

Liidetud kohtuasjad T-355/04 ja T-446/04

Co-Frutta Soc. coop.

versus

Euroopa Komisjon

Juurdepäas dokumentidele – Määrus (EÜ) nr 1049/2001 – Ühenduse
banaaniimporditurgu puudutavad dokumendid – Vaikimisi kehtestatud
juurdepäasukeelule järgnenud sõnaselge juurdepäasukeeld – Tühistamishagi –
Vastuvõetavus – Kolmandate isikute ärihuvide kaitsmisega seotud erand –
Tähtaegadest kinnipidamine – Liikmesriigi eelnev nõusolek – Põhjendamiskohustus

Üldkohtu (teine koda) otsus, 19. jaanuar 2010 II - 8

Kohtuotsuse kokkuvõte

1. *Tühistamishagi – Vaidlustatavad aktid – Mõiste – Siduvate õiguslike tagajärgedega aktid – Ettevalmistatavad aktid – Välistamine*
(EÜ artikkel 230; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikkel 8; komisjoni otsus 2001/937, lisa artiklid 3 ja 4)

2. Tühistamishagi – Põhjendatud huvi – Hagi komisjoni vaikimisi tehtud otsuse peale jätta dokumentidega tutvumise taotlus rahuldamata
(EÜ artikkel 230; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artiklid 6–8; komisjoni otsus 2001/937, lisa artiklid 2–4)
3. Euroopa ühendused – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001
(EÜ artikkel 253; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 8 lõiked 1 ja 2; komisjoni otsus 2001/937)
4. Euroopa ühendused – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001
(EÜ artikkel 10; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõiked 1–3, artiklid 7 ja 8; komisjoni otsus 2001/937)
5. Euroopa ühendused – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001
(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõiked 1–3 ja lõige 5)
6. Euroopa ühendused – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001 – Dokumentidega tutvumise õiguse erandid – Põhjendamiskohustus – Ulatus
(EÜ artikkel 253; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001)
7. Euroopa ühendused – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001
(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõiked 2, 3 ja 6)
8. Euroopa ühendused – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001
(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõiked 2 ja 7)

1. Üksnes meetmed, millest tulenevad hageja huve puudutavad siduvad õiguslikud tagajärjed, mis toovad kaasa selge muudatuse tema õiguslikus seisundis, on EÜ artikli 230 tähenduses aktid või otsused, mille peale

saab esitada tühistamishagi. Aktide või otsuste puhul, mis tehakse mitmes etapis, on vaidlustatavad aktid põhimõtteliselt üksnes sellised meetmed, mis väljendavad institutsiooni lõplikku seisukohta menet-

luse lõppedes. Sellest tulenevalt ei saa esitada tühistamisnõuet esialgsete või puhtalt ettevalmistavate meetmete peale.

2. Põhjendatud huvi peab säilima kohtuotsuse tegemiseni, vastasel juhul võidakse asjas kohtuotsust mitte teha, mis eeldab, et hagi peab selle esitajale tooma lõpptulemuse kaudu mingit kasu. Kui hagejal kaob põhjendatud huvi menetluse käigus, siis ei saa ühenduste kohtu sisulistest küsimustes tehtud otsus tuua talle mingit kasu.

Menetluse puhul, mis puudutab üldsuse tutvumist komisjoni dokumentidega, nähtub otsuse 2001/937 (millega muudetakse komisjoni töökorda) lisa artiklitest 3 ja 4 koosmõjus määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikliga 8 selgelt, et esialgsele taotlejale antud vastus ei ole midagi enam kui esmane seisukohavõtt, millega antakse taotlejale võimalus taotleda komisjoni peasekretärielt kõnealuse seisukoha ülevaatamist. Seetõttu saab vaid selline komisjoni peasekretäri võetud meede, mille puhul on sisuliselt tegemist otsusega ning millega asendatakse täielikult eelmine väljendatud seisukoht, tuua kaasa õiguslikke tagajärgi, mis mõjutavad taotleja huve, ning sellise meetme peale saab seega esitada tühistamishagi EÜ artikli 230 alusel.

Menetluse puhul, mis puudutab üldsuse tutvumist komisjoni dokumentidega ja mida reguleerivad määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artiklid 6–8 ja otsuse 2001/937 (millega muudetakse komisjoni töökorda) lisa artiklid 2–4, on hageja vaikimisi tehtud otsuse peale esitatud hagi osas, kui pärast seda on tehtud sõnaselge otsus, minetanud põhjendatud huvi vaikimisi tehtud otsuse vaidlustamiseks tulenevalt sõnaselge otsuse vastuvõtmisest, mille tühistamist ta taotleb. Kui komisjon võttis vastu sõnaselge otsuse, tühistas ta sellega tegelikult oma varasema vaikimisi tehtud otsuse. Sellisel juhul ei ole vaikimisi tehtud otsuse peale esitatud hagi läbivaatamine põhjendatav eesmärgiga vältida etteheide-

(vt punktid 32, 33, 35 ja 36)

tava rikkumise kordumist ega eesmärgiga lihtsustada vajaduse korral kahju hüvitamise hagi esitamist, kuna need eesmärgid on saavutatavad sõnaselge otsuse peale esitatud hagi läbivaatamisega.

ametiasutuse tegevusetuse viimase põhiseaduse vastuse saamise eesmärgil. Selline tõlgendus ei kahjusta EÜ artiklist 253 tulenevat isikute õiguste kaitse põhimõtet ega võimalda komisjonil eirata määruses nr 1049/2001 ja otsuses 2001/937, millega muudetakse komisjoni töökorda, sätestatud kohustuslikke tähtaegu.

(vt punktid 34, 43–46)

(vt punktid 56, 59 ja 60)

3. Määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 8 lõigetes 1 ja 2 sätestatud 15 tööpäeva pikkune tähtaeg, mida saab pikendada ja mille jooksul institutsioon peab kordustootlusele vastama, on kohustuslik. Sellegipoolest ei mineta institutsioon selle tähtaja möödumise tagajärjena otsuse vastuvõtmise pädevust. Ühegi õiguspõhimõtte kohaselt ei saa institutsioon minetada tootlusele vastamise pädevust, seda ka vastamistähtaja möödumise korral. Vaikimisi tehtud keeldumisotsuse instituut loodi selleks, et vähendada ohtu, et institutsioon otsustab jätta dokumentidele juurdepääsu tootlusele vastamata, millega pääseb kohtulikust kontrollist, mitte selleks, et kuulutada kõik hilinenud otsused ebaseaduslikuks. Vastupidi – ametiasutus on põhimõtteliselt kohustatud andma põhjendatud vastuse isiku kõikidele tootlustele, seda ka vastusega viivitamise korral. Selline lahendus on kooskõlas vaikimisi tehtud keeldumisotsuse institutsiooniga, võimaldades isikutel vaidlustada
4. Liikmesriigist pärit dokumendile juurdepääsu tootluse saanud institutsioon ja see liikmesriik on kohustatud hetkest, mil institutsioon on liikmesriiki tootlusest teavitanud, alustama viivitamatult koostöövaimus läbirääkimisi määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 4 lõigetes 1–3 sätestatud erandite võimaliku kohaldamise üle, pöörates tähelepanu sellele, et institutsioonil oleks võimalik võtta seisukoht tähtjaks, mille jooksul ta on vastavalt määruse artiklitele 7 ja 8 kohustatud juurdepääsutaotluse lahendamata. Artikliga 8 ette nähtud tähtaja möödalaskmine ei too automaatselt kaasa tähtaja möödumise järel tehtud otsuse tühistamist. Otsuse tühistamine ainuüksi määruses nr 1049/2001 ja otsuses 2001/937, millega muudetakse komisjoni töökorda, sätestatud tähtaegade möödalaskmise tõttu

tooks kaasa üksnes dokumentidega tutvumise haldusmenetluse taastamise. Igal juhul saab komisjoni vastuse hilinemisega põhjustatud kahju välja nõuda kahju hüvitamise hagiaga.

(vt punktid 70 ja 71)

tamata või kui esitatud põhjendustes ei ole viidatud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 1–3 loetletud eranditele. Kui institutsiooni saadetud sõnaselgele ettepanekule vaatamata ei ole asjaomane liikmesriik talle selliseid põhjendusi edastanud, on institutsioon kohustatud lubama juurdepääsu taotletavale dokumendile, kui ta leiab, et ükski nimetatud eranditest ei kuulu kohaldamisele. Kui aga liikmesriigi või liikmesriikide vastuseis dokumendi avalikustamisele ei vasta sellele põhjendamiskohustusele, võib komisjon iseseisvalt hinnata, kas juurdepääsutaotluse esemeks olevale dokumendile saab kohaldada ühte või mitut artikli 4 lõigetes 1–3 loetletud erandit.

5. Ühenduse seadusandja on määrusega nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele tühistanud siiani kehtinud dokumendi koostaja reegli. Kui sellises olukorras selle määruse artikli 4 lõiget 5, mille kohaselt liikmesriik võib taotleda, et institutsioon ei avalikustaks kõnealusest liikmesriigist pärit dokumenti ilma tema eelneva nõusolekuta, tõlgendada nii, et see annab liikmesriigile üldise ja tingimuseta vetoõiguse, millega saab puht meelevaldselt ja põhjendamiskohustuseta vastustada ühenduse institutsiooni valduses oleva iga dokumendi avalikustamist ainuüksi põhjusel, et see dokument pärineb sellelt liikmesriigilt, läheb see vastuollu nimetatud määruse eesmärkidega.

(vt punktid 80–82)

6. EÜ artikli 253 kohane põhjendus peab vastama asjaomasele aktile ning sellest peab selgelt ja ühemõtteliselt nähtuma akti vastu võtnud institutsiooni arutluskäik, et huvitatud isikud mõistaksid võetud meetme põhjendust ja et pädev kohus saaks teostada oma kontrolli. Põhjendus ei pea sisaldama kõiki olulisi faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, kuna küsimust, kas akti põhjendus vastab EÜ artikli 253 nõuetele, tuleb hinnata mitte üksnes selle sõnastuse, vaid ka konteksti ning asjaomast valdkonda reguleerivate õigusnormide pinnalt.

Institutsioon ei saa ju arvestada liikmesriigi vastuseisu temalt pärineva dokumendi avalikustamisele, kui see on täiesti põhis-

Mis puutub dokumentidega tutvumise taotlustesse juhtudel, kui institutsioon keeldub juurdepääsu lubamisest, peab viimane igal üksikjuhul tema valduses olevate andmete põhjal tõendama, et dokumentidele, mille avalikustamist taotletakse, tõepoolest laienevad määruses nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele loetletud erandid. Siiski võib osutada võimatuks konfidentsiaalsust õigustava põhjenduse andmine iga dokumendi puhul selle sisu avaldamata, millega võib erandi eesmärk jääda täitmata.

(vt punktid 99–101)

7. Dokumentidele juurdepääsu erandeid tuleb tõlgendada ja kohaldada täht-tähelt, et mitte nurjata üldpõhimõtte kohaldamist, mille kohaselt tagatakse avalikkusele võimalikult lai juurdepääs institutsioonide valduses olevatele dokumentidele.

Lisaks sellele peab dokumentidega tutvumise taotluse lahendamisel nõutav hindamine olema konkreetne. Erandi kohaldamise põhjendamiseks ei piisa ju ainuüksi asjaolust, et dokument puudutab erandiga kaitstud huvi. Põhimõtteliselt saab erandi kohaldamist põhjendada ainult juhtudel,

kui institutsioon on eelnevalt kontrollinud esiteks seda, kas dokumendile juurdepääs ohustaks eriomaselt ja tegelikult kaitstud huvi ning teiseks seda, kas määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 4 lõigetes 2 ja 3 käsitletud olukorras teenib viidatud dokumendi avalikustamine ülekaalukaid üldisi huve. Iga dokumendi eriomane ja individuaalne hindamine on vajalik ka siis, kui on ilmselge, et juurdepääsutaotlus puudutab erandiga hõlmatud dokumente, sest ainult sellise hindamise tulemusena saab institutsioon kaaluda taotlejale dokumentidega osalise tutvumise õiguse andmise võimalust vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikele 6. Ei piisa dokumentide sellisest hindamisest, mis on läbi viidud pigem dokumendiliikide kui nendes dokumentides sisalduvate konkreetsete andmete põhjal. Institutsiooni kohustuslik analüüs peab võimaldama tal eriomaselt hinnata, kas osutatud erand on tõepoolest kohaldatav kõikidele nimetatud dokumentide andmetele.

Hinnates, kas dokumentide avalikustamine eriomaselt ja tegelikult kahjustab kaitstud huvi, võib komisjon reeglina ikkagi võtta aluseks teatud liiki dokumentidele kohaldatavad üldised eeldused, kuna ühesuguste dokumentide avalikustamise taotluste suhtes saab kohaldada sarnaseid üldist laadi kaalutlusi. Siiski peab ta igal üksikjuhul kontrollima, kas antud liiki dokumentide suhtes üldjuhul kohaldatavad üldist laadi kaalutlused on tõepoolest

kohaldatavad ka selle dokumendi suhtes, mille avalikustamist taotletakse.

(vt punktid 122–124, 130)

8. Määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 4 lõike 2 esimese taande kohaselt on institutsioonid kohustatud keelama juurdepääsu dokumendile, kui selle avalikustamine kahjustab füüsilise või juriidilise isiku ärihuve, välja arvatud juhul, kui selle dokumendi avalikustamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

Banaanituru ühist korraldamist käsitlevad sellised dokumendid nagu nimekirjad, mis sisaldavad iga ettevõtja lõikes andmeid kindlal ajavahemikul imporditud banaanide koguse kohta ja igale ettevõtjale ajutiselt eraldatud kvootide kohta, sisaldavad banaane importivaid äriühinguid ja nende majandustegevust puudutavaid salajasi andmeid ning kuuluvad seega määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimeses taandes sätestatud erandi kohaldamisalasse.

Isegi turu ühise korraldamise korral võib ajutiste kvootide ja nende tegeliku kasutamise avalikustamine kahjustada ettevõtjate ärihuve, kuna need andmed võimaldavad hinnata, milline on ettevõtjate tegevuse suurim võimalik maht ja tegelik maht, nende konkurentsiseisund, samuti kui edukas on nende majandusstrateegia.

Pealegi nähtub määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikest 7, et dokumentidele, mille avalikustamine kahjustab ärihuve, kohaldatakse erilist saladuse kaitset, kuna neile võidakse keelata juurdepääs 30 aastat ületava ajavahemiku jooksul. Selline saladuse kaitse peab sellegipoolest olema igal juhul põhjendatud nende dokumentide sisu tõttu. Dokumentide puhul, mis käsitlevad ettevõtjate impordialast äritegevust ennast, kuna kajastavad turuosasid, äristrateegiat ja müügipoliitikat, on eriline kaitsetähtaeg põhjendatud tulenevalt nende dokumentide sisust.

(vt punktid 126–128, 132, 136 ja 137)