ESIMESE ASTME KOHTU OTSUS (kolmas koda)

8. november 2007 *

Kohtuasjas T-194/04,

The Bavarian Lager Co. Ltd, asukoht Clitheroe (Ühendkuningriik), esindajad: alguses *solicitor* J. Pearson ja *solicitor* C. Bright ning hiljem *solicitor* J. Webber ja *solicitor* M. Readings,

hageja,

keda toetab

Euroopa andmekaitseinspektor, esindaja: H. Hijmans,

menetlusse astuja,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: C. Docksey ja P. Aalto,

kostja,

mille ese on nõue tühistada komisjoni 18. märtsi 2004. aasta otsus, millega jäeti rahuldamata hageja taotlus tutvuda liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse käigus toimunud koosoleku protokolli täisversiooniga, ja nõue tuvastada, et komisjon lõpetas ekslikult Ühendkuningriigi valitsuse vastu EÜ artikli 169 (muudetuna EÜ artikkel 226) põhjal alustatud menetluse,

EUROOPA ÜHENDUSTE
ESIMESE ASTME KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: president M. Jaeger, kohtunikud V. Tiili ja O. Czúcz,

kohtusekretär: ametnik C. Kristensen,

arvestades kirjalikus menetluses ja 13. septembri 2006. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

Õiguslik raamistik

1 EL artikli 6 kohaselt:

„1. Liit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtetele, mis on ühised kõikidele liikmesriikidele.

2. Liit austab põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nagu need on tagatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, mis on alla kirjutatud Roomas 4. novembril 1950, ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest.

[…]”

2 EÜ artikli 255 kohaselt:

„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.

[…]”

3 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). Seda määrust kohaldatakse 3. detsembrist 2001.

4 Komisjoni 5. detsembri 2001. aasta otsusega 2001/937/EÜ, ESTÜ, Euratom, millega muudetakse komisjoni kodukorda (EÜT L 345, lk 94; ELT eriväljaanne 01/03, lk 408), tunnistati kehtetuks komisjoni 8. veebruari 1994. aasta otsus 94/90/ESTÜ, EÜ, Euratom üldsuse juurdepääsu kohta komisjoni dokumentidele (EÜT L 46, lk 58), millega tagati, et komisjonis rakendatakse nõukogu ja komisjoni dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitlevat asjaajamiskorda (EÜT 1993, L 340, lk 41; edaspidi „asjaajamiskord”).

5 Määruse nr 1049/2001 neljandas ja üheteistkümnendas põhjenduses on märgitud:

„4. Käesoleva määruse eesmärk on rakendada võimalikult täieulatuslikult ellu avalikkuse õigus juurde pääseda dokumentidele ning sätestada sellise juurdepääsu üldpõhimõtted ja piirangud vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 255 lõikele 2.

[…]

11. Põhimõtteliselt peaksid kõik institutsioonide dokumendid olema üldsusele kättesaadavad. Tuleks siiski teha erandeid, et kaitsta teatavaid üldisi ja erahuve. Institutsioonidel peaks olema õigus kaitsta vajaduse korral oma sisemisi nõupidamisi ja arutelusid, et tagada võime täita oma ülesandeid. Erandite hindamisel peaksid institutsioonid kõigil liidu tegevusaladel võtma arvesse ühenduse õigusaktides sisalduvaid põhimõtteid isikuandmete kaitse kohta."

6 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 kohaselt, mis reguleerib dokumentidega tutvumise õigusest tehtavaid erandeid:

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

[…]

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

2. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:

[…]

– kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki,

välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

3. Keelatakse juurdepääs dokumendile, mille institutsioon on koostanud oma sisekasutuseks või mille institutsioon on saanud ning mis käsitleb küsimust, milles institutsioon ei ole veel otsust teinud, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks oluliselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

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.

[…]

6. Kui mõni eranditest hõlmab ainult osa dokumendist, avalikustatakse dokumendi ülejäänud osad. […]”

7 Määruse nr 1049/2001 artikli 6 lõige 1 sätestab, et „[t]aotleja ei ole kohustatud taotlust põhjendama”.

8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta (ELT L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355) kohustab liikmesriike kaitsma isikuandmete töötlemisel füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning eelkõige nende õigust eraelu puutumatusele, et tagada isikuandmete vaba liikumine ühenduses.

9 EÜ artikliga 286 nähakse ette, et ühenduse institutsioonide ja asutuste suhtes kohaldatakse ühenduse õigusakte, mis käsitlevad üksikisikute kaitset isikuandmete töötlemisel ja nende andmete vaba liikumist.

10 EÜ artikli 286 alusel võeti vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT L 8, lk 1; ELT eriväljaanne 13/26, lk 102).

11 Määruse nr 45/2001 viieteistkümnenda põhjenduse kohaselt:

„[…] Dokumentidele, sealhulgas isikuandmeid sisaldavatele dokumentidele juurdepääsu reguleeritakse eeskirjadega EÜ […] artikli 255 alusel, mille reguleerimisala hõlmab Euroopa Liidu lepingu V ja VI peatükki.”.

12 Määrus nr 45/2001 sätestab:

„[…]

Artikkel 1

Määruse eesmärk

1. Käesoleva määruse kohaselt kaitsevad Euroopa ühenduste asutamislepingutega või nende alusel loodud institutsioonid ja asutused, edaspidi „ühenduse institutsioonid ja asutused”, füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige nende õigust eraelu puutumatusele isikuandmete töötlemisel, ning ei piira ega keela isikuandmete vaba liikumist endi vahel ega vastuvõtjatele, kes rakendavad direktiivi 95/46/EÜ kohaseid siseriiklikke õigusnorme.

2. Käesoleva määrusega loodud sõltumatu järelevalveorgan, edaspidi „Euroopa andmekaitseinspektor", jälgib käesoleva määruse sätete kohaldamist kõikide ühenduse institutsioonide või asutuste töötlemistoimingute puhul.

Artikkel 2

Mõisted

Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) isikuandmed – igasugune teave üheselt identifitseeritud või identifitseeritava füüsilise isiku […] kohta; identifitseeritav isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt kindlaks teha, eelkõige identifitseerimisnumbri abil või tema ühe või mitme füüsilise, psühholoogilise, psüühilise, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse omaduse kaudu;

b) isikuandmete töötlemine […] – iga isikuandmetega tehtav toiming või mitu toimingut, olenemata sellest, kas see (need) on automatiseeritud või mitte, näiteks kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, kohandamine või muutmine, väljavõtete tegemine, päringu teostamine, kasutamine, üleandmine, levitamine või muul moel kättesaadavaks tegemine, ühitamine või ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine;

c) isikuandmete kataloog […] – kõik isikuandmete korrastatud kogumid, millest võib saada andmeid teatavate kriteeriumide põhjal, olenemata sellest, kas kõnealune andmete kogum on tsentraliseeritud, detsentraliseeritud või funktsionaalsetel või geograafilistel põhimõtetel hajutatud;

[…]

Artikkel 3

Reguleerimisala

1. Käesolevat määrust kohaldatakse kõikides ühenduse institutsioonides ja asutustes toimuva isikuandmete töötlemise suhtes, kui töötlemise eesmärgiks on täielikult või osaliselt ühenduse õigusaktidega hõlmatud toimingute teostamine.

2. Käesolevat määrust kohaldatakse isikuandmete täielikult või osaliselt automatiseeritud töötlemise suhtes ja isikuandmete automatiseerimata töötlemise suhtes, kui kõnealused isikuandmed kuuluvad kataloogi või kui nad kavatsetakse hiljem sellesse kanda.

[…]

Artikkel 4

Andmete kvaliteet

1. Tuleb tagada, et:

a) isikuandmeid töödeldakse õiglaselt ja seaduslikult;

b) isikuandmeid kogutakse täpselt ja selgelt kindlaksmääratud ning õiguspärastel eesmärkidel ega töödelda hiljem viisil, mis on vastuolus kõnealuste eesmärkidega. […];

[…]

Artikkel 5

Töötlemise seaduslikkus

Isikuandmeid võib töödelda üksnes juhul, kui:

a) töötlemine on Euroopa ühenduste asutamislepingute või nende alusel vastuvõetud muude õigusaktide kohaselt vajalik üldistes huvides oleva ülesande täitmiseks või vajalik andmeid saavale ühenduse institutsioonile või asutusele või kolmandale isikule talle antud ametlike volituste seaduslikuks teostamiseks;

b) töötlemine on vajalik vastutava töötleja seadusjärgse kohustuse täitmiseks;

[…]

d) andmesubjekt on selleks andnud ühemõttelise nõusoleku;

Artikkel 8

Isikuandmete edastamine direktiivi 95/46[…] kohastele vastuvõtjatele, kes ei ole ühenduse institutsioonid ega asutused

Ilma et see mõjutaks artiklite 4, 5, 6 ja 10 kohaldamist, edastatakse isikuandmeid direktiivi 95/46[…] alusel vastuvõetud siseriiklike õigusaktide kohastele vastuvõtjatele üksnes juhul, kui:

a) vastuvõtja tõendab, et andmeid on tarvis üldistes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks;

b) vastuvõtja tõendab andmete saamise vajalikkust ning ei ole alust karta andmesubjekti õigustatud huvide kahjustamist.

[…]

Artikkel 18

Andmesubjekti õigus esitada vastuväiteid

Andmesubjektil on õigus:

a) esitada igal ajal oma konkreetse seisundiga seotud veenvatel ja õigustatud põhjustel vastuväiteid endaga seotud andmete töötlemise kohta, välja arvatud artikli 5 punktides b, c ja d sätestatud juhud. Kui tegemist on õigustatud vastuväitega, ei tohi edasises töötlemises kõnealuseid andmeid enam kasutada;

[…]"

13 Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikkel 8 sätestab:

„1. Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning korrespondentsi saladust.

2. Võimud ei sekku selle õiguse kasutamisse muidu, kui kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks."

14 7. detsembril 2000 Nice'is väljakuulutatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (EÜT C 364, lk 1; edaspidi „harta") sätestab:

„*Artikkel 7*

Era- ja perekonnaelu austamine

Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust.

Artikkel 8

Isikuandmete kaitse

1. Igaühel on õigus tema isikuandmete kaitsele.

2. Selliseid andmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel. Igaühel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

3. Nende sätete täitmist kontrollib sõltumatu asutus.

[…]

Artikkel 42

Õigus tutvuda dokumentidega

Igal liidu kodanikul ja igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on liikmesriigis, on õigus tutvuda Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidega.

[…]"

Vaidluse taust

15 Hageja asutati 28. mail 1992 saksa õlle importimiseks Ühendkuningriigis peamiselt Põhja-Inglismaal asuvatele alkohoolse joogi jaemüügi kohtadele.

16 Hagejal ei õnnestunud aga oma tooteid müüa, kuna oluline osa alkohoolsete jookide jaemüüjaist Ühendkuningriigis oli seotud ainuõiguslike ostukokkulepetega, mis kohustasid neid tellima oma õlle teatud kindlatelt õlletehastelt.

17 Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390 (Ühendkuningriigi määrus õlle tarnimise kohta) kohaselt peavad õlletehased, kellel on kokkulepped rohkem kui 2000 pubiga, andma nende pidajatele võimaluse osta ühe õllesordi mõnelt teiselt õlletehaselt, mis peab aga selle määruse artikli 7 lõike 2 punkti a kohaselt olema vaadiõlu, mille alkoholisisaldus on suurem kui 1,2 mahuprotsenti. Seda sätet nimetatakse tavaliselt „Guest Beer Provision" (edaspidi „külalisõlle säte").

18 Enamikku väljaspool Ühendkuningriiki toodetud õllesortidest ei saa aga pidada „vaadiõlleks" külalisõlle sätte tähenduses ja seega ei kuulu nad selle sätte kohaldamisalasse.

19 Kuna hageja leidis, et külalisõlle säte on koguselise piiranguga samaväärse toimega meede ja on seega vastuolus EÜ asutamislepingu artikliga 30 (muudetuna EÜ artikkel 28), esitas ta komisjonile 3. aprilli 1993. aasta kirjaga kaebuse, mis registreeriti numbri all P/93/4490/UK.

20 Komisjon otsustas pärast uurimise läbiviimist algatada 12. aprillil 1995 Ühendkuningriigi vastu EÜ artikli 169 (muudetuna EÜ artikkel 226) alusel menetluse. Ta teavitas hagejat sellest uurimisest ja 15. septembril 1995 Ühendkuningriigile saadetud märgukirjast 28. septembril 1995. 26. juunil 1996 otsustas komisjon esitada

Ühendkuningriigile põhjendatud arvamuse ja 5. augustil 1996 avaldas ta selle otsuse kohta pressiteate.

21 11. oktoobril 1996 leidis aset koosolek (edaspidi „11. oktoobri 1996. aasta koosolek" või „koosolek"), millel osalesid komisjoni siseturu ja rahanduse peadirektoraadi esindajad, Ühendkuningriigi kaubandus- ja tööstusministeeriumi esindajad ja ühisturu õlletootjate liidu (edaspidi „õlletootjate liit") esindajad. Hageja palus 27. augusti 1996. aasta kirjaga luba osaleda sellel koosolekul, kuid komisjon keeldus tema taotluse rahuldamisest.

22 Ühendkuningriigi kaubandus- ja tööstusministeerium teatas 15. märtsil 1997 külalisõlle sätte muutmise eelnõust, mille kohaselt võis pudeliõlut kui teistsuguse päritoluga õlut müüa niisamuti nagu vaadiõlut. Kui komisjon oli kahel korral, 19. märtsil 1997 ja 26. juunil 1997, otsustanud Ühendkuningriigile põhjendatud arvamuse saatmise edasi lükata, teavitas siseturu ja rahanduse peadirektoraadi kaupade vaba liikumise ja riigihangete B direktoraadi EÜ artiklite 30–36 kohaldamise (teavitamine, kaebused, rikkumised jne) ja kaubanduspiirangute kaotamise 2. osakonna juhataja hagejat 21. aprilli 1997. aasta kirjas sellest, et külalisõlle sätte muutmise eelnõud arvestades on EÜ artikli 169 menetlus peatatud ja et põhjendatud arvamust ei ole Ühendkuningriigi valitsusele esitatud. Ta märkis, et see menetlus lõpetatakse niipea, kui külalisõlle sätte mainitud muudatus jõustub. Külalisõlle sätte uut versiooni hakati kohaldama 22. augustist 1997. Põhjendatud arvamust Ühendkuningriigile seega kunagi ei saadetud ja 10. detsembril 1997 otsustas komisjon lõpuks rikkumismenetluse lõpetada.

23 Hageja palus siseturu ja rahanduse peadirektoraadi peadirektorilt asjaajamiskorra alusel 21. märtsi 1997. aasta faksis, et talle saadetaks põhjendatud arvamuse ärakiri. Nii see taotlus kui kordustaotlus jäeti rahuldamata.

24 Komisjoni peasekretär kinnitas 18. septembri 1997. aasta kirjas (edaspidi „18. septembri 1997. aasta otsus"), et siseturu ja rahanduse peadirektoraadi peadirektorile esitatud taotlus tuleb jätta rahuldamata.

25 Hageja esitas 18. septembri 1997. aasta otsuse peale hagi Esimese Astme Kohtusse, mis registreeriti numbri all T-309/97. Esimese Astme Kohus jättis selle kaebuse 14. oktoobri 1999. aasta otsusega T-309/97: Bavarian Lager *vs*. komisjon (EKL 1999, lk II-3217) rahuldamata, kuna ta leidis, et vajadus kaitsta kõnealust eesmärki ehk võimaldada liikmesriigil vabatahtlikult täita asutamislepingust tulenevaid kohustusi või vajadusel anda talle võimalus enda õigustamiseks, õigustab üldisest huvist tulenevalt EÜ artikli 169 alusel algatatud menetluse uurimisstaadiumit käsitleva ettevalmistava dokumendi avalikustamisest keeldumist.

26 Hageja esitas 4. mail 1998. aastal komisjonile asjaajamiskorra alusel taotluse tutvuda kõigi toimikus P/93/4490/UK sisalduvate dokumentidega, mille olid esitanud üksteist nimetatud äriühingut ja organisatsiooni ja kolm määratletud kategooriat isikuid või ettevõtjaid. Komisjon jättis esialgse taotluse rahuldamata põhjendusega, et asjaajamiskorda kohaldatakse üksnes nendele dokumentidele, mille autor on komisjon. Kordustaotluse jättis ta rahuldamata põhjendusega, et komisjon ei olnud nende dokumentide autor ja et taotlused tuleb esitada autorile.

27 8. juulil 1998 esitas hageja Euroopa ombudsmanile kaebuse, mis registreeriti numbri all 713/98/IJH, täpsustades 2. veebruari 1999. aasta kirjas, et ta soovib saada 11. oktoobri 1996. aasta koosolekul osalenud õlletootjate liidu esindajate nimesid ja tema algses taotluses tutvuda dokumentidega, mis sisaldavad komisjonile juhtumi P/93/4490/UK läbivaatamisel edastatud kommentaare, identifitseeritud kolmeteistkümnesse kategooriasse kuuluva äriühingu ja isiku esindajate nimesid.

28 Ombudsmani ja komisjoni vahelise kirjavahetuse tulemusena teatas komisjon talle 1999. aasta oktoobris ja novembris, et 45 kirjast, mis ta saatis asjaomastele isikutele nende kohta andmete avalikustamiseks loa küsimiseks, sai ta vastuse kahekümnele, millest neliteist olid jaatavad ja kuus eitavad vastused. Komisjon edastas nende isikute nimed ja aadressid, kes olid nõustunud oma nime avalikustamisega. Hageja teatas ombudsmanile, et komisjoni edastatud teave on endiselt puudulik.

29 Ombudsman tegi 17. mail 2000 esitatud soovituse eelnõus, mis käsitles kaebust 713/98/IJH, komisjonile ettepaneku edastada hagejale 11. oktoobri 1996. aasta koosolekul osalenud õlletootjate liidu esindajate nimed ja tema algses taotluses tutvuda dokumentidega, mis sisaldavad komisjonile juhtumi P/93/4490/UK läbivaatamisel edastatud kommentaare, identifitseeritud kolmeteistkümnesse kategooriasse kuuluva äriühingu ja isiku esindajate nimed.

30 Komisjon jäi 3. juulil 2000 ombudsmanile saadetud põhjendatud seisukohas endale kindlaks, et asjaomase isiku nõusolek on endiselt vajalik, kuid märkis, et ta võib edastada nende isikute nimed, kes tema loa saamiseks esitatud taotlusele ei vastanud, kuna vastamata jätmise korral ei ole asjaomaste isikute põhiõigused- ja vabadused ülimuslikud. Ta lisas seega veel 25 isiku nimed.

31 Ombudsman esitas 23. novembril 2000 parlamendile oma komisjonile edastanud soovituse eelnõu jätkuks kaebuse 713/98/IJH kohta eriaruande (edaspidi „eriaruanne"), milles ta jõudis järeldusele, et ei ole olemas põhiõigust, millega oleks vastuolus haldusorganile konfidentsiaalsena esitatud teabe avalikustamine, ja et direktiiv 95/46 ei nõua, et komisjon hoiaks saladuses nende isikute nimesid, kes oma ametiülesandeid täites on talle esitanud arvamusi või informatsiooni.

32 30. septembril 2002 saatis ombudsman komisjoni presidendile Romano Prodile kirja, milles ta märkis:

„Ombudsman kardab, et andmekaitset reguleerivaid sätteid ei tõlgendata õigesti selles mõttes, et need nõuavad, et oleks olemas üldine õigus osaleda anonüümselt avalikes tegevustes. Niisugune väärtõlgendus võib ohustada läbipaistvuse põhimõtet ja üldsuse õigust tutvuda dokumentidega nii ühenduse tasandil kui ka liikmesriikides, kus läbipaistvuse põhimõte ja üldsuse juurdepääs dokumentidele on sätestatud siseriiklikes konstitutsioonilistes normides."

33 Ombudsmani 12. detsembri 2001. aasta pressiteate nr 23/2001 kohaselt võttis parlament eriaruande alusel vastu resolutsiooni, milles ta palus komisjonil esitada hagejale tema nõutud andmed.

34 5. detsembri 2003. aasta elektronkirjas taotles hageja võimalust tutvuda eespool punktis 27 loetletud dokumentidega määruse nr 1049/2001 alusel.

35 Komisjon vastas sellele taotlusele 27. jaanuari 2004. aasta kirjaga, milles ta kinnitas, et osade koosolekut puudutavate dokumentide avalikustamine on võimalik, kuid juhtis samas hageja tähelepanu asjaolule, et mõned nimed on 11. oktoobri 1996. aasta koosoleku protokollist kustutatud, kuna kaks isikut olid sõnaselgelt vastu oma andmete avaldamisele ja veel kolmega ei õnnestunud komisjonil ühendust saada.

36 Hageja esitas 9. veebruari 2004. aasta elektronkirjaga kordustaotluse määruse nr 1049/2001 artikli 7 lõike 2 tähenduses eesmärgiga saada 11. oktoobri 1996. aasta koosoleku protokolli täisversioon koos kõigi osaliste nimedega.

37 Komisjon jättis 18. märtsi 2004. aasta kirjaga (edaspidi „vaidlustatud otsus") hageja kordustaotluse rahuldamata. Ta kinnitas, et ülejäänud osaliste nimede avalikustamisele kohaldatakse määrust nr 45/2001. Kuna hageja ei ole tõendanud ühegi selge ja õiguspärase eesmärgi olemasolu ega ka niisuguse avalikustamise vajalikkust, siis ei ole selle määruse artiklis 8 sätestatud tingimused täidetud ja kohaldada tuleb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud erandit. Komisjon lisas, et isegi kui ei kohaldataks isikuandmete kaitset käsitlevaid õigusnorme, võiks ta siiski keelduda ülejäänud nimede avalikustamisest määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmanda taande alusel, et mitte kahjustada oma võimet teostada uurimisi.

Menetlus ja poolte nõuded

38 Hageja esitas hagiavalduse, mis saabus Esimese Astme Kohtu kantseleisse 27. mail 2004.

39 Esimese Astme Kohtu kolmanda koja esimees andis 6. detsembri 2004. aasta määrusega Soome Vabariigile loa menetlusse astumiseks hageja nõuete toetuseks. Kuna Soome Vabariik loobus menetlusse astumisest, kustutas Esimese Astme Kohtu kolmanda koja esimees selle menetlusse astumise registrist.

40 Euroopa andmekaitseinspektor palus 28. veebruaril 2006 Esimese Astme Kohtu kantseleisse esitatud dokumendiga luba astuda käesolevasse menetlusse hageja nõuete toetuseks. 6. juuni 2006. aasta määrusega andis Esimese Astme Kohtu kolmanda koja esimees loa selleks menetlusse astumiseks.

41 Menetlust korraldavate meetmete raames paluti hagejal ja komisjonil esitada teatud dokumendid. Nad täitsid need nõuded ettenähtud tähtaja jooksul.

42 Esimese Astme Kohus palus 16. mai 2006. aasta määrusega oma kodukorra artikli 65 punkti b, artikli 66 lõike 1 ja artikli 67 lõike 3 kolmanda lõigu alusel komisjonil esitada 11. oktoobri 1996. aasta koosoleku protokolli täisversioon koos kõigi osalejate nimedega, märkides sealjuures siiski, et käesoleva menetluse käigus ei edastata seda dokumenti hagejale. See taotlus rahuldati.

43 Poolte kohtukõned ja vastused Esimese Astme Kohtu suulistele küsimustele kuulati ära 13. septembri 2006. aasta kohtuistungil.

44 Hageja palub Esimese Astme Kohtul:

– tuvastada, et komisjoni nõustumine muudatusega, mille Ühendkuningriigi valitsus tegi külalisõlle sättesse, on vastuolus EÜ artikliga 30 (muudetuna EÜ artikkel 28);

– tuvastada, et komisjon ei oleks tohtinud seda muudatust heaks kiita ja on seega rikkunud EÜ artiklit 30;

– tühistada vaidlustatud otsus;

– nõuda, et komisjon edastaks kõikide koosolekul osalenud isikute nimed;

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

45 Euroopa andmekaitseinspektor palus kohtuistungil hageja dokumentidega tutvumise nõuet toetades Esimese Astme Kohtul vaidlustatud otsus tühistada.

46 Komisjon palub Esimese Astme Kohtul:

– jätta liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust puudutavad nõuded vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;

– jätta vaidlustatud otsuse tühistamise taotlus rahuldamata;

– jätta nõue, et komisjon edastaks kõikide koosolekul osalenud isikute nimed, vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata;

– mõista kohtukulud välja hagejalt.

Nõude, et Esimese Astme Kohus nõuaks komisjonilt kõikide koosolekul osalenud isikute nimede edastamist, vastuvõetavus

47 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et Esimese Astme Kohus ei saa õiguspärasuse kontrolli käigus teha institutsioonidele korraldusi või tegutseda nende asemel. Niisugust õiguspärasuse kontrolli piirangut kohaldatakse kõigis Esimese Astme Kohtus käsitletavates valdkondades ja sealhulgas ka dokumentidele juurdepääsu puhul (Esimese Astme Kohtu 12. juuli 2001. aasta otsus kohtuasjas T-204/99: Mattila *vs.* nõukogu ja komisjon, EKL 2001, lk II-2265, punkt 26, mida Euroopa Kohus kinnitas 22. jaanuari 2004. aasta otsusega kohtuasjas C-353/01 P: Mattila *vs*. nõukogu ja komisjon, EKL 2004, lk I-1073, punkt 15).

48 Järelikult ei ole hageja nõue, et Esimese Astme Kohus nõuaks komisjonilt kõikide 11. oktoobri 1996. aasta koosolekul osalenud isikute nimede edastamist, vastuvõetav.

EÜ artikli 169 alusel toimunud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse õigusvastane lõpetamine

Poolte argumendid

49 Hageja väidab, et komisjon nõustus vastuolus EÜ artikliga 30 või teise võimalusena vastuolus EÜ artikliga 6 (muudetuna EÜ artikkel 12) lõpetama liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse, mille olulisim osa oli 11. oktoobri 1996. aasta koosolek.

50 Hageja leiab, et kuna komisjon ei rahuldanud hageja taotlust osaleda koosolekul ja lõpetas õigusvastaselt liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse, et külalisõlle säte diskrimineerib ka muudetuna õllesorte, mis pärinevad teistest liikmesriikidest kui Ühendkuningriik, ja kuna komisjon oli koosolekul osalenute nimede avalikustamisel äärmiselt tõrges, siis kasutasid Ühendkuningriigi valitsus ja Ühendkuningriigi suured õlletootjad seda koosolekut eesmärgiga veenda komisjoni nõustuma muudatusega, mille eesmärk oli takistada sellistel õlle importijatel nagu hageja müüa oma tooteid olulisel osal Ühendkuningriigi turust. Hageja arvates tõi selline kokkulepe, mille eesmärk oli saavutada, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus õigusvastaselt lõpetataks, tema jaoks kaasa ärivõimaluste kaotamise ja põhjustas seega olulisi rahalisi kaotusi. Järelikult on rikutud EÜ asutamislepingu artiklit 30.

51 Hageja väidab, et külalisõlle säte on ka muudetuna vastuolus EÜ asutamislepingu artikliga 6, kuna selle tagajärjel diskrimineeritakse muudes liikmesriikides kui Ühendkuningriigis toodetud õllesorte kodakondsuse alusel.

52 Komisjon leiab sisuliselt seda, et hageja nõuded tuvastada, et tema nõustumine Ühendkuningriigi valitsuse tehtud muudatusega külalisõlle sättesse on vastuolus EÜ artikliga 30, et ta ei oleks tohtinud seda heaks kiita ja on seega rikkunud EÜ artiklit 30, on ilmselgelt vastuvõetamatud.

Esimese Astme Kohtu hinnang

53 Hageja palub Esimese Astme Kohtul tuvastada, et komisjoni nõustumine Ühendkuningriigi valitsuse tehtud muudatusega külalisõlle sättesse on vastuolus EÜ asutamislepingu artikliga 30 ja EÜ asutamislepingu artikliga 6. Seda nõuet tuleb mõista selliselt, et hageja väidab tegelikult, et komisjon on õigusvastaselt lõpetanud selle kaebuse menetlemise, mille ta esitas Ühendkuningriigi meetmete kohta, mis on väidetavalt vastuolus ühenduse õigusega.

54 Selle kohta tuleb meelde tuletada, et üksikisik ei saa nõuda, et tühistataks komisjoni keeldumine algatada liikmesriigi vastu liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus (Euroopa Kohtu 12. juuni 1992. aasta määrus kohtuasjas C-29/92: Asia Motor France *vs.* komisjon, EKL 1992, lk I-3935, punkt 21; Esimese Astme Kohtu 15. märtsi 2004. aasta määrus kohtuasjas T-139/02: Institouto N. Avgerinopoulou jt *vs.* komisjon, EKL 2004, lk II-875, punkt 76, ja 19. septembri 2005. aasta määrus kohtuasjas T-247/04: Aseprofar ja Edifa *vs.* komisjon, EKL 2005, lk II-3449, punkt 40).

55 EÜ asutamislepingu artiklist 169 tuleneb, et komisjonil ei ole kohustust algatada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus, vaid et tal on selles osas avatud kaalutlusõigus, mis välistab üksikisikute õiguse nõuda institutsioonilt teatud kindla seisukoha võtmist ja õiguse esitada sellest keeldumise korral tühistamishagi (Esimese Astme

Kohtu 16. veebruari 1998. aasta määrus kohtuasjas T-182/97: Smanor jt *vs.* komisjon, EKL 1998, lk II-271, punkt 27, ja eespool viidatud määrus Institouto N. Avgerinopoulou jt *vs*. komisjon, punkt 77).

56 Seega ei ole vastuvõetav hageja nõue tühistada komisjoni keeldumine algatada Ühendkuningriigi vastu liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus põhjendusega, et külalisõlle sätte muudetud versioon rikub EÜ asutamislepingu artiklit 6 ja EÜ asutamislepingu artiklit 30. Neil asjaoludel ei saa ka komisjonile ette heita, et ta on kõnesoleva menetluse lõpetamisega rikkunud neid samu artikleid.

57 Isegi kui oletada, et hageja nõue ei ole suunatud mitte selle keeldumise tühistamisele, vaid 10. detsembri 1997. aasta otsuse tühistamisele, millega lõpetati tema kaebuse menetlemine, tuleb meelde tuletada, et otsus, millega komisjon lõpetab sellise kaebuse menetlemise, millega talle on antud teada liikmesriigi tegevusest, mis võib anda alust liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse algatamiseks, ei evi siduvat jõudu ega ole seetõttu vaidlustatav akt (eespool viidatud määrus Aseprofar ja Edifa *vs*. komisjon, punkt 48). Peale selle on hagi selle otsuse kuupäeva arvestades esitatud ilmselgelt pärast hagi esitamise tähtaja möödumist.

58 Neil asjaoludel on hageja väited tema kaebuse menetlemise lõpetamise kohta vastuvõetamatud.

59 Mis puudutab hageja väidet, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse õigusvastase lõpetamise tõttu kaotas ta oma ärivõimalused ja kandis olulisi rahalisi kaotusi, siis piisab tõdemisest, et hageja ei ole oma hagis esitanud kahjunõuet. Järelikult ei ole selle kohta vaja otsust teha.

Dokumentidega tutvumine

Poolte argumendid

60 Hageja väidab, et vastavalt ombudsmani eriaruande järeldustele ei ole määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud erand antud juhtumi puhul kohaldatav, kuna direktiiv 95/46 ei kohusta komisjoni hoidma saladuses talle arvamusi või informatsiooni esitanud isikute nimesid. Hageja viitab siinkohal ombudsmani 30. septembri 2002. aasta eespool punktis 32 osundatud kirjale, mille ta saatis komisjoni presidendile ja milles ta heidab komisjonile ette direktiivi 95/46 ebaõiget kohaldamist.

61 Lisaks ei ole kohaldatav ka määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõige 3. Kuna koosolek toimus 1996. aastal ja selle toimumisest hagi esitamiseni on möödunud seitse aastat, siis saab avalikustamine mõjutada komisjoni otsustusprotsessi üksnes väga minimaalselt. Kuid isegi kui see säte oleks kohaldatav, ei saaks komisjon sellele tugineda, et õigustada taotletud teabe avalikustamisest keeldumist, kuna antud asjas teenib avalikustamine ülekaalukaid üldisi huve. Ombudsman ja parlament on samuti antud asjas väga huvitatud asjaolust, et kolmandad isikud võisid komisjonile suurima saladuskatte all avaldada oma arvamuse, mis on aga vastuolus läbipaistvuse põhimõttega.

62 Repliigis väidab hageja, et kostja vastuses sisaldus uus informatsioon ehk see, et isikud, kelle nime avalikustamist hageja nõudis, olid õlletootjate liidu esindajad, kes tegutsesid nende esindatava organisatsiooni juhiste kohaselt. Hageja väidab, et kuna komisjon avaldas, et need isikud olid õlletootjate liidu esindajad, on see teadmine

nüüd avalik ja nende isikute nimede avalikustamine ei kahjusta enam komisjoni mainet seoses konfidentsiaalsuse hoidmisega.

63 Hageja tuletab meelde, et sellised kutseliidud nagu õlletootjate liit esindavad harilikult kõiki kindlal turul tegutsevaid ettevõtjaid või nende enamust ja kalduvad seega esindama mingit seisukohta kõigi teatud tegevusala ettevõtjate nimel. Komisjoni mainet kahjustaks üksnes see, kui ilmneks, et 11. oktoobri 1996. aasta koosolekul esindasid õlletootjate liidu esindajad teatud õlletehaste gruppi eesmärgiga tagada, et Ühendkuningriigis alkohoolse joogi jaemüügi kohtades müüdava õlle turg jääks suletuks. Hageja arvates ei kujuta konfidentsiaalsuse kaotamine mingit ohtu olukorras, kus teabe esitasid niisuguse kutseliidu töötajad, välja arvatud juhul, kui see ei kajasta õigesti kõigi selle liikmete seisukohti.

64 Hageja märgib lõpetuseks, et määruse nr 1049/2001 artikkel 2 kohustab komisjoni täies ulatuses avalikustama koosolekul osalenute nimed ja liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse käigus esitatud seisukohad ning et ükski määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erand ei ole antud juhtumi puhul kohaldatav.

65 Euroopa andmekaitseinspektor väidab kohtuistungil esitatud argumentides, et komisjon rikkus määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti b. Ta viitab sellega seoses dokumendile pealkirjaga „Üldsuse juurdepääs dokumentidele ja andmekaitse" (Taustadokumendid, juuli 2005, nr 1, Euroopa andmekaitseinspektor), mis on kättesaadav tema kodulehel.

66 Euroopa andmekaitseinspektor rõhutab vajadust leida parim tasakaal isikuandmete kaitse ja Euroopa kodaniku põhiõiguse vahel tutvuda institutsioonide dokumentidega. Komisjoni arutluskäik ei võta aga õigesti arvesse seda tasakaalu, mida on määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sõnaselgelt reguleeritud. Juurdepääsutaotlus põhineb demokraatlikel põhimõtetel ja dokumentidega tutvumist ei ole tarvis põhjendada, mistõttu ei ole määruse nr 45/2001 artikli 8 kohaldamine antud asjas asjakohane. Euroopa andmekaitseinspektor leiab lisaks, et andmekaitset reguleerivad sätted ei võimalda neist tuletada üldist õigust osaleda anonüümselt avalikes tegevustes.

67 Euroopa andmekaitseinspektori arvates on määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b kaitstav huvi eraelu kaitse, aga mitte isikuandmete kaitse, mis on palju laiem mõiste kui eraelu kaitse. Kuigi mingi koosoleku protokollis mainitud osaleja nimi kuulub isikuandmete hulka, kuna see võimaldab seda isikut identifitseerida ja kuna isikuandmete mõistet kohaldatakse nendele andmetele hoolimata sellest, kas need on seotud eraeluga või mitte, tuletab Euroopa andmekaitseinspektor meelde, et kutsealase tegevuse raames ei ole nime avalikustamisel üldjuhul seost eraeluga. Ta järeldab sellest, et komisjon ei saa asjaomaste isikute nimede avalikustamisest keeldumiseks tugineda määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktile b.

68 Euroopa andmekaitseinspektor märgib lõpetuseks, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti b tuleb igal juhul tõlgendada nii, et õigus keelduda avalikustamisest ei ole absoluutne õigus, vaid eeldab eraelu olulist või märkimisväärset kahjustamist, mida tuleb hinnata lähtuvalt isikuandmete kaitset reguleerivatest põhimõtetest ja normidest. Andmesubjektile ei ole antud üldist õigust olla avalikustamise vastu. Andmesubjekt, kes on avalikustamise vastu, peab esitama usutava põhjenduse selle kohta, kuidas võib avalikustamine olla tema jaoks kahjulik.

69 Komisjon väidab, et vaidlustatud otsuse tühistamise nõue ei ole põhjendatud. Ta märgib, et antud asjas on tegemist kahe õiguse – üldsuse õiguse tutvuda dokumentidega ja õiguse eraelu puutumatuse ja andmete kaitsele – vastastikuse mõjuga.

70 Ühelt poolt on üldsuse õigus tutvuda dokumentidega määruse nr 1049/2001 kohaselt piiranguteta ja automaatne ega sõltu dokumendile juurdepääsu taotleva isiku konkreetsest huvist. Üldjuhul ei pea selle taotluse esitanud isik esitama mingeid põhjendusi.

71 Teisalt saab isikuandmeid korrakohaselt ja õiguspäraselt avalikustada üksnes järgides õigust eraelu puutumatusele reguleerivaid aluspõhimõtteid ja isikuandmete töötlemisele kohaldatavaid erisätteid. Komisjon viitab EIÕK artiklile 8, EÜ artiklile 286 ja harta artiklitele 7 ja 8. Määruse nr 45/2001 sätted näevad ette, et isikuandmetele juurdepääsu taotlev isik peab tõendama andmete avalikustamise vajalikkust ja et komisjon peab olema veendunud, et see ei kahjusta andmesubjekti õigustatud huve.

72 Komisjon märgib, et hageja ei ole esitanud õiguslikke argumente, mis toetaksid tema väidet, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b ja hiljem määruses nr 45/2001 sätestatud erand ei ole kohaldatav, vaid et hageja tugineb üksnes teda toetava ombudsmani soovituse eelnõule ja parlamendi resolutsioonile. Ombudsmani järeldus põhineb aga direktiivi 95/46 ja asjaajamiskorra sellisel tõlgendusel, millega Euroopa Kohus ei ole hiljem nõustunud (Euroopa Kohtu 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-41/00 P: Interporc *vs.* komisjon, EKL 2003, lk I-2125; Esimese Astme Kohtu 7. detsembri 1999. aasta otsus kohtuasjas T-92/98: Interporc *vs.* komisjon, EKL 1999, lk II-3521, punkt 70, ja 16. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas T-47/01:

Co-Frutta *vs.* komisjon, EKL 2003, lk II-4441, punktid 63 ja 64). Lisaks tuleb komisjoni keeldumist avalikustada taotletud andmed hinnata määruste nr 1049/2001 ja nr 45/2001 taustal, kuna oma viimase juurdepääsutaotluse esitas hageja nende määruste alusel. Igal juhul ei ole õigusaktile lõpliku tõlgenduse andmine ei ombudsmani ega parlamendi ülesanne.

73 Komisjon väidab, et Euroopa Kohus on kinnitanud tema seisukohta isikuandmete kaitset reguleerivate normide kohaldamisala kohta. Euroopa Kohus sedastas, et isikuandmete kaitset reguleerivaid norme ja eelkõige proportsionaalsuse põhimõtet kohaldatakse füüsiliste isikute nimede avaldamisele ka siis, kui nad on avaliku sektori töötajad ja töötlemine toimus üldistes huvides (Euroopa Kohtu 20. mai 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01: Österreichischer Rundfunk jt, EKL 2003, lk I-4989, punkt 64). Seda lähenemist kinnitas Euroopa Kohus hiljem ka direktiivi 95/46 puhul oma 6. novembri 2003. aasta otsuses C-101/01: Lindqvist (EKL I-12971, punkt 24), mille kohaselt mõiste „isikuandmed" hõlmab kahtlemata isiku nime koos tema telefoninumbriga või teabega tema töötingimuste või harrastuste kohta.

74 Komisjoni arvates sisaldub viis, kuidas ühitada üldsuse õigust tutvuda dokumentidega ning õigust eraelu puutumatusele ja andmete kaitsele, määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b, mida tuleb tõlgendada koosmõjus selle määruse põhjendusega 11, mille kohaselt „[e]randite hindamisel peaksid institutsioonid kõigil liidu tegevusaladel võtma arvesse ühenduse õigusaktides sisalduvaid põhimõtteid isikuandmete kaitse kohta". Selle erandi puhul ei tule tulenevalt määrusest nr 1049/2001 kaaluda vastava dokumendi avalikustamist nõudvat ülekaalukat üldist huvi, vaid see nõuab ühenduse institutsioonidelt konkreetselt, et nad keelduksid dokumendi avalikustamisest, kui see peaks kahjustama eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitset.

75 Määrus nr 45/2001 ei takista komisjonil isikuandmeid avalikustada või muul viisil töödelda, kuid annab vahendid selle juhtumipõhiseks hindamiseks, kas institutsioon võib isikuandmeid õiguspäraselt ja õiglaselt töödelda ning kas niisugune töötlemine kahjustab andmete kaitset.

76 Komisjon rõhutab, et kui töötlemine toimub konkreetsel juhul kooskõlas määrusega nr 45/2001 õiguspäraselt ja õiglaselt, siis ei saa tugineda määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud erandile ja isikuandmeid sisaldav dokument tuleb avalikustada. Kui aga töötlemine ei ole õiguspärane ja õiglane ja kui taotleja ei suuda avalikustamise vajalikkust tõendada, siis ei ole komisjonil kohustust neid andmeid avalikustada.

77 Komisjon väidab, et kuna kaks kõnesolevat õigust on olemuselt ühesugused, ühtviisi olulised ja sama staatusega, siis tuleb neid rakendada üheaegselt ja iga konkreetse juhtumi puhul, kui on esitatud taotlus tutvuda avaliku võimu valduses oleva dokumendiga, mis sisaldab isikuandmeid, tuleb leida nendevaheline tasakaal.

78 Komisjon viitab aruandele põhiõiguste olukorra kohta Euroopa Liidus ja liikmesriikides, mille 2002. aastal koostas EL-i põhiõiguste ekspertide sõltumatu võrgustik CFR-CDF ning mille kohaselt „arvestades siiski võimalust võimaldada teatud dokumentidele osaline juurdepääs, on ühenduse institutsioonil kohustus mitte võimaldada juurdepääsu dokumendile, kui taotleja huvi ei ole mingil moel proportsionaalne riivega, mis see põhjustab asjaomase isiku õigusele eraelu kaitsele seoses isikuandmete töötlemisega”.

79 Niisuguse tasakaalustatud lähenemise vajadusele juhiti tähelepanu direktiivi 95/46 artiklis 29 moodustatud isikuandmete kaitse töörühma 17. mai 2001. aasta arvamuses 5/2001 ombudsmani eriaruande kohta. Selle arvamuse kohaselt:

„Tuleb tähele panna […], et avalikustamise kohustus, mis tuleneb üldsuse juurdepääsu haldusdokumentidele reguleerivaist õigusaktidest, ei kehtesta absoluutset läbipaistvuskohustust. Vastupidi, õigusaktid seavad kohustuse tagada juurdepääs dokumentidele sõltuvusse eraelu puutumatuse õiguse järgimisest ega õigusta seega isikuandmete piiranguteta avalikustamist. Kui vaadata nii üldsuse juurdepääsu dokumentidele reguleerivat õigust kui ka andmekaitset reguleerivat õigust, siis nähtub sellest, et nende kahe õiguse vahel õige tasakaalu leidmiseks tuleb asjaolusid […] hinnata juhtumipõhiselt. Selle analüüsi kohaselt võivad üldsuse juurdepääsu dokumentidele reguleerivad õigusaktid sätestada, et erinevatele andmekategooriatele või erinevatele andmesubjektidele kohaldatakse erinevaid norme."

80 Komisjon tuletab meelde, et määrus nr 1049/2001 ei näe ette automaatset ja piiranguteta kohustust avalikustada isikuandmeid puudutavad dokumendid või nende osad, vaid et see kohustus kehtib vaid niikaua, kuni see ei lähe vastuollu andmekaitsevaldkonda reguleerivate normidega.

81 Antud juhtumi puhul on komisjon arvestanud kõigi selle asjaoludega. Mis puudutab Ühendkuningriigi ametiasutuste ja õlletootjate liidu esindajaid, siis teavitati hagejat põhjalikult koosolekul esindatud huvidest ja organisatsioonidest. Kohal olnud isikud, kes tegutsesid esindajatena, tegid seda vastavalt nende esindatavate organisatsioonide juhistele ega tegutsenud isiklikes huvides. Komisjon toonitab, et koosolekul langetatud otsuste otsesed tagajärjed puudutasid esindatud organisatsioone, mitte aga isiklikult nende esindajaid. Järelikult on teave, mis tuleks läbipaistvuse põhimõtte

alusel üldsusele edastada, esindatud organisatsioone puudutav informatsioon, ja komisjoni keeldumist nende huve esindanud isikute kohta andmete avalikustamisest ei tohiks lugeda hageja õiguste kahjustamiseks. Komisjon arvestas ka vajadusega mitte seada ohtu oma teabeallikaid ja oma võimet viia läbi uurimisi.

82 Peale selle väidab komisjon, et hageja ei ole kunagi tõendanud andmete edastamise vajalikkust, mida nõuab määruse nr 45/2001 artikli 8 punkt b. Osalejate isiku kohta andmete edastamine ei võimalda tuua täiendavat selgust komisjoni otsuse kohta lõpetada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus. Kuna protokoll avalikustati, siis oli üldsusel küllalt informatsiooni nende asjaolude ja argumentide kohta, mille alusel komisjon oma otsuse vastu võttis. Järelikult arvestades, et ei esitatud ühtegi konkreetset ja asjakohast põhjendust tõendamaks vajalikkust avaldada isikuandmed kolmandatele isikutele, oli komisjon kohustatud niisugusest avalikustamisest keelduma.

83 Komisjon leiab vastupidiselt sellele, mida hageja repliigis märkis, et õlletootjate liidu töötajate nimede avalikkus ei tähenda, et sama kehtiks ka koosolekul osalend isikute andmete kohta. Komisjon rõhutab, et sellest ei järeldu, et kutseliitu koosolekul esindanud esindaja nime võiks vältimatult tuletada kõigi selle töötajate nimede avalikustamisest. Kui see oleks nõnda, siis ei oleks hagejal mingit põhjust nõuda nende nimede talle edastamist. Lisaks ei ole hageja väitnud, et õlletootjate liidu esindajad ei esindanud koosolekul liidu vaatenurki. Hageja ei ole näidanud, mil viisil annab asjaomaste isikute kohta andmete avaldamine täiendavat informatsiooni võrreldes teabega, mis sisaldub koosoleku protokollis ja muudes välja jagatud dokumentides.

84 Hageja argumentide kohta seoses määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikega 3 rõhutab komisjon, et ta ei põhjendanud nimede avalikustamist mitte selle erandiga, vaid sama määruse artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes sätestatud erandiga.

85 Hagejat teavitati sellest, et isegi kui tema taotlusele ei kohaldata andmekaitsenorme, oli komisjonil õigus keelduda viie isiku nime avalikustamisest nende isikute tahte vastaselt, et mitte kahjustada oma võimet uurida ühenduse õiguse eeldatavaid rikkumisi. 11. oktoobri 1996. aasta koosolek toimus niisuguse uurimise raames. Kui komisjonile teavet andnud isikute nimesid võiks avalikustada nende tahte vastaselt, siis võiks komisjon jääda ilma väärtuslikust teabeallikast, mis võiks omakorda kahjustada tema võimet teostada selliseid uurimisi.

86 Komisjon tuletab lisaks meelde, et liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlustes võivad kaebuse esitajad valida kas „konfidentsiaalse" või „mittekonfidentsiaalse" töötlemise. Ei ole ühtki asjakohast põhjust, mis lubaks keelduda selle õiguse tagamisest ka teistele liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses osalejatele.

87 Järelikult kohustas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes ette nähtud erand keelduma hagejale viie anonüümseks jäänud isiku nime edastamisest.

88 Viimasena väidab komisjon, et hageja ei ole esitanud tõendeid nende nimede avalikustamist nõudvate „ülekaalukate üldiste huvide" kohta, mis võimaldaks vaidlustada selle erandi kohaldamist.

89 Antud asjas kahjustaks ülejäänud isikute nimede avalikustamine vastupidiselt nende soovile ja ootustele seoses nende osalemisega eeldatava rikkumise menetlemisel kõiki uurimisi. Järelikult nõuab ilmselge üldine huvi, et uurimiste konfidentsiaalsust tuleb pigem säilitada kui ohtu seada.

Esimese astme kohtu hinnang

Sissejuhatavad märkused

90 Kõigepealt tuleb esile tuua, et nii hageja taotlus tutvuda kogu dokumendiga kui ka tema hagi põhinevad määrusel nr 1049/2001.

91 Seejärel tuleb meelde tuletada, et komisjon leidis vaidlustatud otsuses, et 11. oktoobri 1996. aasta koosolekul osalenute nimede avalikustamisele kohaldatakse määrust nr 45/2001. Komisjon leidis, et kuna hageja ei ole tõendanud ühegi selge ja õiguspärase eesmärgi olemasolu ega ka niisuguse avalikustamise vajalikkust, siis ei ole selle määruse artiklis 8 sätestatud tingimused täidetud ja kohaldada tuleb määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud erandit. Komisjon lisas, et isegi kui ei kohaldataks isikuandmete kaitset käsitlevaid õigusnorme, võiks ta siiski keelduda ülejäänud nimede avalikustamisest määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmanda taande alusel, et mitte kahjustada oma võimet teostada uurimisi.

92 Oluline on meelde tuletada, et vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 6 lõikele 1 ei ole juurdepääsu taotleja kohustatud taotlust põhjendama ja seetõttu ei pea ta taotletud dokumentidele juurdepääsuks mingisuguse huvi olemasolu tõendama (Esimese Astme Kohtu 6. juuli 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-391/03 ja T-70/94: Franchet ja Byk *vs*. komisjon, EKL 2006, lk II-2023, punkt 82 ja viidatud kohtupraktika).

93 Samuti 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.

94 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb neid erandeid tõlgendada ja kohaldada kitsalt, et mitte takistada selle määruse üldpõhimõtte kohaldamist (Euroopa Kohtu 11. jaanuari 2000. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-174/98 P ja C-189/98 P: Madalmaad ja van der Wal *vs*. komisjon, EKL 2000, lk I-1, punkt 27; Esimese Astme Kohtu 7. veebruari 2002. aasta otsus kohtuasjas T-211/00: Kuijer *vs*. nõukogu, EKL 2002, lk II-485, punkt 55 ja eespool viidatud kohtuotsus Franchet ja Byk *vs*. komisjon, punkt 84).

95 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 teises ja kolmandas taandes sätestatud erandite kohaldamist komisjoni poolt tuleb uurida arvestades punktis 84 viidatud kohtupraktikaga.

Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud eraelu puutumatust ja isikupuutumatust käsitlev erand

– Sissejuhatavad märkused määruste nr 1049/2001 ja nr 45/2001 vahelistest seostest

96 Tuleb meelde tuletada, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkti b kohaselt keelavad institutsioonid juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks

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

97 Kuigi hageja viitab oma hagiavalduses üksnes direktiivile 95/46, ega viita määrusele nr 45/2001, tuleb tema hagi mõista seda määrust käsitlevana, kuna vaidlustatud otsus põhineb osaliselt sellel määrusel. Lisaks osutas hageja sellele määrusele kohtuistungil.

98 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud erandi kohaldamiseks antud juhtumile tuleb kõigepealt analüüsida määruste nr 1049/2001 ja nr 45/2001 vahelisi seoseid. Siinkohal tuleb meeles pidada, et neil on erinevad eesmärgid. Esimene on suunatud avaliku võimu asutuste otsustusprotsessi ja nende otsuste aluseks oleva teabe suurima võimaliku läbipaistvuse tagamisele. Selle määruse eesmärk on seega muuta dokumentidega tutvumise õiguse kasutamine võimalikult lihtsaks ja edendada head haldustava. Teise määruse eemärk on kaitsta isikuandmete töötlemisel füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning eelkõige nende õigust eraelu puutumatusele.

99 Määruse nr 45/2001 põhjendus 15 märgib, et dokumentidele, sealhulgas isikuandmeid sisaldavatele dokumentidele juurdepääsu reguleeritakse eeskirjadega, mis on vastu võetud EÜ artikli 255 alusel.

100 Isikuandmeid sisaldavate dokumentidega tutvumist reguleerib seega määrus nr 1049/2001, mille kohaselt peaksid põhimõtteliselt kõik institutsioonide dokumendid olema üldsusele kättesaadavad. Samuti on selles sätestatud, et tuleks siiski teha erandeid, et kaitsta teatavaid üldisi ja erahuve.

101 Nõnda näeb see määrus ette eespool mainitud erandi, mis käsitleb olukordi, kus avalikustamine kahjustaks eraelu puutumatust ja isikupuutumatust, ning mis on kooskõlas isikuandmete kaitset käsitlevate ühenduse õigusaktidega nagu määrus nr 45/2001.

102 Määruse nr 1049/2001 põhjenduse 11 kohaselt aga peaksid institutsioonid erandite hindamisel kõigil liidu tegevusaladel võtma arvesse ühenduse õigusaktides sisalduvaid põhimõtteid isikuandmete kaitse kohta ja seega arvestama ka määruses nr 45/2001 sätestatud põhimõtetega.

103 Siinkohal tuleb meelde tuletada määruse nr 45/2001 asjakohasemaid sätteid.

104 Määruse nr 45/2001 artikli 2 punkti a kohaselt on „isikuandmed" igasugune teave üheselt identifitseeritud või identifitseeritava füüsilise isiku kohta. Identifitseeritav isik on isik, keda saab otseselt või kaudselt kindlaks teha, eelkõige identifitseerimisnumbri abil või tema ühe või mitme füüsilise, psühholoogilise, psüühilise, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse omaduse kaudu. Isikuandmeteks võib seega pidada näiteks perekonnanime ja eesnime, postiaadressi, e-posti aadressi, pangaarve numbrit, krediitkaardi numbrit, sotsiaalkindlustuskoodi, telefoninumbrit või ka autojuhilubade numbrit.

105 Määruse nr 45/2001 artikli 2 punkti b kohaselt on „isikuandmete töötlemine" iga isikuandmetega tehtav toiming või mitu toimingut, olenemata sellest, kas see (need) on automatiseeritud või mitte, näiteks kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, kohandamine või muutmine, väljavõtete tegemine, päringu teostamine,

kasutamine, üleandmine, levitamine või muul moel kättesaadavaks tegemine, ühitamine või ühendamine, sulgemine, kustutamine või hävitamine. „Töötlemise" mõiste hõlmab seega üleandmist, levitamist või muul moel kättesaadavaks tegemist ja seega sätestab see määrus ka määrusest nr 1049/2001 sõltumatu võimaluse avalikustada teatud isikuandmeid.

106 Töötlemine peab olema ka õiguspärane, tulenevalt määruse nr 45/2001 artikli 5 punktist a või b, mille kohaselt peab töötlemine olema vajalik üldistes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja seadusjärgse kohustuse täitmiseks. Tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et kõigi liidu kodanike ning kõigi füüsiliste ja juriidiliste isikute, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, mis on sätestatud määruse nr 1049/2001 artiklis 2, kujutab endast seadusjärgset kohustust määruse nr 45/2001 artikli 5 punkti b tähenduses. Järelikult, kui määrus nr 1049/2001 kohustab andmeid edastama, mis on „töötlemine" määruse nr 45/2001 artikli 2 punkti b tähenduses, siis sama määruse artikkel 5 muudab selle edastamise õiguspäraseks.

107 Määruse nr 45/2001 artikli 8 punktis b kehtestatud kohustuse kohta tõendada andmete edastamise vajalikkust tuleb meelde tuletada, et isikuandmeid sisaldavate dokumentidega tutvumist reguleerib määrus nr 1049/2001, mille artikli 6 lõike 1 kohaselt ei ole taotleja kohustatud tõendama oma huvi taotletud dokumentidega tutvumiseks (vt eespool punkt 92). Seega on siis, kui edastatakse isikuandmeid, et täita määruse nr 1049/2001 artiklit 2, mis näeb ette kõigi liidu kodanike õiguse tutvuda dokumentidega, tegemist selle määruse kohaldamisalasse kuuluva olukorraga ja järelikult ei ole taotleja kohustatud tõendama avalikustamise vajalikkust määruse nr 45/2001 artikli 8 punkti b tähenduses. Kui nõutaks, et taotleja peab

määrusest nr 45/2001 tuleneva lisatingimusena tõendama ka andmete edastamise vajalikkust, siis läheks see vastuollu määruse nr 1049/2001 eesmärgiga tagada võimalikult laiaulatuslik juurdepääs institutsioonide dokumentidele.

108 Kuna dokumendile juurdepääsu võimaldamisest keeldutakse määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktist b tulenevalt olukorras, kus selle avalikustamine kahjustaks eraelu puutumatust ja isikupuutumatust, siis ei saa andmete edastamine, mis selle erandi alla ei kuulu, põhimõtteliselt kahjustada andmesubjekti õigustatud huvisid määruse nr 45/2001 artikli 8 punkti b tähenduses.

109 Andmesubjekti õiguse kohta esitada vastuväiteid näeb määruse nr 45/2001 artikkel 18 ette, et tal on õigus esitada igal ajal oma konkreetse seisundiga seotud veenvatel ja õigustatud põhjustel vastuväiteid endaga seotud andmete töötlemise kohta, välja arvatud muu hulgas artikli 5 punktis b sätestatud juhul. Arvestades, et määruses nr 1049/2001 sätestatud töötlemine kujutab endast seadusjärgset kohustust määruse nr 45/2001 artikli 5 punkti b tähenduses, siis ei ole andmesubjektil üldjuhul õigust esitada vastuväiteid. Samas arvestades, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punkt b teeb sellest seadusjärgsest kohustusest erandi, tuleb selle alusel arvesse võtta andmesubjekti puudutavate andmete avalikustamise tagajärgi.

110 Tuleb märkida, et kui andmete avalikustamine ei kahjusta kooskõlas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktiga b andmesubjekti eraelu puutumatust ja isikupuutumatust, siis ei tohiks tema keeldumine takistada nende edastamist.

111 Lisaks tuleb meelde tuletada, et kuivõrd määruse nr 45/2001 sätted reguleerivad isikuandmete töötlemist, mis võib riivata põhivabadusi ja eriti õigust eraelu puutumatusele, tuleb nende tõlgendamisel lähtuda põhiõigustest, mis moodustavad väljakujunenud kohtupraktika kohaselt õiguse üldpõhimõtete lahutamatu osa ning mille järgimise tagavad Euroopa Kohus ja Esimese Astme Kohus (vt direktiivi 95/46 kohta analoogia alusel eespool viidatud kohtuasi Österreichischer Rundfunk jt, punkt 68).

112 Need põhimõtted on sõnaselgelt sätestatud EL artikli 6 lõikes 2, mille kohaselt austab liit põhiõigusi kui ühenduse õiguse üldpõhimõtteid, nagu need on tagatud EIÕK-s ning nagu need tulenevad liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest.

113 EIÕK artikkel 8 sätestab küll lõikes 1 põhimõtte, et võimud ei või sekkuda õiguse eraelu puutumatusele teostamisse, kuid möönab samas, et selline sekkumine on võimalik, kui see on „kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks".

114 Samuti tuleb esile tuua, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt on „eraelu" lai mõiste, millele ei saa anda ammendavat definitsiooni. EIÕK artikkel 8 kaitseb ka õigust identiteedile ja isiklikule arengule ning igaühe õigust luua ja arendada suhteid kaasinimeste ja välise maailmaga. Ei ole ühtki põhimõttelist põhjust, mis välistaks „eraelu" mõiste hulgast kutsealase või ärilise tegevuse (vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 16. detsembri 1992. aasta otsus kohtuasjas Niemitz *vs.* Saksamaa, A-seeria, nr 251-B, punkt 29; 16. veebruari 2000. aasta otsus kohtuasjas Amann *vs.* Šveits, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-II, punkt 65, ja 4. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas Rotaru *vs.* Rumeenia, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-V, punkt 43). Järelikult on indiviidi

ja teiste isikute vahelises suhtluses ka avalikus kontekstis olemas selline ala, mis võib olla osa „eraelust" (vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 28. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas Peck *vs*. Ühendkuningriik, *Recueil des arrêts et décisions*, 2003-I, punkt 57 ja viidatud kohtupraktika).

115 EIÕK artikli 8 rikkumise tuvastamiseks tuleb esiteks kindlaks teha, kas on sekkutud asjaomase isiku eraellu ning kui see on nõnda, siis tuleb teisena hinnata, kas kõnesolev sekkumine on õigustatud. Selleks, et see oleks õigustatud, peab olema täidetud kolm tingimust: sekkumine peab olema seadusega ette nähtud, see peab toimuma õiguspärasel eesmärgil ja olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik. „Demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse" tuvastamiseks tuleb hinnata, kas selle õigustamiseks esitatud põhjendused on „asjakohased ja piisavad" ning kas võetud meetmed on taotletava legitiimse eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed. Euroopa Inimõiguste Kohus on isikuandmete avalikustamist puudutavates kohtuasjades möönnud, et ametiasutustele tuleb vastassuunaliste avalike- ja erahuvide vahel õiglase tasakaalu leidmiseks jätta teatud tegutsemisruum. Selle hindamisruumiga käib siiski kaasas kohtuliku kontrolli võimalus ja selle ulatus sõltub teguritest nagu kaalul olevate huvide olemus ja olulisus ning sekkumise tõsidus (vt eespool viidatud kohtuotsus Peck *vs*. Ühendkuningriik, eelkõige punktid 76 ja 77; vt ka kohtujurist Philippe Léger' ettepanek liidetud kohtuasjades, milles Euroopa Kohus tegi 30. mail 2006 otsuse C-317/04 ja C-318/04: parlament *vs.* nõukogu ja komisjon, EKL 2006, lk I-4721, I-4724, punktid 226–228).

116 Kõik määruse nr 1049/2001 alusel tehtud otsused peavad EL artikli 6 lõikest 2 tulenevalt olema kooskõlas EIÕK artikliga 8. Selle kohta tuleb meelde tuletada, et määrus nr 1049/2001 kehtestab vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 255 lõikele 2 üldpõhimõtted ja piirangud, mis reguleerivad avalikest või erahuvidest lähtuvatel põhjustel dokumentidega tutvumise õiguse kasutamist. Selle määruse artikli 4 lõike 1 punkt b sätestab eraelu puutumatust ja isikupuutumatust käsitleva erandi.

117 Lisaks tuleb meelde tuletada, et dokumentidele juurdepääsu põhimõttest tehtavaid erandeid tuleb tõlgendada kitsalt. Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud erand puudutab üksnes neid isikuandmeid, mis ka konkreetselt ja tegelikult võivad kahjustada üksikisiku eraelu puutumatust ja isikupuutumatust.

118 Samuti tuleb rõhutada, et kuigi „eraelu" mõiste on Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt lai ja õigus isikuandmete kaitsele on üks aspekt õigusest eraelu puutumatusele (vt selle kohta kohtujurist Philippe Léger' ettepanek eespool viidatud kohtuasjas parlament *vs.* nõukogu ja komisjon, punkt 209), ei tähenda see, et „eraelu" mõiste hõlmab igal juhul kõiki isikuandmeid.

119 Kõik isikuandmed ei ole oma olemuselt sellised, mis võiksid kahjustada asjaomase isiku eraelu. Näiteks on direktiivi 95/46 põhjenduses 33 viidatud andmetele, mis oma olemuse tõttu võivad rikkuda põhivabadusi või eraelu puutumatust ja mida ei tohiks töödelda ilma andmesubjekti selgesõnalise loata, mis annab tunnistust tõsiasjast, et kõik andmed ei ole olemuselt ühesugused. Niisuguste tundlike andmete hulka võivad kuuluda andmed, millele viitab määruse nr 45/2001 artikkel 10 andmete eriliikide töötlemise kohta ehk andmed, mis toovad esile rassilise või etnilise kuuluvuse, usulised või filosoofilised tõekspidamised ja tervise või seksuaaleluga seonduvad andmed.

120 Eelnevast järeldub, et selle tuvastamiseks, kas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud erand on käesoleva juhtumi puhul kohaldatav, tuleb hinnata, kas üldsuse juurdepääs 11. oktoobri 1996. aasta koosolekul osalenute nimedele võib konkreetselt ja tegelikult kahjustada asjaomaste isikute eraelu puutumatust ja isikupuutumatust.

– Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud isikute eraelu puutumatuse ja isikupuutumatuse kahjustamist käsitleva erandi kohaldamine käesolevale juhtumile

121 Vaidlusalune juurdepääsutaotlus puudutab protokolli, mis koostati komisjoni koosoleku kohta, millel osalesid komisjoni siseturu ja rahanduse peadirektoraadi esindajad, Ühendkuningriigi kaubandus- ja tööstusministeeriumi esindajad ja õlletootjate liidu esindajad. See protokoll sisaldab koosolekul osalenute nimekirja, mis on liigendatud lähtuvalt organisatsioonidest kelle nimel need isikud sellel koosolekul osalesid, ning milles on ära toodud nende ametinimetus, eesnime esitäht ja perekonnanimi ja vastavalt vajadusele teenistus, organ või ühing, millest nad nendes organisatsioonides sõltuvad. Protokolli tekst ei viita füüsilistele isikutele, vaid vastavatele organisatsioonidele nagu õlletootjate liit, siseturu ja rahanduse peadirektoraat või Ühendkuningriigi kaubandus- ja tööstusministeerium.

122 Tuleb tõdeda, et kõnesolevas protokollis sisalduv koosolekul osalenute nimekiri sisaldab määruse nr 45/2001 artikli 2 punkti a tähenduses isikuandmeid, kuna selle nimekirja põhjal on koosolekul osalenud isikuid võimalik tuvastada.

123 Siiski tuleb tõdeda, et lihtsalt see, et dokumendis sisalduvad isikuandmed, ei tähenda vältimatult, et asjaomaste isikute eraelu puutumatus või isikupuutumatus oleks kahtluse alla seatud, isegi kui kutsealase tegevuse kuulumine „eraelu" mõiste alla EIÕK artikli 8 tähenduses ei ole põhimõtteliselt välistatud (vt eespool punkt 114 ja seal viidatud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika).

124 Nagu komisjon ka ise märgib, osalesid 11. oktoobri 1996. aasta koosolekul viibinud isikud, kelle nime ei avalikustatud, sellel mitte isiklikes huvides, vaid õlletootjate liidu

esindajatena. Komisjon rõhutas ka seda, et langetatud otsused puudutasid esindatud organisatsioone, mitte aga isiklikult nende esindajaid.

125 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et nende esindajate nimede sisaldumine protokollis ei pane asjaomaste isikute eraelu kaalule, kuna need isikud osalesid koosolekul oma organisatsioonide esindajatena. Peale selle ei sisalda protokoll, nagu on märgitud eespool, nendele isikutele omistatavaid individuaalseid arvamusi, vaid seisukohavõttusid, mis on omistatavad nende isikute esindatavatele organisatsioonidele.

126 Igal juhul tuleb esile tuua, et õlletootjate liidu esindajate nimede avalikustamine ei või konkreetselt ja tegelikult kahjustada asjaomaste isikute eraelu puutumatust ja isikupuutumatust. Pelgalt see, et asjaomase isiku nimi esineb mingil koosolekul osalenute nimekirjas seoses tema esindatava organisatsiooniga, ei kujuta endast niisugust kahjustamist ja asjaomase isiku eraelu puutumatus ja isikupuutumatus ei ole ohustatud.

127 See lähenemine ei ole vastuolus eespool viidatud kohtuotsusega Österreichischer Rundfunk jt, millele komisjon tugines. Euroopa Kohus leidis selles kohtuotsuses, et üksikisiku sissetulekuid puudutavate isikuandmete kogumine eesmärgiga edastada need kolmandatele isikutele kuulub EIÕK artikli 8 kohaldamisalasse. Ta sedastas, et kuigi oma töötajatele makstud palga kohta isikuandmete salvestamine tööandja poolt ei ole iseenesest eraellu sekkumine, kahjustab nende andmete edastamine kolmandale isikule, kes selles asjas oli avaliku võimu asutus, asjaomaste isikute eraelu hoolimata sellest, milleks edastatud teavet edaspidi kasutatakse, ning kujutab endast seega sekkumist EIÕK artikli 8 tähenduses (eespool viidatud kohtuotsus Österreichischer Rundfunk jt punkt 74). Euroopa Kohus lisas, et sellise sekkumise tõendamisel ei

ole oluline kas edastatud isikuandmed on delikaatsed või mitte või kas asjaomased isikud on selle sekkumise tõttu pidanud taluma mingeid ebamugavusi. Piisab sellest, et andmed töötaja või pensionäri tulude kohta on edastatud kolmandatele isikutele (eespool viidatud kohtuotsus Österreichischer Rundfunk jt punkt 75).

128 Selle kohtuasja asjaolud erinevad aga käesoleva kohtuasja asjaoludest. Käesolev juhtum puudutab määruse nr 1049/2001 rakendamist ja selle artikli 4 lõike 1 punktis b kehtestatud erand käsitleb ainult üksikisiku eraelu puutumatust ja isikupuutumatust kahjustada võivate andmete avalikustamist. Nagu on märgitud eespool punktis 119 ei ole kõik isikuandmed oma olemuselt sellised, mis võiksid kahjustada asjaomase isiku eraelu. Antud juhtumi taustal ei saa selle kohta andmete avalikustamine, et füüsiline isik osales oma tööülesandeid täites ühenduse institutsiooniga peetud koosolekul mingi organisatsiooni esindajana, kusjuures selle isiku väljendatud isiklikku arvamust ei ole võimalik tuvastada, kujutada endast tema eraellu sekkumist. Järelikult tuleb seda olukorda eristada eespool viidatud kohtuasja Österreichischer Rundfunk jt aluseks olnud olukorrast, kus olid vaatluse all teatud isikuandmete kombinatsiooni – isiku nimi koos tema sissetulekutega – kogumine tööandja poolt ja selle edastamine avaliku võimu asutusele.

129 Kohtuotsuses Lindqvist, millele komisjon samuti tugines, leidis Euroopa Kohus, et Interneti-leheküljel erinevatele isikutele osundamine koos neid identifitseeriva nime või muu teabega nagu näiteks telefoninumbriga või informatsiooniga nende töötingimuste ja harrastuste kohta kujutab endast „isikuandmete täielikult või osaliselt automatiseeritud töötlemist" direktiivi 95/46 tähenduses (eespool viidatud kohtuotsus Lindqvist, punkt 27). Käesoleva juhtumi puhul ei ole sellel kohtuotsusel määravat tähtsust. Nagu eelmises punktis on märgitud, kuulub käesolev juhtum määruse nr 1049/2001 kohaldamisalasse ja lisaks küsimusele, kas tegemist on isikuandmete töötlemisega, tuleb selle puhul kindlaks teha ka see, kas kõnesolevate andmete avalikustamine kahjustaks üksikisiku eraelu puutumatust ja isikupuutumatust.

130 Esimese Astme Kohtu lähenemine ei ole vastuolus ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga, mille kohaselt hõlmab eraelu puutumatus ka isiku õigust luua ja arendada suhteid kaasinimestega ja mille kohaselt see võib laieneda ka kutsealasele või ärilisele tegevusele (vt eespool viidatud kohtuotsused Niemitz *vs*. Saksamaa, punkt 29; Amann *vs*. Šveits, punkt 65; Rotaru *vs*. Rumeenia, punkt 43, ja Peck *vs*. Ühendkuningriik, punkt 57).

131 Kuigi *a priori* ei ole võimalik välistada, et eraelu mõiste hõlmab ka teatud osa üksikisiku kutsealasest tegevusest, ei tähenda see siiski, et kogu kutsealane tegevus on igal juhul hõlmatud õigusega eraelu puutumatusele. Esimese Astme Kohus leiab käesoleva juhtumi asjaolusid arvestades, et füüsilise isiku osalemine oma tööülesandeid täites ühenduse institutsiooniga peetud koosolekul mingi organisatsiooni esindajana ei ole osa tema eraelust, mistõttu koosoleku protokolli avalikustamine, millest selgub tema osavõtt, ei saa endast kujutada tema eraellu sekkumist.

132 Seega ei sekkuta kõnesolevate nimede avaldamisega koosolekul osalenud isikute eraellu ega kahjustata nende eraelu puutumatust ja isikupuutumatust.

133 Järelikult komisjon eksis, kui ta leidis, et käesolevale juhtumile tuleb kohaldada määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud erandit.

134 Lisaks ei väida komisjon, nagu oleks ta andmete kogumise hetkel ehk 11. oktoobri 1996. aasta koosoleku ajal võtnud kohustuse hoida osalejate nimesid saladuses või et

osalised oleks ise koosolekul nõudnud, et komisjon nende nimesid ei avaldaks. Alles 1999. aastal, kui komisjon küsis neilt nime avaldamiseks luba, olid mõned osalejad vastu selle avalikustamisele.

135 Kuna määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud asjaomase isiku eraelu puutumatuse ja isikupuutumatuse kahjustamise tingimus ei ole käesoleva juhtumi puhul täidetud, siis ei saa selle isiku keeldumine avalikustamist takistada. Komisjon ei ole isegi mitte üritanud tõendada, et isikud, kes pärast koosoleku toimumist keeldusid oma nime avalikustamise lubamisest, oleks põhjendanud, et see kahjustaks nende eraelu puutumatust ja isikupuutumatust.

136 Samuti tuleb märkida, et komisjon sai lõpuks keelduva vastuse vaid kahelt isikult ja et tal ei õnnestunud kontakti leida kolme isikuga, kelle nimesid ta samuti ei avalikustanud (vt eespool punkt 35).

137 Sellel koosolekul osalenud isikud ei saanud eeldada, et nende esindatavate organisatsioonide nimel avaldatud seisukohti hoitakse konfidentsiaalsena. Tuleb meelde tuletada, et tegemist oli liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse raames toimunud koosolekuga. Kuigi kaebuse esitaja võib komisjoni sise-eeskirjadest tulenevalt valida konfidentsiaalse töötlemise, ei ole sellist töötlemist ette nähtud teistele uurimises osalenud isikutele. Kuna komisjon avalikustas protokolli, kuigi ilma mõne nimeta, siis on selge, et tema arvates ei olnud tegemist ärisaladusena mõistetava teabega. Määrus nr 45/2001 ei nõua, et komisjoni hoiaks saladuses talle oma tööalase tegevuse kohta arvamusi või informatsiooni esitanud isikute nimesid.

138 Komisjoni argumendi kohta, et hageja ei ole kunagi tõendanud andmete edastamise vajalikkust, mida nõuab määruse nr 45/2001 artikli 8 punkt b, tuleb meelde tuletada eespool punktides 107 ja 108 märgitut, et kui avalikustamine kujutab endast määruse nr 1049/2001 artikli 2 rakendamist ega ole hõlmatud selle määruse artikli 4 lõike 1 punktis b sätestatud erandiga, siis ei pea taotleja põhjendama vajalikkust määruse nr 45/2001 artikli 8 punkti b tähenduses. Järelikult ei saa arvestada komisjoni argumendiga, et osalejate isiku kohta andmete edastamine ei võimalda tuua täiendavat selgust komisjoni otsuse kohta lõpetada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlus.

139 Sellest järeldub, et komisjon rikkus õigusnorme, kui ta leidis vaidlustatud otsuses, et hageja ei olnud tõendanud ei selget ja õiguspärast eesmärki ega ka vajadust tutvuda nende viie koosolekul osalenud isiku nimega, kes pärast selle koosoleku toimumist olid vastu nende nimede hagejale avaldamisele.

140 Jääb üle hinnata määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes sätestatud erandi kohaldamist.

Kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärkide kaitset käsitlev erand

141 Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmanda taande kohaselt keelavad institutsioonid juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

142 Kuigi hageja viitab hagiavalduses kogemata määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikele 3, tuleb tema hagi tõlgendada selliselt, et ta tugineb sama määruse artikli 4 lõike 2 kolmandale taandele, kuna komisjon põhjendas oma keeldumist võimaldada tutvuda protokolli täisversiooniga teise võimalusena just selle sättega. Ka kohtuistungil viitas hageja määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandale taandele.

143 Siinkohal tuleb meelde tuletada, et institutsioon on kohustatud igal üksikjuhul hindama, kas dokumendid, mille avalikustamist taotletakse, kuuluvad tõepoolest dokumentidega tutvumist reguleerivas määruses loetletud erandite alla.

144 Käesoleva juhtumi puhul on tegemist liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse raames toimunud koosoleku protokolliga.

145 Kuid asjaolu, et vaidlusalune dokument on seotud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlusega, ja järelikult puudutab uurimisi, ei ole iseenesest piisav õigustamaks viidatud erandi kohaldamist (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Bavarian Lager *vs*. komisjon, punkt 41). Nagu on eespool märgitud, tuleb iga erandit määruses nr 1049/2001 antud õigusest tutvuda institutsioonide dokumentidega tõlgendada ja kohaldada kitsalt (Esimese Astme Kohtu 13. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas T-20/99: Denkavit Nederland *vs*. komisjon, EKL 2000, lk II-3011, punkt 45).

146 Selle kohta tuleb märkida, et komisjoni uurimistoimingud olid vaidlustatud otsuse vastuvõtmise hetkeks ehk 18. märtsiks 2004 juba lõpetatud. Ühendkuningriigi vastu algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse oli ta juba lõpetanud 10. detsembril 1997.

147 Järelikult tuleb kindlaks teha, kas uurimisega seotud dokument oli hõlmatud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes sätestatud erandiga vaatamata sellele, et uurimine ja rikkumismenetlus olid lõpetatud juba rohkem kui kuue aasta eest.

148 Esimese Astme Kohus on juba sedastanud, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmas taane, mille eesmärk on kaitsta „kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli eesmärki", on kohaldatav vaid siis, kui kõnealuste dokumentide avalikustamine võib kahjustada kontrollimiste, uurimise või audiitorkontrolli lõpuleviimist (eespool viidatud kohtuotsus Franchet ja Byk *vs*. komisjon, punkt 109).

149 Nagu nähtub kõnealuse erandi sõnastusest, ei ole selle eesmärk mitte uurimise kui sellise kaitse, vaid uurimise eesmärgi kaitse, mis eespool viidatud kohtuotsuse Bavarian Lager *vs*. komisjon punkti 46 kohaselt on liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse puhul liikmesriigi mõjutamine ühenduse õiguse täitmisele. Käesolevas asjas aga oli komisjon Ühendkuningriigi vastu algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse lõpetanud 10. detsembril 1997, kuna ta oli muutnud vaidlusaluseid õigusakte ja uurimise eesmärk oli niiviisi saavutatud. Vaidlustatud otsuse vastuvõtmise hetkel ei olnud seega pooleli ühtegi uurimist, mille eesmärki 11. oktoobri 1996. aasta koosolekul osalenud organisatsioonide esindajate nimesid sisaldava protokolli avalikustamine oleks võinud kahjustada, ja järelikult ei ole määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes sätestatud erand antud asjas kohaldatav.

150 Komisjon väidab protokolli täisversiooni avalikustamisest keeldumist põhjendades lisaks, et kui komisjonile teavet andnud isikute nimesid võiks avalikustada nende

tahte vastaselt, siis võiks komisjon jääda ilma väärtuslikust teabeallikast, mis võiks omakorda kahjustada tema võimet uurida ühenduse õiguse oletatavaid rikkumisi.

151 Lisaks sellele peab vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale dokumentidele juurdepääsu taotluse menetlemiseks vajalik hindamine olema ka konkreetne. Ühest küljest ei piisa erandi kohaldamise õigustamiseks ainuüksi asjaolust, et dokument puudutab erandiga kaitstud huvi (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Denkavit Nederland *vs.* komisjon, punkt 45). Teisest küljest peab kaitstud huvi kahjustamise oht 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 (Esimese Astme Kohtu 6. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas T-188/98: Kuijer *vs.* nõukogu, EKL 2000, lk II-1959, punkt 38; 13. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas T-2/03: Verein für Konsumenteninformation *vs.* komisjon, EKL 2005, lk II-1121, punktid 69 ja 72, ning eespool viidatud kohtuotsus Franchet ja Byk *vs.* komisjon, punkt 115).

152 Kuigi tuleb nõustuda, et vajadus säilitada nende isikute anonüümsus, kes annavad komisjonile teavet ühenduse õiguse oletatavate rikkumiste kohta, on legitiimne eesmärk, mis võib õigustada seda, et komisjon keeldub teatud dokumentidele osalise või täieliku juurdepääsu võimaldamisest, tegi komisjon käesolevas asjas otsuse kahju kohta, mida asjaomase dokumendi avalikustamine koos nimedega võiks põhjustada tema uurimisele, *in abstracto* ega tõendanud õiguslikult piisavalt, et selle dokumendi avalikustamine kahjustaks konkreetselt ja tegelikult uurimise eesmärke. Järelikult ei ole käesoleva juhtumi puhul tõendatud, et kuus aastat pärast uurimise lõpetamist taotletud andmete avalikustamine seadis uurimise eesmärgi konkreetselt ja tegelikult ohtu.

153 Peale selle, nagu on eespool märgitud, on liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses konfidentsiaalsus ette nähtud kaebuse esitajale, aga mitte teistele uurimises

osalenud isikutele. On selge, et kui komisjon avalikustas kõnesoleva protokolli nende isikute nimedeta, kes ei olnud selleks luba andnud, leidis ta, et põhimõtteliselt ei kuulu selle dokumendi avalikustamine määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes ette nähud erandi alla.

154 Komisjoni vastav viide Euroopa Kohtu 7. novembri 1985. aasta otsusele 145/83: Adams *vs*. komisjon (EKL 1985, lk 3539), mis käsitleb ärisaladusega hõlmatud teabe konfidentsiaalsust, ei ole asjakohane. Tegemist oli teabeallikaga, kes paljastas oma tööandja konkurentsivastase tegevuse ning kelle nime komisjon pidi saladuses hoidma. See teabeallikas oli aga temalt menetluse alguses konkreetselt palunud hoiduda tema nime avalikustamisest. Käesolevas asjas ei ole komisjon aga tõendanud, nagu selgub eespool, et asjaomased isikud oleksid võinud koosolekul osaledes arvata, et nende osalust käsitletakse mingil moel konfidentsiaalsena või et nad oleksid taotlenud, et komisjon ei avalikustaks nende nimesid. Eespool punktis 137 on juba märgitud, et kuna komisjon avalikustas protokolli, kuigi ilma mõne nimeta, siis on selge, et tema arvates ei olnud tegemist ärisaladusena mõistetava teabega. Lõpuks tuleb meelde tuletada, et komisjon ei ole esitanud ühtegi argumenti selle tõendamiseks, kuidas võiks nende isikute nime avalikustamine, kes sellega nõus ei olnud, kahjustada asjaomaseid uurimistoiminguid.

155 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et kontrollimiste ja uurimiste eesmärki kaitsva erandiga seotud argumentidega ei saa nõustuda.

156 Sellest tulenevalt ei ole põhjust hinnata, kas kõnesoleva dokumendi avalikustamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

157 Eelnevast järeldub, et 11. oktoobri 1996. aasta koosoleku protokolli täisversioon koos kõigi nimedega ei kuulu määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b või lõike 2 kolmandas taandes sätestatud erandite kohaldamisalasse.

158 Järelikult tuleb vaidlustatud otsus tühistada.

Kohtukulud

159 Kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on vaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud vastavalt hageja nõudele välja mõista komisjonilt.

160 Kodukorra artikli 87 lõike 4 kolmanda lõigu alusel võib Esimese Astme Kohus otsustada, et menetlusse astujad kannavad ise oma kohtukulud. Käesolevas asjas kannab hageja toetuseks menetlusse astuja ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ESIMESE ASTME KOHUS (kolmas koda)

otsustab:

1. **Tühistada komisjoni 18. märtsi 2004. aasta otsus, millega jäeti rahuldamata hageja taotlus tutvuda 11. oktoobri 1996. aasta koosoleku protokolli täisversiooniga, mis sisaldab kõiki nimesid.**

2. **Mõista The Bavarian Lager Co. Ltd. kohtukulud välja komisjonilt.**

3. **Euroopa andmekaitseinspektor kannab ise oma kohtukulud.**

Jaeger Tiili Czúcz

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 8. novembril 2007 Luxembourgis.

kohtusekretär koja esimees

E. Coulon M. Jaeger