



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
17 päivänä marraskuuta 2016¹

Asia C-562/14 P

**Ruotsin kuningaskunta
vastaan**

Euroopan komissio

Muutoksenhaku — Oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — Poikkeus oikeudesta tutustua asiakirjoihin — 4 artiklan 2 kohdan kolmas luettelukohta — Tutkintatoimien tarkoitusten suoja — EU Pilot -menettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon sisältyvät asiakirjat — Asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epääminen — Toimielimen velvollisuus arvioida asiakirjakohtaisesti tutustumispyynnössä mainitut asiakirjat

1. Ruotsin kuningaskunta pyytää valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 25.9.2014 antaman tuomion *Spirlea v. komissio*.² Kyseisessä tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi *Darius Nicolai Spirlean* ja *Mihaela Spirlean* (jäljempänä *Spirleat*) nostaman kanteen, jossa vaadittiin kumoamaan 21.6.2012 tehty Euroopan komission päätös, jolla heiltä on evätty oikeus tutustua EU Pilot -menettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon sisältyviin asiakirjoihin (jäljempänä riidanalainen päätös).³

2. Asetuksen (EY) N:o 1049/2001⁴ 4 artiklassa säädetään useista poikkeuksista yleisön oikeuteen tutustua Euroopan unionin toimielinten asiakirjoihin. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että unionin toimielimillä on mahdollisuus hylätä pyyntö ottamalla perusteeksi kieltäytymistä koskeva yleinen olettama, jos kyseiset asiakirjat kuuluvat johonkin viidestä asiakirjojen luokasta.⁵ Näissä tapauksissa kyseinen toimielin ei ole velvollinen tutkimaan asiakirjakohtaisesti kyseisiä asiakirjoja käsitellessään tutustumispyyntöjä.⁶

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — T-306/12, EU:T:2014:816; jäljempänä valituksenalainen tuomio.

3 — Ks. jäljempänä 9–12 kohta.

4 — Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL 2001, L 145, s. 43).

5 — Nämä luokat ovat seuraavat: i) hallintomenettelyn asiakirja-aineiston asiakirjat, jotka liittyvät valtiontukien valvontamenettelyyn, ii) toimielimen tuomioistuinmenettelyssä esittämät kirjelmät, iii) komission ja ilmoitusten tekijöiden tai kolmansien välillä yrityskeskittymien valvontamenettelyn aikana vaihdetut asiakirjat, iv) jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn asiakirjat ja v) SEUT 101 artiklan soveltamismenettelyyn liittyvät asiakirjat. Ks. tuomio 16.7.2015, *ClientEarth v. komissio* (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; jäljempänä tuomio *ClientEarth*). Ks. jäljempänä 38–41 kohta.

6 — Ks. esim. tuomio 14.11.2013, *LPN* ja *Suomi v. komissio* (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 39 kohta; jäljempänä tuomio *LPN*).

3. Tässä valituksessa on kyse lähinnä siitä, pitäisikö unionin tuomioistuimen lisätä kuudes asiakirjaluokka, johon olisi sovellettava kieltäytymistä koskevaa yleistä olettaa, nimittäin asiakirjat, jotka ovat komission hallussa EU Pilot -menettelyn yhteydessä.⁷ Tähän kysymykseen vastaamiseksi on tarpeen ratkaista, ovatko EU Pilot -menettely ja SEUT 258 artiklan mukainen jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskeva menettely (etenkin sen oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe) niin samankaltaisia, että jälkimmäiseen menettelyyn sovellettavan kieltäytymistä koskevan yleisen oletaman olisi koskettava myös EU Pilot -menettelyyn liittyviä asiakirjoja.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

4. SEUT 15 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan muun muassa yleinen periaate, jonka mukaan unionin toimielimet toimivat mahdollisimman avoimesti. SEUT 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan mukaan unionin kansalaisilla on oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin. Tähän oikeuteen sovelletaan tiettyjä periaatteita ja edellytyksiä, mukaan lukien rajoitukset, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat asetuksilla julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi.

Euroopan unionin perusoikeuskirja

5. Oikeus tutustua asiakirjoihin vahvistetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan⁸ 42 artiklassa.

Asetus N:o 1049/2001

6. Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan perustelukappaleiden mukaan asetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määrittellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset SEUT 15 artiklan mukaisesti (johdanto-osan neljäs perustelukappale). Toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi pääsääntöisesti oltava yleisön tutustuttavissa, mutta tiettyjä yleisiä ja yksityisiä etuja on suojattava poikkeussäännöksiin (johdanto-osan 11 perustelukappale).

7. Asetuksen 1 artiklassa määritellään ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat SEUT 15 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua toimielinten asiakirjoihin, siten, että taataan ”mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin”.

8. Asetuksen 4 artiklan otsikko on ”Poikkeukset”. Sen 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetään seuraavaa:

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

--

— tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suoja;

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.”

7 — Ks. jäljempänä 9 kohta.

8 — EUVL 2010, C 83, s. 389; jäljempänä perusoikeuskirja.

EU Pilot -menettely

9. Komissio ehdotti pilottihankkeen järjestämistä unionin lainsäädännön soveltamisen parantamiseksi ensimmäisen kerran tiedonannossaan ”Tulosten Eurooppa – [Unionin] lainsäädännön soveltaminen”.⁹ Huhtikuusta 2008 lähtien käytetylle menettelylle ei ole erityistä oikeusperustaa perussopimuksissa. Komissio totesi siitä vuonna 2010 seuraavaa:

”– Hankkeen taustalla on ajatus siitä, että tätä järjestelmää olisi käytettävä kaikkiin unionin lainsäädännön soveltamista koskeviin kysymyksiin ja ongelmiin, jos jäsenvaltiolta tarvitaan tietoa tai selvennyksiä. – Sitä pidetään myös johdonmukaisena sen varmistamiseksi, että annetaan ainakin vähimmäismahdollisuus nopean ja myönteisen ratkaisun löytämiseen ennen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamista, ja se korvaa nykyiset hallintokäytännöt [niin kutsutun ’SEUT 258 artiklaa edeltävän kirjeen’] –”¹⁰

Tosiseikat ja riidanalainen päätös

10. Spirleat ovat elokuussa 2010 kuolleen lapsen vanhempia, ja lapsen kuoleman väitetään johtuneen hänelle Düsseldorfissa (Saksa) sijaitsevassa yksityisklinikassa tehdystä autologisten kantasolujen siirrosta. He tekivät 8.3.2011 päivätyllä kirjeellä komission terveyden pääosastolle kantelun, jossa he katsoivat pääasiallisesti, että se, että yksityisklinikan oli ollut mahdollista tarjota kyseistä hoitoa, johtui siitä, että Saksan viranomaiset olivat jättäneet noudattamatta pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävistä lääkkeistä annetun asetuksen (EY) N:o 1394/2007¹¹ mukaisia velvoitteitaan. Tämän jälkeen komissio aloitti EU Pilot -menettelyn¹² sen selvittämiseksi, oliko asetusta N:o 1394/2007 rikottu. Komissio lähetti menettelyssä Saksan liittotasavallalle 10.5. ja 10.10.2011 kaksi tietojensaantipyyntöä, joihin tämä vastasi 7.7. ja 4.11.2011.

11. Spirleat pyysivät, että he saisivat asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tutustua kantelun käsittelyä koskeviin tietoihin. Komissio epäsi 26.3.2012 kahdella erillisellä kirjeellä heiltä oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin. Komissio ilmoitti 30.4.2012 Spirleoilta, ettei se voinut todeta, että Saksan liittotasavalta olisi rikkonut unionin oikeutta ja erityisesti asetusta N:o 1394/2007.

12. Komissio ilmoitti 21.6.2012 riidanalaisessa päätöksessä kieltäytyvänsä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla antamasta oikeutta tutustua pyydettyihin asiakirjoihin. Komissio katsoi pääasiallisesti, että komission menettelyssä 2070/11 Saksan liittotasavallalle 10.5. ja 10.10.2011 lähettämien tietojensaantipyyntöjen (jäljempänä riidanalaiset asiakirjat)¹³ 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. Komissio ilmoitti 27.9.2012 Spirleoilta, että menettely 2070/11 oli lopullisesti päätetty.

9 – Käytän siitä jäljempänä nimitystä ”5.9.2007 annettu tiedonanto” (KOM(2007) 502 lopullinen). Hankkeeseen alun perin osallistuneet 15 jäsenvaltiota olivat Alankomaat, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Liettua, Portugali, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta. Nyt kaikki 28 jäsenvaltiota osallistuvat EU Pilot -menettelyyn, jona se nykyään tunnetaan.

10 – Ks. komission työasiakirja 3.3.2010 ”Facts on the functioning of the system up to the beginning of February 2010 accompanying document to the Report from the Commission EU Pilot Evaluation Report”, 3.1 kohta (KOM(2010) 70 lopullinen).

11 – Pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävistä lääkkeistä sekä direktiivin 2001/83/EY ja asetuksen (EY) N:o 726/2004 muuttamisesta 13.11.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EUVL 2007, L 324, s. 121).

12 – Asianumero 2070/11/SNCO, jäljempänä menettely 2070/11.

13 – Riidanalaiset asiakirjat käsittävät ainoastaan kaksi komission tietojensaantipyyntöä, eivät jäsenvaltion vastausta. Ks. lisäksi jäljempänä 21 kohta.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

13. Spirleat nostivat 6.7.2012 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi. Tanska, Suomi ja Ruotsi osallistuivat oikeudenkäyntiin tukeakseen heidän vaatimuksiaan. Tšekki ja Espanja puolestaan tukivat komission vaatimuksia. Unionin yleisen tuomioistuimen määräyksen mukaisesti komissio esitti riidanalaiset asiakirjat tutkittaviksi. Asiakirjoja ei saatettu Spirleoiden eikä väliintulijoiden tietoon.

14. Spirleoiden ensimmäisen kanneperusteen mukaan komissio oli tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa siten, että sillä oli oikeus kieltäytyä EU Pilot -menettelyyn liittyvien asiakirjojen ilmaisemisesta tutkimatta niitä konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanneperusteen ja katsoi, ettei komissio ollut tehnyt oikeudellista virhettä tulkitessaan kyseistä säännöstä näin.¹⁴ Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että – toisin kuin Ruotsi väittää – komissio oli tarkastanut, että riidanalaiset asiakirjat koskivat edelleen meneillään olevaa tutkintamenettelyä ja että kyseessä olevaa yleistä oletttamaa on siten todella ollut sovellettava kyseisiin asiakirjoihin.¹⁵ Se hylkäsi näin ollen myös Spirleoiden väitteen siitä, ettei komissio ollut vertaillut vastakkain olevia etuja asianmukaisesti selvittäessään ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa.¹⁶

15. Toisessa kanneperusteessaan Spirleat moittivat komissiota siitä, että se oli loukannut heidän oikeuttaan tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin osittain. Unionin yleinen tuomioistuin jätti tämän kanneperusteen tutkimatta.¹⁷ Tämän jälkeen se hylkäsi Spirleoiden kolmannen kanneperusteen, jonka mukaan komissio oli laiminlyönyt SEUT 296 artiklan mukaista perusteluvollisuuttaan.¹⁸ Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi myös neljännen kanneperusteen, jonka mukaan komissio oli rikkonut unionin kansalaisten tekemien kantelujen käsittelyä koskevia sääntöjä, sellaisina kuin ne ilmenevät 20.3.2002 päiväystä tiedonannosta.¹⁹

Valitus ja menettely unionin tuomioistuimessa

16. Ruotsin hallitus vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion
- kumoaa riidanalaisen päätöksen ja
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Ruotsi esittää kolme valitusperustetta. Ensimmäisen ja toisen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa virheellisesti kahdessa suhteessa: ensinnäkin katsoessaan, että komissio voi tutkintatoimien suojaa koskevaan poikkeukseen vedotessaan nojautua yleiseen oletttamaan evätäkseen oikeuden tutustua EU Pilot -menettelyyn liittyviin asiakirjoihin, ja toiseksi todetessaan, ettei komissio ole menetellyt virheellisesti katsoessaan, ettei kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan loppuosassa tarkoitettua ylivoimaista yleistä etua ollut olemassa. Kolmannessa valitusperusteessa vedotaan siihen,

14 — Valituksenalaisen tuomion 80 kohta.

15 — Valituksenalaisen tuomion 85 kohta.

16 — Valituksenalaisen tuomion 102 kohta.

17 — Valituksenalaisen tuomion 107 kohta.

18 — Valituksenalaisen tuomion 124 kohta.

19 — Kantelijan asemasta [unionin] oikeuden rikkomista koskeissa asioissa Euroopan parlamentille ja Euroopan oikeusasiamiehelle annettu komission tiedonanto (KOM(2002) 141 lopullinen). Ks. valituksenalaisen tuomion 130 kohta.

että unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut unionin oikeutta virheellisesti katsoessaan, että SEUT 263 artiklaan perustuvalla kumoamiskanteella riitautetun toimen, vaikka se koskee asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti esitetyn pyynnön tutkimista, laillisuutta on arvioitava toimen toteuttamisen ajankohtana olemassa olleiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella.

18. Tanska ja Suomi tukevat Ruotsin vaatimuksia.

19. Saksa tukee väliintulijana komissiota, kuten myös Tšekki ja Espanja.

Ensimmäinen valitusperuste: asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan virheellinen tulkinta – yleinen oletama EU Pilot -menettelyyn liittyvien asiakirjojen luottamuksellisuudesta

20. Ensimmäisen valitusperusteensa tueksi Ruotsi esittää, että yleinen periaate, jota on sovellettava tutkittaessa pyyntöjä saada tutustua asiakirjoihin, on taata mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin. Poikkeuksia tästä periaatteesta olisi siten tulkittava ja sovellettava suppeasti.

Valituksenalainen tuomio

21. Unionin yleinen tuomioistuin ensinnäkin katsoi olevan selvää, että oikeudenkäynnin kohteena oli komission päätös evätä oikeus tutustua sen Saksan viranomaisille 10.5. ja 10.10.2011 esittämiin tietojensaantipyntöihin eivätkä Saksan 4.11.2011 päivätyt huomautukset.²⁰ Se totesi, että Saksaa kohtaan aloitettu EU Pilot -menettely oli käynnissä riidanalaisen päätöksen tekemisen ajankohtana. Asianosaisten kesken oli riidatonta, että riidanalaiset asiakirjat liittyivät asetuksen N:o 1049/2011 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuihin ”tutkintatoimiin”. Joka tapauksessa 5.9.2007 annetusta tiedonannosta ilmeni, että EU Pilot -menettelyjen tarkoituksena on tutkia, onko unionin oikeutta noudatettu ja sovellettu oikein jäsenvaltioissa.²¹

22. Seuraavaksi unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli sitä, oliko komissio kuitenkin ollut velvollinen arvioimaan konkreettisesti jokaisen riidanalaisen asiakirjan sisältöä vai oliko komissio päinvastoin voinut tyytyä nojautumaan yleiseen oletamaan siitä, että tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyssä poikkeuksessa tarkoitettuja tavoitteita. Tätä tarkastellessaan unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että unionin tuomioistuin on vahvistanut avoimuuden johtavasta periaatteesta tehtävän poikkeuksen, jonka mukaan toimielimet voivat poikkeustapauksissa käyttää perusteluina yleisiä oletamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin.²² Voi 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 tiedonsaantipyntöihin.²³ Unionin tuomioistuin on tunnustanut tällaisten yleisten oletamien olemassaolon asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen osalta tietyissä tapauksissa.²⁴

20 — Valituksenalaisen tuomion 44 kohta.

21 — Valituksenalaisen tuomion 45 kohta.

22 — Valituksenalaisen tuomion 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

23 — Valituksenalaisen tuomion 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

24 — Valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin mainitsi neljä yleisen oletaman tapausryhmää. Unionin tuomioistuin on myöhemmin lisännyt viidennen ryhmän: ks. edellä alaviite 5.

23. Unionin yleinen tuomioistuin totesi merkitykselliseksi mahdollisuuden käyttää tutustumisoikeuden epäämisen perusteluina yleisiä olettamia: tällaisilla olettamilla 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 tällaisten olettamien käytön on nojaututtava kestäviin ja vakuuttaviin perusteisiin, ja kaikkia poikkeuksia subjektiivisista oikeuksista 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.²⁵

24. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi seuraavaa: ”– – [Spirleoiden] ja asiassa heitä tukevana väliintulijoina esiintyneiden jäsenvaltioiden esittämät perustelut, jotka liittyvät sekä EU Pilot -menettelyn vapaamuotoisuuteen että tämän menettelyn ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn välisiin eroavuuksiin, [eivät] ole riittävä peruste todeta virheelliseksi riidanalaiseen päätökseen sisältyvän päätelmän lähtökohtaa, jonka mukaan oikeuskäytännössä hyväksyttyä yleistä kieltäytymisolettamaa jäsenyysvelvoitteiden 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 [tuomiossa LPN²⁶], että EU Pilot -menettelyn ja SEUT 258 artiklassa tarkoitettujen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn välillä vallitsevat samankaltaisuudet”.²⁷

25. Unionin yleinen tuomioistuin totesi ensinnäkin, että unionin tuomioistuimen esittämiä perusteluja yhdistävä tekijä niiden eri asiakirjaluokkien osalta, joissa kieltäytymistä koskeva oletama sallitaan, on se, että menettelyjen moitteeton kulku uhkaa vaarantua. Tämä perusteluja yhdistävä tekijä pätee myös EU Pilot -menettelyyn. 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 jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn.²⁸ Näin on siitä huolimatta, ettei EU Pilot -menettely ole kaikin osin rinnastettavissa valtiovaltien tai yrityskeskittymien valvontamenettelyyn eikä oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa eivätkä viimeksi mainitut menettelyt myöskään ole kaikin osin rinnastettavissa keskenään. Tämä ei kuitenkaan ole estänyt unionin tuomioistuinta hyväksymästä kaikissa näissä tapauksissa mahdollisuutta käyttää tiettyihin asiakirjojen luokkiin sovellettavia yleisiä olettamia.²⁹

26. Toiseksi on niin, että EU Pilot -menettelyllä ja SEUT 258 artiklan mukaisella jäsenyysvelvoitteiden 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 eroavuudet.³⁰ Molemmat menettelyt antavat komissiolle parhaat mahdollisuudet toimia tehtävässään perussopimusten noudattamisen valvojana. Kummankin menettelyn tarkoituksena on taata unionin oikeuden noudattaminen siten, että asianomaiselle jäsenvaltiolle annetaan tilaisuus vedota puolustautumisperusteisiinsa ja oikeudenkäynniltä tuomioistuimessa välttyään mahdollisuuksien mukaan. Kummassakin tapauksessa komission tehtävänä on katsoessaan, ettei jäsenvaltio ole noudattanut velvoitteitaan, arvioida sen tarkoituksenmukaisuutta, että tätä jäsenvaltiota vastaan ryhdytään toimenpiteisiin.³¹ EU Pilot -menettely on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä

25 — Valituksenalaisen tuomion 52 ja 53 kohta.

26 — Ks. edellä alaviite 6.

27 — Valituksenalaisen tuomion 56 kohta.

28 — Valituksenalaisen tuomion 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

29 — Valituksenalaisen tuomion 58 kohta.

30 — Valituksenalaisen tuomion 59 kohta.

31 — Valituksenalaisen tuomion 60 kohta.

koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen tavoin komission ja asianomaisen jäsenvaltion kahdenvälinen asia.³² Lisäksi on niin, että vaikei EU Pilot -menettely olekaan kaikin osin rinnastettavissa jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, se voi kuitenkin johtaa siihen, että komissio aloittaa SEUT 258 artiklan mukaisen menettelyn, koska komissio voi EU Pilot -menettelyn päätteeksi virallisesti aloittaa rikkomista koskevan tutkinnan lähettämällä virallisen huomautuksen ja mahdollisesti nostaa unionin tuomioistuimessa kanteen, jotta tämä toteaisi, että asianomainen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta velvoitteitaan. Tässä tilanteessa asiakirjojen sisällön ilmaiseminen EU Pilot -menettelyn yhteydessä olisi omiaan vahingoittamaan menettelyn seuraavaa vaihetta eli jäsenyyssvelvoitteiden 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.³³

27. Unionin yleinen tuomioistuin totesi näin ollen seuraavaa: ”– – 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 jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn mahdollista muodollista aloittamista edeltävä vaihe”.³⁴

28. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi Spirleoiden väitteet, mukaan lukien sen, jonka mukaan EU Pilot -menettelyyn liittyviä asiakirjoja koskeva yleinen oletama voidaan joka tapauksessa hyväksyä vain silloin, kun pyyntö saada tutustua asiakirjoihin koskee ”asiakirjojen kokonaisuutta” eikä vain yhtä asiakirjaa, kuten tässä tapauksessa.³⁵

Asianosaisten ja muiden osapuolien lausumat

29. Ruotsin hallituksen mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki seuraavat oikeudelliset virheet. Se ensinnäkin salli komission tukeutua kieltäytymistä koskevaan yleiseen oletamaan Spirleoiden asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön epäämiseksi. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi komission mukaan pitänyt katsoa, että komissio oli velvollinen tutkimaan erikseen kunkin asiakirjan sisällön. Toiseksi on niin, että vaikka tällaista yleistä oletamaa sovelletaan SEUT 258 mukaisen jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa, tämän ei pitäisi muodostaa perustaa EU Pilot -menettelyyn liittyviä asiakirjoja koskevalle yleiselle lähestymistavalle, koska näiden kahden menettelyn erot ovat niiden yhtäläisyyksiä merkittävämpiä. Kolmanneksi siltä osin kuin EU Pilot -menettelyyn liittyviä asiakirjoja koskeva yleinen oletama voitaisiin hyväksyä, pyynnön saada tutustua asiakirjoihin täytyy koskea ”asiakirjojen kokonaisuutta” eikä vain kahta asiakirjaa, kuten tässä tapauksessa.

30. Tanska esittää Ruotsin hallituksen väitteiden tueksi, että EU Pilot -menettelyt käsittävät myös muita tapauksia kuin mahdollisia jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä ja ovat laaja-alaisempia kuin jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe. Noin neljäsosa Tanskaan liittyvistä EU Pilot -menettelyistä on koskenut puhtaasti tosiseikkoja koskevia kysymyksiä. Tällaisissa tapauksissa ei voida olettaa, että oikeus tutustua kirjeenvaihtoon olisi evättävä yleisen oletaman perusteella.

32 — Valituksenalaisen tuomion 61 kohta.

33 — Valituksenalaisen tuomion 62 kohta.

34 — Valituksenalaisen tuomion 63 kohta.

35 — Valituksenalaisen tuomion 72–76 kohta.

31. Suomi lisää, ettei pidä olettaa, että EU Pilot -menettelyyn liittyvät asiakirjat sisältävät komission ja jäsenvaltioiden alustavat näkemykset jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, jossa niiden tutustuttavaksi antaminen heikentäisi SEUT 258 artiklan mukaisen kanteen tavoitetta. Suomi myös yhtyy Ruotsin näkemykseen siitä, että kieltäytymistä koskevaa yleistä olettamaa sovelletaan vain, jos kyse on useista asiakirjoista. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli virheellisesti, että merkityksellinen peruste arvioitaessa, sovelletaanko yleistä olettamaa vai ei, oli laadullinen eikä määrällinen.

32. Komissio pitää Ruotsin hallituksen väitteitä tehottomina ja väittää, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa joka tapauksessa, että toimielin voi evätä pyynnön tutustua asiakirjoihin yleisen olettaman perusteella, vaikka pyyntö koskisi ainoastaan muutamia asiakirjoja.

33. Myös Tšekki ja Espanja väittävät, että unionin yleisen tuomioistuimen tuomio on oikea. Ne katsovat erityisesti, että kaikkien EU Pilot -menettelyjen tarkoituksena on varmistaa, noudattavatko jäsenvaltiot unionin oikeutta. Ne myös huomauttavat, että EU Pilot -menettelyn ja jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn käytännön tai toiminnalliset yhtäläisyydet tarkoittavat sitä, että menettelyt ovat rinnastettavissa toisiinsa.

34. Myös Saksa pitää valituksenalaista tuomiota oikeana. Se huomauttaa, että jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisten määrä on vähentynyt EU Pilot -menettelyn käyttöönotosta lähtien, koska tapauksia voidaan ratkaista nopeammin eikä jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamiselle ole tarvetta. Näin ollen on erittäin tärkeää säilyttää tämä molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiri tulevaisuudessakin. Velvoite antaa EU Pilot -menettelyyn liittyviä asiakirjoja tutustuttavaksi voisi haitata menettelyn asianmukaista toteuttamista. EU Pilot -menettelyllä on monia yhtäläisyyksiä jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen kanssa. Saksa kiistää Ruotsin väitteen, jonka mukaan EU Pilot -menettelyä sovelletaan useampiin erilaisiin tapauksiin kuin jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä. Sen mukaan EU Pilot -menettelyn kohteena ovat ainoastaan kysymykset, joista todennäköisesti nostetaan kanne SEUT 258 artiklan perusteella. Puhtaasti tosiseikkoja koskevat tietojensaantipyynnöt (jotka Ruotsi ja Tanska ovat maininneet) eivät voi olla EU Pilot -menettelyn kohteena, elleivät ne liity unionin oikeuden mahdolliseen rikkomiseen.

35. Vastauksena Saksan huomautuksiin Ruotsi viittaa EU Pilot -menettelystä saamiensa kokemusten ja Saksan vastaavien kokemusten välisiin eroihin. Ruotsissa laajaa aineistoa ja arkaluonteisia asiakirjoja koskevat tapaukset ovat olleet poikkeus. Nämä erot kuvastavat jäsenvaltioiden erilaisia näkemyksiä siitä, mitä menettely pitää sisällään, ja ne ovat esteenä kieltäytymistä koskevan yleisen olettaman soveltamiselle kaikissa EU Pilot -menettelyn tapauksissa. Suomi lisää, että EU Pilot -menettelyn epämuodollinen luonne tarkoittaa, että komission ja jäsenvaltion välinen kirjeenvaihto ja niiden mahdollisesti käymät keskustelut ovat hyvin erilaisia kuin jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä. Tästä seuraa, ettei kieltäytymistä koskevaa yleistä olettamaa pitäisi soveltaa EU Pilot -menettelyyn liittyviin asiakirjoihin.³⁶

36 — Suomi vetoaa unionin tuomioistuimen tuomioon ClientEarth, joka annettiin sen jälkeen, kun unionin yleinen tuomioistuin oli antanut valituksenalaisen tuomion.

Asian tarkastelu

Alustavat huomautukset

36. Perusoikeuskirjan 42 artiklassa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin.³⁷ Asetuksessa N:o 1049/2001 todetaan nimenomaisesti, että sen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus.³⁸ Samanaikaisesti tiettyjä yleisiä ja yksityisiä etuja on kuitenkin suojattava kyseiseen oikeuteen säädettävillä poikkeuksilla, ja unionin toimielimillä olisi oltava mahdollisuus hoitaa tehtäviään.³⁹ Poikkeukset eivät saa ylittää sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista,⁴⁰ ja koska niillä poiketaan yleisestä periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja tutustumisoikeus asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti.⁴¹ Unionin toimielin voi lähtökohtaisesti käyttää asiakirjoihin tutustumisen epäämisestä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla tekemänsä päätöksen perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyynnöihin.⁴²

37. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 45 kohdassa esittämistä toteamuksista seuraa, että menettely 2070/11 kuului asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuihin tutkintatoimiin. Ellei sovelleta yleistä olettamaa, jonka mukaan tutustuminen kyseisessä menettelyssä laadittuihin asiakirjoihin voidaan evätä, komission asia on tutkia jokainen yksittäinen asiakirja ja päättää, olisiko se annettava tutustuttavaksi. Tästä ei seuraa automaattisesti, että asiakirjat olisi annettava tutustuttaviksi.⁴³

Yleiset olettamat tutustumisoikeuden epäämisestä

38. Kaikki viisi asiakirjojen luokkaa, joiden yhteydessä unionin tuomioistuin on evännyt tutustumisoikeuden yleisen olettamien perusteella asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla, koskevat asiakirjojen kokonaisuuksia, jotka määräytyivät selkeästi sen perusteella, että ne kuuluivat vireillä olevaan hallinto- tai tuomioistuimen menettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon. Yleisen asiakirjoihin tutustumisoikeuden myöntäminen olisi siten todennäköisesti häirinyt kyseisen menettelyn luonnetta ja etenemistä.⁴⁴

39. Neljässä näistä viidestä luokasta unionin tuomioistuin tarkasteli ja tulkitsi kyseistä menettelyä koskevia unionin säännöksiä yhdessä asetuksen N:o 1049/2001 sisältyvien asiakirjoihin tutustumista koskevien säännösten kanssa. Tuomio TGI⁴⁵ koski valtioneuvoston sääntöjä, tuomiossa API⁴⁶ oli kyse unionin tuomioistuinten menettelyihin sovellettavista säännöksistä ja määräyksistä, tuomiossa Éditions Odile Jacob⁴⁷ arvioitiin yrityskeskittymän valvontamenettelyä koskevia säännöksiä, kun taas tuomiossa

37 — Ks. edellä 4 ja 5 kohta.

38 — Ks. johdanto-osan neljäs perustelukappale.

39 — Ks. johdanto-osan 11 perustelukappale.

40 — Ks. tuomio 6.12.2001, neuvosto v. Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661, 27 ja 28 kohta).

41 — Ks. tuomio 21.7.2011, Ruotsi v. MyTravel ja komissio (C-506/08 P, EU:C:2011:496, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 — Ks. tuomio ClientEarth, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

43 — Ks. jäljempänä 74 kohta.

44 — Ks. edellä alaviite 5.

45 — Ks. tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 55–58 kohta; jäljempänä tuomio TGI).

46 — Ks. tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 96–100 kohta; jäljempänä tuomio API).

47 — Ks. tuomio 28.6.2012, komissio v. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, 118–121 kohta; jäljempänä tuomio Éditions Odile Jacob). Ks. myös tuomio 28.6.2012, komissio v. Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, 60 ja 64–66 kohta).

EnBW⁴⁸ tarkasteltiin kartellisäännöksiä. Näin tehdessään unionin tuomioistuin pyrki tulkitsemaan kyseessä olevia menettelymääräyksiä ja asetuksen N:o 1049/2001 säännöksiä yhtenäisesti. Unionin tuomioistuimen mainituissa tuomioissa säilytetään tasapaino, jonka unionin lainsäätäjä pyrki luomaan yhtäältä kyseessä olevaan menettelyyn sovellettavien unionin säännösten ja määräysten ja toisaalta asetuksen välille.

40. EU Pilot -menettelystä ei ole annettu lainsäädäntöä eikä erityisiä menettelymääräyksiä. EU Pilot -menettelyssä ei siten ole vastinetta säännöille, joita sovelletaan valtiontukimenettelyihin, tuomioistuinmenettelyihin, yrityskeskittymien valvontamenettelyyn tai sisämarkkinoille soveltumattomiin käytäntöihin.

41. Viidennestä luokasta unionin tuomioistuin on todennut, että tiedon antaminen yleisesti asiakirja-aineistoon sisältyvien asiakirjojen sisällöstä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa voi muuttaa tämän menettelyn luonnetta sekä kulkua ja että näin ollen tiedon antaminen tästä sisällöstä vahingoittaa lähtökohtaisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetulla tavalla. Jos asiakirjat annettaisiin tutustuttaviksi, voisi osoittautua vielä vaikeammaksi aloittaa neuvottelumenettely ja saada komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä aikaan sovinto, jolla väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen lopetetaan, jotta unionin oikeutta noudatettaisiin ja asian saattaminen unionin tuomioistuimiin vältettäisiin.⁴⁹

42. Siltä osin kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävästä vaiheesta ei ole annettu erityisiä sääntöjä, unionin tuomioistuin ei ollut velvollinen tutkimaan, vahingoittaisiko yleisen tutustumisoikeuden antaminen asetuksen N:o 1049/2001 perusteella tiettyjä menettelymääräyksiä. Sama pätee myös EU Pilot -menettelyyn.

43. Ovatko EU Pilot -menettelyn ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, etenkin sen oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen, samankaltaisuudet sellaisia, että myös ensiksi mainitussa olisi sovellettava kieltäytymistä koskevaa yleistä olettamaa?

44. Katson, että vaikka näissä kahdessa menettelyssä on joitain päällekkäisyyksiä, olosuhteet eivät ole täysin samat.

45. EU Pilot -menettelystä ei ole muodollista määritelmää. Tiedonannossaan ”Tulosten Eurooppa – [Unionin] lainsäädännön soveltaminen” komissio erottaa tiedustelut ja kantelut. Tiedustelut edellyttävät jäsenvaltion selvitystä tosiasioista tai oikeudellisesta kannasta. Kantelut koskevat unionin lainsäädännön väitettyä rikkomista, joka kyseisen jäsenvaltion odotetaan korjaavan vahvistetussa määräajassa. Jos ratkaisua ei löydy, komissio voi toteuttaa jatkotoimenpiteitä, esimerkiksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.⁵⁰ Komissio on äskettäin todennut seuraavaa: ”Ennen kuin komissio aloittaa muodollisen rikkomusmenettelyn, se työskentelee yhdessä jäsenvaltioiden kanssa ratkaistakseen ongelmat tehokkaasti ja unionin lainsäädännön mukaisesti, menetelmänään jäsenneily, selkeitä määräaikoja noudattava vuoropuhelu, joka on kehitetty juuri tähän tarkoitukseen. Tätä vuoropuhelua kutsutaan nimellä ’EU Pilot’.”⁵¹

46. Tähän menettelyyn osallistuvat jäsenvaltiot ovat yksimielisiä siltä osin kuin ne kaikki myöntävät, että EU Pilot -menettely on korvannut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen. Ruotsi (Tanskan ja Suomen tukemana) kuitenkin väittää, että EU Pilot -menettelyn soveltamisala on laajempi kuin SEUT 258 artiklan mukaisen menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen ja että siihen kuuluu myös muita unionin

48 — Ks. tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, 86–90 ja 93 kohta; jäljempänä tuomio EnBW).

49 — Ks. tuomio LPN, 55–65 kohta.

50 — Ks. 5.9.2007 annetun tiedonannon 2.2 kohta, s. 7 (ks. edellä alaviite 9).

51 — Ks. komission kertomus: Unionin lainsäädännön soveltamisen valvonta – Vuosikertomus 2014 (COM(2015) 329 final), s. 5.

lainsäädännön soveltamiseen liittyviä tutkimuksia. Mainitut jäsenvaltiot toteavat, että osa EU Pilot -menettelyistä koskee tosiseikkoja koskevia tiedusteluja eikä muodosta jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta. Niiden mukaan näiden kahden menettelyn erot ovat siten merkittävämpiä kuin niiden mahdolliset samankaltaisuudet. Tanska huomauttaa, että neljäsosa EU Pilot -menettelyistä, joissa se on ollut osallisena, on liittynyt puhtaasti tosiseikkoja koskeviin kysymyksiin. Ruotsi lisää, että sen EU Pilot -menettelyistä saamien kokemusten mukaan arkaluonteisen aineiston vaihtaminen on poikkeuksellista.

47. Komissio sekä Tšekki, Saksa ja Espanja kiistävät tämän.

48. Vaikka onkin nähdäkseen selvää, että EU Pilot -menettely todellakin ”korvaa hankalan '[SEUT] 258 artiklaa edeltävän kirjemenettelyn' jäsenvaltioiden pysyvien edustustojen välillä jäsennellymmällä ja selkeämmällä järjestelmällä”,⁵² EU Pilot -menettelyä voidaan myös käyttää unionin lainsäädännön soveltamiseen liittyvien tosiasioiden tai oikeudellisen kannan selvittämiseen jäsenvaltioissa jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ulkopuolella. Tanskan hallitus vahvistaa nimenomaisesti, että sen kokemus EU Pilot -menettelyistä on juuri tällainen.

49. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin myös totesi, ettei EU Pilot -menettely ole kaikin osin rinnastettavissa jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn.⁵³ EU Pilot -menettelyn yleinen tavoite valvoa unionin lainsäädännön soveltamista käsittää jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn täsmällisemmän tarkoituksen, joka on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan.⁵⁴

50. Näin ollen on tarpeen erottaa EU Pilot -menettelyt, joilla tosiasiallisesti korvataan SEUT 258 artiklan mukaisen jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe, ja ne EU Pilot -menettelyt, joilla ei näin tehdä.

51. Koska EU Pilot -menettelyn soveltamisala on laajempi kuin jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, on mahdotonta yksilöidä täsmällisesti, missä suhteessa tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi EU Pilot -menettelyn tarkoitusta ja kulkua.⁵⁵ Nimenomaisesti EU Pilot -menettelyä koskevien sääntöjen puuttuminen tarkoittaa lisäksi sitä, että yleistä avoimuusperiaatetta koskevan poikkeuksen soveltamisala olisi erityisen epäselvä.

52. Näin ollen en ole sitä mieltä, että EU Pilot -menettely yleisesti muodostaa uuden, kuudennen asiakirjojen luokan, johon kieltäytymistä koskevaa yleistä oletettavaa olisi sovellettava. Tämä päätelmä on nähdäkseen yhdenmukainen sen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan tällaista yleistä oletettavaa on tulkittava ja sovellettava suppeasti, koska se on poikkeus säännöstä, jonka mukaan kyseinen toimielin on velvollinen tutkimaan asiakirjakohtaisesti ja konkreettisesti kunkin asiakirjan, josta on esitetty asetuksen N:o 1049/2001 mukainen tutustumispyyntö, ja yleisemmin (SEUT 15 artiklassa ja perusoikeuskirjan 42 artiklassa vahvistetusta) periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja tutustumisoikeus unionin toimielinten asiakirjoihin.

53. Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 63 kohdassa, että toimielin voi nojautua yleiseen oletettavaan kieltäytyäkseen antamasta tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka liittyvät EU Pilot -menettelyyn.

52 — Kuten todetaan Euroopan parlamentin sisäasioiden pääosaston kansalaisoikeuksien sekä perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden osaston laatimassa asiakirjassa ”Tools for ensuring implementation and application of EU law and evaluation of their effectiveness”, 2013, 5.3.1 kohta.

53 — Ks. valituksenalaisen tuomion 62 kohta.

54 — Ks. tuomio LPN, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

55 — Ks. esim. edellä 9 kohta.

54. Tilanne on kuitenkin toinen, jos EU Pilot -menettely korvaa jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen. Tällaisessa tapauksessa kieltäytymistä koskevaa yleistä oletettavaa nimittäin sovellettaisiin, koska sisällön ilmaiseminen kokonaisuudessaan voisi olla omiaan vaarantamaan komission ja asianomaisen jäsenvaltion kyseisessä SEUT 258 artiklan mukaisen menettelyn vaiheessa käymien neuvottelujen kulun keskinäisen luottamuksen ilmapiirissä ja näin ollen aiheuttamaan haittaa komission tutkintatoimien tarkoitusten suojalle.⁵⁶

55. Sovelletaanko yleistä oletettavaa tutustumisoikeuden epäämisestä jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyviin asiakirjoihin Spirleoiden asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti esittämään pyyntöön?

56. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

57. Tuomiossa ClientEarth unionin tuomioistuin selvensi kieltäytymistä koskevista yleisistä oletamista antamaansa oikeuskäytäntöä siinä tapauksessa, että toimielimet vetoavat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan evätäkseen pyyntöjä tutustua asiakirjoihin. Unionin tuomioistuin hyväksyi osittain ClientEarthin valituksen unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta, jossa oli hylätty sen kanne sellaisen komission päätöksen kumoamiseksi, jossa ClientEarthille ei annettu täysimääräistä oikeutta tutustua tiettyihin tutkimuksiin, jotka liittyivät siihen, onko eri jäsenvaltioiden lainsäädäntö unionin ympäristöoikeuden mukainen.

58. Unionin tuomioistuin jakoi kyseessä olleet tutkimukset kahteen ryhmään. Se erotti yhtäältä tutkimukset, jotka täysimääräisen tutustumisoikeuden epäämistä koskevan päätöksen tekopäivänä oli jo siirretty jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, joka oli aloitettu osoittamalla virallinen huomautus kyseiselle jäsenvaltiolle, oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyvään asiakirja-aineistoon. Tämän ryhmän osalta ilmaiseminen olisi vahingoittanut jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä toteutettavien tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.⁵⁷ Toisaalta unionin tuomioistuin katsoi, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että komissio on voinut lainmukaisesti ulottaa kieltäytymistä koskevan oletettaman piirin tutkimusten toiseen ryhmään eli tutkimuksiin, jotka komission päätöksen antamispäivänä *eivät* olleet johtaneet virallisen huomautuksen lähettämiseen. Tuolloin oli vielä epäselvää, johtavatko tutkimukset jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen aloittamiseen. Komission tehtävänä oli siten tutkia tapaus tapaukselta, voidaanko näiden tutkimusten sisältö ilmaista kokonaisuudessaan.⁵⁸

59. Nämä perustelut pätevät analogisesti vielä suuremmalla syyllä Spirleoiden tapaukseen. Kun riidanalainen päätös tehtiin 21.6.2012, komissio oli jo ilmoittanut heille (30.4.2012) katsovansa, että asetusta N:o 1394/2007 *ei* ollut rikottu ja ettei jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä Saksaa vastaan jatkettaisi. Vaikuttaa näin ollen siltä, ettei kieltäytymistä koskevaa yleistä oletettavaa voitu soveltaa EU Pilot -menettelyyn liittyviin asiakirjoihin päätöksen tekemisajankohtana. Sen lisäksi, ettei menettely 2070/11 ollut vielä johtanut virallisen huomautuksen osoittamiseen Saksalle, komissio oli itse asiassa päättänyt, että jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta *ei* aloiteta.

60. Katson näin ollen, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi valituksenalaisessa tuomiossa, että komissio on voinut lainmukaisesti ulottaa kieltäytymistä koskevan yleisen oletettaman piirin kahteen menettelyyn 2070/11 liittyvään asiakirjaan.

56 — Ks. tuomio ClientEarth, 74–76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

57 — Ks. tuomio ClientEarth, 71–76 kohta.

58 — Ks. tuomio ClientEarth, 77–82 kohta.

61. Tässä yhteydessä en voi hyväksyä Ruotsin ja Suomen näkemystä siitä, että kieltäytymistä koskevaa yleistä oletttamaa voidaan soveltaa vain, jos tutustumispyyntö koskee suurta määrää asiakirjoja. Käsiteltävässä asiassa Spirleat pyysivät saada tutustua vain kahteen asiakirjaan. Tutustumispyynnön kohteena olevien asiakirjojen määrä on mielestäni epäolennainen. Jos vedotaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan poikkeukseen, määritettäessä sitä, sovelletaanko kieltäytymistä koskevaa yleistä oletttamaa, ratkaiseva kysymys on, vahingoitetaanko kyseessä olevan menettelyn tarkoitusta myöntämällä yleinen tutustumisoikeus. Tämä on laadullinen eikä määrällinen peruste. Lisään vielä, että kun otetaan huomioon unionin lainsäätäjän myöntämä yleinen tutustumisoikeus, suuren asiakirjamäärän tutkimiseen liittyvät hallinnolliset hankaluudet eivät yleensä ole toimielimelle pätevä syy olla noudattamatta avoimuutta koskevia oikeudellisia velvoitteitaan.⁵⁹

62. Unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei katsonut, että komissio oli velvollinen tutkimaan kaksi Spirleoiden tutustuttavaksi pyytämää asiakirjaa konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Katson näin ollen, että ensimmäinen valitusperuste on perusteltu.

Toinen ja kolmas valitusperuste: asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisen lauseen virheellinen tulkinta – ylivoimainen yleinen etu ja riidanalaisessa päätöksessä huomioon otettavat tosiseikat

63. Jos unionin tuomioistuin yhtyy ensimmäisestä valitusperusteesta esittämäni näkemykseen, toista ja kolmatta valitusperustetta ei ole tarpeen tarkastella. Tarkastelen niitä kuitenkin lyhyesti täydellisyyden vuoksi.

Toinen valitusperuste

64. Toisessa valitusperusteessaan Ruotsi väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä lauseessa tarkoitettua ylivoimaisen yleisen edun käsitettä.

65. Valituksenalaisen tuomion 94 kohdasta ilmenee, että komission mukaan oli parhaiten yleisen edun mukaista, että EU Pilot -menettely viedään päätökseen tutkimatta riidanalaisia asiakirjoja tai myöntämättä Spirleoilta tutustumisoikeutta. Unionin yleinen tuomioistuin yhtyi komission arviointiin, jonka mukaan se, että komissio itse selvittää EU Pilot -menettelyn yhteydessä, oliko Saksan liittotasavalta noudattanut unionin oikeutta, on yleisen edun mukaista.⁶⁰

66. Komissio oli kuitenkin jo ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä päättänyt, ettei unionin oikeutta ollut rikottu. Nähdäkseni yleinen etu oli siis tällöin jo toteutunut. Etujen tasapaino oli muuttunut ainakin siinä määrin, että komission olisi pitänyt tutkia riidanalaiset asiakirjat sen määrittämiseksi, olisiko ne annettava tutustuttaviksi. Katson näin ollen, että unionin yleinen tuomioistuin arvioi virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä lauseessa tarkoitettua yleistä etua.

59 — Tämä on kanta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan poikkeuksen tulkintaan huolimatta siitä, että tapauksissa, joissa hakemus koskee erittäin pitkää asiakirjaa tai erittäin suurta määrää asiakirjoja, kyseinen toimielin voi asetuksen 6 artiklan 3 kohdan nojalla neuvotella hakijan kanssa epävirallisesti kohtuullisen ratkaisun löytämiseksi. Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520, 63–69 kohta).

60 — Ks. valituksenalaisen tuomion 98 kohta.

Kolmas valitusperuste

67. Unionin yleisen tuomioistuimen menettelyssä Spirleat moittivat komissiota siitä, ettei se ollut antanut heidän tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin asiassa esitetyn yleisen edun vuoksi edes EU Pilot -menettelyn päättämisen (27.12.2012) jälkeen. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 100 kohdassa seuraavaa: ”– 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 –. On puolestaan todettava, että [menettely 2070/11] on päätetty riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen. [Spirleoiden] väite on sen vuoksi hylättävä”.⁶¹

68. Ruotsi riitauttaa tämän näkemyksen kolmannessa valitusperusteessaan. Se väittää, että niiden olosuhteiden lisäksi, jotka vallitsevat unionin toimielimen tehdessä asetuksen N:o 1049/2001 nojalla päätöksen tutustumisoikeuden epäämisestä, kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuvat tosiseikat olisi myös otettava huomioon SEUT 263 artiklan mukaisissa unionin tuomioistuinten menettelyissä, joissa tutkitaan tällaisten päätösten laillisuutta. Näkemyksensä tueksi Ruotsi esittää, että muutoin uusia olosuhteita voitaisiin tarkastella vain esittämällä kyseiselle toimielimelle uusi pyyntö. Tämä johtaisi menettelyjen määrän voimakkaaseen kasvuun ja siitä aiheutuviin viivästyksiin. Ruotsi myös lisää, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa mainitsemaan oikeuskäytäntöön sisältyvät periaatteet koskevat valtioneuvoston menettelyjä. Niitä ei pitäisi soveltaa asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tehtäviin päätöksiin, koska kullakin tapaustyyppillä on omat erityispiirteensä.⁶²

69. Komissio Saksan tukemana kiistää tämän näkemyksen.

70. SEUT 263 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen valvonta rajoittuu riidanalaisen toimenpiteen laillisuuden tutkimiseen. Valvontaansa harjoittaessaan unionin tuomioistuin ja unionin yleinen tuomioistuin eivät missään tapauksessa voi korvata riidanalaisen toimenpiteen toteuttajan perustelua omillaan.⁶³ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen laillisuutta on arvioitava toimen antamisajankohtana olemassa olleiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella.⁶⁴

71. Jos unionin tuomioistuimet ottaisivat huomioon riidanalaisen toimen antamisen jälkeen ilmenneitä olosuhteita (tässä: tilanne, kun EU Pilot -menettely oli päättynyt), se merkitsisi sen perustelujen korvaamista. Siinä yhteydessä tarkasteltaisiin seikkoja, joita toimielin ei arvioinut antaessaan riidanalaisen toimen tai ennen sitä.

72. Päätökset, joilla evätään oikeus tutustua asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 nojalla, eivät edellytä poikkeuksen tekemistä tosiseikkojen ja olosuhteiden arvioinnin laajuuden osalta. Ruotsi tulkitsee virheellisesti unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota Koninklijke Grolsch. Unionin yleinen tuomioistuin ei väittänyt siinä, että SEUT 101 artiklan vastaisia kartelleja koskevat asiat muodostavat poikkeuksen periaatteesta, jonka mukaan riidanalaisista toimeista on arvioitava sen antamisajankohtana olemassa olleiden tosiseikkojen perusteella. Kuten Saksa perustellusti huomauttaa, unionin yleinen tuomioistuin pikemminkin pelkää vahvistaa siinä, että adressaatti voi riitauttaa väitetiedoksiannossa esitetyt tosiseikat tai oikeudelliset seikat hallinnollisen menettelyn kuluessa ja myös myöhemmin tuomioistuinkäsittelyssä.

73. Katson näin ollen, että kolmas valitusperuste on perusteeton.

61 — Unionin yleinen tuomioistuin viittasi näkemyksensä tueksi tuomioon 30.9.2009, Ranska v. komissio (T-432/07, ei julkaistu, EU:T:2009:373, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 — Ruotsi viittaa erityisesti tapauksiin, jotka koskevat sopimuksia, joilla estetään, rajoitetaan tai vääristetään kilpailua sisämarkkinoilla SEUT 101 artiklan vastaisesti, ja joissa on mahdollista tuoda esille uusia seikkoja kanteen nostamisen jälkeenkin, kuten tuomioon 15.9.2011, Koninklijke Grolsch v. komissio (T-234/07, EU:T:2011:476, 37–41 kohta; jäljempänä tuomio Koninklijke Grolsch).

63 — Ks. tuomio 22.12.2008, British Aggregates v. komissio (C-487/06 P, EU:C:2008:757, 141 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

64 — Ks. analogisesti tuomio 16.4.2015, parlamentti v. neuvosto (C-317/13 ja C-679/13, EU:C:2015:223, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Lisähuomautus

74. Tässä valituksessa *ei* ole kyse siitä, että komission ja jäsenvaltion välinen tietojenvaihto EU Pilot -menettelyn yhteydessä pitäisi automaattisesti paljastaa. Kyse on siitä, pitäisikö asetuksen N:o 1049/2001 mukaisia viittä luokkaa laajentaa niin, että komissio voi nojautua tällaisissa tapauksissa kieltäytymistä koskevaan yleiseen *olettamaan*. Jos valitus hyväksytään, kuten olen ehdottanut, komissio voi yhä asiakirjat tutkittuaan evätä oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin, kun epääminen on asianmukaista.

75. Viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet selvästi myötäilemisen vaarat tilanteessa, jossa tavallinen kansalainen tuntee, että hallitus on kaukainen eikä kommunikoi eikä ole tekemisissä hänen kanssaan. Komission yksiköille siitä aiheutuva hallinnollinen lisähaitta, että sen pitää tutkia asiakirjat erikseen ja tehdä ratkaisu niiden paljastamisesta, on pieni hinta maksettavaksi lisääntyneestä avoimuudesta ja luottamuksesta unionin hallinnon ja unionin kansalaisen välillä.⁶⁵ Kehotan unionin tuomioistuinta pitämään nämä periaatteet mielessä, kun se ratkaisee valituksen.

Oikeudenkäyntikulut

76. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan ja 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissio, joka on hävinnyt asian, olisi velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Espanjan, Saksan, Suomen, Tanskan ja Tšekin tasavallan hallitukset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Ratkaisuehdotus

77. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hyväksyy valituksen
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut
- velvoittaa Espanjan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Suomen tasavallan, Tanskan kuningaskunnan ja Tšekin tasavallan hallitukset vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

65 — Ks. edellä 4 kohta.