

ESIMESE ASTME KOHTU OTSUS (esimene laiendatud koda)

13. aprill 2005 *

Kohtuasjas T-2/03,

Verein für Konsumenteninformation, asukoht Viin (Austria), esindaja: advokaat
A. Klauser,

hageja,

versus

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: S. Rating ja P. Aalto, kohtudokumentide
kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

kostja,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

keda toetab

Bank für Arbeit und Wirtschaft AG, asukoht Viin, esindaja: advokaat H.-J. Niemeyer, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

ning

Österreichische Volksbanken AG, asukoht Viin,

ja

Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG, asukoht Sankt Pölten (Austria),

esindajad: advokaadid R. Roniger, A. Ablasser ja W. Hemetsberger,

menetlusse astujad,

mille esemeks on nõue tühistada komisjoni 18. detsembri 2002. aasta otsus D (2002) 330472, mis käsitleb asja COMP/36.571/D-1: Austria pangad — „Lombard-klubi” haldustoimikule juurdepääsu taotlust,

EUROOPA ÜHENDUSTE ESIMESE ASTME KOHUS
(esimene laiendatud koda),

koosseisus: president B. Vesterdorf, kohtunikud M. Jaeger, P. Mengozzi,
M. E. Martins Ribeiro ja I. Labucka,

kohtusekretär: H. Jung,

arvestades kirjalikus menetluses ja 28. septembri 2004. aasta kohtuistungil esitatut,

on teinud järgmise

otsuse

Õiguslik raamistik

- ¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrusega (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331) määratletakse EÜ artiklis 255 ettenähtud õiguse — pääseda ligi nimetatud institutsioonide dokumentidele — põhimõtted, tingimused ja piirangud. Kõnealust määrust kohaldatakse alates 3. detsembrist 2001.

2 Komisjoni 5. detsembri 2001. aasta otsusega 2001/937/EÜ, ESTÜ, Euratom, millega muudetakse komisjoni töökorda (EÜT L 345, lk 94; ELT eriväljaanne 01/03, lk 408), tunnistati kehtetuks 8. veebruari 1994. aasta otsus 94/90/ESTÜ, EÜ, Euratom üldsuse juurdepääsu kohta komisjoni dokumentidele (EÜT L 46, lk 58), millega tagati komisjoni osas nõukogu ja komisjoni dokumentidele üldsuse juurdepääsu käsitleva toimimisyhendi (EÜT 1993, L 340, lk 41; edaspidi „toimimisyhend”) rakendamine.

3 Määruse nr 1049/2001 artikkel 2 sätestab:

„1. Kõigil liidu kodanikel ning kõigil füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kelle elukoht või registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis, on õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega, arvestades käesolevas määruses sätestatud põhimõtteid, tingimusi ja piiranguid.

[...]

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

[...] ”

4 Määruse nr 1049/2001 artiklis 3 on määratletud järgmised mõisted:

„Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

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

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

5 Juurdepääsuõiguse suhtes tehtavaid erandeid käsitlev määruse nr 1049/2001 artikkel 4 näeb ette järgmist:

„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:

- füüsilise või juriidilise isiku ärihuve, sealhulgas intellektuaalomandit,

- kohtumenetlust ja õigusnõustamist,

- 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 sisearuandelust ja eelkonsultatsioonidest, keelatakse isegi pärast otsuse tegemist, kui sellise dokumendi avaldamine kahjustaks tõsiselt institutsiooni otsustamisprotsessi, välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve.

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

[...]

6. Kui mõni eranditest hõlmab ainult osa dokumendist, avaldatakse dokumendi ülejäänud osad. [...]"

Vaidluse taust

- 6 Verein für Konsumenteninformation (edaspidi „VKI” või „hageja”) on tarbijate ühing, mis on loodud Austria õiguse alusel. Eesmärgiga hõlbustada kõnealuse ühingu ülesande — kaitsta tarbijate huve — täitmist, omistati Austria õiguse alusel VKI-le pädevus esitada Austria tsiviilkohtule hagiid eesmärgiga kaitsta tarbijate teatud rahalisi nõudeid, mille viimased olid VKI-le varasemalt loovutatud.

- 7 Komisjon sedastas 11. juuni 2002. aasta otsuses 2004/138/EÜ EÜ artikli 81 kohase menetluse kohta (asi COMP/36.571./D-1: Austria pangad — „Lombard-klubi”) (ELT 2004, L 56, lk 1), et kaheksa Austria panka on mitme aasta jooksul tegutsenud kartellileppe „Lombard-klubi” alusel, mille rakendusala hõlmab kogu Austria territooriumit (edaspidi „Lombard-klubi otsus”). Vastavalt komisjoni väitele on kõnealused pangad selles kartellileppes ühiselt muu hulgas kindlaks määranud teatud investeeringute ja laenude intressimäärad. Seetõttu määras komisjon nendele pankadele, mille seas olid ka Bank für Arbeit und Wirtschaft AG (edaspidi „BAWAG”), Österreichische Volksbanken AG (edaspidi „ÖVAG”) ja Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG (edaspidi „NÖ-Hypobank”), rahatrahvi 124,26 miljonit eurot.
- 8 VKI esitas Austria kohtutele mitu hagi BAWAG-i vastu. Nendes kohtuvaidlustes väitis VKI, et BAWAG-i antavatele muutuva intressiga laenudele kohaldatavate intressimäärade ebaõige korrigeerimise tõttu on viimane mitme aasta jooksul kohaldanud oma klientidele liiga kõrgeid intressimäärasid.
- 9 Hageja palus komisjonilt 14. juuni 2002. aasta kirjas luba tutvuda Lombard-klubi otsuse haldustoimikuga (edaspidi „Lombard-klubi toimik”). Oma taotluse toetuseks märkis VKI muu hulgas, et tagamaks kahjuhüvitise väljamõistmine neile tarbijatele, kelle nimel ta tegutseb, peab ta olema võimeline esitama konkreetseid väiteid nii BAWAG-i seadusvastase tegevuse kohta konkurentsioiguse seisukohalt kui ka tema tegevusest tuleneva mõju kohta. Seetõttu oleks Lombard-klubi toimikuga tutvumine tema jaoks väga oluline, kui mitte möödapääsmatu.
- 10 Komisjon palus 3. juuli 2002. aasta kirjas VKI-l täpsustada taotlust, eriti selle õiguslikku alust. VKI täpsustas 8. juuli 2002. aasta vastuses, et tema taotlus tugineb muu hulgas EÜ artikli 255 lõigetele 1 ja 2, määrusele nr 1049/2001, selle määruse

rakendussätetele ja 7. detsembril 2000 Nizzas välja kuulutatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (EÜT C 364, lk 1; edaspidi „põhiõiguste harta”) artiklile 42 ning EÜ artiklitele 5 ja 10.

- 11 VKI esindajad teatasid komisjoni ametnikele 24. juuli 2002. aasta koosolekul, et hageja võib kirjalikult kinnitada, et ta kasutab saadud teavet ainult BAWAG-i vastu algatatud siseriiklike kohtuvaidluste raames, selleks et kaitsta tarbijate õigusi.
- 12 VKI täiendas oma taotlust 12. augusti 2002. aasta kirjas, kinnitades, et ta on nõus võtma kohustust, mida arutati 24. juuli 2002. aasta koosolekul.
- 13 Tuginedes määrusele nr 1049/2001, lükkas komisjon oma 12. septembri 2002. aasta kirjas VKI taotluse täielikult tagasi.
- 14 Vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 7 lõikele 2 esitas VKI 26. septembril 2002 kordustaotluse, milles ta muu hulgas täpsustas, jäädes oma taotluse juurde, et ta ei ole esmaselt huvitatud komisjoni sisedokumentidest.
- 15 14. oktoobril 2002 kinnitas komisjon kordustaotluse kättesaamist ning teatas hagejale, et kuna hageja taotleb juurdepääsu paljudele dokumentidele, siis pikendatakse sellele taotlusele vastamise tähtaega 15 tööpäeva võrra.

- 16 Komisjon võttis 18. detsembril 2002 vastu otsuse D (2002) 330472, mis käsitleb asja COMP/36.571/D-1: Austria pangad — „Lombard-klubi” haldustoimikule juurdepääsu taotlust (edaspidi „vaidlustatud otsus”). Vaidlustatud otsusega kinnitas komisjon 12. septembri 2002. aasta otsust taotluse tagasilükkamise kohta.
- 17 Esiteks jagas komisjon vaidlustatud otsuses Lombard-klubi toimiku dokumendid, välja arvatud sisedokumendid, üheteistkümnesse erinevasse kategooriasse. Kui sisedokumendid välja arvata, sisaldas kõnealune toimik rohkem kui 47 000 lehte.
- 18 Teiseks täpsustas komisjon põhjuseid, miks tema arvates on iga eelnevalt kindlaksmääratud kategooria hõlmatud kas ühe või mitme määru nr 1049/2001 sätestatud erandiga.
- 19 Kolmandaks, komisjon leidis, et kui teatud juhtudel on erandite kohaldamiseks vajalik olemasolevate huvide tasakaal, siis VKI ei ole viidanud ülekaalukale avalikule huvile, mis õigustaks juurdepääsu dokumentidele.
- 20 Neljandaks, komisjon loetles üles mitu põhjust, miks käesoleva juhtumi puhul ei ole osaline juurdepääs võimalik. Vastavalt komisjoni väitele tooks osalise juurdepääsu võimaldamise korral vajalik iga dokumendi üksikasjalik hindamine tema jaoks kaasa ülemääraselt ja ebaproportsionaalselt suure töömahu.
- 21 Viiendaks leidis komisjon, et käesolevas asjas puudub vajadus konsulteerida dokumentidele võimaliku juurdepääsu üle otsustamisel kolmandate isikutega, kes on dokumentide koostajad, kuna määru nr 1049/2001 artikli 4 lõike 4 kohaselt on ilmne, et kõnealuseid dokumente ei tohi avaldada.

- 22 Vaidlustatud otsuses jõudis komisjon järeldusele, et hageja juurdepääsu taotlus tuleb täielikult tagasi lükata.

Menetlus Esimese Astme Kohtus

- 23 VKI esitas vaidlustatud otsuse peale Esimese Astme Kohtule tühistamishagi, mis saabus kohtukantseleisse 7. jaanuaril 2003. Veel samal päeval esitas ta eraldi dokumendina taotluse, et kohtuasi otsustataks kiirendatud menetluse korras vastavalt Esimese Astme Kohtu kodukorra artiklile 76a.
- 24 Eraldi taotluses, mis saabus kohtukantseleisse 8. jaanuaril 2003, taotles VKI tasuta õigusabi.
- 25 Komisjon esitas oma märkused kiirendatud menetluse taotluse kohta 20. jaanuaril 2003.
- 26 Esimese Astme Kohtu esimene koda, kellele asi määrati 20. jaanuari 2003. aasta otsusega, lükkas kiirendatud menetluse taotluse tagasi 28. jaanuari 2003. aasta otsusega, teavitades sellest järgmisel päeval hagejat.
- 27 Komisjon esitas 18. veebruaril 2003 oma märkused tasuta õigusabi taotluse kohta.

- 28 Komisjon esitas kostja vastuse 10. märtsil 2003.
- 29 Hageja esitatud taotlus tasuta õigusabi kohta lükati tagasi Esimese Astme Kohtu presidendi 14. märtsi 2003. aasta määrusega.
- 30 Hageja teatas repliigi esitamisest loobumisest 1. aprilli 2003. aasta kirjas.
- 31 BAWAG esitas 15. aprillil 2003 menetlusse astumise avalduse komisjoni nõuete toetuseks. Rootsi Kuningriik ja Soome Vabariik esitasid vastavalt 16. ja 25. aprillil 2003 menetlusse astumise avalduse VKI nõuete toetuseks. Lõpuks, 29. aprillil 2003 esitasid ÖVAG ja NÖ-Hypobank menetlusse astumise ühisavalduse komisjoni nõuete toetuseks.
- 32 Esimese Astme Kohtu presidendi 1. augusti 2003. aasta määrusega lubati Soome Vabariigil ja Rootsi Kuningriigil astuda menetlusse hageja nõuete toetuseks. Sama määrusega lubati ühelt poolt BAWAG-il ning teiselt poolt ÖVAG-il ja NÖ-Hypobank'il astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.
- 33 Pärast seda, kui menetlusse astumise avaldused olid esitatud Esimese Astme Kohtu kodukorra artikli 115 lõikes 1 sätestatud tähtaja jooksul, edastati menetlusse astujatele koopiaid igast pooltele kättetoimetatud dokumendist Esimese Astme Kohtu kodukorra artikli 116 lõike 2 kohaselt.

- 34 Soome Vabariik ja Rootsi Kuningriik esitasid vastavalt 10. ja 12. septembril 2003 avaldused menetlusse astumisest loobumise kohta.
- 35 Ühelt poolt BAWAG ning teiselt poolt ÖVAG ja NÖ-Hypobank esitasid menetlusse astuja seisukohad 26. septembril 2003.
- 36 Kuna VKI ja komisjon ei esitanud märkusi Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi menetlusse astumisest loobumise avalduste kohta, tühistas esimese koja esimees 6. novembri 2003. aasta määrusega menetlusse astumise avaldused kõnealuses kohtuasjas ning otsustas, et VKI ja komisjon kannavad ise oma kohtukulud seoses nimetatud menetlusse astujatega.
- 37 Hageja esitas 14. novembril 2003 kirjalikud märkused menetlusse astujate seisukohtade kohta, samas kui komisjon oli oma kirjalikud märkused esitanud 11. novembril 2003.
- 38 Kohaldades Esimese Astme Kohtu kodukorra artiklit 14 ning võttes arvesse esimese koja ettepanekut ning olles ära kuulunud menetluspooled vastavalt kodukorra artiklile 51, otsustas Esimese Astme Kohus suunata kohtuasja laiendatud kojale.
- 39 Pärast ettekandjaks oleva kohtuniku ettekande ärakuulamist otsustas Esimese Astme Kohus (esimene laiendatud koda) avada suulise menetluse ning esitada kirjalikke küsimusi komisjonile ja menetlusse astujatele Esimese Astme Kohtu kodukorra artiklis 64 sätestatud menetlust korraldavate meetmete raames.

40 Nii komisjon kui ka menetlusse astujad vastasid 6. juulil 2004 kirjalikult Esimese Astme Kohtu küsimustele.

41 Kohtuistungil, mis toimus 28. septembril 2004, kuulati ära poolte kohtukõned ja nende vastused Esimese Astme Kohtu esitatud küsimustele.

Poolte nõuded

42 Hageja palub Esimese Astme Kohtul:

— tühistada vaidlustatud otsus;

— määrata, et kõnealune toimik tuleb esitada, ja viia läbi selle hindamine, tuvastamaks VKI nõuete põhjendatus;

— jätta kohtukulud komisjoni kanda.

43 Komisjon palub Esimese Astme Kohtul:

— jätta hagi rahuldamata;

— jätta kohtukulud hageja kanda.

44 BAWAG, kes astus menetlusse komisjoni toetuseks, palub Esimese Astme Kohtul:

— jätta hagi rahuldamata;

— jätta kohtukulud, sealhulgas menetlusse astuja kulud, hageja kanda.

45 Lõpetuseks, ÖVAG ja NÖ-Hypobank, kes astusid menetlusse komisjoni toetuseks, paluvad Esimese Astme Kohtul:

— jätta hagi rahuldamata;

— jätta kohtukulud hageja kanda.

Õiguslik käsitlus

Vaidlus ja menetlusse astujate teatud argumentide vastuvõetavus

46 Vaidlust ei ole selles, et komisjon võttis vaidlustatud otsuse vastu määruse nr 1049/2001 alusel.

- 47 Põhiliselt tugineb VKI hagi kuuele õiguslikule alusele. Seoses esimese õigusliku alusega väidab VKI, et keeldumine anda täielikku juurdepääsuõigust teatud haldustoimikule, ilma et eelnevalt oleks konkreetselt hinnatud selle toimiku iga dokumenti eraldi, on vastuolus dokumentidele juurdepääsu õigusega, täpsemini määrusega nr 1049/2001. Teises õiguslikus aluses väidab VKI, et komisjon kas kohaldas või tõlgendas ebaõigesti määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 1 ja 2 sätestatud mitut erandit. Kolmandas õiguslikus aluses väidab hageja, et komisjon tegi õigusvastase järelduse, leides, et asjaomased huvid, millele hageja oma taotluses viitas, ei olnud piisavalt ülekaalukad haldustoimiku avaldamiseks. Neljandas õiguslikus aluses väidab hageja, et komisjon oleks pidanud võimaldama vähemalt osalist juurdepääsu kõnealusele haldustoimikule. Viiendas õiguslikus aluses väidab VKI, et kuna ei konsulteeritud pankadega, kes olid teatud dokumentide koostajad, siis on tegemist määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 4 rikkumisega. Lõpuks, kuuendas õiguslikus aluses heidab VKI komisjonile ette EÜ artikli 255 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 42 ning EÜ artiklite 5 ja 10 rikkumist.
- 48 Menetlusse astuja seisukohtades esitasid ühelt poolt BAWAG ning teiselt poolt ÖVAG ja NÖ-Hypobank mitu argumenti (edaspidi „täiendavad argumentid“), mille eesmärk oli näidata esiteks, et määrus nr 1049/2001 on kohaldatav ainult nendele dokumentidele, mis on koostatud ühenduse seadusloome protsessi tulemusena; teiseks, et juurdepääsuõigust konkurentsiasju käsitlevatele dokumentidele reguleeris faktiliste asjaolude kujunemise ajal ainult nõukogu 6. veebruari 1962. aasta määrus nr 17: esimene määrus asutamislepingu artiklite [81] ja [82] rakendamise kohta (EÜT 1962, 13, lk 204); kolmandaks, et avalik-õigusliku ühingu suhtes ei ole kohaldatav määruses nr 1049/2001 sätestatud juurdepääsuõigus; neljandaks, et VKI juurdepääsu taotlus ei vastanud määrusele nr 1049/2001; viiendaks, et määrus nr 1049/2001 on vastuolus EÜ artikliga 255, kuna see võimaldab juurdepääsu dokumentidele, mis pärinevad kolmandatelt isikutelt; kuuendaks, et kõnealust määrust tuleb kohaldada ainult nendele dokumentidele, mis anti institutsioonide valdusesse alles pärast määruse kohaldatavaks muutumist, s.o alates 3. detsembrist 2001.
- 49 Seega on täiendavate argumentide eesmärk näidata, esiteks, et määrus nr 1049/2001 ei olnud kohaldatav antud juhtumi suhtes; või teiseks, et komisjon kohaldas seda ebaõigesti; või kolmandaks, et määruse näol oli tegemist vaidlustatud otsuse õigusvastase juriidilise alusega.

- 50 Järelikult, kui Esimese Astme Kohus nõustub ühe või mitme täiendava argumendiga, siis saab järeldada, et vaidlustatud otsus on õigusvastane. Siinkohal tuleb aga meenutada, et käesolevas kohtuasjas astusid menetlusse astujad menetlusse komisjoni nõuete toetuseks ning et viimane on palunud kohtul jätta tühistamishagi rahuldamata.
- 51 Kui menetlusse astujatele esitati kirjalikke küsimusi ning kui neid kuulati ära kohtuistungil seoses täiendavate argumentide vastavusega nendele nõuetele, mille toetuseks need olid esitatud, siis nad vastasid põhiliselt seda, et vastavalt kohtupraktikale on menetlusse astujal õigus esitada selle menetluspoole, keda ta toetab, argumentidest erinevaid või isegi nende omadega vastuolus olevaid argumente (Euroopa Kohtu 23. veebruari 1961. aasta otsus kohtuasjas 30/59: De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. ülemamet, EKL 1961, lk 3, punkt 37 ja Esimese Astme Kohtu 6. märtsi 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades: T-228/99 ja T-233/99: Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. komisjon, EKL 2003, lk II-435, punkt 145).
- 52 Vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artikli 40 neljandale lõigule, mida kohaldatakse kõnealuse põhikirja artiklist 53 tulenevalt Esimese Astme Kohtu suhtes, peab menetlusse astumise avaldus piirduma ühe poole nõuete toetamisega. Liiatigi peab menetlusse astuja tulenevalt Esimese Astme Kohtu kodukorra artikli 116 lõikest 3 nõustuma kohtuasja staadiumiga menetlusse astumise ajal. Kuigi kõnealuste sätete kohaselt ei ole menetlusse astujal keelatud esitada selle menetluspoole, kelle toetuseks ta on menetlusse astunud, argumentidest erinevaid argumente, siis vähemalt kehtib tingimus, et need ei tohi muuta kohtuvaidluse piire ning et menetlusse astumine toimub ikkagi selle menetluspoole nõuete toetuseks (vt selle kohta Euroopa Kohtu 8. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas: C-245/92 P: Chemie Linz v. komisjon, EKL 1999, lk I-4643, punkt 32; 8. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-248/99 P: Prantsusmaa v. Monsanto ja komisjon, EKL 2002, lk I-1, punkt 56, ning Esimese Astme Kohtu 3. aprilli 2003. aasta otsus kohtuasjas: T-119/02: Royal Philips Electronics v. komisjon, EKL 2003, lk II-1433, punktid 203 ja 212).
- 53 Kuna käesolevas asjas ühelt poolt võimaldaksid täiendavad argumendid — eeldusel, et need on põhjendatud — tunnistada vaidlustatud otsuse õigusvastaseks ja teiselt poolt on komisjoni nõuete eesmärk tühistamishagi rahuldamata jätmine ning neid ei

toeta vaidlustatud otsuse õigusvastaseks tunnistamist taotlevad alused, on selge, et täiendavate argumentide käsitlemise tulemusel muutuks vaidluse ese, nagu see on määratletud hagiavalduses ja kostja vastuses (vt selle kohta Esimese Astme Kohtu 6. juuli 1995. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-447/93–T-449/93: AITEC jt v. komisjon, EKL 1995, lk II-1971, punkt 122; Esimese Astme Kohtu 24. oktoobri 1997. aasta otsus kohtuasjas T-243/94: British Steel v. komisjon, EKL 1997, lk II-1887, punktid 72 ja 73).

- 54 Liiatigi tuleb tagasi lükata menetlusse astujate väide, et täiendavad argumendid sisuliselt toetavad komisjoni nõuet — nimelt, keelduda hagejale dokumentidele juurdepääsuõiguse andmisest. Esiteks, käesolevas kohtuasjas ei ole komisjon tegelikult palunud seda, et taotletud juurdepääsust tuleks keelduda sõltumata vaidlustatud otsuse põhjendustest, vaid üksnes tühistamishagi rahuldamata jätmist. Teisest küljest, Esimese Astme Kohtu pädevuses ei ole meetme õiguspärasuse kontrollimise raames komisjoni eest kindlaks määrata, kas vaidlusalustele dokumentidele juurdepääsust keeldumine peab tuginema teistele põhjendustele kui neile, mis on ära toodud vaidlustatud otsuses.

- 55 Seega on täiendavad argumendid vastuvõetamatud ja need tuleb tagasi lükata.

Esimene õiguslik alus, mis on seotud taotluses nimetatud dokumentide konkreetse hindamise läbiviimata jätmisega ja neljas õiguslik alus, mis on seotud osalisest juurdepääsuõigusest keeldumisega

- 56 Ennekõike tuleks analüüsida hageja esitatud esimest ja neljandat õiguslikku alust nende omavahelises seoses.

Poolte argumendid

— Esimene õiguslik alus, mis on seotud taotluses nimetatud dokumentide konkreetse hindamise läbiviimata jätmisega

- 57 Esimeses õiguslikus aluses väidab VKI, et vaidlustatud otsusega keeldus komisjon määruse nr 1049/2001 vastaselt andmast juurdepääsuõigust kogu Lombard-klubi toimikule, ilma et oleks eelnevalt läbi viinud selles toimikus iga dokumendi konkreetset hindamist. Ainult konkreetsete dokumentidega seotud faktilised asjaolud õigustaksid juurdepääsuõigust käsitleva erandi kohaldamist nende dokumentide suhtes.
- 58 Vastusena hageja esimesele õiguslikule alusele väidab komisjon, et antud juhtumi puhul ei ole oluline tuvastada, kas komisjon keeldus juurdepääsuõiguse andmisest taotluses nimetatud kõikidele dokumentidele, vaid hoopis seda, kas ta põhjendas nõuetekohaselt juurdepääsust keeldumist kõikide dokumentide suhtes. Antud juhtumi puhul komisjon üldse ei välistanud juurdepääsu kogu Lombard-klubi toimikule, vaid vastupidi — ta selgitas, miks määruse nr 1049/2001 artiklis 4 loetletud keeldumised välistavad kõnealuse toimiku dokumentide avaldamise.
- 59 Komisjon lisas, et ühenduse õigusega ei ole vastuolus keelduda juurdepääsuõiguse andmisest erinevatele dokumendikategooriatele, ilma et oleks eelnevalt hinnatud iga nendesse kategooriatesse kuuluvat dokumenti eraldi, kuna — nagu ka antud juhtumi puhul — komisjon esitas keeldumise põhjused iga kategooria kohta. Esimese Astme Kohus on selgesõnaliselt kinnitanud, et komisjonil on õigus jaotada toimik erinevatesse kategooriatesse, millele ta võib seejärel keelduda juurdepääsuõiguse andmisest, tingimusel, et ta selgitab keeldumise põhjuseid (Esimese Astme Kohtu 5. märtsi 1997. aasta otsus kohtuasjas T-105/95: WWF UK v. komisjon, EKL 1997, lk II-313, punkt 64).

60 Lõpetuseks täpsustas komisjon, et nendesse kategooriatesse kuuluvate erinevate dokumentide ja dokumendiosade hindamine ei leidnud aset seetõttu, et sellega oleks kaasnenud ebaproportsionaalselt suur töömaht.

— Neljas õiguslik alus, mis on seotud keeldumisega osalisest juurdepääsuõigusest

61 VKI väite kohaselt on täielik keeldumine toimikule juurdepääsuõiguse andmisest õigustatud vaid juhul, kui kõikidele toimiku dokumentidele on kohaldatav vähemalt üks määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud eranditest. Antud juhtumi puhul see tingimus ei olnud täidetud, mistõttu hagejale oleks pidanud võimaldatama vähemalt osalist juurdepääsu. „Austust vääriv” komisjoni mure oma töökoormuse pärast ei oleks tohtinud viia selleni, et kaob ära tarbijatele kartellileppest tuleneva kahju hüvitamise võimalus.

62 Komisjon väitis nende argumentidele vastu. Ta tõdes, et nii Euroopa Kohtu kui ka Esimese Astme Kohtu praktika tunnustab dokumentidele osalist juurdepääsuõigust. Kuid komisjon rõhutas, et juurdepääsuõiguse andmisest tohib keelduda, kui sellega kaasneb ebaproportsionaalselt suur töömaht kõnealuse institutsiooni jaoks.

63 Töömaht, mis on vajalik enam kui 47 000 lehte sisaldava toimiku hindamiseks, on paratamatult ebaproportsionaalne. Vähemalt on see nii juhul, kui ühest küljest oleks iga asjaomase kategooria dokumentide, mis tõenäoliselt avaldatakse, arv väga väike ning teisest küljest oleksid need dokumendid ilmselgelt kasutatud. Kuna toimik on koostatud kronoloogilises järjekorras, siis osalise juurdepääsu puhul oleks tulnud hinnata kogu toimikut. Enamgi veel, ülesanne, mis oleks seisnenud toimiku sisukorra koostamises, oleks olnud — arvestades määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erandite kohaldamist — sama ebaproportsionaalne kui osaline juurdepääski. Samas mõnab komisjon, et ebaproportsionaalne töömaht ei saa iseendast olla keeldumise aluseks. Kuid kui kitsalt määratletud dokumendikategooriate

analüüsimise tulemusena tuvastatakse, et juurdepääsuõigusest tuleb keelduda, siis ei ole õigustatud vastavasse kategooriasse kuuluva iga dokumendi täiendav hindamine.

- 64 Nii BAWAG kui ka ÖVAG ja NÖ-Hypobank sisuliselt toetavad komisjoni argumente. Nad täpsustavad, et juhul kui taotleja on juurdepääsu taotluses selgelt väljendanud oma huvi, siis sellisel juhul on ebarproportsionaalne nõuda sellelt institutsioonilt, kellele taotlus on esitatud, osalise juurdepääsu võimaldamist dokumentidele, mis ei ole taotluse esemeks.

Esimese Astme Kohtu hinnang

- 65 Vaidlust ei ole selles, et komisjon ei viinud läbi Lombard-klubi toimiku dokumentide konkreetset ja individuaalset hindamist. Kohtuistungil kinnitas komisjon, et vastusena hageja kordustaotlusele jagas komisjon Lombard-klubi toimiku, välja arvatud sisedokumentid, üheteistkümnesse eri kategooriasse, ilma et oleks hinnanud iga dokumenti eraldi. Lisaks nähtub vaidlustatud otsusest, et komisjon, olles määratlenud kõnealused kategooriad, leidis, et „üks või mitu määruse nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud erandit kehtivad iga dokumendikategooria suhtes, ilma et esineks avaldamiseks ülekaalukat avalikku huvi”. Seejärel täpsustas komisjon, et „lähtuvalt proportsionaalsuse põhimõttest ei ole vajalik ega kasulik nende dokumentide hindamine, mis kuuluvad nimetatud kategooriasse”. „Teise võimalusena” väitis komisjon veel, et Lombard-klubi otsuse avaldamine on piisav selleks, et „kaitsta” hageja huve.
- 66 Kõnealuseid asjaolusid arvesse võttes tuleks seega tuvastada, kas komisjon oleks põhimõtteliselt pidanud läbi viima juurdepääsu taotluses nimetatud dokumentide konkreetse ja individuaalse hindamise ning juhul, kui vastus on jaatav, siis kindlaks tegema, millises ulatuses võiksid hindamise läbiviimise kohustuse suhtes kehtida teatavad hindamise töömahukusega seotud erandid.

— Konkreetse ja individuaalse hindamise kohustus

- 67 Määruse nr 1049/2001 artikkel 2 sätestab institutsioonide dokumentidele juurdepääsuõiguse põhimõtte. Määruse nr 1049/2001 artikkel 4 sätestab mitu erandit juurdepääsuõigusest. Lõpuks, määruse nr 1049/2001 artiklites 6–8 on sätestatud juurdepääsu taotluse teatud menetlemise viisid.
- 68 Nimetatud sätetest tulenevalt on iga institutsioon, kellele on esitatud dokumentidele juurdepääsu taotlus määruse nr 1049/2001 alusel, kohustatud seda taotlust menetlema ja sellele vastama ning eelkõige määrama kindlaks, kas asjassepuutuvatele dokumentidele on kohaldatav üks kõnealuse määruse artiklis 4 loetletud eranditest.
- 69 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale peab dokumentidele juurdepääsu taotluse menetlemiseks vajalik hindamine olema konkreetne. Ühest küljest ei piisa erandi kohaldamise õigustamiseks nentimisest, et dokument käsitleb erandiga kaitstud huve (vt selle kohta Esimese Astme Kohtu 13. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas T-20/99: *Denkavit Nederland v. komisjon*, EKL 2000, lk II-3011, punkt 45). Põhimõtteliselt saab erandi kohaldamist õigustada ainult juhtudel, kui institutsioon on eelnevalt kontrollinud esiteks seda, kas dokumendile juurdepääs ohustab kaitstud huvi konkreetset ja reaalselt ning teiseks seda, kas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 2 ja 3 käsitletud olukorras teenib avaldamine ülekaalukaid üldisi huve. Teisest küljest, kaitstud huvi kahjustamise oht peab olema põhjendatult eeldatav ning sugugi mitte ainult oletuslik (vt selle kohta Esimese Astme Kohtu 7. veebruari 2002. aasta otsus kohtuasjas T-211/00: *Kuijer v. nõukogu*, EKL 2002, lk II-485, punkt 56; edaspidi „otsus *Kuijer II*”). Järelilikult tuleb hindamine, mis on institutsioonile erandi kohaldamisel kohustuslik, konkreetset läbi viia ja see peab nähtuma otsuse põhjendustest (vt selle kohta Esimese Astme Kohtu 6. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas T-188/98: *Kuijer v. nõukogu*, EKL 2000, lk II-1959, punkt 38; edaspidi „otsus *Kuijer I*”; ning 19. juuli 1999. aasta otsus kohtuasjas T-14/98: *Hautala v. nõukogu*, EKL 1999, lk II-2489, punkt 67).

- 70 Enamgi veel, konkreetne hindamine tuleb läbi viia iga juurdepääsu taotluses nimetatud dokumendi suhtes. Nagu määrusest nr 1049/2001 nähtub, on kõik artikli 4 lõigetes 1–3 sätestatud erandid määratletud „dokumentidele” kohaldatavana.
- 71 Sellise konkreetse ja individuaalse hindamise — erinevalt abstraktsest ja üldisest hindamisest — vajadust kinnitab ka toimimisyuhendi kohaldamist käsitlev kohtupraktika.
- 72 Ühest küljest sisaldab toimimisyuhendi 4. jagu, mille põhimõtted on osaliselt üle võetud määruse nr 1049/2001 artiklisse 4, esimest erandite kategooriat, mille puhul on institutsioon kohustatud keelduma juurdepääsuõiguse andmisest dokumendile, kui selle avaldamine „kahjustaks” eranditega kaitstud huve. Esimese Astme Kohus on pidevalt väitnud, et tulenevalt verbi „kahjustama” kasutamisest tingivas kõneviisis peaks komisjon enne dokumentidele juurdepääsu taotluse üle otsustamist hindama iga taotletud dokumendi puhul, kas talle teadaolevaid asjaolusid arvestades võib dokumendi avaldamine tõepoolest kahjustada eranditega kaitstud huve (Esimese Astme Kohtu 6. veebruari 1998. aasta otsus kohtuasjas T-124/96: Interporc v. komisjon, EKL 1998, lk II-231, punkt 52 ja 12. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas T-123/99: JT's Corporation v. komisjon, EKL 2000, lk II-3269, punkt 64). Pidades silmas tingiva kõneviisi kasutamist määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 1–3, on toimimisyuhendi kohta käiv väljakujunenud kohtupraktika ülekantav määrusele nr 1049/2001. Seega tuleb sedastada, et institutsioon on kohustatud läbi viima konkreetse ja individuaalse hindamise taotluses nimetatud iga dokumendi suhtes eraldi, selleks et otsustada juurdepääsuõigust käsitleva erandi kohaldamist.
- 73 Teisest küljest, nagu komisjon õigesti rõhutas, leidis Esimese Astme Kohus eespool punktis 59 viidatud otsuse WWF UK v. komisjon punktis 64 sisuliselt seda, et institutsioon on kohustatud vähemalt iga dokumendikategooria puhul põhjendama, miks ta leiab, et temale adresseeritud taotluses nimetatud dokumendid on seotud erandiga hõlmatud teabe liigiga. Kuid sõltumata asjaolust, et säte, millele komisjon tugines, sätestab vaid põhjendamise kohustuse, on konkreetne ja individuaalne

hindamine igal juhul vajalik siis, kui — isegi kui on selge, et juurdepääsu taotlus puudutab eranditega hõlmatud dokumente — ainult säärase hindamise tulemusena on institutsioonil võimalik hinnata taotlejale osalise juurdepääsuõiguse andmise võimalust vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikele 6. Esimese Astme Kohus on toimumisjuhendi kohaldamise raames varemgi pidanud ebapiisavaks dokumentide sellist hindamist, mis on läbi viidud pigem dokumendikategooriate kui nendes dokumentides sisalduva konkreetse teabe põhjal, kuna hindamine, mida institutsioon on kohustatud läbi viima, peab võimaldama tal konkreetset hinnata, kas osutatud erand on tõepoolest kohaldatav kogu dokumentides sisalduvale teabele (eespool punktis 72 viidatud kohtuotsus *JT's Corporation v. komisjon*, punkt 46).

74 Seega tuleb järeldada, et põhimõtteliselt on iga institutsioon kohustatud määruse nr 1049/2001 alusel esitatud taotluse saamisel hindama konkreetset ja individuaalselt taotluses nimetatud dokumentide sisu.

75 Säärane põhimõtteline lähenemine ei tähenda siiski seda, et niisugune hindamine tuleb läbi viia kõikidel juhtudel. Kui konkreetse ja individuaalse hindamise, mille institutsioon peab määruse nr 1049/2001 alusel esitatud juurdepääsu taotlusele vastamiseks põhimõtteliselt läbi viima, eesmärk on võimaldada asjassepuutuval institutsioonil hinnata ühest küljest seda, mil määral on kohaldatav juurdepääsuõigust käsitlev erand ning teisest küljest osalise juurdepääsu võimalust, siis hindamine ei pruugi olla vajalik, kui konkreetseid asjaolusid arvesse võttes on ilmselge, et juurdepääsust tuleb keelduda või vastupidi, seda lubada. See võib ette tulla siis, kui teatud dokumendid on esiteks kas tervikuna ilmselgelt hõlmatud erandiga juurdepääsuõigusest või vastupidi — tervikuna ilmselgelt juurdepäätavad või kui komisjon on nende suhtes varem läbi viinud konkreetse ja individuaalse hindamise sarnastel asjaoludel.

- 76 Käesolevas asjas ei ole vaidlust selles, et komisjon tugineb vaidlustatud otsuses üldisele analüüsile Lombard-klubi toimiku dokumendikategooriate alusel. Vaidlust ei ole ka selles, et komisjon ei viinud läbi juurdepääsu taotluses nimetatud dokumentide suhtes konkreetset ja individuaalset hindamist eesmärgiga hinnata osutatud erandite kohaldatavust või osalise juurdepääsu võimalust.
- 77 Seega tuleb tuvastada, kas hageja juurdepääsu taotlus puudutab dokumente, mille suhtes ei ole vaja läbi viia konkreetset ja individuaalset hindamist antud asja asjaolusid arvesse võttes.
- 78 Selles suhtes leidis komisjon vaidlustatud otsuses, et hageja taotluses nimetatud dokumendid on hõlmatud juurdepääsuõiguse nelja erineva erandiga.
- 79 Esimene erand, mille komisjon välja tõi, on seotud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes nimetatud kontrollimiste eesmärgi kaitsega. Vaidlustatud otsuses õigustas komisjon selle erandi kohaldamist, tuginedes kahele asjaolule.
- 80 Esiteks, vastavalt komisjonile on Esimese Astme Kohtule esitatud Lombard-klubi otsuse vastu mitmeid tühistamishagisid, mille menetlemine on veel pooleli ja mille suhtes ei ole kohus otsust teinud. Järelilikult võib kolmandate isikute juurdepääs neile dokumentidele mõjutada uut hindamist, mis võib osutada vajalikuks, kui komisjoni otsus tühistatakse, ning ajendada hagejaid esitama nende hagide raames teatud õiguslikke aluseid.

- 81 Teiseks, vastavalt komisjonile on suurema osa toimikus sisalduvatest dokumentidest esitanud Lombard-klubi otsusega karistatud ettevõtjad kas asja asjaolude kujunemise ajal kehtinud komisjoni teadaande alusel trahvide määramata jätmise või vähendamise kohta kartellide puhul (EÜT 1996, C 207, lk 4) või seoses teabe nõudmisega või uurimisega määruse nr 17 artiklite 11 ja 14 alusel. Järelikult heidutaks kolmandatele isikutele juurdepääsu võimaldamine ettevõtjaid tegemast komisjoniga koostööd ning kahjustaks kontrollimist ja uurimist tulevastes asjades. Sama põhjendus kehtib ka dokumentide kohta, mille on koostanud kolmandad isikud.
- 82 Esimese Astme Kohus leidis, et komisjon ei oleks tohtinud teha sellist üldist järeldust kogu Lombard-klubi toimiku kohta ilma toimiku dokumentide eelneva konkreetse ja individuaalse hindamiseta.
- 83 Esiteks, vaidlustatud otsusest ei selgu, et komisjon oleks tegelikult põhjendanud iga taotluses nimetatud dokumendi kuulumist mingisse kindlasse kategooriasse üheteistkümnest määratletud kategooriast. Vastupidi, vaidlustatud otsuse põhjendused, mida komisjon kohtuistungil kinnitas, viitavad asjaolule, et komisjon jaotas dokumendid kategooriatesse vähemalt osaliselt abstraktsel viisil. Tundub, et komisjon pigem kujutas ette Lombard-klubi toimiku dokumentide sisu selle asemel, et oleks arvesse võtnud konkreetse hindamise tulemusi. Seega on dokumentide kategooriatesse liigitamine umbkaudne nii ammendavuse kui ka täpsuse poolest.
- 84 Teiseks, komisjoni esitatud põhjendused nii vaidlustatud otsuses kui ka kostja vastuses on ebaselged ja üldised. Individuaalse, st dokumenthaaval hindamise puudumise tõttu ei nähtu põhjendustest piisavalt selgelt ja üksikasjalikult, et

komisjoni argument — isegi juhul, kui see on põhimõtteliselt põhjendatud — hõlmaks kõiki Lombard-klubi toimiku dokumente. Komisjoni kartused on sisuliselt lihtsalt kinnitused ja on seetõttu oletuslikud.

- 85 Tegelikult ei viita miski asjaolule, et kõik taotluses nimetatud dokumendid oleksid ilmselgelt hõlmatud osutatud eranditega. Vaidlustatud otsuse punktis 1 väidab komisjon ise, et „artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes sätestatud erand kehtib suures osas teatud dokumentide suhtes või isegi täielikult kõikide kategooriate suhtes”.
- 86 On tõsi, et komisjon märkis kostja vastusele juurdelisatud tabelis, et tema arvates kehtib osutatud erand kõikide toimikus sisalduvate dokumentide suhtes. Samas jälle, nagu selgub eelmises punktis väljendatud kaalutlustest, on kõnealune tabel vastuolus vaidlustatud otsuse põhjendustega.
- 87 Lõpuks ei selgu vaidlustatud otsuse põhjendustest, et iga Lombard-klubi toimikus sisalduv dokument oleks täielikult hõlmatud erandiga, mis on sätestatud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 kolmandas taandes. Ei ole selge, kas toimikus sisalduva igasuguse teabe avaldamine oleks kahjustanud komisjoni läbiviidava kontrolli ja uurimise eesmärke.
- 88 Seega ei ole õigustatud hageja taotluses nimetatud dokumentide konkreetse ja individuaalse hindamise läbiviimata jätmine, eriti mis puudutab dokumente, mis väidetavalt on hõlmatud komisjoni poolt osutatud esimese erandiga.

- 89 Sama kehtib ka nende dokumentide suhtes, mis vastavalt vaidlustatud otsusele on hõlmatud teise, kolmanda ja neljanda erandiga. Need erandid on seotud ärihuvide kaitsega (määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimene taane), kohtumenetluse ja õigusnõustamise kaitsega (artikli 4 lõike 2 teine taane) ning eraelu puutumatus ja isikupuutumatus kaitsega (artikli 4 lõike 1 punkt b). Vaidlustatud otsuse punktides 2, 3, 10, 12 ja 13 selgub, et komisjoni arvates puudutavad need erandid ainult ühte osa taotluses nimetatud dokumentidest. Nimelt väidab komisjon vaidlustatud otsuse punktis 13, et „on tõenäoline, et ka suur osa asjaomaste pankade või kolmandate isikute koostatud dokumentidest sisaldab teavet, mille avaldamine võib kahjustada eraelu puutumatus ja isikupuutumatus.“
- 90 Seega järeldub vaidlustatud otsusest, et komisjoni osutatud erandid ei puuduta ilmtingimata kogu Lombard-klubi toimikut ning et isegi juhul, kui erandid hõlmaksid teatud dokumente, ei oleks välistatud nende erandite kohaldatavus ainult teatud dokumendilõikude suhtes.
- 91 Lõpuks osutasid menetlusesse astujad määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõikes 3 sätestatud erandile. Nad väidavad, et Lombard-klubi otsuse vastu on esitatud mitu tühistamishagi, mistõttu ei ole veel vastu võetud otsust artikli 4 lõike 3 mõttes, mis õigustab keeldumist täielikust juurdepääsuõigusest. Kuna komisjon vaidlustatud otsuses sellele erandile ei osutanud, siis ei saa Esimese Astme Kohus komisjoni eest kindlaks määrata, kas seda erandit saab tegelikult kohaldada taotluses nimetatud dokumentide suhtes.
- 92 Järelikult oli komisjon põhimõtteliselt kohustatud läbi viima konkreetse ja individuaalse hindamise taotluses nimetatud iga dokumenti suhtes, et hinnata erandite kohaldatavust või osalise juurdepääsu võimalust.

93 Kuid kuna komisjon antud juhtumi puhul loobus hindamise läbiviimisest, siis tuleb järgnevalt tuvastada, kas institutsioonil on õigus täielikult keelduda juurdepääsuõiguse andmisest põhjusel, et tema arvates kaasneb kõnealuse hindamisega väga suur töömaht.

— Erandi kohaldamine seoses konkreetse ja individuaalse hindamisega kaasneva töömahuga

94 Määruse nr 1049/2001 artikli 6 lõige 3 sätestab: „Kui taotlus käsitleb väga pikka dokumenti või väga paljusid dokumente, võib institutsioon taotlejaga mitteametlikult nõu pidada, et leida õiglane lahendus.”

95 Toimikust nähtub, et hageja ja komisjon kohtusid 24. juulil 2002, kuid see koosolek ja järgnev asjaajamine ei viinud lahenduseni.

96 Määrus nr 1049/2001 ei sisalda ühtegi sätet, mis selgesõnaliselt võimaldaks institutsioonil — koos taotlejaga õiglase lahenduse leidmata jäämise korral — piirata hindamise ulatust, mida ta peaks tavapäraselt juurdepääsu taotlusele vastamiseks läbi viima.

97 Vaidlustatud otsuse sissejuhatavas osas õigustab komisjon asjaomaste dokumentide suhtes konkreetse ja individuaalse hindamise läbiviimata jätmist proportsionaalsuse põhimõttele viidates. Muu hulgas märkis komisjon, et „tulenevalt proportsionaalsuse põhimõttest, ei ole vajalik ega ka otstarbeks hinnata neid dokumente, mis ei kuulu nimetatud kategooriatesse.” Samuti viitas komisjon proportsionaalsuse põhimõttele vaidlustatud otsuse punktides 10, 13 ja 24.

- 98 Seega tuleb tuvastada, kas määruse nr 1049/2001 alusel esitatud juurdepääsu taotluses nimetatud dokumentide konkreetset ja individuaalset hindamist on lubatud läbi viimata jätta proportsionaalsuse põhimõttele tuginedes.
- 99 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale nõuab proportsionaalsuse põhimõte, et ühenduse institutsioonide võetud meetmed ei ületaks määra, mis on asjakohane ja vajalik taotletud eesmärkide saavutamiseks; et juhul, kui on võimalik valida mitme asjakohase meetme vahel, siis tuleb võtta kõige vähem koormav meede ning et kaasnev ebasoodne olukord ei tohi üle kaaluda taotletud eesmärke (Euroopa Kohtu 5. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-157/96: National Farmer's Union jt, EKL 1998, lk I-2211, punkt 60 ja Esimese Astme Kohtu 27. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas T-211/02: Tideland Signal v. komisjon, EKL 2002, lk II-3781, punkt 39). Samuti nõuab proportsionaalsuse põhimõte, et tehtavad erandid ei ületaks määra, mis on asjakohane ja vajalik eesmärgi saavutamiseks (Euroopa Kohtu 15. mai 1986. aasta otsus kohtuasjas 222/84: Johnston, EKL 1986, lk 1651, punkt 38 ja eespool punktis 69 viidatud kohtuotsus Hautala v. nõukogu, punkt 85).
- 100 Järelikult on põhimõtteliselt tegemist ilmse proportsionaalsuse põhimõtte rikkumisega, kui institutsioon keeldub juurdepääsu taotluse esemeks olevate dokumentide konkreetsest ja individuaalsest hindamisest. Kõnealuste dokumentide konkreetne ja individuaalne hindamine võimaldab institutsioonil saavutada eesmärki, mida on taotletud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõigetes 1–3 sätestatud eranditega, ning hindamise tulemusena selguvad need vähesed dokumendid, mille suhtes tuleb kas osaliselt või täielikult kohaldada erandeid. Seega on tegemist meetmega, mis on taotleja juurdepääsuõiguse suhtes vähem piirav kui juurdepääsust täielik keeldumine.
- 101 Kuid tuleb arvestada ka selliste juhtudega, kui taotleja esitab määruse nr 1049/2001 alusel juurdepääsu taotluse, mis käsitleb ilmselgelt triviaalsetel põhjustel põhjendamatu paljusid dokumente, mistõttu võib tema taotluse menetlemine kaasa tuua töömahu suurenemise sel määral, et see võib institutsiooni tööd oluliselt takistada. Samuti tuleb mainida, et kui taotlusega on hõlmatud paljud dokumendid, siis

institutsiooni õigus leida koos taotlejaga „õiglane lahendus” määruse nr 1049/2001 artikli 6 lõike 3 kohaselt annab võimaluse arvestada, kuigi eriti piiratud viisil, nii taotleja huvidega kui ka hea halduse põhimõtte kohaldamisega.

102 Seega peab institutsioonile jääma võimalus — eriti juhtudel, kui dokumentide konkreetse ja individuaalse hindamisega kaasneb ebamõistlikult palju administratiivtööd — säilitada tasakaal dokumentidele üldsuse juurdepääsu võimaldamise ja sellega kaasneva töömahu vahel, et sellistel juhtudel tagada hea halduse põhimõtte kohaldamine (vt analoogia alusel eespool punktis 69 viidatud kohtuotsus Hautala v. nõukogu, punkt 86).

103 Kuid seda võimalust saab siiski kohaldada erandjuhtudel.

104 Esiteks, määruse nr 1049/2001 alusel esitatud juurdepääsu taotluses nimetatud dokumentide konkreetne ja individuaalne hindamine on institutsiooni elementaarne kohustus taotlusele vastamisel.

105 Teiseks, üldsuse juurdepääs institutsioonide dokumentidele on põhimõtteline lahendus, samas kui keeldumine on erand (vt analoogia alusel toimumisjuhendi kohaldamise põhimõttega seoses kohtuotsus Kuijer II, punkt 55).

106 Kolmandaks tuleb erandeid dokumentidele juurdepääsu põhimõttest tõlgendada kitsalt (vt analoogia alusel seoses toimumisjuhendiga Esimese Astme Kohtu 10. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas T-111/00: British American Tobacco

International (Investments) *v.* komisjon, EKL 2001, lk II-2997, punkt 40). Asjassepuutuv kohtupraktika õigustab ennekõike seda, et eriti kitsalt tuleb tõlgendada hoolsusele kehtestatud piiranguid, mida institutsioon peab erandi kohaldamise otsustamisel tavapäraselt üles näitama, kuna alates taotluse kättesaamise hetkest suurendavad need piirangud juurdepääsuõiguse riivamise ohtu.

- 107 Neljandaks, paljudel juhtudel võib komisjoni kaalutusõigus, kui komisjon otsustab jätta konkreetse ja individuaalse hindamise läbi viimata, kuigi see on vajalik, minna vastuollu hea halduse põhimõttega, mis on ühenduse õigusest tulenev tagatis haldusmenetluses ja millega on seotud pädeva institutsiooni kohustus hinnata hoolikalt ja erapooletult kõiki asjaga seotud aspekte (Esimese Astme Kohtu 24. jaanuari 1992. aasta otsus kohtuasjas T-44/90: *La Cinq v. komisjon*, EKL 1992, lk II-1, punkt 86 ning 11. juuli 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades T-528/93, T-542/93, T-543/93 ja T-546/93: *Métropole télévision jt v. komisjon*, EKL 1996, lk II-649, punkt 93).
- 108 Viiendaks, põhimõtteliselt ei ole taotlejale juurdepääsuõiguse võimaldamisega kaasneva töömahu ja taotleja huvi arvestamine kõnealuse õiguse ulatuse muutmisel asjakohane.
- 109 Mis puudutab taotleja huvi, siis vastavalt määruse nr 1049/2001 artikli 6 lõikele 1 ei ole taotleja kohustatud taotlust põhjendama, mistõttu tavapäraselt ei pea ta oma huvi tõendama.
- 110 Mis puudutab töömahtu, mis on vajalik taotluse menetlemiseks, siis on määrukses nr 1049/2001 selgesõnaliselt ette nähtud võimalus, et juurdepääsu taotlus käsitleb paljusid dokumente, kuna artikli 7 lõikes 3 ja artikli 8 lõikes 2 on sätestatud, et nii esmakordse kui ka kordustaotluse tähtaegu võib erandjuhtudel pikendada, näiteks kui taotlus käsitleb väga pikka dokumenti või väga paljusid dokumente.

- 111 Kuuendaks, taotluse menetlemiseks vajaminev töömaht ei sõltu mitte ainult taotluses nimetatud dokumentide arvust ja mahust, vaid ka nende laadist. Järelikult, väga paljude dokumentide konkreetse ja individuaalse hindamise vajadus iseenesest ei näita juurdepääsu taotluse menetlemiseks vajalikku töömahtu, kuna töömaht sõltub samuti sellest, kuivõrd põhjalikku hindamist eeldatakse.
- 112 Järelikult on ainult erandjuhtudel, kui dokumentide konkreetse ja individuaalse hindamisega kaasneva administratiivtöö maht kujuneb eriti suureks, ületades selle, mida võib mõistlikult nõuda, lubatud erandi tegemine dokumentide hindamise kohustusest (vt analoogia alusel kohtuotsus Kuijer II, punkt 57).
- 113 Kuna institutsioonide dokumentidele juurdepääsu õigus on põhimõtteline lahendus, siis lasub taotlusest tuleneva töömahu ebamõistlikkusega seotud erandile tugineval institutsioonil kohustus tõendada töömahu suurust.
- 114 Juhul kui institutsioon on tõendanud, et juurdepääsu taotluses nimetatud dokumentide konkreetse ja individuaalse hindamisega kaasneb ebamõistlikult suur administratiivtöö maht, siis on ta kohustatud taotlejaga nõu pidama ühest küljest selleks, et kindlaks teha või paluda taotlejal täpsustada, milline on taotleja huvi kõnealuste dokumentide saamise suhtes, ning teisest küljest konkreetset kaaluda, millised on võimalused kohaldada meedet, mis oleks vähem koormav kui konkreetne ja individuaalne hindamine. Kuna dokumentidele juurdepääsu õigus on põhimõte, on institutsioon neis tingimustes kohustatud valima sellise meetme, mis on taotlejale kõige soodsam juurdepääsuõiguse seisukohast, kuid millega ei kaasne ebamõistlikult suurt töömahtu.

- 115 Järelikult võib institutsioon loobuda konkreetse ja individuaalse hindamise läbiviimisest alles pärast seda, kui ta on tegelikult uurinud kõiki teisi võimalikke meetmeid ning oma otsuses üksikasjalikult selgitanud põhjuseid, miks ka teiste meetmetega oleks kaasnenud ebamõistlikult suur töömaht.
- 116 Seega tuleb antud juhtumi puhul tuvastada, kas komisjon oli olukorras, kus taotluses nimetatud dokumentide konkreetse ja individuaalse hindamisega oleks kaasnenud ebamõistlikult suur töömaht, nii et arvesse võttes hageja huve, võis ta konkreetset kaalutleda teisi taotluse menetlemise viise selleks, et võimaluse korral kohaldada tema töömahu seisukohalt vähem koormavat meetet.
- 117 Seoses küsimusega, kas taotluses nimetatud iga dokumendi konkreetne ja individuaalne hindamine oli ebamõistlik, tuleb mainida, et vaidlustatud otsusest ei selgu Lombard-klubi toimiku dokumentide täpne arv, vaid ainult selles sisalduvate lehtede arv. Ainult viiest lehtede arvule ei piisa, et hinnata töömahtu, mis on vajalik konkreetse ja individuaalse hindamise läbiviimiseks. Ent kui ühest küljest arvestada vaidlustatud otsuses komisjoni poolt kindlaks määratud kategooriaid ja teisest küljest toimiku laadi, siis selgub toimikust, et nimetatud dokumente oli väga palju.
- 118 Liiatigi kujutab endast väga töömahukat ülesannet enam kui 47 000 leheküljest koosneva toimiku läbivaatamine, mis sisaldab arvukalt selliseid dokumente nagu need, mille komisjon on määranud kategooriatesse.
- 119 Esiteks selgub, et Lombard-klubi toimiku dokumendid on paigutatud kronoloogilisse järjestusse. Selles suhtes täpsustas komisjon kohtuistungil, et vaidlustatud

otsuse kuupäeva arvesse võttes ei olnud hageja taotluses nimetatud dokumendid veel määruse nr 1049/2001 artiklis 11 sätestatud registrisse kandmise esemeks, mille katvus peab vastavalt komisjoni 5. detsembri 2001. aasta otsuse, millega muudeti töökorda, artikli 8 lõikele 1 järk-järgult suurenema.

- 120 Teiseks, silmas pidades komisjoni kindlaks määratud põhikategooriaid ja vaidlustatud otsuse põhjendusi, tuleb nõustuda, et hageja taotluses nimetatud dokumendid sisaldavad palju teavet, mille suhtes tuleb läbi viia konkreetne hindamine selleks, et teha otsus juurdepääsuõigust käsitleva erandi kohaldamise kohta, ning eriti selleks, et kindlaks teha selline dokumentides sisalduv teave, mis võiks kahjustada Lombard-klubi toimikus nimetatud pankade ärihuve.
- 121 Kolmandaks, seoses komisjoni kindlaks määratud peamiste kategooriatega tuleb samuti nõustuda, et Lombard-klubi toimik sisaldab arvukalt dokumente, mille on koostanud kolmandad isikud. Järelikult võib toimikus sisalduvate dokumentide konkreetse ja individuaalse hindamisega kaasnev töömaht suureneda, sest nende kolmandate isikutega võib olla vaja määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 4 kohaselt konsulteerida.
- 122 Seega, antud juhtumi puhul ilmneb, et mitme teguri tõttu võib Lombard-klubi toimiku kõikide dokumentide konkreetse ja individuaalse hindamisega kaasneda väga suur töömaht. Ilma et oleks vaja võtta lõplikku seisukohta selles suhtes, kas need tegurid tõendavad piisava kindlusega, et nõutava töö maht ületab selle, mida võib komisjonilt mõistlikkuse piires nõuda, tuleb siiski märkida, et vaidlustatud otsus, millega üleüldse keelduti hagejale andmast igasugust juurdepääsuõigust, oleks õiguspärane ainult juhul, kui komisjon oleks eelnevalt konkreetselt põhjendanud, miks iga dokumendi konkreetse ja individuaalse hindamise teiste alternatiividega oleks samuti kaasnenud ebamõistlikult suur töömaht.

- 123 Käesolevas asjas teatas hageja 14. juunil 2002 komisjonile, et tema taotluse eesmärk on hankida tõendusmaterjali, mida ta kasutaks BAWAG-i vastu Austria kohtutes algatatud menetluste raames.
- 124 On teada, et 24. juulil 2002 peetud koosolekul, kus osalesid komisjoni ametnikud, tegid VKI esindajad ettepaneku, et hagejale antaks võimalus kinnitada kirjalikult, et ta kasutab saadud teavet ainult tarbijate kaitse eesmärgil.
- 125 Lisaks osutas hageja 26. septembri 2002. aasta kordustaotluses, et tal ei ole esmast huvi komisjoni sisedokumentide vastu, mille peale jättis komisjon need dokumendid vaidlustatud otsuses analüüsist välja.
- 126 Vaatamata neile asjaoludele, ei nähtu vaidlustatud otsuse põhjendustest, et komisjon oleks konkreetselt ja ammendavalt kaalunud erinevaid võimalikke alternatiive, millega ei oleks kaasnenud ebamõistlikult suurt töömahtu, kuid mis oleksid suurendanud hageja juurdepääsu võimalust vähemalt osale tema taotluses nimetatud dokumentidele.
- 127 Nii väitis komisjon vaidlustatud otsuses „teise võimalusena”, et Lombard-klubi otsuse avaldamine on piisav selleks, et „kaitsta” hageja huve.

- 128 Vaidlustatud otsuse punktis 24 keeldus komisjon osalise juurdepääsuõiguse andmisest Lombard-klubi toimiku dokumentidele, mida ta põhjendas järgmiselt:

„Selleks, et teha otsus teie taotluse kohta, oleme me jaotanud kõik toimiku dokumendid kategooriatesse ning osaliselt ka alakategooriatesse. Teine võimalus oleks olnud hindamise läbiviimine iga dokumendi suhtes eraldi ja vajaduse korral konsulteerimine kolmandate isikutega. Antud juhul sisaldab toimik rohkem kui 47 000 lehekülge, kui välja arvata sisedokumendid. Kategooriate alusel läbiviidud hindamise tulemusena selgus, et peale mõne üksiku juba avaldatud dokumendi on enamik toimiku dokumente hõlmatud määruses sätestatud eranditega ning et iga dokumendi hindamisega kaasneks komisjoni jaoks ebakohane ja ebalproportsionaalne töömaht. Pealegi ei teeniks suure tõenäosusega teiste dokumentide või nende osade avaldamine ei VKI huve, mis seondub asjaomaste pankade seadusvastase tegevuse tõendamise tsiviilmenetluses, ega ka teisi avalikke huve.”

- 129 Seega nähtub, et komisjon võttis hageja huvi arvesse väga teisejärgulise kaalutusena, võrreldes tagajärgi, mis võivad olla kahel menetlemisviisil, nimelt, ühest küljest Lombard-klubi toimiku dokumentide individuaalsel hindamisel ning teisest küljest hindamisel, mis piirdub kategooriatega, millesse on jaotatud need samad dokumendid vastavalt laadile.

- 130 Siiski ei selgu vaidlustatud otsuse põhjendustest, et komisjon oleks hinnanud konkreetselt, täpselt ja asjaolusid arvestades, esiteks teisi võimalikke alternatiive oma töömahu vähendamiseks, ning teiseks põhjusi, mis oleksid tal võimaldanud loobuda igasugusest hindamisest selle asemel, et võimaluse korral kohaldada kõige vähem piiravat meetet hageja juurdepääsuõiguse suhtes. Vaidlustatud otsusest ei nähtu, et seoses kronoloogilises järjestuses toimikus sisalduvate dokumentide kindlaksmääramisega oleks komisjon tõsiselt uurinud võimalust nõude esitamiseks asjaomastele Lombard-klubi toimikuga seotud pankadele, et viimased teataksid komisjonile dokumentide edastamise kuupäevad, mis oleks komisjonil võimaldanud leida üles teatud dokumendid palju lihtsamini. Liititigi, kui komisjon märkis kostja vastuses, et

sisukorra koostamine oleks ebaproportsionaalne ülesanne, siis sellise võimaluse uurimist ei ole mainitud vaidlustatud otsuses ning seetõttu ei saa järeldada, et tegemist oleks olnud konkreetse uurimisega. Lõpuks ei nähtu vaidlustatud otsusest ka seda, et komisjon oleks hinnanud töömahtu, mis oleks kaasnenud nende üksikute dokumentide kindlakstegemise ning seejärel konkreetse ja individuaalse hindamisega, mis kõige tõenäolisemalt oleksid olnud piisavad selleks, et viivitamatult ja esialgu võib-olla osaliselt rahuldada hageja huve.

- 131 Komisjoni täielik keeldumine hagejale toimikule juurdepääsu andmisest on õiguslik viga. Seega on esimene ja neljas õiguslik alus vastuvõetavad. Ilma teisi hageja esitatud õiguslikke aluseid käsitlemata tuleb vaidlustatud otsus tühistada.

Dokumentide esitamise nõue

- 132 Ühenduse kohus otsustab asja asjaolusid arvesse võttes ning vastavalt kodukorra sätetele uurimismeetmete kohta, kas dokument tuleb esitada (Euroopa Kohtu 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-196/99 P: *Aristrain v. komisjon*, EKL 2003, lk I-11049, punkt 67).

- 133 Kuna hageja esimene ja neljas õiguslik alus on vastuvõetavad, ilma et oleks vaja hinnata kõnealuseid dokumente, siis ei ole käesolevas asjas vaja määrata taotletud dokumentide esitamist.

Kohtukulud

- 134 Kodukorra artikli 87 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna kohtuotsus on tehtud komisjoni kahjuks, mõistetakse kohtukulud vastavalt hageja nõudele temalt välja.
- 135 Vastavalt Esimese Astme Kohtu kodukorra artikli 87 lõike 4 kolmandale lausele võib kohus nõuda, et menetlusse astuja kannab oma kohtukulud ise. Käesolevas asjas kannavad menetlusse astujad oma kohtukulud ise.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ESIMESE ASTME KOHUS (esimene laiendatud koda)

otsustab:

1. Tühistada otsus D (2002) 330472, mis käsitleb asja COMP/36.571/D-1: Austria pangad — „Lombard-klubi” haldustoimikule juurdepääsu taotlust.

2. **Mõista kohtukulud välja komisjonilt.**

3. **Jätta menetlusse astujate kulud nende endi kanda.**

Vesterdorf

Jaeger

Mengozzi

Martins Ribeiro

Labucka

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 13. aprillil 2005 Luxembourgis.

Kohtusekretär

Koja esimees

H. Jung

B. Vesterdorf