

Liidetud kohtuasjad T-109/05 ja T-444/05

Navigazione Libera del Golfo Srl (NLG)

versus

Euroopa Komisjon

Juurdepäas dokumentidele – Määrus (EÜ) nr 1049/2001 – Dokumentid, mis puudutavad avaliku teenuse osutamise kohustustest tulenevaid kuluelemente riigiabi valdkonnas – Juurdepääsu keelamine – Kolmanda isiku ärihuve kaitsev erand – Ametisaladus – Põhjendamiskohustus – Võrdne kohtlemine – Liikmesriigist pärinevad dokumentid

Üldkohtu otsus (neljas koda), 24. mai 2011 II - 2487

Kohtuotsuse kokkuvõte

1. *Tühistamishagi – Põhjendatud huvi – Hageja vaidlustab keeldumisotsuse, millega tal ei võimaldatud tutvuda institutsiooni dokumentidega (EÜ artikkel 230)*
2. *Euroopa Liit – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001 – Dokumentidega tutvumise õiguse erandid – Põhjendamiskohustus – Ullatus (EÜ artikkel 253; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001)*

3. *Tühistamishagi – Vaidlustatavad aktid – Mõiste – Siduvate õiguslike tagajärgedega aktid – Ettevalmistatavad aktid – Välistamine*
(EÜ artikkel 230; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001)
4. *Euroopa Liit – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001 – Dokumentidega tutvumise õiguse erandid – Tähttäheiline tõlgendamine ja kohaldamine*
(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõiked 2 ja 3)
5. *Euroopa Liit – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001 – Dokumentidega tutvumise õiguse erandid – Kolmanda isiku ärihuvide kaitse – Võimalus tugineda teatud liiki dokumentide kohta kehtivatele üldistele eeldustele*
(EÜ artikkel 255; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõike 2 esimene taane; nõukogu määrus nr 659/1999)
6. *Euroopa Liit – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001 – Dokumentidega tutvumise õiguse erandid – Kolmanda isiku ärihuvide kaitse – Mõiste „ärisaladus”*
(EÜ artikkel 287; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõike 2 esimene taane)
7. *Euroopa Liit – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001 – Dokumentidega tutvumise õiguse erandid – Dokumentide avalikustamist õigustav ülekaalukas üldine huvi*
(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõiked 2 ja 3)
8. *Euroopa Liit – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001 – Dokumentidega tutvumise õiguse erandid – Liikmesriigist pärinevad dokumendid*
(Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõige 5)
9. *Euroopa Liit – Institutsioonid – Üldsuse õigus tutvuda dokumentidega – Määrus nr 1049/2001 – Dokumentidega tutvumise õiguse erandid – Liikmesriigist pärinevad*

dokumendid – Liikmesriigi õigus taotleda institutsioonilt dokumentide avalikustamata jätmist

(EÜ artikkel 10; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 1049/2001, artikli 4 lõiked 1–3, 5, 7 ja 8)

10. *Institutsioonide aktid – Põhjendamine – Kohustus – Ullatus – Puuduliku põhjendamise korrigeerimine kohtumenetluse käigus – Lubamatus*

(EÜ artikkel 253)

1. Igaüks võib nõuda tutvumist institutsioonide mis tahes dokumendiga, ilma et temalt küsitaks konkreetset põhjendust, miks ta soovib dokumentidega tutvuda. Seega isikul, kellel ei võimaldata tutvuda dokumendi või dokumendi osaga, on juba ainuüksi selle asjaolu tõttu põhjendatud huvi keeldumisotsuse tühistamise vastu. Asjaolu, et dokumentidega tutvumise taotluse põhjenduseks olnud otsus on tühistatud, ei välista seda, et hagejal säilib huvi dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumise otsuse peale edasi kaevata, kui taotletud dokumente ei ole avalikustatud ja tutvumise võimaldamisest keeldumise otsus on endiselt jõus.

(vt punktid 62 ja 63)

2. Mis puutub dokumentidega tutvumise taotlustesse juhtudel, kui institutsioon

keeldub juurdepääsu lubamisest, siis peab ta igal üksikjuhul tema valduses olevate andmete põhjal tõendama, et dokumentidele, mida taotletakse, teepoolt laienevad erandid, mis on loetletud määruses nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele. Siiski võib osutada võimatuks konfidentsiaalsust õigustava põhjenduse andmine iga dokumendi puhul selle sisu avalikustamata, millega võib erandi eesmärk jääda täitmata.

Seega peab dokumendile juurdepääsu keelanud institutsioon tooma põhjenduse, mis võimaldab aru saada ja kontrollida ühelt poolt, kas taotletud dokument kuulub tõesti erandis viidatud valdkonda ja teiselt poolt, kas selle erandiga seotud kaitse on tegelikult vajalik. Dokumentidele juurdepääsu keelava otsuse põhjendused peavad seega vähemalt iga asjassepuutuva dokumendiliigi kohta sisaldama konkreetseid põhjusi, miks institutsioon leiab, et taotletavate

dokumentide avalikustamine kuulub mõne määrusega nr 1049/2001 ette nähtud erandi alla.

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. Järelikult ei too esialgsele taotlusele antud vastus kaasa õiguslikke tagajärgi ning seda ei saa pidada vaidlustatavaks aktiks.

Seega ei ole nõutav, et põhjendus täpsustaks kõiki asjakohaseid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, kuna otsuse põhjenduse vastavust määruse nr 1049/2001 nõuetele tuleb hinnata mitte ainult selle sõnastust, vaid ka konteksti ja asjaomase valdkonna õiguslikku regulatsiooni silmas pidades.

(vt punktid 101 ja 102)

(vt punktid 82–84, 88)

3. Määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artiklist 8 nähtub, et menetluses, mille käigus üldsus tutvub komisjoni dokumentidega, ei ole esialgsele taotlusele antud vastus midagi enam kui esmane seisukohavõtt, millega antakse taotlejale võimalus taotleda komisjoni peasekretärielt kõnealuse seisukoha ülevaatamist.

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

Dokumentidega tutvumise taotluse lahendamisel nõutav hindamine peab olema konkreetne. Erandi kohaldamise põhjendamiseks ei piisa 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 osutatud olukorras teenib taotletava dokumendi avalikustamine ülekaalukaid üldisi huve. Lisaks peab kaitstud huvi kahjustamise oht olema mõistlikult ettenähtav ja mitte ainult oletuslik.

Üldsuse õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega hõlmab mõistagi ainult dokumente, mitte teavet laiemas tähenduses, ega kohusta institutsioone vastama isiku mis tahes teabenõudele.

(vt punktid 123–125, 129)

tuleneda määrusest nr 659/1999, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad [EÜ artikli 88] kohaldamiseks, ning kohtupraktikast, mis käsitleb õigust tutvuda komisjoni haldustoimiku dokumentidega.

Sellegipoolest ei saa määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes ette nähtud erandi tõlgendamisel – isegi kui nimetatud dokumendid leiduvad komisjoni riigiabi järelevalve haldustoimikus – eeldada, et kui avalikustada toimiku kõik dokumendid, siis kahjustab see asjaomase isiku ärihuve. Selline üldine eeldus läheks vastuollu teatisega ametisladuse kohta riigiabi otsustes, mille põhjenduses 17 on ette nähtud, et avalike teenuste korraldamist ja maksumust puudutavat teavet ei loeta üldjuhul muuks konfidentsiaalseks teabeks.

(vt punktid 131 ja 132, 135 ja 136)

5. Dokumentidega tutvumise taotluses osutatud dokumentide sisu konkreetselt ja igal üksikjuhul hinnates võib asjaomane institutsioon võtta aluseks teatud liiki dokumentidele kohaldatavad üldised eeldused, kuna ühesuguste dokumentide avalikustamise taotluste suhtes saab kohaldada sarnaseid üldist laadi kaalutlusi. Seoses riigiabi järelevalvemenetlusega võivad taolised üldised eeldused
6. EÜ artikli 287 alusel ei tohi komisjon dokumentidega tutvumise taotluse hindamise käigus avalikustada huvitatud

isikutele sisu poolest ametisaladuse pidamise kohustuse alla kuuluvat informatsiooni, eelkõige selliseid andmeid, mis puudutavad riigiabi saanud ettevõtja sisemist töökorraldust.

selle avalikustamine või kasutamine võib omada majanduslikku väärtust teiste ettevõtjate jaoks.

(vt punktid 140, 143 ja 144)

Ärisaladus on teave, mille puhul mitte ainult üldsusele avalikustamine, vaid ka lihtsalt edastamine teabe esitajast erinevale teisele õigussubjektile võib tema huve raskelt kahjustada. On ikkagi nõutav, et huvisid, mida võidakse informatsiooni avalikustamisega kahjustada, oleks objektiivselt tarvis kaitsta. Teabe konfidentsiaalsuse hindamisel tuleb seega kaaluda õigustatud huve, mis vastanduvad teabe avalikustamisele, ning üldist huvi, mis nõuab, et institutsioonide tegevus oleks nii avalik kui võimalik.

7. Määrus nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele näeb ette, et artikli 4 lõigetes 2 ja 3 sätestatud erandeid ei kohaldata, kui dokumendi avalikustamine on ülekaalukates üldistes huvides põhjendatud. Selles olukorras peab institutsioon kaaluma ühelt poolt konkreetset huvi, mida dokumendi avalikustamata jätmisega tuleb kaitsta, ning teiselt poolt eeskätt üldist huvi dokumendi kättesaadavaks tegemise vastu, pidades silmas eeliseid, mis tulenevad, nagu täpsustab määruse nr 1049/2001 põhjendus 2, suuremast läbipaistvusest, nimelt kodanike suuremast osalemisest otsustamisprotsessis ja haldusametuste suuremast legitiimsusest, tulemuslikkusest ja vastutusest kodanike ees demokraatlikus süsteemis.

Tavaliselt ei loeta avaliku teenuse korraldamist ja kulusid puudutavaid andmeid konfidentsiaalseks teabeks, nagu nähtub teatise ametisaladuse kohta riigiabi otsustes põhjendusest 17. Need andmed võivad siiski olla ärisaladusega hõlmatud, juhul kui teave on seotud ettevõtjaga ja omab reaalselt või potentsiaalset majanduslikku väärtust ja kui

Ülekaaluka üldise huvina määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 tähenduses ei saa aga arvesse võtta erihuvi, millele võib osutada dokumendile juurdepääsu

taotleja, keda see dokument isiklikult puudutab.

(vt punktid 147 ja 148)

Erinevad asjaolud räägivad seevastu artikli 4 lõike 5 sellise tõlgenduse kasuks, mille kohaselt selle sättega asjaomasele liikmesriigile antud õiguse teostamine on piiratud sama artikli lõigetes 1–3 loetletud erandlike alustega, kusjuures selles osas tunnustatakse lihtsalt liikmesriigi õigust osaleda ühenduse otsuse tegemisel. Sellest vaatenurgast lähtudes ilmneb, et liikmesriigi eelnev nõusolek, mida on mainitud lõikes 5, ei ole mitte meelevaldne vetoõigus, vaid hoopis arvamuse vorm nõustumaks, et puuduvad lõigetest 1–3 tulenevad erandlikud põhjused.

8. Kaugel sellest, et viidata ainult neile dokumentidele, mille koostajad või väljatöötajad on liikmesriigid, puudutab määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 4 lõige 5 potentsiaalselt iga dokumenti, mis on pärit liikmesriigist, st sõltumata nende koostajast kõiki dokumente, mille liikmesriik edastab institutsioonile. Antud juhul on ainus asjassepuutuv kriteerium dokumendi päritolu ja see, et asjaomane liikmesriik on üle andnud enda valduses oleva dokumendi.

(vt punktid 188, 191 ja 192)

Kui tõlgendada artikli 4 lõiget 5 nii, et see annab liikmesriigile üldise ja tingimusteta vetoõiguse, millega saab puhtmeelevaldselt ja vajaduseta põhistada oma otsust vastustada iga institutsiooni valduses oleva dokumendi avalikustamist ainuüksi põhjusel, et dokument pärineb sellelt liikmesriigilt, läheb see vastuoluliku määrusega nr 1049/2001 taotletavate eesmärkidega.

9. Kuna määruse nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele artikli 4 lõike 5 rakendamine on institutsiooni ja lõikes 5 pakutud võimalust kasutanud liikmesriigi ühine ülesanne ja kuna rakendamine sõltub seega dialoogist, mis peab nende vahel aset leidma, siis on nad kohustatud vastavalt EÜ artiklis 10 sätestatud lojaalse koostöö kohustusele tegutsema ja tegema koostööd nii, et need sätteid saaksid tõhusa rakenduse.

Kui liikmesriik on määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 1–3 sätestatud erandite võimaliku kohaldamise üle peetava dialoogi lõppedes vastu asjaomase dokumendi avalikustamisele, on ta kohustatud põhistama oma vastuseisu nendest eranditest lähtudes. Institutsioon ei saa arvestada liikmesriigi ilmutatud vastuseisu temalt pärineva dokumendi avalikustamisele, kui vastulause on täiesti põhistamata või kui esitatud põhjendusi ei ole täpsustatud viitega määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 1–3 loetletud eranditele. Kui vaatamata institutsiooni saadetud sõnaselgele ettepanekule ei ole asjaomane liikmesriik talle selliseid põhjendusi edastanud, on institutsioon kohustatud võimaldama juurdepääsu taotletavale dokumendile, kui ta ise leiab, et ükski nimetatud eranditest ei ole kohaldatav.

Nagu tuleneb eelkõige nimetatud määruse artiklitest 7 ja 8, tähendab institutsiooni põhjendamiskohustus seda, et viimane peab oma otsuses ära näitama mitte ainult asjaomase liikmesriigi esitatud vastulause taotletava dokumendi avalikustamisele, vaid ka põhjused, millele liikmesriik tugineb jõudmaks järeldusele, et tuleb kohaldada mõnda juurdepääsu

keelavat erandit, mis on sätestatud sama määruse artikli 4 lõigetes 1–3. Need andmed võimaldavad taotlejal tegelikult aru saada, kust keeldumine alguse sai ja millised on selle põhjused, ning pädev kohus saab vajaduse korral teostada oma kontrolli.

(vt punktid 193, 195 ja 196)

10. Otsuse põhjendused peavad sisalduma otsuses endas ning komisjoni hilisemaid selgitusi ei võeta arvesse, välja arvatud erandlikel asjaoludel. Siit järeldub, et otsus ise peab olema piisav ja selle põhjendustena ei või käsitada selliseid kirjalikke või suulisi selgitusi, mis on antud hiljem, kui asjaomase otsuse peale on juba esitatud hagi liidu kohtusse.

(vt punkt 199)