UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

21 päivänä syyskuuta 2010 *

Sisällys

I Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I - 8558

II Asian tausta ..... I - 8563

III Valituksenalainen tuomio ..... I - 8566

IV Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ..... I - 8569

V Asianosaisten vaatimukset ..... I - 8570

A Asia C-514/07 P, Ruotsi vastaan API ja komissio ..... I - 8570

B Asia C-528/07 P, API vastaan komissio ..... I - 8572

C Asia C-532/07 P, komissio vastaan API ..... I - 8573

VI Valitukset ..... I - 8575

A Komission tekemä valitus (asia C-532/07 P) ..... I - 8575

1. Ensimmäinen valitusperuste ..... I - 8575

a) Asianosaisten lausumat ..... I - 8576

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta ..... I - 8580

2. Toinen valitusperuste ..... I - 8589

a) Asianosaisten lausumat ..... I - 8590

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta ..... I - 8591

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

3. Kolmas valitusperuste ..... I - 8594

a) Asianosaisten lausumat ..... I - 8594

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta ..... I - 8595

B Ruotsin kuningaskunnan (asia C-514/07 P) ja API:n (asia C-528/07 P) tekemät valitukset ..... I - 8597

1. Ensimmäinen valitusperuste ..... I - 8597

a) Asianosaisten lausumat ..... I - 8597

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta ..... I - 8599

2. Toinen valitusperuste ..... I - 8600

a) Asianosaisten lausumat ..... I - 8600

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta ..... I - 8601

VII Oikeudenkäyntikulut ..... I - 8604

Yhdistetyissä asioissa C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P,

joissa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvista valituksista, joista ensimmäinen on pantu vireille 20.11.2007 ja kaksi muuta 27.11.2007,

Ruotsin kuningaskunta (C-514/07 P), asiamiehinään S. Johannesson, A. Falk, K. Wistrand ja K. Petkovska,

valittajana,

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään B. Weis Fogh, ja

Suomen tasavalta, asiamiehenään J. Heliskoski,

väliintulijoina muutoksenhakuasteessa,

ja jossa valittajan vastapuolena ja muuna osapuolena ovat

Association de la presse internationale ASBL (API), kotipaikka Bryssel (Belgia), edustajinaan Rechtsanwalt S. Völcker ja Rechtsanwalt J. Heithecker, avocat F. Louis ja solicitor C. O'Daly,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Euroopan komissio, asiamiehinään C. Docksey, V. Kreuschitz ja P. Aalto, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

sekä

Association de la presse internationale ASBL (API) (C-528/07 P), kotipaikka Bryssel (Belgia), edustajinaan Rechtsanwalt S. Völcker, avocat F. Louis ja solicitor C. O'Daly,

valittajana,

jossa valittajan vastapuolena on

Euroopan komissio, asiamiehinään C. Docksey, V. Kreuschitz ja P. Aalto, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

jota tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään E. Jenkinson ja S. Behzadi-Spencer, avustajanaan barrister J. Coppel,

väliintulijana muutoksenhakuasteessa,

sekä

Euroopan komissio (C-532/07 P), asiamiehinään C. Docksey, V. Kreuschitz ja P. Aalto, prosessiosoite Luxemburgissa,

valittajana,

jota tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään E. Jenkinson ja S. Behzadi-Spencer, avustajanaan barrister J. Coppel,

väliintulijana muutoksenhakuasteessa,

ja jossa valittajan vastapuolena on

Association de la presse internationale ASBL (API), kotipaikka Bryssel (Belgia), edustajinaan Rechtsanwalt S. Völcker, avocat F. Louis ja solicitor C. O'Daly,

kantajana ensimmäisessa oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano (esittelevä tuomari), J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta ja C. Toader sekä tuomarit A. Rosas, K. Schiemann, E. Juhász, T. von Danwitz ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,
kirjaajat: apulaiskirjaaja H. von Holstein ja hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.6.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 1.10.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ruotsin kuningaskunta, Association de la presse internationale ASBL (jäljempänä API) ja Euroopan komissio vaativat valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-36/04, API vastaan komissio, 12.9.2007 antaman tuomion (Kok., s. II-3201; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla se osittain kumosi 20.11.2003 tehdyn komission päätöksen (jäljempänä riidanalainen päätös), jolla hylättiin API:n esittämä vaatimus saada tutustua komission tiettyjen tuomioistuinmenettelyjen yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimessa ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämiin kirjelmiin.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 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) ensimmäinen, toinen, neljäs ja yhdestoista perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

”(1) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa vahvistetaan avoimuuden periaate ilmaisemalla, että sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton

luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.

(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.

– –

(4) Tämän asetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määritellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset EY:n perustamissopimuksen 255 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

– –

(11) Toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi pääsääntöisesti oltava yleisön tutustuttavissa. Tiettyjä yleisiä ja yksityisiä etuja on kuitenkin suojattava poikkeussäännöksin. Toimielimillä olisi oltava mahdollisuus suojata sisäisiä keskustelujaan ja neuvottelujaan silloin, kun se on välttämätöntä, jotta voidaan turvata toimielinten kyky hoitaa tehtäviään. Poikkeuksia arvioidessaan toimielinten olisi kaikilla unionin toiminnan aloilla otettava huomioon henkilötietojen suojaa koskevat yhteisön lainsäädännön periaatteet.”

3 Kyseisen asetuksen 1 artiklan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen tarkoituksena on

a) määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat EY:n perustamissopimuksen 255 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission, jäljempänä ’toimielimet’, asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin.”

4 Saman asetuksen 2 artiklan 1 ja 3 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.

– –

3. Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla.”

5 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2, 4 ja 6 kohta koskevat poikkeuksia oikeudesta saada tutustua asiakirjoihin, ja niissä säädetään seuraavaa:

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

– – –

– tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa

– tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa,

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

– –

4. Jos kyse on kolmannen asiakirjasta, toimielin kuulee tätä arvioidakseen, onko 1 tai 2 kohdassa säädettyä poikkeusta sovellettava, paitsi jos on selvää, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa.

– –

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

6 Saman asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”jos [tutustumisoikeutta koskeva hakemus] hylätään kokonaan tai osittain, hakija voi viidentoista työpäivän kuluessa siitä, kun hän on vastaanottanut toimielimen vastauksen, tehdä uudistetun hakemuksen ja pyytää toimielintä tarkistamaan kantaansa”.

7 Mainitun asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Uudistetut hakemukset käsitellään välittömästi. Viidentoista työpäivän kuluessa hakemuksen kirjaamisesta toimielin joko päättää antaa pyydetyn asiakirjan tutustuttavaksi ja antaa asiakirjan tutustuttavaksi 7 artiklan mukaisesti tässä määräajassa tai ilmoittaa kirjallisesti, mistä syystä hakemus on hylätty kokonaan tai osittain. – –”

8 Asetuksen N:o 1049/2001 12 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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 4 ja 9 artiklassa toisin säädetä.”

II Asian tausta

9 API on voittoa tavoittelematon Belgiassa toimivien ulkomaisten toimittajien järjestö, ja se pyysi 1.8.2003 päivätyllä kirjeellään asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan mukaisesti komissiolta oikeutta saada tutustua kaikkiin kirjelmiin, jotka komissio on esittänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa tai yhteisöjen tuomioistuimessa seuraavien asioiden yhteydessä:

– asia T-209/01, Honeywell vastaan komissio ja asia T-210/01, General Electric vastaan komissio

– asia T-212/03, MyTravel vastaan komissio

– asia T-342/99, Airtours vastaan komissio

– asia C-203/03, komissio vastaan Itävalta

– asia C-466/98, komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta; asia C-467/98, komissio vastaan Tanska; asia C-468/98, komissio vastaan Ruotsi; asia C-469/98, komissio vastaan Suomi; asia C-471/98, komissio vastaan Belgia; asia C-472/98, komissio vastaan Luxemburg; asia C-475/98, komissio vastaan Itävalta ja asia C-476/98, komissio vastaan Saksa (jäljempänä open skies -tapaukset)

– asia C-224/01, Köbler, ja

– asia C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg.

10 Komissio hyväksyi pyynnön 17.9.2003 päivätyllä kirjeellään vain siltä osin kuin kyseessä oli tutustuminen kirjelmiin, jotka oli jätetty asiassa C-224/01, Köbler ja asiassa C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, jotka koskivat EY 234 artiklan mukaisia ennakkoratkaisupyyntöjä.

11 Muilta osin komissio hylkäsi API:n vaatimuksen ja vahvisti hylkäyksen riidanalaisella päätöksellä asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 kohdan nojalla.

12 Komissio epäsi ensinnäkin oikeuden tutustua asiassa T-209/01, Honeywell vastaan komissio, ja asiassa T-210/01, General Electric vastaan komissio esitettyihin kirjelmiin pääosin siksi, että kyse oli riidanalaisen päätöksen tekohetkellä vireillä olleista asioista ja että näin ollen oli sovellettava mainitun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyä tuomioistuinkäsittelyn suojaa koskevaa poikkeusta.

13 Tämän jälkeen komissio epäsi saman poikkeuksen nojalla oikeuden tutustua asiassa T-342/99, Airtours vastaan komissio, esitettyihin kirjelmiin, koska vaikka asia oli ratkaistu, sillä oli läheinen yhteys asiaan T-212/03, My Travel vastaan komissio, joka puolestaan oli vielä vireillä riidanalaisen päätöksen tekohetkellä. Jälkimmäisen asian

osalta esitettyjä kirjelmiä koskevaa tutustumispyyntöä komissio piti ennenaikaisena, eikä kantaja kanteessaan kiistänyt tätä.

14 Lisäksi komissio hylkäsi API:n open skies -tapauksia koskevan pyynnön ja katsoi, että vaikka kyse oli asioista, jotka oli jo ratkaistu riidanalaisen päätöksen tekohetkellä, niiden kohteena olivat EY 226 artiklan mukaiset jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat kanteet, joten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskevaa poikkeusta voitiin soveltaa.

15 Lopuksi komissio hylkäsi API:n pyynnön, joka koski asiassa C-203/03, komissio vastaan Itävalta, esitettyjä asiakirjoja. Se katsoi, että tuomioistuinkäsittelyn suojaa koskevaa poikkeusta voitiin soveltaa näihin asiakirjoihin, kuten asiassa T-209/01, Honeywell vastaan komissio ja asiassa T-210/01, General Electric vastaan komissio esitettyihin asiakirjoihinkin. Se lisäsi kuitenkin, että pyyntö oli hylättävä myös mainitun 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan perusteella, koska kyseisessä säännöksessä suljetaan pois oikeus tutustua kaikkiin asiakirjoihin, jotka liittyvät jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen, jos tietojen ilmaiseminen niistä loukkaa tutkintatoimien tarkoitusten suojaa eli sitä tavoitetta, että komissio ja kyseessä oleva jäsenvaltio pääsisivät erimielisyydestään sovitteluratkaisuun.

16 Saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdan loppuosasta komissio katsoi, ettei mikään ylivoimainen yleinen etu edellyttänyt kyseisten asiakirjojen luovuttamista.

III Valituksenalainen tuomio

17 API nosti riidanalaisesta päätöksestä kumoamiskanteen, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin osittain hyväksyi.

18 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 51–57 kohdassa, että asetuksella N:o 1049/2001 on tarkoitus antaa yleisön oikeudelle tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus mutta että tätä oikeutta koskevat tietyt rajoitukset. Tältä osin asetuksessa säädetään poikkeuksista, joita on niiden luonteen vuoksi tulkittava suppeasti ja joiden soveltaminen vaatii sitä, että hakemuksessa tarkoitettujen asiakirjojen sisältöä on lähtökohtaisesti arvioitava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, kun on varmistettu se, ettei kullakin näistä poikkeuksista suojatun edun vahingoittumisen riski ole puhtaasti hypoteettinen.

19 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lisäsi kuitenkin mainitun tuomion 58 kohdassa, että tällaista tutkimista ei edellytetä kaikissa olosuhteissa. Se voi osoittautua tarpeettomaksi silloin, kun erityisten olosuhteiden vuoksi on selvää, että oikeus tutustua asiakirjoihin on myönnettävä tai evättävä. Näin olisi esimerkiksi siinä tapauksessa, jos jokin mainitulla asetuksella säädetyistä poikkeuksista koskisi selvästi tiettyjä asiakirjoja kokonaisuudessaan.

20 Näiden periaatteiden mukaisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli ensinnäkin riidanalaisen päätöksen osaa, joka koskee vireillä olleissa asioissa T-209/01, Honeywell vastaan komissio, T-210/01, General Electric vastaan komissio, ja C-203/03, komissio vastaan Itävalta jätettyjä kirjelmiä.

21 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan tuomioistuinkäsittelyn suojaa koskeva poikkeus kattaa selvästi ja kokonaan tällaiset asiakirjat siihen asti, kunnes tuomioistuinmenettely on edennyt istuntovaiheeseen.

22 Valituksenalaisen tuomion 78–81 kohdan mukaan on välttämätöntä estää tietojen ilmaiseminen mainituista asiakirjoista ennen istuntoa, jotta vältettäisiin komission asiamiehiin erityisesti yleisön taholta kohdistuva painostus. Lisäksi näin voitaisiin estää se, että asiaan perehtyneiden piirien sekä lehdistön ja yleisön yleensä esittämä arvostelu ja mainittuihin kirjelmiin sisältyviin väitteisiin kohdistamat mahdolliset vastalauseet voisivat menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaatteen vastaisesti aiheuttaa komissiolle lisätyötä. Se voisi katsoa olevansa velvollinen ottamaan ne huomioon puolustaessaan kantaansa tuomioistuimessa, kun taas oikeudenkäynnin muut asianosaiset, joilla ei ole velvollisuutta antaa tietoja kirjelmiensä sisällöstä, voivat puolustaa etujaan kaikesta ulkopuolisesta vaikutuksesta riippumatta.

23 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätteli näin ollen, että komissio on vasta istuntovaiheen jälkeen velvollinen arvioimaan konkreettisesti kaikkia niitä kirjelmiä tapauskohtaisesti, joihin siltä on pyydetty lupaa saada tutustua.

24 Tästä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lisäsi valituksenalaisen tuomion 84 ja 85 kohdassa, ettei tällaista päätelmää voida kyseenalaistaa sillä seikalla, että tietojen antaminen oikeudenkäyntiasiakirjojen sisällöstä sallitaan useassa jäsenvaltiossa ja että siitä määrätään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen jätettyjen kirjelmien osalta myös Roomassa 4.11.1950 ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi allekirjoitetussa yleissopimuksessa, koska unionin tuomioistuinten työjärjestyksissä ei säädetä kolmansien oikeudesta saada tutustua oikeudenkäyntiasiakirjoihin, jotka asianosaiset ovat toimittaneet kirjaamoon.

25 Seuraavaksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi mainitun tuomion 86–89 kohdassa, ettei komissio voi tukeutua unionin tuomioistuinten työjärjestyksiin, joissa määrätään, että asianosaisten kirjelmät ovat lähtökohtaisesti luottamuksellisia, evätäkseen oikeuden saada tutustua näihin kirjelmiin myös istunnon jälkeen. Yhteisöjen tuomioistuin on sen mukaan jo täsmentänyt, ettei kyseisissä työjärjestyksissä kielletä asianosaisia antamasta tietoja omista kirjelmistään.

26 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lisäsi vielä mainitun tuomion 90 ja 91 kohdassa, että tietojen antamatta jättäminen kyseisistä asiakirjoista ennen istuntoa on perusteltua, jotta voidaan suojata niiden tuomioistuimen päätösten tehokas vaikutus, joilla suullinen käsittely määrätään pidettäväksi suljetuin ovin.

27 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 92 kohdassa, ettei komissio ollut tehnyt oikeudellista virhettä, kun se ei ollut tutkinut konkreettisesti asiaa T-209/01, Honeywell vastaan komissio, asiaa T-210/01, General Electric vastaan komissio ja asiaa C-203/03, komissio vastaan Itävalta koskevia kirjelmiä, ja ettei se ollut tehnyt arviointivirhettä katsoessaan, että yleinen etu vaati kyseisten kirjelmien suojaamista.

28 Lopuksi komissio katsoi valituksenalaisen tuomion 100 kohdassa, että API ei ollut myöskään vedonnut ylivoimaiseen yleiseen etuun, joka voi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan mukaan oikeuttaa tietojen ilmaisemisen kyseessä olevista asiakirjoista.

29 Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi asiaan T-342/99, Airtours vastaan komissio, liittyviä kirjelmiä koskevasta tutustumispyynnöstä valituksenalaisen tuomion 105-107 kohdassa, että komission epäämispäätös, joka perustui mainitun asian ja vireillä olleen asian T-212/03, MyTravel vastaan komissio, väliseen läheiseen yhteyteen, ei ollut perusteltu. Asia T-342/99 oli jo ratkaistu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 6.6.2002 antamalla tuomiolla (Kok., s. II-2585), joten kirjelmien sisältö oli jo julkistettu istunnon lisäksi itse kyseisen tuomion tekstissä.

Lisäksi pelkästään sen seikan, että tuomioistuimessa ratkaistussa asiassa jo esitettyjä väitteitä voidaan käsitellä myös toisessa samanlaisessa asiassa, ei mitenkään voida katsoa aiheuttavan riskiä siitä, että vielä vireillä olevaa tuomioistuinmenettelyä voidaan vahingoittaa.

30 Kolmanneksi ja viimeiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 135–140 kohdassa, ettei sitä, että komissio hylkäsi API:n pyynnön saada tutustua open skies -tapauksissa jätettyihin kirjelmiin, voitu perustella asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetulla poikkeuksella, joka koskee tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa. Nämä asiat oli jo ratkaistu tuomiolla, joten mitään kyseisten laiminlyöntien olemassaolon osoittavaa tutkintatoimea ei voitu vaarantaa ilmaisemalla tietoja pyydetyistä asiakirjoista.

31 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä evättiin oikeus tutustua komission yhteisöjen tuomioistuimelle open skies -tapausten yhteydessä esittämiin kirjelmiin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle asiassa T-342/99, Airtours vastaan komissio esittämiin kirjelmiin. Valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 2 kohdan mukaan API:n kanne hylättiin muilta osin.

IV Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

32 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 23.4.2008 ja 19.5.2008 antamilla määräyksillä Tanskan kuningaskunta ja Suomen tasavalta hyväksyttiin väliintulijoiksi asiassa C-514/07 P tukemaan Ruotsin kuningaskunnan vaatimuksia.

33 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 23.4.2008 antamalla määräyksellä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi asioissa C-528/07 P ja C-532/07 P tukemaan komission vaatimuksia.

34 Lopuksi yhteisöjen tuomioistuimen presidentti päätti 7.1.2009 antamallaan määräyksellä yhdistää asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

V Asianosaisten vaatimukset

A *Asia C-514/07 P, Ruotsi vastaan API ja komissio*

35 Ruotsin kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 2 kohdan sekä riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan sekä velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

36 API vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on vahvistanut komission oikeuden olla ilmaisematta tietoja kirjelmistään asioissa, joissa istuntoa ei vielä ole pidetty,

– kumoaa riidanalaisen päätöksen ne osat, joita ei aikaisemmin ole kumottu valituksenalaisella tuomiolla, tai toissijaisesti palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta asia ratkaistaisiin unionin tuomioistuimen tuomion mukaisesti, ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jotka ovat aiheutuneet API:lle muutoksenhakuasteessa.

37 Tanskan kuningaskunta vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 2 kohdan sekä riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin ”ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, koska se ei ole asettanut tiukkaa vaatimusta siitä, että kukin tutustumispyynnön kohteena oleva asiakirja on arvioitava konkreettisesti sen määrittämiseksi, voidaanko asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan mukaista poikkeusta soveltaa”.

38 Suomen tasavalta on vaatinut istunnossa unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 2 kohdan.

39 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– vahvistaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä vahvistetaan riidanalainen päätös evätä API:lta oikeus tutustua sen pyytämiin asiakirjoihin

– velvoittaa API:n korvaamaan komissiolle ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakuasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut ja

– velvoittaa Ruotsin kuningaskunnan korvaamaan komissiolle muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

B *Asia C-528/07 P, API vastaan komissio*

40 API vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on vahvistanut komission oikeuden olla ilmaisematta tietoja sen kirjelmistä asioissa, joissa on vielä pidettävä istunto,

– kumoaa riidanalaisen päätöksen ne osat, joita ei aikaisemmin ole kumottu valituksenalaisella tuomiolla, tai toissijaisesti palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta se ratkaistaisiin unionin tuomioistuimen tuomion mukaisesti, ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

41 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– vahvistaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä vahvistetaan riidanalainen päätös evätä API:lta oikeus tutustua sen pyytämiin asiakirjoihin

– velvoittaa API:n korvaamaan komissiolle sekä ensimmäisessä oikeusasteessa että muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut ja

– velvoittaa Ruotsin kuningaskunnan korvaamaan komissiolle muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

42 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen.

C *Asia C-532/07 P, komissio vastaan API*

43 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä kumotaan riidanalainen päätös, jolla evätään API:lta oikeus saada tutustua tiettyihin asiakirjoihin istuntopäivästä lähtien kaikkien kanteiden osalta, lukuun ottamatta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvää kannetta

– ratkaisee lopullisesti kyseessä olevan valituksen kohteena olevat kysymykset ja

– velvoittaa API:n korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut, jotka liittyvät kyseiseen asiaan ja nyt käsiteltävänä olevaan valitukseen.

44 API vaatii, että unionin tuomioistuin

– toteaa ensimmäisen valitusperusteen yhden osan tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuvan, koska siinä ei ilmoiteta täsmällisesti niitä valituksenalaisen tuomion kohtia, joiden kumoamista komissio vaatii,

– toteaa toisen valitusperusteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttuvan

– toissijaisesti hylkää valituksen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa komission korvaamaan API:lle valitukseen vastaamisesta syntyneet oikeudenkäyntikulut.

45 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

– toteaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehneen oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa, että istunnon pitämisen jälkeen komissiolla on velvollisuus arvioida tapauskohtaisesti kukin kirjelmä lausuakseen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun tuomioistuinkäsittelyjä koskevan poikkeuksen soveltamisesta, ja

– kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on kumonnut riidanalaisen päätöksen sikäli kuin siinä on evätty API:n pyyntö saada tutustua kirjelmiin, jotka komissio on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimessa open skies -tapausten yhteydessä.

VI Valitukset

46 Ensin on käsiteltävä asiassa C-532/07 P tehtyä valitusta ja sen jälkeen yhdessä asioissa C-514/07 P ja C-528/07 P tehtyjä valituksia.

A *Komission tekemä valitus (asia C-532/07 P)*

47 Komissio esittää valituksensa tueksi kolme perustetta, jotka koskevat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen ja kolmannen luetelmakohdan rikkomista.

1. Ensimmäinen valitusperuste

48 Ensimmäisellä valitusperusteellaan komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan tuomioistuinkäsittelyjä koskevaa poikkeusta niin, että toimielinten täytyy tutkia tapauskohtaisesti kirjelmiin tutustumista koskevat pyynnöt, jotka on esitetty muiden kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien tuomioistuinmenettelyjen yhteydessä, ja että niiden on toimittava näin istuntopäivästä lähtien.

a) Asianosaisten lausumat

49 Tämän perusteen tueksi komissio väittää ensinnäkin, että tällainen tulkinta tuo esiin ristiriidan valituksenalaisessa tuomiossa. Tunnustettuaan tutustumisoikeutta koskevan yleisen poikkeuksen olemassaolon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin rajoittaa sen soveltamisen istuntoajankohtaa edeltävään aikaan ja antaa sille näin ollen virheellisesti ratkaisevan merkityksen. Tosiasiassa oikeudenkäynnin moitteeton sujuminen sekä vaatimus komission asiamiehiin kohdistuvan ulkopuolisen vaikutuksen välttämisestä – ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tukeutunut näihin seikkoihin perustellakseen sitä, että kyseistä poikkeusta sovelletaan istuntoon asti – oikeuttavat sen, että tätä poikkeusta sovelletaan koko menettelyn ajan ja siten tuomion julistamiseen asti.

50 Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole ottanut huomioon hyvän lainkäytön taikka oikeudenkäynnissä mainittujen muiden henkilöiden kuin asianosaisten tai väliintulijoiden etua. Erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole ottanut huomioon yhteisöjen tuomioistuinten luomaa käytäntöä, jonka mukaan ne voivat omasta aloitteestaan jättää mainitsematta oikeudenkäynnin asianosaisten tai muun siihen osallistuvan henkilön nimen tai muita asiaan liittyviä tietoja, jotka normaalisti olisi julkaistava.

51 Kolmanneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on komission mukaan sivuuttanut sekä EY 255 artiklan, jossa ei viitata unionin tuomioistuimeen, että yhteisöjen tuomioistuinten työjärjestysten asiaan liittyvät keskeiset määräykset, joista ilmenee, ettei yleisöllä ole oikeutta tutustua oikeudenkäyntiasian asiakirja-aineistoon kuuluviin asiakirjoihin.

52 Neljänneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole ottanut huomioon oikeudenkäynnin muiden asianosaisten kuin komission intressejä. Kun otetaan huomioon, että erityisesti kanneasioissa yhden asianosaisen kirjelmissä viitataan väistämättä muiden asianosaisten asiakirjojen, joihin niissä vastataan, sisältöön, komission velvollisuudesta antaa tietoja kirjelmiensä sisällöstä olisi väistämättä vaikutus toisen asianosaisen oikeuteen valvoa näin annetusta oikeudesta saada tutustua sen omiin kirjelmiin ja väitteisiin.

53 Viidenneksi asetuksen N:o 1049/2001 valmisteluasiakirjoista ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä ei ole halunnut sulkea kyseisen asetuksen soveltamisalasta kokonaan pois toimielinten yksinomaan tuomioistuinkäsittelyjä varten laatimia ja hallussaan pitämiä asiakirjoja.

54 Kuudenneksi ja viimeksi komissio katsoo, että ratkaisu, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päätynyt, on ristiriidassa oikeuskäytännön kanssa – erityisesti yhdistetyissä asioissa C-174/98 P ja C-189/98 P, Alankomaat ja van der Wal vastaan komissio, 11.1.2000 annetun tuomion (Kok., s. I-1) kanssa, jossa yhteisöjen tuomioistuin korosti, että komissio, jolle on jätetty pyyntö saada tutustua asiakirjoihin, voi joutua tiedustelemaan asiaa kansalliselta tuomioistuimelta ennen kuin se mahdollisesti antaa tietoja kyseisistä asiakirjoista, sillä tällainen ratkaisu edellyttää toimielimen tekevän yksinään päätöksen tietojen ilmaisemisesta kaikista asiakirjoista, jotka liittyvät vireillä olevaan asiaan ja jotka on esitetty yhteisöjen tuomioistuimille tai joita nämä ovat laatineet. Tämä olisi ristiriidassa sen kanssa, että toimielimen on kunnioitettava muiden asianosaisten oikeutta puolustaa etujaan yhteisöjen tuomioistuimissa ja noudatettava näiden työjärjestyksiä.

55 Yhdistynyt kuningaskunta lisää komission päätelmien tueksi ensinnäkin sen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lausunut ultra petita todetessaan valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa, että ”istunnon pitämisen jälkeen komissiolla on velvollisuus arvioida konkreettisesti kutakin pyydettyä asiakirjaa tarkistaakseen sen erityisen sisällön perusteella, voidaanko tietoja sen sisällöstä antaa vai vahingoittaisiko niiden antaminen sitä tuomioistuinkäsittelyä, johon kyseinen asiakirja liittyy”. Saman tuomion 75 kohdasta ilmenee, että API ei ollut kumoamiskanteessaan pyytänyt

ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta tutkimaan kysymystä asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevista hakemuksista, jotka oli jätetty istunnon ja tuomion antamisen välisenä aikana, koska yhdessäkään kyseessä olevista kolmesta asiasta (eli asiassa T-209/01, Honeywell v. komissio, asiassa T-201/01, General Electric v. komissio, ja asiassa C-203/03, komissio v. Itävalta) istuntoa ei ollut vielä pidetty silloin, kun API oli pyytänyt saada tutustua komission kirjelmiin.

56 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo tämän jälkeen, että toimielinten täytyy voida tukeutua tiettyihin asiakirjaluokkiin päteviin yleisiin olettamiin ja että tietojen ilmaiseminen näistä kirjelmistä on luonnostaan erilaista kuin tietojen ilmaiseminen sisäisestä hallinnollisesta asiakirjasta. Tämän vahvistaa yhteisön lainsäätäjän tuomioistuinkäsittelyjä koskeville asiakirjoille varaama kohtelu; näiden asiakirjojen erityisluonnetta kuvastaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetty poikkeus. Lopuksi Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan on epäasiallista ja hyvän lainkäytön kannalta haitallista, että tuomioistuinkäsittelyt altistettaisiin ulkopuoliselle vaikutukselle.

57 API vastaa kuhunkin väitteeseen, jotka komissio on esittänyt ensimmäisen perusteen tueksi.

58 Ensinnäkin kaikki mahdollinen ulkopuolinen vaikutus komission edustajiin johtuu API:n mukaan ainoastaan tuomioistuinkäsittelyjen julkisesta luonteesta eikä voi oikeuttaa ratkaisua, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päätynyt. Joka tapauksessa tämä perustelu on ristiriidassa sen kanssa, että on välttämätöntä tulkita suppeasti asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevia poikkeuksia, ja ratkaisu, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päätynyt, on ristiriidassa mahdollisimman laajaa oikeutta tutustua toimielinten asiakirjoihin koskevan periaatteen kanssa, koska suullista käsittelyä koskeva kertomus ja istunto itsessään eivät riitä takaamaan avoimuutta näin saatavien tietojen epätäydellisyyden vuoksi.

59 Toiseksi API:n mukaan unionin tuomioistuimen käytäntö, jossa jätetään mainitsematta kantajan tai muun oikeudenkäynnin osapuolen nimi, sekä kyseisen käytännön kodifiointi virkamiestuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 4 kohtaan eivät voi oikeuttaa poikkeamaan asetuksesta N:o 1049/2001 johtuvista velvoitteista, koska jälkimmäinen on normatiivisesti ylempiasteinen.

60 Kolmanneksi asiakirjat, joihin API haluaa tutustua, kuuluvat selvästi EY 255 artiklan soveltamisalaan, koska ne ovat komission hallussa olevia ja sen laatimia asiakirjoja. Toisin sanoen API ei pyydä saada tutustua unionin tuomioistuimen hallussa oleviin asiakirjoihin, joihin EY 255 artiklassakaan ei viitata. Joka tapauksessa komission tätä koskeva väite on jätettävä tutkimatta, koska siinä ei täsmennetä valituksenalaisen tuomion riitautettuja osia.

61 Neljänneksi API:n mukaan komissio ei ole täsmentänyt, mitkä ovat ne kolmansien intressit, joita tietojen ilmaiseminen kyseessä olevista asiakirjoista voisi loukata, ja lisäksi se ei ota erityisesti huomioon mahdollisuutta myöntää osittainen oikeus tutustua niihin eikä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti säädettyä menettelyä kolmansien intressien säilyttämiseksi.

62 Viidenneksi API jakaa komission näkemyksen siitä, että toimielinten hallussa yksinomaan tuomioistuinkäsittelyjä varten olevia asiakirjoja ei ole suljettu asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisalan ulkopuolelle. Erityisesti API huomauttaa menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaatteesta, että riidan osapuoli ei tosiasiassa joudu huonompaan asemaan sillä perusteella, että sen kirjelmistä annetaan tietoja, ja että osapuolten välillä mahdollisesti vallitseva epäsymmetria on vain väistämätön ja välttämätön seuraus itse asetuksen N:o 1049/2001 olemassaolosta. Joka tapauksessa on aina mahdollista antaa oikeus tutustua asiakirjoihin osittain, ja se olisi asetettava etusijalle täydelliseen tutustumisoikeuden epäämiseen nähden.

63 Kuudenneksi ja viimeiseksi API:n mukaan edellä mainitussa asiassa Alankomaat ja van der Wal vastaan komissio annettu tuomio, johon komissio viittaa, on merkityksetön nyt käsiteltävässä asiassa, sillä kyse ei ole periaatteellisesta tuomiosta, jonka perusteella voitaisiin vahvistaa yleinen kielto tutustua tiettyihin asiakirjaluokkiin.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

64 Aluksi on hylättävä Yhdistyneen kuningaskunnan väite, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi lausunut ultra petita katsoessaan valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa, että ”istunnon pitämisen jälkeen komissiolla on velvollisuus arvioida konkreettisesti kutakin pyydettyä asiakirjaa tarkistaakseen sen erityisen sisällön perusteella, voidaanko tietoja sen sisällöstä antaa vai vahingoittaisiko niiden antaminen sitä tuomioistuinkäsittelyä, johon kyseinen asiakirja liittyy”.

65 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vaikka tuomioistuimen tarvitsee ottaa kantaa vain asianosaisten vaatimuksiin, koska asianosaisten asiana on määrittää oikeusriidan laajuus, se ei ole sidottu pelkästään asianosaisten vaatimustensa tueksi esittämiin väitteisiin, sillä muuten se saattaisi joutua perustamaan ratkaisunsa virheellisiin oikeudellisiin näkökohtiin (ks. asia C-470/02 P, UER v. M6 ym., määräys 27.9.2004, 69 kohta).

66 Nyt käsiteltävässä asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tullut valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa esittämäänsä päätelmään tutkimalla API:n kumoamiskanteensa tueksi esittämät väitteet, jotka koskevat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan rikkomista. Kyseinen kohta sisältää näin ollen vain sen päättelyn kehittelyn, jonka perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päätynyt hylkäämään API:n sille esittämän perusteen.

67 Oikeuskäytännössä on kuitenkin todettu, ettei tällaisen kehittelyn perusteella yksinään voida katsoa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi poikennut riidan kohteesta ja että se olisi lausunut ultra petita (ks. vastaavasti asia C-252/96 P, parlamentti v. Gutiérrez de Quijano y Lloréns, tuomio 19.11.1998, Kok., s. I-7421, 34 kohta sekä em. asia UER v. M6 ym., määräyksen 74 kohta).

68 Kun tämä on täsmennetty, komission nyt käsiteltävän perusteen tueksi esittämien väitteiden osalta on muistutettava, että asetuksen N:o 1049/2001 ensimmäisen perustelukappaleen mukaisesti asetus liittyy 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. Kuten asetuksen toisessa perustelukappaleessa muistutetaan, yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin liittyy toimielinten demokraattisuuteen (ks. yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4723, 34 kohta).

69 Tämän vuoksi asetuksella N:o 1049/2001 pyritään antamaan yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, kuten sen neljännestä perustelukappaleesta ja 1 artiklasta käy ilmi (ks. asia C-266/05 P, Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007, Kok., s. I-1233, 61 kohta; asia C-64/05 P, Ruotsi v. komissio, tuomio 18.12.2007, Kok., s. I-11389, 53 kohta; em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 33 kohta ja asia C-139/07 P, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomio 29.6.2010, Kok., s. I-5885, 51 kohta).

70 Tähän oikeuteen sovelletaan kuitenkin tiettyihin yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin syihin perustuvia rajoituksia (ks. em. asia Sison v. neuvosto, tuomion 62 kohta ja em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 53 kohta).

71 Tarkemmin sanoen ja mainitun asetuksen 11 perustelukappaleen mukaisesti 4 artiklassa säädetään, että toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi kyseisellä artiklalla suojattuja etuja.

72 Näin ollen päättäessään evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, toimielimen on lähtökohtaisesti selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyllä poikkeuksella, johon kyseinen toimielin vetoaa (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 49 kohta ja em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 53 kohta).

73 Nämä poikkeukset tosin poikkeavat yleisön mahdollisimman laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevasta periaatteesta, joten niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. em. asia Sison v. neuvosto, tuomion 63 kohta; em. asia Ruotsi v. komissio, tuomion 66 kohta ja em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 36 kohta).

74 Toisin kuin API väittää, oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että kyseinen toimielin voi käyttää tässä perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin (ks. em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 50 kohta ja em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 54 kohta).

75 Nyt käsiteltävässä asiassa kukaan asianosaisista ei kuitenkaan ole kiistänyt sitä päätelmää, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt valituksenalaisen tuomion 75 kohdassa, jonka mukaan komissio on laatinut kirjelmät, joihin on pyydetty saada tutustua, asianosaisena kolmessa kanneasiassa, jotka olivat vireillä vielä

riidanalaisen päätöksen tekopäivänä, ja että kutakin kirjelmää voidaan tästä syystä pitää samaan asiakirjaryhmään kuuluvana.

76 Näin ollen on tarkistettava, voidaanko näiden yleisluonteisten toteamusten perusteella päätellä, että komissiolla oli oikeus tukeutua olettamaan, jonka mukaan tietojen ilmaiseminen mainituista asiakirjoista vahingoittaisi tuomioistuinkäsittelyjen suojaa, ja että sillä oli oikeus olettaa näin olematta velvollinen arvioimaan konkreettisesti kunkin asiakirjan sisältöä.

77 Tässä yhteydessä on aluksi todettava, että unionin tuomioistuimelle tuomioistuinmenettelyssä toimitetuilla kirjelmillä on aivan erityisiä ominaisuuksia, koska ne liittyvät luonteeltaan pikemminkin unionin tuomioistuimen tuomiovallan käyttöön kuin komission hallinnolliseen toimintaan; lisäksi jälkimmäinen toiminta ei vaadi yhtä laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin kuin yhteisön toimielimen lainsäädäntötoiminta (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 60 kohta).

78 Kyseiset kirjelmät on laadittu yksinomaan mainittua tuomioistuinmenettelyä varten, ja ne ovat keskeinen osa sitä. Kantaja nimittäin rajaa kannekirjelmällä riidan kohteen, ja erityisesti tuomioistuinmenettelyn kirjallisessa vaiheessa – koska suullinen vaihe ei ole pakollinen – asianosaiset esittävät unionin tuomioistuimelle seikat, joiden perusteella se antaa ratkaisunsa.

79 Perustamissopimusten asiaa koskevien määräysten sanamuodosta ja asetuksen N:o 1049/2001 rakenteesta sekä tätä alaa koskevan unionin säännöstön tavoitteista ilmenee kuitenkin, että tuomiovallan käyttö sellaisenaan on suljettu tällä säännöstöllä vahvistetun asiakirjoihin tutustumisoikeuden soveltamisalan ulkopuolelle.

80 Ensinnäkin perustamissopimusten asiaa koskevien määräysten osalta EY 255 artiklan sanamuodosta ilmenee erittäin selvästi, että sillä määrätyt avoimuusvelvoitteet eivät koske unionin tuomioistuinta.

81 Tämän rajauksen tavoite ilmenee vieläkin selvemmin SEUT 15 artiklasta, jolla on korvattu EY 255 artikla; sen 3 kohdan neljännessä alakohdassa avoimuusperiaatteen soveltamisalaa tosin laajennetaan, mutta siinä täsmennetään, että unionin tuomioistuimeen sovelletaan avoimuusvelvoitteita vain sen hoitaessa hallinnollisia tehtäviä.

82 Tästä seuraa, että unionin tuomioistuimen sulkeminen pois niiden toimielinten joukosta, joihin EY 255 artiklan mukaan sovelletaan avoimuusvelvoitteita, on perusteltua juuri sen tuomiovallan luonteen vuoksi, jota sen on EY 220 artiklan mukaan käytettävä.

83 Tätä tulkintaa vahvistaa myös asetuksen N:o 1049/2001 – jonka oikeudellisena perustana on juuri EY 255 artikla – rakenne. Kyseisen asetuksen 1 artiklan a alakohdassa täsmennetään asetuksen soveltamisala, ja unionin tuomioistuin suljetaan siinä vahvistetun avoimuusvelvoitteen alaisten toimielinten ulkopuolelle jättämällä se mainitsematta, kun taas saman asetuksen 4 artiklassa vahvistetaan nimenomaan tuomioistuinkäsittelyjen suojaamiseksi poikkeus oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin.

84 Näin ollen sekä EY 255 artiklasta että asetuksesta N:o 1049/2001 seuraa, että avoimuusvelvoitteen soveltamisen rajoituksilla tuomiovallan käyttöön nähden on sama tavoite eli sen takaaminen, että oikeutta tutustua toimielinten asiakirjoihin käytetään tuomioistuinkäsittelyjen suojaa vahingoittamatta.

85 Tuomioistuinkäsittelyjen suojaaminen merkitsee erityisesti sitä, että varmistetaan menettelyllisen yhdenvertaisuuden ja hyvän lainkäytön periaatteen noudattaminen.

86 Yhtäältä menettelyllisestä yhdenvertaisuudesta on todettava, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on keskeisin osin todennut valituksenalaisen tuomion 78 kohdassa, että jos komission kirjelmien pitäisi olla julkisen keskustelun kohteena, niihin kohdistettu kritiikki saattaisi tosiasiallisesta oikeudellisesta sisällöstään riippumatta vaikuttaa komission unionin tuomioistuimessa puoltamaan kantaan.

87 Lisäksi tällainen tilanne saattaa vääristää unionin tuomioistuimissa riita-asian osapuolten välistä välttämätöntä tasapainoa, joka on menettelyllisen yhdenvertaisuuden perusta, koska tietojen ilmaisemisvelvollisuus koskee ainoastaan kyseessä olevaa toimielintä, jolle on esitetty pyyntö tutustua sen asiakirjoihin, eikä kaikkia oikeudenkäynnin asianosaisia.

88 On myös muistutettava, että menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaate, kuten kontradiktorisen menettelyn periaatekin, on vain oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin käsitteen välitön seuraus (ks. analogisesti asia C-305/05, Ordre des barreaux francophones et germanophone ym., tuomio 26.6.2007, Kok., s. I-5305, 31 kohta; asia C-89/08 P, komissio v. Irlanti ym., tuomio 2.12.2009, Kok., s. I-11245, 50 kohta ja asia C-197/09 RX-II, Uudelleenkäsittely M v. lääkevirasto, tuomio 17.12.2009, Kok., s. I-12033, 39 ja 40 kohta).

89 Kuten oikeuskäytännössä on kuitenkin jo katsottu, kontradiktorista periaatetta on sovellettava kaikkiin unionin tuomioistuimissa vireille saatetun oikeudenkäynnin asianosaisiin näiden oikeudellisesta asemasta riippumatta. Myös unionin toimielimet voivat siis vedota siihen silloin, kun ne ovat tällaisen oikeudenkäynnin asianosaisia (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Irlanti ym., tuomion 53 kohta).

90 API väittää siis virheellisesti, ettei komissio julkisena toimielimenä voisi vedota menettelylliseen yhdenvertaisuuteen, koska tämä oikeus kuuluu vain yksityisille.

91 Asetuksessa N:o 1049/2001 itsessään tosin asetetaan avoimuusvelvoitteet vain siinä luetelluille toimielimille, kuten API toteaa. Tällaisten velvoitteiden asettamisesta vain kyseisille toimielimille ei kuitenkaan voi seurata vireillä olevien tuomioistuinmenettelyjen yhteydessä sitä, että toimielinten menettelyllinen asema vaarantuu menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaatteeseen nähden.

92 Toisaalta hyvän lainkäytön näkökulmasta tuomiovallan käytön sulkeminen pois asiakirjoja koskevan tutustumisoikeuden soveltamisalalta eri menettelyvaiheita erottelematta on perusteltua, kun otetaan huomioon tarve taata koko tuomioistuinmenettelyn ajan, että asianosaisten välinen mielipiteenvaihto sekä kyseessä olevan tuomioistuimen päätösharkinta sujuvat häiriöttä.

93 Tietojen ilmaisemisesta kyseisistä kirjelmistä seuraisi kuitenkin se, että tuomiovallan käyttöön kohdistuva ulkopuolinen painostus sallittaisiin ja mielipiteenvaihtoa häirittäisiin, vaikka kyse olisi vain yleisön käsityksestä.

94 Näin ollen on tunnustettava yleinen olettama, jonka mukaan tietojen ilmaiseminen toimielimen tuomioistuinmenettelyssä esittämistä kirjelmistä vahingoittaisi tuomioistuinkäsittelyn suojaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetulla tavalla niin kauan kuin menettely on vireillä.

95 Tällaisia tietoja antamalla sivuutettaisiin kyseisen asiakirjaluokan erityispiirteet ja päädyttäisiin siihen, että merkittävään osaan tuomioistuinmenettelyä sovellettaisiin avoimuusperiaatetta. Tästä seuraisi se, että unionin tuomioistuimen sulkeminen EY 255 artiklan mukaisesti avoimuusperiaatteen soveltamisalaan kuuluvien toimielinten ulkopuolelle menettäisi suurelta osin tehokkaan vaikutuksensa.

96 Lisäksi tällainen olettama on perusteltu myös Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön ja unionin tuomioistuinten työjärjestysten perusteella (ks. analogisesti em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 55 kohta).

97 Vaikka unionin tuomioistuimen perussäännön 31 artiklassa määrätäänkin istunnon julkisuudesta, sen 20 artiklan toisen kohdan mukaan oikeudenkäyntiasiakirjat annetaan tiedoksi ainoastaan asianosaisille ja niille toimielimille, joiden päätökset ovat riidan kohteena.

98 Samoin unionin tuomioistuinten työjärjestyksissä määrätään kirjelmien antamisesta tiedoksi vain oikeudenkäynnin asianosaisille. Erityisesti unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 39 artiklassa, unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 45 artiklassa ja unionin virkamiestuomioistuimen työjärjestyksen 37 artiklan 1 kohdassa määrätään, että kannekirjelmä annetaan tiedoksi vain vastaajalle.

99 Näin ollen on todettava, että unionin tuomioistuimen perussäännössä tai mainituissa työjärjestyksissä ei määrätä kolmansien oikeudesta tutustua unionin tuomioistuimelle tuomioistuinmenettelyissä toimitettuihin kirjelmiin.

100 Tämä on syytä ottaa huomioon tulkittaessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta. Jos kolmannet nimittäin voisivat asetuksen N:o 1049/2001 perusteella saada oikeuden tutustua kyseisiin kirjelmiin, unionin tuomioistuimissa käytäviä tuomioistuinmenettelyjä sääntelevä menettelysääntöjen järjestelmä vaarantuisi (ks. analogisesti em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 58 kohta).

101 Tässä yhteydessä merkitystä ei ole API:n väitteellä siitä, että muissa kansallisissa oikeusjärjestelmissä on otettu käyttöön erilaisia ratkaisuja, joissa muun muassa tuomioistuimet sallivat oikeuden tutustua niille jätettyihin asiakirjoihin. Kuten komissio väittää ja kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti todennut valituksenalaisen tuomion 85 kohdassa, unionin tuomioistuinten menettelysäännöissä ei määrätä kolmansien oikeudesta tutustua asianosaisten kirjaamoon jättämiin oikeudenkäyntiasiakirjoihin.

102 Päinvastoin juuri nämä kyseisiin kirjelmiin sovellettavat menettelysäännöt ja se seikka, että sen lisäksi, ettei niissä määrätä oikeudesta saada tutustua oikeudenkäyntiasiakirjoihin, niissä tehdään unionin perussäännön 31 artiklan mukaisesti jopa mahdolliseksi, että istunto voidaan pitää suljetuin ovin tai että tietyt tiedot, kuten asianosaisten nimet, voidaan pitää salassa, antavat aiheen sille olettamalle, että tietojen ilmaiseminen kyseisistä kirjelmistä vahingoittaa tuomioistuinkäsittelyä (ks. analogisesti em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 56–58 kohta).

103 Kuten unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että tällä yleisellä olettamalla ei suljeta pois asianomaisen oikeutta osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu kyseisen olettaman alaan (em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 62 kohta). Nyt käsiteltävässä asiassa valituksenalaisesta tuomiosta ei kuitenkaan ilmene, että API olisi käyttänyt tätä oikeutta.

104 Kaikkien edellä esitettyjen toteamusten perusteella on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että vaikka mainitun olettaman mahdollisesti kumoavia seikkoja ei ollut esitetty, komissiolla oli velvollisuus istunnon jälkeen arvioida konkreettisesti kutakin pyydettyä asiakirjaa tarkistaakseen, vahingoittaako tietojen ilmaiseminen siitä sen erityisen sisällön vuoksi sen tuomioistuinkäsittelyn suojaa, johon ne liittyvät.

105 On kuitenkin todettava, kuten tämän tuomion 66 kohdassa täsmennetään, että valituksenalaisen tuomion 82 kohdan toteamukset ovat vain sen päättelyn kehittelyä, jonka perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päätynyt hylkäämään API:n sille esittämän perusteen. Kyseinen kohta ei sitä vastoin tue mitenkään valituksenalaisen tuomion tuomiolauselmaa.

106 Näin ollen valituksenalaisen tuomion perustelujen tämän kohdan kumoaminen ei johda sen tuomiolauselman kumoamiseen.

2. Toinen valitusperuste

107 Toisella valitusperusteellaan komissio väittää Yhdistyneen kuningaskunnan tukemana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetty tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskeva poikkeus ei mahdollista sitä, että komissio voi EY 226 artiklan mukaisissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä annetun tuomion jälkeen evätä oikeuden tutustua niissä esitettyihin kirjelmiin tutkimatta ensin konkreettisesti näiden asiakirjojen sisältöä.

a) Asianosaisten lausumat

108 Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sivuuttanut sen tosiseikan, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä annetun tuomion jälkeen voidaan toteuttaa täytäntöönpanomenettelyjä, jotka voivat johtaa paitsi EY 228 artiklaan perustuvaan uuteen kanteeseen myös uuteen kirjeenvaihtoon komission ja tuomitun jäsenvaltion välillä, jotta jälkimmäinen noudattaisi unionin oikeutta.

109 Tässä yhteydessä komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen argumentit, joiden mukaan EY 228 artiklaan perustuvalla kanteella on eri kohde ja se riippuu tulevaisuudessa esiintyvistä ja epävarmoista seikoista, ovat puhtaasti muodollisia eikä niissä oteta huomioon komission ja jäsenvaltioiden välisen vuoropuhelun todellisuutta.

110 Komissio lisää, että evätessään API:n oikeuden tutustua kyseessä oleviin kirjelmiin open skies -tapauksissa se kohtasi ratkaisemattoman periaatteellisen kysymyksen, jonka suhteen sillä oli velvollisuus edustaa Euroopan yhteisöä neuvotteluissa, joita sen oli käytävä samanaikaisesti jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa. Komissio selitti istunnossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle, että tietojen ilmaiseminen sen kirjelmistä kyseisiä asioita koskevan tuomion julistamisen jälkeen olisi vahingoittanut näitä neuvotteluja, joiden kohteena oli ilmakuljetuksia koskevan uuden kansainvälisen sopimuksen tekeminen.

111 Sen sijaan API:n mukaan valituksessa ei selitetä syitä siihen, miksi jäsenvaltioiden kanssa käytävän ”vuoropuhelun todellisuus” vaarantuisi, jos komissio ilmaisisi tietoja kirjelmistään unionin tuomioistuimen antaman tuomion jälkeen, eikä sitä, miksi sen ”rooli perustamissopimusten vartijana” heikentyisi, jos tällaisia tietoja ilmaistaisiin. Jos komissio ei voi vedota erityisiin seikkoihin, jotka oikeuttavat tietojen ilmaisemista koskevan jonkin poikkeuksen soveltamisen, kirjelmistä olisi ilmaistava tietoja. Tämä

argumentti on joka tapauksessa jätettävä tutkimatta, koska siinä ainoastaan toistetaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa jo esitetyt argumentit.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

112 Komission toinen valitusperuste sisältää kaksi osaa, ja sillä komissio moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta pääosin siitä, että se on virheellisesti katsonut, ettei asiakirjoihin, jotka liittyvät komission EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn puitteissa suorittamiin tutkintatoimiin, sovelleta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaista poikkeusta enää sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin on antanut asian ratkaisemiseen johtaneen tuomionsa.

113 Komissio väittää tämän perusteen ensimmäisessä osassa, että syyt, joiden perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on päätellyt valituksenalaisen tuomion 142 kohdassa komission tehneen arviointivirheen evätessään oikeuden tutustua open skies -tapauksia koskeviin asiakirjoihin, ovat puhtaasti muodollisia eikä niissä oteta huomioon komission ja jäsenvaltion välisen vuoropuhelun todellisuutta.

114 Komissio moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta lähtökohtaisesti siitä, että se on arvioinut väärin EY 226 artiklan ja EY 228 artiklan välistä oikeudellista suhdetta ja aliarvioinut näiden määräysten mukaisten menettelyjen välisen yhteyden merkittävyyttä käsitellessään kahta toisiaan seuraavaa ja toisiinsa liittyvää menettelyä, jotka koskevat saman jäsenvaltion samaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä.

115 Toisin kuin API väittää, komissio ei pelkästään toista ensimmäisessä oikeusasteessa esittämiään väitteitä, vaan se pyrkii kyseenalaistamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemän arvioinnin.

116 Kun asianosainen riitauttaa tavan, jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut tai soveltanut unionin oikeutta, ensimmäisessä oikeusasteessa tutkitut oikeuskysymykset voidaan valitusasiassa käsitellä uudelleen. Muutoksenhakumenettelyn tarkoitus jäisi nimittäin osittain toteutumatta, jollei valittaja voisi tällä tavoin perustaa valitustaan perusteisiin ja perusteluihin, jotka on esitetty jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa (ks. asia C-234/02 P, oikeusasiamies v. Lamberts, tuomio 23.3.2004, Kok., s. I-2803, 75 kohta).

117 Näin ollen toisen perusteen ensimmäinen osa on otettava tutkittavaksi.

118 Pääasiaratkaisusta on todettava, että EY 226 ja EY 228 artiklassa määrätyillä menettelyillä on kyllä sama tavoite eli unionin oikeuden tehokkaan soveltamisen varmistaminen, mutta ne ovat silti kaksi eri menettelyä, joilla on eri kohteet.

119 EY 226 artiklalla käyttöön otetun menettelyn tarkoituksena on todeta ja saada loppumaan jäsenvaltion menettely, jolla se rikkoo unionin oikeutta (ks. yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok., s. 321, Kok. Ep. IV, s. 311, 27 kohta ja asia C-456/05, komissio v. Saksa, tuomio 6.12.2007, Kok., s. I-10517, 25 kohta), kun taas EY 228 artiklassa määrätyn menettely kohde on paljon rajatumpi, eli sen tarkoituksena on vain kannustaa velvoitteensa laiminlyönyttä jäsenvaltiota panemaan täytäntöön jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tuomio (ks. asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.2005, Kok., s. I-6263, 80 kohta).

120 Tästä seuraa, että kun unionin tuomioistuin on todennut EY 226 artiklan nojalla antamallaan tuomiolla, ettei jäsenvaltio ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, kyseisen

jäsenvaltion ja komission välisten neuvottelujen jatkamisen kohteena ei enää ole jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – jonka unionin tuomioistuin juuri on jo todennut – vaan kysymys siitä, täyttyvätkö EY 228 artiklaan perustuvan kanteen nostamiseksi välttämättömät edellytykset.

121 Lisäksi on todettava mahdollisuudesta, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne johtaa sovintoratkaisuun, että kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on todettu EY 226 artiklaan perustuvalla unionin tuomioistuimen tuomiolla, sitä koskeva sovintoratkaisu ei enää ole mahdollinen.

122 Näissä olosuhteissa on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tehnyt mitään oikeudellista virhettä katsoessaan, ettei voida olettaa, että tietojen ilmaiseminen sellaisessa menettelyssä, joka on johtanut EY 226 artiklaan perustuvan tuomion antamiseen, vahingoittaisi tutkintatoimia, jotka voivat johtaa EY 228 artiklaan perustuvan menettelyn aloittamiseen.

123 Edellä todetun perusteella toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

124 Saman perusteen toisella osalla komissio väittää, että tietojen ilmaiseminen open skies -tapauksia koskevista asiakirjoista olisi haitannut neuvotteluja, joita se kävi riidanalaisen päätöksen tekohetkellä yhteisön nimissä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa ilmakuljetuksia koskevan uuden kansainvälisen sopimuksen tekemiseksi, myös sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin oli antanut tuomionsa kyseisissä asioissa.

125 Tästä väitteestä on riittävää todeta, että komissio kyllä väittää valituksessaan korostaneensa tätä seikkaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa pidetyssä

istunnossa, mutta valituksenalaisesta tuomiosta – mitä komissio ei ole kiistänyt tältä osin – ei millään tavoin ilmene, että komissio olisi riidanalaisessa päätöksessä tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vedonnut tarpeeseen pitää kyseiset asiakirjat luottamuksellisina, jottei sen käymiä neuvotteluja sopimuksen tekemiseksi haitattaisi.

126 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että jos asianosaisella olisi oikeus esittää ensi kertaa vasta unionin tuomioistuimessa vaatimuksilleen perusteita ja perusteluja, joihin hän ei ole ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vedonnut, asianosaisella olisi oikeus laajentaa unionin tuomioistuimessa, jonka toimivalta muutoksenhakuasioissa on rajoitettu, kannettaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käsiteltyyn asiaan nähden. Unionin tuomioistuin on siten valitusasioissa toimivaltainen tutkimaan ainoastaan oikeudellisen ratkaisun, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt sille esitetyistä perusteista ja perusteluista (ks. asia C-266/97 P, VBA v. VGB ym., tuomio 30.3.2000, Kok., s. I-2135, 79 kohta; asia C-167/04 P, JCB Service v. komissio, tuomio 21.9.2006, Kok., s. I-8935, 114 kohta ja vastaavasti asia C-150/09 P, Iride ja Iride Energia v. komissio, määräys 21.1.2010, 73 ja 74 kohta).

127 Koska tämä osa on siis jätettävä tutkimatta, toinen valitusperuste on osin hylättävä perusteettomana ja osin jätettävä tutkimatta.

3. Kolmas valitusperuste

a) Asianosaisten lausumat

128 Kolmannella valitusperusteellaan komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan tuomioistuinkäsittelyjen

suojaa koskevaa poikkeusta niin, että toimielinten on tutkittava tapauskohtaisesti jopa tutustumispyynnöt, jotka koskevat jo ratkaistuissa asioissa jätettyjä kirjelmiä, kun niillä on yhteys vielä vireillä olevaan menettelyyn. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut, että komissio voi evätä tietojen ilmaisemisen kirjelmistään, niin kauan kuin niistä ei ole keskusteltu tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, joten sen olisi pitänyt soveltaa samaa päätelmää pyyntöihin, jotka koskevat tietojen ilmaisemista asiakirjoista, jotka on toimitettu jo ratkaistuissa asioissa mutta joilla on yhteys vielä vireillä oleviin muihin asioihin. Tämä olisi perusteltua sitäkin suuremmalla syyllä, kun päätetyn asian asianosaiset ja siihen liittyvän vielä vireillä olevan asian asiaosaiset eivät ole samoja.

129 API väittää tästä, että oikeudella saada tutustua osittain tai kokonaisuudessaan kirjelmiin, jotka on toimitettu jo ratkaistun asian yhteydessä, ei ole vaikutusta komission mahdollisuuteen puolustautua vielä vireillä olevassa myöhemmässä asiassa, vaikka asiat liittyisivätkin toisiinsa.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

130 Aluksi on todettava, että tämän tuomion 68–104 kohdassa esitetyistä syistä tietojen ilmaisemisen kirjelmistä, jotka on toimitettu vireillä olevassa tuomioistuinmenettelyssä, voidaan olettaa vahingoittavan tuomioistuinkäsittelyn suojaa siksi, että ne ovat perusta unionin tuomioistuimen tuomiovallan käytölle, mutta näin ei ole silloin, kun menettely on päätetty tuomioistuimen ratkaisulla.

131 Jälkimmäisessä tapauksessa ei ole enää syytä olettaa, että tietojen ilmaiseminen kirjelmistä vahingoittaisi unionin tuomioistuimen tuomiovallan käyttöä, koska tuomiovallan käyttö on menettelyn päättymisen jälkeen lakannut.

132 Ei tosin voida sulkea pois sitä, kuten komissio on väittänyt, että tietojen ilmaiseminen kirjelmistä, jotka koskevat päätettyä tuomioistuinmenettelyä mutta jotka liittyvät vielä vireillä olevaan toiseen menettelyyn, voisi uhata vahingoittaa jälkimmäistä menettelyä erityisesti silloin, kun sen asianosaiset eivät ole samoja kuin päätetyn käsittelyn asianosaiset. Tällaisessa tilanteessa tietojen ilmaiseminen komission väitteistä vireillä olevassa menettelyssä saattaa vahingoittaa tuomioistuinkäsittelyä, jos komissio on käyttänyt samoja argumentteja oikeudellisen kantansa tukemiseksi kummassakin käsittelyssä.

133 Tällainen riski riippuu kuitenkin useammasta tekijästä, erityisesti kummassakin menettelyssä esitettyjen argumenttien samanlaisuusasteesta. Jos komission kirjelmissä on vain osittain toistoa, tietojen ilmaiseminen niistä vain osittain saattaa riittää vireillä olevan menettelyn vahingoittumisriskin välttämiseksi.

134 Näissä olosuhteissa komissio pystyy ainoastaan tutustuttaviksi pyydettyjen asiakirjojen konkreettisen, tämän tuomion 72 kohdassa mainittujen kriteerien mukaisesti tehtävän tutkimisen perusteella toteamaan, voidaanko tietojen ilmaiseminen niistä evätä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan nojalla.

135 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti katsonut, että mainitussa säännöksessä edellytettyä suojatun intressin vahingoittumista ei voida olettaa ainoastaan sillä perusteella, että kyseessä olevien tuomioistuinmenettelyjen välillä on yhteys.

136 Koska kolmatta perustetta ei näin ollen voida hyväksyä, komission asiassa C-532/07 P tekemä valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

B *Ruotsin kuningaskunnan (asia C-514/07 P) ja API:n (asia C-528/07 P) tekemät valitukset*

137 Asia C-532/07 P koskee yhtäältä oikeutta saada tutustua kirjelmiin, jotka on toimitettu sellaisissa tuomioistuinmenettelyissä, joissa komission päätöksen tekohetkellä on jo pidetty istunto, ja toisaalta oikeutta tutustua asiakirjoihin, jotka on toimitettu sellaisissa jo päätetyissä tuomioistuinmenettelyissä, joiden kohteena on joko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne, jonka käsittelyn päätyttyä vastaajana oleva jäsenvaltio ei vielä noudata unionin oikeutta tai jolla on välitön yhteys muihin vireillä oleviin asioihin, kun taas asioiden C-514/07 P ja C-528/07 P kohteena on oikeus saada tutustua kirjelmiin, jotka on toimitettu tuomioistuinmenettelyissä, joissa komission päätöksen tekohetkellä istuntoa ei vielä ole pidetty.

138 Ruotsin kuningaskunta, jota tukevat Tanskan kuningaskunta ja Suomen tasavalta, sekä API esittävät kumpikin valituksensa tueksi kaksi samaa perustetta, joista toinen koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan rikkomista ja toinen saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdan loppuosan rikkomista.

1. Ensimmäinen valitusperuste

a) Asianosaisten lausumat

139 Tällä valitusperusteellaan Ruotsin kuningaskunta ja API väittävät lähtökohtaisesti, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut väärin asetuksen

N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toista luetelmakohtaa, jossa säädetään tuomioistuinkäsittelyjen suojaa koskevasta poikkeuksesta, katsoessaan, että silloin, kun tutustumispyynnön kohteena ovat kirjelmät, jotka komissio on toimittanut unionin tuomioistuimille tuomioistuinmenettelyissä, jotka eivät vielä ole istuntovaiheessa, kyseisellä toimielimellä on oikeus evätä tietojen ilmaiseminen mainitun poikkeuksen perusteella ilman, että sillä on velvollisuutta tutkia konkreettisesti kunkin sellaisen asiakirjan sisältö, joka siltä on pyydetty tutustuttavaksi.

140 Tämän perusteen tueksi Ruotsin kuningaskunta ja API väittävät aluksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tulkinneen laajasti poikkeusta, jota sen luonteen vuoksi pitäisi tulkita vain suppeasti. Ruotsin hallitus lisää, että tällainen tulkinta ei myöskään ole yhteensoveltuva asetuksen N:o 1049/2001 tavoitteen kanssa, sillä sen tarkoituksena on taata yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin.

141 Tanskan kuningaskunta puolestaan väittää lisäksi, että Ruotsin hallituksen jälkimmäinen väite pätee sitäkin suuremmalla syyllä, kun otetaan huomioon edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annettu tuomio, jossa määritettiin kriteerit, joita toimielinten on noudatettava evätessään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten perusteella oikeuden tutustua asiakirjoihin, ja jonka 35 kohdan mukaan tutustuttaviksi pyydettyjen asiakirjojen konkreettinen tutkiminen on aina välttämätöntä.

142 API:n mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti päätellyt, että tutustuminen komission kirjelmiin voi johtaa siihen, että sen asiamiehet – mutta eivät oikeudenkäynnin muiden asianosaisten edustajat – joutuvat ulkopuolisen ”arvostelujen ja vastalauseiden” kohteeksi. Toisin kuin valituksenalaisen tuomion 80 kohdasta ilmenee, komissiolla ei missään tapauksessa ole oikeutta puolustaa etujaan ”kaikesta ulkopuolisesta painostuksesta riippumatta”. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lisäksi sivuuttanut sen seikan merkityksen, että muissa oikeusjärjestelmissä sallitaan tutustuminen tuomioistuimille toimitettuihin kirjelmiin asian käsittelyn kaikissa vaiheissa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lopuksi virheellisesti vedonnut

tarpeeseen suojata istunnon pitämistä suljetuin ovin koskevan mahdollisen päätöksen tehokasta vaikutusta.

143 Vastauksena näihin väitteisiin komissio toteaa, että asetuksessa N:o 1049/2001 ei säädetä ehdottomasta avoimuudesta ja että näin ollen tutustumisoikeuden mahdollisimman laajan vaikutuksen takaamisen tavoitteen kanssa ristiriidassa ei ole se, että otetaan huomioon tuomioistuinkäsittelyjen moitteettoman sujumisen ja hyvän lainkäytön periaatteen kaltainen yleinen oikeusperiaate.

144 Komissio väittää – ja Yhdistynyt kuningaskunta tukee sitä tässä –, että olisi siten mainitun periaatteen vastaista vaatia toimielintä tutkimaan konkreettisesti ja yksittäin kukin asiakirja, joka siltä on pyydetty tutustuttavaksi, kun on ilmeistä, että kyseinen asiakirja kuuluu asetuksella N:o 1049/2001 säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan erityisesti luonteensa tai erityisen asiayhteyden vuoksi, jossa se on laadittu.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

145 Tällä valitusperusteella API ja Ruotsin kuningaskunta väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toista luetelmakohtaa niin, että toimielimillä on oikeus tutkimatta ennalta konkreettisesti kutakin asiaa tapauskohtaisesti evätä oikeus tutustua kirjelmiin, jotka on toimitettu sellaisissa vireillä olevissa tuomioistuinmenettelyissä, jotka eivät vielä ole istuntovaiheessa.

146 Tästä riittää todeta, että tämän tuomion 68–104 kohdassa esitetyistä syistä komissio voi tukeutua olettamaan siitä, että tietojen ilmaiseminen vireillä olevissa tuomioistuinmenettelyissä toimitetuista kirjelmistä voi vahingoittaa tuomioistuinkäsittelyä mainitun asetuksen 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.

147 Samoista syistä Ruotsin kuningaskunnan ja API:n tämän valitusperusteen yhteydessä esiin tuoma tulkinta, jonka mukaan mainittu säännös ei anna komissiolle oikeutta tällaiseen epäämiseen ennen istuntopäivää, ei ole perusteltu.

148 Näin ollen asioissa C-514/07 P ja C-528/07 P esitetty ensimmäinen valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

2. Toinen valitusperuste

a) Asianosaisten lausumat

149 Tällä valitusperusteella Ruotsin kuningaskunta ja API moittivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on rikkonut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan loppuosaa katsoessaan, että yleisön yleinen etu saada tietoja vireillä olevista tuomioistuinmenettelyistä ei voi olla kyseisessä säännöksessä tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu. API on lisäksi sitä mieltä, että ensimmäisen oikeusasteen

tuomioistuin ei missään tapauksessa ole punninnut tätä etua ja tuomioistuinkäsittelyjen suojan etua, kuten sen olisi pitänyt tehdä. Ruotsin kuningaskunta väittää, että toisin kuin ensimmäisen asteen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 99 kohdassa, tällainen punninta on aina tehtävä luovutettaviksi pyydettyjen asiakirjojen konkreettisesta sisällöstä käsin.

150 Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sitä vastoin lausunut vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti todetessaan, että ylivoimainen yleinen etu, joka huomioon ottaen asiakirjoista on ilmaistava tietoja mainitun säännöksen mukaisesti, eroaa lähtökohtaisesti yleisestä avoimuusperiaatteesta, joka on asetuksen N:o 1049/2001 taustalla.

151 Yhdistynyt kuningaskunta lisää, että tämä valitusperuste johtuu valituksenalaisen tuomion sisällön väärin ymmärtämisestä, koska sen 97–99 kohdasta ilmenee, että tosiasiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on paitsi myöntänyt sen, että oli tarpeen punnita kyseiset edut, myös itse suorittanut tämän punnitsemisen.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

152 Aluksi on todettava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen lausuneen ensin, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan lopussa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu on lähtökohtaisesti erotettava avoimuusperiaatteesta; tämän jälkeen se on valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa täsmentänyt, että se seikka, ettei tutustumisoikeuden pyytäjä vetoa mihinkään näistä periaatteista erilliseen yleiseen etuun, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, ei automaattisesti merkitse, että asiassa esiintyvien etujen punninta ei olisi välttämätöntä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan

”näihin samoihin periaatteisiin vetoaminen voi esillä olevan asian erityisten olosuhteiden vuoksi olla niin välttämätöntä, että se ylittää riidanalaisten asiakirjojen suojan tarpeen”.

153 Näin ollen Ruotsin kuningaskunta ja API väittävät virheellisesti, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sulkenut pois sen, että avoimuusintressi voisi olla mainitussa säännöksessä tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu.

154 Kuten komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 98 ja 99 kohdassa punninnut avoimuusintressiä suhteessa intressiin, joka liittyy tavoitteeseen suojella tuomioistuinkäsittelyjen moitteetonta sujumista kaikelta ulkopuoliselta vaikutukselta.

155 Näin ollen API:n väite, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei olisi toteuttanut mainittua punnintaa, on myös perusteeton.

156 Ruotsin kuningaskunnan väitteestä, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei olisi toteuttanut oikein tätä punnintaa, koska se ei ole ottanut huomioon kyseessä olevien asiakirjojen sisältöä, on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan vain erityisissä olosuhteissa avoimuusperiaatteen voidaan katsoa olevan niin pakottavan tärkeä, että se voi muodostaa ylivoimaisen yleisen edun, joka voi ylittää riidanalaisten asiakirjojen suojelun tarpeen ja siten oikeuttaa tietojen ilmaisemisen niistä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan loppuosassa tarkoitetulla tavalla.

157 Vaikka tällä perusteella olisikin mahdollista oikeuttaa tietojen ilmaiseminen asiakirjoista siitä huolimatta, että sen voidaan olettaa vahingoittavan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla poikkeusjärjestelmällä suojattuja etuja, on todettava valituksenalaisen tuomion 95 kohdasta ilmenevän, että API ainoastaan väittää, että yleisön oikeus saada tietoja merkittävistä yhteisön oikeutta – esimerkiksi kilpailualaa – koskevista kysymyksistä sekä tietyistä poliittisesti mielenkiintoisista kysymyksistä, joista on kyse jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa kanteissa, on tärkeämpi kuin tuomioistuinkäsittelyjen suoja.

158 Näin yleisten näkemysten perusteella ei kuitenkaan voida todeta, että avoimuusperiaate olisi nyt käsiteltävässä asiassa jotenkin erityisen pakottava niin, että se olisi voinut ohittaa kyseessä oleviin asiakirjoihin sisältyvien tietojen saamisen epäämisen oikeuttaneet syyt.

159 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti päätellyt, että API:n esiin tuoma intressi ei voinut oikeuttaa tietojen ilmaisemista kyseessä olevista kirjelmistä ja että näin ollen mainittujen asiakirjojen sisällön konkreettinen tutkiminen ei ollut tarpeen nyt käsiteltävässä asiassa.

160 Kaikkien edellä todettujen seikkojen perusteella myöskään toista valitusperustetta ei voida hyväksyä.

161 Näin ollen sekä Ruotsin kuningaskunnan asiassa C-514/07 P että API:n asiassa C-528/07 P tekemä valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

VII Oikeudenkäyntikulut

162 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin päättää oikeudenkäyntikuluista. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan, jota saman työjärjestyksen 118 artiklan nojalla sovelletaan valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Saman 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

163 Koska Ruotsin kuningaskunta on hävinnyt asian C-514/07 P esittämiensä perusteiden ja vaatimusten osalta, se on komission vaatimusten mukaisesti velvoitettava korvaamaan tätä asiaa koskevat oikeudenkäyntikulut.

164 Koska API on hävinnyt asian C-528/07 P esittämiensä perusteiden ja vaatimusten osalta, se on komission vaatimusten mukaisesti velvoitettava korvaamaan tätä asiaa koskevat oikeudenkäyntikulut.

165 Koska komissio on hävinnyt asian C-532/07 P esittämiensä perusteiden ja vaatimusten osalta, se on API:n vaatimusten mukaisesti velvoitettava korvaamaan tätä asiaa koskevat oikeudenkäyntikulut

166 Jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat väliintulijoina valitusmenettelyissä, vastaavat niihin liittyvistä oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) Valitukset hylätään.

2) Ruotsin kuningaskunta vastaa asiassa C-514/07 P tekemäänsä valitukseen liittyvistä omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komissiolle tässä asiassa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

3) L'Association de la presse internationale ASBL (API) vastaa asiassa C-528/07 P tekemäänsä valitukseen liittyvistä omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Euroopan komissiolle tässä asiassa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

4) Euroopan komissio vastaa asiassa C-532/07 P tekemäänsä valitukseen liittyvistä omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Association de la presse internationale ASBL:lle (API) tässä asiassa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

5) Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat valituksiin liittyvistä omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset