul on tegemist „dokumen[diga], mis sisalda[b] sisekasutuseks esitatud arvamusi osana [komisjoni] sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest" määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teise lõigu tähenduses.

43 Töörühmale antud volitusest, mis hagejale edastati esimese otsuse lisana, selgub, et see grupp loodi juhtumi Airtours/First Choice erinevate haldus- ja kohtumenetluse etappide analüüsimiseks ja kohaste järelduste tegemiseks (punkt A „Eesmärgid"). Volituse kohaselt pidi töörühm hindama järgmisi küsimusi, märkides ära võimalikud punktid, mille osas tuleks Esimese Astme Kohtuga võrreldes jääda eriarvamusele: „1) kas on kohane esitada apellatsioonkaebus [Airtoursi] kohtuotsuse peale? 2) millised on kohtuotsuses välja toodud […] nõrgad kohad, eelkõige sellele otsusele eelnenud haldusmenetluses? 3) milliseid järeldusi saab sellest kohtuotsusest teha sisemenetluste jaoks? 4) millised on õppetunnid teiste konkurentsi peadirektoraadi tegevusvaldkondade jaoks? 5) millised [Airtoursi] kohtuotsuses käsitletud konkurentsipoliitika sisulised aspektid väärivad täiendavat läbivaatamist käimasolevate või tulevikus asetleidvate kordusuurimiste käigus? 6) kas on mingeid tagajärgi teiste Esimese Astme Kohtu menetluses olevate konkurentsiasjade jaoks?" (punkt C „Uuritavad teemad"). Volitus täpsustab ka, et aruanne tuleb esitada arutamiseks konkurentsiküsimuste eest vastutava komisjoniliikmega (punkt D „Ajakava"), mida tehti 25. juulil 2002, s.o enne apellatsioonkaebuse esitamise tähtaega.

44 Niisiis puudutab kogu aruanne sisekasutuseks esitatud arvamusi osana komisjoni sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest. Sellisena võib see kuuluda määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teise lõigu kohaldamisalasse.

45 Teiseks, olenemata sellest, kas hageja argument, mille kohaselt eeldus avaldamise kasuks on tugevam juhul, kui kõnealuse dokumendiga kavandatud otsus on juba vastu võetud (vt eespool punkt 36), on põhjendatud, ei saa see välistada võimalust tugineda määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teises lõigus sätestatud erandile. Selle sama sätte enese sõnastusest ilmneb, et kõnealusele erandile võib tugineda „isegi pärast otsuse tegemist". Seetõttu ei piisa üksnes asjaolust, et komisjon ei esitanud apellatsioonkaebust Airtoursi kohtuotsuse peale või et osa aruandes esitatud soovitustest on ellu viidud (esimese otsuse punkt I.3) järeldamaks, et selle aruande avaldamine ei saa või ei saa enam tõsiselt kahjustada selle institutsiooni otsustamisprotsessi. Seetõttu tuleb see argument tagasi lükata kui mittetulemuslik.

46 Seda hinnangut ei muuda määruse rakendamise aruande punkt 3.4.4, millele hageja viitab. Nimetatud aruandes teostab komisjon ühenduse institutsioonide määruse nr 1049/2001 rakendamise esimest kvalitatiivset analüüsi, mis lähtub läbipaistvuspoliitikast (määruse rakendamise aruanne, „Eessõna", punkt 2). Komisjon märgib seoses kõnealuse määruse artikli 4 lõike 3 teise lõiguga, et tõsist kahjustamist on iseäranis raske tõendada juhul, kui keeldumine puudutab juba vastuvõetud otsust, kuna vastav otsustamisprotsess on lõppenud ja selle aktiga seondunud sisenõupidamiste käigus koostatud ettevalmistava dokumendi avaldamine peab seega tõsiselt kahjustama institutsiooni võimet võtta tulevikus vastu otsuseid, samas jääb see asjaolu tõenäoliselt liiga abstraktseks. See tähelepanek ei tähenda siiski, et komisjon loobub võimalusest viidata kõnealusele erandile, kui ta tõendab, et aruande avaldamine kahjustaks tõsiselt tema otsustamisprotsessi, ning seda ka siis, kui on vastu võetud teatud otsused, mis arvestavad selle dokumendi sisu.

47 Kolmandaks, seoses sellega, mida pidada otsustamisprotsessi tõsiseks kahjustamiseks, märgib komisjon esimeses otsuses sisuliselt, et selle aruande avaldamine seaks küsimuse alla aruande nende autorite arvamusvabaduse, kelle hinnangud üldsusele teatavaks tehtaks, hoolimata sealjuures sellest, et autoritele teadaolevalt esitasid nad oma arvamuse üksnes aruande adressaadile (vt eespool punkt 14).

48 Käesoleval juhul ilmneb töörühmale antud volitusest, millest hagejale teatati esimese otsuse lisas (vt eespool punkt 42), et aruande autoritel paluti esitada oma – võimalik, et kriitilised – arvamused tehingu Airtours/First Choice uurimise käigus läbiviidud haldusmenetluse kohta ja vabalt kommenteerida Airtoursi kohtuotsust võimaliku apellatsioonkaebuse esitamise perspektiivikuse seisukohalt. See analüüs, arutlus ja kriitika pidi läbi viidama sise-eesmärkidel ning ei olnud mõeldud üldsusele teatavakstegemiseks, kuna eesmärk oli esitada see arutamiseks konkurentsi eest vastutavale komisjoniliikmele. Viimane pidi selle aruande põhjal otsustama selliste küsimuste üle, mis nagu otsus esitada apellatsioonkaebus või teha ettepanekud koondumiste kontrolli valdkonnas kohaldatava haldusmenetluse parandamiseks või teised konkurentsiõiguse küsimused kuuluvad tema või komisjoni, mitte aga töörühma pädevusse.

49 Lisaks, erinevalt juhtudest, kus ühenduse institutsioonid tegutsevad seadusandjana, mille puhul tuleb vastavalt määruse nr 1049/2001 põhjendusele 6 tagada ulatuslikum juurdepääs dokumentidele, kuulub aruanne puhtalt komisjoni haldusülesannete hulka. Kavandatud apellatsioonimenetlusest ja aruandes käsitletud parandustest peamiselt huvitatud isikuteks on need, keda puudutab Airtours/First Choice'i koondumistehing ja koondumistehingud üldiselt. Seega ei ole üldsuse huvil selle vastu, et teda teavitataks dokumendist läbipaistvuse põhimõtte alusel, mille eesmärk on võimaldada kodanikel rohkem osaleda otsustamisprotsessis ja tagada juhtorganitele suurem legitiimsus ning tulemuslikkus ja laiem vastutus kodanike ees demokraatlikus süsteemis sama kaalu juhul, mil tegemist on koondumiste kontrolli reguleerivaid norme kohaldavas haldusmenetluses vormistatud dokumendiga või konkurentsiõigusega üldiselt, võrreldes juhuga, mil tegemist on dokumendiga, mis on vormistatud menetluses, mille raames ühenduse institutsioon toimib seadusandjana.

50 Sellises olukorras leiab komisjon põhjendatult, et aruande avaldamine üldsusele kahjustaks tõsiselt võimalust, et tema liikme käsutusse antakse komisjoni talituste vaba ja täielik arvamus sammude osas, mida võetakse pärast Airtoursi kohtuotsust.

51 Selle dokumendi avaldamine tooks kaasa mitte üksnes võimaluse, et avaldatakse komisjoni ametnike võimalik et kriitiline arvamus, vaid ka võimaluse, et on võimalik võrrelda aruande – mis on töörühma arvamusi ja soovitusi sisaldav ettevalmistav dokument – sisu otsustega, mille konkurentsi eest vastutav komisjoni liige või komisjon lõpuks vastu võtsid, ja seeläbi avaldada komisjoni sisearutelud. Samas tooks see kaasa võimaluse tõsiselt kahjustada komisjoni otsustamisvabadust, kes teeb otsuseid kollegiaalsuse põhimõtte alusel ja kelle liikmed peavad teostama oma ülesandeid täiesti sõltumatult ühenduse üldistes huvides.

52 Lisaks, kui see aruanne avaldataks, tähendaks see, et seda liiki aruande autorid võtaksid tulevikus seda avaldamise võimalust arvesse nii palju, et nad hakkaksid end ise tsenseerima ning ei esitaks enam arvamusi, mis tooksid kaasa samasuguse ohu vastava aruande adressaadile. Nii toimides ei oleks komisjoni käsutuses enam vaba ja täielikku arvamust, mida tema teenistujatelt ja ametnikelt nõutakse, ning ta jääks ilma konstruktiivsest sisekriitikast, mis on vaba välistest piirangutest või survest ja mis on mõeldud otsuse tegemise lihtsustamiseks kas seoses Esimese Astme Kohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisega või haldusmenetluse parendamisega koondumiste kontrolli valdkonnas või laiemalt konkurentsiõiguse valdkonnas.

53 Käesoleval juhul tuleb ka märkida, et konkurentsi valdkonna eest vastutaval komisjoniliikmel peab aruande saajana olema õigus selles sisalduvaid arvamusi vabalt hinnata, võttes arvesse asjaolusid, mis võivad väljuda kehtivatele normidele komisjoni talituste ja ühenduste kohtute antud tõlgendusele vastavast kohaldamisalast, mis võib tähendada võimalust jätta teatav ettepanek kõrvale komisjoni poliitiliste eelistuste või tema käsutuses olevate võimaluste tõttu.

54 Veel tuleb lisada, et käesoleval juhul on võimalus, et aruande avaldamine kahjustab tõsiselt otsustamisprotsessi, mõistlikult ettenähtav, mitte ainult oletuslik. Kui oletada, et sellised aruanded oleksid üldsuse jaoks mittekonfidentsiaalsed ja arvestada nende avaldamise võimalusega, tundub loogiline ja tõenäoline, et konkurentsi valdkonna eest

vastutav komisjoniliige ei küsiks enam oma kaastöötajate – võimalik, et kriitilist – arvamust tema või komisjoni pädevusse kuuluvate küsimustes, sealhulgas sellistes küsimuses, kas tuleks esitada apellatsioonkaebus Esimese Astme Kohtu sellise otsuse peale, millega on tühistatud komisjoni poolt koondumiste kontrolli valdkonnas tehtud otsus. Üksnes suuline ja mitteametlik nõupidamine, mille puhul ei oleks tarvis koostada „dokumenti" määruse nr 1049/2001 artikli 3 alapunkti a tähenduses, kahjustaks märgatavalt komisjoni sisemist otsustamisprotsessi, ning seda eelkõige valdkondades, kus komisjonil tuleb anda keerukaid õiguslikke, faktilisi ja majanduslikke hinnanguid ja uurida iseäranis suuremahulisi toimikuid, nagu koondumiste kontrolli raames. Sellest tuleneb, et haldustoimiku ja tehtavate otsuse-ettepanekute kirjalik analüüs pädevate talituste poolt on hädavajalik arutelu toimumise tagamiseks ja kõiki olulisi asjaolusid arvestava ning õigele ja nõuetekohasele vormile vastava otsuse tegemiseks kõigepealt konkurentsivaldkonna eest vastutava komisjoniliikme poolt ja seejärel komisjoni erinevate asjaomaste talituste vahelise konsultatsiooni põhjal. Seetõttu tuleb vastavalt määruse nr 1049/2001 põhjendusele 11 võimaldada ühenduse institutsioonidel kaitsta oma sisemisi nõupidamisi ja arutelusid, kui see, nii nagu käesolevas asjas, on üldistes huvides vajalik, et tagada nende võime täita oma ülesandeid eelkõige haldusvõimu teostamisega seotud otsuste tegemisel, näiteks koondumiste kontrolli valdkonnas.

55 Järelikult tuleb tagasi lükata hageja väide, mille kohaselt aruande tervikuna avaldamine ei kahjustaks tõsiselt komisjoni otsustamisprotsessi.

– Otsustamisprotsessi kahjustamise tõsidus seoses töödokumentide 4–14 ja 16–19 avaldamisega

56 Seoses töödokumentidega, millele komisjon keelas esimeses otsuses otsustamisprotsessi kaitsmisega seotud erandi alusel täieliku või osalise juurdepääsu, tuleb välja tuua, et hageja piirdub märkimisega, et aruannet puudutavad argumendid on kohaldatavad ka töörühma kasutatavatele dokumentidele.

57 Selles osas võimaldab esimese otsuse lisas olev töödokumentide loetelu tuvastada, et dokumendid, millega seoses määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teises lõigus ette nähtud erandile tugineti, on järgmised:

– dokumendid 4 ja 5, mille puhul on tegemist uuesti läbivaadatud aruande ja analüüsiga, mille on ette valmistanud alatöörühm, kes pidi vastutama Airtoursi kohtuotsusele analüüsi tegemise ja hinnangu andmise eest, sealhulgas seoses võimalike küsimustega, mille osas tuleks jääda eriarvamusele võrreldes Airtoursi kohtuotsusega, ja seoses sellega, kas on kohane esitada apellatsioonkaebus;

– dokumendid 6, 7 ja 8, mille puhul on tegemist kohtuotsuse analüüsiga, mille on ette valmistanud vastavalt õigustalituse ametnik, konkurentsi peadirektoraadi ametnik ja ärakuulamise eest vastutav ametnik, kes kõik kuulusid nimetatud alatöörühma;

– dokument 9, mille puhul on tegemist sisemist ülesehitust ja võimalikke parendusi käsitleva arutelu dokumendiga, mille on koostanud komisjoni võimalike nõrkuste uurimise ja parendusettepanekute hindamise eest vastutavad töörühmad;

– dokument 10, mille puhul on tegemist vahearuandega, mille on koostanud üks nendest alatöörühmadest, ja dokumendid 11–13, mis viitavad selle aruande lisadele (dokumendile 13 anti osaline juurdepääs);

– dokument 14, mis sisaldab küsimusi juhtumi Airtours meeskonnaga peetud kõneluste jaoks;

– dokument 16 (millele anti osaline juurdepääs), mille puhul on tegemist ühe alatöörühma poolt kasutatud raamdokumendiga;

– dokument 17, mille puhul on tegemist 25. juuni 2002. aasta parandusettepanekute ja esialgse aruandega, mille on koostanud üks alatöörühm;

dokument 18, mille puhul on tegemist teatisega „Õppetunnid teiste tegevusvaldkondade jaoks", mille on koostanud teiste konkurentsipoliitika valdkondade jaoks kaasnevate mõjude uurimise eest vastutav alatöörühm;

– dokument 19, mille puhul on tegemist 26. juuni 2002. aasta esialgse aruandega, mille on koostanud sisulise poliitika määratlemise eest vastutav alatöörühm.

58 Komisjon märgib esimeses otsuses samuti, et töödokumendid koostati aruande ettevalmistamise eesmärgil ning et eri alarühmade esialgsed aruanded on selles sageli sõna-sõnalt ära toodud. Komisjon täpsustab esimeses otsuses veel, et kõiki töödokumente uuriti ükshaaval.

59 Seetõttu leiab Esimese Astme Kohus, et kuivõrd aruanne on määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teise lõigu kaitse all, kuuluvad selle erandi alla ka dokumendid, mis nähtuvalt töödokumentide loetelust aitasid seda aruannet koostada ja mis sisaldavad

ettevalmistavaid hinnanguid või sisekasutuseks mõeldud esialgseid järeldusi. Seega on komisjonil esimeses otsuses sellele erandile tuginemisel piisav õiguslik alus, mis võimaldab sedastada, et töödokumentide 4–14 ja 16–19 osaline või täielik avaldamine kahjustaks tõsiselt tema otsustamisprotsessi.

– Ülekaaluka üldise huvi olemasolu

60 Määrus nr 1049/2001 näeb ette, et samamoodi nagu artikli 4 lõikes 2 sätestatud erandite kohaldamine, on ka artikli 4 lõikes 3 sätestatud erandite kohaldamine välistatud juhul, kui avaldamine teenib „ülekaalukaid üldisi huve”.

61 Käesolevas asjas esitab hageja esimese ja teise otsuse vastu ühesuguse argumentatsiooni, tegemata vahet asjaomaste dokumentide eri liikidel ja erandil, millele on tuginetud. Sisuliselt väidab ta, et vajadus aru saada, mis on toimunud ja mida komisjon on teinud, ning vajadus tagada korrakohane õigusemõistmine kujutavad endast ülekaalukat üldist huvi, mis õigustab nende taotletud dokumentide avaldamist, millele juurdepääs keelati.

62 Samas ei võimalda need argumendid õiguslikult piisavalt iseloomustada määrusega nr 1049/2001 nõutavat ülekaalukat üldist huvi, ega kontrollida, kas pärast selle väidetava ülekaaluka üldise huvi ja eespool uuritud erandite alusel dokumentide üldsuse eest konfidentsiaalsena hoidmise huvi kaalumist oleks komisjon pidanud jõudma järeldusele, et need dokumendid oleks sellegipoolest tulnud avaldada.

63 Hageja ei esita seoses vajadusega toimunust aru saada põhjusi, miks ta leiab, et selle vajaduse puhul on tegemist ülekaaluka üldise huviga määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teise lõigu tähenduses, ega seda, mil määral oleks see väidetav huvi pidanud komisjoni kohustama vaadeldavaid dokumente avaldama, olles kaalunud üldist huvi säilitada nende dokumentide konfidentsiaalsus.

64 Seoses vajadusega aru saada, mida komisjon tegi pärast Airtoursi kohtuotsust, tuleb märkida, et komisjon tõi esimeses otsuses ja teises otsuses välja põhjused, mille tõttu ta leidis, et ta on õigustatud tuginema määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teises lõigus ette nähtud erandile, keeldumaks avaldamast aruannet, teatavaid töödokumente ja teisi sisedokumente. Samas ei ole hageja selgitanud põhjusi, kuidas tema isiklikust seisundist kohtuasja T-212/03 kontekstis tuleneva tema enda huvi puhul mõista, mida komisjon tegi pärast Airtoursi kohtuotsust, saab olla tegemist sellise üldise huviga. Isegi kui oletada, et see on nii, ei ole hageja igal juhul väitnud ega tõendanud, mil määral võiks see huvi, juhul kui seda vaadelda kõnealuste dokumentide konfidentsiaalsuse kaitsmise üldise huviga omavahelise kaalumise seisukohalt, viimati nimetatud huvi üles kaaluda.

65 Seoses vajadusega saavutada taotletud dokumentide avaldamine korrakohasel õigusemõistmisel tugineva ülekaaluka huvi alusel tuleb märkida, et selle argumendiga väidetakse sisuliselt, et need dokumendid võimaldaksid hagejal oma argumente hüvitamishagi menetluse raames paremini toetada. Viimati nimetatud eesmärk kui selline ei kujuta endast avaldamist õigustavat ülekaalukat üldist huvi, mis võiks kaaluda üles määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teises lõigus ette nähtud erandiga määratletud konfidentsiaalsuse kaitsmise. Arvestades EÜ artiklis 255 tunnustatud dokumentidele juurdepääsu üldpõhimõtet ja nimetatud määruse põhjendusi 1 ja 2, peab see huvi olema objektiivne ja üldine ning seda ei tohi segi ajada näiteks üksik- või erahuvidega, mis on seotud ühenduse institutsioonide vastu suunatud hagimenetlu-

sega; selliste üksik- või erahuvide puhul ei ole tegemist asjaoluga, mida tuleb arvestada selle määruse artikli 4 lõike 3 teises lõigus ette nähtud huvide kaalumise raames.

66 Määruse nr 1049/2001 artikli 2 lõike 1 kohaselt on institutsioonide dokumentidele juurdepääsuõigus „[k]õigil liidu kodanikel ning kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis". Sellest tuleneb, et selle määruse kohaselt antakse juurdepääs avalikele dokumentidele kõikidele isikutele, mitte ainult isikule, kes taotleb juurdepääsu teda puudutavatele dokumentidele (Esimese Astme Kohtu 26. aprilli 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-110/03, T-150/03 ja T-405/03: Sison *vs.* nõukogu, EKL 2005, lk II-1429, punkt 50). Seega ei ole taotleja eriline huvi teda isiklikult puudutavatele dokumentidele juurdepääsuks otsustav ülekaaluka üldise huvi olemasolu hindamisel ja huvide kaalumisel määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teise lõigu alusel.

67 Nii tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et isegi kui oletada, et taotletud dokumendid on vajalikud hageja kaitsmisel hüvitise nõudes toimuvas kohtuasjas, mis on nimetatud kohtuasjas uurimist vajav küsimus, ei ole see asjaolu asjakohane üldiste huvide vahelise tasakaalu hindamise seisukohalt (vt selle kohta ja analoogia alusel eespool punktis 66 viidatud Esimese Astme Kohtu otsus Sison *vs.* nõukogu, punkt 55; Esimese Astme Kohtu 8. juuni 2005. aasta määrus kohtuasjas T-287/03: SIMSA *vs.* nõukogu, kohtulahendite kogumikus ei avaldata, punkt 34).

68 Järelikult tuleb tagasi lükata hageja väide, mille kohaselt on olemas üldine huvi, mis õigustab aruande ja töödokumentide 4–14 ja 16–19 avaldamist määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teise lõigu alusel. See hinnang laieneb ka küsimusele, mis puudutab

üldise huvi olemasolu nimetatud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 lõpuosa tähenduses, millega seoses hageja esitas samad argumendid kui need, mida on analüüsitud eespool.

Kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolliga seotud erand

Poolte argumendid

69 Kontrollimisi, uurimist või audiitorkontrolli puudutava erandiga seotud aruande osadega ja töödokumentidega, mille osas komisjon sellele erandile tugines, märgib hageja, et see erand ei ole kohaldatav, kuna uurimine oli juba lõppenud ja sellest tulenevad meetmed olid juba vastu võetud. Kuna selle uurimise tagajärjel muudeti vaadeldavaid menetlusi, oli aruanne huvipakkuv üksnes ajaloolisest vaatenurgast ning sellel ei saanud olla tundlikku iseloomu, mis oleks õigustanud erandi tegemist juurdepääsuõiguse eeldusest. Lisaks ei ole võimalik väita, et haldusmenetluse kaasajastamiseks läbiviidud siseuurimine ei ole iseseisev, kui selle tulemus avaldatakse. Vastupidi, avaldamine tagaks uurimise läbiviimise sõltumatuse ja läbipaistvuse vaimus, mis on määruse nr 1049/2001 tuumaks. Lisaks ei ole kõnealune erand kohaldatav komisjoni poolt läbiviidavatele puhtalt siseuurimistele, vaid üksnes komisjoni poolt läbiviidavatele uurimistele, mis puudutavad kolmandaid isikuid.

70 Komisjon väidab seoses aruandega, et oluline on see, et siseuurimine viidi läbi üksnes eesmärgiga sõnastada tema talituste siseseks kasutamiseks mõeldud soovitused. Seda uurimist ei oleks sellisel viisil läbi viidud, kui selle autorid oleksid pidanud arvestama asjaoluga, et uurimise tulemused avaldatakse, isegi kui see toimub pärast uurimise

lõppu. Uurimise eesmärk võib jääda kestma ka siis, kui uurimine on lõppenud. Komisjon märgib ka, et ei ole põhjust eristada sisemisi ja välimisi uurimisi.

Esimese Astme Kohtu hinnang

71 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmas taane sätestab, et institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine „kahjustaks kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki", välja arvatud juhul, kui kõnealuse dokumendi avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

72 Seda sätet kohaldatakse üksnes juhul, kui kõnealuste dokumentide avaldamine võib kahjustada kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli lõpuleviimist (eespool punktis 32 viidatud kohtuotsus Franchet ja Byk *vs.* komisjon, punkt 109).

73 Lisaks sellele peab vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale dokumentidele juurdepääsu taotluse menetlemiseks vajalik hindamine olema konkreetne. Ühest küljest ei piisa erandi kohaldamise õigustamiseks ainuüksi asjaolust, et dokument puudutab erandiga kaitstud huvi. Teisest küljest peab kaitstud huvi kahjustamise võimalus olema mõistlikult ettenähtav ja mitte ainult oletuslik. Järelikult tuleb hindamine, mille institutsioon peab erandi kohaldamiseks läbi viima, viia läbi konkreetselt ja see peab nähtuma otsuse põhjendustest (eespool punktis 32 viidatud kohtuotsus Franchet ja Byk *vs.* komisjon, punkt 115).

74 Lisaks tuleb see konkreetne hindamine läbi viia iga taotluses nimetatud dokumendi suhtes. Määrusest nr 1049/2001 tuleneb, et kõik selle määruse artikli 4 lõigetes 1–3 sätestatud erandid on määratletud „dokumendile" kohaldatavatena. Iga dokumendi konkreetne ja individuaalne hindamine on vajalik ka siis, kui on ilmselge, et juurdepääsutaotlus puudutab erandiga hõlmatud dokumente, sest ainult säärase hindamise tulemusel saab institutsioon hinnata taotlejale osalise juurdepääsuõiguse andmise võimalust vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikele 6 (eespool punktis 32 viidatud kohtuotsus Franchet ja Byk *vs.* komisjon, punktid 116 ja 117).

75 Käesolevas asjas viidatakse seoses esimesele otsusele lisatud dokumentide loeteluga kõnealusele erandile üksnes selleks, et keelduda sel ainsal alusel dokumendi 15 „Protokoll juhtumi M.1524 (Airtours/First Choice) meeskonnaliikmega juhtumi Airtours üle 24. juunil 2002 toimunud nõupidamise kohta" avaldamisest.

76 Kui komisjonilt selle kohta kohtuistungil päriti, märkis ta Esimese Astme Kohtule, et põhjus, miks määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes ette nähtud erand on sellele dokumendile kohaldatav, asub järgmises, esimesest otsusest võetud lauses:

„Kinnitan seoses dokumentide 13 ja 16 osadega ja seoses kõigi ülejäänud töödokumentidega konkurentsi peadirektoraadi esialgset hinnangut, mille kohaselt need töödokumendid kuuluvad *a fortiori* määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises ja kolmandas taandes ja artikli 4 lõike 3 teises lõigus ette nähtud erandi alla."

77 Need kaalutlused on liiga umbmäärased ja üldised ning esimese otsuse ja selle lisade lugemisel ei ole võimalik aru saada, kuidas dokumendi 15 avaldamine oleks saanud kahjustada „kontrollimis[i], uurimis[t] või audiitorkontrolli."

78 Vastavate selgituste puudumisel ei tõendanud komisjon õiguslikult piisavalt, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes ette nähtud erand oli kohaldatav dokumendile 15. Seetõttu tuleb esimene otsus selles osas tühistada, ilma et oleks vaja kontrollida ülekaaluka üldise huvi olemasolule viitavat argumenti.

Järeldused seoses esimese otsusega

79 Eelnevast järeldub, et komisjon ei teinud hindamisviga, leides määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teise lõigu alusel, et aruande tervikuna ning töödokumentide 4–14 ja 16–19 avaldamine kahjustaks tõsiselt tema otsustamisprotsessi ning et ei olnud ülekaalukat üldist huvi, mis oleks võinud sellest hoolimata avaldamist õigustada. Järelikult ei ole menetlusökonoomia põhimõtetest lähtudes enam tarvis uurida hageja väiteid teiste esimeses otsuses viidatud erandite kohta, mille alusel keelduti avaldamast üht või teist aruande osa või töödokumente, millega seoses neile eranditele viidati.

80 Seevastu tuleneb seoses dokumendiga 15 eelnevast, et komisjon ei tõendanud õiguslikult piisavalt, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes ette nähtud erand oli nimetatud dokumendile kohaldatav (vt eespool punktid 71 jj).

81 Järelikult tuleb hagi jätta rahuldamata niivõrd, kui see käsitleb esimest otsust, välja arvatud osas, mis puudutab töödokumenti 15; nimetatud dokumenti puudutavas osas tuleb kõnealune otsus tühistada.

3. *Teine otsus, mis puudutab muid sisedokumente*

82 Teises otsuses tugineb komisjon teatavatele sisedokumentidele juurdepääsu keelamisel kolmele määruses nr 1049/2001 ette nähtud erandile (vt eespool punktid 21 ja 22). Tegemist on erandiga, mis puudutab otsustamisprotsessi, erandiga, mis puudutab uurimist või audiitorkontrolli ja erandiga, mis puudutab õigusnõustamist.

Erand, mis puudutab otsustamisprotsessi

83 Seda erandit tuleb kontrollida seoses komisjoni poolt teises otsuses määratletud eri liiki dokumentidega.

Otsustamisprotsessi kahjustamise tõsidus otsusekavandite, volinikule suunatud teatiste, teistele talitustele suunatud teatiste ja muudelt talitustelt kui õigustalitus vastusena saadud teatiste avaldamise tagajärjel

– Poolte argumendid

84 Hageja vaidlustab selle, et komisjon kohaldas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teist lõiku, keeldumaks taotletud sisedokumentide täielikust või osalisest avaldamisest. Vajadus tagada oma talitustele „mõtlemisruum", nagu ütleb komisjon, on hageja väitel abstraktne ning vastuolus määrusega nr 1049/2001 taotletava läbipaistvuse üldeesmärgiga ja sellest põhimõttest tehtavate erandite piiratud ulatusega. Komisjoni talitustel ei ole vajadust konkurentsieeskirjade salaja rakendamiseks ja koondumiste kontroll ei õigusta erikohtlemist selle institutsiooni teiste sekkumisvaldkondadega võrreldes. Lisaks, häbi või ebamugavus, mis võib taotletud dokumentide avaldamisega kaasneda, ei võimalda iseenesest õigustada kõnealuse erandi kohaldamist. Hageja toob ka välja, et argument, mis tugineb takistustel, mis tekivad tulevaste, sarnaste koondumiste kontrollimisel, on alusetu. Kuna Airtoursi otsus tühistati, ei saa sellega seotud sisedokumentide avaldamine seada kahtluse alla komisjoni võimet teha teine otsus ega ette kindlaks määrata selle võimalikku sisu. Komisjoni analüüs koondumiste valdkonnas tuleb läbi viia vastava asja asjaolusid arvestades ja sõltumata meedia- või poliitilisest survest.

85 Komisjon rõhutab, et isegi juhul, kui sisedokumendid kuuluvad määruse nr 1049/2001 kohaldamisalasse, välistab komisjoni 7. aprilli 2004. aasta määruse (EÜ) nr 802/2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (ELT L 133, lk 1; ELT eriväljaanne 08/03, lk 88), artikli 17 lõige 3, mis vahetas välja komisjoni 1. märtsi 1998. aasta määruse (EÜ) nr 447/98 määruses nr 4064/89 ettenähtud teatiste, tähtaegade ja ärakuulamiste kohta (EÜT L 61, lk 1; ELT eriväljaanne 08/01, lk 284) artikli 17 lõike 1 kohaldatava toimikule juurdepääsu õiguse alt haldustoimikus olevad, ametialaseks kasutamiseks mõeldud dokumendid. Asjaolu, et koondumise osapooltel ei ole sellistele dokumentidele juurdepääsu õigust, kinnitab niisiis mõtet, et nende avaldamine üldsusele kahjustaks tõsiselt komisjoni otsustamisprotsessi antud valdkonnas. Komisjon rõhutab ka, et kõnealust erandit ei kohaldatud abstraktselt, kuna kõiki dokumente hinnati ükshaaval ning osaline juurdepääs võimaldati juhul, kui see oli võimalik. Selle erandi eesmärk on

ikkagi kaitsta komisjoni otsustamisprotsessi üldiselt, eelkõige arvestades sama küsimusega seonduvaid tulevasi juhtumeid või küsimusi, mitte ainult käsitletavat menetlust. Komisjoni väitel on tema talituste võime arvamusi esitada otsustamisprotsessi jaoks hädavajalik ning seda võimet piirataks, kui nad peaks oma arvamuse koostama pidades silmas seda, et see võidakse avaldada isegi peale asja lõpetamist.

– Esimese Astme Kohtu hinnang

86 Sissejuhatava märkusena tuleb tõdeda, et ükski määruse nr 1049/2001 sätetest ei viita sellele, et üldsuse juurdepääs komisjoni dokumentidele peaks sõltuma asjaolust, et selliste dokumentide taotleja on koondumise osapooleks olev ettevõtja, kellel ei tohiks olla juurdepääsu komisjoni ametialaseks kasutuseks mõeldud toimikudokumentidele määruse nr 802/2004 artikli 17 lõike 3 alusel (või määruse nr 447/98 artikli 17 lõike 1 alusel, mis sellele eelnes).

87 Vastupidi, vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 2 lõikele 1 on juurdepääs komisjoni dokumentidele ulatuslik, kuna õigus selleks on kõigil liidu kodanikel ning kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, ilma muid tingimusi sätestamata. Nimetatud määruse artikli 2 lõikest 3 ilmneb, et sätteid, mis puudutavad üldsuse juurdepääsu komisjoni dokumentidele, kohaldatakse kõigi selle institutsiooni käsutuses olevate dokumentide suhtes, see tähendab institutsiooni koostatud ja talle saadetud ning tema valduses olevate dokumentide suhtes kõikides Euroopa Liidu tegevusvaldkondades.

88 Lisaks määratleb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teine lõik sõnaselgelt tingimused, mille korral võib keelata juurdepääsu dokumendile, mis sisaldab sisekasutuseks esitatud arvamusi osana asjaomase institutsiooni sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest, ja seda isegi pärast otsuse tegemist, märkides küll, et sellisel juhul peab dokumendi avaldamine tõsiselt kahjustama institutsiooni otsustamisprotsessi. See säte on üldkohaldatav ja ei sõltu komisjoni tegevusvaldkonnast või sellega seotud menetlustele kohaldatavatest eeskirjadest.

89 Seetõttu ei luba asjaolu, et koondumise osapooleks oleval ettevõtjal ei ole juurdepääsuõigust haldustoimikus olevatele ametialaseks kasutamiseks mõeldud dokumentidele vastavalt määruse nr 802/2004 artikli 17 lõikele 3, välistada, et igal, ükskõik millisel isikul on sellistele dokumentidele juurdepääsuõigus määruses nr 1049/2001 kehtestatud põhimõtete alusel (vt selle kohta analoogia alusel eespool punktis 15 viidatud kohtuotsus Interporc *vs.* komisjon, punktid 44 ja 46).

90 Lisaks ei vaidle komisjon vastu sellele, et kõnealused sisedokumendid kuuluvad määruse nr 1049/2001 kohaldamisalasse. Veelgi enam, komisjoni poolt praegu määruse nr 802/2004 artikli 17 lõike 3 alusel esitatud argumenti ei ole mainitud teises otsuses määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teises lõigus ette nähtud erandile tuginemise õigustusena.

91 Esimese Astme Kohus teostab seega õiguspärasuse kontrolli esiteks lähtuvalt asjaolust, et juriidiline isik, kelle asukoht on liikmesriigis, taotleb sel alusel dokumentidele juurdepääsu, ja teiseks lähtuvalt teises otsuses esitatud põhjendustest.

92 Antud juhul tugineb komisjon teises otsuses määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teises lõigus ette nähtud erandile seoses nelja liiki dokumentidega: otsusekavandid, volinikule suunatud teatised, teistele talitustele suunatud teatised ja muudelt talitustelt kui õigustalitus vastusena saadud teatised (vt eespool punkt 21). Isegi kui hindamine toimus nõuetekohaselt ja ükshaaval, s.o dokument dokumendi haaval, jääb põhjus, millele komisjon viitas eespool viidatud erandi kohaldamise õigustamiseks, sisuliselt samaks. Muu hulgas on see põhjuseks, miks pooled viitavad oma kirjades neile dokumentidele koos, mitte ükshaaval, käsitledes selgitusi, mis teises otsuses on toodud igaühe kohta neist neljast eespool nimetatud dokumendiliigist.

93 Kohtuistungil märkis hageja, et ta ei ole huvitatud otsusekavanditega tutvumisest, täpsemalt kavanditega, mis on seotud määruse nr 4064/89 artikli 6 lõike 1 alapunkti c alusel tehtud otsusega, vastuväiteteatisega ja juhtumi Airtours/First Choice menetluses tehtud lõppotsusega. Vastuseks Esimese Astme Kohtu sellekohasele küsimusele täpsustas ta, et loobub oma juurdepääsutaotlusest nendele dokumentidele. Seetõttu ei ole Esimese Astme Kohtul enam vaja uurida teise otsuse õiguspärasust selle nurga alt.

94 Seoses volinikule suunatud teatistega, teistele talitustele suunatud teatistega ja muudelt talitustelt kui õigustalitus vastusena saadud teatistega väidab komisjon õigesti, et nende eri dokumentide osaline või täielik avaldamine – sõltuvalt asjast – vähendaks tema talituste võimet oma seisukohti avaldada ja kahjustaks tõsiselt tema otsustamisprotsessi koondumiste kontrolli raames.

95 Koondumiste kontrolli valdkonnas on oluline nii lõppotsus kui määruses nr 4064/89 ette nähtud eri etapid sellele otsusele (nagu määruse nr 4064/89 artikli 6 lõike 1 alapunkti c alusel vastu võetud otsus või vastuväiteteatis) jõudmiseks. Selle raames vahetati volinikule suunatud teatisi, teistele talitustele suunatud teatisi ja muudelt

talitustelt kui õigustalitus vastusena saadud teatisi komisjonisiseselt, et välja töötada dokumente, mille abil vormistati halduse seisukohavõtt.

96 Komisjon väidab teises otsuses, et selliste dokumentide avaldamine kahjustaks tõsiselt tema otsustamisprotsessi, olgu siis tegemist kas kõnealuse koondumise menetlusega või samas valdkonnas edaspidi samade poolte vahel toimuvate koondumiste menetlustega või pidades silmas vaidlusaluses menetluses rakendatud põhimõtteid, kuna need dokumendid tähistavad üksnes ühte hetke menetluses, mida ei ole veel vormistatud lõplikus dokumendis. Need ettevalmistavad dokumendid võivad sisaldada komisjoni talituste arvamusi, kõhklusi ja meelemuutusi, mis siis, kui kõnealune otsustamisprotsess on lõpule jõudnud, et kajastu võib-olla enam otsuste lõplikes versioonides.

97 Nagu juba otsustatud seoses aruandega (vt eespool punkt 52), tähendaks nende dokumentide avaldamine, millele juurdepääs keelati, et nende autorid arvestaksid edaspidi avaldamise võimalust nii palju, et nad hakkaksid end ise tsenseerima ning ei esitaks enam arvamusi, mis tooksid kaasa samasuguse ohu vastava aruande adressaadi jaoks. Sellisel juhul ei oleks komisjoni talitustevaheline teabevahetus enam nii vaba ja täielik, kui ta peaks olema selleks, et võimaldada koondumiste kontrolli menetluses nõutavate otsuste ja vastuväiteteatiste väljatöötamist.

98 Hageja argumendid ei sea seda analüüsi kahtluse alla. Tegelikult ei ole komisjon oma mõtlemisruumi kaitsmise vajalikkust käsitledes piirdunud üldise ja abstraktse viitamisega, vaid ta on seda teinud dokument dokumendi kaupa, ükshaaval ja konkreetselt. Nii avaldati mõned dokumendid osaliselt. Lisaks ei saa seda analüüsi

kahtluse alla seada üksnes asjaolu tõttu, et kõnealune menetlus on lõppenud, kuna määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teist lõiget kohaldatakse isegi pärast seda, kui otsus on vastu võetud, ja komisjon selgitab teises otsuses, et kõnealuste dokumentide avaldamine riskiks häirida tema hinnangut sarnastele tehingutele, mis võivad toimuda samade poolte vahel või samas sektoris.

99 Siinkohal omab tähtsust see, et komisjon näitlikustas seda väidet teises otsuses nii viitega samas valdkonnas või samade poolte vahel tekkida võivatele juhtumitele kui viitega ühise turgu valitseva seisundi mõistega seotud juhtumitele. Konkreetsemalt viitab ta juhtumile EMI/Time Warner, mille puhul ta jättis rahuldamata vastuväiteteatistele juurdepääsu taotluse määruse nr 1049/2001 alusel, et kaitsta oma talituste arutelusid sama tegevusvaldkonda puudutanud juhtumi BMG/Sony menetluses.

100 Veel tuleb märkida, et antud juhul on seoses juhtumiga Airtours/First Choice koostatud sisekasutuseks mõeldud ja ettevalmistavate dokumentide avaldamisega kaasneda võiv otsustamisprotsessi tõsise kahjustamise võimalus mõistlikult ettenähtav, mitte ainult oletuslik. Nii nagu komisjon teises otsuses välja toob, tundub usutav eeldada, et kuigi sellised dokumendid ei väljenda tingimata komisjoni lõplikku seisukohta, võidakse neid kasutada tema talituste seisukoha mõjutamiseks samu tegevusvaldkondi või majanduslikke mõisteid puudutavate juhtumite uurimisel, samas kui need talitused peaksid olema välisest survest vabad ja sõltumatud. Seetõttu tuleb komisjonil võimaldada kaitsta oma talituste siseseid arutelusid ja nõupidamisi, kui see on nii nagu käesoleval juhul vajalik tema ülesannete täitmiseks koondumiste kontrolli valdkonnas.

101 Järelikult tuleb tagasi lükata hageja väide, et eespool nimetatud dokumentide avaldamine ei kahjustaks tõsiselt komisjoni otsustamisprotsessi.

Otsustamisprotsessi kahjustamise tõsidus ärakuulamise eest vastutava ametniku aruande avaldamise tõttu

– Poolte argumendid

102 Hageja väidab, et ärakuulamise eest vastutava ametniku aruanne ei kuulu määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teise lõigu kohaldamisalasse, kuna vastavalt oma pädevusele kuulus see ärakuulamise eest vastutav ametnik 1999. aastal, aruande koostamise ajal, konkurentsi peadirektoraati ja oli seotud peadirektoriga, kelle ees ta oli aruandekohuslane. Neil asjaoludel on ärakuulamise eest vastutava ametniku sõltumatus seoses oma pädevusse kuuluva tegevusega täielikult kaitstud ning ta ei pea kartma, et tema aruanded üldsusele avaldatakse.

103 Komisjon märgib, et selle üle otsustamisel, kas avaldada üldsusele teatavas asjas ärakuulamise eest vastutava ametniku arvamust sisaldav dokument, ei ole viimase pädevus oluline. Kuna ärakuulamise eest vastutav ametnik annab oma arvamuse nii juhtumi sisuliste kui menetluslike aspektide kohta, on tema arvamus osa lõppotsuse vastuvõtmisele eelnevatest komisjonisisestest aruteludest.

– Esimese Astme Kohtu hinnang

104 Samamoodi kui Airtoursi otsuse ettevalmistamisel osalenud eri talituste poolt koostatud teiste ametialaseks kasutamiseks mõeldud dokumentide puhul (vt eespool punkt 94), leiab komisjon põhjendatult, et ärakuulamise eest vastutava ametniku aruande avaldamine kahjustaks antud juhul tõsiselt tema otsustamisprotsessi koondumiste kontrolli valdkonnas.

105 Teisest otsusest ilmneb, et komisjon ei viidanud erandi kohaldamise õigustamiseks mitte üksnes asjaolule, et see dokument sisaldab ametialaseks kasutamiseks mõeldud arvamust, vaid ka sellele, et see ärakuulamise eest vastutava ametniku dokument sisaldab arvamust, mille ta on andnud juhtumi Airtours/First Choice sisulistele ja menetluslikele külgedele (teise otsuse punkt II.7).

106 Teises otsuses märgib komisjon ka põhjendatult, et ärakuulamise eest vastutava ametniku arvamusvabadust kahjustataks, kui ta peaks arvestama asjaoluga, et tema aruanne avaldatakse üldsusele, ning see avaldamine kahjustaks tõsiselt otsustamisprotsessi koondumiste valdkonnas, kuna komisjon ei saaks edaspidi enam tugineda ärakuulamise eest vastutavate ametnike sõltumatule, vabale ja täielikule arvamusele (teise otsuse punkt II.7).

107 Järelikult tuleb tagasi lükata hageja väide, et ärakuulamise eest vastutava ametniku arvamuse avaldamine ei kahjustaks tõsiselt komisjoni otsustamisprotsessi.

Otsustamisprotsessi kahjustamise tõsidus konkurentsi peadirektoraadi poolt konsultatiivnõukogule saadetud teatise avaldamise tõttu

– Poolte argumendid

108 Hageja väidab, et konkurentsi peadirektoraadi poolt konsultatiivnõukogule saadetud teatis ei kuulu määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teise lõigu kohaldamisalasse, kuna see nõukogu koosneb liikmesriikide esindajatest, nii et sealne menetlus ei ole osa „asjaomase institutsiooni" sisearuteludest ja eelkonsultatsioonidest.

109 Komisjon märgib, et see konsultatsioon on lõppotsuse ettevalmistamise vajalik etapp ning seda tuleb seega pidada komisjoni siseseks.

– Esimese Astme Kohtu hinnang

110 Samamoodi kui Airtoursi otsuse ettevalmistamisel osalenud eri talituste poolt koostatud teiste ametialaseks kasutamiseks mõeldud dokumentide puhul (vt eespool punkt 94), leiab komisjon põhjendatult, et konkurentsi peadirektoraadi poolt konsultatiivnõukogule saadetud teatise (numbri all 7.7 viidatud dokument) avaldamine kahjustaks antud juhul tõsiselt tema otsustamisprotsessi koondumiste kontrolli valdkonnas (teise otsuse punkt II.4).

111 Nii nagu teises otsuses märgitud, on konsultatiivnõukogus toimuv osaks sisemisest otsustamisprotsessist koondumiste kontrolli valdkonnas. Olgugi et konsultatiivnõu-

kogu koosneb liikmesriikide esindajatest ja on seega komisjonist eraldiseisev, lubab asjaolu, et komisjon on määruse nr 4064/89 artikli 19 alusel kohustatud edastama sellele konsultatiivnõukogule sisedokumendid, et komitee saaks anda oma arvamuse menetluses, milles tema osalemine on nõutav, asuda seisukohale, et kõnealuste dokumentide puhul on tegemist komisjonisiseste dokumentidega määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 tähenduses.

112 Järelikult tuleb tagasi lükata hageja väide, et konkurentsi peadirektoraadi poolt konsultatiivnõukogule saadetud teatise avaldamine ei kahjustaks tõsiselt komisjoni otsustamisprotsessi.

Otsustamisprotsessi kahjustamise tõsidus First Choice'i tegevuskoha külastamist puudutava toimikuteatise osa avaldamise tõttu

– Poolte argumendid

113 Hageja vaidlustab selle, et kõnealust teatist võiks käsitleda „sisekasutuseks esitatud arvamus[ena]" määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 tähenduses. Hageja väitel on First Choice'i esitatud suulised märkused sarnased kirjalike märkustega ning ei ole ühtegi poliitilist põhjust neile märkustele juurdepääsu takistamiseks.

114 Komisjon vastab, et vaidlusaluse teatise osad, millele juurdepääs keelati, sisaldavad selle teatise koostanud ametniku isiklikke seisukohti.

– Esimese Astme Kohtu hinnang

115 Samamoodi kui Airtoursi otsuse ettevalmistamisel osalenud eri talituste poolt koostatud teiste ametialaseks kasutamiseks mõeldud dokumentide puhul (vt eespool punkt 94), leiab komisjon põhjendatult, et First Choice'i tegevuskoha külastamist puudutava toimikuteatise osa (numbri 7.2 all viidatud dokument) avaldamine kahjustaks antud juhul tõsiselt tema otsustamisprotsessi koondumiste kontrolli valdkonnas (teise otsuse punkt II.8).

116 Teisest otsusest ilmneb, et komisjon ei viidanud erandi kohaldamise õigustamiseks mitte üksnes asjaolule, et see dokument sisaldab ametialaseks kasutamiseks mõeldud arvamust, vaid ka sellele, et kõnealuse dokumendi teatavad osad kajastavad konkurentsi peadirektoraadi ametnike visiidi käigus saadud muljeid. Seetõttu leiab komisjon põhjendatult, et see dokument sisaldab konkurentsi peadirektoraadi siseseid arutelusid uurimise kohta ning et selle avaldamine kahjustaks antud juhul tõsiselt tema otsustamisprotsessi koondumiste kontrolli valdkonnas.

117 Järelikult tuleb tagasi lükata hageja väide, et First Choice'i tegevuskoha külastamist puudutava toimikuteatise osa avaldamine ei kahjustaks tõsiselt komisjoni otsustamisprotsessi.

Ülekaaluka üldise huvi olemasolu

118 Seoses ülekaaluka üldise huviga, mille olemasolu õigustaks nende dokumentide avaldamist, tuleb viidata eespool punktidele 38 ja 60–66, kuna hageja kasutab esimese ja teise otsuse vastu sama argumentatsiooni.

119 Järelikult tuleb tagasi lükata hageja väide, et on olemas ülekaalukas üldine huvi, mis õigustab otsustamisprotsessiga seotud erandi alla kuuluvate sisedokumentide avaldamist.

Kohtumenetluse ja õigusnõustamisega seotud erand

Poolte argumendid

120 Hageja väidab, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes ette nähtud erandit ei saa kohaldada teatistele, mis õigustalitus on vastuseks esitanud.

121 Komisjon täpsustab, et olgugi et Airtoursi otsus tühistati, kahjustataks tema võimet kasutada nende talituste arvamusi, kui need vaidlusalused dokumendid avaldataks, kuna komisjoniliikmete kolleegium võib sellest arvamusest mööda minna ja teha teistsuguse otsuse.

Esimese Astme Kohtu hinnang

122 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teine taane sätestab, et komisjon keelab juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks „kohtumenetlust ja õigusnõustamist", välja arvatud juhul, kui kõnealuse dokumendi avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

123 Sõna „õigusnõustamine" tuleb mõista nii, et üldiste huvide kaitsele võib tugineda, taotledes komisjoni õigustalituse poolt nii kohtumenetlustes kui ka kõikidel muudel puhkudel koostatud dokumentide sisu avaldamist.

124 Käesoleval juhul tuleneb teisest otsusest, et komisjon viitab erandi kohaldamisel mitte üksnes asjaolule, et pärast kõnealuste dokumentide ükshaaval hindamist ilmnes, et tegemist on õiguslike arvamustega, vaid ka sellele, et õigustalituse poolt vastuseks koostatud teatiste avaldamine tooks kaasa võimaluse, et üldsusele edastatakse teave tehingu Airtours/First Choice ühisturuga kokkusobivuse kohta antud hinnangu õiguspärasuse üle konkurentsi peadirektoraadis ja õigustalituses toimuvate sisemiste arutelude seisu kohta, mis seaks kahtluse alla otsused, mida võidakse teha seoses samade osapoolte või sama valdkonnaga (vt eespool punktid 22, 99 ja 100).

125 Kõnealuste teatiste avaldamisega nõustumine võib õigustalituse jaoks tuua edaspidi kaasa vajaduse olla selliste teatiste avaldamisel alalhoidlik ja ettevaatlik, et mitte mõjutada komisjoni otsustusvõimet valdkondades, kus ta täidab haldusülesandeid.

126 Veel tuleb märkida, et käesoleval juhul on määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises taandes sätestatud õigusnõustamise kahjustamise võimalus mõistlikult ettenähtav, mitte ainult oletuslik. Lisaks eespool punktis 124 toodud põhjustele võib selle arvamuse avaldamine panna komisjoni delikaatsesse olukorda, kus tema õigustalitus peab Esimese Astme Kohtus kaitsma seisukohta, mille poolt ta ei olnud, täites haldusmenetluses toimiku eest vastutavate talituste nõustaja ülesandeid. On selge, et võimalus, et selline vastuolu võib tekkida, mõjutab tunduvalt ühtaegu nii õigustalituse arvamusvabadust kui tema võimet kaitsta ühenduste kohtus tõhusalt, võrdselt teiste kohtume-

netluse poolte õiguslike esindajatega, üheaegselt nii komisjoni lõppseisukohta kui komisjoni – kes oma eriomasest ülesandest lähtuvalt teeb kollegiaalseid otsuseid ja kellel peab olema vabadus kaitsta oma õigustalituse poolt algselt tehtud otsusest erinevat otsust – sisemist otsustamisprotsessi.

127 Seda analüüsi ei sea kahtluse alla asjaolu, et Esimese Astme Kohus tühistas Airtoursi otsuse, mida kõnealused õigustalituse poolt vastuseks koostatud teatised puudutavad. Kõnealune erand kaitseb dokumente, mis on koostatud lõppotsusele eelnevas etapis, ning seda põhimõtteliselt sõltumatult vastava otsuse hilisemast kehtimajäämisest või tühistamisest ühenduse kohtutes toimuvas menetluses.

128 Järelikult tuleb tagasi lükata hageja väide, et õigustalituse poolt vastuseks koostatud teatiste avaldamine ei kahjustaks tõsiselt õigusnõustamist.

129 Seoses ülekaaluka üldise huviga, mille olemasolu õigustaks nende dokumentide avaldamist, tuleb viidata eespool punktidele 38 ja 60–66. Järelikult tuleb tagasi lükata hageja väide, et on olemas ülekaalukas üldine huvi, mis õigustab õigusnõustamisega seotud erandi alla kuuluvate sisedokumentide avaldamist.

Järeldused teise otsuse kohta

130 Eelnevast tuleneb, et komisjon ei teinud hindamisviga, tuginedes määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 3 teisele lõigule või määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teisele taandele, keeldudes pärast konkreetset ja ükshaaval hindamist avaldamast erinevaid sisedokumente või õiguslikke arvamusi, mille osas neile eranditele tugineti. Järelikult ei ole menetlusökonoomia põhimõtetest lähtudes enam tarvis uurida hageja väiteid teises otsuses seoses teatavate dokumentide avaldamisest keeldumisega viidatud kolmanda erandi kohta, vaadelduna koos eespool uuritud esimese erandiga.

131 Järelikult tuleb hagi teise otsuse osas rahuldamata jätta.

Kohtukulud

132 Kodukorra artikli 87 lõike 3 alusel võib Esimese Astme Kohus määrata kulude jaotuse või jätta kummagi poole kohtukulud tema enda kanda, kui osa nõudeid rahuldatakse ühe poole, osa teise poole kasuks. Käesolevas asjas tuleb komisjoni kanda jätta üks kümnendik hageja kohtukuludest ja üks kümnendik tema enda kohtukuludest. Hageja kannab üheksa kümnendikku enda kohtukuludest ja üheksa kümnendikku komisjoni kohtukuludest.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ESIMESE ASTME KOHUS (kolmas koda laiendatud koosseisus)

otsustab:

1. **Tühistada komisjoni 5. septembri 2005. aasta otsus (D(2005) 8461) osas, milles see keelab juurdepääsu töödokumendile „Protokoll juhtumi M.1524 (Airtours/First Choice) meeskonnaliikmega juhtumi Airtoursi üle 24. juunil 2002 toimunud nõupidamise kohta”.**

2. **Jätta hagi ülejäänud osas rahuldamata.**

3. **Jätta üheksa kümnendikku MyTravel Group plc kohtukuludest tema enda kanda ja mõista temalt välja üheksa kümnendikku komisjoni kohtukuludest.**

4. **Jätta üks kümnendik komisjoni kohtukuludest tema enda kanda ja mõista temalt välja üks kümnendik MyTravel Groupi kohtukuludest.**

Azizi Cooke Cremona

Labucka Frimodt Nielsen

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 9. septembril 2008 Luxembourgis.

Kohtusekretär Koja esimees

E. Coulon J. Azizi