Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
28 päivänä marraskuuta 2017[1]

Asia C-57/16 P

ClientEarth
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku – Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin – Asetus (EY) N:o 1049/2001 – Pyyntö saada tutustua vaikutustenarviointiselostuksen luonnokseen, vaikutustenarviointiselostukseen ja vaikutustenarviointilautakunnan lausuntoon – Yleinen luottamuksellisuusolettama – Tutustumisoikeuden epääminen – Lainsäädäntöasiakirjat

I. Johdanto

1. Nyt käsiteltävä valitus liittyy kumoamiskanteeseen, jonka ClientEarth on nostanut unionin yleisessä tuomioistuimessa kahdesta Euroopan komission päätöksestä, joilla siltä evättiin oikeus tutustua asiakirjoihin. Tarkemmin sanottuna komissio epäsi 1.4.2014 tekemällään päätöksellä valittajalta oikeuden tutustua vaikutustenarviointiselostukseen, joka koskee Euroopan unionin ympäristölainsäädäntöä koskevien, riskeihin perustuvien tarkastus- ja valvontamenettelyjen strategisten puitteiden määrittämisessä käytettävää sitovaa välinettä koskevaa hanketta, sekä vaikutustenarviointilautakunnan lausuntoon. Lisäksi komissio epäsi 3.4.2014 tekemällään päätöksellä valittajalta oikeuden tutustua vaikutustenarviointiselostuksen, joka koski muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa jäsenvaltioiden tasolla unionin ympäristöpolitiikan alalla, luonnokseen ja vaikutustenarviointilautakunnan lausuntoon (jäljempänä riidanalaiset asiakirjat).

2. Valittaja nosti näistä kahdesta päätöksestä kanteen, jonka unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi 13.11.2015 antamallaan tuomiolla ClientEarth v. komissio (T-424/14 ja T-425/14, EU:T:2015:848; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

3. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi kyseisessä tuomiossa lähinnä, että riidanalaiset asiakirjat kuuluivat samaan luokkaan ja että luottamuksellisuusolettamaa oli sovellettava, jos niiden sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi päätöksentekomenettelyä, jossa komissio laatii lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä toimia koskevan ehdotuksen.

4. Valittaja haki tähän tuomioon muutosta Suomen ja Ruotsin hallitusten tukemana.

5. Unionin tuomioistuimen on otettava tämän valituksen yhteydessä kantaa lähinnä siihen kysymykseen, voiko – kun otetaan huomioon vaikutustenarviointien luonne – toimielin yleiseen luottamuksellisuusolettamaan vetoamalla evätä oikeuden tutustua niihin. Sen on näin ollen tutkittava, toimiiko komissio lainsäätäjänä laatiessaan lainsäädäntömenettelyyn liittyviä toimia. Tutkimuksen

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

perusteella unionin tuomioistuimen on otettava kantaa avoimuuden periaatteen, julkisen keskustelun parantamisen, komission riippumattomuuden ja tietojen luottamuksellisuuden väliseen välttämättömään tasapainoon, sellaisina kuin nämä käsitteet ilmenevät Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1049/2001. [2]

6. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi katson, että valituksenalainen tuomio on kumottava.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Asetus N:o 1049/2001

7. Kyseisen asetuksen johdanto-osan toisessa ja kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin, ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Avoimuus vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään EU-sopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

– –

(6) Laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä, myös silloin kun ne toimivat siirretyn toimivallan nojalla, kuitenkin siten, että samalla säilytetään toimielinten päätöksenteon tehokkuus. Tällaisten asiakirjojen olisi oltava mahdollisimman laajasti suoraan yleisön tutustuttavissa.”

8. Asetuksen 2 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

4. Yleisön on saatava tutustua asiakirjoihin joko kirjallisen hakemuksen perusteella tai suoraan sähköisessä muodossa tai rekisteristä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 ja 9 artiklan soveltamista. Erityisesti lainsäädäntömenettelyn yhteydessä laadittuihin tai vastaanotettuihin asiakirjoihin on voitava tutustua suoraan 12 artiklan mukaisesti.”

9. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

2 EYVL 2001, L 145, s. 43.

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

– –

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

10. Asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”erityisesti lainsäädäntöasiakirjojen, toisin sanoen asiakirjojen, jotka on laadittu tai vastaanotettu sellaisten säädösten antamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä, jotka joko sitovat jäsenvaltioita tai ovat niissä sitovia, olisi oltava suoraan saatavilla, jollei tämän saman asetuksen 4 ja 9 artiklassa toisin säädetä”.

B. Asetus N:o 1367/2006

11. Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen [3] määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 [4] johdanto-osan 7 ja 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(7) – – ympäristötiedon saatavuutta koskevia säännöksiä pitäisi – – soveltaa yhteisön toimielimiin ja elimiin niiden käyttäessä lainsäädäntövaltaa.

– –

(15) Asetuksessa – – N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia olisi sovellettava, ellei muuta johdu tämän asetuksen tarkemmista säännöksistä, jotka koskevat pyyntöjä ympäristötiedon saamiseksi. Ympäristötietojen saannin epäämisperusteita olisi tulkittava suppeasti ottaen huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittyykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin. Ilmaus ’taloudelliset edut’ kattaa pankkitoimintaa harjoittavien toimielinten tai elinten tekemät salassapitosopimukset.”

12. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän asetuksen tavoitteena on edistää [Århusin] yleissopimuksen mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa antamalla säännökset yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin erityisesti

a) takaamalla yleisölle oikeus saada yhteisön toimielinten tai elinten saamaa tai tuottamaa ja niiden hallussa olevaa ympäristötietoa ja vahvistamalla perusehdot ja -edellytykset sekä käytännön järjestelyt kyseisen oikeuden käyttämistä varten;

b) varmistamalla, että ympäristötietoa saatetaan asteittain yleisön saataville ja levitetään yleisölle, jotta mahdollistetaan tiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levitys. Sitä varten edistetään erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden käyttöä, kun se on mahdollista;”

13. Mainitun asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa tarkoitetaan

3 EUVL 2005, L 124, s. 1; jäljempänä Århusin yleissopimus.

4 EUVL 2006, L 264, s. 13.

– –

d) ’ympäristötiedolla’ kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa, joka koskee

– –

iii) toimenpiteitä (mukaan lukien hallinnolliset toimenpiteet), kuten politiikkoja, lainsäädäntöä, suunnitelmia, ohjelmia, ympäristösopimuksia sekä toimia, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa i ja ii alakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin ja tekijöihin, sekä toimenpiteitä ja toimia, jotka on suunniteltu suojelemaan näitä osa-alueita;

iv) ympäristölainsäädännön toimeenpanoa koskevia kertomuksia;

v) kustannus-hyöty- ja muita taloudellisia analyysejä sekä oletuksia, joita käytetään iii alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden ja toimien yhteydessä;

– –”

14. Asetuksen N:o 1367/2006 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Yhteisön toimielinten tai elinten hallussa olevan ympäristötiedon saatavuutta koskeviin pyyntöihin sovelletaan asetusta – – N:o 1049/2001 ilman kansalaisuuteen, kansallisuuteen tai kotipaikkaan liittyvää syrjintää, sekä oikeushenkilön osalta ilman sen rekisteröidyn kotipaikan tai toiminnan tosiasiallisen keskuksen sijaintiin perustuvaa syrjintää.

Tässä asetuksessa tarkoitetaan asetuksen – – N:o 1049/2001 ilmaisulla ’toimielin’ yhteisön toimielintä tai elintä.”

15. Asetuksen 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

2. Asetuksen – – N:o 1049/2001 4 artiklassa esitettyjen poikkeusten lisäksi yhteisön toimielimet ja elimet voivat evätä ympäristötiedon luovuttamisen, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti tiedon kohteena olevan ympäristön, kuten harvinaisten lajien pesimispaikkojen, suojeluun.”

III. Asian tausta

16. Valittaja on voittoa tavoittelematon ympäristönsuojelujärjestö.

17. Se teki komissiolle 20.1.2014 kaksi asiakirjoihin tutustumista koskevaa hakemusta asetuksen N:o 1049/2001 nojalla. Kuten edellä on jo todettu, hakemuksista ensimmäisellä pyydettiin oikeutta tutustua komission Århusin yleissopimuksen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevan pilarin täytäntöönpanosta laatimaan vaikutustenarviointiselostusta koskevaan luonnokseen ja toisella pyydettiin oikeutta tutustua komission ympäristötarkastuksia ja -valvontaa kansallisella tasolla ja unionin tasolla koskevan unionin oikeudellisen kehyksen tarkistamisesta laatimaan vaikutustenarviointiin.

18. Komissio hylkäsi toisen hakemuksen 13.2.2014 päivätyllä kirjeellään. Se täsmensi, että hakemus koski ”vaikutustenarviointiselostusta, joka koskee [unionin] ympäristölainsäädäntöä koskevien, riskeihin perustuvien tarkastus- ja valvontamenettelyjen strategisten puitteiden määrittämisessä käytettävää sitovaa välinettä koskevaa hanketta”, sekä tästä annettua vaikutustenarviointilautakunnan lausuntoa. Hakemus hylättiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen perusteella.

19. Komissio hylkäsi myös ensimmäisen hakemuksen 17.2.2014 päivätyllä kirjeellään. Se täsmensi, että hakemus koski vaikutustenarviointiselostuksen, joka koskee muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa jäsenvaltioiden tasolla unionin ympäristöpolitiikan alalla, luonnosta sekä tästä annettua vaikutustenarviointilautakunnan lausuntoa. Hakemus hylättiin kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen perusteella.

20. Kantaja teki 4.3.2014 saman asetuksen 7 artiklan 2 kohdan nojalla kaksi uudistettua hakemusta komissiolle.

21. Komissio ilmoitti kantajalle 24.3.2014 päivätyllä kirjeellä, että kyseisen asetuksen 8 artiklan 2 kohdan nojalla uudistettuihin hakemuksiin vastaamisen määräaikaa pidennettiin 15 työpäivällä.

22. Komissio vahvisti 1.4. ja 3.4.2014 päivätyillä kirjeillään kieltäytyvänsä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen perusteella luovuttamasta riidanalaisia asiakirjoja (jäljempänä riidanalaiset päätökset) tutustuttaviksi.

23. Komissio totesi riidanalaisissa päätöksissä ensiksi, että se oli niiden keskustelujen ja neuvottelujen yhteydessä, joita käytiin sitä silmällä pitäen, että komissio antaisi lainsäädäntöaloitteita tarkastuksista ja valvonnasta ympäristöasioissa ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta näissä samoissa asioissa, aloittanut vaikutustenarviointeja, jotka olivat vielä kesken. Se täsmensi tältä osin, että vaikutustenarvioinneilla oli tarkoitus auttaa näiden aloitteiden valmistelua ja että vaikutustenarvioinnin sisältö tukee lainsäädäntöaloitteeseen sisältyviä strategisia valintoja (*policy choices*).

24. Komissio totesi sitten, että jos tässä vaiheessa ilmaistaisiin riidanalaisten asiakirjojen sisältämiä tietoja, vahingoitettaisiin vakavasti sen meneillään olevaa päätösmenettelyä sen vuoksi, että se vaikuttaisi komission liikkumavaraan ja heikentäisi sen kykyä saada aikaan kompromisseja. Tällainen ilmaiseminen saattaisi aiheuttaa ulkopuolisia paineita, jotka voisivat johtaa vaikeisiin päätöksentekomenettelyihin, joissa pitäisi vallita luottamuksen ilmapiiri. Komissio vetosi lisäksi SEU 17 artiklan 1 kohtaan ja 3 kohdan kolmanteen alakohtaan.

25. Yhtäältä 1.4.2014 tekemässään päätöksessä komissio painotti sitä, että tarkastukset ja valvonta ovat avaintekijä yleisen politiikan toteuttamisessa – alalla, jolla toimielimet ovat pyrkineet vuodesta 2001 lähtien lisäämään tietoisuutta ja jolla ne ovat pyrkineet edistämään toimintaa unionin tasolla – ja sitä, että keskustelua on suojattava ulkoiselta vaikutukselta, koska tällainen vaikutus haittaa jäsenvaltioihin kohdistuvan valvonnan laatua.

26. Toisaalta 3.4.2014 tekemässään päätöksessä komissio korosti muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan kysymyksen arkaluonteisuutta, jäsenvaltioiden välillä mahdollisesti vallitsevia näkemyseroja sekä sitä, että oli kulunut kymmenen vuotta siitä, kun se teki 24.10.2003 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. [5]

5 KOM(2003) 624 lopullinen.

27. Komissio lisäsi lopuksi riidanalaisissa päätöksissä, että meneillään olevia kahta vaikutuksenarviointia koskevia erilaisia asiakirjoja oli jo saatavilla internetissä ja että kaikki muut kyseisiin arviointeihin liittyvät asiakirjat tullaan julkaisemaan, kun komission jäsenten kollegio hyväksyy lainsäädäntöehdotukset.

28. Komissio päätteli näiden seikkojen perusteella riidanalaisissa päätöksissä, että oikeus saada tietoja pyydetyistä asiakirjoista oli evättävä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella, koska päätöksentekomenettelyt olivat hyvin varhaisessa ja arkaluonteisessa vaiheessa (*at a very early and delicate stage*).

29. Komissio totesi toiseksi, että mikään ylivoimainen etu ei edellyttänyt pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista. Se totesi tältä osin, että unionin on säilytettävä, suojeltava ja parannettava ympäristön laatua ja tämän seurauksena ihmisten terveyttä. Tämä tavoite voidaan saavuttaa ympäristöasioissa syrjimättömän muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden ansiosta. Komissio ei kuitenkaan katsonut kykenevänsä määrittämään, millä tavoin pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen tässä vaiheessa auttaisi unionissa asuvia henkilöitä vaikuttamaan epäsuorasti ympäristöön, jossa he elävät, koska muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus ovat jo käytettävissä kansallisissa tuomioistuimissa ja kyseessä olevilla päätöksentekomenettelyillä pyritään vain tämän oikeuden parantamiseen. Komissio myös lisäsi, että vuonna 2013 oli järjestetty julkinen kuuleminen, jonka yhteydessä asianomaiset osapuolet, myös kansalaisyhteiskunta, saattoivat myötävaikuttaa ehdotusten suurten linjojen määrittelyyn. Toisaalta komission mukaan asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen tässä vaiheessa vahingoittaisi päätöksentekomenettelyjä ja haittaisi parhaan mahdollisen kompromissin saavuttamista. Komissio katsoo myös, että yleinen etu turvattaisiin paremmin siten, että kyseessä olevia päätöksentekomenettelyjä voitaisiin jatkaa vailla mitään ulkopuolisia paineita.

30. Kolmanneksi komissio ei pitänyt mahdollisena asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettua asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista osittain, koska pyydetyt asiakirjat kuuluvat kokonaisuudessaan poikkeuksen alaan.

31. ClientEarth nosti asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisen epäämisen johdosta 11.6.2014 kaksi kannetta, joissa vaadittiin kumoamaan 1.4.2014 tehty päätös (asia T-425/14) ja 3.4.2014 tehty päätös (asia T-424/14).

32. ClientEarth moitti komissiota ainoan kanneperusteensa ensimmäisessä osassa siitä, että se oli katsonut virheellisesti, että oli olemassa vaara siitä, että sen päätöksentekomenettelyjä vahingoitetaan vakavasti, ja että ylivoimainen yleinen etu ei edellyttänyt riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista.

33. Kyseisen kanneperusteen toisessa osassa ClientEarth väitti, ettei komissio ollut noudattanut perusteluvelvollisuuttaan.

34. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ClientEarthin kanteen valituksenalaisella tuomiolla.

IV. Asianosaisten vaatimukset

35. ClientEarth vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut, väliintulijoiden oikeudenkäyntikulut mukaan lukien.

36. Unionin tuomioistuimen presidentin 12.7.2016 antamalla määräyksellä Suomen ja Ruotsin hallitukset hyväksyttiin nyt käsiteltävässä asiassa väliintulijoiksi tukemaan valittajan vaatimuksia.

37. Komissio vaatii, että valitus hylätään ja että ClientEarth velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V. Valituksen tarkastelu

A. Alustavat huomautukset

38. Komissio totesi 3.7.2017 pidetyssä istunnossa, että se oli julkaissut saman vuoden huhtikuun 28. päivänä tiedonannon, jossa se esitti, että muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva aloite oli saatettu päätökseen ja että siitä oli luovuttu ilman, että sen johdosta toteutettiin lainsäädäntötoimia. Lisäksi se kertoi julkaisseensa 28.6.2017 kyseisen tiedonannon julkaisun jälkeen yhden riidanalaisista asiakirjoista, nimittäin muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan vaikutustenarviointiselostuksen luonnoksen,[6] jota koskevan ClientEarthin tutustumispyynnön se oli evännyt 3.4.2014 tekemällään päätöksellä.

39. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että sillä uhalla, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa, oikeudenkäynnin kohteen on oikeussuojan tarpeen tavoin oltava olemassa tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka, mikä edellyttää sitä, että kanne voi tuloksellaan tuottaa hyötyä kantajalle.[7] Koska yksi riidanalaisista asiakirjoista, joihin ClientEarth haluaa tutustua, on julkistettu, osa sen nostamasta kanteesta on menettänyt kohteensa, ja lausunnon antaminen pyynnöstä saada tutustua muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevaan vaikutustenarviointiselostuksen luonnokseen raukeaa.

40. Tämän vuoksi unionin tuomioistuimen on mielestäni todettava, että lausunnon antaminen 3.4.2014 tehdyn päätöksen kumoamista koskevasta vaatimuksesta raukeaa siltä osin kuin kyseinen vaatimus koskee oikeutta tutustua muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan vaikutustenarviointiselostuksen luonnokseen.

B. Arviointi

41. ClientEarth esittää valituksensa tueksi kaksi valitusperustetta. Ensimmäisellä valitusperusteellaan se moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on tehnyt oikeudellisen virheen, kun se on tunnustanut riidanalaisten asiakirjojen osalta yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolon.

42. Toisella valitusperusteellaan, johon se vetoaa toissijaisesti, se väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, kun se ei ole tunnustanut valituksenalaisen tuomion 133–163 kohdassa sellaisen ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa, joka edellyttäisi riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista.

6 Kyseinen asiakirja on saatavilla seuraavassa internetosoitteessa: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

7 Ks. tuomio 21.12.2016, komissio v. Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43. Ensimmäisessä valitusperusteessa on viisi osaa, joita on käsiteltävä seuraavasti:

1. Ensimmäisen valitusperusteen neljäs osa, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, koska se ei ole ottanut huomioon riidanalaisten asiakirjojen erityisluonnetta kyseisiä asiakirjoja koskevan mahdollisimman laajan tutustumisoikeuden myöntämiseksi

a) Asianosaisten lausumat

44. ClientEarth katsoo Suomen ja Ruotsin hallitusten tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 100–106 kohdassa, että periaatetta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin, ei sovelleta riidanalaisiin asiakirjoihin, koska komissio ei toimi lainsäätäjänä laatiessaan vaikutustenarvioinnin lainsäädäntöehdotuksen esittämiseksi; tässä yhteydessä kyseisten asiakirjojen luonteella ei ole merkitystä.

45. Valittajan mukaan unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt ensinnäkin ottaa huomioon se, että kyseiset asiakirjat eli vaikutustenarvioinnit ovat erottamaton osa lainsäädäntömenettelyä, tarkemmin sanottuna päätöstä esittää lainsäädäntöehdotus tai olla esittämättä sitä. Se katsoo, että vaikkei komissio muodollisesti toimi lainsäätäjänä laatiessaan tällaisia asiakirjoja, kyseiset asiakirjat muodostavat siitä huolimatta lainsäädäntöehdotuksen perustan.

46. Suomen hallitus viittaa tämän vuoksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa todetaan, että ”tältä osin avoimuus vahvistaa demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan. Kansalaisten mahdollisuus tietää lainsäädäntötoiminnan perustana olevat seikat on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää demokraattisia oikeuksiaan”.[8] Suomen hallitus katsoo kyseisen oikeuskäytännön nojalla, että keskeinen huomioon otettava seikka ei ole niinkään se, onko toimielin laatinut tutustumispyynnön kohteena olevan asiakirjan lainsäätäjän ominaisuudessa, vaan kyseisen, tulevan lainsäädännön perustan mahdollisesti muodostavan asiakirjan luonne.

47. Ruotsin hallitus katsoo, että komissio toimii vaikutustenarviointeja laatiessaan lainsäätäjänä, koska se valmistelee ja laatii ehdotuksia lainsäädäntötoimiksi.

48. Näin ollen valittaja sekä Suomen ja Ruotsin hallitukset katsovat, että asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin kansalaisille olisi nimenomaisesti myönnettävä mahdollisimman laaja oikeus tutustua riidanalaisten asiakirjojen kaltaisiin asiakirjoihin.

49. Toiseksi valittaja katsoo, että poiketen siitä, mitä unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 106 kohdassa, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä ei voida perustella lainsäädäntöasiakirjoihin tai mahdollisiin lainsäädäntöehdotuksiin liittyviin asiakirjoihin sovellettavien yleisten olettamien tunnustamista.

50. Komissio väittää päinvastoin, että sinä hetkenä, jona oikeutta saada tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin pyydettiin, mitään lainsäädäntöehdotusta ei ollut esitetty eikä mitään lainsäädäntöasiakirjaa siten ollut tuolloin olemassa. Se huomauttaa tässä yhteydessä, että kun poliittinen ehdotus hyväksytään tai hylätään, tämäntyyppinen asiakirja julkaistaan ja kansalaiset voivat näin ollen tutustua siihen voidakseen valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat unionin lainsäädäntötoiminnan perustan.

8 Ks. tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 45 ja 46 kohta) ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 32 ja 33 kohta).

51. Lisäksi komissio katsoo, että vaikka riidanalaisia asiakirjoja olisi pidettävä asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina lainsäädäntöasiakirjoina, on niin, että tätä säännöstä sovelletaan, jollei saman asetuksen 4 ja 9 artiklassa toisin säädetä, kuten unionin yleinen tuomioistuin on tämän todennut valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa. Yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolon tunnustamista lainsäädäntökontekstissa ei siten suljeta pois, kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 106 kohdassa viitaten 1.7.2008 annettuun tuomioon Ruotsi ja Turco v. neuvosto. [9]

b) Arviointi

52. Huomautan, että SEUT 15 artiklan 3 kohdassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä ”perusoikeuskirja”) 42 artiklassa määrätään oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin. Asetuksen N:o 1049/2001 1 artiklan nojalla kyseisen asetuksen tarkoituksena on määritellä kyseistä tutustumisoikeutta koskevat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset. Koska periaatteena on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, poikkeuksia kyseiseen periaatteeseen on tulkittava suppeasti. [10]

53. Asetuksen 4 artiklassa luetellaan näin ollen poikkeukset oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin; niihin kuuluu poikkeus, johon komissio on vedonnut perustellakseen päätöstään evätä pääasiassa oikeus tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin. Päättäessään evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi jotain kyseisellä artiklalla suojatuista eduista, komission on lähtökohtaisesti selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa etua, jota suojataan kyseisellä säännöksellä. [11] Toimielimen on tämän jälkeen varmistuttava siitä, ettei ole olemassa sellaista ylivoimaista yleistä etua, joka edellyttäisi kyseisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisen huolimatta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa suojatulle edulle aiheutuvasta vahingosta. [12]

54. Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että sen perustelemiseksi, millä tavalla kyseisiin asiakirjoihin tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa etua, jota suojataan mainitun asetuksen 4 artiklassa säädetyllä poikkeuksella, kyseinen toimielin saa tukeutua yleisiin olettamiin, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjaluokkiin. Tällaisessa tapauksessa sen on täsmennettävä, mihin yleisluonteisiin toteamuksiin se perustaa olettaman, jonka mukaan kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi jotain kyseisessä säännöksessä säädetyillä poikkeuksilla suojatuista eduista. Näin toimiessaan se ei ole velvollinen arvioimaan konkreettisesti kunkin asiakirjan sisältöä. [13]

55. Yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltamisella ei suljeta pois asiakirjaan tutustumista koskevan hakemuksen tehneiden henkilöiden oikeutta osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu kyseisen olettaman alaan tai että olemassa on sellainen ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää ilmaisemista. [14]

56. Unionin tuomioistuin on tähän mennessä hyväksynyt viisi yleistä luottamuksellisuusolettamaa. Se on hyväksynyt yleisen luottamuksellisuusolettaman siltä osin kuin kyseessä on oikeus tutustua valtiontukien valvontamenettelyä koskeviin hallintoasian asiakirjoihin, [15] oikeus tutustua toimielimen tuomioistuinmenettelyssä esittämiin kirjelmiin, [16] pyyntö saada tutustua komission ja ilmoitusten

9 C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374.

10 Ks. tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 35 ja 36 kohta).

11 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, 71 ja 72 kohta) ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31 kohta).

12 Ks. vastaavasti tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 44 kohta).

13 Ks. tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 72 ja 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 Ks. tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 62 kohta).

15 Tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 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).

tekijöiden tai kolmansien välillä yrityskeskittymien valvontamenettelyn aikana vaihdettuihin asiakirjoihin,[17] voittoa tavoittelemattoman järjestön pyyntö saada tutustua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn asiakirjoihin[18] ja pyyntö saada tutustua kaikkiin EY 81 artiklan, josta on tullut SEUT 101 artikla, soveltamismenettelyyn liittyviin asiakirjoihin.[19]

57. Lainsäädäntötoiminnassa avoimuusperiaate on tärkeässä asemassa. On nimittäin niin, että vaikka asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa ja 1 artiklassa annetaan yleisölle sellainen oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, jolla on mahdollisimman täysimääräinen vaikutus, saman asetuksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että laajempi mahdollisuus tutustua kyseisiin asiakirjoihin on myönnettävä juuri tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”tältä osin avoimuus vahvistaa demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan. Kansalaisten mahdollisuus tietää lainsäädäntötoiminnan perustana olevat seikat on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää demokraattisia oikeuksiaan”.[20]

58. Sen erityisen intressin, jota on suojattava sillä, että kyseessä olevan asiakirjan sisältämiä tietoja ei ilmaista, vertailulla muun muassa yleiseen intressiin siihen, että tutustuttavaksi pyydettyyn asiakirjaan voidaan tutustua, on aivan erityistä merkitystä silloin, kun toimielin toimii lainsäätäjänä.[21]

59. Nyt käsiteltävässä asiassa kysymys on edellä esitetyn perusteella näin ollen siitä, saattoiko unionin yleinen tuomioistuin pätevästi hyväksyä yleisen luottamuksellisuusolettaman tutustuttaviksi pyydettyjen riidanalaisten asiakirjojen osalta, kun otetaan huomioon kyseisten asiakirjojen luonne.

60. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 102 kohdassa, että ”vaikka komissiolla on SEU 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti lähtökohtaisesti – ja jollei toisin määrätä – valta ehdottaa SEUT 289 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä, on kuitenkin niin, että SEU 14 artiklan 1 kohdan ja SEU 16 artiklan 1 kohdan mukaan lainsäätäjinä toimivat yhdessä parlamentti ja neuvosto. SEUT 289 artiklan 1–3 kohdasta käy lisäksi ilmi, että lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ovat ne, jotka hyväksytään mainitussa menettelyssä, toisin sanoen yhtäältä asetukset, direktiivit ja päätökset, jotka parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhdessä komission ehdotuksesta SEUT 294 artiklassa tarkoitetussa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, ja toisaalta asetukset, direktiivit ja päätökset, jotka hyväksytään erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä eli tapauksen mukaan niin, että parlamentti hyväksyy ne neuvoston osallistuessa menettelyyn tai neuvosto hyväksyy ne parlamentin osallistuessa menettelyyn”.

61. Unionin yleinen tuomioistuin jatkaa toteamalla mainitun tuomion 103 kohdassa, että ”tästä seuraa, että kun komissio valmistelee tai laatii ehdotusta toimeksi, myös lainsäädäntötoimeksi, se ei itse toimi lainsäätäjänä, koska yhtäältä tämä valmistelu- ja laatimismenettely väistämättä edeltää varsinaista lainsäädäntömenettelyä, ja siinä lisäksi on määritettävä itse ehdotettavan toimen luonne, ja toisaalta parlamentti ja neuvosto ovat ne, jotka toimivat lainsäätäjinä”.

62. Unionin yleinen tuomioistuin vastaa yhteen valittajan väitteistä täsmentämällä valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa, että ”vaikka pyydettyjä asiakirjoja olisi pidettävä asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina lainsäädäntöasiakirjoina, on todettava, että tätä säännöstä sovelletaan ’vain, jollei saman asetuksen 4 ja 9 artiklassa toisin säädetä’ – –. Kuten [kyseisen

17 Tuomio 28.6.2012, komissio v. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 Ks. tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46 kohta) ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 33 kohta).

21 Ks. vastaavasti tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, 32 ja 33 kohta).

tuomion] 97 ja 99 kohdassa on todettu, komissiolla on asetuksen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa sovellettaessa oikeus olettaa, että pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen lähtökohtaisesti vahingoittaa vakavasti päätöksentekomenettelyä poliittisen ehdotuksen laatimiseksi niin kauan, kun se ei ole tehnyt päätöstä tältä osin".

63. Vaikka pitää paikkansa, ettei komissiota voida tarkalleen ottaen luonnehtia "lainsäätäjäksi", katson kuitenkin, että sen rooli lainsäädäntömenettelyssä tekee siitä lähes lainsäätäjän tai ainakin lainsäädäntövallan välttämättömän käyttäjän, jonka antaman sysäyksen puuttuessa ei olisi unionin lainsäädäntötoimintaa. Kuten unionin tuomioistuin on huomauttanut 14.4.2015 antamassaan tuomiossa neuvosto v. komissio,[22] "SEU 17 artiklan 2 kohdan mukaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävä unionin säädös voidaan antaa ainoastaan 'komission ehdotuksesta', paitsi tilanteessa – – josta perussopimuksissa toisin määrätään".[23] Sen tehtäviin kuuluu "päättää, tekeekö se säädösehdotuksen vai ei, paitsi tilanteessa – – jossa sillä olisi unionin oikeuteen perustuva velvollisuus tehdä tällainen ehdotus. Kun komissio, joka SEU 17 artiklan 1 kohdan mukaisesti ajaa unionin yleistä etua ja tekee tätä varten tarvittavat aloitteet, tämän vallan nojalla tekee säädösehdotuksen, sen tehtäviin kuuluu myös päättää kyseisen ehdotuksen kohteesta, päämäärästä ja sisällöstä".[24]

64. Lisäksi jo asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohdan sanamuodon samoin kuin kyseisen asetuksen systematiikan ja sillä tavoitellun päämäärän perusteella katson, että ratkaiseva tekijä toimielinten asiakirjoja koskevan laajemman tutustumisoikeuden kannalta ei ole niinkään toimielimen asema kuin kyseisten asiakirjojen luonne.

65. Kyseisen artiklan, joka vastaa kyseisen asetuksen johdanto-osan kuudetta perustelukappaletta – jossa siis säädetään laajemmasta mahdollisuudesta tutustua asiakirjoihin tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä – mukaan "lainsäädäntöasiakirjojen, toisin sanoen asiakirjojen, jotka on laadittu tai vastaanotettu sellaisten säädösten antamiseen liittyvien menettelyjen yhteydessä, jotka joko sitovat jäsenvaltioita tai ovat niissä sitovia, olisi oltava suoraan saatavilla, jollei tämän saman asetuksen 4 ja 9 artiklassa toisin säädetä".

66. Kuten olen huomauttanut tämän ratkaisuehdotuksen 57 kohdassa, lainsäädäntötoiminnan avoimuus vahvistaa demokratiaa tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuden valvoa kaikkia tietoja, jotka muodostavat lainsäädäntötoimen perustan. Kansalaisten mahdollisuus tietää lainsäädäntötoiminnan perustana olevat seikat on edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää demokraattisia oikeuksiaan.

67. Koska komissio on lainsäädäntötoimien alullepanija, sen lainsäädäntömenettelyiden yhteydessä valmistelemat ja laatimat asiakirjat ovat juuri niitä tämän lainsäädäntötoiminnan perustana olevia seikkoja, jotka kansalaisilla on oikeus tietää. Laajempi tutustumismahdollisuus on siis myönnettävä juuri näiden asiakirjojen osalta asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohdan nojalla, luettuna yhdessä saman asetuksen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen kanssa.

68. Vaikutustenarvioinnit ja vaikutustenarviointiselostukset kuuluvat juuri tähän asiakirjojen luokkaan. Lainsäädäntöehdotuksen kohteen, päämäärän ja sisällön määrittämiseksi komissio turvautuu erityisesti vaikutustenarviointeihin, joiden perusteella on mahdollista arvioida konkreettisesti ja dokumentoidusti olosuhteita koskevat tiedot sekä arvioida, mitä odotettavissa olevia vaikutuksia asianomaisen lainsäädännön antamisella voi olla. Kuten vaikutustenarviointia koskevista suuntaviivoista[25] ilmenee,

22 C-409/13, EU:C:2015:217.

23 Ks. kyseisen tuomion 68 kohta.

24 Ks. kyseisen tuomion 70 kohta.

25 Euroopan komission vaikutustenarviointia koskevat suuntaviivat, 15.1.2009 (SEC(2009) 92).

”vaikutustenarviointi on lainsäädäntöehdotusten valmistelussa noudatettavien loogisten vaiheiden kokonaisuus. Se on menettely, jonka kuluessa kerätään poliittisia päättäjiä varten tietoja ajateltavissa olevien poliittisten vaihtoehtojen eduista ja haitoista tutkimalla niiden mahdollisia vaikutuksia. Tämän menettelyn tuloksista laaditaan tiivistelmä, joka esitetään [vaikutustenarviointiselostuksessa]”.[26]

69. Näin ollen ei mielestäni ole epäilystä siitä, että vaikutustenarviointeihin ja vaikutustenarviointiselostuksiin on annettava laajempi oikeus tutustua asetuksen N:o 1409/2001 säännösten mukaisesti. Yleistä luottamuksellisuusolettamaa ei siten voida soveltaa niihin.

70. Kaikki asiakirjat, joiden osalta unionin tuomioistuin on tunnustanut yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolon, liittyvät nimittäin joko meneillään olevaan hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuinmenettelyyn.[27]

71. Nyt käsiteltävässä asiassa tilanne on täysin erilainen.

72. Kyseessä ei nyt ole hallinnollinen menettely tai tuomioistuinmenettely vaan lainsäädäntömenettely, jonka avoimuutta unionin lainsäätäjä pyrkii itse lisäämään.[28] Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin perustuu juuri siihen; haluttua avoimutta ei olisi ilman sitä. Yhteisöjen tuomioistuin esitti syyt siihen 1.7.2008 antamassaan tuomiossa Ruotsi ja Turco v. neuvosto,[29] kun se totesi, että ”nimenomaan [lainsäädäntömenettelyn] avoimuus, joka mahdollistaa sen, että useiden näkökantojen eroavuuksista voidaan keskustella avoimesti, myötävaikuttaa toimielinten suurempaan legitimiteettiin suhteessa kansalaisiin ja lisää kansalaisten luottamusta. Näin ollen tiedon ja keskustelun puuttuminen on pikemminkin omiaan synnyttämään kansalaisissa epäilyjä paitsi tietyn toimenpiteen laillisuuden, myös koko päätöksentekomenettelyn legitimiteetin osalta”.[30]

73. Kun Maastrichtin sopimus hyväksyttiin, jäsenvaltiot alkoivat tiedostaa tämän periaatteen tärkeyden ja kehottivat komissiota toimittamaan neuvostolle pikaisesti kertomuksen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on parantaa yleisön mahdollisuuksia saada toimielinten hallussa olevia tietoja.[31] Tätä seurasi Amsterdamin sopimukseen sisällytetty EY 255 artikla, josta on tullut SEUT 15 artikla, ja ennen kaikkea kyseisen periaatteen vahvistus perusoikeuskirjan 42 artiklassa, jossa oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin korotetaan perusoikeudeksi.

74. Yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolo on poikkeus kyseiseen perusoikeuteen, ja sitä on siten tulkittava suppeasti, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut useaan otteeseen ja erityisesti 1.7.2008 antamassaan tuomiossa Ruotsi ja Turco v. neuvosto.[32]

75. Lisäksi olen todennut, että asetuksen N:o 1049/2001 säännösten mukaan komissiolla on edelleen oikeus kieltäytyä antamasta tutustuttaviksi asiakirjojaan, jos se perustelee konkreettisessa tapauksessa päätöksentekomenettelyn vakavan vahingoittamisen vaaran ja varmistuu siitä, ettei ylivoimainen yleinen etu edellytä näiden asiakirjojen ilmaisemista. Yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltaminen nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa tapauksessa merkitsisi todellisuudessa kyseisellä asetuksella käyttöön otetun järjestelmän tasapainon muuttamista. Komissio voisi nimittäin jättää perustelematta konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti päätöksensä evätä oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin ja perustella kieltäytymistään yleisillä näkökohdilla. Lisäksi sen, joka haluaa tutustua

26 Ks. suuntaviivojen 5 kohta.

27 Ks. tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 78 kohta).

28 Ks. asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä saman asetuksen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen kanssa.

29 C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374.

30 Ks. kyseisen tuomion 59 kohta.

31 Ks. Maastrichtin sopimuksen liitteenä oleva julistus N:o 17 oikeudesta saada tietoja.

32 C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374.

komission asiakirjoihin, olisi osoitettava tällaisen ylivoimaisen yleisen edun olemassaolo. Siitä seuraisi itse asiassa todistustaakan kääntyminen, mikä kokonaisuudessaan vaikuttaa olevan ristiriidassa perusoikeuskirjan 42 artiklan, unionin tuomioistuimen tässä ratkaisuehdotuksessa aiemmin mainitun oikeuskäytännön ja unionin lainsäätäjän lainsäädäntöasiakirjoja koskevan tahdon kanssa.

76. Komission väitteistä poiketen katson lisäksi, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt valituksenalaisen tuomion 106 kohdassa oikeudellisen virheen, kun se on katsonut, että 1.7.2008 annetussa tuomiossa Ruotsi ja Turco v. neuvosto [33] ”unionin tuomioistuin – – ensimmäistä kertaa ilmaisi, että toimielimellä on mahdollisuus nojautua yleisiin olettamiin” lainsäädäntöasiakirjojen osalta. Unionin yleinen tuomioistuin tarkoittaa nimittäin nimenomaan kyseisen tuomion 46, 47 ja 50 kohtaa. Kyseiset kohdat kuitenkin sisältyvät selityksiin, jotka unionin tuomioistuin on esittänyt sen tutkimuksen kulusta, joka toimielimen, jota asiakirjoja koskeva tutustumispyyntö koskee, on suoritettava, ja esitettävien perustelujen sisällöstä. Vasta tämän jälkeen unionin tuomioistuin tarkasteli valittajien esittämiä valitusperusteita. Ei siten voida katsoa, että unionin tuomioistuimen 46, 47 ja 50 kohdassa esittämän pelkän viittauksen perusteella toimielin voi vedota tällaisessa tapauksessa yleisiin olettamiin.

77. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson näin ollen, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 100–106 kohdassa, että komissio voi pätevästi vedota yleiseen luottamuksellisuusolettamaan perustellakseen päätöksensä evätä oikeus tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin.

2. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa, joka koskee unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön virheelliseksi väitettyä soveltamista

a) Asianosaisten lausumat

78. ClientEarthin, jota Suomen ja Ruotsin hallituksen tukevat, mukaan unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut valituksenalaisen tuomion 55–127 kohdassa virheellisesti yleisen luottamuksellisuusolettaman tunnustamista koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. ClientEarthin mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole ottanut huomioon sitä, että unionin tuomioistuin oli jo todennut, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen hyväksyessään sen, että yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltamisala laajennetaan koskemaan myös tutkimuksia, jotka koskevat eri jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaisuutta unionin ympäristölainsäädännön kanssa. Unionin tuomioistuin korosti tuolloin ”tällaisen olettaman suppean tulkinnan ja soveltamisen vaatimusta; tämä olettama on itse asiassa poikkeus kyseisen toimielimen velvollisuudesta tutkia konkreettisesti ja tapauskohtaisesti jokainen tutustumispyynnössä tarkoitettu asiakirja – – sekä yleisemmin periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin”. [34]

79. Tunnustaessaan yleisen luottamuksellisuusolettaman vaikutustenarviointien osalta unionin yleinen tuomioistuin ei ole sen mukaan ottanut huomioon kyseistä vaatimusta eikä perussopimuksessa ja asetuksessa N:o 1049/2001 vahvistetun avoimuusperiaatteen perustavanlaatuista luonnetta.

80. Lisäksi valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se on päätellyt valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, että yleinen luottamuksellisuusolettama voidaan tunnustaa, jos kyseessä olevan menettelyn ”moitteeton kulku” sitä vaatii, vaikka asiat, joissa tällainen olettama on tunnustettu, koskivat ainoastaan meneillään olevaan hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuinmenettelyyn liittyviä asiakirjoja – komission toimiessa jälkimmäisessä tapauksessa perussopimusten vartijana ja unionin lainsäädännön täytäntöönpanijana –

33 C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374.

34 Ks. tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 80 ja 81 kohta).

ja että tällaiset olettamat on tunnustettu asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteen tai samankaltaisten näkökohtien nojalla tai koska oikeus tutustua tällaisiin asiakirjoihin voisi aiheuttaa suoraan vahinkoa kyseisen toimielimen eduille vaarantamalla sen edellytykset puolustautua tehokkaasti tai siihen, että komissiolle toimitettujen tietojen luottamuksellisuus turvataan, liittyville kolmansien eduille.

81. Lisäksi valittaja ja Suomen hallitus katsovat, että asioissa, joissa unionin tuomioistuin on tunnustanut yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolon, se on perustellut tunnustamista sillä, että tällaisen yleisen olettaman soveltaminen oli nimenomaisesti perusteltua sellaisen erityisen säännöstön, jolla oikeutta tutustua asiakirjoihin rajoitettiin jollain tavalla tai jonka mukaan kolmansilla ei ollut oikeutta tutustua kyseisiin asiakirjoihin, olemassaolon nojalla.[35]

82. Valittajan mukaan unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä virheellisesti myös, koska riidanalaiset asiakirjat eivät koske hallinnollista menettelyä, jossa komission tehtävänä on valvoa unionin lainsäädännön noudattamista, eivätkä tuomioistuinmenettelyä, koska oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin ei voi aiheuttaa vahinkoa eduille, joita unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä yleensä suojellaan yleisellä olettamalla, kuten asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteella, ja koska kyseinen oikeus ei suosi tietyn kolmannen osapuolen etuja, ottaen huomioon, että ClientEarth on valtiosta riippumaton järjestö, jonka tavoitteena on ympäristönsuojelu ja joka ei pyri edistämään yksityisten etuja.

83. Komissio vastaa, ettei yleisten luottamuksellisuusolettamien tunnustamista koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä missään tapauksessa seuraa sääntöä, jonka mukaan komission on toimittava unionin oikeuden täytäntöönpanijana soveltaakseen tällaisia olettamia. Se katsoo päinvastoin, että unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut oikein kyseistä lainsäädäntöä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 68–75, 78 ja 97 kohdassa, että yleisen luottamuksellisuusolettaman tunnustaminen riidanalaisten asiakirjojen kaltaisten asiakirjojen osalta edellyttää yhtäältä sitä, että kyseiset asiakirjat kuuluvat yhteen ja samaan asiakirjojen luokkaan, ja toisaalta, että – kun otetaan huomioon säännöt, joiden mukaisesti komissio valmistelee poliittisia ehdotuksia – oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin vahingoittaisi vakavasti kyseistä erityistä menettelyä niin kauan kun se on meneillään.

84. Lisäksi komissio väittää, että toisin kuin valittaja antaa ymmärtää, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että toimielinten päätöksenteon tehokkuus on itsessään etu, jonka suojeleminen voi oikeuttaa poikkeamisen yleisön oikeudesta saada tutustua asiakirjoihin.

b) Arviointi

85. Valittajan mukaan unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut virheellisesti yleisiä luottamuksellisuusolettamia koskevaa oikeuskäytäntöä.

86. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa, että ”[unionin tuomioistuimen] oikeuskäytännöstä käy ilmi, että jotta yleiseen olettamaan voitaisiin pätevästi vedota sellaista henkilöä vastaan, joka on pyytänyt saada tutustua asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 perusteella, pyydettyjen asiakirjojen on kuuluttava samaan asiakirjojen luokkaan tai niiden on oltava samanluonteisia”. Tämän jälkeen se katsoo tuomion 67 kohdassa, että ”tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että yleisten olettamien soveltaminen perustuu lähinnä siihen, että on pakko turvata kyseisten menettelyjen moitteeton toiminta ja se, etteivät niiden tavoitteet vaarannu. Yleisen olettaman

35 ClientEarth mainitsee tässä yhteydessä 27.2.2014 annetun tuomion komissio v. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Suomen hallitus mainitsee muun muassa tuomion 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), tuomion 28.6.2012, komissio v. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), tuomion 28.6.2012, komissio v. Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394) ja tuomion 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738).

tunnustaminen voi näin ollen perustua siihen, että oikeus tutustua tiettyjen menettelyjen asiakirjoihin on ristiriidassa menettelyjen moitteettoman kulun takaamista koskevan tavoitteen kanssa ja uhkaa vaarantaa ne, kun otetaan huomioon, että yleiset olettamat mahdollistavat menettelyn asianmukaisen sujumisen turvaamisen rajoittamalla kolmansien osapuolten puuttumista siihen". Unionin yleinen tuomioistuin jatkaa toteamalla, että "unionin toimielimessä käytävää menettelyä, jota varten pyydetyt asiakirjat on laadittu, koskevassa säädöksessä vahvistettujen erityisten sääntöjen soveltaminen on yksi perusteista, jotka oikeuttavat yleisen olettaman tunnustamisen".

87. Edellä esitetyn perusteella unionin yleinen tuomioistuin näyttää katsovan, että sovellettaessa yleistä luottamuksellisuusolettamaa on otettava huomioon kolme perustetta: että asiakirjat kuuluvat samaan asiakirjaluokkaan tai ovat luonteeltaan samanlaisia, että oikeus tutustua asiakirjoihin haittaisi kyseisen menettelyn moitteetonta kulkua ja että on olemassa säännös, joka koskee erityisesti pyydettyihin asiakirjoihin tutustumisen menettelytapoja; unionin yleinen tuomioistuin ei pidä viimeksi mainittua kriteeriä ratkaisevana. [36]

88. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kiistatta, että sovellettaessa yleistä luottamuksellisuusolettamaa kyseisten asiakirjojen on oltava luonteeltaan samanlaisia. [37] Sitä vastoin on niin, että vaikka pitää paikkansa, että niissä viidessä tapauksessa, joiden osalta unionin tuomioistuin on tunnustanut kyseiset olettamat, [38] uhattuna oli tietyn menettelyn moitteeton kulku, en katso, että kyseisiä olettamia voitaisiin soveltaa kaikenlaisiin menettelyihin, lainsäädäntömenettely mukaan luettuna. Kuten unionin tuomioistuin on huomauttanut 16.7.2015 antamassaan tuomiossa ClientEarth v. komissio, [39] on nimittäin niin, että "kaikissa asioissa [joissa yleinen luottamuksellisuusolettama on hyväksytty], kyseinen tutustumisoikeuden epääminen koski sellaisten asiakirjojen kokonaisuutta, jotka on selvästi rajattu, koska ne [kaikki] kuuluvat meneillään olevaan hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuinmenettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon". [40]

89. Kyseisessä tuomiossa, joka on annettu joitakin kuukausia ennen valituksenalaista tuomiota, unionin tuomioistuin näyttää päinvastoin selvästi rajanneen mahdollisuuden vedota yleisiin luottamuksellisuusolettamiin tapauksiin, joissa asiakirjat, joiden sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, kuuluvat meneillään olevaan hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuinmenettelyyn. Kuten ClientEarth huomauttaa, unionin tuomioistuin on nimenomaisesti katsonut, ettei yleisen luottamuksellisuusolettaman piiriä voida ulottaa tutkimuksiin, jotka koskevat eri jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaisuutta unionin ympäristölainsäädännön kanssa, jotka jokin yritys tekee komission pyynnöstä ja lukuun ja jotka eivät kyseisiä tutkimuksia koskevien tietojen saatavuuden epäämistä koskevan päätöksen lähettämisen ajankohtana liittyneet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan oikeudenkäyntiä edeltävään menettelyyn. [41]

90. Kuten olen todennut tämän ratkaisuehdotuksen 72–75 kohdassa, sekä primaarioikeuden ja johdetun oikeuden teksteistä että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, joka on avoimuusperiaatteen ilmaus, on oikeus, josta tehtäviä poikkeuksia on tulkittava sitäkin suppeammin, kun kyseessä on perusoikeus, ja ottaen huomioon, että nyt käsiteltävässä asiassa on kyse lainsäädäntöasiakirjoista.

36 Ks. valituksenalaisen tuomion 76 ja 77 kohta.

37 Ks. mm. tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50 kohta).

38 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

39 C-612/13 P, EU:C:2015:486.

40 Ks. kyseisen tuomion 78 kohta.

41 Ks. mainitun tuomion 77–82 kohta.

91. Näin ollen on todettava, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin on aivan oikein viitannut valituksenalaisen tuomion 58–61 kohdassa toimielinten asiakirjoja koskevasta tutustumisoikeudesta tehtävien poikkeusten suppean tulkinnan vaatimusta koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, se ei ole mielestäni kuitenkaan tehnyt niitä johtopäätöksiä, jotka sen olisi pitänyt tehdä riidanalaisten asiakirjojen erityisen luonteen vuoksi.

92. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen soveltamalla 55–127 kohdassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä virheellisesti.

3. Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että SEU 17 artiklan 1–3 kohta muodostavat perustan yleisen luottamuksellisuusolettaman asettamiselle riidanalaisten asiakirjojen osalta

a) Asianosaisten lausumat

93. ClientEarth katsoo Suomen ja Ruotsin hallitusten tukemana ensimmäisen valitusperusteen toisessa osassa, ettei unionin yleinen tuomioistuin voinut tukeutua SEU 17 artiklan 1–3 kohtaan perustellakseen yleistä luottamuksellisuusolettamaa riidanalaisten asiakirjojen osalta. Se katsoo ensinnäkin, että päätöksenteon laajempi avoimuus vahvistaa komission riippumattomuutta eikä – toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 55–99 kohdassa – lisää sen herkkyyttä erilaisille ulkoisille vaikutuksille ja ulkoiselle paineelle, mikä siten estäisi sitä toteuttamasta SEU 17 artiklan 1–3 kohdan mukaisia tehtäviään itsenäisesti ja yleisen edun mukaisesti.

94. Valittaja katsoo päinvastoin, että – kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut 1.7.2008 antamansa tuomion Ruotsi ja Turco v. neuvosto [42] 45 kohdassa – laajemmalla avoimuudella varmistettaisiin, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Riidanalaisten asiakirjojen kaltaisten asiakirjojen antaminen yleisön tutustuttavaksi sekä auttaisi kestämään paremmin ulkoista painetta, koska vaikutustenarviointimenettelyn avoimuus lisäisi näiden paineiden näkyvyyttä ulkopuolisten kannalta, että auttaisi kansalaisia ymmärtämään paremmin päätöksentekomenettelyn haasteita ja käynnistämään tarvittaessa keskustelun vaikuttamatta kuitenkaan komission riippumattomuuteen tai häiritsemättä sen ”pohdintatilaa”, joka sillä on oltava.

95. Lisäksi ClientEarth väittää, että unionin tuomioistuin on selvästi todennut 1.7.2008 antamansa tuomion Ruotsi ja Turco v. neuvosto [43] 62 ja 63 kohdassa, ettei toimielin voi evätä tutustumisoikeutta ja vedota riippumattomuutensa vahingoittumiseen pelkästään väittämällä, että oikeus tutustua asiakirjoihin voisi aiheuttaa ulkoisen paineen vaaran.

96. Toiseksi valittaja katsoo, ettei SEU 17 artikla voi olla yleinen perusta, jonka nojalla komissio voi estää asiakirjojensa antamisen tutustuttaviksi sen perusteella, että niihin sisältyvien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti päätöksentekomenettelyä. Se katsoo nimittäin, että tällaisesta lähestymistavasta voisi seurata toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevasta oikeudesta tehtävän poikkeuksen kohtuuton laajentaminen, koska komissio voisi jo pelkkään SEU 17 artiklaan vetoamalla evätä kyseisen oikeuden. ClientEarth mainitsee tässä yhteydessä julkisasiamies Cruz Villalónin esittämän ratkaisuehdotuksen ClientEarth v. komissio ja ClientEarth ja PAN Europe v. EFSA [44] 43–45 kohdan. Valittaja toteaa lisäksi, että jos unionin tuomioistuin vahvistaisi tämän lähestymistavan, se olisi vastoin periaatetta, jonka mukaan kaikkia tutustumisoikeuden käytöstä tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti.

42 C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374.

43 C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374.

44 C-612/13 P ja C-615/13 P, EU:C:2015:219.

97. Komissio vastaa, että toisin kuin valittaja väittää, säännöissä, joiden mukaisesti komissio valmistelee ja laatii poliittisia ehdotuksia, ei määrätä, että komission olisi toimittava tältä osin jatkuvassa vuoropuhelussa asianomaisten osapuolien kanssa. Komissio toteaa päinvastoin, että – kuten unionin yleinen tuomioistuin on aivan oikein myöntänyt valituksenalaisen tuomion 79–84 ja 96 kohdassa – on niin, että jos tällainen jatkuva vuoropuhelu otettaisiin käyttöön erityisesti riidanalaisten asiakirjojen kaltaisten asiakirjojen julkaisemisen johdosta, komissiolla ei olisi käytettävissään riittävää itsenäistä pohdintatilaa eikä se pystyisi siten tekemään päätöksiä täysin riippumattomasti, kuten SEU 17 artiklan 3 kohdassa määrätään.

98. Komissio vastaa valittajan väitteeseen siitä, että päätöksentekomenettelyn ymmärtäminen ei haittaa komission riippumattomuutta, että jos riidanalaisia asiakirjoja koskevan tutustumispyynnön tarkoituksena on saada selkeä käsitys kyseisestä menettelystä, valittaja tai mikä tahansa muu asianomainen osapuoli voi hyvin odottaa asiakirjojen julkaisemista sen jälkeen, kun menettely on päättynyt joko siksi, että lainsäädäntöehdotus on esitetty, tai siksi, että aloitteesta on luovuttu.

b) Arviointi

99. Valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä tämän esittämästä näkemyksestä, jonka mukaan se, että komissio epäsi oikeuden tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin vetoamalla yleiseen luottamuksellisuusolettamaan, oli perusteltua, koska ”tällainen yleinen olettama on tarpeen, kun otetaan huomioon säännöt, jotka koskevat poliittisten ehdotusten, myös tarvittaessa säädösehdotusten, valmistelua ja laatimista komission toimesta”. [45]

100. Muistutettuaan kyseisen tuomion 79–82 kohdassa komission roolista lainsäädäntömenettelyssä unionin yleinen tuomioistuin totesi, että kun komissio valmistelee ja laatii poliittisia ehdotuksia, sen on voitava toimia täysin riippumattomasti ja yleistä etua palvellen. [46] Selostettuaan vaikutustenarviointien tarkoitusta ja todettuaan, että ne myötävaikuttavat sellaisen komission päätöksentekomenettelyn läpinäkyvyyden ja avoimuuden tavoitteen toteutumiseen, joka tähtää poliittisten ehdotusten valmisteluun ja laatimiseen, ja sen tavoitteen toteutumiseen, että ne, joita asia koskee, osallistuvat kyseiseen menettelyyn, [47] unionin yleinen tuomioistuin päätteli tämän perusteella, että kun niitä, joita asia koskee, oli kuultu ja tiedot oli koottu, komissiolla oli oltava käytettävissään ”pohdintatila”, jotta se voisi täysin riippumattomana ja ilman ulkoista painetta tai edes kolmansien vaikutusta päättää ehdotettavista poliittisista aloitteista. [48] Tarkemmin sanottuna unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 95 kohdassa, että ”[komission] aloitevaltaa [lainsäädäntöasioissa] on suojattava sellaisten yleisten tai erityisten intressien vaikutukselta, joilla järjestettyjen kuulemisten ulkopuolella pyritään pakottamaan komissio tekemään poliittinen aloite, muuttamaan sitä tai jopa luopumaan siitä ja jolla näin pitkitettäisiin tai vaikeutettaisiin keskustelua tässä toimielimessä”.

101. Niinpä yleisen oikeusasteen tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 96 kohdassa, että ”koska vaikutustenarviointiselostukseen sisältyy, kuten [valituksenalaisen tuomion] 88 kohdasta ilmenee, tässä vaiheessa ajateltavissa olevien eri poliittisten vaihtoehtojen vertailu, tämän selostuksen, vaikka se onkin luonnosvaiheessa, sekä lautakunnan tältä osin antaman lausunnon sisältämien tietojen ilmaisemiseen liittyy suurentunut vaara siitä, että kolmannet pyrkivät komission järjestämän julkisen kuulemisen ulkopuolella vaikuttamaan kohdennetusti komission valitsemaan poliittiseen vaihtoehtoon ja sen poliittisen ehdotuksen sisältöön, jonka se aikoo antaa. Ne samat henkilöt tai elimet, jotka ovat esittäneet huomautuksia julkisessa kuulemisessa, voisivat, jos heillä olisi välitön oikeus tutustua

45 Ks. valituksenalaisen tuomion 78 kohta.

46 Ks. kyseisen tuomion 83 ja 84 kohta.

47 Ks. mainitun tuomion 85–93 kohta.

48 Ks. valituksenalaisen tuomion 94 kohta.

vaikutustenarviointia koskeviin asiakirjoihin, esittää uusia huomautuksia tai arvosteluja ajatelluista vaihtoehdoista tai tilanteista ja väittää, että heidän näkemystään ei ole riittävästi tai asianmukaisesti otettu huomioon, vaikka komissiolla on julkisen kuulemisen vaiheen jälkeen oltava käytettävissään riippumaton 'pohdintatila', joka on kaukana kaikesta ulkoisesta vaikutuksesta ja paineesta".

102. Kuten olen edellä todennut, en ensinnäkään katso, että toimielin voi vedota yleiseen luottamuksellisuusolettamaan riidanalaisten asiakirjojen kaltaisten lainsäädäntöasiakirjojen osalta.

103. Kuten valittaja väittää, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö näyttää sitä paitsi vahvistavan kyseisen arvioinnin. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi 1.7.2008 antamassaan tuomiossa Ruotsi ja Turco v. neuvosto [49] erästä lainsäädäntöasiakirjaa koskevan tutustumisoikeuden epäämistä koskevasta asiasta, että "nimenomaan avoimuus, joka mahdollistaa sen, että useiden näkökantojen eroavuuksista voidaan keskustella avoimesti, myötävaikuttaa toimielinten suurempaan legitimiteettiin suhteessa kansalaisiin ja lisää kansalaisten luottamusta. Näin ollen tiedon ja keskustelun puuttuminen on pikemminkin omiaan synnyttämään kansalaisissa epäilyjä paitsi tietyn toimenpiteen laillisuuden, myös koko päätöksentekomenettelyn legitimiteetin osalta". [50]

104. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "siltä osin kuin kyse on – – väitteestä, jonka mukaan [neuvoston] oikeudellisen yksikön riippumattomuus joutuu kyseenalaiseksi, jos sen lainsäädäntömenettelyiden yhteydessä antamien oikeudellisten lausuntojen sisältämiä tietoja ilmaistaisiin, on todettava, että tämä pelko on olennainen osa niitä intressejä, joita asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyllä poikkeuksella suojataan. – – Tällä poikkeuksella pyritään nimenomaan suojaamaan toimielimen intressiä pyytää oikeudellista neuvonantoa ja saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja". Yhteisöjen tuomioistuin jatkoi toteamalla, että "on kuitenkin todettava, että tältä osin neuvosto on perustellut sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa että yhteisöjen tuomioistuimessa esittämäänsä näkemystä pelkillä väittämillä, joiden tueksi se ei esittänyt minkäänlaisia yksityiskohtaisia perusteluita. Seuraavaksi esitettävien toteamusten valossa on kuitenkin todettava, että asiassa ei ole tullut esiin minkäänlaista todellista kyseisen intressin loukkaamisen vaaraa, joka olisi kohtuullisesti ennakoitavissa eikä olisi täysin hypoteettinen". [51]

105. Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin totesi saman tuomion 64 kohdassa, että "kun on kyse mahdollisesta painostuksesta, jota harjoitettaisiin neuvoston oikeudellisen yksikön esittämien lausuntojen sisältöön vaikuttamiseksi, riittää, kun todetaan, että vaikka oletetaan, että tämän oikeudellisen yksikön virkamiehiin kohdistuisi tämänsuuntaista lainvastaista painostusta, tämän toimielimen intressi saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia oikeudellisia lausuntoja joutuisi kyseenalaiseksi nimenomaan näiden painostusten takia eikä siis oikeudellisten lausuntojen sisältämien tietojen ilmaisemisen mahdollisuuden takia, ja on ilmeistä, että neuvoston tehtävänä on toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet, jotta painostus saadaan loppumaan".

106. Kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee mielestäni, että vaikka pitää paikkansa, että komissiolla, aivan kuten neuvostollakin, on oltava käytettävissään kaiken ulkoisen paineen ulkopuolella oleva "pohdintatila", jotta se voi säilyttää riippumattomuutensa lainsäädäntöasioissa, ja että se voi tämän vuoksi evätä oikeuden tutustua lainsäädäntöasiakirjaan vetoamalla asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklaan, sen on kuitenkin osoitettava, että on olemassa todellinen, kohtuullisesti ennakoitavissa oleva eikä täysin hypoteettinen vaara siitä, että tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi päätöksentekomenettelyä.

49 C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374.

50 Ks. kyseisen tuomion 59 kohta.

51 Ks. mainitun tuomion 62 ja 63 kohta.

107. Tämän vuoksi näkemys, jonka mukaan toimielin voi evätä oikeuden tutustua lainsäädäntöasiakirjaan vetoamalla yleiseen luottamuksellisuusolettamaan, olisi mielestäni vastoin kyseistä oikeuskäytäntöä, vaikka se voi, kuten olen todennut, perustellusti oikeuttaa tämän olettaman yleisluonteisilla toteamuksilla. Muutoin katson, että yhteisöjen tuomioistuin nimenomaisesti hylkäsi 1.7.2008 antamassaan tuomiossa Ruotsi ja Turco v. neuvosto [52] mahdollisuuden vedota yleiseen luottamuksellisuusolettamaan oikeudellisten lausuntojen, jotka ovat lainsäädäntöasiakirjoja, osalta. Se nimittäin totesi kyseisen tuomion 57 kohdassa, että ”ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että lainsäädäntötoimiin liittyvien neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntojen osalta on olemassa yleinen luottamuksellisuuden tarve”.

108. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa, että ”komissio saa olettaa ilman, että se tutkisi konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti kunkin vaikutustenarvioinnin valmistelussa laaditun asiakirjan, että näiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen lähtökohtaisesti vahingoittaa vakavasti sen päätöksentekomenettelyä poliittisen ehdotuksen laatimiseksi”.

4. Ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei tarkistanut, onko asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa suojattua etua vahingoitettu erityisesti, konkreettisesti ja tosiasiallisesti

a) Asianosaisten lausumat

109. Ensimmäisen valitusperusteen kolmannessa osassa ClientEarth esittää Ruotsin hallituksen tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tunnustaessaan yleisen luottamuksellisuusolettaman riidanalaisten asiakirjojen osalta tarkistamatta, onko vaarana, että tällaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa erityisesti, konkreettisesti ja tosiasiallisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa suojattua etua.

110. Valittaja katsoo nimittäin, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin toimielimet voivat olla antamatta tutustuttavaksi asiakirjojaan vain, jos ne selittävät, millä tavoin kyseisiin asiakirjoihin tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa etua, jota suojataan poikkeuksella; [53] näin on myös, jos kyseinen toimielin tukeutuu asiakirjaluokkaa koskevaan yleiseen olettamaan. Valittaja katsoo, että kyseinen ennakkoedellytys on välttämätön, jotta jokainen kansalainen saisi tietää syyt, joiden vuoksi hänen hakemuksensa on hylätty, ja jotta voidaan taata, että mahdollisimman laajan tutustumisoikeuden periaatteesta voidaan poiketa vain, jos pyydettyihin asiakirjoihin tutustuminen vahingoittaa erityisesti ja tosiasiallisesti kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa suojattua etua.

111. ClientEarth väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 96 kohdassa, että komissio voi tukeutua yleisluonteisiin ja hypoteettisiin näkökohtiin perustellakseen päätöstään evätä oikeus tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin. Valittaja katsoo, että ei olisi riittävää väittää, kuten unionin yleinen tuomioistuin on hyväksynyt, että ilmaiseminen vahingoittaisi erityisesti ja tosiasiallisesti asianomaisen toimielimen päätöksentekomenettelyä, koska kolmas osapuoli voisi pyrkiä vaikuttamaan vaikutustenarviointiselostuksessa määriteltyihin poliittisiin päätöksiin. Komissio voisi tällöin epäasianmukaisesti vedota tällaiseen yleisluonteiseen ja hypoteettiseen oikeuttamisperusteeseen oikeuttaakseen päätöksensä evätä oikeus tutustua kaikkiin asiakirjoihinsa.

52 C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374.

53 Tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, 64 kohta).

112. Suomen hallitus toteaa lisäksi, että sen mukaan kaikkien riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen ei voida katsoa lähtökohtaisesti ”vahingoittavan vakavasti” komission päätöksentekomenettelyä kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

113. Komissio vastaa ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin on selittänyt valituksenalaisen tuomion 96 kohdassa sen komission päätöksentekomenettelyihin kohdistuvan objektiivisen, todellisen ja erityisen vaaran, jota riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen merkitsisi. Vaara johtuu siitä, että tällaisen tietojen ilmaisemisen ansiosta henkilöt, jotka jo ovat esittäneet huomautuksia julkisessa kuulemisessa, voisivat esittää uusia huomautuksia tai arvosteluja ja siten häiritä sitä riippumatonta pohdintatilaa, joka komissiolla on oltava käytettävissään. Toiseksi komissio väittää – kuten unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt valituksenalaisen tuomion 120 kohdassa –, ettei valittaja ota huomioon yleisen olettaman – joka, kun se on tunnustettu, nimenomaan mahdollistaa sen, että komissio voi tukeutua yleisluonteisiin epäämisperusteisiin ja luopua pyydettyjen asiakirjojen tarkastelusta konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti – tärkeintä erityispiirrettä ja tarkoitusta.

b) Arviointi

114. Ymmärrän valittajan katsovan, että kun toimielin kieltäytyy antamasta asiakirjoja tutustuttaviksi yleisen luottamuksellisuusolettaman perusteella, sen on kuitenkin tarkistettava, onko vaarana, että tietyntyyppisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa erityisesti, konkreettisesti ja tosiasiallisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa suojattua etua. Se väittää tosiasiassa, että tutkimuksen, jonka toimielin joutuu suorittamaan, on oltava sama kuin tutkimus, jonka se joutuu tekemään silloin, kun se tutkii asiakirjan asiakirjakohtaisesti ja konkreettisesti.

115. Olen tästä eri mieltä. Huomautan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”[kyseinen toimielin] voi käyttää[, päättäessään olla antamatta tutustuttavaksi asiakirjaa] yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin”.[54] Yleiseen luottamuksellisuusolettamaan vetoava toimielin voi siten perustella kyseisen olettaman nojalla päätöksensä evätä oikeus tutustua asiakirjoihin sillä vahingolla, jota tällaisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisella yleensä olisi. Unionin tuomioistuin on siten myöntänyt, että kyseinen vahinko voi kohdistua puolustautumisoikeuksiin tai prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteeseen tai merkitä tuomioistuinmenettelyjen yleistä vahingoittamista.

116. Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut 21.9.2010 antamassaan tuomiossa Ruotsi ym. v. API ja komissio,[55] että ”komissio voi tukeutua olettamaan siitä, että tietojen ilmaiseminen vireillä olevissa tuomioistuinmenettelyissä toimitetuista kirjelmistä voi vahingoittaa tuomioistuinkäsittelyä [asetuksen N:o 1049/2001] 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetulla tavalla, ja että näin ollen se voi tällaisten menettelyjen aikana evätä oikeuden tutustua tällaisiin asiakirjoihin ilman, että sillä on velvollisuus tutkia ne konkreettisesti”.[56] Samoin 14.7.2016 antamassaan tuomiossa Sea Handling v. komissio[57] unionin tuomioistuin katsoi valtiontukien valvontamenettelyihin liittyvistä asiakirjoista, että ”unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä nyt käsiteltävässä tapauksessa ei ole tutkia kysymystä siitä, vahingoitettaisiinko Sea Handlingin pyytämien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisella suojattuja etuja; unionin yleisen tuomioistuimen on tarkistettava ainoastaan, saattoiko komissio perustellusti katsoa, että kyseiset asiakirjat liittyivät valtiontukien valvontamenettelyn yhteydessä suoritettuun

54 Ks. tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50 kohta), 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, 74 kohta), tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 45 kohta) ja tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, 65 kohta).

55 C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541.

56 Ks. kyseisen tuomion 146 kohta.

57 C-271/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:557.

tutkimukseen”.[58] Se katsoi, että ”kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut [25.3.2015 antamansa tuomion SeaHandling v. komissio (T-456/13, ei julkaistu, EU:T:2015:185)] 65 kohdassa, vaatimusta tarkistaa, sovelletaanko tällaista yleistä olettamaa todella käsiteltävässä asiassa, ei pidä tulkita siten, että toimielimen pitäisi tutkia asiakirjakohtaisesti kaikki pyydetyt asiakirjat, koska tämä vaatimus poistaisi tältä yleiseltä olettamalta sen tehokkaan vaikutuksen.[59]

117. Tällaisen olettaman taustalla olevat perusteet nojautuvat juuri mahdollisuuteen olettaa, että tietynlaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi erästä suojatuista oikeuksista, ilman, että tarvitaan kyseisten asiakirjojen konkreettista ja asiakirjakohtaista tarkastelua. Se on myös syy, jonka vuoksi kyseistä poikkeusta oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin on tulkittava sitäkin suppeammin, kuten olen todennut.

118. Näistä syistä katson, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tehnyt oikeudellista virhettä, kun se ei tarkistanut, vahingoitetaanko asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa suojattua etua erityisesti, konkreettisesti ja tosiasiallisesti.

5. Ensimmäisen valitusperusteen viides osa, joka koskee oikeudellista virhettä siltä osin kuin sen johdosta, että unionin yleinen tuomioistuin on tunnustanut riidanalaisten asiakirjojen osalta yleisen luottamuksellisuusolettaman, tämä olettama muuttuu olettamaksi, jota on mahdotonta kumota.

119. ClientEarth väittää Suomen hallituksen tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen valituksenalaisen tuomion 113–127 kohdassa määritellessään perusteita, jotka johtavat siihen, että yleinen luottamuksellisuusolettama muuttuu olettamaksi, jota on mahdotonta kumota. Tarkemmin sanottuna todetessaan kyseisen tuomion 120 kohdassa, että valittajan väitteet, jotka koskevat erityisesti sitä, että todellisen julkisen paineen olemassaolon vaaraa ei ole osoitettu, että riidanalaiset asiakirjat eivät ole arkaluonteisia ja että on merkityksetöntä, että päätöksentekomenettelyt ovat varhaisessa vaiheessa, eivät millään tavoin olleet omiaan kumoamaan tätä yleistä olettamaa, koska näillä väitteillä ainoastaan arvosteltiin riidanalaisten päätösten perustelujen yleisluonteisuutta, eikä niihin sisältynyt konkreettisia seikkoja, joiden nojalla kyseinen yleinen olettama voitaisiin kumota, unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt kyseisestä olettamasta sellaisen, jota on mahdotonta kumota.

120. Komissio vastaa, että valittaja on väitteillään jättänyt juuri huomiotta tällaisiin asiakirjoihin sovellettavan yleisen luottamuksellisuusolettaman varsinaisen luonteen. Lisäksi se katsoo, että toisin kuin valittaja väittää, se, että unionin yleinen tuomioistuin on todennut, ettei ollut mitään konkreettista seikkaa, jonka nojalla kyseinen yleinen olettama voitaisiin kumota, osoittaa, että olettama on kyllä kumottavissa, mutta juuri valittaja ei ole nyt käsiteltävässä asiassa osoittanut, millä tavoin pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen ei vahingoittaisi komission päätöksentekomenettelyjä.

121. Koska katson, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tunnustamalla yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolon riidanalaisten asiakirjojen osalta, katson, ettei ensimmäisen valitusperusteen viidenteen osaan ole tarpeen vastata.

122. Kaikkien edellä käsiteltyjen seikkojen perusteella katson, että ensimmäinen valitusperuste on perusteltu ja että valituksenalainen tuomio on näin ollen kumottava.

123. Valittajan toissijaisesti esittämää toista valitusperustetta ei näin ollen ole mielestäni tarpeen tutkia.

58 Ks. kyseisen tuomion 68 kohta.

59 Ks. kyseisen tuomion 69 kohta.

VI. Oikeudenkäyntikulut

124. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska ClientEarth on nyt käsiteltävässä asiassa vaatinut, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska komissio on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

125. Lisäksi Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta kumpikin vastaavat väliintulijoina omista oikeudenkäyntikuluistaan työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

VII. Ratkaisuehdotus

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

1) Lausunnon antaminen 3.4.2014 tehtyä päätöstä, jolla Euroopan komissio epäsi valittajalta oikeuden tutustua vaikutustenarviointiselostuksen, joka koskee muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa jäsenvaltioiden tasolla unionin ympäristöpolitiikan alalla, luonnokseen, koskevasta kumoamisvaatimuksesta raukeaa.

2) Unionin yleisen tuomioistuimen 13.11.2015 antama tuomio ClientEarth vastaan komissio (T-424/14 ja T-425/14, EU:T:2015:848) kumotaan.

3) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4) Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.