



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

25 päivänä syyskuuta 2014\*

Oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta — Komission Saksan liittotasavallalle EU Pilot -menettelyssä lähettämät tietojensaantipyynnöt — Asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epääminen — Velvollisuus konkreettiseen ja asiakirjakohtaiseen arviointiin — Ylivoimainen yleinen etu — Oikeus tutustua asiakirjan osiin — Perusteluvelvollisuus

Asiassa T-306/12,

**Darius Nicolai Spirlea** ja **Mihaela Spirlea**, kotipaikka Capezzano Pianore (Italia), edustajinaan aluksi asianajajat V. Foerster ja T. Pahl, sittemmin Foerster ja E. George,

kantajina,

joita tukevat

**Tanskan kuningaskunta**, asiamiehinään aluksi V. Pasternak Jørgensen ja C. Thorning, sittemmin Thorning ja K. Jørgensen,

**Suomen tasavalta**, asiamiehenään S. Hartikainen,

ja

**Ruotsin kuningaskunta**, asiamiehinään aluksi C. Meyer-Seitz, A. Falk, C. Stege, S. Johannesson, U. Persson, K. Ahlstrand-Oxhamre ja H. Karlsson, sittemmin Meyer-Seitz, Falk, Persson, L. Swedenborg, C. Hagerman ja E. Karlsson,

väliintulijoina,

vastaan

**Euroopan komissio**, asiamiehenään P. Costa de Oliveira, avustajinaan aluksi asianajajat A. Krämer ja R. Van der Hout, sittemmin Van der Hout,

vastaajana,

jota tukevat

**Tšekin tasavalta**, asiamiehinään M. Smolek, T. Müller ja D. Hadroušek,

ja

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

**Espanjan kuningaskunta**, asiamiehenään aluksi asianajaja S. Centeno Huerta, sittemmin asianajaja M. J. García-Valdecasas Dorrego,

väliintulijoina,

jossa vaaditaan kumoamaan 21.6.2012 tehty komission päätös, jolla kantajilta on evätty oikeus tutustua kahteen tietojensaantipyyntöön, jotka komissio on 10.5. ja 10.10.2011 lähettänyt Saksan liittotasavallalle EU Pilot -menettelyssä 2070/11/SNCO,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. Gratsias sekä tuomarit M. Kancheva (esittelevä tuomari) ja C. Wetter,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Andová,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.3.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

### tuomion

#### Asiaa koskevat oikeussäännöt

##### *Oikeus tutustua asiakirjoihin*

- 1 SEUT 15 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta jäljempänä tämän kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti.

Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annettavilla asetuksilla asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi.

Kukin toimielin, elin tai laitos varmistaa työskentelynsä avoimuuden ja täsmentää omassa työjärjestyksessään toisessa alakohdassa tarkoitettujen asetusten mukaisesti erityismääräykset oikeudesta tutustua toimielimen, elimen tai laitoksen asiakirjoihin.

– –”

- 2 Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus tutustua asiakirjoihin”, määrätään seuraavaa:

”Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta.”

3 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) määritellään ne periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat oikeutta tutustua kyseisten toimielinten asiakirjoihin.

4 Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämän asetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määritellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset [SEUT 15 artiklan 3 kohdan] mukaisesti.”

5 Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi pääsääntöisesti oltava yleisön tutustuttavissa. Tiettyjä yleisiä ja yksityisiä etuja on kuitenkin suojattava poikkeussäännöksin. Toimielimillä olisi oltava mahdollisuus suojata sisäisiä keskustelujaan ja neuvottelujaan silloin, kun se on välttämätöntä, jotta voidaan turvata toimielinten kyky hoitaa tehtäviään. Poikkeuksia arvioidessaan toimielinten olisi kaikilla unionin toiminnan aloilla otettava huomioon henkilötietojen suojaa koskevat yhteisön lainsäädännön periaatteet.”

6 Asetuksen N:o 1049/2001 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen tarkoituksena on

- a) määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat [SEUT 15 artiklan 3 kohdassa] tarkoitettua oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission, jäljempänä ’toimielimet’, asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin,
- b) luoda säännöt, jotka takaavat tämän oikeuden mahdollisimman helpon käytön, ja
- c) edistää asiakirjoihin tutustumismahdollisuutta koskevia hyviä hallintokäytäntöjä.”

7 Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin tässä asetuksessa määriteltyjen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

--

3. Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla.

--”

8 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

--

— tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.”

- 9 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat julkistetaan.”

#### *EU Pilot -menettely*

- 10 EU Pilot -menettely on Euroopan komission ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyömenettely, jolla voidaan selvittää, onko EU:n oikeutta noudatettu ja sovellettu oikein jäsenvaltioissa. Menettelyn tarkoituksena on EU:n oikeuden mahdollisten rikkomistilanteiden tehokas ratkaiseminen niin, että SEUT 258 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn viralliselta aloittamiselta voidaan mahdollisuuksien mukaan välttyä.
- 11 EU Pilot -menettelyn toiminnalliset näkökohdat on kuvailtu aluksi 5.9.2007 annetussa komission tiedonannossa ”Tulosten Eurooppa – Yhteisön lainsäädännön soveltaminen”(KOM(2007) 502 lopullinen). Erityisesti tämän tiedonannon 2.2 kohdassa, jonka otsikko on ”Työmenetelmien parantaminen”, todetaan seuraavaa:

”– Yhteisön lainsäädännön oikeaa soveltamista koskevat tiedustelut ja kantelut rekisteröitäisiin ja niihin vastattaisiin tulevaisuudessa samoin kuin nykyäänkin. – Jos asia edellyttää jäsenvaltion selvitystä tosiasioista tai oikeudellisesta kannasta, kysymys toimitettaisiin asianomaiseen jäsenvaltioon. – Jäsenvaltiolle annettaisiin nopea määräaika tarvittavien selvitysten, tietojen ja ratkaisujen antamiseen suoraan kansalaiselle tai yritykselle, ja se ilmoittaisi näistä komissiolle. Jos yhteisön lainsäädäntöä on rikottu, jäsenvaltioiden odotettaisiin korjaavan tilanne tai esittävän siihen ratkaisu vahvistetussa määräajassa. Jos jäsenvaltio ei ehdota ratkaisua, komissio toteuttaisi jatkotoimenpiteitä esimerkiksi rikkomusmenettelyn kautta voimassaolevan menettelyn mukaisesti. – Tapausten ratkaisu tallennettaisiin, jotta voitaisiin raportoida menettelystä ja mahdollisista jatkotoimista, myös rekisteröinnistä ja rikkomusmenettelyn aloittamisesta. Raporteissa mainittaisiin selvittämättä olevien ongelmien määrä, luonne ja vakavuus sekä se, tarvitaanko muita, kohdennettuja ongelmanratkaisujärjestelyjä tai räätälöityjä alakohtaisia aloitteita. Näiden toimenpiteiden avulla voitaisiin osaltaan vähentää rikkomusmenettelyjä ja tehostaa niiden hallinnointia. Komissio ehdottaa, että vuonna 2008 järjestetään pilottihanke, johon osallistuisi ensin muutamia jäsenvaltioita ja joka voitaisiin laajentaa kaikkiin jäsenvaltioihin ensimmäisestä toimintavuodesta tehdyn arvioinnin jälkeen. –”

#### **Asian tausta**

- 12 Kantajat Darius Nicolai Spirlea ja Mihaela Spirlea ovat elokuussa 2010 kuolleen lapsen vanhempia, ja lapsen kuoleman väitetään johtuneen hänelle Düsseldorfissa (Saksa) sijaitsevassa yksityisklinikassa annetusta kantasoluhoidosta.
- 13 Kantajat tekivät 8.3.2011 päivätyllä kirjeellä komission terveysasioiden pääosastolle kantelun, jossa he katsoivat pääasiallisesti, että se, että yksityisklinikan oli ollut mahdollista harjoittaa toimintaansa, johtui Saksan viranomaisten laiminlyönneistä, joilla nämä olivat rikkoneet pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävistä lääkkeistä sekä direktiivin 2001/83/EY ja asetuksen (EY) N:o 726/2004 muuttamisesta 13.11.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1394/2007 (EUVL L 324, s. 121) säännöksiä.

- 14 Tämän kantelun johdosta komissio aloitti EU Pilot -menettelyn, jonka asianumero oli 2070/11/SNCO, ja otti yhteyttä Saksan viranomaisiin sen selvittämiseksi, miltä osin kantajien kantelussaan kuvailemat yksityisklinikan toimintaan liittyvät tapahtumat mahdollisesti olisivat asetuksen N:o 1394/2007 vastaisia.
- 15 Erityisesti komissio lähetti Saksan liittotasavallalle 10.5. ja 10.10.2011 kaksi tietojensaantipyyntöä, joihin tämä vastasi 7.7. ja 4.11.2011.
- 16 Kantajat pyysivät 23.2. ja 5.3.2012, että he saisivat asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tutustua kantelun käsittelyä koskeviin tietoihin. He pyysivät erityisesti saada tutustua Saksan liittotasavallan 4.11.2011 toimittamiin huomautuksiin ja komission tietojensaantipyyntöihin.
- 17 Komissio epäsi 26.3.2012 kahdella erillisellä kirjeellä kantajilta oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin.
- 18 Kantajat esittivät 30.3.2012 komissiolle asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun uudistetun pyynnön.
- 19 Komissio ilmoitti 30.4.2012 kantajille, että kantelussa esitettyjen tietojen ja Saksan viranomaisten komission tietojensaantipyyntöjen johdosta toimittamien huomautusten perusteella komissio ei voinut todeta, että Saksan liittotasavalta olisi väitetyllä tavalla rikkonut Euroopan unionin oikeutta ja erityisesti asetusta N:o 1394/2007. Komissio ilmoitti kantajille myös, että jolleivät he toimita lisänäyttöä, tutkinta on tarkoitus lopettaa.
- 20 Komissio ilmoitti 21.6.2012 lähettämällään kirjeellä kieltäytyvänsä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla antamasta kantajille oikeutta tutustua pyydettyihin asiakirjoihin (jäljempänä riidanalainen päätös). Komissio katsoi pääasiallisesti, että komission EU Pilot -menettelyssä 2070/11/SNCO Saksan liittotasavallalle 10.5. ja 10.10.2011 lähettämien tietojensaantipyyntöjen (jäljempänä riidanalaiset asiakirjat) sisällön ilmaiseminen saattaisi vaarantaa Saksan liittotasavaltaa kohtaan aloitetun tutkintamenettelyn asianmukaisen kulun. Lisäksi se katsoi, ettei asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu tutustuminen asiakirjan osaan ollut tässä tapauksessa mahdollista. Lopuksi komissio totesi, ettei asiassa ollut sellaista asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosassa tarkoitettua ylivoimaista yleistä etua, jonka vuoksi riidanalaisten asiakirjojen ilmaiseminen olisi perusteltua.
- 21 Komissio ilmoitti 27.9.2012 kantajille, että EU Pilot -menettely 2070/11/SNCO oli lopullisesti päätetty.

### **Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset**

- 22 Kantajat nostivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.7.2012 toimittamallaan kannekirjelmällä nyt esillä olevan kanteen.
- 23 Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta toimittivat kirjaamoon 30., 15. ja 19.10.2012 väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen kantajien vaatimuksia.
- 24 Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta toimittivat kirjaamoon 22.10. ja 28.9.2012 väliintulohakemukset, joissa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.
- 25 Unionin yleinen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) hyväksyi väliintulohakemukset 10.10.2012 antamallaan määräyksellä.

- 26 Unionin yleisen tuomioistuimen tuomareiden osittaisen vaihtumisen jälkeen esittelevä tuomari sijoitettiin kahdeksanteen jaostoon, jonka käsiteltäväksi asia sen vuoksi siirrettiin.
- 27 Unionin yleinen tuomioistuin määräsi 5.2.2014 antamallaan määräyksellä työjärjestyksensä 65 artiklan b alakohdan, 66 artiklan 1 kohdan ja 67 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan nojalla komission esittämään riidanalaiset asiakirjat ja määräsi, että asiakirjoja ei saateta kantajien eikä väliintulijoiden tietoon tässä oikeudenkäynnissä. Komissio noudatti tätä kehotusta asetetussa määräajassa.
- 28 Unionin yleinen tuomioistuin kehotti 6.2.2014 työjärjestyksen 64 artiklassa tarkoitettuna prosessinjohtotoimena kantajia ja komissiota esittämään huomautuksensa siitä, millä tavoin yhdistetyissä asioissa C-514/11 P ja C-605/11 P, LNP ja Suomi, 14.11.2013 annettu unionin tuomioistuimen tuomio tulisi ottaa huomioon nyt käsiteltävän asian ratkaisussa. Asianosaisten ja muut osapuolet vastasivat tähän pyyntöön asetetussa määräajassa.
- 29 Unionin yleinen tuomioistuin päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.
- 30 Asianosaisten ja muiden osapuolten suulliset lausumat ja niiden yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamat vastaukset kuultiin 6.3.2014 pidetyssä istunnossa.
- 31 Kantajat vaativat Tanskan kuningaskunnan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan tukemina, että unionin yleinen tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen
  - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 32 Komissio vaatii Tšekin tasavallan ja Espanjan kuningaskunnan tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin
- hylkää kanteen perusteettomana
  - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

### **Oikeudellinen arviointi**

- 33 Kantajat vetoavat pääasiallisesti neljään kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan rikkomista, toinen saman asetuksen 4 artiklan 6 kohdan rikkomista, kolmas perusteluvollisuuden laiminlyöntiä ja neljäs kantelijan asemasta yhteisön oikeuden rikkomista koskevissa asioissa Euroopan parlamentille ja Euroopan oikeusasiamiehelle 20.3.2002 annetun komission tiedonannon (KOM(2002) 141 lopullinen) (EYVL C 244, s. 5; jäljempänä 20.3.2002 annettu tiedonanto) rikkomista.

*Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan rikkomista*

- 34 Kantajien ensimmäinen kanneperuste jakautuu kahteen osaan. Ensimmäinen osa koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn tutkintatoimien tarkoituksiin liittyvän poikkeuksen virheellistä tulkintaa. Jälkimmäinen osa koskee arviointivirhettä riidanalaiisten asiakirjojen ilmaisemista edellyttävän, saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosassa tarkoitettua ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa koskevassa kysymyksessä.

Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan virheellistä tulkintaa

– Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 35 Kantajat katsovat, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa siten, että komissiolla oli oikeus kieltäytyä EU Pilot -menettelyyn liittyvien asiakirjojen ilmaisemisesta tutkimatta niitä konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Kantajat katsovat lähinnä, ettei ole hyväksyttävää olettaa, ettei lähtökohtaisesti mitään EU Pilot -menettelyihin liittyviä asiakirjoja voida ilmaista niitä pyytäjille vaarantamatta näiden menettelyjen tarkoitusta. Kantajien mukaan EU Pilot -menettelyjä ei voida rinnastaa SEUT 258 artiklassa tarkoitettuihin jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin, ja komission olisi tästä syystä pitänyt tutkia tässä tapauksessa jokainen riidanalainen asiakirja ja selittää vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti niihin tutustumisen esteenä olevat erityiset syyt.
- 36 Lisäksi kantajat väittävät, että toisin kuin riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, yleistä olettamaa EU Pilot -menettelyihin liittyviin asiakirjoihin tutustumisen epäämistä ei voida johtaa oikeuskäytännöstä, jossa tällainen olettama hyväksytään valtiontukien valvontamenettelyihin liittyvien asiakirjojen osalta (asia C-139/07 P, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomio 29.6.2010, Kok., s. I-5885), eikä oikeuskäytännöstä, jossa tällainen olettama hyväksytään jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin liittyvien asiakirjojen osalta (T-191/99, Petrie ym. v. komissio, tuomio 11.12.2001, Kok., s. II-3677 ja asia T-29/08, LPN v. komissio, tuomio 9.9.2011, Kok., s. II-6021).
- 37 Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta tukevat näitä perusteluja korostamalla erityisesti, ettei niitä syitä, joiden vuoksi unionin tuomioistuin ja unionin yleinen tuomioistuin ovat kantajien mainitsemissa tuomioissa päätyneet tunnustamaan tutustumisen epäämistä koskevan yleisen olettaman olemassaolon, voida soveltaa analogisesti tässä tapauksessa varsinkaan sen vuoksi, että EU Pilot -menettelyissä sekä asian aineellinen sisältö, laajuus ja arkaluonteisuus että hyväksyttävä tarve tiedon saantiin kyseessä olevista asiakirjoista vaihtelevat. Jos yleinen olettama hyväksyttäisiin näin laajasti, asetuksessa N:o 1049/2001 vahvistettu avoimuusperiaate tehtäisiin lisäksi aivan selvästi sisällöttömäksi. Ruotsin kuningaskunta katsoo toissijaisesti, että komission olisi joka tapauksessa pitänyt tutkia, oliko kyseistä olettamaa todella sovellettava tässä tapauksessa.
- 38 Komissio, Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta kiistävät kantajien perustelut. Ne toteavat erityisesti, että EU Pilot -menettelyn tarkoituksena on unionin oikeuden mahdollisten rikkomisten nopea ja tehokas lopettaminen erityisesti sovintoratkaisuun pääsemisen avulla. Jos sen sijaan komission ja asianomaisen jäsenvaltion välisen mielipiteiden vaihdon sisältö ilmaistaan, erityisesti jäsenvaltioiden halu yhteistyön tekemiseen luottamuksellisen ilmapiirin vallitessa vaarantuu. Ne vetoavat lisäksi siihen, että EU Pilot -menettely on pelkästään valtiontukien valvontamenettelyn ja jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn muunnelma ja että niihin liittyvien asiakirjojen osalta oikeuskäytännössä tunnustettua yleistä olettamaa on sen vuoksi voitava soveltaa myös EU Pilot -menettelyn asiakirjoihin. Lopuksi komissio huomauttaa, että se tarkisti yleistä olettamaa koskevien edellytysten täyttymisen tässä asiassa ja että se joka tapauksessa tutki riidanalaiset asiakirjat konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Jos komission ja kyseessä olevan jäsenvaltion välisen kirjeenvaihdon sisällöstä annettaisiin tieto, erityisesti jäsenvaltioiden tahto toimia yhteistyössä keskinäisen luottamuksen ilmapiirissä vaarantuisi.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 39 Kantajat Tanskan kuningaskunnan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan tukemina arvostelevat komissiota siitä, että tämä on riidanalaisessa päätöksessä soveltanut yleistä olettamaa, jonka mukaan EU Pilot -menettelyyn liittyvät asiakirjat ovat ryhmänä sellaisia, ettei niitä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla voida ilmaista yleisölle. Ne

huomauttavat, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission oli tutkittava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti jokainen tutustuttavaksi pyydetty asiakirja ja että sen oli pyynnön evätessään selitettävä syyt, joiden vuoksi asiakirjaan tai sen osaan tutustuminen olisi voinut vahingoittaa tällä säännöksellä suojattavaa tavoitetta.

- 40 SEUT 15 artiklan 3 kohdan mukaan kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin saman määräyksen mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti.
- 41 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksella N:o 1049/2001 pyritään antamaan yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, kuten sen johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ja 1 artiklasta ilmenee. Tästä asetuksesta ja erityisesti sen johdanto-osan 11 perustelukappaleesta ja 4 artiklasta, jossa säädetään tältä osin sovellettavista poikkeuksista, ilmenee myös, että tutustumisoikeuteen sovelletaan kuitenkin tiettyihin yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin syihin perustuvia rajoituksia (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 51 kohta; yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010, Kok., s. I-8533, 69 ja 70 kohta ja em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 40 kohta).
- 42 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan sisältyvän poikkeuksen, johon komissio on vedonnut riidanalaisessa päätöksessä, nojalla toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä kyseessä olevan asiakirjan ilmaisemista (em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 42 kohta).
- 43 On syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen perustelemiseksi, että toimielin päättää olla antamatta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei lähtökohtaisesti riitä, että tämä asiakirja kuuluu jonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa mainitun toiminnan alaan. Asianomaisen toimielimen on myös selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan mainitussa artiklassa säädetyllä poikkeuksella (em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 53 kohta; em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 72 kohta ja em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 44 kohta).
- 44 Tässä tapauksessa on ensinnäkin syytä todeta, että kantajat ovat pyytäneet saada tutustua asetuksen N:o 1049/2001 nojalla sekä komission Saksan liittotasavallalle EU Pilot -menettelyssä 2070/11/SNCO lähettämiin tietojensaantipyyntöihin että kyseisen jäsenvaltion komissiolle 4.11.2011 näihin pyyntöihin vastatessaan toimittamiin huomautuksiin. Vaikka komissio on riidanalaisessa päätöksessä evännyt kantajien pyynnön kaikkien näiden asiakirjojen osalta, kantajien oikeudenkäyntikirjelmistä ilmenee, ettei Saksan liittotasavallan 4.11.2011 päivätyihin huomautuksiin tutustumisen epääminen ole tämän oikeudenkäynnin kohteena.
- 45 Toiseksi on todettava, että Saksan liittotasavaltaa kohtaan aloitettu EU Pilot -menettely oli käynnissä riidanalaisen päätöksen tekemisen ajankohtana (ks. edellä 20 ja 21 kohta). Kantajat kuten myöskään heitä väliintulijoina tukevat jäsenvaltiot eivät tältä osin kiistä, että riidanalaiset asiakirjat liittyvät asetuksen N:o 1049/2011 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohtassa tarkoitettuihin ”tutkintatoimiin”. Joka tapauksessa 5.9.2007 annetusta tiedonannosta (ks. edellä 11 kohta) ilmenee, että EU Pilot -menettelyjen tarkoituksena on tutkia, onko unionin oikeutta noudatettu ja sovellettu oikein jäsenvaltioissa. Tätä varten komissio käyttää tavallisesti tietojensaantipyyntöihin, joita lähetetään sekä asianomaisille jäsenvaltioille että niille kansalaisille ja yrityksille, joita asia koskee. Erityisesti EU Pilot -menettelyn 2070/11/SNCO yhteydessä komissio tutki, saattoivatko kantajien kantelussaan kuvaamat seikat tosiasiallisesti merkitä sitä, että Saksan liittotasavalta olisi rikkonut asetusta N:o 1394/2007. Tältä osin komissio lähetti ensin tietojensaantipyyntöjä kyseiselle jäsenvaltiolle. Sen jälkeen komissio



suoritti saamiensa vastausten arvioinnin. Lopuksi komissio esitti alustavat johtopäätöksensä 30.4.2012 päivätyssä kertomuksessa (ks. edellä 19 kohta). Kaikkien näiden seikkojen vuoksi on perusteltua katsoa, että käsiteltävän asian kohteena oleva EU Pilot -menettely on asetuksen N:o 1049/2001 4 asetuksen 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu ”tutkintamenettely”.

- 46 Kolmanneksi on jo tässä vaiheessa syytä hylätä komission toissijaisesti esittämä väite, jonka mukaan komissio on tutkinut ja perustellut konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti jokaiseen pyydettyyn asiakirjaan tutustumista koskevan hylkäävän päätöksensä siten kuin edellä 43 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä edellytetään. Kuten kantajat nimittäin huomauttavat, riidanalaisen päätöksen sanamuodosta ilmenee, että komissio on pelkästään ilmoittanut, ettei pyydettyjä asiakirjoja voitu ilmaista kantajille, koska tehokkaan ratkaisun saaminen Saksan liittotasavallan mahdolliseen jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämiseen SEUT 258 artiklan mukaisen menettelyn välttämiseksi edellytti molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiriä. Näiden seikkojen vallitessa komissio ei ole esittänyt syitä, jotka asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan tavoitteen valossa estäisivät sallimasta kantajien pyytämiin asiakirjoihin tai niiden osaan tutustumisen. On myös todettava, ettei komissio edes lyhyesti yksilöi kantajien pyytämien asiakirjojen sisältöä. Kuten Ruotsin kuningaskunta huomauttaa, komission selitykset riidanalaisessa päätöksessä on kaiken lisäksi muotoiltu niin yleisluonteisesti, että niitä voitaisiin soveltaa mihin tahansa asiakirjaan, joka liittyy johonkin EU Pilot -menettelyyn.
- 47 Edellä esitettyjen toteamusten perusteella on tarkasteltava, onko komissio kuitenkin ollut velvollinen arvioimaan konkreettisesti jokaisen riidanalaisen asiakirjan sisältöä vai onko komissio päinvastoin voinut tyytyä nojautumaan yleiseen oletamaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyssä poikkeuksessa tarkoitettujen tarkoitusten vaarantamisesta. Käsiteltävänä olevassa asiassa on siten kyse siitä, millä tavoin ja kuinka perusteellisesti komission on tutkittava asia soveltaessaan tätä säännöstä EU Pilot -menettelyyn liittyviin asiakirjoihin tutustumista koskeviin pyyntöihin.
- 48 Tältä osin on huomautettava, että unionin tuomioistuin on vahvistanut edellä 43 kohdassa mainitusta avoimuuden johtavasta periaatteesta tehtävän poikkeuksen, jonka mukaan toimielimet voivat poikkeustapauksissa käyttää perusteluina yleisiä oletamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin (yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4723, 50 kohta; em. asia komissio v. Technische Glaswerk Ilmenau, tuomion 54 kohta; em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 74 kohta; asia C-404/10 P, komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomio 28.6.2012, 116 kohta; asia C-477/10 P, komissio v. Agrofert Holding, tuomio 28.6.2012, 57 kohta ja em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 45 kohta).
- 49 Voi nimittäin olla, että kunkin asiakirjan asiakirjakohtainen ja konkreettinen tutkimus ei ole tarpeen silloin, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi on selvää, että asiakirjoihin tutustuminen on evättävä tai että siihen päinvastoin on suostuttava. Tällöin kyseessä oleva toimielin voi käyttää perusteluina yleistä oletamaa, jota sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, jos samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset ovat sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia tai samoihin luokkiin kuuluvia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin (ks. vastaavasti em. asia LPN v. komissio, julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotuksen 55 kohta).
- 50 Erityisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn tutkintatoimia koskevan poikkeuksen osalta unionin tuomioistuin on tunnustanut tällaisten yleisten olettamien olemassaolon kolmessa tapauksessa, nimittäin valtioneuvoston valvontamenettelyyn liittyvien asiakirjojen yhteydessä (em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 61 kohta), komission ja yritysten välillä yrityskeskittymien valvontamenettelyn aikana vaihdettujen asiakirjojen yhteydessä (em. asia komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomion 123 kohta ja em. asia komissio v. Agrofert Holding, tuomion 64 kohta) sekä toimielimen tuomioistuinmenettelyssä esittämien kirjelmien yhteydessä (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 94 kohta). Aivan äskettäin

unionin tuomioistuin on laajentanut yleisen oletaman käyttömahdollisuuden koskemaan myös SEUT 258 artiklan mukaiseen jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyviä asiakirjoja (em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 65 kohta).

- 51 Tässä asiassa onkin kysymys siitä, voiko asianomainen toimitella asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintamenettelyä koskevaan poikkeukseen vedotessaan nojautua tiettyihin asiakirjojen luokkiin sovellettavaan yleiseen oletamaan evätäkseen tutustumisen asiakirjoihin, jotka liittyvät EU Pilot -menettelyyn, joka on jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn mahdollista virallista aloittamista edeltävä vaihe.
- 52 Tältä osin on ensinnäkin syytä todeta merkitykselliseksi mahdollisuus käyttää perusteluina yleisiä oletamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, sen sijaan, että tutkittaisiin jokainen asiakirja asiakirjakohtaisesti ja konkreettisesti ennen sitä koskevan tutustumisoikeuden epäämistä. Tällaisilla oletamilla ei ainoastaan aseteta rajoja SEU 11 artiklassa, SEUT 15 artiklassa ja asetuksessa N:o 1049/2001 taatulle avoimuuden peruseriaatteelle vaan lisäksi ja väistämättä rajoitetaan käytännössä oikeutta tutustua kyseisiin asiakirjoihin. Näin ollen katson, että tällaisten oletamien käytön on nojaututtava kestäviin ja vakuuttaviin perusteisiin (em. asia LPN v. komissio, julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotuksen 57 kohta).
- 53 Toiseksi on oikeuskäytännön mukaan niin, että kaikkia poikkeuksia perusoikeuksista tai unionin oikeuden yleisistä periaatteista, joihin myös SEUT 15 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1049/2001 kanssa, mukainen oikeus tutustua asiakirjoihin kuuluu, on sovellettava ja tulkittava suppeasti (ks. vastaavasti asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, Kok., s. 1651, 36 kohta; em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 36 kohta sekä em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 70–73 kohta).
- 54 Lopuksi unionin tuomioistuin on vahvistanut, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa ja etenkin sen 2 kohdassa säädetty poikkeusjärjestelmä perustuu tiettyssä tilanteessa vastakkaisten etujen, eli yhtäältä etujen, joita edistetään antamalla tieto kyseisten asiakirjojen sisällöstä, ja toisaalta etujen, joita tämä tiedon antaminen uhkaa, punnintaan. Pynnöstä tutustua asiakirjoihin tehtävä päätös riippuu siitä, mikä etu on käsiteltävässä asiassa ensisijainen (em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 42 kohta).
- 55 Nyt käsiteltävässä asiassa sekä komissio että väliintulijat luonnehtivat EU Pilot -menettelyä komission ja unionin tiettyjen jäsenvaltioiden, muun muassa Saksan liittotasavallan, väliseksi yhteistyömenettelyksi, jossa ryhdytään vapaamuotoiseen tietojenvaihtoon unionin oikeuden mahdollista rikkomista koskevissa tapauksissa. Komissio nojautuu tältä osin 5.9.2007 päivättyyn tiedonantoon (ks. edellä 11 kohta) ja katsoo, että kyseessä on vaihe, joka edeltää oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta SEUT 258 artiklan mukaisessa jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä. Tämä menettely voi koskea unionin oikeuden asianmukaista soveltamista tai kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta unionin oikeuden säännösten kanssa, ja menettely voi perustua kansalaisen tekemään kanteluun tai komission omaan aloitteeseen. Jos EU Pilot -menettelyn aikana ilmenee seikkoja, joiden perusteella on syytä epäillä unionin oikeuden rikkomista, komissio voi siten lähettää asianomaiselle jäsenvaltiolle tietojensaantipyynnöjä tai jopa kehottaa sitä toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä unionin oikeuden noudattamisen varmistamiseksi. EU Pilot -menettelyn tarkoitus on ratkaista tehokkaasti ja nopeasti tilanteet, joissa jäsenvaltio on mahdollisesti rikkonut unionin oikeutta, ja mahdollisuuksien mukaan välttää SEUT 258 artiklassa tarkoitettujen jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittaminen.
- 56 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, etteivät kantajien ja asiassa heitä tukevinä väliintulijoina esiintyneiden jäsenvaltioiden esittämät perustelut, jotka liittyvät sekä EU Pilot -menettelyn vapaamuotoisuuteen että tämän menettelyn ja jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn välisiin eroavuuksiin, ole riittävä peruste todeta virheelliseksi riidanalaiseen päätökseen

sisältyvän päätelmän lähtökohtaa, jonka mukaan oikeuskäytännössä hyväksyttyä yleistä kieltäytymisolettamaa jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen ja myös niiden oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen yhteydessä olisi EU Pilot -menettelyn tarkoitus huomioon ottaen sovellettava myös EU Pilot -menettelyissä. Tämän hyväksymisen puolesta nimittäin puhuu sekä se oikeudellinen päättely, jota unionin tuomioistuin on noudattanut edellä mainitussa asiassa LPN v. komissio 14.11.2013 antamassaan tuomiossa, että EU Pilot -menettelyn ja SEUT 258 artiklassa tarkoitettujen jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn välillä vallitsevat samankaltaisuudet.

- 57 Ensinnäkin on syytä todeta, että unionin tuomioistuimen esittämiä perusteluja yhdistävä tekijä kaikissa tuomioissa, jotka koskivat oikeutta tutustua asiakirjoihin tutkintamenettelyissä, joissa kieltäytymistä koskeva olettama sallitaan, on se, että oikeus tutustua tiettyjen menettelyjen asiakirjoihin on täysin ristiriidassa menettelyjen moitteettoman kulun takaamista koskevan tavoitteen kanssa ja uhkaa vaarantaa niiden tuloksen (ks. vastaavasti em. asia LPN v. komissio, julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotuksen 68 kohta). Tämä perusteluja yhdistävä tekijä pätee myös EU Pilot -menettelyyn, jonka yhteydessä yleinen olettama perustuu pääasiallisesti siihen, että on välttämätöntä varmistaa, että menettely toimii asianmukaisesti, ja taata, ettei sen tavoitteita vaaranneta. Komissio on nojautunut riidanalaisessa päätöksessä samaan lähtökohtaan selittäessään, että EU Pilot -menettely edellyttää, että siinä vallitsee komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiri, jonka ansiosta ne voivat ryhtyä neuvottelu- ja sovittelumenettelyyn erimielisyyden ratkaisemiseksi sovinnollisesti siten, ettei tarvitse ryhtyä SEUT 258 artiklassa tarkoitettuun jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, jonka johdosta asia saattaa tulla unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.
- 58 Lisäksi on niin, että vaikka kantajat ovat oikeassa vedotessaan siihen, ettei EU Pilot -menettely ole kaikin osin rinnastettavissa valtioneuvoston tai yrityskeskittymien valvontamenettelyyn eikä oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa, viimeksi mainitut menettelyt eivät myöskään ole kaikin osin rinnastettavissa keskenään (em. asia LPN v. komissio, julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotuksen 69 kohta), mutta tämä ei ole estänyt unionin tuomioistuinta hyväksymästä kaikissa näissä tapauksissa mahdollisuutta käyttää tiettyihin asiakirjojen luokkiin sovellettavia yleisiä oletuksia. Menettelyn häiriötöntä kulkua koskeva tavoite, jonka perusteella unionin tuomioistuin on päättänyt hyväksymään yleisen olettaman valtioneuvoston tai yrityskeskittymien valvonta-asioissa tai jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, edellyttää siten tällaisen yleisen olettaman hyväksymistä myös EU Pilot -menettelyissä.
- 59 Toiseksi on niin, että EU Pilot -menettelyllä ja SEUT 258 artiklan mukaisella jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla menettelyllä, erityisesti sen oikeudenkäyntiä edeltävällä vaiheella, on samankaltaisuuksia, joiden vuoksi molemmissa tapauksissa on syytä soveltaa yhteistä lähestymistapaa. Nämä samankaltaisuudet ovat merkittävämpiä kuin ne eroavuudet, joihin kantajat ja heitä väliintulijoina tukeneet jäsenvaltiot ovat viitanneet.
- 60 On nimittäin syytä todeta ensinnäkin, että sekä EU Pilot -menettely että jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe antavat komissiolle parhaat mahdollisuudet toimia tehtävässään EU-sopimuksen noudattamisen valvojana. Kummankin menettelyn tarkoituksena on taata unionin oikeuden noudattaminen siten, että asianomaiselle jäsenvaltiolle annetaan tilaisuus vedota puolustautumisperusteisiinsa ja oikeudenkäynniltä tuomioistuimessa vältytään mahdollisuuksien mukaan. Kummassakin tapauksessa komission tehtävänä on katsoessaan, ettei jäsenvaltio ole noudattanut veloitteitaan, arvioida sen tarkoituksenmukaisuutta, että tätä jäsenvaltiota vastaan ryhdytään toimenpiteisiin (em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 61 Toiseksi EU Pilot -menettely on jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen tavoin komission ja asianomaisen jäsenvaltion kahdenvälinen asia siitä riippumatta, että menettely on mahdollisesti aloitettu kantelun johdosta, kuten nyt käsiteltävässä

asiassa, sillä mahdollisella kantelijalla ei kuitenkaan ole mitään menettelyllisiä oikeuksia jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn myöhemmissä vaiheissa (20.3.2002 päivätyn tiedonannon 7, 9 ja 10 kohta).

- 62 Kolmanneksi on niin, että vaikkei EU Pilot -menettely olekaan kaikin osin rinnastettavissa jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, se voi kuitenkin johtaa siihen, koska komissio voi sen päätteeksi virallisesti aloittaa rikkomista koskevan tutkinnan lähettämällä virallisen huomautuksen ja mahdollisesti nostaa unionin tuomioistuimessa kanteen, jotta se toteaisi, että asianomainen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta niitä selvöitteitä, joiden noudattamatta jättämisestä komissio sitä arvostelee. Tässä tilanteessa asiakirjojen sisällön ilmaiseminen EU Pilot -menettelyn yhteydessä olisi omiaan vahingoittamaan menettelyn seuraavaa vaihetta eli jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä. Jos lisäksi komissio olisi velvollinen sallimaan tutustumisen jäsenvaltioiden toimittamiin arkaluonteisiin tietoihin ja paljastamaan niiden EU Pilot -menettelyssä esittämät puolustautumisperusteet, jäsenvaltiot saattaisivat olla haluttomia niiden antamiseen jo alun perin. Kun luottamuksellisuuden säilyttäminen jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa on hyväksytty oikeuskäytännössä, sama luottamuksellisuus on vielä painavammin perustein aiheellinen EU Pilot -menettelyssä, jonka ainoana tarkoituksena on välttää rikkomista koskeva menettely, jonka käsittely kestää pitemmän ajan ja on monimutkaisempi, sekä mahdollinen jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne.
- 63 Näin ollen on päädyttävä toteamaan, että kun asianomainen toimielin vetoaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintamenettelyä koskevaan poikkeukseen, se voi nojautua yleiseen oletamaan kieltäytyäkseen antamasta tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka liittyvät EU Pilot -menettelyyn, joka on jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn mahdollista muodollista aloittamista edeltävä vaihe.
- 64 Kantajien ja heitä väliintulijoina tukeneiden jäsenvaltioiden muut väitteet eivät voi kyseenalaistaa edellä 63 kohdassa vahvistettua johtopäätöstä.
- 65 Ensinnäkin kantajat nimittäin väittävät, ettei EU Pilot -menettelyä voida rinnastaa SEUT 258 artiklassa määrättyyn jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään viralliseen vaiheeseen, koska EU Pilot -menettely on vapaamuotoinen ja epävirallinen eikä sillä ole oikeudellista perustaa perussopimuksissa.
- 66 Tältä osin on katsottava, että vaikkei EU Pilot -menettelystä nimenomaisesti määrätä perussopimuksessa, tämä ei voi millään tavoin merkitä sitä, ettei sillä olisi oikeudellista perustaa. EU Pilot -menettelyn on nimittäin yhtäältä katsottava johtuvan toimivaltuuksista, jotka liittyvät komission velvollisuuteen valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 60 kohta). Jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamista edeltävä tietojenvaihtomekanismi tai -menettely onkin ollut olemassa aina, ja se on välttämätön tosiseikkojen tarkistamiseksi alkuvaiheessa ja ensimmäisten unionin oikeuden mahdolliseen rikkomiseen viittaavien seikkojen löytämiseksi. Toisaalta EU Pilot -menettelyn tarkoituksena on nimenomaan saattaa määrätyn muotoisiksi komission ja jäsenvaltioiden väliset ensimmäiset tietojenvaihdot unionin oikeuden mahdollista rikkomista koskevissa asioissa. Vaikkei EU Pilot -menettely perustu SEUT 258 artiklaan, siinä näin ollen kuitenkin määritetään niiden toimenpiteiden rakenne, josta komissio on perinteisesti toteuttanut saatuaan kantelun tai toimittuaan omasta aloitteestaan.
- 67 Toiseksi sekä kantajat että heitä väliintulijoina tukeneet osapuolet väittävät, ettei komission riidanalaisessa päätöksessä mainitsemaa oikeuskäytäntöä voida soveltaa analogisesti nyt käsiteltävässä tapauksessa. Kyseessä ovat erityisesti edellä mainitut tuomiot asioissa Petrie ym. v. komissio, asiassa komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, asiassa LPN v. komissio 14.11.2013 annettu tuomio,

asiassa komissio v. Éditions Odile Jacob ja asiassa komissio v. Agrofert Holding sekä asiassa C-64/05 P, Ruotsi v. komissio, 18.12.2007 annettu tuomio (Kok., s. I-11389) ja asiassa T-59/09, Saksa v. komissio, 14.2.2012 annettu tuomio.

- 68 On kuitenkin todettava, että unionin tuomioistuin on ratkaissut tämän kysymyksen edellä mainitussa asiassa LPN v. komissio 14.11.2013 antamallaan tuomiolla. Kuten nimittäin edellä 58 kohdassa on todettu, ainoana tarkoituksena oleva menettelyn häiriöttömän kulun turvaaminen, jonka perusteella unionin tuomioistuin on päätenyt hyväksymään yleisen olettaman valtiontukien valvontaa koskevissa asioissa (em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau) ja yrityskeskittymien valvontaa koskevissa asioissa (em. asia komissio v. Éditions Odile Jacob ja em. asia komissio v. Agrofert Holding) sekä tuomioistuinmenettelyssä (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio) ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa (em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013), soveltuu tarvittavin muutoksin myös SEUT 258 artiklan mukaisesti rikkomista koskeviin menettelyihin. Kuten edellä 59–62 kohdasta puolestaan ilmenee, tämän näkökohdan täytyy koskea myös EU Pilot -menettelyjä.
- 69 Kolmanneksi kantajat ja heitä väliintulijoina tukeneet jäsenvaltiot huomauttavat, ettei kokonaiseen tiettyjen asiakirjojen luokkaan lähtökohtaisesti sovellettavaa yleistä kieltäytymisolettamaa voida hyväksyä, koska rikkomista koskevan menettelyn, jollainen myös EU Pilot -menettely on, asiakirjoihin sisältyy luonteeltaan erilaisia asiakirjoja, jotka eivät välttämättä ole arkaluonteisia ja joihin yleisöllä voi olla lähtökohtaisesti oikeus tutustua, kuten esimerkiksi tieteelliset selvitykset tai voimassa olevia säännöksiä koskevat selitykset.
- 70 On yhtäältä syytä muistuttaa, että kuten unionin tuomioistuin on katsonut, kun asiakirjaan tutustumisen on evätty yleisen olettaman nojalla, asianomaiset voivat halutessaan osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu kyseisen olettaman alaan tai että olemassa on sellainen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää kyseisen asiakirjan ilmaisemista (em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 62 kohta; em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 103 kohta; em. asia komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomion 126 kohta ja em. asia komissio v. Agrofert Holding, tuomion 68 kohta).
- 71 Toisaalta on tärkeää todeta, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komissio ei ole velvollinen perustamaan päätöstään mainittuun yleiseen olettamaan. Se voi aina tutkia konkreettisesti pyynnössä tutustua asiakirjaan mainitut asiakirjat ja antaa vastaavat perustelut. Jos se lisäksi toteaa, että kyseisessä pyynnössä tutustua asiakirjaan tarkoitettussa EU Pilot -menettelyssä on piirteitä, jotka mahdollistavat tiedon antamisen asiakirja-aineiston asiakirjojen sisällöstä kokonaisuudessaan tai osittain, sen on annettava tieto sisällöstä (ks. vastaavasti em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 67 kohta).
- 72 Neljänneksi kantajat ja heitä väliintulijoina tukeneet jäsenvaltiot vetosivat istunnossa siihen, että edellä mainitussa asiassa LPN v. komissio 14.11.2013 annetun tuomion 47 kohdan mukaan EU Pilot -menettelyyn liittyviä asiakirjoja koskeva yleinen olettama voidaan joka tapauksessa hyväksyä vain silloin, kun pyyntö saada tutustua asiakirjoihin koskee ”asiakirjojen kokonaisuutta” eikä vain yhtä asiakirjaa, kuten tässä tapauksessa.
- 73 Tällaista tulkintaa edellä mainitussa asiassa LPN v. komissio 14.11.2013 annetusta tuomiosta ei kuitenkaan voida hyväksyä.
- 74 On nimittäin syytä todeta, että vaatimus sellaisesta asiakirjojen vähimmäismäärästä, johon niihin tutustumista koskevan pyynnön olisi kohdistuttava, jotta kieltäytymistä koskevan yleisen olettaman soveltaminen olisi mahdollista, ei ainoastaan kariudu täytäntöönpanossa ilmeneviin vaikeuksiin kyseisen vähimmäismäärän konkreettisesti määrittämisessä vaan se on myös yhteensopimaton sen perusteen kanssa, jonka vuoksi tällainen yleinen olettama on hyväksytty jäsenyysvelvoitteiden

noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä ja EU Pilot -menettelyssä ja joka on näiden menettelyjen asianmukaisen kulun turvaaminen ja niiden tuloksen vaarantamisen torjuminen (ks. edellä 57 kohta).

- 75 Näin ollen kieltäytymistä koskevan yleisen oletaman soveltamisen peruste on laadullinen eli se, että asiakirjat liittyvät samaan EU Pilot -menettelyyn (em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 45 kohta), eikä kantajien väittämin tavoin määrällinen eli se, kuinka suureen asiakirjojen määrään niihin tutustumista koskeva pyyntö kohdistuu.
- 76 Sitä paitsi on todettava, että edellä mainitussa asiassa komissio v. Éditions Odile Jacob antamassaan tuomiossa (127 ja 130 kohta) unionin tuomioistuin hyväksyi sen, että komissio on voinut soveltaa yleistä oletamaa tiettyyn asiakirjojen luokkaan silloinkin, kun niihin tutustumista koskeva pyyntö on kohdistunut vain kahteen konkreettiseen asiakirjaan, kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa.
- 77 Viidenneksi kantajat huomauttavat, ettei asetukseen N:o 1049/2001 sisälly sen 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten luettelossa asiakirjojen luokkaa, joka ilmaistaisiin sellaisilla sanamuodoilla kuin ”EU Pilot -menettely” tai ”jäsenvaltion ja komission välinen täysin luottamuksellinen vuoropuhelu”. Tältä osin on kuitenkin todettava, että unionin tuomioistuin on käyttänyt tätä toteamusta perusteena asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohtassa säädetyn tutkintamenettelyjä koskevan poikkeuksen tulkitsemiselle ja siten myös sille, että on välttämätöntä soveltaa yleistä oletamaa, joka koskee rikkomista koskeviin menettelyihin kuten EU Pilot -menettelyyn liittyvien asiakirjojen tiettyjä luokkia.
- 78 Kuudenneksi kantajat väittävät, että komissio olisi voinut välttää hoitotoimenpiteiden toteuttamisen yksityisklinikalla, jos se olisi ryhtynyt toimenpiteisiin välittömästi heidän kantelunsa vastaanotettuaan. Erityisesti kantajat katsovat, että komissio on ”sallinut [yksityisklinikan] – – täysin ilman rangaistusvastuuta jatkavan lainvastaisia hoitokäytäntöjä ja käyttävän tähän tarkoitukseen pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävää lääkettä, jolla ei ole myyntilupaa”.
- 79 On kuitenkin syytä todeta, että kantajien tässä asiassa nostaman kanteen tarkoituksena on kannekirjelmässä esitetyistä vaatimuskohdista ilmenevin tavoin saada riidanalainen päätös kumotuksi. Koska kantajat yhtäältä vetoavat näillä väitteillä komission vastuuseen sen johdosta, että komission väitetään laiminlyöneen ryhtyä toimenpiteisiin heidän tekemänsä kantelun johdosta, ja koska nämä väitteet eivät toisaalta voi vaikuttaa riidanalaisen päätöksen laillisuuteen, ne on hylättävä tehottomina.
- 80 Edellä esitetyin perustein on siten päädyttävä toteamaan, ettei komissio ole tehnyt oikeudellista virhettä tulkitsessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa siten, että komissio on voinut hylätä heidän pyyntönsä saada tutustua EU Pilot -menettelyyn liittyviin riidanalaisiin asiakirjoihin tutkimatta niitä konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti.
- 81 Ruotsin kuningaskunta väittää toissijaisesti lähinnä, että komission olisi joka tapauksessa pitänyt perustella riidanalainen päätös ilmoittamalla nimenomaisesti, että kyseistä yleistä oletamaa oli todella sovellettava riidanalaisiin asiakirjoihin.
- 82 Tältä osin on syytä muistuttaa, että oikeuskäytännön mukaan unionin toimielin, joka aikoo käyttää perusteluina yleistä oletamaa, tehtävänä on kuitenkin tarkastaa jokaisessa tapauksessa, voidaanko tiettyntyyppiin asiakirjoihin tavallisesti sovellettavissa olevia yleisluonteisia toteamuksia tosiasiallisesti soveltaa tiettyyn asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 50 kohta).

- 83 Vaatimusta sen tarkastamisesta, sovelletaanko kyseistä yleistä olettaa todella, ei myöskään voida tulkita siten, että komission pitäisi tutkia asiakirjakohtaisesti kaikki käsiteltävässä tapauksessa pyydetty asiakirjat. Tällainen vaatimus poistaisi tältä yleiseltä olettamalta sen tehokkaan vaikutuksen eli komission mahdollisuuden vastata tiedonsaantipyyntöön yleisellä tavalla (ks. vastaavasti em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 68 kohta).
- 84 Nyt käsiteltävässä asiassa on riittävää todeta, että komissio on ilmoittanut riidanalaisessa päätöksessä ensin, että riidanalaiset asiakirjat, joihin kantajat pyysivät saada tutustua, olivat kaksi kirjettä, jotka komissio oli lähettänyt Saksan viranomaisille EU Pilot -menettelyssä 2070/11/SNCO. Sen jälkeen komissio on täsmentänyt, että kyseinen menettely oli tutkinta, jolla oli tarkoitus selvittää, oliko Saksan liittotasavalta rikkonut unionin oikeutta niiden tosiseikkojen perusteella, joihin kantajat olivat kohdistaneet kantelunsa. Lisäksi komissio on selittänyt, että tämä tutkinta oli menettelyvaihe, joka edelsi SEUT 258 artiklassa tarkoitettujen jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn mahdollista aloittamista. Lopuksi komissio on ilmoittanut, että koska tutkinta oli edelleen meneillään eikä sitä ollut päätetty, riidanalaisien asiakirjojen sisällön ilmaiseminen olisi uhannut ja vaarantanut tutkintatoimien tarkoituksia.
- 85 Tästä seuraa, että toisin kuin Ruotsin kuningaskunta väittää, komissio on tarkastanut, että riidanalaiset asiakirjat, joihin kantajat olivat pyytäneet saada tutustua, olivat edelleen meneillään olevan tutkintamenettelyn kohteena ja että kyseessä olevaa yleistä olettaa on siten todella ollut sovellettava kyseisiin asiakirjoihin.
- 86 Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on siis hylättävä.

Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa, joka koskee ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa

– Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 87 Kantajat väittävät Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan tukemina, ettei komissio ole vertaillut käsiteltävässä asiassa vastakkain olevia etuja asianmukaisesti, ja riitauttavat siten johtopäätöksen, jonka mukaan mikään EU Pilot -menettelyn intressejä tärkeämpi etu ei voinut edellyttää riidanalaisien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista. Ne vetoavat lähinnä siihen, että terveyden suojelua koskeva tavoite on asetettava etusijalle verrattuna komission erityiseen intressiin tutkintansa jatkamisessa.
- 88 Komissio kiistää kantajien perustelut.
- Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta
- 89 Kantajat Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan tukemina arvostelevat komissiota siitä, että komissio on tehnyt arviointivirheen katsoessaan, ettei mikään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosassa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu edellyttänyt riidanalaisien asiakirjojen ilmaisemista.
- 90 Aluksi on syytä todeta, että silloinkin, kun komissio nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa tilanteessa nojautuu yleiseen olettamaan evätäkseen pyydettyihin asiakirjoihin tutustumisen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla, tässäkin tilanteessa ei suljeta pois mahdollisuutta osoittaa, että on olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää kyseisten asiakirjojen sisällön ilmaisemista saman säännöksen virkkeen loppuosan nojalla (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomion 126 kohta).

- 91 Oikeuskäytännön mukaan sen, joka vetoaa ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloon, on viitattava konkreettisesti niihin seikkoihin, jotka edellyttävät kyseisten asiakirjojen ilmaisemista (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 62 kohta; em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 103 kohta; em. asia komissio v. Agrofert Holding, tuomion 68 kohta ja em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 94 kohta).
- 92 Pelkästään yleisluonteisten näkökohtien selostaminen ei myöskään riitä osoittamaan, että ylivoimainen yleinen etu on merkittävämpi kuin ne syyt, joiden vuoksi kyseisten asiakirjojen ilmaisemisesta on kieltäydytty (ks. vastaavasti em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 93 kohta).
- 93 Ylivoimaisen yleisen edun, joka oikeuttaa paljastamaan asiakirjan, ei myöskään tarvitse välttämättä olla erillinen periaatteista, jotka muodostavat asetuksen N:o 1049/2001 taustan (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 74 ja 75 kohta sekä em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013, 92 kohta).
- 94 Tässä tapauksessa on syytä todeta, että komissio on riidanalaisessa päätöksessä katsonut, ettei mikään ylivoimainen yleinen etu edellyttänyt asiakirjojen ilmaisemista asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosan nojalla, koska tässä tapauksessa oli parhaiten yleisen edun mukaista, että EU Pilot -menettely viedään päätökseen Saksan liittotasavallan kanssa. Komissio katsoo, että siten voidaan selvittää, onko unionin oikeutta todellisuudessa rikottu niiden seikkojen perusteella, jotka kantajat ovat esittäneet Saksan viranomaisiin kohdistuneessa kantelussaan.
- 95 Tämä komission arviointi ei ole millään tavoin virheellinen.
- 96 Ensinnäkin nimittäin useilla kantajien tämän kanneperusteen osan yhteydessä esittämistä perusteluista on pyritty todistamaan väite siitä, että komissio olisi rikkonut velvollisuuttaan tutkia pyydettyt asiakirjat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. On kuitenkin syytä todeta, että nämä perustelut on jo käsitelty ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisen osan tutkimisen yhteydessä, ja erityisesti, että ne on hylätty perusteettomina, joten ne eivät voi menestyä kanneperusteen nyt käsiteltävän osan yhteydessä.
- 97 Toiseksi on todettava, että kantajat esittävät vain yleisluonteisia väitteitä kansanterveyden suojelemisen tarpeesta ja siitä, että yksityisklinikan suorittamat hoidot ovat Saksassa aiheuttaneet useiden potilaiden kuoleman, mutteivät tue lausumiaan sellaisilla konkreettisilla perusteilla, jotka tässä tapauksessa edellyttäisivät riidanalaisen asiakirjan ilmaisemista. Erityisesti kantajat eivät selitä, millä tavoin näiden asiakirjojen eli komission Saksan liittotasavallalle osoittamien kahden tietojensaantipyynnön ilmaiseminen kantajille voisi edistää kansanterveyden suojelemista. Tältä osin on syytä korostaa, että kuten edellä 91 ja 92 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta sovellettaessa todistustaakka on tosin tähän poikkeukseen vetoavalla toimielimellä, mutta kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosan yhteydessä on sen sijaan sen, joka vetoaa tämän kohdan virkkeen loppuosassa tarkoitettuun ylivoimaiseen yleiseen etuun, asiana todistaa sen olemassaolo.
- 98 Kolmanneksi, vaikka terveyden suojelemista koskevan yleisen edun olemassaoloa koskevat yleisluonteiset väitteet hyväksyttäisiin, nyt käsiteltävässä asiassa pyydettyjen asiakirjojen ilmaisemisen ei siinäkin tapauksessa voitaisi katsoa mahdollistavan tällaisen edun tyydyttämistä. On nimittäin todettava, ettei kantajien asiana ole selvittää, missä määrin Saksan viranomaiset olivat noudattaneet unionin oikeutta ja erityisesti asetusta N:o 1394/2007 niiden tosiseikkojen yhteydessä, jotka kantajat olivat selostaneet kantelussaan. On päinvastoin yhdyttävä komission arviointiin, jonka mukaan se, että komissio itse selvittää, oliko Saksan liittotasavalta noudattanut unionin oikeutta, on tehokkain tapa kansanterveyden suojelemiseksi.



- 99 Neljänneksi kantajat väittävät, että riidanalainen asiakirja saattaisi antaa perusteen sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevalle kanteelle, jonka he voisivat mahdollisesti nostaa Saksan kansallisissa tuomioistuimissa. Itse asiassa kantajien vaatimuksen tarkoituksena on saada asiakirjanäyttöä korvauskanteensa tueksi käyttämällä tätä varten hyväkseen komissiota ja sille EU-sopimuksen noudattamisen valvojana kuuluvaa toimivaltaa tutkinnan suorittamiseen. Kantajien intressin asiakirjatodisteiden esittämiseen kansallisessa tuomioistuimessa ei kuitenkaan voida katsoa olevan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosassa tarkoitettu ”ylivoimainen yleinen etu” vaan yksityinen etu (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Agrofert Holding, tuomion 86 kohta). Näin ollen ei voida sallia sitä, että komissiota käytettäisiin välikappaleena sellaisten todisteiden käsille saamiseksi, jotka eivät ole saatavissa muilla tavoilla. Tältä osin on syytä todeta, että vaikka ne seikat, jotka ovat antaneet kantajille aiheen oikeudenkäyntiin Saksan ja unionin tuomioistuimissa, ovat tietenkin ikäviä ja valitettavia, komissio on kuitenkin aiheellisesti korostanut, että kantajien on käytettävä oikeudenkäynnissä niitä oikeussuojakeinoja ja niitä näytön hankkimiskeinoja, jotka ovat heidän käytettävissään kansallisen oikeuden mukaan.
- 100 Viidenneksi kantajat moittivat komissiota siitä, ettei se ole antanut heidän tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin asiassa esitetyn yleisen edun vuoksi edes EU Pilot 2070/11/SNCO -menettelyn päättämisen jälkeen. Tältä osin on riittävää muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklaan perustuvan kumoamiskanteen yhteydessä riidanalaisen toimen lainmukaisuutta on arvioitava niiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, jotka olivat olemassa toimen toteuttamisen ajankohtana (ks. asia T-432/07, Ranska v. komissio, tuomio 30.9.2009, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa). On puolestaan todettava, että EU Pilot 2070/11/SNCO -menettely on päätetty riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen. Kantajien väite on sen vuoksi hylättävä.
- 101 Kuten yhtäältä edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa LPN ja Suomi v. komissio annetun tuomion 12 kohdasta ja toisaalta komission istunnossa antamista tiedoista ilmenee, asiassa ei tässääkään tilanteessa voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että kantajien annettaisiin tutustua tämän oikeudenkäynnin kohteena oleviin asiakirjoihin kokonaan tai osittain sen vuoksi, ettei asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta olisi sovellettava enää komission lopetettua kantelun käsittelyn, mikäli ei osoittaudu, että nämä asiakirjat kuuluvat samassa asetuksessa tarkoitetun jonkin muun poikkeuksen soveltamisalaan. Tällainen tilanne voi kuitenkin syntyä vain siinä tapauksessa, että komissiolle esitetään uusi asiakirjaan tutustumista koskeva pyyntö.
- 102 Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä.
- 103 Edellä esitetyn perusteella on päädyttävä toteamaan, ettei komissio ole menetellyt virheellisesti katsoessaan, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla kantajilta on voitu evätä lupa tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin niiden kaikilta osin.
- 104 Kantajien ensimmäinen kanneperuste on siis hylättävä.

*Toinen kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan rikkomista*

Asianosaisten lausumat

- 105 Kantajat katsovat, että komissio on loukannut heidän oikeuttaan tutustua riidanalaiseen asiakirjaan osittain.
- 106 Komissio kiistää kantajien perustelut.

## Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 107 Unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisen kohdan, jota sovelletaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen saman perussäännön 53 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla, ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kanteessa on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista. Näiden mainintojen on oltava riittävän selkeitä ja täsmällisiä, jotta vastaaja voi valmistella puolustuksensa ja jotta unionin yleinen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Oikeusvarmuuden ja hyvän lainkäytön takaamiseksi edellytyksenä on, että ne olennaiset tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin kanne perustuu, käyvät ilmi itse kannekirjelmästä ainakin pääpiirteittäin mutta johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi (asia T-85/92, *De Hoe v. komissio*, määräys 28.4.1993, Kok., s. II-523, 20 kohta ja asia T-294/04, *Internationaler Hilfsfonds v. komissio*, määräys 11.7.2005, Kok., s. II-2719, 23 kohta).
- 108 Tässä tapauksessa on todettava, että kantajat ovat kannekirjelmässä vain maininneet abstraktilla tavalla kanneperusteen, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 4 kohdan rikkomista, mutta he eivät esitä minkäänlaisia perusteluja sen tueksi.
- 109 Toinen kanneperuste on siten jätettävä tutkimatta.

## *Kolmas kanneperuste, joka koskee perusteluvollisuuden laiminlyöntiä*

### Asianosaisten lausumat

- 110 Kantajat katsovat ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä esitettyjen konkreettisen ja asiakirjakohtaisen tutkimisen laiminlyöntiä koskevien väitteiden lisäksi, ettei komissio ole noudattanut SEUT 296 artiklan mukaista perusteluvollisuuttaan. Erityisesti kantajat katsovat, että riidanalaisen päätöksen perusteella ei vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevien vaatimusten vastaisesti ole mahdollista ymmärtää eikä tarkistaa, mihin seikkoihin heidän asiakirjoihin tutustumista koskevan pyyntönsä hylkääminen on konkreettisesti perustunut. Lisäksi he väittävät, että riidanalaisen päätöksen tueksi esitetyt viittaukset oikeuskäytäntöön on esitetty mielivaltaisesti ja hajanaisesti.
- 111 Lisäksi kantajat arvostelevat komissiota siitä, että se on käsitellyt riidanalaisiin asiakirjoihin tutustumista koskevat pyynnöt samassa päätöksessä erittelemättä kyseisten asiakirjojen sisältöä. Kantajilla ei siten ole ollut mahdollisuutta selvittää, mitkä kieltäytymisperusteet ovat liittyneet kuhunkin tutustuttavaksi pyydettyyn asiakirjaan.
- 112 Komissio kiistää kantajien perustelut.

## Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 113 Kantajat väittävät lähinnä, ettei komissio ole täyttänyt SEUT 296 artiklan mukaista perusteluvollisuuttaan, koska se ei ole esittänyt mitään syytä, joka selittäisi, miten riidanalaisiin asiakirjoihin tutustuminen olisi voinut vahingoittaa asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia.
- 114 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikki toimielinten päätökset, jotka on tehty asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa lueteltujen poikkeusten nojalla, on perusteltava (em. yhdistetyt asiat *Ruotsi ja Turco v. neuvosto*, tuomion 48 kohta; asia T-166/05, *Borax Europe v. komissio*, tuomio 11.3.2009, 44 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa ja asia T-331/11, *Besselink v. neuvosto*, tuomio 12.9.2013, 96 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

- 115 Sen toimielimen, joka on evännyt oikeuden tutustua asiakirjaan, on esitettävä perustelut, joiden perusteella on mahdollista ymmärtää ja tarkistaa yhtäältä, että pyydetty asiakirja kuuluu todellakin sellaisen poikkeuksen alaan, johon on vedottu, ja toisaalta, että kyseiseen poikkeukseen liittyvä turvaamisen tarve on todellinen (yhdistetyt asiat T-110/03, T-150/03 ja T-405/03, Sison v. neuvosto, tuomio 26.4.2005, Kok., s. II-1429, 61 kohta).
- 116 Tätä vaatimusta perusteluvelvollisuuden täyttymisestä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat erityisesti toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille päätös on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, sillä tutkittaessa sitä, täyttävätkö päätöksen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 117 Käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, että komissio on lausunut riidanalaisessa päätöksessä seuraavaa:

”3. TUTKINTATOIMIEN TARKOITUKSEN SUOJA Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan ’toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi – – tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa’. Pyyntöön kohteena olevat asiakirjat ovat kaksi kirjettä, jotka komissio on lähettänyt Saksan viranomaisille saadakseen tietoonsa näiden näkemyksen [EU Pilot] menettelyssä 2070/11/SNCO, sekä Saksan viranomaisten vastaus tähän pyyntöön. Unionin pilottimenettely edeltää SEUT 258 artiklassa tarkoitettujen jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn mahdollista virallista aloittamista. Pyyntöissänne tarkoitetuissa asiakirjoissa komission selityksistä, esitetystä kysymyksistä ja liittovaltion hallituksen vastauksista käyvät ilmi [EU pilot] menettelyn 2070/11/SNCO keskeisimmät ongelmat. Pyydettyjen asiakirjojen sisällön ennakoinen ilmaiseminen vaikuttaisi tässä tilanteessa Saksan viranomaisten ja komission väliseen keskusteluun, joka on vielä meneillään. Jotta komissio voisi täyttää tehtävänsä ja löytää mahdolliseen jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämiseen ratkaisun, komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä on välttämätöntä säilyttää molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiri menettelyn kaikkien vaiheiden aikana siihen asti, kunnes menettely on lopullisesti päätetty. – –

4. TUTUSTUMINEN ASIAKIRJAN OSIIN Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti [komissio on] myös harkinnut tutustumisen sallimista pyydetyn asiakirjan osiin. Tutustuminen asiakirjan osiin ei kuitenkaan ole mahdollista, koska kyseiset asiakirjat kuuluvat [EU pilot] menettelyn tässä vaiheessa kokonaisuudessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen piiriin. Mitään pyyntöissänne tarkoitettujen asiakirjojen osia ei voida ilmaista erityisesti siksi, että silloin paljastettaisiin samalla ainakin osa tässä [EU pilot] menettelyssä esiin tulleista kysymyksistä ja vaarannettaisiin siten molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiri Saksan viranomaisten kanssa.

5. YLIVOIMAINEN YLEINEN ETU, JOKA EDELLYTTÄÄ ASIAKIRJAN ILMAISEMISTA – – se, että unionin oikeuden noudattamatta jättäminen saataisiin loppumaan, kuten kyseessä olevassa [EU pilot] menettelyssä, on yleisen edun piiriin kuuluva asia varsinkin silloin, kun asiaan liittyvät olosuhteet ovat erityisen vakavia, kuten te väitätte. Komissio on aloittanut tämän tutkinnan juuri sen vuoksi. Komission kokemuksen, jonka oikeuskäytäntö on vahvistanut, perusteella tiedossamme on kuitenkin, että asian ratkaisemiseen ja mahdollisesti jäsenvaltion saamiseen noudattamaan unionin oikeutta liittyvä yleinen etu toteutuu paremmin säilytettäessä komission ja asianomaisen jäsenvaltion välisen molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiri. Näin on silloinkin, kun väitetyllä laiminlyönnillä voi olla erityisen vakavia seurauksia muun muassa kansalaisten terveydelle. Varsinkin näissä erityisen vakavissa tapauksissa on olennaista, että ongelmaan löydetään nopea ja tehokas ratkaisu, jos komission tutkittua

asian ilmenee, että jäsenyyssvelvoitteita ei ole noudatettu. [Komissio katsoo,] että paras tapa nopean ratkaisun löytämiseen on molemminpuolisen luottamuksen ilmapiirin säilyttäminen komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä. – –”

- 118 Edellä esitetystä ilmenee, että komissio on riidanalaisessa päätöksessä aluksi maininnut sen poikkeuksen, johon sen päätös asiakirjoihin tutustumista koskevan kantajien pyynnön epäämisestä perustuu, eli asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn tutkintatoimien tarkoitusten suojaamista koskevan poikkeuksen, ja täsmentänyt tältä osin, että kyseessä olevien asiakirjojen sisällön ennenaikainen ilmaiseminen voisi vaikuttaa Saksan viranomaisten ja komission väliseen keskusteluun EU Pilot -menettelyssä, joka jatkui edelleen. Sen jälkeen komissio on katsonut, ettei tutustumista asiakirjojen osiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan nojalla voitu sallia, koska kantajien pyynnössä tarkoitettujen asiakirjojen sisältöä ei voitu ilmaista paljastamatta samalla ainakin osaa EU Pilot -menettelyn 2070/11/SNCO haasteista. Lopuksi komissio on selittänyt, etteivät kantajat sen mielestä voineet vedota mihinkään ylivoimaiseen yleiseen etuun, koska ratkaisu heidän kantelussaan esitettyihin seikkoihin oli löydettävissä tehokkaammin säilyttämällä molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiri sen ja Saksan liittotasavallan välillä.
- 119 Tästä seuraa, että toisin kuin kantajat väittävät, tässä tapauksessa komission riidanalaisessa päätöksessä esittämien seikkojen perusteella kantajilla on ollut mahdollisuus ymmärtää ja unionin yleisellä tuomioistuimella mahdollisuus tutkia yhtäältä, kuuluivatko riidanalaiset asiakirjat todella sen poikkeuksen alaan, johon asiassa oli vedottu, ja toisaalta, oliko tähän poikkeukseen liittyvä suojan tarve todellinen.
- 120 Kantajien esittämät muut väitteet eivät voi kumota edellä olevaa toteamusta.
- 121 Ensinnäkin nimittäin kantajat arvostelevat komissiota siitä, että tämä on samassa uudistettuun pyyntöön annetussa päätöksessä käsitellyt yhdessä kaksi erillistä asiakirjoihin tutustumispyyntöä, jotka koskivat komission Saksan viranomaisille 10.5. ja 10.10.2011 lähettämiä tietojensaantipyntöjä.
- 122 Tältä osin on syytä todeta heti aluksi, etteivät kantajat selitä, millä tavoin tällaisesta käsittelyn yhdistämisestä olisi voinut seurata perusteluvollisuuden laiminlyönti. Joka tapauksessa on yhtäältä katsottava, että kuten komissio huomauttaa, mikään ei voi estää tätä toimielintä käsittelemästä samalta pyytäjältä tulleita useita asiakirjoihin tutustumista koskevia pyyntöjä samassa vastauksessa, kunhan se käsittelee eri pyyntöjen kohteet kokonaisuudessaan ja vastaus on riittävän selvä, jotta pyytäjä saa tietää, mihin asiakirjaan tutustumista koskevaan pyyntöön vastauksen eri osat liittyvät. Tässä tapauksessa komissio on eritellyt riidanalaiset asiakirjat riidanalaisessa päätöksessä ja ilmoittanut edellä 119 kohdasta ilmenevin tavoin ne syyt, joiden vuoksi se on päätenyt epäämään kyseisiin asiakirjoihin tutustumisen asetuksen N:o 1049/2001 nojalla. Toisaalta on todettava komission tavoin, että tämä menettelytapa on asianmukainen erityisesti silloin, kun asiakirjoihin tutustumista koskevien eri pyyntöjen välillä on tosiseikkoja koskeva keskinäinen yhteys, kuten tässä tapauksessa.
- 123 Toiseksi kantajat arvostelevat komissiota siitä, että tämän viittaukset unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöön ovat hajanaisia. Tämä perustelu ei kuitenkaan voi menestyä. Tältä osin on nimittäin riittävää todeta, että komissio on nojautunut unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisuihin, joilla on ollut mahdollista tukea komission oikeudellisia arvioita yleisen oletaman soveltamisesta näihin asiakirjoihin tutustumisen epäämiseksi (em. asia Petrie ym. v. komissio; em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau ja em. asia LPN v. komissio, tuomio 14.11.2013). Riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, että nämä viittaukset koskevat tutkintatoimiin liittyviin asiakirjoihin tutustumista koskevaa oikeuskäytäntöä niiden syiden selittämisessä, jotka komission mukaan ovat olleet perusteena sen päätökselle hylätä kantajien pyyntö. Kaiken lisäksi komission esittämät viittaukset ovat olleet riittävän täsmällisiä siten, että kantajien on ollut mahdollista yksilöidä kyseiset unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomiot ja riitauttaa niiden merkitys tässä asiassa, kuten he ovat tehneet nostessaan unionin tuomioistuimissa nyt käsiteltävää kumoamisvaatimusta koskevan kanteen. Mielestäni tätä väitettä ei voida hyväksyä.

- 124 Edellä esitetyin perustein on päädyttävä toteamaan, ettei komissio ole laiminlyönyt SEUT 296 artiklan mukaista perusteluvollisuuttaan.
- 125 Kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä.

*Neljäs kanneperuste, joka koskee 20.3.2002 päivätyn tiedonannon rikkomista*

#### Asianosaisten lausumat

- 126 Kantajat väittävät, että komissio on rikkonut unionin kansalaisten tekemien kantelujen käsittelyä koskevia sääntöjä sellaisina kuin ne ilmenevät 20.3.2002 päiväystä tiedonannosta. Kantajat huomauttavat, että näiden sääntöjen tarkoituksena on kantelijoiden suojeleminen varmistamalla, että kantelut käsitellään avoimessa, objektiivisessa ja unionin oikeuden mukaisessa menettelyssä. He arvostelevat komissiota erityisesti siitä, ettei tämä ole ilmoittanut heille Saksan viranomaisten kanssa käymästään kirjeenvaihdosta eikä noudattanut kyseisen tiedonannon mukaista määräaikaa kantelun käsittelyssä.
- 127 Komissio vetoaa pääasiallisesti siihen, että neljäs kanneperuste on kantajien esittämän kumoamisvaatimuksen yhteydessä tehoton.

#### Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 128 Aluksi on syytä todeta, että 20.3.2002 päivätyssä tiedonannossa selostetaan unionin kansalaisten tekemien kantelujen käsittelyssä noudatettavat komission sisäiset säännöt. Oikeuskäytännön mukaan kyseinen tiedonannon piiriin kuuluvat ne sisäiset hallinnolliset toimenpiteet, joita komission on kantelun yhteydessä noudatettava kantelijaan nähden (asia T-186/08, LPN v. komissio, määräys 7.9.2009, 55 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).
- 129 Tässä tapauksessa on syytä muistuttaa, että käsiteltävänä olevalla kanteella pyritään saamaan kumotuksi komission päätös evätä tutustuminen asetuksen N:o 1049/2001 nojalla kahteen Saksan liittotasavallalle lähetettyyn tietojensaantipyyntöön. Tästä seuraa, että käsiteltävänä olevassa asiassa on lausuttava ainoastaan riidanalaisen päätöksen laillisuudesta kyseisen asetuksen kannalta.
- 130 Kyseinen 20.3.2002 päivätty tiedonanto ei myöskään voi muodostaa sellaista oikeudellista perustaa, jonka nojalla riidanalaisiin asiakirjoihin tutustumisen epäamisestä tehdyn päätöksen laillisuutta olisi mahdollista arvioida. Kyseisessä tiedonannossa ei nimittäin vahvisteta mitään sääntöjä, jotka koskisivat oikeutta tutustua asiakirjoihin jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn tai EU Pilot -menettelyn yhteydessä, eikä siinä anneta kantelijoille mitään tämän sisältöisiä oikeuksia. Siinä päinvastoin todetaan pelkästään, että asiakirjoihin tutustumisen jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä on tapahduttava asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti. Näin ollen kyseisellä tiedonannolla ei voi olla mitään vaikutusta näihin asiakirjoihin tutustumista asetuksen N:o 1049/2001 nojalla koskevien pyyntöjen arvioinnissa.
- 131 Neljäs kanneperuste on näin ollen hylättävä tehottomana.
- 132 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

## Oikeudenkäyntikulut

- <sup>133</sup> Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 3 kohdan mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi tai jos siihen on muutoin erityisiä syitä.
- <sup>134</sup> Nyt esillä olevan asian olosuhteissa on syytä päättää, että kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kanne hylätään.**
- 2) **Kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä syyskuuta 2014.

Allekirjoitukset