ESIMESE ASTME KOHTU OTSUS (viies koda laiendatud koosseisus)
30. november 2004 *

Kohtuasjas T-168/02,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, endine Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, asukoht Hamburg (Saksamaa), esindaja: *solicitor* S. Crosby,

hageja,

keda toetavad

Madalmaade Kuningriik, esindajad: H. Sevenster, S. Terstal, N. Bel ja C. Wissels, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

Rootsi Kuningriik, esindajad: A. Kruse ja K. Wistrand, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

ja

Taani Kuningriik, esindajad: J. Bering Liisberg, hiljem J. Molde, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astujad,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: C. Docksey ja P. Aalto, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

keda toetab

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindajad: R. Caudwell ja *barrister* M. Hoskins, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astujad,

mille esemeks on nõue tühistada komisjoni 26. märtsi 2002. aasta otsus, millega hagejale ei võimaldatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta

määruse (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331) artikli 4 lõike 5 alusel tutvuda teatud dokumentidega, mis käsitlevad kaitseala loetelust väljaarvamist.

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

koosseisus: koja esimees P. Lindh, kohtunikud R. García-Valdecasas, J. D. Cooke, P. Mengozzi ja M. E. Martins Ribeiro,

kohtusekretär: ametnik D. Christensen,

arvestades kirjalikus menetluses ja 1. aprilli 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 deklaratsioon nr 35 (edaspidi „deklaratsioon nr 35") täpsustab:

„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 selle riigi eelneva nõusolekuta."

3 Institutsioonide dokumentidele ligipääsu reguleerivad EÜ artiklis 255 ette nähtud põhimõtted, tingimused ja piirangud on määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrusega (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331; edaspidi „määrus"). Määrus on kohaldatav alates 3. detsembrist 2001.

4 Määruse 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 artikkel 3 näeb ette:

„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 artikkel 4, mis määratleb erandid ülalmainitud õigusele tutvuda dokumentidega, sätestab:

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

— füüsilise või juriidilise isiku ärihuve, sealhulgas intellektuaalomandit,

— kohtumenetlust ja õigusnõustamist,

— kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki,

välja arvatud juhul, kui avaldamine 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 avaldada või et seda ei tohi avaldada.

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

[...]

7. Lõigetes 1–3 sätestatud erandeid kohaldatakse üksnes nii kaua, kuni kaitse on dokumendi sisust lähtuvalt õigustatud. Erandeid võib kohaldada maksimaalselt 30 aasta jooksul. Dokumentide puhul, mille suhtes kehtivad erandid ja mis käsitlevad eraelu puutumatust või ärihuve, ning tundliku sisuga dokumentide puhul võib vajaduse korral jätkata erandi kohaldamist ka pärast selle tähtaja lõppu."

7 Määruse artikkel 9, mis reguleerib 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.

[...]".

Vaidluse aluseks olevad asjaolud

8 Hageja on valitsusväline looma- ja looduskaitsega tegelev organisatsioon.

9 19. aprillil 2000 väljastas komisjon arvamuse, milles ta lubas Saksamaa Liitvabariigil arvata loetelust välja Mühlenberger Lochi nimeline ala (edaspidi „arvamus"), mis on võetud kaitse alla vastavalt nõukogu 21. mai 1992. aasta direktiivile 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, lk 7; ELT eriväljaanne 15/02, lk 102).

10 Hageja pidas 11. maist 7. septembrini 2001 komisjoniga kirjavahetust eesmärgiga tutvuda teatud dokumentidega, mis käsitlevad Mühlenberger Lochi alal kavandatavat projekti laiendada Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH tehast ja võtta osa suudmealast kasutusele maandumisraja pikendamiseks (edaspidi „projekt"). Kõnesolevat kirjavahetust peeti sel hetkel kehtinud dokumentidele juurdepääsu reguleerivate normide alusel, mis olid sätestatud komisjoni 8. veebruari 1994. aasta otsuses 94/90/ESTÜ, EÜ, Euratom üldsuse juurdepääsu kohta komisjoni dokumentidele (EÜT L 46, lk 58).

11 Komisjon edastas selle kirjavahetuse käigus hagejale mõned dokumendid.

12 20. detsembri 2001. aasta kirjas taotles hageja määruse alusel juurdepääsu täiendavatele dokumentidele. Hageja liigitas taotletud dokumendid oma kirja III lisas kolme rühma: rühma A kuulus keskkonna peadirektoraadi 12. novembri 1999. aasta kiri komisjoni õigustalitusele, rühma B Saksamaa ametiasutustelt pärinevad dokumendid ja rühma C muudelt kolmandatelt isikutelt pärit dokumendid.

13 Komisjoni keskkonna peadirektoraadi peadirektori kohusetäitja J.-F. Verstrynge teatas hagejale 24. jaanuari 2002. aasta faksiga, et „komisjon peab enne Saksamaa ametiasutustelt saadud dokumentide avaldamist hankima nende ametiasutuste nõusoleku (vt [määruse] artikli 4 lõige 5)."

14 Hageja vastas 29. jaanuaril 2002, et ta ei nõustu määruse artikli 4 lõike 5 niisuguse tõlgendusega. Ta rõhutas, et „Saksamaa ametiasutused [võivad] taotleda, et komisjon ei avaldaks kõnealusest liikmesriigist pärit dokumenti ilma tema eelneva nõusolekuta" ja et „[l]õplik otsus avaldamise kohta [on] komisjoni langetada ning [peab] juhul, kui avaldamine ei teeni ülekaalukaid üldisi huve, põhinema mõnel eranditest (artikkel 4)".

15 Saksamaa Liitvabariik taotles 12. veebruaril 2002, et komisjon ei avaldaks tema Mühlenberger Lochi ja projekti käsitlevat kirjavahetust Hamburgi linnaga nagu ka kirjavahetust Saksamaa kantsleriga. 13. veebruaril 2002 sai hageja faksi J.-F. Verstrynge'ilt, milles viimane võimaldas talle juurdepääsu rühmadesse A ja C

kuuluvatele dokumentidele (vt eespool punkt 12). Samas faksis teavitas J.-F. Verstrynge hagejat, et rühma B kuuluvaid dokumente ehk neid, mis pärinevad Saksamaa ametiasutustelt, ei saa tema kasutusse anda.

16 Hageja esitas 6. märtsil 2002 määruse artikli 7 lõike 2 alusel kordustaotluse komisjoni peasekretärile, et viimane vaataks uuesti läbi rühma B kuuluvate dokumentide avaldamisest keeldumise. Hageja rõhutas eriti, et ta ei nõustu tõlgendusega, mis komisjon andis määruse artikli 4 lõikele 5.

17 Komisjoni peasekretär teatas 26. märtsi 2002. aasta kirjaga hagejale, et ta kinnitab otsuse keelduda Saksamaa ametiasutustelt pärit dokumentide avaldamisest (edaspidi „vaidlusalune otsus").

Menetlus ja poolte nõuded

18 Hageja esitas Esimese Astme Kohtu kantseleisse 4. juunil 2002 saabunud hagiavaldusega käesoleva hagi.

19 Esimese Astme Kohtu kantseleis vastavalt 9. septembril, 30. septembril ja 2. oktoobril 2002 registreeritud kirjadega palusid Madalmaade Kuningriik, Rootsi Kuningriik ja Taani Kuningriik luba astuda hageja nõuete toetuseks käesolevasse menetlusse.

20 10. oktoobril 2002 Esimese Astme Kohtu kantseleis registreeritud kirjaga palus Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik luba astuda komisjoni nõuete toetuseks käesolevasse menetlusse.

21 Pärast põhikohtuasja poolte ärakuulamist rahuldas Esimese Astme Kohtu viienda koja esimees need menetlusse astumise avaldused 15. novembri 2002. aasta määrusega.

22 Hageja taotles 24. septembri 2003. aasta kirjas Esimese Astme Kohtult kodukorra artikli 51 lõike 1 alusel, et kohtuasi antaks lahendada täiskogule või suurkojale. Komisjon oli sellele taotlusele vastu.

23 Pärast menetlusse astujate ärakuulamist andis Esimese Astme Kohus 10. detsembri 2003. aasta otsusega kohtuasja lahendada viiendale kojale laiendatud koosseisus.

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

25 Poolte kohtukõned ja vastused Esimese Astme Kohtu küsimustele kuulati ära 1. aprilli 2004. aasta kohtuistungil.

26 Hageja, keda toetavad Madalmaade Kuningriik, Rootsi Kuningriik ja Taani Kuningriik, palub Esimese Astme Kohtul:

— tühistada vaidlusalune otsus;

— mõista kohtukulud välja komisjonilt.

27 Komisjon, keda toetab Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, palub Esimese Astme Kohtul:

— jätta hagi põhjendamatuse tõttu rahuldamata;

— mõista kohtukulud välja hagejalt.

Õiguslik käsitlus

28 Hageja esitab käesoleva hagi toetuseks kaks väidet. Esimene väide käsitleb määruse artikli 4 rikkumist. Teine väide käsitleb EÜ artikli 253 rikkumist.

29 Üldise märkusena väidab hageja, et antud juhul on Saksamaa ametiasutuste koostatud dokumentide avaldamiseks ilmselgelt olemas üldine huvi. Mühelnberger

Loch on rahvusvahelise tähtsusega looduskaitseala ja koht, kus kaitstakse ühenduse õiguse alusel Natura 2000 võrgustiku raames ja rahvusvahelise konventsiooniga kaitstavaid teatud taime- ja loomaliike. Hageja väitel andis komisjon loa arvata see ala loetelust välja üksnes selleks, et lubada Mühlenberger Lochi hävitamist, mis võimaldaks laiendada tehast ja võtta osa suudmealast kasutusele maandumisraja pikendamiseks. Hageja märgib, et kuigi Mühlenberger Lochi hävitamist lubav arvamus leiti olevat põhjendatud üldiste huvide seisukohast eriti mõjuvatel põhjustel, siis selle aluseks olev oluline teave peab komisjoni ja Saksamaa Liitvabariigi arvates jääma salajaseks.

30 Komisjoni väitel avaldas ta suurema osa asjassepuutuvast teabest, mis tema enda talitustest pärines või mis talle oli edastatud. Ta väidab, et hagejale edastatud toimik annab väga üksikasjaliku pildi ühenduse otsuse langetamisest käesoleva vaidluse aluseks olevas asjas. Komisjon rõhutab, et selles toimikus sisalduvad kirjad, mis ta saatis Saksamaa ametiasutustele, sealhulgas komisjoni presidendi kirjad Saksamaa kantslerile, ja et ainsad dokumendid, mille üle käib vaidlus, on need, mis pärinevad asjaomasest liikmesriigist, kes nende avaldamisega ei nõustunud.

Esimene väide, mis põhineb määruse artikli 4 rikkumisel

Poolte argumendid

31 Esiteks väidab hageja, keda toetavad Madalmaade, Rootsi ja Taani valitsus, et komisjoni peasekretäri vaidlusaluses otsuses sisalduv kinnitus, et määruse artikli 4 lõige 5 on „siduv", põhineb selle sätte vääral tõlgendusel. Ta on nõus sellega, et

Saksamaa ametiasutused võivad määruse artikli 4 lõike 5 alusel taotleda, et komisjon ei avaldaks nende ametiasutuste kirjavahetust, kuid leiab, et sõnal „taotlema" on hoopis teistsugune tähendus kui see, mida komisjon soovib sellele omistada.

32 Hageja väidab, et „taotlus on tegu või asjaolu, millega midagi palutakse". See annab mõista, et taotluse esitanud pool ootab sellele vastust ja sellele vastaval poolel on teatud kaalutlusõigus. Hageja lisab, et määruse artikli 4 lõige 5 kehtestab erandi, mida tuleb kindlasti tõlgendada kitsendavalt ning et selline tõlgendus välistab sõna „taotlema" mõistmise „kohustama" tähenduses.

33 Madalmaade ja Taani valitsus väidavad, et määruse artikli 4 lõiget 5 ei või tõlgendada selliselt, et see annab liikmesriigile „vetoõiguse". Rootsi valitsuse väitel sätestab määrus põhimõttena, et dokumendi edastamise otsustamine on selle valdaja pädevuses. Samuti väidab ta, et tõlgendus, mille komisjon annab määruse artikli 4 lõikele 5 ning mis kaldub sellest põhimõttest kõrvale, peaks otseselt ja ühemõtteliselt tulenema selle sätte sõnastusest.

34 Hageja väidab ka seda, et teda ei teavitatud tõsiasjast, et taotletud dokumendid on konfidentsiaalsed. Ta märgib, et kui määruse artikli 9 lõike 3 alusel on tundliku sisuga dokumentide avalikustamiseks vajalik nende ametiasutuste nõusolek, kellelt dokument pärineb, siis määruse artikli 4 lõigetes 4 ja 5 nimetatud dokumentide puhul see nõnda ei ole. Madalmaade valitsuse kohaselt oleks ühenduse seadusandja juhul, kui ta oleks soovinud määruse artikli 4 lõikes 5 anda vetoõiguse nende dokumentide avaldamise küsimuses, mis ei ole tundlikud, valinud sõnastuse, mis oleks sarnanenud määruse artikli 9 lõikele 3.

35 On ilmselgelt vale väita, et käesolevas asjas taotletud dokumentidele tuleks kohaldada mingit erimenetlust või erinormi, kuna määruse kohaselt kehtib nende suhtes liikmesriigi õigus ja halduspraktika. Hageja vaidleb siinkohal vastu seisukohale, et liikmesriigid on määruse artikli 4 lõike 5 kohaselt „eelistatud seisundis". Madalmaade valitsuse kohaselt peavad põhimõtteliselt kõik institutsioonide valduses olevad dokumendid olema avalikkusele kättesaadavad. Määruse artikli 4 lõike 5 tõlgendus, mis annab liikmesriikidele vetoõiguse, kahjustab liiga ulatuslikult õigust tutvuda dokumentidega ja on seega vastuolus määruse eesmärgiga.

36 Teiseks väidab hageja, et määruse artikkel 4 lõiget 5 ei saa tõlgendada arvestamata selle määruse teisi sätteid.

37 Ta täpsustab, et Saksamaa ametiasutuste taotlus, et nende koostatud dokumente ei avaldataks, esitati pärast seda, kui komisjon oli nende ametiasutustega konsulteerinud 5. veebruaril 2002. Hageja arvates oli selline konsulteerimine võimalik üksnes määruse artikkel 4 lõike 4 alusel, mis kohustab komisjoni konsulteerima kolmandate isikutega „et hinnata, kas tuleks kohaldada lõike 1 või 2 erandit, välja arvatud juhul, kui on ilmne, et dokument tuleb avaldada või et seda ei tohi avaldada".

38 Hageja väitel sai niisuguse konsultatsiooni eesmärk olla vaid teabe hankimine Saksamaa ametiasutustelt, et teha kindlaks, kas nende koostatud dokumentidele saab kohaldada mõnda määruse artikli 4 lõikes 1 või 2 sätestatud erandeist. Ta rõhutab, et sellise hinnangu tegemise õigus kuulub ainult asjaomasele institutsioonile. Osapool, kellega konsulteeritakse, esitab oma seisukoha määruse artikli 4 lõikes 1 või 2 sätestatud erandite kohaldatavuse kohta, kuid ta ei saa anda seda hinnangut komisjoni asemel.

39 Hageja märgib, et määruse artikli 4 lõige 5 sätestab menetluse, mis võimaldab Saksamaa ametiasutustel teha oma vastuväited konkreetsete dokumentide avaldamise kohta komisjonile teatavaks avaldamata jätmise taotluse kujul. Ta rõhutab, et Saksamaa ametiasutuste arvamus ei ole siiski ainus mõjur, mida komisjon peab arvestama oma hinnangu andmisel ja seejärel nende ametiasutuste koostatud dokumentide avaldamise või avaldamata jätmise otsustamisel. Komisjon võib olla seotud mingi ülimusliku normi, sätte või piiranguga nagu näiteks siis, kui avaldamist nõuab ülekaalukas üldine huvi.

40 Hageja väidab, et õigust tutvuda institutsioonide dokumentidega saab piirata üksnes keeldumisega, mida õigustab mõni määruse artikli 4 lõigetes 1 või 2 ammendavalt loetletud erandeist. Ta nendib, et juhul kui erandid on kohaldatavad, tuleb neid tõlgendada kitsalt ja ettevaatlikult, nagu seda tehakse üldiste aluspõhimõtete puhul (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 17, ja Esimese Astme Kohtu 14. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas T-309/97: Bavarian Lager *v.* komisjon, EKL 1999, lk II-3217, punkt 39; 10. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas T-111/00: British American Tobacco International (Investments) *v.* komisjon, EKL 2001, lk II-2997, punkt 40, ning 11. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas T-191/99: Petrie jt *v.* komisjon, EKL 2001, lk II-3677, punkt 66). Ta lisab, et erandite tõlgendamisel tuleb arvestada määruse artikli 4 lõikega 6, mis sätestab, et „kui mõni eranditest hõlmab ainult osa dokumendist, avalikustatakse dokumendi ülejäänud osad". Igasugune muu tõlgendus läheks vastuollu määruse artikli 4 sõnastuse ja ülesehituse ning määrusega tervikuna. Määruse artikli 4 lõige 5 ei kuulu „dokumentidega tutvumise põhiõiguse" erandite loetellu. Niisuguse tõlgenduse vastu räägib see, et määruse artikli 4 lõige 7 ei maini ühtki muud erandit kui need, mis on nimetatud sama artikli lõigetes 1–3, ja tundliku sisuga dokumentide juhtu.

41 Hageja väitel on olukord, mil liikmesriigile antakse pädevus otsustada dokumentidele juurdepääsu võimaldamise üle, samas kui ta ei ole ei juurdepääsutaotluse ega ka määruse adressaat, vastuolus ühenduse õigusega. Ta märgib, et hagi võib esitada üksnes juurdepääsutaotluse adressaadi vastu, kes keeldus taotletud dokumendi avaldamisest.

42 Hageja arvates üritab komisjon vaidlusaluses otsuses kaude taaskehtestada „taotluse autorile esitamise põhimõtet". Dokumentide taotlejad teaksid, et komisjon ei saa „liikmesriigi vetot" ümber lükata ja esitaksid oma taotlused otse liikmesriikidele. Sellisel juhul ei oleks aga ühetaolist lähenemist, kuna juurdepääs liikmesriigi dokumentidele, millel on tähendus ühenduse otsustusmenetluste jaoks, oleks liikmesriigiti erinev. Hageja leiab, et komisjoni niisugune väide, mille kohaselt on antud asjas käsitletavate dokumentide suhtes kohaldatav siseriiklik avaliku teabe alane õigus, viiks juhusliku, ebajärjekindla ja jabura tulemuseni.

43 Komisjon, keda toetab Ühendkuningriigi valitsus, leiab, et määruse artikli 4 lõige 5 kehtestab institutsioonide dokumentidele juurdepääsu reguleerivate ühenduse õigusnormide raames erimenetluse, mis reguleerib nende taotluste lahendamist, mis puudutavad liikmesriigist pärinevaid dokumente. Ta märgib, et juurdepääsu nendele dokumentidele reguleerib liikmesriigi õigus ja halduspraktika ning et ühenduse seadusandja soovis selle asjaoluga määruse artikli 4 lõike 5 koostamisel arvestada, pidades silmas eriti deklaratsiooni nr 35.

44 Komisjon selgitab, et määruse artikli 4 lõige 4 käsitleb kolmandatelt isikutelt pärit dokumentide „tavalist juhtumit", samas kui määruse artikli 4 lõige 5 on *lex specialis*, mis reguleerib liikmesriigist pärit „siseriiklike" dokumentide eriolukorda ning nendele dokumentidele juurdepääsu suhtes kehtib siseriiklik avaliku teabe alane õigus ja praktika. Mis puudutab hageja väidet, et komisjon üritab taaskehtestada taotluse autorile esitamise põhimõtet (vt eespool punkt 42), siis selle kohta märgib komisjon, et määruse rakendamisele eelnenud ja järgnenud olukorrad on väga erinevad. Tema väitel kohaldatakse määruse artikli 4 lõikes 4 sätestatud kohustusi määruse artikli 4 lõike 5 kaudu täpselt määratletud eelistatud seisundis kolmandate isikute ehk liikmesriikide suhtes, vastupidiselt kõikidele teistele kolmandatele isikutele, ning et viimati mainitud artikkel lubab kohelda liikmesriikide dokumente selles sätestatud viisil, vastupidiselt eelnevalt kehtinud üldisele keelule tegeleda kolmandate isikute dokumentidega.

45 Komisjon väidab, et määruse artikli 4 lõige 4 käsitleb taotlusi, mis on esitatud kõikidelt kolmandatelt isikutelt pärinevate dokumentide kohta ja sätestab sisuliselt seda, et institutsioon konsulteerib kolmanda isikuga siis, kui ei ole veel ilmne, et dokument tuleb avaldada või et seda ei tohi avaldada.

46 Komisjon väidab, et erinevalt määruse artikli 4 lõikest 2 ei sätesta määruse artikli 4 lõige 5 mingit kohustust kaaluda üldisi huve. Tema väitel ei ole vastupidiselt määruse artikli 4 lõikele 4 kohustust dokumenti avaldada, kui ei esine kahtlusi määruse artikli 4 lõigete 1 ja 2 kohaldamise kohta. Määruse artikli 4 lõige 5 ei täpsusta mitte üksnes, et komisjon peab liikmesriigiga konsulteerima, vaid sätestab otseselt, et liikmesriigil on õigus komisjonilt nõuda, et tema dokumenti tema nõusolekuta ei avaldataks. Komisjoni väitel ei ole sellise taotluse esitamisel dokumenti võimalik avaldada.

47 Komisjon märgib eespool punktis 34 kirjeldatud hageja argumendi kohta, mis käsitleb määruse artikli 9 lõiget 3, et selle sätte ja artikli 4 lõike 5 sõnastuse tingisid väga erinevad kaalutlused. Määruse artikli 9 lõige 3 sätestab: „Tundliku sisuga dokumendid kantakse registrisse ja avalikustatakse üksnes nende nõusolekul, kellelt dokument pärineb". Komisjon väidab, et seadusandja ei koostanud seda sätet selleks, et nõuda ametiasutuste nõusolekut, kellelt dokument pärineb, üksnes registrisse kandmiseks ja mitte nende avalikustamiseks. Komisjon märgib selle kohta, et „see, kellelt dokument pärineb", on märgatavalt avarama tähendusega, kui üksnes liikmesriik ja hõlmab ka institutsioone, nende loodud asutusi, kolmandaid riike ja rahvusvahelisi organisatsioone. Ta rõhutab, et viidet liikmesriikidele ei olnud põhjust sellest nimekirjast välja jätta.

48 Komisjoni väitel ei olnud liikmesriigile antud õigus mitte nõustuda tema koostatud dokumendi avaldamisega mõeldud selleks, et kehtestada seda laadi dokumentidele absoluutset juurdepääsupiirangut, vaid selleks, et piirata nendele juurdepääsu ühenduse õiguse alusel. Ta rõhutab, et sellise korra eesmärk on võtta arvesse

dokumendi seisundit liikmesriigi õiguses ja praktikas ning vältida nõnda lahknevusi ühenduse ja erinevate liikmesriikide dokumentidele juurdepääsu reguleerivate süsteemide vahel. Komisjon ei ole nõus hageja argumendiga, et „liikmesriigi" dokumendi avaldamisest keeldumist ei ole võimalik mingil moel vaidlustada (vt eespool punkt 41). Ta rõhutab, et kui komisjon keeldub niisuguse dokumendi avaldamisest, siis seda ei ole võimalik vaidlustada ühenduse õiguse alusel. Komisjon märgib, et vastupidisel juhul võidaks „liikmesriigi" dokument avaldada vastuolus liikmesriigi avaliku teabe alase õiguse ja praktikaga. Komisjon lükkab jõuliselt ümber hageja väited, mis on esitatud eespool punktis 42, ja leiab, et õiguslikud erinevused tulenevad nii siseriiklikust kui ka ühenduse õigusest, aga mitte geograafilisest asendist või liikmesriigi „kapriisidest".

49 Ühendkuningriigi valitsus leiab, et hageja tõlgendusega nõustumise korral võetaks määruse artikli 4 lõikelt 5 igasugune mõju, kuna see säte liidetaks täielikult määruse artikli 4 lõikega 4 kehtestatud menetlusse. Ta väidab, et kui ühenduse õigus kohustaks ühenduse institutsioone jätma arvestamata liikmesriigi nõusoleku puudumisega, siis oleks ühenduse seadusandjal sisuliselt pädevus seista vastu igasugustele siseriiklikele õigusnormidele, mis takistavad avaldamist. Liikmesriikides dokumentidele juurdepääsu reguleerivaid õigusakte ühtlustavate normide puudumise korral oleks selline olukord Ühendkuningriigi valitsuse arvates vastuolus subsidiaarsuse põhimõttega.

Esimese Astme Kohtu hinnang

50 Hageja väidab sisuliselt seda, et kuigi liikmesriik, kellelt dokument pärineb, võib määruse artikli 4 lõike 5 alusel taotleda institutsioonilt, kelle käsutuses selline dokument asub, et seda ei avaldataks, ei ole liikmesriigil siiski avaldamise suhtes vetoõigust, kuna lõpliku otsuse tegemine on institutsiooni pädevuses.

51 Niisugune argument põhineb määruse sätete vääral tõlgendamisel ja sellega ei saa nõustuda.

52 Esiteks tuleb rõhutada, et määruse artiklis 2 ette nähtud õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega puudutab vastavalt sama artikli lõikele 3 kõiki Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni (edaspidi „institutsioonid"; vt määruse artikli 1 punkt a) käsutuses olevaid dokumente, mis on nende koostatud või neile saadetud. Seetõttu peavad institutsioonid vajadusel avaldama dokumente, mis pärinevad kolmandatelt isikutelt, kelle hulka vastavalt sama määruse artikli 3 punktile b kuuluvad ka liikmesriigid.

53 Seejärel tuleb meelde tuletada, et enne määruse jõustumist reguleeris üldsuse juurdepääsu komisjoni dokumentidele otsus 94/90. 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; edaspidi „käitumiskoodeks"), mis on lisatud kõnesolevale otsusele. Käitumiskoodeksi jao pealkirjaga „Esialgsete taotluste lahendamine" kolmandas lõigus oli sätestatud, et „[k]ui institutsiooni käsutuses oleva dokumendi autor on füüsiline või juriidiline isik, liikmesriik, muu institutsioon või ühenduse asutus või muu siseriiklik või rahvusvaheline organisatsioon, tuleb taotlus esitada otse dokumendi autorile" (edaspidi „taotluse autorile esitamise põhimõte"). Kohaldades taotluse autorile esitamise põhimõtet, puudus institutsioonil järelikult õigus avaldada dokumente, mis pärinesid suurelt hulgalt kolmandatelt isikutelt ja eelkõige liikmesriikidelt, ning juurdepääsutaotluse esitanud isik oli vajadusel kohustatud esitama oma taotluse otse asjaomasele kolmandale isikule.

54 Taotluse autorile esitamise põhimõtet määrusesse üle ei võetud, mida on määruses ka kinnitatud, märkides, et põhimõtteliselt peaksid kõik institutsioonide dokumendid olema üldsusele kättesaadavad (määruse 11. põhjendus).

55 Kolmandatelt isikutelt pärinevate dokumentide puhul kohustab määruse artikli 4 lõige 4 institutsioone konsulteerima asjaomase kolmanda isikuga, et hinnata, kas tuleks kohaldada määruse artikli 4 lõigete 1 ja 2 erandeid, kui ei ole veel ilmne, et dokument tuleb avaldada või et seda ei tohi avaldada. Sellest järeldub, et institutsioonid ei pea kolmandate isikutega konsulteerima, kui on ilmne, et dokument tuleb avaldada või et seda ei tohi avaldada. Kõikidel teistel juhtudel peavad institutsioonid konsulteerima asjaomase kolmanda isikuga. Järelikult on asjaomase kolmanda isikuga konsulteerimine üldjuhul eeltingimus selleks, et hinnata, kas kohaldada kolmandatelt isikutelt pärinevate dokumentide suhtes määruse artikli 4 lõikeis 1 ja 2 juurdepääsule sätestatud erandeid.

56 Veelgi enam, nagu märgib õigustatult ka hageja, komisjoni määruse artikli 4 lõikest 4 tulenev kohustus konsulteerida kolmandate isikutega ei mõjuta tema pädevust otsustada, kas tuleks kohaldada mõnda määruse artikli 4 lõikeis 1 ja 2 ette nähtud erandeist.

57 Samas määruse artikli 4 lõikest 5 nähtub, et liikmesriike koheldakse teisiti. See säte annab liikmesriigile õiguse institutsioonilt taotleda, et see ei avaldaks temalt pärit dokumenti ilma tema eelneva nõusolekuta. Tuleb toonitada, et määruse artikli 4 lõige 5 kordab deklaratsiooni nr 35, mille kohaselt konverents lepib kokku, et EÜ artiklis 255 nimetatud põhimõtted ja tingimused võimaldavad liikmesriigil taotleda, et komisjon või nõukogu ei edastaks sellest riigist pärinevat dokumenti kolmandatele isikutele selle riigi eelneva nõusolekuta. Määruse artikli 4 lõikega 5 liikmesriikidele antud õigus on seletatav tõsiasjaga, et määruse eesmärk ja tagajärg ei ole liikmesriigis dokumentidele juurdepääsu reguleeriva õigusaktide muutmine (vt määruse 15. põhjendus ja Esimese Astme Kohtu 17. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas T-76/02: Messina *v.* komisjon, EKL 2003, lk II-3203, punktid 40 ja 41).

58 Määruse artikli 4 lõige 5 asetab liikmesriigid teiste kolmandate isikutega võrreldes erinevasse olukorda ja sätestab seega erinormi. Selle sätte kohaselt on liikmesriigil

õigus taotleda institutsioonilt, et temalt pärit dokumenti ei avaldataks ja institutsioonil on kohustus seda mitte avaldada liikmesriigi „eelneva nõusolekuta". Niisugune selge kohustus hankida liikmesriigi eelnev nõusolek, mis on institutsioonile pandud määruse artikli 4 lõikega 5, võib osutuda surnud kirjatäheks, kui komisjon saaks selle dokumendi avaldada hoolimata liikmesriigi vastupidisest taotlusest. Seega on liikmesriigi kõnesoleva sätte alusel esitatud taotlus vastupidiselt hageja väidetule institutsiooni jaoks käsk jätta konkreetne dokument avaldamata.

59 Selle kohta tuleb esile tõsta, et liikmesriik ei pea oma määruse artikli 4 lõike 5 alusel esitatud taotlust põhjendama ja kui selline taotlus on esitatud, siis ei pea institutsioon hindama, kas konkreetse dokumendi avaldamata jätmine on põhjendatud tulenevalt avalikest huvidest.

60 Et tagada määruse artikli 4 lõike 5 tõlgenduse kooskõla deklaratsiooniga nr 35 ja hõlbustada juurdepääsu konkreetsele dokumendile, võimaldades liikmesriigil vajaduse korral anda oma nõusolek selle avaldamiseks, on institutsioon kohustatud konsulteerima liikmesriigiga, kui juurdepääsutaotlus puudutab viimaselt pärinevat dokumenti. Kui see liikmesriik ei esita määruse artikli 4 lõike 5 alusel taotlust, siis on institutsioonil määruse artikli 4 lõikest 4 tulenevalt alati kohustus hinnata, kas dokument tuleb avaldada või mitte.

61 Tuleb nentida, nagu seda väidab õigustatult ka komisjon, et kui juurdepääsu dokumendile, mille kohta liikmesriik on esitanud määruse artikli 4 lõike 5 alusel taotluse, ei ole reguleeritud määrusega, siis kehtivad selle suhtes asjakohased liikmesriigi sätted, mida määruse vastuvõtmine ei ole muutnud. Järelikult on liikmesriigi haldus- ja kohtuorganite ülesanne siseriikliku õiguse alusel hinnata, kas

liikmesriigist pärinevatele dokumentidele tuleb võimaldada juurdepääs ja kas huvitatud isikutele on siis siseriiklike normide alusel tagatud õigus esitada hagi.

62 Eespool punktis 34 kirjeldatud hageja argumendi kohta, mis tugineb määruse artikli 9 lõike 3 sõnastusele, tuleb nentida, et artikkel 9 sätestab erireeglid „tundliku" sisuga dokumentide käitlemiseks, mis pärinevad eelkõige institutsioonidest, liikmesriikidest, kolmandatest riikidest või rahvusvahelistest organisatsioonidest ja mis käsitlevad määruse artikli 4 lõike 1 punktis a osutatud valdkondi, eelkõige avalikku julgeolekut, kaitsepoliitilisi ja sõjalisi küsimusi. See artikkel nimetab eelkõige isikud, kellel on õigus neid dokumente puudutavaid taotlusi lahendada ja sätestab, et tundliku sisuga dokumendid kantakse registrisse ja avalikustatakse üksnes nende nõusolekul, kellelt dokument pärineb. Arvestades selle olukorra erilisust, mida antud artikliga reguleeritakse, on ilmselge, et see ei ole seotud määruse artikli 4 lõikega 5 ja et määruse artikli 4 lõike 5 tõlgendamisel ei ole võimalik tulemuslikult tugineda määruse artikli 9 lõike 3 sõnastusele.

63 Pooled on ühel nõul, et käesoleva vaidluse esemeks olevad dokumendid on liikmesriigist pärit dokumendid määruse artikli 4 lõike 5 tähenduses. Samuti ei ole vaidlust selle üle, et Saksamaa Liitvabariik taotles 12. veebruaril 2002, et komisjon ei avaldaks tema Mühlenberger Lochi ja projekti käsitlevat kirjavahetust Hamburgi linnaga nagu ka kirjavahetust Saksamaa kantsleriga.

64 Järelikult tuleb sedastada, et komisjon ei ole vaidlusaluse otsuse vastuvõtmisega pärast seda, kui kõnealune liikmesriik oli esitanud taotluse määruse artikli 4 lõike 5 alusel, rikkunud määruse artiklit 4.

65 Eelnevast järeldub, et esimene väide ei ole põhjendatud.

Teine väide, mis põhineb EÜ artikli 253 rikkumisel

Poolte argumendid

66 Hageja väitel kordab vaidlusalune otsus põhilises osas keskkonna peadirektoraadi peadirektori kohusetäitja seisukohta, et Saksamaa ametiasutused taotlesid komisjonilt nendelt pärinevate dokumentide avaldamata jätmist, kuid ei selgita keeldumise motiive. Hageja väidab, et ta ei mõista, kas vaidlusalune otsus on õiguslikult põhjendatud või meelevaldne, samuti seda, et temalt on võetud võimalus hinnata vaidlusaluse otsuse õiguslikku põhjendatust (eespool viidatud kohtuotsus Petrie jt *v.* komisjon, punkt 77, ja Esimese Astme Kohtu 12. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas T-123/99: JT's Corporation *v.* komisjon, EKL 2000, lk II-3269, punkt 63). Hageja väidab, et ta teab üksnes seda, et Saksamaa ametiasutused esitasid taotluse jätta asjaomased dokumendid avaldamata ja et komisjon järgis seda pimesi.

67 Hageja leiab, et vaidlusaluse otsuse vastuvõtmisel ei kaalutud tema huvi tutvuda dokumentidega ja komisjoni huvi käsitleda neid dokumente konfidentsiaalsetena (eespool viidatud kohtuotsus British American Tobacco International (Investments) *v.* komisjon, punkt 53). Ta rõhutab, et komisjon teadis, kui tähtsad taotletud dokumendid tema jaoks olid, kuid keelas Saksamaa ametiasutuste koostatud dokumentidele juurdepääsu, tegemata vahet esialgses taotluses seitsme erineva pealkirja all toodud dokumentidel. Hageja väitel ei selgita vaidlusalune otsus põhjuseid, miks talle ei võimaldatud vastavalt määruse artikli 4 lõikele 6 osalist juurdepääsu mainitud dokumentidele.

68 Komisjon toonitab, et vaidlusalune otsus täpsustab selgesti, et ta konsulteeris Saksamaa ametiasutustega, kes taotlesid temalt kirjavahetuse avaldamata jätmist. Komisjon märgib, et järelikult ei olnud tal tulenevalt määruse artikli 4 lõikest 5 võimalik seda kirjavahetust avaldada.

69 Komisjon väidab, et esimese väite juures esitatud argumentatsiooni arvestades oli see põhjendus ammendav ja andis edasi keeldumise põhjuse. Komisjoni väitel vastab see põhjendus keskkonna peadirektoraadi peadirektori kohusetäitja 13. veebruari 2002. aasta faksis esinevale seisukohale (vt eespool punkt 15).

Esimese Astme Kohtu hinnang

70 Tuleb meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on üksikotsuse põhjendamise kohustuse eesmärk anda huvitatud isikule piisav teave selle kohta, kas otsus on põhjendatud või on selles tegu veaga, mille alusel selle kehtivust vaidlustada, ning võimaldada ühenduse kohtul teostada kontrolli otsuse seaduslikkuse üle. Selle kohustuse ulatus sõltub kõnesoleva akti olemusest ja selle vastuvõtmise asjaoludest (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).

71 Komisjon on vaidlusaluses otsuses põhjendanud oma keeldumist edastada dokumente, mis hageja on nimetanud oma 6. märtsi 2002. aasta kirjas, viitega Saksamaa Liitvabariigi taotlusele neid mitte avaldada ja kinnitades, et määruse artikli 4 lõike 5 kohaselt ei ole tal õigust avaldada liikmesriigist pärit dokumenti ilma liikmesriigi eelneva nõusolekuta. Komisjon märkis, et see säte kohustab teda dokumente mitte avaldama ja et üldiste huvide kriteerium antud juhul ei kehtinud. Selline põhjendus on piisavalt selge, et võimaldada hagejal mõista põhjuseid, miks komisjon talle kõnealuseid dokumente ei edastanud, ja Esimese Astme Kohtul kontrollida vaidlusaluse otsuse seaduslikkust.

72 Kuigi piirangud, mis kehtisid antud juhul Saksamaa Liitvabariigist pärit dokumentide avaldamisele, ei mõjutanud komisjoni kohustust vaidlusalust otsust piisavalt põhjendada, ei olnud komisjonil kohustust selgitada hagejale, miks Saksamaa Liitvabariik oli esitanud taotluse määruse artikli 4 lõike 5 alusel, kuna liikmesriigil ei lasu mingit kohustust põhjendada selle sätte alusel esitatud taotlust (vt eespool punkt 59).

73 Järelikult tuleb teine väide tagasi lükata.

74 Kõike eelnevat arvesse võttes tuleb hagi jätta tervikuna rahuldamata.

Kohtukulud

75 Kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna kohtuotsus on tehtud hageja kahjuks, tuleb komisjoni kohtukulud vastavalt tema nõudele välja mõista hagejalt.

76 Artikli 87 lõike 4 esimese lõigu alusel kannavad menetlusse astuvad liikmesriigid ise oma kohtukulud. Järelikult kannavad Madalmaade Kuningriik, Rootsi Kuningriik ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ESIMESE ASTME KOHUS (viies koda laiendatud koosseisus)

otsustab:

1. **Jätta hagi rahuldamata.**

2. **Mõista komisjoni kohtukulud välja hagejalt, kes ühtlasi kannab ise oma kohtukulud.**

3. **Madalmaade Kuningriik, Rootsi Kuningriik ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik kannavad ise oma kohtukulud.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Mengozzi Martins Ribeiro

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 30. novembril 2004 Luxembourgis.

Kohtusekretär

H. Jung

Koja esimees

P. Lindh