



Oikeustapauskokoelma

16 päivänä heinäkuuta 2015*

Muutoksenhaku — Oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta — Ympäristötiedot — Århusin yleissopimus — 4 artiklan 1 ja 4 kappale — Poikkeus tutustumisoikeudesta — Tutkintatoimien tarkoitusten suoja — Yrityksen Euroopan komission pyynnöstä tekemät tutkimukset ympäristöalan direktiivien täytäntöönpanosta — Päätös evätä tutustumisoikeus osittain

Asiassa C-612/13 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 25.11.2013,

ClientEarth, kotipaikka Lontoo (Yhdistynyt kuningaskunta), edustajanaan avocat P. Kirch,

valittajana,

ja jossa valittajan vastapuolena ja muina osapuolina ovat

Euroopan komissio, asiamiehinään L. Pignataro-Nolin, P. Costa de Oliveira ja M. Konstantinidis, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

jota tukevat

Euroopan parlamentti, asiamiehinään J. Rodrigues ja L. Visaggio, ja

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Moore, M. Simm ja A. Jensen,

väliintulijoina muutoksenhakuasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta, varapresidentti K. Lenaerts (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev ja J. L. da Cruz Vilaça,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.1.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.4.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 ClientEarth vaatii valituksellaan, että unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen tuomion ClientEarth v. komissio (T-111/11, EU:T:2013:482; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla hylättiin sen kanne, jossa aluksi vaadittiin kumoamaan Euroopan komission päätös, jolla siltä evättiin implisiittisesti oikeus tutustua tiettyihin siihen liittyviin asiakirjoihin, onko eri jäsenvaltioiden lainsäädäntö unionin ympäristöoikeuden mukaista, ja sitten vaadittiin kumoamaan myöhemmin 30.5.2011 tehty nimenomainen päätös, jolla osittain evättiin sen oikeus tutustua näihin asiakirjoihin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

- 2 Tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin 25.6.1998 Århusissa ja hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus), 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tässä yleissopimuksessa:

--

2. 'Viranomaisella' tarkoitetaan:

--

- d) tämän yleissopimuksen sopimuspuolena olevan 17 artiklassa tarkoitetun alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestön toimielimiä.

--”

- 3 Tämän yleissopimuksen 4 artiklan 1 ja 4 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”1. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot pyydettyä yleisön käyttöön tämän artiklan seuraavien kappaleiden nojalla ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti, mukaan lukien, jos sitä pyydetään ja jollei tämän kappaleen b kohdan määräyksistä muuta johdu, jäljennökset asiakirja-aineistosta, jossa on kyseisiä tietoja tai joka koostuu kyseisistä tiedoista:

- a) ilman, että pyynnön esittäjän on osoitettava, että asia koskee häntä,

- b) pyydettyssä muodossa, jos:

- i) viranomaiset eivät katso, että tiedon esittäminen toisessa muodossa on aiheellista, jolloin heidän on perusteltava tämän muodon valinta, tai

- ii) tieto ei ole jo yleisön saatavilla toisessa muodossa.

--

4. Ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti:

--

c) tuomioistuinkäsittelyyn, henkilön mahdollisuuteen saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti tai viranomaisen mahdollisuuteen suorittaa rikosoikeudellinen tai kurinpidollinen tutkinta;

--

Edellä mainittuja epäämisperusteita tulkitaan suppeasti, ottaen huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittyykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin.”

Unionin oikeus

4 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.

5 Saman asetuksen 4 artiklan, jonka otsikkona on ”Poikkeukset”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

-- --

-- --

— tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suoja;

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.”

6 Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL L 264, s. 13) 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja kolmannen luetelmakohdan osalta ylivoimaisen yleisen edun, joka edellyttää ilmaisemista, katsotaan olevan kyseessä, kun pyydetty tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin, lukuun ottamatta tutkintatoimia, erityisesti yhteisön oikeuden mahdollista rikkomista koskevia. Muiden asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklassa esitettyjen poikkeusten osalta epäämisperusteita on tulkittava suppeasti ja [on] otettava huomioon ilmaisemisen tuottama yleinen etu ja se, liittyvätkö pyydetty tiedot ympäristöpäästöihin.”

Asian tausta

7 ClientEarth, Englannin oikeuden mukaan perustettu yhdistys, jonka tarkoituksena on muun muassa ympäristön suojeleminen, teki 8.9.2010 komission ympäristöasioiden pääosastolle asetuksen N:o 1049/2001 ja asetuksen N:o 1367/2006 nojalla asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen. Tämä hakemus koski useita asiakirjoja, jotka oli mainittu ympäristöasioiden pääosaston asiakirjassa ”Toimintasuunnitelma 2010”.

- 8 Komissio hyväksyi mainitun hakemuksen vain osittain 29.10.2010 päivätyllä kirjeellä. Se toimitti ClientEarthille yhden pyydetyistä asiakirjoista mutta ilmoitti, että muun muassa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu poikkeus kattoi muut asiakirjat.
- 9 ClientEarth teki 10.11.2010 komissiolle hakemuksen, jolla pyrittiin siihen, että komissio muuttaisi kantaansa useiden sellaisten asiakirjojen osalta, joihin tutustuminen oli evätty.
- 10 30.5.2011 komissio teki ja antoi tiedoksi ClientEarthille nimenomaisen päätöksen (jäljempänä nimenomainen päätös) vastauksena viimeksi mainittuun hakemukseen asetusten N:o 1049/2001 ja 1367/2006 valossa.
- 11 Tällä päätöksellä komissio myönsi ClientEarthille osittaisen oikeuden tutustua 41 tutkimukseen, jotka liittyivät siihen, onko eri jäsenvaltioiden lainsäädäntö unionin ympäristöoikeuden mukainen, ja jotka eräs yritys oli tehnyt komission pyynnöstä ja lukuun ja jotka komissio oli saanut vuonna 2009 (jäljempänä riidanalaiset tutkimukset). Erityisesti komissio toimitti ClientEarthille kustakin näistä tutkimuksesta kansilehden, sisällysluettelon, luettelon käytetyistä lyhenteistä, liitteen, johon sisältyi tutkittu lainsäädäntö, sekä osat, joiden otsikot olivat ”Johdanto”, ”Yleisnäkemykset jäsenvaltion oikeussäännöistä” ja ”Puitteet säännösten saattamiseksi osaksi kansallista oikeutta ja täytäntöönpano”. Sitä vastoin komissio kieltäytyi toimittamasta valittajalle mistään kyseisistä tutkimuksista osia, joiden otsikot olivat ”Yhteenvetotaulukko”, ”Täytäntöönpanotoimien oikeudellinen analyysi” ja ”Päätelmät”, ja liitettä, johon sisältyi taulukko kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön ja merkityksellisten unionin oikeuden säännösten vastaavuudesta.
- 12 Komissio jakoi riidanalaiset tutkimukset kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuului yksi tutkimus, jonka arviointi kyseisen jäsenvaltion kanssa käytävänä keskusteluna oli alkanut vähän aikaa ennen nimenomaisen päätöksen tekemistä. Toiseen ryhmään kuului 40 tutkimusta, joista kustakin oli käyty pidemmälle vietyä keskustelua kyseisten jäsenvaltioiden kanssa.
- 13 Komissio ilmoitti päätöksensä tueksi, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetty poikkeus, joka koskee tutkintatoimien tarkoitusten suojausta, kattoi riidanalaisien tutkimusten osat, joiden sisältöä ei ilmaistu.
- 14 Tästä komissio totesi, että kyseiset tutkimukset oli laadittu, jotta se voisi valvoa sitä, ovatko jäsenvaltiot panneet täytäntöön useita direktiivejä, ja tarvittaessa aloittaa niitä vastaan SEUT 258 artiklassa määrätyn jäsenyysselvointien noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.
- 15 Tämän tuomion 12 kohdassa mainittuun ensimmäiseen ryhmään kuuluvasta tutkimuksesta komissio on ilmoittanut, ettei se ollut vielä tehnyt johtopäätöksiä kyseisen jäsenvaltion tekemästä tässä tutkimuksessa tarkoitettua direktiivin täytäntöönpanosta ja että niiden mainittuun tutkimukseen sisältyvien tietojen ja päätelmien, joita ei ollut vielä tarkastettu ja joihin kyseisellä jäsenvaltiolla ei ollut vielä ollut tilaisuutta reagoida, ilmaiseminen olisi merkinnyt viimeksi mainitun kannalta vaaraa siitä, että sitä kritisoitaisiin – mahdollisesti epäoikeutetusti –, ja se olisi vahingoittanut tämän direktiivin täytäntöönpanon arvioimiseksi tarvittavaa keskinäisen luottamuksen ilmapiiriä.
- 16 Tämän tuomion 12 kohdassa mainittuun toiseen ryhmään kuuluvista tutkimuksista komissio ilmoitti, että tietyissä tapauksissa se oli päättänyt aloittaa jäsenyysselvointien noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kyseisiä jäsenvaltioita vastaan mutta että toisissa tapauksissa se ei ollut vielä päättänyt kannastaan. Se väitti, että luvan antaminen näiden tutkimusten sisällön ilmaisemiselle olisi vahingoittanut keskinäisen luottamuksen ilmapiiriä, joka on tarpeen komission ja kyseisten jäsenvaltioiden välisten riitojen ratkaisemiseksi niin, ettei jäsenyysselvointien noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntivaihetta ole tarpeen käyttää.

- 17 Komissio korosti vielä, ettei asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan nojalla voida kyseenalaistaa sen asetuksen N:o 1049/2001 valossa tekemää tutkintaa.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 18 ClientEarth nosti 21.2.2011 kanteen ja vaati 10.11.2010 jättämänsä hakemuksen hylkäämisestä tehdyn implisiittisen päätöksen kumoamista. Koska komissio teki nimenomaisen päätöksen, jolla ClientEarthilta evättiin oikeus tutustua kokonaisuudessaan riidanalaisiin tutkimuksiin, kanteen kohteeksi katsottiin tästä lähtien viimeksi mainitun päätöksen kumoaminen.
- 19 ClientEarth vetosi kanteensa tueksi seitsemään kanneperusteeseen.
- 20 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi nämä seitsemän kanneperustetta ja näin ollen kanteen kokonaisuudessaan.

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

- 21 ClientEarth vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 22 Komissio vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen ja velvoittamaan ClientEarthin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 23 Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto on hyväksytty väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia.

Valitus

- 24 ClientEarth esittää valituksensa tueksi kolme valitusperustetta.

Toinen valitusperuste

- 25 On aloitettava tarkastelemalla toista valitusperustetta, jossa väitetään unionin yleisen tuomioistuimen tehneen oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta on Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 ja 4 kappaleen mukainen.

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 26 Tämän valitusperusteen yhteydessä ClientEarth riitauttaa valituksenalaisen tuomion 91–99 kohtaan sisältyvän unionin yleisen tuomioistuimen päättelyn.
- 27 Ensiksi ClientEarth vetoaa tuomioihin Fediol v. komissio (70/87, EU:C:1989:254) ja Nakajima v. neuvosto (C-69/89, EU:C:1991:186) ja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin oli tarkastanut Århusin yleissopimuksen 4 artiklan suoran sovellettavuuden, vaikka tällainen tarkastaminen ei ollut välttämätöntä sen valvomiseksi, onko asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta tämän yleissopimuksen mukainen.

- 28 Toiseksi ClientEarth väittää, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi joka tapauksessa virheellisesti, että Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaletta ja 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohtaa ei voida suoraan soveltaa unionin toimielimiin. Erityisesti unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se hyväksyi tämän yleissopimuksen suorasta sovellettavuudesta poikkeamisen unionin erityispiirteiden perusteella.
- 29 Kolmanneksi ClientEarth väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin noudattanut velvollisuuttaan tulkita Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohtaa suppeasti tämän yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen toisen kohdan mukaisesti.
- 30 Neljänneksi ClientEarth väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin tulkinnut Århusin yleissopimusta Wienissä 23.5.1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1155, s. 331; jäljempänä Wienin yleissopimus) 26 ja 31 artiklassa esitettyjen periaatteiden mukaisesti. Laajentamalla tutkintatoimien tarkoitusten suojaan liittyvän poikkeuksen ulottuvuuden riidanalaisiin tutkimuksiin unionin yleinen tuomioistuin nimittäin tulkitsi Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaletta sen sanamuodon, tarkoituksen ja päämäärän vastaisesti, kun se ei ottanut huomioon Wienin yleissopimuksen edellä mainittuja artikloja.
- 31 Komissio, jota parlamentti ja neuvosto tukevat, väittää yleisesti, ettei unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 91–99 kohtaan sisältyvä päättely ole oikeudellisesti virheellinen. Tämä päättely on sen mukaan kaikilta osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 32 Aluksi on tarkennettava, että tämä valitusperuste koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan, mutta ei asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan, yhteensoveltuvuutta Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 ja 4 kappaleen kanssa.
- 33 Tämän tarkennuksen jälkeen on muistettava, että SEUT 216 artiklan 2 kohdan nojalla unionin tekemät kansainväliset sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja ovat näin ollen ensisijaisia kyseisten toimielinten antamiin toimiin nähden (tuomio neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio neuvosto ja komissio v. Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P ja C-405/12 P, EU:C:2015:5, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 34 Näin ollen se, että unionin toimi on ristiriidassa tällaisten kansainvälisen oikeuden sääntöjen kanssa, voi vaikuttaa kyseisen toimen pätevyYTEEN (tuomio Air Transport Association of America ym., C-366/10, EU:C:2011:864, 51 kohta).
- 35 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on muistuttanut valituksenalaisen tuomion 91 kohdassa, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että unionin tuomioistuimet voivat tutkia unionin toimen väitetyn yhteensopimattomuuden kansainvälisen sopimuksen, jonka osapuoli unioni on, määräysten kanssa yksinomaan silloin, kun yhtäältä tämä ei ole tämän sopimuksen luonteen eikä sen yleisen rakenteen vastaista ja kun toisaalta sen määräykset ovat sisältönsä puolesta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä (ks. tuomio IATA ja ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, 39 kohta; Intertanko ym., C-308/06, EU:C:2008:312, 45 kohta ja tuomio Air Transport Association of America ym., C-366/10, EU:C:2011:864, 54 kohta).
- 36 On tosin totta, että unionin tuomioistuin on myös katsonut, että unionin tuomioistuimen on tarvittaessa valvottava unionin toimen lainmukaisuutta maailman kauppajärjestön (WTO) sääntöihin nähden, jos unionin tarkoituksena on ollut panna täytäntöön WTO:n yhteydessä tehtyjen sopimusten mukainen erityinen velvoite taikka jos kyseisessä unionin oikeuden toimessa nimenomaisesti viitataan

näiden sopimusten tiettyihin määräyksiin (ks. vastaavasti tuomio Fediol v. komissio, 70/87, EU:C:1989:254, 19–22 kohta ja tuomio Nakajima v. neuvosto, C-69/89, EU:C:1991:186, 29–32 kohta; ks. myös tuomio LVP, C-306/13, EU:C:2014:2465, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 37 Ilman että olisi tarpeen lausua siitä kysymyksestä, voidaanko edellisessä kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä soveltaa käsiteltävässä asiassa, on kuitenkin riittävää todeta, ettei asetuksessa N:o 1049/2001, erityisesti sen 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa, viitata lainkaan nimenomaisesti Århusin yleissopimukseen eikä panna täytäntöön siitä johtuvaa erityistä velvoitetta. Näin ollen mainittu oikeuskäytäntö ei missään tapauksessa ole merkityksellinen käsiteltävässä asiassa.
- 38 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin perustellusti yhtäältä ei ottanut huomioon tuomiossa Fediol v. komissio (70/87, EU:C:1989:254) ja tuomiossa Nakajima v. neuvosto (C-69/89, EU:C:1991:186) annettua oikeuskäytäntöä ja toisaalta tarkasti, ovatko Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen ja 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohdan määräykset sisältönsä puolesta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä.
- 39 Tässä tilanteessa on tutkittava ClientEarthin perusteita, jotka liittyvät unionin yleisen tuomioistuimen virheelliseksi väitettyyn arviointiin, jonka mukaan kyseisiltä määräyksiltä puuttuvat nämä ominaisuudet eikä niihin siis voida vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan laillisuuden arvioimiseksi.
- 40 Kuten unionin yleinen tuomioistuin tästä perustellusti toteaa valituksenalaisen tuomion 96 kohdassa, Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleessa oleva viittaus kansalliseen lainsäädäntöön osoittaa, että tämä yleissopimus on selvästi laadittu ottaen huomioon kansalliset oikeusjärjestykset eikä sellaisten alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöjen kuten unioni oikeudellisia erityispiirteitä, vaikka viimeksi mainitut voivat sen 17 ja 19 artiklan mukaan allekirjoittaa kyseisen sopimuksen ja liittyä siihen.
- 41 Kuten komissio ja parlamentti korostivat, tämän vuoksi yhteisö toisti Århusin yleissopimuksen hyväksyessään tämän yleissopimuksen 19 artiklaa soveltamalla antamassaan ilmoituksessa mainitun yleissopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä antamansa ilmoituksen, jonka se liitti päätökseen 2005/370 ja jonka mukaan ”yhteisön toimielimet soveltavat yleissopimusta asiakirjojen saatavuutta koskevien tämänhetkisten ja tulevien sääntöjensä sekä muiden yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien, asiaa koskevien yhteisön säännösten mukaisesti”.
- 42 Tässä tilanteessa Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohdassa olevalla viittauksella ”rikosoikeudelliseen tai kurinpidolliseen” tutkintaan tai tämän yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen toisessa kohdassa mainitulla velvollisuudella tulkita suppeasti 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohdassa mainittuja tutustumisoikeuden epäämisperusteita ei voida katsoa asetettavan unionin lainsäätäjälle täsmällistä velvollisuutta. Sitä suuremmalla syyllä näistä määräyksistä ei voida johtaa kieltoa ymmärtää käsite ”tutkinta” sillä tavalla, että otetaan huomioon unionin erityispiirteet, muun muassa komissiolle kuuluva tehtävä tutkia mahdollisia jäsenvaltioiden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisistä, jotka voivat vahingoittaa perussopimusten ja niiden nojalla hyväksytyjen unionin sääntöjen asianmukaista soveltamista.
- 43 Edellä esitetystä johtuu, että unionin yleinen tuomioistuin sulki perustellusti pois mahdollisuuden vedota Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 ja 4 kappaleeseen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan lainmukaisuuden arvioimiseksi. Näin ollen se saattoi oikeudellista virhettä tekemättä hylätä ClientEarthin perustelun siitä, ettei viimeksi mainittu säännös ole Århusin yleissopimuksen mukainen.
- 44 Näiden samojen päätelmien nojalla on hylättävä myös ClientEarthin perustelu, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole ottanut huomioon Wienin yleissopimuksen 26 ja 31 kohtaan sisältyviä sopimusten täytäntöönpanoa vilpittömässä mielessä ja tulkintaa koskevia periaatteita.

45 Toinen valitusperuste on tämän vuoksi hylättävä.

Ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 46 Ensimmäinen valitusperuste, jossa vedotaan siihen, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisia virheitä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan tulkinnassa, jakautuu kahteen osaan.
- 47 Ensimmäinen osa koskee tässä säännöksessä tarkoitettua käsitteen ”tutkintatoimet” virheellistä tulkintaa, ja siinä viitataan muun muassa valituksenalaisen tuomion 49, 50, 58–61 ja 70 kohtaan.
- 48 Tässä osassa ClientEarth väittää, että tämä käsite edellyttää komission jäsenten kollegiona tekemää muodollista päätöstä. Se vetoaa tältä osin tuomioon komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), tuomioon komissio v. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), tuomioon LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738), tuomioon WWF UK v. komissio (T-105/95, EU:T:1997:26), tuomioon Bavarian Lager v. komissio (T-309/97, EU:T:1999:257), tuomioon Petrie ym. v. komissio (T-191/99, EU:T:2001:284) ja tuomioon API v. komissio (T-36/04, EU:T:2007:258).
- 49 Käsiteltävässä asiassa riidanalaiset tutkimukset ovat sen mukaan tulos komission yksiköiden hallinnollisesta päätöksestä eivätkä komission jäsenten kollegiona tekemästä muodollisesta päätöksestä aloittaa jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä jäsenvaltioita vastaan.
- 50 ClientEarth nojautuu tuomioon Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, 27 ja 30 kohta) ja lisää, että vaikka myönnettäisiin, että riidanalaiset tutkimukset kuuluvat muodollisen jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn alustavaan vaiheeseen, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetty poikkeus voi oikeuttaa sisällön ilmaisemisen epäämisen vain siinä tapauksessa, että haetun asiakirjan olemassaolo edeltää välittömästi oikeudenkäyntimenettelyn tai sen kaltaisen menettelyn aloittamista ja johtuu tarpeesta hankkia todisteita tai tutkia tapausta ennen varsinaisen menettelyn aloittamista. Käsiteltävässä asiassa riidanalaiset tutkimukset eivät kuitenkaan edeltäneet välittömästi päätöstä aloittaa tutkimuksen johdosta jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely SEUT 258 artiklan nojalla.
- 51 Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua ilmaisun vahingon aiheutuminen tutkintatoimien tarkoituksen suojalle virheellistä tulkintaa ja siinä viitataan muun muassa valituksenalaisen tuomion 53 ja 68–80 kohtaan.
- 52 Tässä toisessa osassa ClientEarth väittää aluksi, että se on pyytänyt saada tutustua erityisiin asiakirjoihin eikä kaikkiin jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämistä koskeviin hallinnollisiin asiakirjoihin tai kaikkiin asiakirjoihin, jotka olisi mainittu kokonaisuutena. Lisäksi sen pyyntö ei koskenut yhtä asiakirjojen ryhmää, johon sovelletaan samankaltaisia yleisluonteisia toteamuksia, vaan tutkimusten kahta eri ryhmää eli yhtäältä tutkimuksia, jotka liittyvät aloitettuun jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, ja toisaalta tutkimuksia, jotka eivät liity tällaiseen menettelyyn.
- 53 ClientEarth väittää edelleen, että riidanalaisen tutkimusten sisällön ilmaiseminen ei olisi millään lailla vaarantanut jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen päämäärän toteutumista, jona on kehottaa kyseisiä jäsenvaltioita saattamaan kansallinen oikeutensa unionin oikeuden mukaiseksi.

- 54 ClientEarth väittää edelleen, että niin kauan kuin komissio ei ole aloittanut muodollista menettelyä kyseistä jäsenvaltiota vastaan, ei voida katsoa, että riidanalaisten tutkimusten sisällön ilmaiseminen voisi aiheuttaa haittaa keskinäisen luottamuksen ilmapiirille. Pelkkä näiden tutkimusten olemassaolo ei nimittäin ole riittävää luomaan jokaisen kyseessä olevan jäsenvaltion ja komission välille kahdenvälistä suhdetta, jota olisi suojeltava avoimuuden vahingoksi.
- 55 Komissio väittää, että ClientEarthin ensimmäisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa kehittelemät perustelut ovat oikeudellisesti perusteettomia. Komissio väittää etenkin, että jokaisen sellaisen asiakirjan kuten yhteensoveltuvuutta koskeva tutkimus, jonka tarkoituksena on antaa sille mahdollisuus tarkastaa SEU 17 artiklan nojalla se, että jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta, on katsottava liittyvän asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuun tutkintaan.
- 56 Komissio väittää ensimmäisen valitusperusteen toisesta osasta, että kun otetaan huomioon valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa tehdyt toteamukset, unionin yleisen tuomioistuimen päättely tämän tuomion 68–80 kohdassa ei ole oikeudellisesti virheellinen. Tämä päättely on kaikilta osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 57 Asetuksella N:o 1049/2001 pyritään myöntämään yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin. Tästä asetuksesta, erityisesti sen 4 artiklasta, jossa säädetään poikkeuksista tältä osin, ilmenee myös, että tätä oikeutta tutustua asiakirjoihin kuitenkin rajoittavat tietyt yleisen tai yksityisen edun mukaiset syyt (ks. tuomio LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen sekä tuomio komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 58 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen, johon komissio tässä asiassa vetoaa, mukaan unionin toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.
- 59 Käsiteltävässä asiassa on aluksi tutkittava, tekikö unionin yleinen tuomioistuin, kuten ClientEarth väittää ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa, oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalaiset tutkimukset kuuluvat tässä säännöksessä tarkoitettuun tutkintatoimintaan.
- 60 Tästä on korostettava aluksi, ettei oikeuskäytännöstä, johon ClientEarth on vedonnut ja joka mainitaan tämän tuomion 48 kohdassa, mitenkään johdu, että mainitussa säännöksessä tarkoitettujen ”tutkintatoimien” edellytyksenä olisi komission jäsenten kollegiona tekemä muodollinen päätös.
- 61 Tämän tarkennuksen jälkeen on huomattava, että riidanalaiset tutkimukset on tehty komission pyynnöstä ja lukuun sen jälkeen, kun kaikkien unionin ympäristönsuojelua koskevien direktiivien täytäntöönpanon määräaika on päättynyt, ja niiden tarkoituksena on tarkastaa näiden eri direktiivien täytäntöönpanon edistyminen tietyissä jäsenvaltioissa. Kuten valituksenalaisen tuomion 13 ja 49 kohdassa olevista tiedoista ilmenee, jokainen näistä yhtä jäsenvaltiota ja yhtä direktiiviä koskevistä tutkimuksista sisältää tutkitun kansallisen oikeuden ja merkityksellisen unionin oikeuden tarkastelun, ja niihin on liitetty kyseisen jäsenvaltion hyväksymiä täytäntöönpanotoimenpiteitä koskeva oikeudellinen arviointi ja päätelmiä niistä.
- 62 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on jo perustellusti katsonut valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa, tällaiset tutkimukset ovat osa komissiolla olevia keinoja sillä SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaan olevan velvollisuuden, joka koskee unionin oikeuden soveltamisen varmistamista unionin tuomioistuimen valvomana, yhteydessä, ja niiden tarkoituksena on, että komissio voi havaita

mahdollisia puutteita jäsenvaltioiden velvollisuudessa panna kyseiset direktiivit täytäntöön ja päättää tarvittaessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisesta niitä jäsenvaltioita vastaan, joiden se katsoo rikkovan unionin oikeutta. Ne kuuluvat vastaavasti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa olevaan käsitteeseen ”tutkintatoimet”.

- 63 Se ClientEarthin korostama seikka, että komissio antoi riidanalaisten tutkimusten toteuttamisen ulkopuolisen palveluntarjoajan eikä omien yksikköjensä tehtäväksi ja etteivät nämä tutkimukset heijasta tämän toimielimen kantaa eikä se ole niistä vastuussa, ei tarkoita sitä, että komissio olisi tällaisten tutkimusten toteuttamisen tilatessaan noudattanut muuta päämäärää kuin saada näiden tutkimuskeinojen avulla perusteellisia tietoja siitä, onko tiettyjen jäsenvaltioiden lainsäädäntö unionin ympäristöoikeuden mukainen, jotta se voi paljastaa mahdollisia tämän oikeuden rikkomisia ja aloittaa tarvittaessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kyseistä jäsenvaltiota vastaan.
- 64 ClientEarthin tuomioon Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300) perustuvasta väitteestä on todettava, ettei tämä tuomion 27 ja 30 kohdan sisältämä tulkinta ole merkityksellinen käsiteltävässä asiassa. Tämä tulkinta liittyi nimittäin ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7.6.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/313/ETY (EYVL L 158, s. 56) 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuun esitutkinnan käsitteeseen eikä erilliseen tutkinnan käsitteeseen, johon tässä samassa säännöksessä myös viitataan.
- 65 Edellä esitetystä johtuu, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi perustellusti valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa, että riidanalaiset tutkimukset kuuluvat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuihin komission tutkintatoimiin.
- 66 Tämän vuoksi ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.
- 67 Tämän jälkeen on tutkittava, tekikö, kuten ClientEarth väittää ensimmäisen valitusperusteensa toisessa osassa, unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen katsoessaan, että komissio arvioi perustellusti yleisluonteisten toteamusten nojalla, että näiden tutkimusten sisällön ilmaiseminen kokonaisuudessaan vahingoittaisi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.
- 68 Tältä osin unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että 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 ja 3 kohdassa mainitun toiminnan alaan. Kyseisen toimielimen on myös selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan tässä artiklassa säädetyllä poikkeuksella (tuomio komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 69 Kyseinen unionin toimielin voi kuitenkin käyttää tältä osin perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen ryhmiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyntöihin (tuomio komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 70 Käsiteltävässä asiassa valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa todetaan, että komissio on nojautunut tällaisiin yleisluonteisiin toteamuksiin kieltääkseen ClientEarthilta oikeuden saada tutustua kokonaisuudessaan riidanalaisiin tutkimuksiin. Kuten muun muassa tämän tuomion 60 ja 70 kohdasta ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin totesi komission perustellusti arvioineen kaikkien näiden tutkimusten kuuluvan samaan asiakirjojen ryhmään ja nojautuneen yleisluonteisiin toteamuksiin, joiden mukaan niiden ilmaiseminen kokonaisuudessaan vahingoittaisi sen tutkintatoimien tarkoitusten

suojaa, koska jos tämä ilmaiseminen olisi sallittu, se olisi vahingoittanut luottamuksen ilmapiiriä, jonka on vallittava sen itsensä ja kyseisen jäsenvaltion välillä, ja ollut este sille, että mahdollisesti todettuihin unionin oikeuden rikkomisiin voidaan löytää ulkoisesta paineesta riippumaton yhteisymmärryksen perustuva ratkaisu.

- 71 Valituksenalaisen tuomion 17 kohdassa olevista tiedoista ilmenee tältä osin, että sinä päivänä, jona komissio teki nimenomaisen päätöksen, tietyt riidanalaisista tutkimuksista olivat jo johtaneet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen aloittamiseen SEUT 258 artiklan nojalla.
- 72 Analogisista syistä kuten ne, jotka unionin tuomioistuin luetteli tuomiossa LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 52–65 kohta), komissio katsoi perustellusti, että riidanalaisien tutkimusten, jotka nimenomaisen päätöksen tekopäivänä olivat jo johtaneet virallisen huomautuksen osoittamiseen jäsenvaltiolle SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla ja jotka oli näin ollen siirretty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyvään asiakirja-aineistoon, ilmaiseminen kokonaisuudessaan olisi voinut muuttaa tämän menettelyn vaiheen luonnetta ja kulkua vaikeuttamalla neuvottelumenettelyä sen itsensä ja tämän jäsenvaltion välillä sekä pyrkimistä sovitteluratkaisuun, joka voi lopettaa väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen ilman, että olisi tarpeen turvautua mainitun menettelyn tuomioistuinvaiheeseen. Se katsoi näin ollen perustellusti, että tällainen tietojen ilmaiseminen kokonaisuudessaan olisi vahingoittanut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.
- 73 ClientEarthin mainitsema seikka, että riidanalaiset tutkimukset on tehnyt ulkopuolinen yritys ja etteivät ne kuvaa komission kantaa, ei voi kumota edeltävää arviointia.
- 74 Yhtäältä oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa olevaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon sisältyvät asiakirjat ovat nimittäin tutkintatoimien tarkoitusten suojan kannalta yksi asiakirjojen ryhmä, eikä ole tarpeen tehdä erottelua asiakirja-aineistoon kuuluvan asiakirjan tyyppin tai kyseisten asiakirjojen laatijan perusteella (ks. vastaavasti tuomio LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 64 kohta).
- 75 Toisaalta komissio aloitti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tiettyjä jäsenvaltioita vastaan riidanalaisiin tutkimuksiin sisältyvien oikeudellisen arvioinnin ja päätelmien valossa. Tämä arviointi ja nämä päätelmät ovat siis olleet perustana neuvotteluille, jotka aloitettiin komission ja kunkin kyseisen jäsenvaltion välillä, jotta päästäisiin sovitteluratkaisuun väitettyjen unionin oikeuden noudattamatta jättämisten osalta. Näin ollen näiden tutkimusten sisällön ilmaiseminen kokonaisuudessaan olisi ollut omiaan muun muassa aiheuttamaan ulkopuolista painetta, joka saattaisi vaarantaa näiden neuvottelujen kulun keskinäisen luottamuksen ilmapiirissä ja näin ollen aiheuttaa haittaa komission tutkintatoimien tarkoitusten suojalle.
- 76 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti, että komissio saattoi katsoa yleisesti, että tällainen riidanalaisien tutkimusten, jotka nimenomaisen päätöksen antamispäivänä oli jo siirretty kyseiselle jäsenvaltiolle SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla lähetetyllä virallisella huomautuksella aloitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen asiakirja-aineistoon, sisällön ilmaiseminen kokonaisuudessaan olisi vahingoittanut mainittujen tarkoitusten suojaa.
- 77 Sitä vastoin muista kuin tämän tuomion 71–76 kohdassa tarkoitetuista riidanalaisista tutkimuksista on yhtäältä todettava, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt yleisen luottamuksellisuutta koskevan oletettaman viiden asiakirjatyypin osalta, joita ovat hallintomenettelyn asiakirja-aineiston asiakirjat, jotka liittyvät valtiontukien valvontamenettelyyn (tuomio komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 61 kohta), toimielimen tuomioistuinmenettelyssä esittämät kirjelmät (tuomio Ruotsi ym. v. API ja komissio, C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541,

94 kohta), komission ja ilmoitusten tekijöiden tai kolmansien välillä yrityskeskittymien valvontamenettelyn aikana vaihdetut asiakirjat (tuomio komissio v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 123 kohta), jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn asiakirjat (tuomio LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 65 kohta) ja SEUT 101 artiklan soveltamismenettelyyn liittyvät asiakirjat (tuomio komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 93 kohta).

- 78 Kaikissa asioissa, jotka ovat johtaneet edellisessä kohdassa mainittujen ratkaisujen antamiseen, kyseinen tutustumisoikeuden epäminen koski sellaisten asiakirjojen kokonaisuutta, jotka on selvästi rajattu, koska ne kuuluvat meneillään olevaan hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuimen menettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon (ks. vastaavasti tuomio komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 12–22 kohta; tuomio Ruotsi ym. v. API ja komissio, C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 75 kohta; tuomio komissio v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 128 kohta; tuomio LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 49 ja 50 kohta ja tuomio komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 69 ja 70 kohta). Näin ei sitä vastoin ole muiden riidanalaisten tutkimusten kuin tämän tuomion 71–76 kohdassa mainittujen tutkimusten osalta.
- 79 Toisaalta – kuten tämän tuomion 72 kohdassa on muistutettu – on niin, että vaikka komissio on voinut perustellusti arvioida yleisluonteisesti, että jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyvien asiakirjojen sisällön ilmaiseminen olisi vaarantanut tämän vaiheen asianmukaisen kulun ja pyrkimyksen keskinäisen yhteisymmärryksen ilmapiirissä sovitteluratkaisuun komission ja kyseisen jäsenvaltion välisen erimielisyyden osalta, tällainen yleinen oletama ei kuitenkaan voi päteä riidanalaisiin tutkimuksiin, jotka eivät olleet nimenomaisen päätöksen antamispäivänä johtaneet siihen, että komissio olisi lähettänyt kyseiselle jäsenvaltiolle SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla virallisen huomautuksen, ja joiden osalta oli siis kyseisenä päivänä epävarmaa, johtavatko ne jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen aloittamiseen tätä jäsenvaltiota vastaan. Tästä on muistettava, että komission tehtävänä on katsoessaan, ettei jäsenvaltio ole noudattanut velvoitteitaan, arvioida sen tarkoituksenmukaisuutta, että tätä jäsenvaltiota vastaan ryhdytään toimenpiteisiin noudattamatta jättämisen perusteella, ja valita ajankohta, jolloin se aloittaa jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn viimeksi mainittua vastaan (ks. vastaavasti tuomio LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 61 kohta).
- 80 Tässä tilanteessa unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi valituksenalaisessa tuomiossa, että komissio on voinut lainmukaisesti ulottaa luottamuksellisuutta koskevan oletaman piirin tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittuihin riidanalaisiin tutkimuksiin.
- 81 Tällainen perustelu ei noudata tällaisen oletaman suppean tulkinnan ja soveltamisen vaatimusta; tämä oletama on itse asiassa poikkeus kyseisen toimielimen velvollisuudesta tutkia konkreettisesti ja tapauskohtaisesti jokainen tutustumispyynnössä tarkoitettu asiakirja (ks. vastaavasti tuomio LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä yleisemmin periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin (ks. vastaavasti tuomio Ruotsi v. MyTravel ja komissio, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 48 kohta sekä tuomio neuvosto v. in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 48 kohta).
- 82 Tästä johtuu, että koska oletamaa ei voida soveltaa tämän tuomion 79 kohdassa mainittuihin riidanalaisiin tutkimuksiin, komission tehtävänä on tutkia tapaus tapaukselta, voidaanko näiden tutkimusten sisältö ilmaista kokonaisuudessaan ClientEarthille.

- 83 Näin ollen ensimmäisen valitusperusteen toinen osa on hyväksyttävä osittain siltä osin kuin se koskee riidanalaisia tutkimuksia, jotka sinä päivänä, jona komissio teki nimenomaisen päätöksen, eivät olleet johtaneet virallisen huomautuksen lähettämiseen kyseiselle jäsenvaltiolle SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla ja joita ei siis ollut siirretty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyvään asiakirja-aineistoon.
- 84 Ensimmäisen valitusperusteen tämä osa on hylättävä muilta osin.

Kolmas valitusperuste

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

- 85 Kolmannessa valitusperusteessa, joka liittyy unionin yleisen tuomioistuimen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisen lauseen käsitteestä ”ylivoimainen yleinen etu” tekemään virheelliseen tulkintaan, ClientEarth väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 107–109 kohdassa tekemän arvioinnin mukaan todistustaakka asetetaan pikemminkin sille kuin komissiolle, mikä on vastoin sekä tätä säännöstä että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan kyseisellä toimielimellä on velvollisuus unionin tuomioistuinten valvonnassa punnita kyseisiä intressejä aloittamalla ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon olettamasta (ks. vastaavasti tuomio Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 44 ja 45 kohta).
- 86 Korostaen perustavanlaatuista merkitystä, joka unionin kansalaisille on sillä, että jäsenvaltiot panevat asianmukaisesti täytäntöön unionin ympäristöoikeutta, ClientEarth väittää, että kansallisen lainsäädännön unionin ympäristöoikeuden mukaisuutta koskevien tietojen saattaminen yleisön saataville on erityisen pakottava ylivoimainen yleinen etu.
- 87 Komissio väittää, että valituksenalaisen tuomion 107–109 kohtaan sisältyvä arviointi on täysin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 88 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 83 ja 84 kohdassa tehty päätelmä, tämän kolmannen valitusperusteen tutkiminen koskee pelkästään niiden riidanalaisien tutkimusten, jotka kuuluvat luottamuksellisuutta koskevan yleisen olettamien soveltamisalaan, sillä perusteella ilmaisematta jätettyjä osia, että nimenomaisen päätöksen tekopäivänä nämä tutkimukset oli jo siirretty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyvään asiakirja-aineistoon, koska komissio oli lähettänyt virallisen huomautuksen kyseiselle jäsenvaltiolle SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla.
- 89 Tästä on huomattava, että tällaisella yleisellä olettamalla ei suljeta pois mahdollisuutta osoittaa, että on olemassa sellainen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä lauseessa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa kyseisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisen (ks. vastaavasti tuomio komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 90 Pyyntö esittäjän on kuitenkin vedottava konkreettisesti seikkoihin, jotka osoittavat ylivoimaisen yleisen edun, joka oikeuttaa antamaan tiedon kyseisten asiakirjojen sisällöstä (tuomio Strack v. komissio, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 128 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 91 Käsiteltävässä asiassa ClientEarth väitti oikeudenkäynnissä unionin yleisessä tuomioistuimessa sekä tämän valituksen yhteydessä, että avoimuuden ja demokratian periaatteet edellyttävät, että kansalaisilla on oikeus saada tietää, missä määrin kansallinen lainsäädäntö on unionin ympäristöoikeuden mukainen, ja osallistua päätöksentekomenettelyyn.
- 92 Tältä osin ylivoimaisen yleisen edun, joka oikeuttaa antamaan tiedon asiakirjojen sisällöstä, ei tosin välttämättä pidä olla erillinen periaatteista, jotka ovat asetuksen N:o 1049/2001 taustalla (ks. vastaavasti tuomio Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 74 kohta ja tuomio Strack v. komissio, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 130 kohta).
- 93 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 109 kohdassa asianmukaisesti todennut, niin yleisten näkemysten perusteella kuin ne, joihin ClientEarth vetoaa, ei voida todeta, että avoimuuden ja demokratian periaatteet olisivat nyt käsiteltävässä asiassa erityisen pakottavia niin, että olisi voitu ohittaa syyt, jotka oikeuttivat kieltäytymään ilmaisemasta kokonaisuudessaan riidanalaisia tutkimuksia, jotka on siirretty jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyvään asiakirja-aineistoon (ks. vastaavasti tuomio LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 93 ja 95 kohta ja tuomio Strack v. komissio, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 131 kohta).
- 94 Tästä seuraa, että kolmas valitusperuste on hylättävä.
- 95 Kun otetaan huomioon kaikki edeltävät päätelmät, ClientEarthin valitus on hyväksyttävä sen ensimmäisen valitusperusteen toisen osan osalta. Näin ollen valituksenalainen tuomio on kumottava siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi siinä sen, että komissio on voinut nimenomaisella päätöksellä kieltää ClientEarthilta yleisen oletaman perusteella oikeuden tutustua kokonaisuudessaan sellaisiin riidanalaisiin tutkimuksiin, joiden nojalla komissio ei ollut tämän päätöksen tekemispäivänä lähettänyt virallista huomautusta kyseiselle jäsenvaltiolle SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla ja joita ei siis ollut siirretty jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyvään asiakirja-aineistoon.
- 96 Valitus on hylättävä muilta osin.

Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa

- 97 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa virkkeessä todetaan, että kun valituksenalainen tuomio kumotaan, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.
- 98 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuin katsoo, että ClientEarthin valitus, jolla pyritään nimenomaisen päätöksen kumoamiseen, on ratkaisukelpoinen ja että se on näin ollen ratkaistava lopullisesti.
- 99 Tässä valituksessa ClientEarthin esittämä neljäs valitusperuste liittyy asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan rikkomiseen siltä osin kuin komissio ei ole noudattanut kyseisessä säännöksessä poikkeukselle asetettuja rajoituksia.
- 100 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 95 ja 96 kohdassa tehty päätelmä, tätä perustetta on tarkasteltava pelkästään siltä osin kuin se koskee komission nimenomaiseen päätökseen sisältyvää kieltäytymistä antaa ClientEarthille oikeus tutustua kokonaisuudessaan sellaisiin riidanalaisiin tutkimuksiin, joiden nojalla komissio ei ollut tämän päätöksen tekemispäivänä lähettänyt virallista huomautusta kyseiselle jäsenvaltiolle SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla ja joita ei siis ollut siirretty jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyvään asiakirja-aineistoon.

- 101 Tältä osin tämän tuomion 77–83 kohdassa esitetystä päätelmästä ilmenee, ettei komissio voinut, kuten se on tehnyt käsiteltävässä asiassa, perustellusti nojautua yleiseen olettamaan, jonka mukaan näiden tutkimusten tietojen ilmaiseminen kokonaisuudessaan olisi vahingoittanut tutkintatoimien tarkoitusten suojaa. Komission piti sitä vastoin jokaisen mainitun tutkimuksen osalta tutkia ja selittää, kuinka tällainen ilmaiseminen kokonaisuudessaan voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyllä poikkeuksella (ks. vastaavasti tuomio LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 102 Näin ollen neljäs valitusperuste ja kanne on hyväksyttävä tämän tuomion 100 kohdassa todetussa laajuudessa, ja nimenomainen päätös on kumottava siltä osin kuin komissio epäsi siinä ClientEarthilta oikeuden tutustua kokonaisuudessaan sellaisiin riidanalaisiin tutkimuksiin, joiden nojalla komissio ei tämän päätöksen tekemispäivänä ollut osoittanut virallista huomautusta kyseiselle jäsenvaltiolle SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla ja joita ei siis ollut siirretty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyvään asiakirja-aineistoon.

Oikeudenkäyntikulut

- 103 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan silloin, kun valitus on perusteltu ja unionin tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista. Saman työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valitukseen, määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan. Mainitun työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan toimitukset, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.
- 104 Koska ClientEarthin valitus ja sen kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa on hyväksytty vain osittain, on päätettävä, että ClientEarth ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan valitusmenettelyssä ja ensimmäisen oikeusasteen menettelyssä. Parlamentti ja neuvosto vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan valitusmenettelyssä.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio ClientEarth vastaan komissio (T-111/11, EU:T:2013:482) kumotaan siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi siinä sen, että Euroopan komissio oli voinut 30.5.2011 tekemällään päätöksellä evätä ClientEarthilta yleisen olettaman perusteella oikeuden tutustua kokonaisuudessaan eri jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteensoveltuvuutta unionin ympäristöoikeuden kanssa koskeviin sellaisiin tutkimuksiin, joiden nojalla Euroopan komissio ei ollut tämän päätöksen tekemispäivänä osoittanut virallista huomautusta kyseiselle jäsenvaltiolle SEUT 258 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla ja joita ei siis ollut siirretty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyvään asiakirja-aineistoon.**
- 2) **Valitus hylätään muilta osin.**
- 3) **Komission 30.5.2011 tekemä päätös kumotaan siltä osin kuin Euroopan komissio epäsi siinä ClientEarthilta oikeuden tutustua kokonaisuudessaan tämän tuomion tuomiolauselman 1 kohdassa mainittuihin tutkimuksiin.**
- 4) **ClientEarth ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan muutoksenhakumenettelyssä ja ensimmäisen oikeusasteen menettelyssä.**

5) Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan muutoksenhakumenettelyssä.

Allekirjoitukset