



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
14 päivänä huhtikuuta 2015¹

Asia C-615/13 P

**ClientEarth ja
Pesticide Action Network Europe
vastaan**

Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen

Valitus — Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin — Asetus N:o 1049/2001 ja asetus N:o 45/2001 — Sellaista tieteellistä aineistoa, joka on oheistettava kasvinsuojeluaineiden ja kyseisissä aineissa olevien tehoaineiden markkinoille saattamista koskeviin lupahakemuksiin, koskevien ohjeiden laatimiseen liittyvät asiakirjat — Asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epääminen osittain — Yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suoja koskeva poikkeus — Henkilötietojen käsite — Henkilötietojen siirtoa koskevat edellytykset — Tietojen siirron tarpeellisuuden osoittaminen

1. Unionin tuomioistuin saa nyt käsiteltävässä asiassa tilaisuuden ottaa kantaa kysymykseen, joka liittyy läheisesti sen oikeuskäytännössä toistuvasti esille tulevaan ongelmaan eli siihen, miten sovitetaan yhteen asetuksen (EY) N:o 1049/2001² mukainen yleinen säännöstö, joka koskee oikeutta tutustua toimielinten asiakirjoihin, sekä unionin muussa lainsäädännössä säädetyt muut erityissäännöt.³ Tapauksessa ei ole kuitenkaan varsinaisesti kyse asetuksen N:o 1049/2001 säännösten sovittamisesta yhteen sellaisen asetuksen säännösten kanssa, jossa säädetään oikeudesta tutustua tiettyihin menettelyihin liittyviin asiakirjoihin,⁴ vaan yleisemmin siitä, miten mainitun asetuksen mukainen säännöstö sopii yhteen asetukseen (EY) N:o 45/2001 sisältyvien, henkilötietojen käsittelystä annettujen säännösten kanssa.⁵

2. Unionin tuomioistuimelle tarjoutuu nyt ensimmäistä kertaa erityisesti tilaisuus ottaa kantaa asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdan vaatimukseen, jonka mukaan vastaanottajan on *osoitettava*, ”että tietojen siirto on *tarpeen*”,⁶ kun kyseessä on tilanne, jossa asetuksen N:o 1049/2001 nojalla vaaditut tiedot koskevat toimielimelle laadittujen asiantuntijalausuntojen antajia.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL L 145, s. 43), jäljempänä asetus N:o 1049/2001.

3 — Esimerkiksi valtiontukien valvontaa koskeissa menettelyissä (tuomio komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376), jäsenyysoikeuksien noudattamista jättämistä koskeissa menettelyissä (tuomio LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738) tai oikeudenkäyntimenettelyissä (tuomio Ruotsi ym. v. API ja komissio, C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541).

4 — Tavallisesti kilpailuoikeuden alalla sekä sulautumien yhteydessä (tuomio komissio v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393) että keskittymien yhteydessä (tuomio komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112). Ks. tässä yhteydessä Lenaerts, K., ”The Interplay between Regulation n° 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law”, teoksessa *Mundi et Europae civis, Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bryssel, 2014, s. 483–492.

5 — Yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelystä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL L 8, s. 1), jäljempänä asetus N:o 45/2001.

6 — Kursivointi tässä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Asetus N:o 45/2001

3. Asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan a alakohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan ”kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä – – koskevia tietoja”, ja siinä säädetään, että ”tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella”.

4. Kyseisen asetuksen 8 artiklan otsikkona on ”Henkilötietojen siirtäminen vastaanottajille, jotka eivät ole yhteisöjen toimielimiä tai elimiä ja joihin sovelletaan direktiiviä 95/46/EY”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Rajoittamatta 4, 5, 6 ja 10 artiklan soveltamista henkilötietoja voidaan siirtää vastaanottajille, joihin sovelletaan direktiivin 95/46/EY täytäntöönpanemiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä, ainoastaan, jos:

- a) vastaanottaja osoittaa, että tiedot ovat tarpeen yleisen edun vuoksi suoritettavan tai julkisen vallan käyttöön liittyvän toimen toteuttamiseksi; tai
- b) vastaanottaja osoittaa, että tietojen siirto on tarpeen, eikä ole syytä olettaa, että rekisteröidyn oikeutetut edut voivat joutua vaaraan.”

B Asetus N:o 1049/2001

5. Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”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 määriteltujen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti”.

6. Saman asetuksen 4 artiklan otsikkona on ”Poikkeukset”, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi: – – b) yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa.”

7. Samaisen 4 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Asiakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

Tutustuttavaksi ei anneta asiakirjaa, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja päätöksen tekemisen jälkeenkään, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.”

II Tosiseikat

8. Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (jäljempänä EFSA) pyysi 25.9.2009 yhtä yksiköistään laatimaan ohjeet asetuksen (EY) N:o 1107/2009⁷ 8 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen hakemusten laatimista varten. Yksikkö muodosti työryhmän, joka esitti ohjeluonnoksen kahdelle EFSA:n elimelle, joiden jäsenistä osa oli ulkopuolisia tieteellisiä asiantuntijoita: kasvinsuojeluaineita ja niiden jäämiä käsittelevälle lautakunnalle, jäljempänä lautakunta, ja torjunta-aineita käsittelevälle ohjauskomitealle, jäljempänä ohjauskomitea.

9. Asiantuntijoita pyydettiin esittämään ohjeluonnoksesta huomautuksia. Työryhmä teki asiantuntijoiden huomautusten perusteella muutamia muutoksia luonnokseen, ja luonnoksesta järjestettiin 23.7.2010–15.10.2010 julkinen kuuleminen, jossa huomautuksia esittivät monet tahot, mukaan lukien ympäristöjärjestö Pesticide Action Network Europe, jäljempänä PAN Europe.

10. PAN Europe ja toinen ympäristöjärjestö ClientEarth esittivät 10.11.2010 EFSAlle yhteisen hakemuksen, jossa ne pyysivät tutustuttavakseen asiakirjoja asetuksen N:o 1049/2001 ja asetuksen N:o 1367/2006⁸ nojalla. Hakemus koski useita ohjeluonnoksen valmisteluun liittyviä asiakirjoja, myös lautakuntaan ja ohjauskomiteaan kuuluvien ulkopuolisten asiantuntijoiden esittämiä huomautuksia sekä kunkin huomautuksen esittäneen asiantuntijan nimeä.

11. EFSA antoi pyydetyt asiakirjat tutustuttavaksi osittain 1.12.2010 päivätyllä kirjeellä. Se epäsi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn poikkeuksen (toimielimen päätöksentekomenettelyn suojeleminen) nojalla oikeuden tutustua kahteen asiakirjojen ryhmään: ohjeluonnoksen valmisteluvaiheen eri versioihin sekä lautakunnan ja ohjauskomitean asiantuntijoiden huomautuksiin.

12. Tutustumisoikeuden epäminen vahvistettiin EFSA:n 10.2.2011 tekemällä päätöksellä.

13. Ohjeet hyväksyttiin ja julkaistiin virallisesti 28.2.2011.

14. Valittajat nostivat 11.4.2011 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen tutustumisoikeuden epäamisen vahvistamisesta 10.2.2011 tehdystä päätöksestä.

15. EFSA teki 12.12.2011 uuden päätöksen, jossa se ilmoitti valittajille päättäneensä perua, kumota ja korvata tutustumisoikeuden epäamisen vahvistamisesta 10.2.2011 tekemänsä päätöksen. Uuden päätöksen mukaisesti EFSA antaisi kaikki alkuperäisessä hakemuksessa tarkoitettut asiakirjat tutustuttavaksi, lukuun ottamatta muutamia asiakirjoja, joita ei sen mukaan ole olemassa.

16. EFSA ei kuitenkaan paljastanut ulkopuolisten asiantuntijoiden nimiä vedoten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyyn poikkeukseen (yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suoja) sekä henkilötietojen suoja koskevaan unionin lainsäädäntöön. EFSA väitti, että asiantuntijoiden nimien paljastamista oli pidettävä asetuksen N:o 45/2001 8 artiklassa tarkoitettuna henkilötietojen siirtämisenä, eivätkä kyseisessä säännöksessä asetetut tietojen siirtoa koskevat edellytykset täyttyneet.

7 — Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL L 309, s. 1). Kyseisen säännöksen mukaan kasvinsuojeluaineen markkinoille saattamista koskevan luvan hakijan ”on oheistettava asiakirja-aineistoon [EFSA:n] määrittämä vertaisarvioitu vapaasti käytettävissä oleva sellainen tieteellinen aineisto, joka on julkaistu asiakirja-aineiston toimittamista edeltävien kymmenen vuoden kuluessa ja jossa käsitellään tehoainetta ja sen aineenvaihduntatuotteiden haitallisia sivuvaikutuksia terveyteen, ympäristöön ja muihin kuin torjuttaviin lajeihin”.

8 — Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006 (EUVL L 264, s. 13).

17. Valittajat pyysivät unionin yleiseltä tuomioistuimelta lupaa mukauttaa kannettaan EFSA:n 12.12.2011 tekemää uutta päätöstä vastaavasti siten, että siitä lähtien kanteen kohteena oli viimeksi mainitun päätöksen kumoaminen.

18. Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetun kanteen tueksi esitettiin seuraavat kolme kanneperustetta: A) asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja asetusta N:o 45/2001 ei voitu soveltaa; B) on olemassa yleiseen etuun perustuvia syitä, joiden perusteella asiantuntijoiden nimien paljastaminen on asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan a ja b alakohdan mukaisesti perusteltua; C) perusteluvollisuutta on laiminlyöty.

III Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio

19. Kanne hylättiin unionin yleisen tuomioistuimen 13.9.2013 antamalla tuomiolla, jäljempänä valituksenalainen tuomio.⁹

20. Ensimmäisen kanneperusteen osalta unionin yleinen tuomioistuin piti asiantuntijoiden nimiä asetuksessa N:o 45/2001 tarkoitettuina henkilötietoina, vaikka EFSA oli paljastanut aiemmin ulkopuolisten asiantuntijoiden nimet, ansioluettelot ja taloudelliset sidonnaisuudet; sen mukaan sillä seikalla ei ollut merkitystä, ettei EFSA ollut osoittanut asiantuntijoiden suhtautuvan kielteisesti henkilöllisyytensä paljastamiseen.

21. Toisen kanneperusteen osalta unionin yleinen tuomioistuin ei hyväksynyt valittajien väitettä, jonka mukaan oli olemassa ylivoimainen yleinen etu, sillä asiantuntijoiden nimet olivat niiden tiedossa, asiantuntijoiden riippumattomuutta ei ollut kyseenalaistettu eivätkä valittajat myöskään olleet unionin yleisen tuomioistuimen mukaan perustelleet nimien paljastamisen tarpeellisuutta.

22. Perustelemisen laiminlyönnin osalta unionin yleinen tuomioistuin piti riittävänä sitä, että EFSA oli tuonut esille, etteivät valittajat olleet perustelleet, miksi kyseisten henkilötietojen siirto oli tarpeen.

IV Valitus

23. ClientEarth ja PAN Europe esittävät kolme valitusperustetta:

24. A) Asetuksen N:o 45/2001 2 artiklassa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä on tulkittu virheellisesti. B) Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohtaa on sovellettu virheellisesti, sillä kaikkia suojattuja etuja ei ole punnittu. C) SEU 5 artiklaa on sovellettu virheellisesti, koska valittajille asetettiin kohtuuton todistustaakka, kun niiden edellytettiin osoittavan riidanalaisten tietojen antamisen tarpeellisuus, ilman että tätä seikkaa olisi punnittu asianmukaisesti suhteessa suojattujen oikeutettujen etujen merkittävyyteen.

V Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

A Ensimmäinen valitusperuste

25. ClientEarth ja PAN Europe väittävät, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, riidanalaiset tiedot eivät ole asetuksessa N:o 45/2001 tarkoitettuja henkilötietoja, vaan niiden mukaan kyseessä ovat työhön liittyvät tiedot, jotka on koottu erikseen EFSA:n omalle internetsivustolle.

⁹ — Tuomio ClientEarth ja PAN Europe v. EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483).

26. Euroopan tietosuojavaltuutettu tukee EFSA:n ja komission näkemystä, jonka mukaan henkilötietojen käsitettä on tulkittava laajasti siten, että se kattaa pelkän nimen ja henkilötunnuksen kaltaisten tietojen lisäksi paljon muitakin tietoja, joiden perusteella henkilö on suoraan tunnistettavissa. Niiden mukaan nimen kaltainen henkilötieto ei toisaalta menetä kyseistä ominaisuuttaan, vaikka siihen liitettäisiin toinen tekijä, kuten tässä tapauksessa henkilön esittämä huomautus.

27. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa lisäksi, että kyseiset kaksi riidanalaisiin tietoihin sisältyvää osaa ovat henkilötietoja: yhtäältä asiantuntijan nimi ja toisaalta hänen antamansa lausunto, joka liittyy asiantuntijan toimintaan ja menettelyyn riippumattomana tieteellisenä asiantuntijana ja jonka perusteella hänet voisi tunnistaa, jos käytettävissä olisi muita nimen ja lausunnon yhdistämiseen tarvittavia tietoja.

28. EFSA, komissio ja Euroopan tietosuojavaltuutettu väittävät, ettei sillä seikalla ole merkitystä, että asiantuntijoiden henkilöllisyys on julkisesti tiedossa ja että EFSA oli julkaissut heidän esittämänsä huomautukset nimettöminä. Niiden mukaan myös se seikka on merkityksetön, että kyseiset henkilötiedot liittyvät työhön, sillä ne eivät tästä syystä lakkaa olemasta suojattuja henkilötietoja.

29. Kyseiset osapuolet väittävät vielä, että valittajien puolustama, yksityiselämän kunnioittamisen periaatteen rajoittava tulkinta ei vastaa asetuksen N:o 45/2001 säännöksiä ja että Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä perusoikeuskirja, 8 artiklan ulottuvuus on laajempi kuin perusoikeuskirjan 7 artiklan ulottuvuus, ja se kattaa kaikki luonnolliseen henkilöön liittyvät tiedot, myös henkilön työhön liittyvät tiedot. Euroopan tietosuojavaltuutettu painottaa tässä yhteydessä niitä eroja, joita yksityiselämän ja henkilötietojen käsitteiden väliltä löytyy mahdollisista yhteneväisyyksistä huolimatta, ja sekä EFSA että komissio lisäävät, että sekä unionin tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan työhön liittyvät tiedot voivat kuulua yksityiselämän käsitteen soveltamisalaan.

B Toinen valitusperuste

30. Valittajat arvostelevat tässä yhteydessä niitä syitä, joiden perusteella unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajien toisen kanneperusteen toteamalla, etteivät valittajat olleet osoittaneet ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa. ClientEarthin ja PAN European mukaan on niin, ettei unionin yleinen tuomioistuin eikä EFSA ole punninnut kaikkia asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdalla sekä asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdalla suojattuja etuja eli yhtäältä oikeutta avoimuuteen ja toisaalta oikeutta yksityiselämän suojaan.

31. Euroopan tietosuojavaltuutettu tukee EFSA:n ja komission väitettä, jonka mukaan on niin, että kun asetukseen N:o 1049/2001 perustuvassa hakemuksessa vaaditaan oikeutta tutustua henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin, on sovellettava kaikkia asetuksen N:o 45/2001 säännöksiä, myös sen 8 ja 18 artiklaa, ilman että olisi tarpeen tutkia muita asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyjä edellytyksiä. Valittajilla oli siis velvollisuus osoittaa sellaisen ylivoimaisen yleisen edun olemassaolo, jonka perusteella pyydettyjen henkilötietojen siirtäminen olisi perusteltua, jolloin EFSA olisi voinut punnita asiaan liittyviä erilaisia etuja keskenään. ClientEarth ja PAN Europe esittivät tällaisen perustelun vasta oikeudenkäyntimenettelyn alettua, minkä vuoksi EFSA ei ollut pystynyt punnitsemaan etuja mitenkään ottaessaan kantaa asiakirjoihin tutustumista koskevaan hakemukseen.

C Kolmas valitusperuste

32. ClientEarth ja PAN Europe väittävät unionin yleisen tuomioistuimen rikkoneen suhteellisuusperiaatetta hylätessään valittajien esittämät perustelut, joilla ne pyrkivät osoittamaan pyydettyihin tietoihin tutustumisen tarpeellisuuden.

33. Valittajat väittävät tässä yhteydessä, että yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin on halunnut turvata tässä edun, jota ei ollut tosiasiallisesti olemassa, sillä kyseisten asiantuntijoiden nimet olivat saatavilla julkisesti, ja että toisaalta valittajat ovat osoittaneet pyydettyjen tietojen siirron tarpeellisuuden, joten perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti riitti, että ne osoittivat laissa säädetyn oikeuttavan perusteen olemassaolon, minkä ne olivat oman näkemyksensä mukaan tehneet avoimuusperiaatteen vedotessaan.

34. EFSA epäilee puolestaan kolmannen valitusperusteen tutkittavaksi ottamista, sillä sen mukaan siinä ei täsmennetä riittävän tarkasti valituksenalaisen tuomioon sisältyviä valituksenalaisia seikkoja, vaan valittajat ainoastaan toistavat samat väitteet, jotka ne esittivät jo ensimmäisessä oikeusasteessa. Pääasian osalta se on komission kanssa samaa mieltä siitä, että valittajien väite on ilmeisen perusteeton, sillä unionin yleinen tuomioistuin on edellyttänyt asetuksen N:o 45/2001 ja oikeuskäytännön mukaisesti ainoastaan sitä, että osoitetaan legitiimi intressi saada riidanalainen tieto. Tällainen vaatimus ei ole sen mukaan kohtuuton, vaan sillä taataan täysimääräisesti tarvittava tasapaino asiaan liittyvien etujen ja perusoikeuksien välillä.

VI Arviointi

A Ensimmäinen valitusperuste

35. Valittajat väittävät ensimmäisessä valitusperusteessaan, etteivät riidanalaiset tiedot ole asetuksessa N:o 45/2001 tarkoitettuja henkilötietoja. Nähdäkseni on kuitenkin selvää, että yksityisiä koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kyseessä ovat tämän kaltaiset tiedot.

36. Tuomiossa komissio v. Bavarian Lager¹⁰ todettiin, että jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä pidetyn kokouksen osanottajien luettelo sisältää henkilötietoja.¹¹ Nyt käsiteltävässä asiassa paitsi ollaan kiinnostuneita asiantuntijoiden nimistä myös pyydetään oikeutta tutustua huomautuksiin, jotka kukin näistä asiantuntijoista on esittänyt erään luonnoksen valmistelun yhteydessä.

37. Asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan a alakohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan ”kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä – – koskevia tietoja”. Nyt käsiteltävässä asiassa kyseiset henkilöt ovat yhtäältä tunnistettavissa heti, kun heidän nimensä annetaan, ja toisaalta heidän osaltaan on toimitettu lisäksi tiettyjä tietoja eli työn yhteydessä esitettyjä konkreettisia huomautuksia. Asiassa on siis selkeästi kyse seikoista, joita tarkoitetaan henkilötietojen käsitteellä, sillä asiantuntijoiden esittämät huomautukset ovat ”tunnistettua luonnollista henkilöä – – koskevia tietoja”. Toisin sanoen kyseessä ovat kutakin nimen perusteella tunnistettua asiantuntijaa koskevat tiedot.

38. Asiantuntijoiden nimet on kiistatta julkaistu EFSA:n internetsivustolla. Valittajat eivät kuitenkaan pyydä EFSA:n kaikkien asiantuntijoiden nimiä vaan ainoastaan huomautuksia esittäneiden asiantuntijoiden nimiä. Valittajia kiinnostaa myös tutustua kyseisiin huomautuksiin, muttei nimettöminä vaan siten, että huomautuksen esittäjä on tiedossa. Asiantuntijoiden nimet ovat kiistatta julkisia, samoin kuin esitetyt huomautukset, mutta asiassa pyydetään näiden tietojen yhdistämistä, minkä seurauksena syntyy uusia ”tunnistettua luonnollista henkilöä – – koskevia tietoja” (asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan a alakohta). Vaikuttaa siis olevan selvää, että pyynnön kohteena ovat kyseisessä asetuksessa tarkoitettut henkilötiedot.

39. Näin ollen ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

10 — Tuomio komissio v. Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378).

11 — Ibid., tuomion 70 kohta.

B Toinen valitusperuste

40. Toisessa valitusperusteessa väitetään, ettei kaikkien asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa säädettyjen, henkilötietojen siirtoa koskevien edellytysten – että tietojen siirto on tarpeen eikä ole syytä olettaa, että kyseisen henkilön oikeutetut edut voivat joutua tietojen siirron vuoksi vaaraan – tarvitse täytyä samalla kertaa. Valittajien mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei punninnut tässä yhteydessä asianmukaisesti yhtäältä oikeutta yksityiselämän suojaan (asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohta) ja toisaalta oikeutta avoimuuteen (asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohta).

41. On syytä muistaa, että asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdan mukaan henkilötietoja voidaan siirtää ainoastaan, jos ”vastaanottaja osoittaa, että tietojen siirto on tarpeen, eikä ole syytä olettaa, että rekisteröidyn oikeutetut edut voivat joutua vaaraan”.

42. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 83 kohdassa, että kyseessä olevat kaksi edellytystä ovat kumulatiivisia, joten koska valittajat eivät täyttäneet niistä ensimmäistä eli eivät osoittaneet pyydettyjen tietojen siirron tarpeellisuutta, ei ollut tarpeen tutkia myöskään toisen edellytyksen täyttymistä eli sitä, oliko syytä olettaa, että kyseisten henkilöiden oikeutetut edut voivat joutua vaaraan. Valituksenalaisen tuomion 64 kohdan perusteella unionin yleisen tuomioistuimen mukaan on nimittäin niin, että kun vastaanottaja ei esitä nimenomaista hyväksyttävää perustetta tai vakuuttavaa perustelua, joka osoittaisi siirron tarpeellisuuden, pyynnön vastaanottanut toimielin ei pysty punnitsemaan osapuolten etuja eikä varmistamaan, täyttyykö jälkimmäinen asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa säädetystä edellytyksistä, ja näin se voi evätä asiakirjojen tutustuttavaksi saamista koskevan pyynnön.

43. Nähdäkseni on selvää, että asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa mainitut kaksi edellytystä koskevat eri tahoja. Ensimmäinen edellytyksistä koskee tietenkin tiedon vastaanottajaa eli sitä, joka pyytää tietoja. Toinen koskee sen sijaan toimielintä, jonka hallussa pyydetty tiedot ovat, sillä ensimmäisestä edellytyksestä eroten toista edellytystä ei ole suunnattu nimenomaan vastaanottajalle, vaan persoonaton muoto (”eikä ole syytä”) viittaa väistämättä siihen tahoon, jonka on ratkaistava hakemus, eli toimielimeen, jota pyydetään luovuttamaan tiedot, tai tuomioistuimeen, joka käsittelee hakemuksen hylkäämisestä nostetun kanteen. Vastaanottajan on siis osoitettava ainoastaan siirron tarpeellisuus, mikä käy selvästi ilmi säännöksen sanamuodosta. Samoin toimielimen on varmistettava ainoastaan, ettei ”ole syytä olettaa, että rekisteröidyn oikeutetut edut voivat joutua vaaraan”, joten jälkimmäinen peruste voi olla olemassa täysin riippumatta siitä, onko tietojen siirron tarpeellisuutta osoitettu.

44. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että koska kyseessä ovat eri seikkoja koskevat edellytykset eli yhtäältä siirron tarpeellisuus (täysin erillisenä kyseisten henkilöiden eduille tästä ehkä aiheutuvasta vaarasta) ja toisaalta tällaisen vaaran aiheutumisen mahdollisuus (jota tarkastellaan niin ikään erillisenä kyseisestä tarpeellisuudesta), niiden molempien on ehdottomasti täyttyttävä, kuten unionin yleinen tuomioistuin on asianmukaisesti todennut, joten jälkimmäistä edellytystä ei ollut tarpeen tutkia.

45. Myös toinen valitusperuste on siis hylättävä.

C Kolmas valitusperuste

46. Kolmannen valitusperusteen mukaan avoimuusperiaatteeseen vetoaminen riittää perustelemaan pyydettyjen tietojen siirron tarpeellisuuden. Periaatteeseen vedottiin asiayhteydessä, johon liittyi jonkinlainen epäluottamus EFSAa kohtaan, ja valittajien näkemyksen mukaan tämä vetoaminen riittää perustelemaan pyydettyjen tietojen luovuttamisen. Niiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin vaati kyseisen siirron tarpeellisuuden perustelua suhteettomalla tavalla.

47. Kolmatta valitusperustetta tutkittaessa on esitettävä ensin yksi alustava huomautus. Kuten valituksenalaisen tuomion 72 kohdasta käy ilmi, tutustumisoikeuden epäminen perustui ensin päätöksentekomenettelyn suojelemista koskevaan poikkeukseen (asetuksen

N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toinen alakohta), ja EFSA otti henkilötietojen suojaa koskevan poikkeuksen (asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohta ja asetuksen N:o 45/2001 8 artikla) ensimmäisen kerran esille vasta 12.12.2011 tekemässään päätöksessä eli sen jälkeen, kun kanne oli nostettu unionin yleisessä tuomioistuimessa. Tämä muutos käsiteltävän asian sisällössä estää sen, että valittajia voitaisiin moittia, niin kuin EFSA ja komissio tekevät, siitä, etteivät nämä olleet perustelleet kyseisten henkilötietojen siirron tarpeellisuutta oikeudenkäyntimenettelyä edeltäneessä vaiheessa eli etteivät ne olleet esittäneet perusteita jo tuossa vaiheessa asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

48. Nähdäkseni on selvää, että valittajat pystyivät viittamaan oikeudenkäyntimenettelyä edeltäneessä vaiheessa ainoastaan siihen poikkeukseen, johon EFSA oli tuolloin vedonnut, eli asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyyn, päätöksentekomenettelyn suojelemista koskevaan poikkeukseen. EFSA:n 12.12.2011 tekemässä päätöksessä lopulta esitettyä poikkeusta voitiin alkaa käsitellä vasta unionin yleisen tuomioistuimen menettelyn aikana, kuten tehtiinkin, sillä valituksenalaisen tuomion 73 kohdan mukaan sekä EFSA että komissio olivat hyväksyneet istunnossa sen, että unionin yleinen tuomioistuin voisi tutkia kyseisen kanneperusteen. Mikään ei siis estä käsittelemästä kyseistä kysymystä myös unionin tuomioistuimessa.¹²

49. Tietojen siirron tarpeellisuuden käsitteen kohdalla on nähdäkseni lähdettävä siitä, että käsitteen tulkinnassa on otettava huomioon asetus N:o 1049/2001, sillä valittajat ovat toimineet käyttääkseen oikeuttaan tutustua toimielinten asiakirjoihin ja asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisessä asetuksessa määritellään kyseisen oikeuden käyttämisen periaatteet, edellytykset ja rajoitukset.

50. Myös asetuksen N:o 45/2001 kohdalla on siis sovitettava siinä säädetty asiakirjoihin tutustumista koskeva erityissäännöstö yhteen asetuksen N:o 1049/2001 mukaisen yleisen säännösten kanssa, kuten unionin tuomioistuin on tehnyt silloin, kun unionin lainsäätäjä on säätänyt erityisistä asiakirjoihin tutustumista koskevista oikeussäännöistä esimerkiksi kilpailuoikeuden alalla,¹³ oikeudenkäyntimenettelyiden yhteydessä¹⁴ tai jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyiden yhteydessä.¹⁵

51. Asetuksen N:o 45/2001 kohdalla yhteen sovittamisen tarve ei johdu ainoastaan järjestelmään perustuvasta vaatimuksesta, joka yleisesti johtuu siitä, että yhteen asiakirjaan on sovellettava samalla kertaa erilaisia tutustumisoikeutta koskevia säännöksiä. Kyse ei ole vain siitä, että kun useita asiakirjoihin tutustumista koskevia säännöksiä voidaan mahdollisesti soveltaa, on välttämätöntä saada aikaan järjestelmällinen yhdistetty tulkinta niistä kaikista, jotta päästään kullakin säännöstöllä suojeltujen etujen kannalta tyydyttävään ratkaisuun. Tällaista järjestelmällistä yhdistettyä tulkintaa edellytetään nimenomaisesti asiakirjoihin tutustumista koskevista muista oikeussäännöistä poiketen asetuksessa N:o 1049/2001, jonka 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että ”toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi: – b) yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa”. Tämän perusteella unionin tuomioistuin on päättänyt, että ”silloin, kun asetukseen N:o 1049/2001 perustuvalla hakemuksella pyydetään oikeutta tutustua henkilötietoja

12 — Unionin yleinen tuomioistuin toteaa kuitenkin hieman ristiriitaisesti valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa, etteivät valittajat olleet esittäneet ennen 12.12.2011 tehtyä päätöstä mitään perusteluja, joilla ne olisivat pyrkineet osoittamaan kyseisten henkilötietojen siirron tarpeellisuuden, minkä vuoksi EFSA ei pystynyt punnitsemaan osapuolten erilaisia etuja eikä selvittämään, oliko olemassa syytä, joka voisivat vaarantaa kyseisten henkilöiden oikeudet edut, joten se ei voinut perustella riidanalaista päätöstä tältä kannalta. Tästä huolimatta unionin yleinen tuomioistuin päätyi lopulta tutkimaan, ovatko valittajat esittäneet perustelut, mutta katsoo, ettei näin ollut.

13 — Tuomio komissio v. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) ja tuomio komissio v. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

14 — Tuomio Ruotsi v. API ja komissio (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541).

15 — Tuomio LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738).

sisältävään asiakirjaan, asetuksen N:o 45/2001 säännökset tulevat kaikilta osin sovellettaviksi, myös sen 8 ja 18 artikla”,¹⁶ jolloin ”erityinen ja rajoittava tulkinta – – asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ei vastaa tasapainoa, jonka luominen kyseisten kahden asetuksen välille oli unionin lainsäätäjän tarkoituksena”.¹⁷

52. Unionin tuomioistuin viittaa edellä molempien asetusten tarkoitusten väliseen tasapainoon, ja tätä on nähdäkseni korostettava tässä tilanteessa nyt käsiteltävään asiaan liittyviä ongelmia ratkottaessa.

53. Unionin tuomioistuimen mainitsema tasapaino johtaa nähdäkseni siihen, että on kiellettyä sivuuttaa ”suoralta kädeltä” asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdan soveltaminen, kuten tuomiossa komissio v. Bavarian Lager todettiin.¹⁸ Täysin toinen asia olisi katsoa, että kyseisen asetuksen ryhmiä olisi sovellettava varauksetta minkä tahansa toimielimen asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen yhteydessä eli kiinnittämättä asianmukaista huomiota varsinaisesti pyydettyjen tietojen luonteeseen.

54. On nähdäkseni selvää, ettei asetuksessa N:o 45/2001 tarkoitettua tarpeellisuutta voida tulkita yhtä ehdottomasti ja tiukasti pyydettyä oikeutta tutustua asiakirjoihin, joihin sisältyy yleisen edun kannalta täysin merkityksettömiä tietoja, kuin pyydettyä selkeästi yleisen edun kannalta merkityksellisiä henkilön työhön liittyviä tietoja, kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa. Työkin on henkilökohtaista, kuten unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa komissio v. Bavarian Lager,¹⁹ muttei yhtä laajasti kuin asianomaisen henkilön muu toiminta.

55. Tarpeellisuuden käsitettä on siis tulkittava hieman joustavammin, kun henkilötiedot eivät ole varsinaisesti tietopyynnön suorana kohteena ja kun tietopyyntö koskee julkisia asiakirjoja, joihin sisältyy yksityisiin liittyviä tietoja muun tiedon ohessa ja jotka tällöin sisältävät henkilötietoja.²⁰ Tässä kyseessä olevat tiedot ovat tosin henkilötietoja, sillä ne sisältävät ”tunnistettua luonnollista henkilöä – – koskevia tietoja” (asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan a alakohta), mutta ensi näkemältä kyseessä vaikuttavat olevan työhön liittyvät tiedot, jotka eivät näin ollen ole yhtä arkaluonteisia kuin tiedot, jotka liittyvät yksityisyyteen tai tiukasti yksityiselämään.

56. Toisin sanoen molempien asetusten tasapuolinen tulkinta johtaisi siihen, että tarpeellisuuden arvioinnissa on väistämättä erotettava toisistaan ne tilanteet, joissa pyydetään henkilötietoja, jotka eivät ensi näkemältä liity mitenkään julkiseen päätöksentekomenettelyyn, ja ne tilanteet, joissa pyydetään tietoja, jotka liittyvät jossain määrin julkisen vallan käyttöön.

57. Valittajien mukaan avoimuusperiaatteeseen vetoaminen riittää perustelemaan pyydettyjen tietojen siirron tarpeellisuuden. Periaatteeseen vetoaminen on tapahtunut asiayhteydessä, johon liittyy jonkinasteinen epäluottamus EFSAa kohtaan: EFSAa epäillään puolueellisuudesta ja siitä, että se on nimittänyt elimiinsä jäseniä tiettyjen henkilökohtaisten intressien perusteella. Kuten valituksenalaisen tuomion 79 kohdasta käy ilmi, PAN Europen tutkimuksessa on erityisesti todettu, että kahdeksalla EFSA:n erään työryhmän 13 jäsenestä on yhteyksiä teollisuuden edunvalvojiin.

58. Unionin yleinen tuomioistuin toistaa valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, että valittajilla on ollut tiedossa asianomaisten asiantuntijoiden nimet sekä mahdollisuus tutustua heidän taloudellisia sidonnaisuuksia koskeviin ilmoituksiinsa. Yhdenkään asiantuntijan riippumattomuutta ei ole kyseenalaistettu, joten unionin yleinen tuomioistuin katsoo, ettei ollut tarpeen tutkia, voivatko puolueellisuuteen liittyvät epäilykset olla perusteltu syy saada oikeus tutustua asiakirjoihin.

16 — Tuomio komissio v. Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, 63 kohta).

17 — Tuomio komissio v. Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, 65 kohta).

18 — Tuomio komissio v. Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, 64 kohta).

19 — Tuomio komissio v. Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378, 68–70 kohta).

20 — Tässä yhteydessä yhden olennaisilta osin julkisasiamies Sharpstonin 15.10.2006 esittämässä ratkaisuehdotuksessa (tuomio komissio v. Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2009:624, 158–166 kohta) ehdotettiin luokitteluperusteisiin.

59. Olen toista mieltä kuin unionin yleinen tuomioistuin, sillä vetoaminen jonkinasteiseen epäluottamukseen EFSA:n puolueettomuutta kohtaan nyt käsiteltävässä asiassa tehdyllä tavalla vaikuttaa nähdäkseni riittävältä perustelemaan tietojen siirron tarpeellisuuden erityisesti, jos kyseiset tiedot liittyvät asianomaisten henkilöiden työhön, vaikka ovatkin varsinaisesti henkilötietoja.

60. Kun valittajilta vaaditaan sen lisäksi, että ne vetoavat jonkinasteiseen epäluottamukseen EFSA:n puolueettomuutta kohtaan ja esittävät väitteensä tueksi asiakirjoihin perustuvaa näyttöä, että niiden on kyseenalaistettava vieläpä muodollisesti ja nimenomaisesti muutamien asiantuntijoiden riippumattomuus, kohdistetaan valittajiin ilmeisen kohtuuton todistustaakka pyydettyjen tietojen siirron tarpeellisuuden perustelemista varten ja lisäksi saatetaan molempien asetusten tarkoitukset epätasapainoon. Tällainen vaatimus voisi olla aiheellinen, jos kyseessä olisi tutkimusten pätevyyden kiistäminen tai kanteen nostaminen asiantuntijoiden toimista, mutta käsiteltävän asian tilanteessa on kyseessä vain ja ainoastaan tarvittavien tietojen kokoaminen, jotta voitaisiin arvioida, voidaanko nimenomaan EFSA:n puolueettomuus kyseenalaistaa vakavalla tavalla ja voidaanko siis tarvittaessa nostaa kanne EFSA:ta tai jotakuta asiantuntijaa vastaan. Lyhyesti voidaan siis todeta, että tarkoituksena on ainoastaan turvata mahdollisuus käyttää oikeutta vaatia sääntöjen vastaisesti mahdollisesti toiminut taho asiaankuuluvaan vastuuseen toiminnastaan. Viime kädessä kyse on tietenkin siitä tyypillisestä tilanteesta, jota varten avoimuusperiaate ja oikeus tutustua tietoihin ovat olemassa.

61. Katson näin ollen, että nyt käsiteltävässä asiassa valittajat ovat perustelleet riittävällä tavalla asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa tarkoitetun tarpeellisuuden, joten kolmas valitusperuste on hyväksyttävä.

62. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että pyydetty asiakirjat olisi siirrettävä, sillä kyseisessä säännöksessä vaaditaan myös – kuten edellä todettiin, kumulatiivisesti – ettei saa olla ”syytä olettaa, että rekisteröidyn oikeutetut edut voivat joutua [siirtämisen vuoksi] vaaraan”. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan tutkinut tätä toista edellytystä, sillä se katsoi, että koska ensimmäinen edellytys ei täyttnyt, ei ollut tarpeen selvittää, oliko tällaista syytä olemassa.

63. Unionin yleinen tuomioistuin voi siis arvioida tätä kysymystä kyseisten henkilöiden oikeutettujen etujen näkökulmasta antamalla asiasta uuden tuomion; tässä tapauksessa nämä henkilöt ovat niitä asiantuntijoita, jotka ovat esittäneet valittajien pyytämät huomautukset ja joilla voi olla etuja, jotka liittyvät heidän nimensä julkistamiseen huomautusten yhteydessä, nimenomaan koska kyseiset tiedot liittyvät heidän työhönsä.

VII Asian lopullinen ratkaiseminen unionin tuomioistuimessa

64. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan mukaan on niin, että jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi, unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun, ja se voi ”itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen”.

65. Tilanne ei ole nähdäkseni sellainen, että unionin tuomioistuin voisi ratkaista asian lopullisesti. Kuten edellä todettiin, tämä johtuu siitä, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tarkastellut sitä mahdollisuutta, että asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa säädetyistä edellytyksistä jälkimmäinen täytyisi eli että tietojen siirtäminen voisi vaarantaa kyseisten henkilöiden oikeutetut edut.

VIII Oikeudenkäyntikulut

66. Ehdotan unionin tuomioistuimelle sen työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valitusmenettelyssä sovellettavan 138 artiklan 1 kohdan mukaisesti, että EFSA velvoitetaan vastaamaan oikeudenkäyntikuluista.

IX Ratkaisuehdotus

67. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Kolmas valitusperuste hyväksytään.
- 2) Unionin yleisen tuomioistuimen 13.9.2013 antama tuomio ClientEarth ja PAN Europe v. EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483) kumotaan.
- 3) Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä lausuu henkilöiden, joita henkilötietojen siirto koskee, oikeutettujen etujen mahdollisesta vaarantumisesta.
- 4) EFSA velvoitetaan vastaamaan oikeudenkäyntikuluista.