



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

13 päivänä syyskuuta 2013*

Oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — Komission vastaanottamat tutkimukset, jotka koskevat ympäristöalan direktiivien täytäntöönpanoa — Asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden osittainen epääminen — Tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskeva poikkeus — Konkreettinen ja asiakirjakohtainen tutkiminen — Yhteensopivuus Århusin yleissopimuksen kanssa — Ylivoinen yleinen etu — Nimenomaisen päätöksen tekemiselle asetetun määräajan ylittymisen seuraukset — Ympäristöä koskevan tiedon aktiivista levittämistä koskevan velvollisuuden ulottuvuus

Asiassa T-111/11,

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

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinnään aluksi P. Oliver ja C. ten Dam, sittemmin asiamiehinnään Oliver ja C. Zadra,

vastaajana,

jossa on aluksi vaadittu kumoamaan sellainen komission implisiittinen päätös, jolla kantajalta on evätty oikeus tutustua tiettyihin asiakirjoihin, jotka liittyvät siihen, onko jäsenvaltioiden lainsäädäntö unionin ympäristöoikeuden mukaista, ja sitten vaadittu kumoamaan myöhemmin 30.5.2011 tehty sellainen nimenomainen päätös, jolla osittain evätään oikeus tutustua osaan kyseisistä asiakirjoista,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Kanninen (esittelevä tuomari) sekä tuomarit S. Soldevila Fragoso ja G. Berardis,

kirjaaja: hallintovirkamies N. Rosner,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.4.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

Tosiseikat

- 1 Kantaja ClientEarth on Englannin oikeuden mukaan perustettu yhdistys, jonka tarkoituksena on muun muassa ympäristön suojelu. Se teki 8.9.2010 Euroopan komission ympäristön pääosastolle Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) ja 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 (EYVL L 264, s. 13) nojalla asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen. Tämä hakemus (jäljempänä alkuperäinen hakemus) koski useita asiakirjoja, jotka oli mainittu ympäristön pääosaston asiakirjassa, jonka otsikko oli ”Toimintasuunnitelma 2010” (Management Plan 2010) ja joka oli julkaistu kyseisen pääosaston internetsivustolla.
- 2 Komissio ilmoitti 16.9.2010 sähköpostitse vastaanottaneensa alkuperäisen hakemuksen ja totesi, että se oli kirjattu rekisteriin 14.9.2010.
- 3 Komissio hylkäsi osan alkuperäisestä hakemuksesta 29.10.2010 päivätyllä kirjeellä. Se toimitti kantajalle yhden pyydetyistä asiakirjoista ja ilmoitti, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa ja 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut poikkeukset eli tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskeva poikkeus ja toimielinten päätöksentekomenettelyn suojaa koskeva poikkeus kattoivat muut asiakirjat.
- 4 Kantaja teki 10.11.2010 asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan nojalla uudistetun hakemuksen, jolla pyrittiin siihen, että komissio muuttaisi kantaansa useiden sellaisten asiakirjojen osalta, joihin tutustuminen oli evätty (jäljempänä uudistettu hakemus).
- 5 Komissio ilmoitti kantajalle 1.12.2010 päivätyllä kirjeellä, että asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 2 kohdan nojalla uudistettuun hakemukseen vastaamisen määräaika pidennettiin 15 työpäivällä.
- 6 Komissio ilmoitti kantajalle 15.12.2010 päivätyllä kirjeellä, ettei se edelleenkään pystynyt vastaamaan uudistettuun hakemukseen.
- 7 Kantaja ilmoitti komissiolle 20.12.2010 päivätyllä kirjeellä, että uudistettuun hakemukseen vastaamisen määräaika päättyy 22.12.2010. Kantaja kehotti komissiota toimittamaan sille pydytetyt asiakirjat ennen 22.1.2011 ja täsmensi, että jos näin ei toimita, se aikoi nostaa kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa komission implisiittisestä päätöksestä, jolla uudistettu hakemus oli hylätty (jäljempänä implisiittinen päätös).
- 8 Kantaja nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 21.2.2011 jättämällään kannekirjelmällä ja vaati implisiittisen päätöksen kumoamista.
- 9 Komissio teki 30.5.2011 nimenomaisen päätöksen, jossa se ratkaisi uudistetun hakemuksen (jäljempänä nimenomainen päätös) ja joka toimitettiin kantajalle samana päivänä.
- 10 Nimenomaisessa päätöksessä komissio ensinnäkin rajasi uudistetun hakemuksen ulottuvuutta. Se katsoi, että kyseinen hakemus koski 63 tutkimusta, jotka liittyivät siihen, onko useiden jäsenvaltioiden lainsäädäntö Euroopan unionin ympäristöoikeuden mukainen, jotka ulkopuolinen yritys oli tehnyt

komission lukuun ja jotka komissio oli saanut vuonna 2009, ja kahdeksaa asiakirjaa, joiden otsikko oli ”Täytäntöönpanoa koskevat toimintasuunnitelmat” (implementation action plans), jotka on laadittu vuosina 2009 ja 2010 yhteisesti tärkeimpien direktiivien osalta.

- 11 Komissio ilmoitti, että uudistettu hakemus ei koskenut tiettyjä alkuperäisessä pyynnössä tarkoitettuja asiakirjoja, ja totesi, että kantaja ei enää pyytänyt saada tutustua kyseisiin asiakirjoihin.
- 12 Toiseksi komissio ilmoitti, että pyydetty asiakirjat sisälsivät tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevassa, Århusissa 25.6.1998 allekirjoitetussa yleissopimuksessa (jäljempänä Århusin yleissopimus) tarkoitettuja ympäristöä koskevia tietoja, ja huomautti, että asetuksen N:o 1367/2006 mukaan kyseisen yleissopimuksen säännöksiä sovelletaan unionin toimielimiin. Koska kyseisen asetuksen 3 artiklassa mainitaan, että unionin toimielinten hallussa olevan ympäristötiedon saatavuutta koskevat pyynnöt käsitellään asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti, komissio katsoi, että uudistettu hakemus oli tutkittava kyseisen kahden asetuksen valossa.
- 13 Kolmanneksi komissio jakoi asiakirjat, joita uudistettu hakemus koski, kahteen ryhmään. Ensimmäinen ryhmä käsitti edellä 10 kohdassa mainituista asiakirjoista 22 tutkimusta sekä kaikki 8 toimintasuunnitelmaa. Komissio antoi kantajalle luvan tutustua kyseisiin asiakirjoihin kokonaisuudessaan, lukuun ottamatta tiettyjen tutkimusten tekijöiden nimiä. Toinen ryhmä käsitti edellä 10 kohdassa mainituista asiakirjoista 41 tutkimusta (jäljempänä riidanalaiset tutkimukset). Komissio antoi kantajalle luvan tutustua näiden tutkimusten osiin. Konkreettisesti se toimitti kantajalle kustakin riidanalaisesta 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 täytäntöönpanoa”. Sitä vastoin komissio kieltäytyi toimittamasta kantajalle 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.
- 14 Komissio jakoi riidanalaiset tutkimukset kahteen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuului yksi tutkimus, jonka arviointi kyseisen jäsenvaltion kanssa käytävänä keskusteluna unionin oikeuden täytäntöönpanosta oli alkanut hiljattain. Toiseen ryhmään kuului 40 tutkimusta, joista oli käyty pidemmälle vietyä keskustelua kyseisten jäsenvaltioiden kanssa.
- 15 Neljänneksi komissio esitti kolme syytä, joiden vuoksi oikeus tutustua riidanalaisen tutkimusten tiettyihin osiin sekä tiettyjen sellaisten tutkimusten, joiden sisältö oli ilmaistu, tekijöiden nimiin oli evätty.
- 16 Aivan ensin komissio ilmoitti, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa oikeudesta tutustua asiakirjoihin säädetty poikkeus, joka koskee muun muassa tutkintatoimien tarkoitusten suojaa, kattoi riidanalaisen tutkimusten osat, joiden sisältöä ei ilmaistu.
- 17 Komissio toteaa, 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 jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn (jäljempänä jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely). Edellä 14 kohdassa tarkoitettuun ensimmäiseen ryhmään kuuluvasta tutkimuksesta komissio on ilmoittanut, ettei se ollut vielä tehnyt johtopäätöksiä kyseisen direktiivin täytäntöönpanosta. Niiden kyseiseen tutkimukseen sisältyvien tietojen ja päätelmien ilmaiseminen, 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 kritisoidaisiin – mahdollisesti epäoikeutetusti – ja se olisi vahingoittanut kyseisen direktiivin täytäntöönpanon arvioimiseksi tarvittavaa keskinäisen luottamuksen ilmapiiriä. Edellä 14 kohdassa tarkoitettuun toiseen ryhmään kuuluvista tutkimuksista komissio ilmoitti, että tietyissä

tapauksissa se oli aloittanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kyseisiä jäsenvaltioita vastaan ja että toisissa tapauksissa se ei ollut vielä päättänyt, oliko kyseinen menettely aloitettava. Riidanalaisten tutkimusten sisällön ilmaiseminen olisi komission mukaan vahingoittanut keskinäisen luottamuksen ilmapiiriä, joka on tarpeen komission ja kyseisten jäsenvaltioiden välisten riitojen ratkaisemiseksi niin, ettei mainitun menettelyn oikeudenkäyntivaihetta ole tarpeen käyttää.

- 18 Komissio ilmoitti sen jälkeen, että myös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa oikeudesta tutustua asiakirjoihin säädetty poikkeus, joka liittyy toimielinten päätöksentekomenettelyn suojaan, kattoi ne riidanalaisten tutkimusten osat, joiden sisältöä ei ilmaistu.
- 19 Tältä osin komissio ilmoitti, että kyseiset tutkimukset oli tehty sen pyynnöstä puhtaasti sisäisiin tarkoituksiin unionin oikeuden täytäntöönpanon tutkimista edeltävässä vaiheessa. Komissio lisäsi, ettei se välttämättä ollut samaa mieltä kyseisten tutkimusten päätelmistä ja että se saattoi käyttää muita tutkintakeinoja mukaan lukien sen oma sisäinen arviointi ja kyseisten jäsenvaltioiden kanssa käydystä keskustelusta saadut tiedot. Komissio katsoi, että koska se ei ollut vielä ottanut kantaa siihen, oliko kansallinen lainsäädäntö unionin oikeuden mukaista, eikä siihen, oliko syytä aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, minkä suhteen komissiolla on laaja harkintavalta, pyydetty tietojen ilmaiseminen olisi haitannut sen sisäistä päätöksentekomenettelyä, mikä voisi altistaa sen aiheettomalle ulkoiselle painostukselle.
- 20 Komissio ilmoitti vielä, että tiettyjen sellaisten tutkimusten, joiden sisältö oli ilmaistu, ja tiettyjen riidanalaisten tutkimusten tekijöiden nimiä suojaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa oikeudesta tutustua asiakirjoihin säädetty poikkeus, joka liittyy yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaan.
- 21 Viidenneksi komissio ilmoitti, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa ja 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa oikeudesta tutustua asiakirjoihin säädettyjä poikkeuksia ei voida soveltaa, jos ylivoimainen yleinen etu edellyttää kyseisten asiakirjojen sisällön ilmaisemista. Komissio kuitenkin katsoi, että nyt käsiteltävässä asiassa yleinen etu turvattiin paremmin suojaamalla jäsenvaltioiden ja komission välistä keskinäisen luottamuksen ilmapiiriä ja komission harkintavaltaa tehdä hallintopäätöksiä mahdollisista rikkomisista. Komissio ilmoitti lisäksi, ettei uudistettuun hakemukseen sisältynyt perusteita, jotka olisivat omiaan osoittamaan, että olisi olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaisi ilmaisemaan asiakirjojen sisällön.

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

- 22 Kuten edellä 8 kohdassa on todettu, kantaja on nostanut nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 21.2.2011 jättämällä kennekirjelmällä ja pyytänyt implisiittisen päätöksen kumoamista.
- 23 Komissio jätti vastineensa 30.5.2011. Se toi esiin, että nimenomaisen päätöksen tekemisen jälkeen kanne oli jäänyt vaille kohdetta eikä kantajalla ollut enää intressiä saada implisiittinen päätös kumotuksi. Komissio pyysi unionin yleistä tuomioistuinta toteamaan, että lausunnon antamiseen ei ole enää aihetta.
- 24 Tanskan kuningaskunta toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 31.5.2011 väliintulohakemuksen, jolla se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen kantajan vaatimuksia. Kahdeksannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi väliintulohakemuksen 14.7.2011 antamallaan määräyksellä.

- 25 Kantaja jätti vastauksensa 29.7.2011. Se ilmoitti, että koska komissio oli antanut sille luvan tutustua luovuttamiinsa tutkimuksiin ja toimintasuunnitelmiin (ks. edellä 13 kohta), kyseiset asiakirjat eivät olleet enää kanteen kohteena. Se esitti myös pyynnön siitä, että se voisi mukauttaa kanneperusteitaan ja vaatimuksiaan nimenomaisen päätöksen tekemisen jälkeen aikomuksenaan se, että kanne katsottaisiin vastedes nostetuksi viimeksi mainitusta päätöksestä, koska komissio oli antanut sille luvan tutustua vain osiin riidanalaisista tutkimuksista.
- 26 Komissio jätti vastauksensa 7.11.2011. Se pyysi unionin yleistä tuomioistuinta sallimaan kantajan vaatimusten ja kanneperusteiden muutoksen hyvää oikeudenhoitoa ja prosessiekonomiaa koskevien näkökohtien vuoksi.
- 27 Unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin ja esittelevä tuomari siirrettiin kuudenteen jaostoon, jolle tämän asian käsittely siis siirrettiin.
- 28 Tanskan kuningaskunta ilmoitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamossa 12.3.2013 vastaanotetulla kirjeellä unionin yleiselle tuomioistuimelle, että se luopui väliintulosta kantajan vaatimusten tueksi nyt käsiteltävässä asiassa. Kuudennen jaoston puheenjohtajan 9.4.2013 antamalla määräyksellä se poistettiin rekisteristä väliintulijana.
- 29 Unionin yleinen tuomioistuin (kuudes jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn. Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 10.4.2013 pidetyssä istunnossa.
- 30 Kannekirjelmässä kantaja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta
- kumoamaan implisiittisen päätöksen
 - velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut mahdollisten väliintulijoiden oikeudenkäyntikulut mukaan lukien.
- 31 Vastauksessaan kantaja pyytää mahdollisuutta mukauttaa vaatimuksiaan ja kanneperusteitaan nimenomaisen päätöksen tekemisen jälkeen ja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta
- kumoamaan nimenomaisen päätöksen
 - velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 32 Vastineessaan komissio vaatii unionin yleistä tuomioistuinta toteamaan, ettei implisiittisestä päätöksestä ole enää tarpeen lausua, kun otetaan huomioon se, että nimenomainen päätös on tehty.
- 33 Komissio vaatii vastauksessaan, että unionin yleinen tuomioistuin
- sallii sen, että kantaja muuttaa vaatimuksiaan ja kanneperusteitaan
 - hylkää kanteen
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 34 Istunnossa kantaja on vahvistanut, että sen kumoamisvaatimus koskee nimenomaista päätöstä siltä osin kuin komissio on osittain evännyt kantajalta oikeuden tutustua 41 riidanalaiseen tutkimukseen, jotka oli lueteltu kyseisen päätöksen liitteessä II olevan taulukon luettelossa 2.

Oikeudellinen arviointi

Kantajan vaatimusten ja kanneperusteiden mukauttaminen

- 35 Kuten edellä on todettu, implisiittinen päätös, jonka kumoamista kantajan nostamassa kanteessa alun perin vaadittiin, on korvattu nimenomaisella päätöksellä sen jälkeen, kun kannekirjelmä oli jätetty. Kyseinen muutos on johtanut siihen, että kantaja on mukauttanut alkuperäisiä vaatimuksiaan sekä kyseisten vaatimusten tueksi esittämiään perusteita. Komissio ei ole vastustanut kyseistä mukautusta.
- 36 Tältä osin on syytä tuoda esiin vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan vaatimukset, joita on esitetty oikeudenkäynnin aikana korvatus päätöksen osalta, voidaan katsoa esitetyiksi tämän päätöksen korvaavan päätöksen osalta, koska viimeksi mainittua on pidettävä uutena seikkana, jonka johdosta kantaja voi mukauttaa vaatimuksensa ja kanneperusteensa. Tällaisessa tapauksessa se, että kantajalta vaadittaisiin uuden kanteen nostamista unionin yleisessä tuomioistuimessa, olisi hyvän oikeushoidon ja prosessieconomian vaatimuksen vastaista (ks. asia T-111/00, British American Tobacco International (Investments) v. komissio, tuomio 10.10.2001, Kok., s. II-2997, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On siis katsottava, että kanne koskee vastedes nimenomaisen päätöksen (jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista osittain, ja hyväksyttävä vaatimusten ja kanneperusteiden mukauttaminen.

Asiakysymys

- 37 Vaatimusten ja kanneperusteiden mukauttamisen jälkeen kantaja vetoaa seitsemään kanneperusteeseen riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi. Mainitut perusteet perustuvat ensinnäkin asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 ja 2 kohdan rikkomiseen siltä osin kuin komissio on pidentänyt lainvastaisesti uudistettuun hakemukseen vastaamisen määräaika, toiseksi Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1, 2 ja 4 kappaleen rikkomiseen siltä osin kuin kyseisessä määräyksessä ei määrätä mistään sellaisesta poikkeuksesta oikeudesta tutustua asiakirjoihin, jonka tarkoituksena olisi suojata muiden tutkintatoimien kuin luonteeltaan rikosoikeudellisten tai kurinpidollisten toimien tarkoitusta, kolmanneksi Århusin yleissopimuksen 5 artiklan 3–7 kappaleesta ja asetuksen N:o 1367/2006 4 artiklan 2 kohdan b alakohdasta johtuvan ympäristöä koskevien tietojen aktiivista levittämistä koskevan velvollisuuden noudattamatta jättämiseen, neljänneksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan rikkomiseen siltä osin kuin komissio on jättänyt huomiotta kyseisessä säännöksessä asetetut rajoitukset poikkeukselle oikeudesta tutustua asiakirjoihin, viidenneksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdan rikkomiseen sillä perusteella, että riidanalaisen tutkimusten koko sisällön ilmaisemisesta komission päätöksentekomenettelylle aiheutuva riski on hypoteettinen eikä se ole kohtuudella ennakoitavissa, kuudenneksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan loppuosan ja 3 kohdan loppuosan rikkomiseen sillä perusteella, että on olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa ilmaisemaan asiakirjojen sisällön, ja seitsemänneksi siihen, että komissio on vakavasti ja toistuvasti rikkonut asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 ja 2 kohtaa sekä Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen, minkä vuoksi unionin yleisen tuomioistuimen on kantajan mukaan määrättävä varoittavista seuraamuksista.

Alustavat toteamukset

- 38 Kantajan esittämät seitsemän kanneperustetta voidaan jakaa kahteen ryhmään, joista ensimmäinen käsittää toisen, neljännen, viidennen ja kuudennen kanneperusteen ja toinen ensimmäisen, kolmannen ja seitsemännen kanneperusteen.

- 39 Ensimmäiseen ryhmään kuuluvilla kanneperusteilla kantaja riitauttaa riidanalaisen päätöksen perustelut. Toisella ja neljännellä kanneperusteellaan kantaja siis riitauttaa kyseisessä päätöksessä olevan johtopäätöksen, jonka mukaan tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskeva poikkeus oikeudesta tutustua asiakirjoihin kattaa tiedon, jonka ilmaisemisesta on kieltäydytty. Viidennen kanneperusteensa yhteydessä kantaja riitauttaa päätelmän, jonka mukaan päätöksentekomenettelyn suojaa koskeva poikkeus kattaa kyseisen tiedon. Kuudennen kanneperusteensa yhteydessä kantaja tuo esiin, että siinä tapauksessa, että kyseisiä poikkeuksia voitaisiin soveltaa, komissio on sen mukaan tehnyt virheen, kun se ei ole katsonut, että ylivoimainen yleinen etu edellyttää pyydettyjen tietojen ilmaisemista.
- 40 Toisessa kanneperusteiden ryhmässä kantaja sitä vastoin esittää perusteita, joilla se pyrkii osoittamaan, että riidanalainen päätös on kumottava syistä, jotka eivät riipu siitä, ovatko sen perustelut virheellisiä. Ensimmäisessä ja seitsemännessä kanneperusteessaan kantaja vetoaa siis lähinnä siihen, että riidanalainen päätös on tehty liian myöhään, mikä on kantajan mukaan komission vakiintunut käytäntö, jota ei voida hyväksyä. Kolmannessa kanneperusteessaan kantaja tuo esiin, että riippumatta vastauksesta, joka komission oli annettava uudistettuun hakemukseen, komissiolla oli velvollisuus viran puolesta antaa pyydetty tiedot.
- 41 Aivan ensimmäiseksi on todettava, ettei kantaja ole väittänyt, että komissio olisi tehnyt virheen, kun se on katsonut, että henkilötietojen suojaan liittyvä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetty poikkeus oikeudesta tutustua asiakirjoihin kattoi tiettyjen riidanalaisen tutkimusten ja luovutettujen tutkimusten tekijöiden nimet. On siis katsottava, ettei kantaja riitauta komission päätöstä olla ilmaisematta kyseisiä nimiä, ellei huomautuksista, joita kantaja on esittänyt toisen kanneperusteiden ryhmän yhteydessä, muuta johdu. Kantaja on vahvistanut tämän istunnossa.
- 42 Seuraavaksi on todettava, että unionin toimielin voi ottaa hallussaan olevia asiakirjoja koskevaa tutustumispyyntöä arvioidessaan huomioon kumulatiivisesti useita asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa mainittuja epäamisperusteita (ks. vastaavasti asia C-404/10 P, komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomio 28.6.2012, 113 ja 114 kohta).
- 43 Kuten edellä 16–19 kohdassa on todettu, komissio on katsonut, että sekä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetty poikkeus, joka koskee tutkintatoimien tarkoitusten suojaa, että kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetty poikkeus, joka koskee toimielinten päätöksentekomenettelyn suojaa, kattaa riidanalaiset tutkimukset. Jotta kantaja näin ollen voisi osoittaa, että riidanalaisessa päätöksessä on virhe, jonka perusteella se on kumottava, ellei toisen kanneperusteiden ryhmän tutkimisesta muuta johdu, kantajan on siis osoitettava joko toisella, neljännellä tai viidennellä kanneperusteella, että komissio on tehnyt virheen, kun se on katsonut, että se saattoi evätä oikeuden tutustua riidanalaisen tutkimusten osiin kunkin kyseisen poikkeuksen perusteella, tai kuudennella kanneperusteella, että ylivoimainen yleinen etu oikeutti joka tapauksessa ilmaisemaan kokonaan kyseisten tutkimusten sisällön.
- 44 Ensimmäiseksi on tutkittava ensimmäinen kanneperusteiden ryhmä.

Ensimmäinen kanneperusteiden ryhmä

- 45 Kuten edellä on todettu, ensimmäinen kanneperusteiden ryhmä sisältää toisen, neljännen, viidennen ja kuudennen kanneperusteen. Aluksi on tutkittava neljäs kanneperuste ja sen jälkeen toinen, viides ja kuudes kanneperuste.

- Neljäs kanneperuste, joka perustuu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luettelakohdan rikkomiseen sillä perusteella, että komissio ei ole ottanut huomioon kyseisessä säännöksessä säädetyille poikkeukselle asetettuja rajoituksia
- 46 Asetus N:o 1049/2001 liittyy ensimmäisen perustelukappaleensa mukaisesti Amsterdamin sopimuksella lisätyssä EU 1 artiklan toisessa kohdassa ilmaistuun tahtoon saavuttaa uusi vaihe kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Kyseisen asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa muistutetaan, että yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin liittyy toimielinten demokraattisuuteen (ks. asia C-506/08 P, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomio 21.7.2011, Kok., s. I-6237, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 47 Tämän vuoksi asetuksella N:o 1049/2001 pyritään antamaan yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, kuten sen johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta ja 1 artiklasta ilmenee (ks. edellä 46 kohdassa mainittu asia Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomion 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Tähän oikeuteen sovelletaan tosin yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin tiettyihin syihin perustuvia rajoituksia. Tarkemmin sanottuna – ja asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaisesti – 4 artiklassa säädetään poikkeusjärjestelmästä, jonka nojalla toimielimillä on oikeus kieltäytyä antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi kyseisellä artiklalla suojattuja etuja. Koska näillä poikkeuksilla kuitenkin poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja tutustumisoikeus asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (edellä 46 kohdassa mainittu asia Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomion 74 ja 75 kohta).
- 49 Asiakirja-aineistosta, luettuna asianosaisten huomautusten valossa, ilmenee, että riidanalaiset tutkimukset koskivat tiettyjen ympäristön suojelua koskevien unionin direktiivien täytäntöönpanoa 19 jäsenvaltiossa ja että kukin riidanalainen tutkimus koski vain yhtä jäsenvaltiota ja yhtä direktiiviä. Asianosaisten välillä on lisäksi selvää, että komissio oli tilannut tutkimukset sillä SEU 17 artiklan mukaan olevan velvollisuuden, joka koskee unionin oikeuden soveltamisen varmistamista unionin tuomioistuimen valvomana, yhteydessä. Näin ollen on katsottava, ettei riidanalaisia tutkimuksia ollut tehty tiedotusta eikä akateemista tutkimusta varten vaan että ne olivat kohdennettuja välineitä, joiden tarkoituksena oli paljastaa täsmällisesti unionin oikeuden noudattamatta jättäminen. Kuten komissio aiheellisesti tuo esiin, kyseisten tutkimusten tarkoitus on mahdollistaa se, että komissio voi arvioida, ovatko jäsenvaltiot panneet kyseiset direktiivit täytäntöön oikein, ja tarvittaessa aloittaa jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely rikkomiseen syyllistyneitä jäsenvaltioita vastaan.
- 50 Edellä esitetystä ilmenee, että riidanalaiset tutkimukset ovat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuja komission tutkintatoimia.
- 51 Oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, ettei se, että asiakirja koskee kyseisessä säännöksessä tarkoitettua tutkintaintoa, yksinään riitä oikeuttamaan kyseisessä säännöksessä säädetyin poikkeuksien soveltamista, kun otetaan huomioon se, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädetyt poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti. Suojatun intressin loukatuksi joutumisen vaaran on nimittäin oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä se saa olla täysin hypoteettinen (yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi v. Turco ja neuvosto, tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4723, 43 ja 63 kohta).
- 52 Kuten kyseisen poikkeuksen sanamuodosta lisäksi ilmenee, sen tarkoituksena ei ole suojata tutkintatoimia sellaisinaan vaan kyseisten toimien tarkoitusta (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, Franchet ja Byk v. komissio, tuomio 6.7.2006, Kok., s. II-2023, 105 ja 109 kohta ja asia T-36/04, API v. komissio, tuomio 12.9.2007, Kok., s. II-3201, 127 kohta). Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvän tutkinnan tarkoituksena on saada jäsenvaltio

vapaaehtoisesti noudattamaan perussopimuksen velvoitteita tai tarvittaessa antaa sille mahdollisuus perustella kantansa (ks. vastaavasti em. asia API v. komissio, tuomion 121 ja 133 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 53 Kuten edellä 17 kohdasta pääosin ilmenee, komissio on ilmoittanut riidanalaisessa päätöksessä, että syy, jonka vuoksi riidanalaisten tutkimusten sisällön ilmaiseminen saattaisi haitata sen tutkintatoimia, oli se, että kyseisen sisällön ilmaiseminen vahingoittaisi keskinäisen luottamuksen ilmapiiriä, jota tarvitaan joko unionin oikeuden täytäntöönpanon arvioinnissa, kun kyse on tutkimuksesta, jota komissiolla ei ole vielä ollut tilaisuutta arvioida riittävän yksityiskohtaisesti, tai komission ja jäsenvaltioiden välisten riitojen ratkaisemiseksi ilman, että on tarpeen käyttää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntivaihetta, kun on kyse muista tutkimuksista, jotka komissio oli analysoinut yksityiskohtaisesti ja joiden perusteella joissakin tapauksissa se oli aloittanut kyseisen menettelyn ja toisissa tapauksissa se ei ollut vielä päättänyt, oliko sen aloitettava kyseinen menettely.
- 54 Kantaja tuo esiin, että kyseiset perustelut ovat luonteeltaan yleisluontoisia eikä niitä ole tuettu näytöllä. Näin ollen ne eivät riitä osoittamaan, että on olemassa muu kuin hypoteettinen vaara siitä, että riidanalaisten tutkimusten sisällön ilmaiseminen täsmällisesti ja tosiasiallisesti vaarantaa komission tutkintatoimet. Erityisesti se, että yleisö saa tietää mahdollisesta unionin oikeuden loukkauksesta, ei kantajan mukaan estä komissiota jatkamasta tutkintaa.
- 55 Kantaja lisää, että komissio ei ole täsmentänyt sen painostuksen tyyppiä, joka voisi estää sen tutkintamenettelyä, eikä sitä, painostettaisiinko sen omia yksiköitä vai jäsenvaltioiden viranomaisia. Kantajan mukaan viimeksi mainitut voisivat joka tapauksessa osoittaa, että ne noudattavat unionin oikeutta, jos niihin kohdistettaisiin epäoikeutettua kritiikkiä tai painostusta. Kantaja vetoaa lisäksi siihen, että koska komissio ei ole selittänyt, miten riidanalaisten tutkimusten sisällön ilmaiseminen täsmällisesti ja tosiasiallisesti vaarantaa komission tutkintatoimet, se ei ole tulkinnut sovellettua poikkeusta suppeasti.
- 56 Lopuksi kantaja tuo esiin, että avoimuus lisää jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevan menettelyn tehokkuutta sen vuoksi, että yleisö painostaa kyseistä jäsenvaltiota, ja että avoimuus olisi taattava, jotta kansalaiset voisivat osallistua päätöksentekomenettelyyn ja antaa komissiolle tietoja.
- 57 Komissio kiistää kantajan väitteet.
- 58 Aivan ensimmäiseksi on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio voi pätevästi soveltaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua poikkeusta evätäkseen oikeuden tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat mahdolliseen unionin oikeuden rikkomiseen kohdistuvaa tutkintaa, joka saattaa johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamiseen tai joka on tosiasiallisesti johtanut tällaisen menettelyn aloittamiseen. Näissä tapauksissa tutustumisoikeuden epäämistä pidettiin perusteltuna siitä syystä, että kyseisillä jäsenvaltioilla on oikeus odottaa komissiolta luottamuksellisuutta mainitunlaisissa tutkinnoissa, vaikka niiden päättymisestä olisikin jo kulunut aikaa (ks. edellä 52 kohdassa mainittu asia API v. komissio, tuomion 120 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 59 Oikeuskäytännöstä ilmenee erityisesti, että tietojen antaminen tutkintavaihetta koskevien asiakirjojen sisällöstä komission ja kyseessä olevan jäsenvaltion välisten neuvottelujen aikana voi vahingoittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn moitteetonta kulkua siltä osin kuin sen tarkoituksena on – kuten edellä 52 kohdassa on todettu – saada kyseinen jäsenvaltio vapaaehtoisesti noudattamaan perussopimuksen velvoitteita tai tarvittaessa antaa sille mahdollisuus perustella kantansa, koska näin voitaisiin vaarantaa tämän menettelyn päämäärä. Luottamuksellisuuden vaatimus säilyy vielä senkin jälkeen, kun asia on saatettu unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska ei voida sulkea pois sitä, että komission ja kyseisen jäsenvaltion väliset neuvottelut, joilla pyritään siihen, että jäsenvaltio noudattaa vapaaehtoisesti perussopimuksesta johtuvia velvoitteitaan, voivat jatkua oikeudenkäyntimenettelyn aikana ja aina siihen asti, kun unionin

tuomioistuin antaa tuomionsa. Tämän tavoitteen turvaaminen, eli komission ja kyseisen jäsenvaltion välisen erimielisyyden sovinnollinen ratkaiseminen ennen unionin tuomioistuimen tuomiota, oikeuttaa siis epäämään oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin (ks. edellä 52 kohdassa mainittu asia API v. komissio, tuomion 121 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 60 Edellä esitetystä seuraa, kuten komissio aiheellisesti tuo esiin, että sillä on oikeus säilyttää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvässä tutkinnassa koottujen sellaisten asiakirjojen luottamuksellisuus, joiden sisällön ilmaiseminen voisi vahingoittaa luottamuksen ilmapiiriä, jonka on vallittava komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä, jotta mahdollisesti todettuihin unionin oikeuden rikkomisiin voidaan löytää yhteisymmärrykseen perustuva ratkaisu.
- 61 On siis katsottava, että komissiolla oli lähtökohtaisesti oikeus vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn poikkeukseen evätäkseen riidanalaisten tutkimusten sisällön ilmaisemisen.
- 62 Tätä päätelmää ei voida kumota kantajan väitteillä, joiden mukaan yhtäältä SEU 1 ja SEUT 15 artiklassa olevan avoimuuden periaatteen nojalla kansalaisilla on oikeus tietää, noudattavatko heidän hallituksensa unionin ympäristöä koskevia sääntöjä, ja toisaalta komissiolla on velvollisuus valvoa kyseisten sääntöjen soveltamista, vastata kansalaisille tavasta, jolla se täyttää kyseisen tehtävän, ja ottaa kansalaiset mukaan päätöksentekomenettelyyn.
- 63 SEUT 15 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa määrätään nimittäin, että parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annettavilla asetuksilla kansalaisten oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi. Asetuksessa N:o 1049/2001, joka on annettu SEUT 15 artiklan 3 kohdan nojalla, vahvistetaan siis kyseiset yleiset periaatteet ja rajoitukset siltä osin kuin on kyse oikeudesta tutustua komission hallussa oleviin asiakirjoihin. Mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu poikkeus, joka koskee toimielinten tutkintatoimien tarkoitusten suojaa, kuuluu näihin rajoituksiin. Kantaja ei siis voi perussopimusten yleismääräyksiin tukeutumalla saada aikaan sitä, ettei kyseistä poikkeusta sovellettaisi.
- 64 Seuraavaksi on todettava, kuten oikeuskäytännössä on katsottu, että kun toimielintä pyydetään ilmaisemaan asiakirjan sisältämiä tietoja, sen on arvioitava jokaisessa yksittäistapauksessa, kuuluuko tämä asiakirja asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa lueteltujen niiden poikkeusten soveltamisalaan, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin (edellä 51 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 35 kohta).
- 65 Tältä osin on täsmennetty yhtäältä, että asiakirjoihin tutustumista koskevan pyynnön tutkimisen on oltava luonteeltaan konkreettista ja asiakirjakohtaista ja kohdistuttava kunkin kyseisessä pyynnössä tarkoitettujen asiakirjojen sisältöön, ja toisaalta, että tämän tutkimisen on ilmentävä toimielimen päätöksen perusteluista kaikkien niiden saman asetuksen 4 artiklan 1–3 kohdassa mainittujen poikkeusten osalta, joihin tämä päätös perustuu (ks. vastaavasti asia T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. komissio, tuomio 13.4.2005, Kok., s. II-1121, 69–74 kohta).
- 66 Kuten kantaja tuo esiin, komissio on tutkinut riidanalaiset tutkimukset yleisesti ja abstraktisti. Riidanalaisesta päätöksestä ei nimittäin ilmene, että komissio olisi konkreettisesti analysoinut kunkin riidanalaisen tutkimuksen täsmällisen sisällön ratkaistakseen sen, onko kyseisen tutkimuksen sisällön ilmaiseminen omiaan vahingoittamaan luottamuksen ilmapiiriä, jonka on vallittava komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä. Toisin kuin komissio väittää, se, että kyseisten tutkimusten sisältö on ilmaistu osittain, ei ole todiste siitä, että ne on tutkittu asiakirjakohtaisesti, koska ne osat, joiden sisältö kustakin tutkimuksesta on ilmaistu, ovat samat.
- 67 Komission velvollisuuteen tutkia konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti asiakirjat, joihin on pyydetty saada tutustua, on kuitenkin useita poikkeuksia.

- 68 Voi nimittäin olla, että mainittu tutkiminen ei ole tarpeen silloin, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvistä erityisistä olosuhteista johtuu, että on selvää, että asiakirjoihin tutustuminen on evättävä tai että siihen päinvastoin on suostuttava. Näin voisi ensinnäkin olla esimerkiksi, jos jokin poikkeus asiakirjoihin tutustumisoikeudesta koskisi selvästi tiettyjä asiakirjoja kokonaisuudessaan tai jos asiakirjoihin olisi selvästi mahdollista tutustua kokonaisuudessaan tai jos komissio olisi jo arvioinut asiakirjoja konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti samankaltaisissa olosuhteissa (edellä 65 kohdassa mainittu asia Verein für Konsumenteninformation v. komissio, tuomion 75 kohta ja edellä 52 kohdassa mainittu asia API v. komissio, tuomion 58 kohta).
- 69 Lisäksi kyseinen toimielin voi pääsääntöisesti, myös epäämispäätöstä perustellessaan, käyttää perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin, kunhan se tarkastaa jokaisessa tapauksessa, voidaanko tietäntyyppiin asiakirjoihin tavallisesti sovellettavissa olevia yleisluonteisia toteamuksia tosiasiallisesti soveltaa tiettyyn asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty (ks. vastaavasti edellä 51 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 50 kohta).
- 70 Nyt käsiteltävän asian erityisten olosuhteiden vuoksi komissio saattoi katsoa, että kaikki riidanalaiset tutkimukset kuuluivat samaan asiakirjojen luokkaan ja että oikeus tutustua tähän asiakirjojen luokkaan oli evättävä esitetyn poikkeuksen perusteella (ks. vastaavasti asia T-29/08, LPN v. komissio, tuomio 9.9.2011, Kok., s. II-6021, 121 kohta). Kuten kantaja nimittäin tuo esiin, komissio ei tosin ole tehnyt riidanalaisia tutkimuksia eivätkä ne kuvasta sen kantaa eikä se ole vastuussa niistä. Komissio on kuitenkin tilannut ne jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä edeltävässä vaiheessa, ja niissä tarkastellaan syvällisesti sitä, onko kyseisten jäsenvaltioiden lainsäädäntö unionin oikeuden mukaista. Kyseiset tutkimukset ovat siis seikkoja, jotka ovat omiaan vaikuttamaan komission mahdollisuuksiin aloittaa ilman ulkopuolista painostusta kyseisten jäsenvaltioiden kanssa neuvottelu, jolla pyritään siihen, että jäsenvaltiot noudattaisivat unionin oikeutta vapaaehtoisesti.
- 71 Unionin tuomioistuimen asiassa C-139/07 P, komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau, 29.6.2010 antamassa tuomiossa (Kok., s. I-5885, 54–62 kohta) tunnustetut periaatteet, sellaisina kuin unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut kyseisiä periaatteita edellä 70 kohdassa mainitussa asiassa LPN vastaan komissio antamassaan tuomiossa, vahvistavat mainitun arvioinnin.
- 72 Edellä 71 kohdassa mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi valtioneuvoston hallinnollisista valvontamenettelyistä, että edellä 69 kohdassa tarkoitetun kaltainen yleinen oletama luottamuksellisuudesta voi seurata [EY] 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) kuten myös oikeutta tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin koskevasta oikeuskäytännöstä. Tässä suhteessa unionin tuomioistuin muistutti, että valtioneuvoston valvontamenettely on sen systematiikka huomioon ottaen jäsenvaltiota vastaan aloitettu menettely, jossa ainoastaan tällä viimeksi mainitulla on puolustautumisoikeuksia, mukaan lukien oikeus saada tietyt asiakirjat käyttöönsä, toisin kuin asianomaisilla, joilla ei ole tässä yhteydessä oikeutta tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin. Unionin tuomioistuin katsoi myös, että tämä seikka on syytä ottaa huomioon asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta tulkittaessa. Jos nämä asianomaiset nimittäin voisivat asetuksen N:o 1049/2001 perusteella saada oikeuden tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin, valtioneuvoston valvontamenettelyjärjestelmä vaarantuisi.
- 73 Unionin tuomioistuin päätteli tästä, että silloin kun toimielimet toimivat sellaisten hallinnollisten toimintojen yhteydessä, jotka on EY 88 artiklalla erityisesti annettu kyseisten toimielinten hoidettaviksi, oli otettava huomioon se seikka, ettei muilla asianomaisilla kuin kyseisellä jäsenvaltiolla ole valtioneuvoston valvontamenettelyissä oikeutta tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin, ja että näin ollen on hyväksyttävä yleinen oletama, jonka

mukaan hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa olevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa lähtökohtaisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojaa, mistä seuraa, ettei kyseisen toimielimen edes tarvinnut ennakolta tutkia kyseisiä asiakirjoja konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Unionin tuomioistuimen mukaan tältä osin on kuitenkin niin, että asianomaisilla säilyy oikeus osoittaa, ettei mainittu yleinen oletama kata tiettyä asiakirjaa tai että on olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa ilmaisemaan kyseisen asiakirjan sisällön.

- 74 Valvonnasta, jota komission on harjoitettava jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, unionin yleinen tuomioistuin on todennut edellä 70 kohdassa mainitussa asiassa LPN vastaan komissio antamassaan tuomiossa (126 kohta), että se kuuluu hallinnolliseen toimintaan, jonka puitteissa komissiolla on laaja harkintavalta ja komissio käy kahdenvälisiä neuvotteluja kyseisten jäsenvaltioiden kanssa. Unionin yleinen tuomioistuin on sitä vastoin huomauttanut, että muilla osapuolilla kuin kyseisillä jäsenvaltioilla ei ole erityisiä menettelyllisiä takeita, joiden noudattaminen voitaisiin saattaa tehokkaan tuomioistuinvalvonnan kohteeksi.
- 75 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että analogisesti valtiontukien valvontamenettelyn osapuolten tilanteeseen nähden on olemassa yleinen oletama, jonka mukaan tiedon antaminen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan tutkintaan liittyvän hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa olevien asiakirjojen sisällöstä vahingoittaisi lähtökohtaisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojaa, joten oli riittävää, että komissio tarkisti, oliko tätä yleistä oletamaa sovellettava kaikkiin kyseessä oleviin asiakirjoihin, ilman että sen oli välttämättä tutkittava etukäteen konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti kaikkien näiden asiakirjojen sisältöä. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että tilanteessa, jossa kielteisen päätöksen tekoajankohtana jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely oli vireillä, komission täytyi välttämättä lähteä periaatteesta, että tätä yleistä oletamaa sovellettiin kyseisiin asiakirjoihin kokonaisuudessaan (edellä 70 kohdassa mainittu asia LPN v. komissio, tuomion 127 kohta).
- 76 Tältä osin yhtäältä kantaja tuo esiin useita perusteita, joilla se pyrkii osoittamaan, että unionin tuomioistuimen edellä 71 kohdassa mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau vahvistama yleinen oletama, jonka mukaan valtiontukien valvontamenettelyä koskevan komission hallintomenettelyn asiakirja-aineiston sisällön ilmaiseminen vaarantaa tutkintatoimien tarkoitusten suojan, johtuu asiakirja-aineistoon tutustumista koskevista erityisistä säännöistä valtiontukia koskevan hallintomenettelyn aikana ja sitä sovelletaan vain valtiontukia koskeviin asiakirjoihin.
- 77 Kuten komissio on aiheellisesti tuonut esiin, nämä perusteet ovat ristiriidassa unionin yleisen tuomioistuimen edellä 70 kohdassa mainitussa asiassa LPN vastaan komissio esittämien huomautusten kanssa. Ne on siis hylättävä.
- 78 Toisaalta kantaja vetoaa siihen, että riidanalaiset tutkimukset eivät kuulu asiakirja-aineistoon, koska ne on laadittu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä edeltävässä vaiheessa.
- 79 Tästä on todettava, että riidanalaiset tutkimukset ovat asiakirjoja, joissa on analysoitu sitä, onko tietty jäsenvaltio pannut täytäntöön tietyn direktiivin, ja niiden on tarkoitus olla osa tätä täytäntöönpanoa koskevaa komission asiakirja-aineistoa. Silloin kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on jo aloitettu, ei voida katsoa, etteivät kyseiset tutkimukset kuuluisi mainittuun menettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon, koska komissio on juuri kyseisten tutkimusten perusteella päättänyt aloittaa mainitun menettelyn. Kun kyse on tutkimuksista, joiden osalta komissio ei vielä ole aloittanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä, on myös tarpeen säilyttää niiden luottamuksellisuus, koska julkisiksi tulleita tietoja ei enää voida vetää takaisin silloin, kun menettely aloitetaan, kuten komissio on aiheellisesti tuonut esiin.

- 80 Muutoinkin on muistutettava siitä, että tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskevaa poikkeusta ei sovelleta yksinomaan aloitettuihin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin liittyviin asiakirjoihin vaan myös asiakirjoihin, jotka koskevat tutkintoja, jotka voivat mahdollisesti johtaa mainitun menettelyn aloittamiseen (ks. edellä 58 kohta).
- 81 Lopuksi kantaja vetoaa siihen, että vaikka valtiontukia koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä voitaisiin suoraan soveltaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin, riidanalainen päätös olisi kumottava. Toisin kuin yritys, joka pyysi saada tutustua asiakirjoihin edellä 71 kohdassa mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau ja joka ei pystynyt osoittamaan, että olisi olemassa ylivoimainen yleinen etu, vaan ainoastaan, että sillä oli valtiontuen saajana yksityinen etu, kantaja ajaa kaikkia Euroopan kansalaisia koskevaa ylivoimaista yleistä etua eli ympäristön suojelua.
- 82 Tällä perusteella kantaja vetoaa tosiasiaa siihen, että riidanalaisten tutkimusten sisällön ilmaiseminen oli oikeutettua ylivoimaisen yleisen edun vuoksi. Kyseinen peruste on siis tutkittava tarvittaessa kuudennen kanneperusteen, joka perustuu mainitunlaisen edun olemassaoloon, yhteydessä.
- 83 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että nyt käsiteltävä kanneperuste on hylättävä, ellei edellä 82 kohdassa mainitun kysymyksen tutkimisesta muuta johdu.
- Toinen kanneperuste, joka perustuu Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1, 2 ja 4 kappaleen rikkomiseen sillä perusteella, että mainitussa määräyksessä ei määrätä mistään sellaisesta poikkeuksesta oikeudesta tutustua asiakirjoihin, jonka tarkoituksena olisi suojata muiden kuin rikosoikeudellisten tai kurinpidollisten tutkintatoimien tarkoituksia.
- 84 Aluksi on muistutettava siitä, että SEUT 216 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tekemät kansainväliset sopimukset sitovat unionin toimielimiä, joten ne ovat ensisijaisia unionin toimiin nähden (asia C-366/10, Air Transport Association of America ym., tuomio 21.12.2011, Kok., s. I-13755, 50 kohta).
- 85 Yhteisö allekirjoitti Århusin yleissopimuksen, joka hyväksyttiin sen jälkeen päätöksellä 2005/370. Siten kyseisen yleissopimuksen määräykset ovat vastedes erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä (asia C-240/09, Lesoochranárske zoskupenie, tuomio 8.3.2011, Kok., s. I-1255, 30 kohta).
- 86 Århusin yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleessa todetaan erityisesti, että kukin yleissopimuksen osapuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntö-, sääntely- ja muihin toimenpiteisiin, muun muassa toimenpiteisiin, joilla pyritään tässä yleissopimuksessa tarkoitettujen ympäristöä koskevista tiedoista yleisölle tiedottamista koskevien määräysten yhteensovittamiseen, selkeän, avoimen ja yhdenmukaisen kehityksen luomiseksi ja ylläpitämiseksi mainitun yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa varten. Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että kukin kyseisen sopimuksen sopimuspuoli varmistaa, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot pyydetessä yleisön käyttöön kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Lopuksi Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 3 ja 4 kappaleessa määrätään tietyistä perusteista, joilla ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä. Mainitun yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleessa määrättyjä pyynnön epäämisperusteita tulkitaan kyseisen määräyksen toisen kohdan mukaan suppeasti ottaen huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin.
- 87 Asetus N:o 1367/2006 on annettu sen varmistamiseksi, että Århusin yleissopimuksen vaatimuksia sovelletaan unionin toimielimiin ja elimiin. Sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan sen tavoitteena on edistää kyseisen yleissopimuksen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa. Mainitun asetuksen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan unionin ”lainsäädännön säännösten tulisi olla [Århusin] yleissopimuksen mukaisia”.

- 88 Asetuksen N:o 1367/2006 3 artiklassa säädetään, että "[unionin] toimielinten tai elinten hallussa olevan ympäristötiedon saatavuutta koskeviin pyyntöihin sovelletaan asetusta – N:o 1049/2001". Asetuksen N:o 1367/2006 6 artikla sisältää erityissäännöksiä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten soveltamisesta asiakirjapyyntöihin. Asetuksen N:o 1367/2006 johdanto-osan 15 perustelukappaleen mukaan "asetuksessa – N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia olisi sovellettava, ellei muuta johdu tämän asetuksen tarkemmista säännöksistä, jotka koskevat pyyntöjä ympäristötiedon saamiseksi".
- 89 Nyt käsiteltävässä asiassa komissio on tutkinut asiakirjoihin tutustumista koskevan kantajan hakemuksen riidanalaisessa päätöksessä asetuksen N:o 1367/2006 ja asetuksen N:o 1049/2001 valossa, ja kuten edellä 16 kohdassa on todettu, se on tukeutunut viimeksi mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan perustellakseen sen, että se kieltäytyi ilmaisemasta riidanalaisen tutkimusten tiettyjen osien sisältöä. Komissio ilmoitti lisäksi, ettei asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdalla ollut vaikutusta tähän päätelmään, ja korosti, että asetuksessa N:o 1367/2006 säädettiin, että tutkintatoimien tarkoitusten suojaan perustuvaa poikkeusta, erityisesti sellaisten tutkintatoimien tarkoitusten, jotka liittyvät mahdollisiin unionin oikeuden rikkomisiin, voitiin soveltaa siltä osin kuin on kyse ympäristötietoja sisältävistä asiakirjoista, koska kyseisten tietojen ilmaiseminen ei ollut perusteltua ylivoimaisen yleisen edun vuoksi.
- 90 Komissio ei siis ole tutkinut uudistettua hakemusta tutkintatoimien tarkoitusten suojaan koskevan poikkeuksen osalta suoraan Århusin yleissopimuksen nojalla, vaan se on tukeutunut asetuksen N:o 1049/2001 ja asetuksen N:o 1367/2006 säännöksiin. Nyt käsiteltävällä kanneperusteella kantaja vetoaa kuitenkin siihen, että lopputulos, johon komissio on kyseisen tutkimisen päätteeksi päätenyt, on ristiriidassa Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1, 2 ja 4 kappaleen kanssa, mikä kantajan mukaan riittää siihen, että riidanalainen päätös on kumottava mainituilta osin.
- 91 On muistutettava, että se, että unionin toimi on ristiriidassa kansainvälisen sopimuksen kanssa, voi vaikuttaa kyseisen toimen laillisuuteen. Silloin kun unionin tuomioistuimissa vedotaan siihen, että unionin toimi on ristiriidassa kansainvälisen oikeuden sääntöjen kanssa, unionin tuomioistuimet voivat tutkia sen, jos kaksi edellytystä täyttyy. Ensinnäkin näiden sääntöjen on oltava unionia sitovia. Toiseksi unionin tuomioistuimet voivat tutkia unionin toimen laillisuuden kansainvälisen sopimuksen määräyksen kannalta yksinomaan silloin, kun tämä ei ole tämän sopimuksen luonteen eikä sen rakenteen vastaista ja kun mainittu määräys on lisäksi sisällöltään ehdoton ja riittävän täsmällinen (edellä 84 kohdassa mainittu asia *Air Transport Association of America ym.*, tuomion 51–54 kohta).
- 92 On todettava, että Århusin yleissopimus sitoo unionia. Ympäristötietojen saatavuutta koskevan pyynnön epäämisperusteista on kuitenkin todettava, ettei kyseinen yleissopimus ole edellä 91 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla sisällöltään ehdoton ja riittävän täsmällinen.
- 93 Kuten edellä on nimittäin todettu, Århusin yleissopimuksen 3 artiklassa määrätään, että kukin kyseisen yleissopimuksen osapuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntö-, sääntely- ja muihin toimenpiteisiin, mukaan lukien toimenpiteet, joilla pyritään mainitussa yleissopimuksessa tarkoitettujen täytäntöönpanomääräysten yhteensovittamiseen, selkeän, avoimen ja yhdenmukaisen kehityksen luomiseksi ja ylläpitämiseksi mainitun yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa varten.
- 94 Lisäksi Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 ja 4 kappaleen lukemisesta yhdessä ilmenee, että kullakin kyseisen yleissopimuksen sopimuspuolella on laaja harkintavalta niiden järjestelyjen suhteen, joilla viranomaisilta pyydetty ympäristötiedot saatetaan yleisön saataville.
- 95 Kantaja vetoaa siihen, että se, että komissio on soveltanut nyt käsiteltävään asiaan asetuksen N:o 1367/2006 ja asetuksen N:o 1049/2001 merkityksellisiä säännöksiä ja erityisesti viimeksi mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa, on ristiriidassa Århusin yleissopimuksen

4 artiklan 4 kappaleen c kohdan määräysten kanssa. Viimeksi mainittu määräys ei kuitenkaan ole riittävän täsmällinen, jotta sitä voitaisiin soveltaa suoraan, ainakaan mainitun yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen d kohdassa tarkoitettuihin alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöihin.

- 96 Kyseinen yleissopimus ja erityisesti sen 4 artiklan 4 kappaleen c kohta on selvästi laadittu sovellettavaksi pääasiassa sopimusvaltioiden viranomaisiin, ja siinä käytetään niille ominaisia käsitteitä, kuten 4 artiklan 1 kappaleessa olevasta viittauksesta kansalliseen lainsäädäntöön ilmenee. Siinä ei sitä vastoin oteta huomioon alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöjen, jotka kuitenkin voivat liittyä kyseiseen yleissopimukseen, erityispiirteitä. Mikään Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen c kohdassa tai muussakaan kyseisen yleissopimuksen määräyksessä oleva maininta ei mahdollista kyseisessä määräyksessä käytettyjen käsitteiden tulkintaa eikä sen määrittämistä, voiko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvä tutkinta kuulua niiden alaan.
- 97 Koska tätä ei ole täsmennetty, ei voida katsoa, että Århusin yleissopimus estäisi unionin lainsäätäjää säätämästä poikkeusta periaatteesta, jonka mukaan toimielinten asiakirjoihin ympäristön alalla on oikeus tutustua, silloin, kun kyseiset asiakirjat liittyvät jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, joka kuuluu unionin oikeuden perustuslakia vastaaviin mekanismeihin, sellaisina kuin niistä on määrätty perussopimuksissa (asia T-59/09, Saksa v. komissio, tuomio 14.2.2012, 63 ja 64 kohta).
- 98 Muutoinkin olisi epäloogista, että Århusin yleissopimuksessa määrättäisiin tiettyjä sopimuspuolia eli valtioita koskevista poikkeuksista mutta ei sallittaisi samankaltaisten poikkeusten soveltamista muille sopimuspuolille eli alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöille, joihin unioni mainitussa yleissopimuksessa kuuluu.
- 99 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kantajan väite, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta, sellaisena kuin komissio on sitä soveltanut riidanalaisessa päätöksessä, on ristiriidassa Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen kanssa, koska kyseisessä määräyksessä ei määrätä mistään sellaisesta poikkeuksesta oikeudesta tutustua asiakirjoihin, jolla suojataan muiden kuin rikosoikeudellisten tai kurinpidollisten tutkintatoimien tarkoituksia, ei voi menestyä.
- 100 Toinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.
- 101 Koska neljäs ja toinen kanneperuste on hylätty, on katsottava, ettei kantaja ole kyennyt osoittamaan, että komissio olisi tehnyt nyt käsiteltävässä asiassa virheen, kun se on kieltäytynyt ilmaisesta riidanalaisten tutkimusten sisältöä suojatakseen tutkintatoimiensa tarkoitusta. Koska jo yksinään mainittu peruste riittää oikeuttamaan sen, ettei komissio ole suostunut ilmaisemaan kantajalle riidanalaisten tutkimusten osaa, jota ei ole ilmaistu, sitä, onko komissio tehnyt virheen katsoessaan, että se saattoi kieltäytyä mainitun sisällön ilmaisemisesta myös suojatakseen päätöksentekomenettelyään, kuten kantaja viidennessä kanneperusteessaan tuo esiin, ei siis ole tarpeen tutkia. On kuitenkin tutkittava väitteet, jotka kantaja on esittänyt kuudennessa kanneperusteessaan ja joiden mukaan riidanalaisten tutkimusten sisällön ilmaiseminen oli joka tapauksessa oikeutettua ylivoimaisen yleisen edun vuoksi.
- Kuudes kanneperuste, joka perustuu siihen, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan loppuosaa ja 3 kohtaa on rikottu sillä perusteella, että oli olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeutti ilmaisemaan pyydettyjen asiakirjojen sisällön
- 102 Kantaja muistuttaa siitä, että poikkeuksia oikeudesta tutustua asiakirjoihin on tulkittava SEU 1 artiklassa vahvistettujen periaatteiden mukaisesti ja kyseisen artiklan mukaan kansalaisilla on oltava mahdollisimman laaja mahdollisuus tutustua toimielinten asiakirjoihin. Kantaja vetoaa lisäksi siihen,

että komissio ei siis voi kieltäytyä luovuttamasta asiakirjaa suojatakseen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen kattamaa etua ilman, että se ensin tarkastaa, ettei ole olemassa ylivoimaista yleistä etua, joka oikeuttaa kyseisen asiakirjan sisällön ilmaisemisen, sen jälkeen vertailee esillä olevia eri intressejä ja lopuksi perustelee kieltäytymisensä yksityiskohtaisesti, mitä komissio ei kantajan mukaan ole riidanalaisessa päätöksessä tehnyt.

103 Kantaja lisää, että Euroopan kansalaisilla on intressi tietää, onko unionin ympäristölainsäädäntöä noudatettu kansallisella tasolla ja missä määrin sitä on noudatettu, jotta he voivat tarvittaessa vaatia yhtäältä, että kansalliset tuomioistuimet tosiasiallisesti soveltavat sitä sen ensisijaisuuden ja välittömän vaikutuksen nojalla, ja toisaalta, että kansallinen lainsäädäntö saatetaan unionin oikeuden mukaiseksi. Avoimuus vahvistaa lisäksi kantajan mukaan kansalaisten kiinnostusta toimielinten menettelytapoihin ja heidän osallistumisastettaan, mikä puolestaan vahvistaa unionin demokraattista luonnetta ja edistää SEU 1 ja SEU 11 sekä SEUT 15 artiklaan kirjatun avoimuuden periaatteen vaalimista.

104 Komissio kiistää kantajan väitteet.

105 On todettava, että kansalaisten mahdollisuudella saada asianmukaisia ympäristöä koskevia tietoja ja todella osallistua päätöksentekomenettelyyn ympäristöalalla on keskeinen rooli demokraattisessa yhteiskunnassa. Kuten Århusin yleissopimuksen johdannossa on nimittäin todettu, entistä parempi tiedon saanti ja yleisön osallistuminen päätöksentekoon parantavat päätösten laatua ja täytännönpanoa, myötävaikuttavat yleisön tietoisuuteen ympäristöasioista, antavat yleisölle mahdollisuuden ilmaista huolenaiheensa ja antavat viranomaisille mahdollisuuden ottaa tällaiset huolenaiheet asianmukaisesti huomioon.

106 Yleisön oikeus saada kyseisiä tietoja on ilmaisu avoimuusperiaatteesta, joka on pantu täytännön asetuksen N:o 1049/2001 säännöksillä, kuten ilmenee mainitun asetuksen johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta, jonka mukaan avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin, ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on suhteessa kansalaisiin suurempi legitimitetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa, ja avoimuus vahvistaa osaltaan kansanvaltaa.

107 Oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan lopussa ja 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan lopussa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, jolla voidaan oikeuttaa kyseisissä säännöksissä säädettyjen poikkeuksien suojaamia oikeudellisia intressejä vahingoittava tai vakavasti vahingoittava tietojen antaminen asiakirjasta, täytyy periaatteessa pitää erillään niistä yllä mainituista periaatteista, jotka ovat mainitun asetuksen taustalla (edellä 52 kohdassa mainittu asia API v. komissio, tuomion 97 kohta).

108 Kuitenkaan se seikka, että tutustumisoikeuden pyytäjä ei vetoa mihinkään edellä mainituista periaatteista erilliseen yleiseen etuun, kuten nyt esillä olevassa asiassa, ei automaattisesti merkitse, että asiassa esiintyvien etujen punninta ei ole välttämätöntä. Näihin samoihin periaatteisiin vetoaminen voi esillä olevan asian erityisten olosuhteiden vuoksi olla niin välttämätöntä, että se ylittää riidanalaisten asiakirjojen suojan tarpeen (edellä 52 kohdassa mainittu asia API v. komissio, tuomion 97 kohta).

109 Tällaisesta tilanteesta ei kuitenkaan tässä ole kyse. Kantaja ei nimittäin ole vedonnut mihinkään sellaiseen seikkaan, joka voisi osoittaa, että riidanalaisten tutkimusten osalta kyseisiin periaatteisiin vetoaminen oli esillä olevan asian erityisten olosuhteiden vuoksi erityisen välttämätöntä. Kantaja on vain vedonnut yleisiin näkökohtiin, jotka eivät mitenkään liity esillä olevan asian erityisiin olosuhteisiin, eli siihen, että kansalaisilla on oikeus saada tietää, missä määrin jäsenvaltiot noudattavat unionin ympäristöoikeutta, ja osallistua päätöksentekomenettelyyn. Yleisten näkemysten perusteella ei kuitenkaan voida todeta, että avoimuusperiaate olisi tietyssä asiassa erityisen pakottava niin, että se ohittaisi pyydettyihin asiakirjoihin sisältyvien tietojen saamisen epäämisen oikeuttaneet syyt (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010, Kok., s. I-8533, 158 kohta).

110 Käsiteltävänä oleva kanneperuste on siis hylättävä.

Toinen kanneperusteiden ryhmä

111 Aivan ensimmäiseksi on tutkittava yhdessä ensimmäinen ja seitsemäs kanneperuste, jotka perustuvat lähinnä asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen rikkomiseen sillä perusteella, että komissio on lainvastaisesti pidentänyt uudistettuun hakemukseen vastaamisen määräaika, ja sen jälkeen kolmas kanneperuste, joka perustuu siihen, että Århusin yleissopimuksen 5 artiklan 3–7 kappaleesta ja asetuksen N:o 1367/2006 4 artiklan 2 kohdan b alakohdasta seuraavaa velvollisuutta levittää aktiivisesti ympäristöä koskevia tietoja ei ole noudatettu.

– Ensimmäinen ja seitsemäs kanneperuste, jotka perustuvat lähinnä asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen rikkomiseen sillä perusteella, että komissio on lainvastaisesti pidentänyt uudistettuun hakemukseen vastaamisen määräaika, mikä on kantajan mukaan komission vakiintunut käytäntö, jota on hillittävä

112 Asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Uudistetut hakemukset käsitellään välittömästi. Viidentoista työpäivän kuluessa hakemuksen kirjaamisesta toimitellaan joko päättää antaa pyydetyn asiakirjan tutustuttavaksi ja antaa asiakirjan tutustuttavaksi [10] artiklan mukaisesti tässä määräajassa tai ilmoittaa kirjallisesti, mistä syystä hakemus on hylätty kokonaan tai osittain. Jos toimitella kieltäytyy antamasta asiakirjaa kokonaan tai osittain tutustuttavaksi, se ilmoittaa hakijalle tämän käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, toisin sanoen mahdollisuudesta nostaa asiasta kanne toimitella vastaan tuomioistuimessa ja/tai kannella oikeusasiamiehelle [EY] 230 ja [EY] 195 artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti.”

113 Kyseisen asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Poikkeuksellisesti esimerkiksi silloin, kun hakemus koskee erittäin pitkää asiakirjaa tai erittäin suurta määrää asiakirjoja, 1 kohdassa säädettyä määräaika voidaan jatkaa viidellätoista työpäivällä edellyttäen, että hakijalle ilmoitetaan tästä ennakolta ja että lykkäys perustellaan yksityiskohtaisesti.”

114 Kantaja vetoaa siihen, että riidanalainen päätös on tehty näiden säännösten vastaisesti. Uudistettu hakemus ei nimittäin koskenut erittäin pitkää asiakirjaa tai erittäin suurta määrää asiakirjoja eikä se ollut poikkeuksellinen. Mainitunlaisessa tilanteessakin hakemukseen vastaamisen määräaika voidaan jatkaa vain viidellätoista työpäivällä. Oikeuskäytännön mukaan kyseessä on pakottava määräaika. Komissio on kuitenkin tehnyt riidanalaisen päätöksen yli viisi kuukautta mainitun määräajan päättymisen jälkeen.

115 Komissio myöntää, että se on ylittänyt uudistettuun hakemukseen vastaamiselle asetetun määräajan, mutta se tuo esiin, ettei mainitusta määräajan ylityksestä oikeuskäytännön mukaan seuraa sitä, että riidanalainen päätös olisi lainvastainen.

116 Kantaja on istunnossa myöntänyt, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei uudistettuun hakemukseen vastaamisen määräajan ylittämisestä seuraa sitä, että kyseisen toimitella mainitusta hakemuksesta antama päätös olisi pätemätön. Kantaja kuitenkin päätti pysyttää nyt käsiteltävät kanneperusteet ja niiden tueksi esitetyt väitteet tuodakseen esiin sen, että vastaamista koskevien pakottavien määräaikojen, joita komissiolle on asetettu, järjestelmällinen noudattamatta jättäminen on komission vakiintunut käytäntö.

- 117 Tältä osin on korostettava, että asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 kohdassa säädetty määräaika on pakottava eikä sitä voida jatkaa, jollei kyse ole mainitun asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa säädetyistä olosuhteista, ilman, että kyseinen artikla jäisi vaille tehokasta vaikutusta, koska hakija ei tietäisi tarkalleen, mistä päivästä alkaen hän voi mainitun asetuksen 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti nostaa kanteen tai tehdä kantelun (ks. yhdistetyt asiat T-494/08-T-500/08 ja T-509/08, Ryanair v. komissio, tuomio 10.12.2010, Kok., s. II-5723, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kuten kantaja tuo esiin, silloinkin, kun asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 2 kohdassa säädetyt olosuhteet ovat käsillä, kyseistä määräaika voidaan jatkaa vain viidellätoista työpäivällä.
- 118 Kuten kantaja on kuitenkin itsekin myöntänyt, asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklassa säädettyjen määräaikojen päättymisen ei kuitenkaan vie komissiolta toimivaltaa tehdä nimenomaista päätöstä (yhdistetyt asiat T-355/04 ja T-446/04, Co-Frutta v. komissio, tuomio 19.1.2010, Kok., s. II-1, 56 kohta ja edellä 117 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Ryanair v. komissio, tuomion 50 kohta).
- 119 Jos nimittäin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut antaa sanottu merkitys toimielinten vaikenemiselle, tästä olisi erityinen maininta kyseisessä säädöksessä. Asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden osalta lainsäätäjä on säätänyt seuraamuksista asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun määräajan ylittämisestä säätäessään mainitun asetuksen 8 artiklan 3 kohdassa, että määräajan noudattamatta jättäminen merkitsee oikeutta kanteen nostamiseen tuomioistuimessa. Tässä yhteydessä on katsottava, että seuraamukset, joiden kantaja toivoisi seuraavan siitä, että komissio ylitti asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun määräajan, ovat suhteettomia. Ei nimittäin ole sellaista oikeusperiaatetta, jonka nojalla viranomaiset menettäisivät toimivaltansa vastata hakemukseen edes silloin, kun tätä tarkoitusta varten määritellyt määräajat on ylitetty. Implisiittistä hylkäämispäätöstä koskeva mekanismi on luotu sitä varten, että voidaan lievittää riskiä siitä, että viranomaiset päättävät jättää vastaamatta asiakirjoja koskevaan tutustumispyyntöön välttämällä kokonaan tuomioistuinvalvonnan, eikä sitä varten, että jokainen myöhässä tehty päätös katsottaisiin lainvastaiseksi. Viranomaisilla on sitä vastoin lähtökohtaisesti velvollisuus antaa – edes myöhässä – perusteltu vastaus kaikkiin kansalaisten esittämiin hakemuksiin. Tämä ratkaisu on yhdenmukainen sen implisiittistä hylkäämispäätöstä koskevan mekanismin kanssa, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden nostaa kanne viranomaisien toimimatta jättämisen perusteella perustellun vastauksen saamiseksi kyseisiltä viranomaisilta (edellä 118 kohdassa mainittu asia Co-Frutta v. komissio, tuomion 57–59 kohta).
- 120 On siis katsottava, ettei uudistettuun hakemukseen vastaamiselle asetetun määräajan ylittyminen vaikuta riidanalaisen päätöksen pätevyyteen.
- 121 Koska kantaja on itsekin istunnossa myöntänyt, että tämä päätelmä on oikea, ei ole tarpeen tutkia niitä lisäperusteita, joita se on vastauksessaan esittänyt vastakkaisen näkemyksen tueksi.
- 122 Lopuksi kantaja vetoaa siihen, että riidanalainen päätös on tehty ”Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleessa asetetun viidentoista päivän määräajan” päättymisen jälkeen. Mainittuun määräykseen ei kuitenkaan sisälly mitään määräaika, jossa viranomaisen, jolle asiakirjoihin tutustumista koskeva pyyntö on esitetty, pitäisi ratkaista kyseinen pyyntö. Vaikka oletettaisiin, että kantaja olisi tarkoittanut vedota siihen, että on rikottu mainitun yleissopimuksen 4 artiklan 2 kappaletta, jossa asetetaan kahden kuukauden enimmäisaika, jossa ympäristöä koskevat tiedot on annettava niitä pyytäneille henkilöille silloin, kun tietojen antaminen koskee suurta määrää asiakirjoja tai monitahoisia tietoja, se, että komissio on nyt käsiteltävässä asiassa ylittänyt kyseisen määräajan, ei vaikuta riidanalaisen päätöksen laillisuuteen edellä 117–119 kohdassa esitetyistä syistä.
- 123 Ensimmäinen ja seitsemäs kanneperuste on siis hylättävä.

– Kolmas kanneperuste, joka perustuu siihen, että Århusin yleissopimuksen 5 artiklan 3–7 kappaleesta ja asetuksen N:o 1367/2006 4 artiklan 2 kohdan b alakohdasta seuraavaa velvollisuutta levittää aktiivisesti ympäristöä koskevia tietoja ei ole noudatettu

124 Asetuksen N:o 1367/2006 4 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tarjottava ja levitettävä ympäristötieto on tarvittaessa ajantasaistettava. Asetuksen – – N:o 1049/2001 12 artiklan 2 ja 3 kohdassa ja 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa lueteltujen asiakirjojen lisäksi tietokantojen tai rekisterien on sisällettävä seuraavaa:

- a) ympäristöä koskev[at] tai siihen liitty[vät unionin] lainsäädäntötekstit ja ympäristöön liittyvät politiikat, suunnitelmat ja ohjelmat;
- b) [unionin] toimielinten tai elinten sähköisessä muodossa laatimat tai hallussaan pitämät a alakohdassa tarkoitettujen välineiden täytäntöönpanon edistymistä koskevat kertomukset;

– –”

125 Århusin yleissopimuksen 5 artiklan 3 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Kukin sopimuspuoli varmistaa, että ympäristöä koskevia tietoja julkaistaan asteittain sähköisissä tietokannoissa, joita yleisö voi helposti käyttää yleisten televiestintäverkkojen välityksellä. Tässä muodossa saatavilla olevien tietojen tulisi sisältää:

– –

- c) tarvittaessa ympäristöä koskevia tai siihen liittyviä toimintaohjelmia, suunnitelmia ja ohjelmia sekä ympäristösopimuksia, – –”

126 Kyseisen yleissopimuksen 5 artiklan 5 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Kukin sopimuspuoli toteuttaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisia toimenpiteitä levittääkseen esimerkiksi:

- a) lainsäädäntöä ja toimintaohjelmia, esimerkiksi asiakirjoja ympäristöön liittyvistä strategioista, toimintaohjelmista, ohjelmista ja toimintasuunnitelmista, sekä niiden täytäntöönpanon edistymistä koskevia kertomuksia, jotka on laadittu hallinnon eri tasoilla – –”

127 Kantaja vetoaa lähinnä siihen, että edellä mainittujen säännösten ja määräysten sekä SEU 1 artiklan 2 kohdan ja SEU 11 artiklan mukaan komissiolla oli velvollisuus levittää aktiivisesti riidanalaisia tutkimuksia.

128 Tästä riittää, kun todetaan, että sekä Århusin yleissopimuksessa että asetuksessa N:o 1367/06 edellytetään, että yleisön saatavilla on ympäristötietoa joko pyynnöstä tai siten, että kyseiset viranomaiset tai toimielimet levittävät tietoa aktiivisesti. Koska viranomaiset ja toimielimet voivat kuitenkin hylätä tietojensaantipyynnön silloin, kun se kuuluu tiettyjen poikkeusten soveltamisalaan, on katsottava, ettei niillä ole velvollisuutta levittää aktiivisesti kyseistä tietoa. Päinvastaisessa tapauksessa kyseisiltä poikkeuksilta vietäisiin kokonaan niiden tehokas vaikutus, mikä on selvästi ristiriidassa Århusin yleissopimuksen ja asetuksen N:o 1367/06 hengen ja sanamuodon kanssa.

129 Tämä kanneperuste on siis hylättävä.

130 Kun kaikki edellä esitetyt seikat otetaan huomioon, kanne on kokonaisuudessaan hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- ¹³¹ Unionin yleinen tuomioistuin voi työjärjestyksensä 87 artiklan 3 kohdan nojalla määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi tai jos siihen on muutoin erityisiä syitä.
- ¹³² Nyt käsiteltävässä asiassa komissio on oikeudenkäynnin kuluessa antanut tutustuttavaksi vähäistä suuremman määrän asiakirjoja, joita kantaja oli pyytänyt uudistetulla hakemuksella ja joihin tutustumisen epäämisen vuoksi nyt käsiteltävä kanne nostettiin. Näistä poikkeuksellisista syistä on määrättävä, että kumpikin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kanne hylätään.**
- 2) ClientEarth ja Euroopan komissio vastaavat kumpikin omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Kanninen

Soldevila Fragoso

Berardis

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä syyskuuta 2013.

Allekirjoitukset