ESIMESE ASTME KOHTU OTSUS (kolmas koda)

17. märts 2005 *

Kohtuasjas T-187/03,

Isabella Scippacercola, elukoht Brüssel (Belgia), esindajad: advokaadid K. Adamantopoulos ja D. Papakrivopoulos, hiljem advokaat Adamantopoulos ja *solicitor* B. Keane, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: L. Flynn ja P. Aalto, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

mille esemeks on komisjoni 19. märtsi 2003. aasta otsuse, millega jäeti rahuldamata hageja taotlus juurdepääsuks dokumendile, mis käsitles Ateena Spata (Kreeka) uue rahvusvahelise lennujaama projekti, tühistamise taotlus,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

EUROOPA ÜHENDUSTE ESIMESE ASTME KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees J. Azizi, kohtunikud M. Jaeger ja O. Czúcz;

kohtusekretär: ametnik I. Natsinas,

arvestades kirjalikus menetluses ja 9. septembri 2004. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

Õiguslik raamistik

1 EÜ artikkel 255 sätestab:

„1. Igal liidu kodanikul ja igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele põhimõtete ning tingimuste alusel, mis määratletakse kooskõlas lõigetega 2 ja 3.

2. Nõukogu määrab vastavalt artiklis 251 sätestatud menetlusele kahe aasta jooksul pärast Amsterdami lepingu jõustumist kindlaks dokumentidele ligipääsu reguleerivad üldpõhimõtted ja piirangud, lähtudes avalikest ja erahuvidest.

[...]"

2 Amsterdami lepingu lõppaktile lisatud deklaratsiooni nr 35 (edaspidi „deklaratsioon nr 35") kohaselt:

„Konverents lepib kokku, et Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli [255] lõikes 1 nimetatud põhimõtted ja tingimused võimaldavad liikmesriigil taotleda, et komisjon või nõukogu ei edastaks sellest riigist pärinevat dokumenti kolmandatele isikutele ilma selle riigi eelneva nõusolekuta."

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määruses (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43) on kindlaks määratud põhimõtted, tingimused ning piirangud, mis reguleerivad EÜ artiklis 255 ette nähtud juurdepääsuõigust dokumentidele (määruse nr 1049/2001 artikli 1 punkt a). See määrus jõustus 3. detsembril 2001.

4 Määruse nr 1049/2001 artikkel 2 sätestab:

„1. 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. Käesolevat määrust kohaldatakse kõigi institutsiooni käsutuses olevate dokumentide suhtes, see tähendab institutsiooni koostatud ja talle saadetud ning tema valduses olevate dokumentide suhtes kõikides Euroopa Liidu tegevusvaldkondades.

[...]"

5 Määruse nr 1049/2001 artikkel 3, mis käsitleb mõisteid, sätestab:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) dokument — sisu, mis olenemata teabekandjast (paberile kirjutatuna, elektroonilises vormis või heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestisena) käsitleb küsimusi, mis on seotud institutsiooni vastutusalasse kuuluva poliitika, tegevuse või otsustega;

b) kolmas isik — iga füüsiline või juriidiline isik või iga üksus väljaspool asjaomast institutsiooni, sealhulgas liikmesriigid, muud ühenduse või ühendusevälised institutsioonid ja organid ning kolmandad riigid."

6 Määruse nr 1049/2001 artikkel 4, milles on kindlaks määratud eespool sätestatud juurdepääsuõiguse erandid, on sõnastatud järgmiselt:

„1. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avalikustamine kahjustaks:

a) avalikke huve seoses:

— avaliku julgeolekuga,

— kaitsepoliitiliste ja sõjaliste küsimustega,

— rahvusvaheliste suhetega,

— ühenduse või liikmesriigi finants-, raha- või majanduspoliitikaga;

b) eraelu puutumatust ja isikupuutumatust, eelkõige kooskõlas isikuandmete kaitset käsitlevate ühenduse õigusaktidega.

2. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avalikustamine kahjustaks:

— füüsilise või juriidilise isiku ärihuve, sealhulgas intellektuaalomandit,

— kohtumenetlust ja õigusnõustamist,

— kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki,

välja arvatud juhul, kui avalikustamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

[...]

4. Kolmandate isikute dokumentide puhul konsulteerib institutsioon kolmanda isikuga, et hinnata, kas tuleks kohaldada lõike 1 või 2 erandit, välja arvatud juhul, kui on ilmne, et dokument tuleb avalikustada või et seda ei tohi avalikustada.

5. Liikmesriik võib taotleda, et institutsioon ei avalikustaks kõnealusest liikmesriigist pärit dokumenti ilma tema eelneva nõusolekuta.

6. Kui mõni eranditest hõlmab ainult osa dokumendist, avalikustatakse dokumendi ülejäänud osad.

[...]"

7 Määruse nr 1049/2001 artikkel 5 pealkirjaga „Liikmesriikide valduses olevad dokumendid" sätestab:

„Kui liikmesriik saab taotluse tema valduses oleva dokumendi kohta, mis on pärit mõnelt institutsioonilt, ning kui ei ole ilmne, kas dokument tuleb avalikustada või ei tohi seda avalikustada, konsulteerib liikmesriik asjaomase institutsiooniga, et teha otsus, mis ei sea ohtu käesoleva määruse eesmärkide saavutamist.

Selle asemel võib liikmesriik suunata taotluse institutsioonile."

8 Määruse nr 1049/2001 artikkel 9, mis käsitleb tundliku sisuga dokumentide käitlemist, sätestab:

„1. Tundliku sisuga dokumendid on dokumendid, mis pärinevad institutsioonidest või nende loodud asutustest, liikmesriikidest, kolmandatest riikidest või rahvusvahelistest organisatsioonidest ning mis on liigitatud kui „TRÈS SECRET/TOP SECRET", „SECRET" või „CONFIDENTIEL" vastavalt asjaomase institutsiooni eeskirjadele, mis kaitsevad Euroopa Liidu või selle ühe või mitme liikmesriigi olulisi huve artikli 4 lõike 1 punktis a osutatud valdkondades, eelkõige avaliku julgeoleku alal, kaitsepoliitilistes ja sõjalistes küsimustes.

2. Artiklites 7 ja 8 sätestatud korras esitatud taotlusi pääseda juurde tundliku sisuga dokumentidele lahendavad üksnes isikud, kellel on õigus tutvuda kõnealuste dokumentidega. Ilma et see piiraks artikli 11 lõike 2 kohaldamist, annavad need isikud hinnangu ka selle kohta, millised viited tundliku sisuga dokumentidele kantakse avalikku registrisse.

3. Tundliku sisuga dokumendid kantakse registrisse ja avalikustatakse üksnes nende nõusolekul, kellelt dokument pärineb.

[...]"

9 Artikkel 5 (pealkirjaga „Konsultatsioonid") määruse nr 1049/2001 üksikasjalike rakenduseeskirjadega, mis on lisatud komisjoni 5. detsembri 2001. aasta otsusele 2001/937/EÜ, EStÜ, Euratom, millega muudetakse komisjoni töökorda (EÜT L 345, lk 94), sätestab:

„1. Kui komisjon saab taotluse, milles soovitakse juurdepääsu dokumendile, mis on komisjoni valduses, kuid mis on pärit kolmandalt isikult, kontrollib dokumendi valdajaks olev peadirektoraat või talitus, kas mõni määruse [...] nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud eranditest on kohaldatav. Kui taotletud dokument on komisjoni julgeolekueeskirjade alusel salastatud, kohaldatakse komisjoni töökorra artiklit 6.

2. Kui dokumendi valdajaks olev peadirektoraat või talitus leiab pärast kontrollimist, et juurdepääsust dokumendile tuleb keelduda mõne määruse [...] nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erandi alusel, saadetakse taotlejale eitav vastus ilma, et enne oleks kolmandast isikust autoriga konsulteeritud.

3. Dokumendi valdajaks olev peadirektoraat või talitus rahuldab taotluse kolmandast isikust autoriga konsulteerimata juhul, kui:

a) taotletud dokument on juba autori poolt või määruse või samalaadsete sätete alusel avalikustatud;

b) on selge, et dokumendi sisu täielik või osaline avalikustamine ei mõjuta määruse [...] nr 1049/2001 artiklis 4 osutatud huve.

4. Kõikidel muudel juhtudel tuleb kolmandast isikust autoriga nõu pidada. Kui juurdepääsutaotlus hõlmab mõnest liikmesriigist pärit dokumenti, peab peadirektoraat või dokumendi valdajaks olev talitus nõu autoriks oleva asutusega juhul, kui:

a) dokument edastati komisjonile enne kuupäeva, alates millest määrust [...] nr 1049/2001 kohaldatakse;

b) liikmesriik on palunud kooskõlas määruse [...] nr 1049/2001 artikli 4 lõikega 5 komisjonil dokumenti ilma liikmesriigi eelneva nõusolekuta mitte avalikustada.

5. Kui konsulteeritakse kolmanda isikuga, antakse talle vastamiseks tähtaeg, mis ei ole lühem kui viis tööpäeva, kuid peab võimaldama komisjonil täita vastamise tähtaegu. Kui ettenähtud aja jooksul ei ole vastust esitatud või kui kolmandat isikut ei ole võimalik identifitseerida, teeb komisjon otsuse kooskõlas määruse [...] nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erandeid käsitlevate eeskirjadega ja võtab oma käsutuses oleva teabe alusel arvesse kolmanda isiku huve.

6. Kui komisjon kavatseb lubada dokumendile juurdepääsu autori selgesõnalisest arvamusest hoolimata, teavitab ta autorit oma kavatsusest dokument kümne tööpäeva pärast avalikustada ja teatab talle tema käsutuses olevatest meetmetest, millega ta saab dokumendi avalikustamise vastu seista.

[...]"

Vaidluse aluseks olevad asjaolud

10 29. jaanuari 2003. aasta kirjaga palus I. Scippacercola komisjonilt muude dokumentide hulgas juurdepääsu kulude-tulude analüüsile, mis käsitles Ateena Spatas asuva uue rahvusvahelise lennujaama projekti. Seda projekti aitas rahastada ühtekuuluvusfond.

11 21. veebruari 2003. aasta kirjaga keelas komisjoni regionaalpoliitika peadirektoraat (PD) hagejale juurdepääsu kulude-tulude analüüsile, täheldades järgmist:

„Mis puutub teie taotlusse saada kulude-tulude analüüsi koopia, siis kuna tegemist on dokumendiga, mis on määruse [...] nr 1049/2001 jõustumise kuupäevast varasem, konsulteeriti vastavalt otsuse [...] 2001/937 [...] artiklile 5 siseriiklike ametiasutustega. 10. veebruari 2002. aasta faksiga andsid siseriiklikud ametiasutused [regionaalpoliitika] peadirektoraadile teada, et sellele dokumendile juurdepääsu ei lubata.

Keeldumise põhjus on seotud intellektuaalomandi õiguste kaitsega. Tegemist on eranõustajate poolt ühe panga nimel koostatud uurimusega. Viimane abistas konfidentsiaalsuse tingimusel Kreeka riiki projekti toimiku ettevalmistamise juures.

Sellises olukorras leiab [regionaalpoliitika] PD, et vastavalt määruse [...] nr 1049/2001 artikli 4 lõikele 5 ei või asjaomast uurimust väljastada [...]"

12 Sama kirjaga saatis kostja hagejale ühtekuuluvusfondi abikonkursi taotlusest osa, mis sisaldas pealkirja all „Peamiste järelduste kirjeldus" kulude-tulude analüüsi põhitemaatika lühikirjeldust.

13 24. veebruari ja 28. märtsi 2003. aasta kirjades kordas hageja oma taotlust.

14 19. märtsi 2003. aasta kirjas, mis tehti hagejale teatavaks 31. märtsil 2003, kinnitas komisjoni peasekretär nõutud dokumendile juurdepääsu keelamist (edaspidi „vaidlustatud otsus"). See kiri on sõnastatud järgmiselt:

„Tänan Teid Teie 24. veebruari kirja eest, mis registreeriti 26. veebruaril ning milles Te nõudsite oma taotluse, mis oli esitatud Ateena uue rahvusvahelise lennujaama ehitamise kulude-tulude analüüsi täielikule tekstile juurdepääsu kohta, uuesti läbivaatamist.

Selle analüüsi koostas Kreeka riigi ametiasutuste (Riiklik majandusministeerium) nimel üks pank.

Vastavalt määruse nr 1049/2001 üksikasjalike rakenduseeskirjade artikli 5 lõike 4 punktile a, mis võeti vastu otsusega [...] 2001/937, pidasid komisjoni talitused Kreeka ametiasutustega nõu juurdepääsu kohta sellele dokumendile, mis edastati komisjonile enne kuupäeva, millest alates määrust kohaldatakse (3. detsember 2001). Kreeka ametiasutused märkisid vastuseks, et nad ei anna nõusolekut selle dokumendi avalikustamiseks komisjoni poolt.

Kohaldades määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõiget 5, ei saa ma Teile lubada juurdepääsu sellele dokumendile ja pean järelikult kinnitama regionaalpoliitika [PD] poolt Teie taotluse rahuldamata jätmist.

[...]"

Menetlus ja poolte nõuded

15 Hageja esitas hagiavaldusega, mis saabus kohtu kantseleisse 28. mail 2003, käesoleva hagi.

16 Ettekandja-kohtuniku ettekande põhjal otsustas Esimese Astme Kohus avada suulise menetluse.

17 Poolte kohtukõned ja nende vastused Esimese Astme Kohtu küsimustele kuulati ära 9. septembril 2004 toimunud kohtuistungil.

18 Hageja palub Esimese Astme Kohtul:

— tühistada vaidlustatud otsus;

— mõista käesoleva kohtuastme kohtukulud välja kostjalt.

19 Kostja palub Esimese Astme Kohtul:

— jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

— mõista kohtukulud välja hagejalt.

Õiguslik käsitlus

20 Oma hagi toetuseks esitab hageja neli väidet. Esimene väide tugineb õiguslikule veale ja ilmsele veale asjaolude hindamisel, kuna komisjon leidis ekslikult, et nõutud dokument pärineb liikmesriigilt. Teine väide tugineb õiguslikule veale, kuna komisjon ei hinnanud Kreeka riigi poolt dokumendi avalikustamise kohta antud eitava seisukoha toetuseks esitatud põhjendusi. Kolmas väide tugineb vaidlustatud

otsuse põhjendamata jätmisele. Neljas väide tugineb õiguslikule veale, kuna komisjon ei kontrollinud, kas nõutud dokumendis sisalduvale informatsioonile oleks pidanud lubama osalist juurdepääsu.

Esimene väide, mis tugineb komisjoni ekslikule arvamusele, et nõutud dokument pärineb liikmesriigist

Poolte argumendid

21 Hageja väidab, et vaidlustatud otsuses esineb õiguslik eksimus ja ilmne eksimus asjaolude hindamisel, kuna kostja leidis ekslikult, et nõutud dokument pärineb liikmesriigist. Ta väidab, et kostja tõlgendas ja kohaldas valesti määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõiget 5 ja otsuse 2001/937 artikli 5 lõiget 4. Kostja olevat samuti rikkunud määruse nr 1049/2001 artikli 1 punkti a ning komisjoni dokumentidele võimalikult laiaulatusliku juurdepääsu tagamise põhimõtet, mis on määratletud selles sättes ja kohtupraktikas.

22 Hageja väidab, et kostja leidis ebaõigesti, et nõutud dokument pärineb Kreeka ametiasutustelt. Hageja leiab, et nõutud dokument pärineb kolmandalt isikult ning kohaldama oleks pidanud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõiget 4.

23 Hageja täheldab, et määruse erinevad keeleversioonid toetavad tõlgendust, mille kohaselt mõiste „pärineb" puudutab dokumenti, mis peab olema koostatud liikmesriigi jaoks või selle poolt.

24 Ta leiab, et nõutud dokumenti oleks pidanud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 4 sätete kohaselt määratlema kui „kolmandate isikute dokumenti". Kostja 21. veebruari 2003. aasta kirjast tuleneb tegelikult, et nõutud dokumendi autorid on kas eranõustajad või pank, kes projekti toimiku koostamise käigus väidetavalt koostasid kulude-tulude analüüsi.

25 Teise võimalusena, kuna rahalise abi andmise tingimuseks oli kulude-tulude analüüsi esitamine, võib lennujaama äriühingut lugeda nõutud dokumendi „omanikuks". Tegelikult oli lennujaama äriühing Spata lennujaama projekti täideviija ning ühtekuuluvusfondi konkursi ainus abisaaja. Igal juhul on kindel, et nõutud dokument ei pärine liikmesriigist.

26 Hageja arvab, et väljendit „pärineb" tuleb tõlgendada kitsalt. See tõlgendamine peab olema kooskõlas ühenduse kohtupraktikaga, mille kohaselt kõiki erandeid dokumentidele juurdepääsu reeglitest tuleb tõlgendada ja kohaldada kitsalt (Euroopa Kohtu 11. jaanuari 2000. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-174/98 P ja C-189/98 P: Madalmaad ja Van der Wal *v.* komisjon, EKL 2000, lk I-1, punkt 27, ja Esimese Astme Kohtu 5. märtsi 1997. aasta otsus kohtuasjas T-105/95: WWF UK *v.* komisjon, EKL 1997, lk II-313, punkt 56).

27 Ta meenutab, et määrus nr 1049/2001 viitab võimalikult laiaulatuslikule juurdepääsule dokumentidele (artikli 1 punkt a) ning selle eesmärk on rakendada võimalikult täieulatuslikult ellu avalikkuse õigus pääseda juurde dokumentidele (preambul). Selle lõppeesmärgiga oleks vastuolus väljendile „pärineb" nii laia tähenduse andmine, mis lubaks liikmesriigil, piirdudes dokumendi komisjonile „edastamisega", kasutada ära määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõiget 5.

28 Hageja vaidlustab kostja väite, mille kohaselt autori isik ei ole oluline. Vastupidi, tema isik on dokumentidele juurdepääsu lubamise menetluses peamine. Kui see ei oleks nii, saaks kõik kolmandad isikud määruse nr 1049/2001 nõuetest kõrvale hiilida, paludes liikmesriigil lihtsalt dokument komisjonile edastada.

29 Hageja vaidleb vastu kostja arvamusele, mille kohaselt peab alates hetkest, mil dokument on edastatud ühenduse institutsioonile, kohaldama määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõiget 5. Hageja väidab, et tavaliselt pole iga dokumendi autori väljaselgitamine keeruline. Kuid igal juhul ei peaks halduse mugavus kaaluma üles Euroopa Liidu kodanike võimalikult laiaulatuslikku õigust pääseda ligi dokumentidele, välja arvatud siis, kui see tekitaks ülemääraseid kulutusi. (Euroopa Kohtu 6. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-353/99 P: nõukogu *v.* Hautala, EKL 2001, lk I-9565, punktid 29 ja 30, ja Esimese Astme Kohtu 19. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas T-14/98: Hautala *v.* nõukogu, EKL 1999, lk II-2489, punktid 85–88). Käesolevas asjas ei teki dokumendi autori isiku suhtes mingit kahtlust. See on ilmselgelt koostatud kolmanda isiku poolt. Seetõttu oleks komisjon pidanud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 5 asemel kohaldama sama määruse artikli 4 lõiget 4.

30 Kostja vaidleb nendele argumentidele vastu ja väidab, et asjaomane dokument pärineb määruse nr 1049/2001 mõttes Kreeka Vabariigist.

Esimese Astme Kohtu hinnang

31 Esiteks tuleb rõhutada, et määruse nr 1049/2001 artiklis 2 ette nähtud õigus pääseda juurde institutsioonide dokumentidele puudutab vastavalt sama artikli lõikele 3 kõiki Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni käsutuses olevaid dokumente, mis

on nende koostatud või neile saadetud. Seetõttu peavad institutsioonid vajadusel avalikustama kolmandatelt isikutelt pärinevaid dokumente, kusjuures liikmesriigid on vastavalt sama määruse artikli 3 punkti b määratlusele kolmandad isikud.

32 Seejärel tuleb meenutada, et enne määruse nr 1049/2001 jõustumist reguleeris üldsuse juurdepääsu komisjoni dokumentidele komisjoni 8. veebruari 1994. aasta otsus 94/90/ESTÜ, EÜ, Euratom üldsuse juurdepääsu kohta komisjoni dokumentidele (EÜT L 46, lk 58). Selle otsuse artiklis 1 võeti ametlikult vastu nõukogu ja komisjoni poolt 6. detsembril 1993 heaks kiidetud käitumiskoodeks üldsuse juurdepääsu kohta nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 1993, L 340, lk 41), mis on otsusele lisatud. Nimetatud käitumiskoodeksi jao pealkirjaga „Algsete taotluste lahendamine" kolmandas lõigus oli sätestatud, et „[k]ui ühe institutsiooni käsutuses oleva dokumendi autor on füüsiline või juriidiline isik, liikmesriik või muu siseriiklik või rahvusvaheline organisatsioon, tuleb taotlus esitada otse dokumendi autorile". Järelikult, kohaldades seda põhimõtet, s.o „autori põhimõtet", puudus institutsioonil õigus avalikustada dokumente, mis pärinevad kolmandate isikute laiast kategooriast, sealhulgas liikmesriigist, ning juurdepääsu taotluse esitanud isik oli vajadusel kohustatud esitama oma taotluse otse asjaomasele kolmandale isikule.

33 Autori põhimõtet ei võetud üle määrusesse nr 1049/2001, mis sätestab, et põhimõtteliselt peaksid kõik institutsioonide dokumendid olema üldsusele kättesaadavad.

34 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikest 5 tuleneb siiski, et kolmandate isikute hulgas koheldakse liikmesriike eriliselt. Tegelikult annab see säte liikmesriigile võimaluse taotleda, et institutsioon ei avalikustaks sellest liikmesriigist pärinevaid dokumentide ilma selle liikmesriigi eelneva nõusolekuta. Tuleb meenutada, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõige 5 võtab üle deklaratsiooni nr 35, mille kohaselt kõrgete lepinguosaliste konverents on kokku leppinud, et EÜ artiklis 255 nimetatud

põhimõtted ja tingimused võimaldavad liikmesriigil taotleda, et komisjon või nõukogu ei edastaks sellest riigist pärinevat dokumenti kolmandatele isikutele ilma selle riigi eelneva nõusolekuta. Seda liikmesriikidele määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikega 5 antud võimalust seletab asjaolu, et selle määruse eesmärgiks ega tagajärjeks ei ole dokumentidele juurdepääsu käsitlevate siseriiklike õigusnormide muutmine (vt määruse nr 1049/2001 põhjendus 15 ning Esimese Astme Kohtu 17. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas T-76/02: Messina *v.* komisjon, EKL 2002, lk II-3203, punktid 40 ja 41).

35 Käesolevas asjas tuleb sedastada, et asjaomane dokument on kostjale saadetud ühtekuuluvusfondile esitatud rahastamistaotluse raames. Seoses sellega tuleb esile tõsta, et nõukogu 16. mai 1994. aasta määruse (EÜ) nr 1164/94, millega asutatakse ühtekuuluvusfond (EÜT L 130, lk 1), muudetud nõukogu 21. juuni 1999. aasta määrusega (EÜ) nr 1264/1999 (EÜT L 161, lk 57) ning nõukogu 21. juuni 1999. aasta määrusega (EÜ) nr 1265/1999 (EÜT L 161, lk 62), artikli 10 lõike 3 kohaselt esitavad abitaotlusi projektide jaoks abisaavad liikmesriigid. Vastavalt sama artikli lõikele 4 peavad abitaotlused sisaldama muu hulgas kulude-tulude analüüsi.

36 Sellest järeldub, et ühelt poolt esitatakse ühtekuuluvusfondi raamistikus abitaotlused ainuüksi abisaava liikmesriigi poolt ning teiselt poolt peab sellise taotluse kohustuslik informatsioon sisaldama kulude-tulude analüüsi.

37 Käesolevas asjas koostas kulude-tulude analüüsi Kreeka riigi ametiasutuste nimel üks pank. See dokument on tõepoolest osa informatsioonist, mida ühtekuuluvusfondile esitatud abitaotlus peab sisaldama.

38 Seetõttu, ilma et oleks vaja otsustada küsimuse üle, kas liikmesriikide poolt vaid edastatud (ja mitte nende koostatud) dokumentidele laieneb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõige 5, piisab sedastamisest, et asjaomane dokument, mille koostas Kreeka riigi ametiasutuste nimel üks pank, oli koostatud liikmesriigi nimel.

39 Neis tingimustes tuleb järeldada, et kostja ei eksinud, kui leidis, et dokument pärines liikmesriigist.

40 Lisaks sellele ei ole hageja argument, mille kohaselt kõik kolmandad isikud saaks määruse nr 1049/2001 nõuetest kõrvale hiilida, paludes liikmesriigil lihtsalt dokument kostjale edastada, käesolevas asjas kohane. Tegelikult on juba märgitud, et asjaomane dokument saadeti kostjale ühtekuuluvusfondile esitatud abitaotluse raames. Ühtekuuluvusfondi raames käib infovahetus ainult abisaava liikmesriigi ja komisjoni vahel. Abitaotlused on esitatud ainult abisaavate liikmesriikide poolt ja järelikult poleks dokumenti kostjale saadetud ja kostja ei oleks seda dokumenti saanud, kui Kreeka ametiasutused poleks esitanud ühtekuuluvusfondist rahalise abi saamise taotlust.

41 Neist kaalutlustest järeldub, et esimene väide tuleb tagasi lükata.

Teine väide, mis tugineb sellele, et komisjon ei ole hinnanud liikmesriigi poolt oma eitava seisukoha toetuseks esitatud põhjendusi

Poolte argumendid

42 Hageja väidab, et kostja on rikkunud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 5 ning otsuse nr 2001/937 artikli 5 lõike 4 sätet ja mõtet, kuna ta ei ole hinnanud Kreeka

riigi poolt nõutud dokumendi avalikustamise kohta esitatud eitava seisukoha toetuseks esitatud põhjendusi. Sellega olevat kostja andnud liikmesriigile *de facto* vetoõiguse tema käsutuses olevate dokumentide avalikustamise üle.

43 Hageja arvamuse kohaselt tuleneb tegusõnade „konsulteerima" ja „taotlema" kasutamisest määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 4 ja 5 ning otsuse nr 2001/937 artikli 5 lõikes 4, et komisjon ei ole seotud liikmesriigi arvamusega. Ülalmainitud artiklite tõlgendamine viisil, mis annaks liikmesriikidele vetoõiguse nende käsutuses olevate dokumentide avalikustamise üle, oleks vastuolus mõiste „taotlema" ilmse tähendusega.

44 Ta väidab, et institutsioonide käsutuses olevate dokumentide avalikustamisega seotud otsuseid saavad vastu võtta ainult institutsioonid, ja et avalikustamise keelamine peab olema institutsiooni poolt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigete 1 ja 3 alusel põhjendatud.

45 Hageja täheldab, et kahes temale saadetud kirjas viitab kostja Kreeka ametiasutuste eitavale seisukohale ning väga lühidalt nende ametiasutuste poolt oma eitava seisukoha toetuseks esitatud põhjendustele. Miski ei viita sellele, et kostja oleks neid põhjendusi hinnanud. Vaidlustatud otsus sisaldas veelgi vähem teavet Kreeka ametiasutuste esitatud põhjenduste ning nende põhjenduste hindamise kohta komisjoni poolt. Peasekretär lihtsalt viitas Kreeka ametiasutuste esitatud eitavale seisukohale.

46 Hageja väidab, et kostja oleks pidanud hindama Kreeka ametiasutuste esitatud põhjendusi ning oleks hagejale saadetud kirjades pidanud oma hinnangut üldjoontes kirjeldama. Kostja käitus, nagu ta oleks seotud Kreeka riigi arvamusega.

47 Hageja kinnitab, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 2 on täpsustatud, et komisjon keelab juurdepääsu teatud tingimustel. Kui üks neist tingimustest on täidetud, peab komisjon juurdepääsu keelama. Sama määruse artikli 4 lõikes 5 pole seevastu sätestatud, et komisjon peab juurdepääsu keelama, vaid et liikmesriik võib sellist keelamist taotleda. Selle taotluse saatuse üle otsustamine on jäetud komisjoni kaalutlusõiguseks.

48 Hageja selgitab, et ta kahtleb, kas liikmesriikides, kellel on oma kord dokumentidele juurdepääsu kohta, loetaks komisjoni taotlust keelata juurdepääs siduvaks. Ta väidab, et kostja leiab vastupidist, kuivõrd ta kinnitab, et tema soove tuleb arvesse võtta „niivõrd kui võimalik". See tähendab, et tema sellise konsulteerimise raames esitatud arvamus pole ei otsustav ega siduv, kui tegu on dokumentidele juurdepääsu lubamise või keelamise otsustamisega siseriiklikul tasandil.

49 Kui liikmesriik peaks ennast lugema seotuks kostja seisukohaga, oleks hageja arvamuse kohaselt tegemist selle liikmesriigi kodanike õiguste ilmse rikkumisega ja kostja võiks kasutada *de facto* vetoõigust, isegi kui ta võib-olla ei tunne asjaomast siseriiklikku õiguskorda. Hageja kinnitab, et liikmesriigile jääb igatahes teatud hindamisruum dokumentidele juurdepääsu lubamisel, et ta saaks järgida nii oma siseriiklikust õiguskorrast kui ka dokumendi autori õiguskorrast tulenevaid nõudeid. Analoogia põhjal, kuigi liikmesriik võib taotleda, et juurdepääs dokumentidele oleks keelatud, on kostjal teatud kaalutlusõigus, et otsustada koos liikmesriigiga, kuidas selle huve arvesse võtta ning samal ajal tagada dokumentidele võimalikult laiaulatuslik juurdepääs.

50 Kohtuistungil kinnitas hageja, et määruse nr 1049/2001 artikli 9 lõikest 3 tuleneb, et tundliku sisuga dokumentide avalikustamiseks on vajalik asutuse nõusolek, kellelt dokument pärineb. Ta väidab, et kui ühenduse seadusandja eesmärgiks oleks olnud

nimetatud määruse artikli 4 lõikes 5 anda liikmesriigile vetoõigus, oleks ta kasutanud sellele sättele sarnast sõnastust.

51 Kostja vaidleb nendele argumentidele vastu ja palub käesolev väide tagasi lükata.

Esimese Astme Kohtu hinnang

52 Käesoleva väite raames esitatud küsimus puudutab seda, kas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõige 5, milles on ette nähtud, et liikmesriik võib institutsioonilt taotleda temalt pärineva dokumendi avalikustamata jätmist, jätab sellele riigile vetoõiguse või on institutsioonile jäetud teatud kaalutlusõigus.

53 Tuleb meenutada, et määruses nr 1049/2001 on ette nähtud, et põhimõtteliselt peaksid kõik institutsioonide dokumendid olema üldsusele kättesaadavad (11. põhjendus).

54 Kolmandate isikute dokumentide puhul on määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 4 nõutud, et institutsioon konsulteeriks kolmanda isikuga, et hinnata, kas tuleks kohaldada sama määruse artikli 4 lõikes 1 või 2 sätestatud erandit, välja arvatud juhul, kui on ilmne, et dokument tuleb avalikustada või et seda ei tohi avalikustada. Sellest järeldub, et institutsioonid ei pea asjaomaste kolmandate isikutega konsulteerima, kui on ilmselge, et dokument tuleb avalikustada või et seda ei tohi avalikustada. Kõikidel muudel juhtudel peavad institutsioonid asjasse puutuvate kolmandate isikutega konsulteerima. Asjasse puutuvate kolmandate isikutega konsulteerimine kujutab endast seega üldreeglina määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud dokumentidele juurdepääsu erandite kohaldamise otsustamise eeltingimust, kui tegemist on kolmandate isikute dokumentidega.

55 Pealegi ei mõjuta kostja kohustus konsulteerida kolmandate isikutega määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 4 kohaselt tema võimet otsustada, kas on kohaldatav mõni nimetatud määruse artikli 4 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud eranditest.

56 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikest 5 tuleneb seevastu, et liikmesriike koheldakse eriliselt. See säte annab liikmesriigile õiguse taotleda, et institutsioon ei avalikustaks kõnealusest liikmesriigist pärit dokumenti ilma tema eelneva nõusolekuta. Tuleb meelde tuletada, nagu on mainitud eespool punktis 34, et selle sättega võetakse üle deklaratsioon nr 35.

57 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõige 5 annab liikmesriikidele erilise seisundi võrreldes teiste kolmandate isikutega, sätestades nende suhtes erinormi. Sellest sättest tuleneb, et liikmesriigil on õigus taotleda kas dokumendi üleandmise hetkel või pärast seda, et institutsioon ei avalikustaks kõnealusest liikmesriigist pärinevat dokumenti ilma tema eelneva nõusolekuta. Juhul, kui liikmesriik on sellise taotluse esitanud, peab institutsioon enne dokumendi avalikustamist küsima liikmesriigi eelnevat nõusolekut. See institutsiooni kohustus küsida liikmesriigi eelnevat nõusolekut, mis on selles õigusnormis selgelt sätestatud, kaotaks igasuguse mõtte, kui institutsioon võiks otsustada dokumendi avalikustamise, hoolimata liikmesriigi selgelt vastupidisest taotlusest. Kui institutsioonil oleks õigus avalikustada dokument, vaatamata liikmesriigi taotlusele keelata juurdepääs nimetatud dokumendile, ei oleks liikmesriikide seisund erinev tavaliste kolmandate isikute seisundist. Seetõttu, vastupidi hageja esitatud seisukohale, kohustab liikmesriigi sellesisuline taotlus institutsiooni asjaomast dokumenti mitte avalikustama. Kui liikmesriik pole sellist taotlust esitanud dokumendi institutsioonile üleandmise käigus, nagu käesolevas asjas, on institutsioonil siiski õigus taotleda liikmesriigi eelnevat nõusolekut enne dokumendi avalikustamist kolmandatele isikutele. Sellisel juhul peab institutsioon samuti austama liikmesriigi võimalikku taotlust dokumenti mitte avalikustada.

58 Seoses sellega tuleb esile tõsta, et liikmesriik ei pea määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 5 alusel esitatud taotlust põhjendama ning institutsioon ei pea hindama, kui talle on esitatud sellesisuline taotlus, kas asjaomase dokumendi avalikustamata jätmine on muu hulgas avaliku huvi seisukohast põhjendatud.

59 Selleks, et kindlustada määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 5 kohaldamine kooskõlas deklaratsiooniga nr 35 ning muuta lihtsamaks juurdepääs asjaomasele dokumendile, lubades liikmesriigil, millest see pärineb, vajadusel anda oma nõusolek selle avalikustamiseks, peab institutsioon selle liikmesriigiga konsulteerima. Kui see liikmesriik ei esita määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõiget 5 kohaldades taotlust, peab institutsioon jällegi hindama, kohaldades nimetatud määruse artikli 4 lõiget 4, kas dokument tuleb avalikustada või mitte.

60 Tuleb sedastada, et kui liikmesriik on esitanud taotluse määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 5 alusel, kohaldatakse selle liikmesriigi asjakohaseid siseriiklikke õigusnorme, milles on määratletud dokumentidele juurdepääsu õigus ning võimaliku vaidluse korral kohaldatav õigus. Seega hindavad siseriiklikud haldus- ja kohtuvõimud siseriiklikku õigust kohaldades, kas liikmesriigist pärinevate dokumentide avalikustamist peab lubama ning kas ja mil määral võib kohaldada huvitatud isikute kaebeõigust.

61 Lõpuks, hageja kohtuistungil esitatud väite kohta, et kui ühenduse seadusandja eesmärk oleks olnud anda määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 5 liikmesriikidele vetoõigus, oleks ta kasutanud nimetatud määruse artikli 9 lõikele 3 sarnast sõnastust, tuleb sedastada, et viimatinimetatud õigusnormis on sätestatud erireeglid salastatud või konfidentsiaalsete, määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis a määratletud, eriti avaliku julgeoleku, kaitsepoliitika ja sõjaliste küsimuste valdkondade dokumentide, mis pärinevad muu hulgas institutsioonidest, liikmesriikidest,

kolmandatest riikidest või rahvusvahelistest organisatsioonidest, tõhusa kaitse tagamiseks. Selles artiklis on muu hulgas täpsustatud isikud, kellel on õigus nende dokumentidega tegeleda, ning sätestatud, et tundliku sisuga dokumendid kantakse registrisse ja avalikustatakse üksnes asutuse nõusolekul, kellelt dokument pärineb. Arvestades nende normide erilist iseloomu, tuleb sedastada, et see artikkel pole seotud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikega 5 ning järelikult ei ole õige viimatinimetatud sätte tõlgendamisel sellele toetuda. Tõepoolest, liikmesriigi poolt dokumendi liigitamine kui „TRÈS SECRET/TOP SECRET", „SECRET" või „CONFIDENTIEL" võrdub põhimõtteliselt selle dokumendi avalikustamise võimatuse kinnitamisega. Teiste liikmesriigist pärinevate dokumentide kohta saab sellist võimatust kinnitada vaid liikmesriigi selgelt väljendatud taotluse alusel.

62 Eelnevaid kaalutlusi silmas pidades tuleb järeldada, et vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikele 5, kui liikmesriik taotleb institutsioonilt liikmesriigilt pärineva dokumendi mitteavaldamist tema eelneva nõusolekuta, on institutsioon selle taotlusega seotud. Järelikult on hageja teine väide, mis tugineb sellele, et kostja pole hinnanud nõutud dokumendi avalikustamise kohta Kreeka riigi poolt oma eitava seisukoha toetuseks esitatud põhjuseid, põhistamata.

Kolmas väide, mis tugineb põhjendamata jätmisele

Poolte argumendid

63 Hageja väidab, et kostja on teinud õigusvea, kuna ta on rikkunud vaidlustatud otsuse põhjendamise kohustust, rikkudes EÜ artiklis 253 kehtestatud nõuet. Ta leiab, et kostja poolt Kreeka riigi esitatud põhjenduste hindamata jätmine kujutab endast põhjendamata jätmist.

64 Hageja kinnitab, et käesolevas asjas ei nõudnud kostja, et Kreeka riik teataks talle oma eitava seisukoha toetuseks esitatud põhjendustest. Kostja poolt hagejale saadetud kahes kirjas ja iseäranis vaidlustatud otsuses puudub kostja ülevaade nõutud dokumendile juurdepääsu keelamise põhjustest. Sellega ei andnud kostja hagejale võimalust välja selgitada põhjuseid, millele kostja keeldumine nõutud dokumendi avalikustamisele toetub, ega lubanud ühenduse kohtul otsuse õiguspärasust kontrollida.

65 Kostja väidab, et vaidlustatud otsus oli täielikult põhjendatud, kuna selles oli esitatud dokumendile juurdepääsu keelamise põhjus, milleks oli siseriiklike ametiasutuste taotlus seda mitte avalikustada.

Esimese Astme Kohtu hinnang

66 Tuleb meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on üksikakti põhjendamise kohustuse eesmärgiks anda huvitatud isikule piisavalt informatsiooni, et oleks võimalik kindlaks teha, kas otsus on piisavalt põhjendatud või see on vigane, mis lubab vaidlustada otsuse kehtivust ja võimaldab ühenduse kohtul kontrollida otsuse õiguspärasust. Selle kohustuse ulatus sõltub asjaomase akti kontekstist, milles see on vastu võetud (Esimese Astme Kohtu 24. aprilli 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-551/93, T-231/94–T-234/94: Industrias Pesqueras Campos jt *v.* komisjon, EKL 1996, lk II-247, punkt 140, 3. veebruari 2000. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-46/98 ja T-151/98: CCRE *v.* komisjon, EKL 2000, lk II-167, punkt 46, ja 14. mai 2002. aasta otsus kohtuasjas T-80/00: Associação Comercial de Aveiro *v.* komisjon, EKL 2002, lk II-2465, punkt 35).

67 Vaidlustatud otsusest tuleneb, et selles on selgelt osutatud, et kostja konsulteeris Kreeka ametiasutustega, kes taotlesid temalt dokumendi avalikustamata jätmist, ning järelikult ei võinud kostja, vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikele 5, nimetatud dokumenti avalikustada.

68 Sellest järeldub, et vaidlustatud otsus oli täielikult põhjendatud, kuna selles oli esitatud dokumendile juurdepääsu keelamise põhjus, milleks oli siseriiklike ametiasutuste taotlus seda mitte avalikustada.

69 Seoses sellega tuleb meenutada, et vastavalt varasemale kohtupraktikale on institutsioon seotud liikmesriigi poolt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 5 alusel esitatud taotlusega. Neis tingimustes ei või kostja hinnata Kreeka riigi poolt esitatud põhjuseid.

70 Lõpuks, isegi kui kostja läbipaistvuse huvides informeeris hagejat liikmesriigi esitatud põhjendustest, tuleb sedastada, et kostja ei ole kohustatud hagejale selgitama põhjuseid, miks liikmesriik esitas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 5 alusel taotluse, kuna on ilmne, et see säte ei kohusta liikmesriike sellist taotlust põhjendama.

71 Neist kaalutlustest järeldub, et kolmas väide on põhistamata.

Neljas väide, mis tugineb sellele, et komisjon ei kontrollinud, kas dokumendis sisalduvale informatsioonile oleks pidanud lubama osalist juurdepääsu

Poolte argumendid

72 Hageja väidab, et kostja on teinud õigusliku vea, mis seisneb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 6 rikkumises, kuna ta on jätnud kontrollimata, kas oleks pidanud lubama osalist juurdepääsu nõutud dokumendis sisalduvale informatsioonile, mida erandid ei puuduta.

73 Ta täheldab, et kostja edastas talle osa ühtekuuluvusfondi rahalise abi taotlusest, mis sisaldas kulude-tulude analüüsi põhitemaatika lühikirjeldust, kuid mitte uuringu tervikteksti, mida hageja oli temalt nõudnud. Nimetatud avalikustamine ei vasta määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 6 nõuetele, kuna see kirjeldus ei ole selle sätte tähenduses osa nõutud dokumendist.

74 Hageja kinnitab, et vaatamata liikmesriigi taotlusele keelata juurdepääs, peab kostja lubama dokumentidele nii laiaulatusliku juurdepääsu kui võimalik ning oleks seetõttu pidanud kaaluma, kas oleks võinud lubada osalist juurdepääsu. Kuna kostja pole isegi kaalunud, kas osalist juurdepääsu oleks võinud lubada, on ta teinud õigusliku vea (ülal punktis 29 viidatud kohtuotsus nõukogu *v.* Hautala, punktid 29 ja 30, ning ülal punktis 29 viidatud kohtuotsus Hautala *v.* nõukogu, punktid 85–88).

75 Kostja vaidleb neile põhjendustele vastu ning palub väide tagasi lükata.

Esimese Astme Kohtu hinnang

76 Kui mõni eranditest hõlmab ainult osa dokumendist, avalikustatakse vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikele 6 dokumendi ülejäänud osad.

77 Vaidlustatud otsuses ei ole tõepoolest mainitud, et kostja oleks ette näinud võimalust lubada nõutud dokumendile osalist juurdepääsu. Siiski tuleb esile tõsta, nagu sellest hagejale on teatatud, et asjaomane liikmesriik oli täielikult vastu dokumendi tervikuna avalikustamisele. Niisiis oli kostja seotud selle taotlusega, osaline juurdepääs dokumendile oli võimatu. Neis tingimustes tuleb järeldada, et nimetatud dokumendile osalise juurdepääsu keelamise põhjused sisalduvad kaudselt, kuid kindlasti liikmesriigi taotluses.

78 Sellest järeldub, et väide tuleb tagasi lükata.

79 Arvestades kõike eespool toodut, tuleb hagi tervikuna rahuldamata jätta.

Kohtukulud

80 Kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna kohtuotsus on tehtud hageja kahjuks, mõistetakse kohtukulud vastavalt kostja nõudele välja hagejalt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ESIMESE ASTME KOHUS (kolmas koda)

otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja hagejalt.

Azizi Jaeger Czúcz

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 17. märtsil 2005 Luxembourgis.

Kohtusekretär

H. Jung

Koja esimees

M. Jaeger