UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

29 päivänä kesäkuuta 2010 *

Asiassa C-28/08 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 23.1.2008,

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

valittajana,

jota tukevat

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään E. Jenkinson ja V. Jackson, avustajanaan barrister J. Coppel, ja

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään B. Driessen ja C. Fekete,

väliintulijoina muutoksenhakuasteessa,

ja jossa valittajan vastapuolena ja muina osapuolina ovat

The Bavarian Lager Co. Ltd, kotipaikka Clitheroe (Yhdistynyt kuningaskunta), edustajinaan solicitor J. Webber ja solicitor M. Readings,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään B. Weis Fogh,

Suomen tasavalta, asiamiehenään J. Heliskoski, ja

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehenään K. Petkovska,

väliintulijoina muutoksenhakuasteessa, sekä

Euroopan tietosuojavaltuutettu, asiamiehinään H. Hijmans, A. Scirocco ja H. Kranenborg,

väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

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

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.6.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.10.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii muutoksenhaussaan, että unionin tuomioistuin kumoaa Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-194/04, Bavarian Lager vastaan komissio, 8.11.2007 antaman tuomion (Kok., s. II-4523; jäljempänä valituksenalainen tuomio) siltä osin kuin sillä kumottiin 18.3.2004 tehty komission päätös (jäljempänä riidanalainen päätös), jolla oli hylätty The Bavarian Lager Co. Ltd:n (jäljempänä Bavarian Lager) hakemus saada tutustua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä 11.10.1996 pidetyn kokouksen (jäljempänä 11.10.1996 pidetty kokous) täydelliseen pöytäkirjaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 95/46/EY (EYVL L 281, s. 31) velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan yksilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien, erityisesti oikeuden yksityisyyteen, kunnioittaminen henkilötietojen käsittelyssä, jotta varmistetaan henkilötietojen vapaa liikkuvuus Euroopan yhteisössä.

3 Yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001 (EYVL 2001, L 8, s. 1) annettiin EY 286 artiklan perusteella.

4 Asetuksen N:o 45/2001 1, 2, 5, 7, 8, 12, 14 ja 15 perustelukappaleessa tai näiden perustelukappaleiden osissa todetaan seuraavaa:

”(1) [EY] 286 artiklassa määrätään, että yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettuja yhteisön säädöksiä sovelletaan yhteisön toimielimiin ja elimiin.

(2) Kehittyneessä henkilötietojen suojajärjestelmässä on vahvistettava paitsi rekisteröityjen oikeudet ja henkilötietoja käsittelevien velvollisuudet myös asianmukaiset seuraamukset tietosuojaa loukanneille sekä asetettava riippumaton valvontaviranomainen.

– –

(5) Asetus on tarpeen täytäntöönpanokelpoisten oikeuksien antamiseksi yksilöille – –

– –

(7) Suojeltavia ovat henkilöt, joiden henkilötietoja yhteisöjen toimielimet tai elimet käsittelevät missä tahansa yhteydessä – –

(8) Tietosuojaperiaatteita olisi sovellettava kaikkiin tietoihin, jotka koskevat tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa henkilöä. – –

– –

(12) Yksilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojelua henkilötietojen käsittelyssä koskevien sääntöjen johdonmukainen ja yhtenäinen soveltaminen olisi varmistettava koko yhteisössä.

– –

(14) Tämän vuoksi olisi annettava yhteisöjen toimielimiä ja elimiä velvoittavia säännöksiä. Näitä säännöksiä olisi sovellettava kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, jota yhteisöjen toimielimet ja elimet suorittavat, jos käsittely suoritetaan yhteisön oikeuden soveltamisalaan kokonaan tai osittain kuuluvien toimien toteuttamiseksi.

(15) Kun yhteisöjen toimielimet ja elimet käsittelevät henkilötietoja tämän asetuksen soveltamisalaan kuulumattomien, erityisesti [EU-]sopimuksen[, sellaisena kuin se oli ennen Lissabonin sopimusta,] V ja VI osastossa tarkoitettujen toimien toteuttamiseksi, yksilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojelu varmistetaan noudattamalla [tämän EU-]sopimuksen 6 artiklan määräyksiä. Oikeutta tutustua asiakirjoihin sekä henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin tutustumisen edellytyksiä koskevat säännökset annetaan [EY] 255 artiklan perusteella, jonka soveltamisala ulottuu [kyseisen EU-]sopimuksen V ja VI osastoihin."

5 Asetuksen N:o 45/2001 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksilla tai niiden nojalla perustetut toimielimet ja elimet, jäljempänä ’yhteisöjen toimielimet ja elimet’, suojelevat tämän asetuksen mukaisesti luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia sekä erityisesti heidän oikeuttaan yksityisyyteen henkilötietojen käsittelyssä, eivätkä ne rajoita tai estä henkilötietojen vapaata liikkuvuutta välillään tai vastaanottajille, joihin sovelletaan sitä jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jolla pannaan täytäntöön direktiivi 95/46 – –.

2. Tällä asetuksella perustettu riippumaton valvontaviranomainen, jäljempänä ’Euroopan tietosuojavaltuutettu’, valvoo tämän asetuksen säännösten soveltamista kaikkiin yhteisöjen toimielimen ja elimen suorittamiin käsittelytoimiin.”

6 Kyseisen asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

a) ’henkilötiedoilla’ kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä, jäljempänä ’rekisteröity’, koskevia tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella;

b) ’henkilötietojen käsittelyllä’ – – kaikkia sellaisia toimia tai toimien kokonaisuuksia, joita kohdistetaan henkilötietoihin joko automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tai muutoin, kuten tietojen kerääminen, tallentaminen, järjestäminen, säilyttäminen, muokkaaminen tai muuttaminen, tiedon haku, kysely, käyttö, luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muutoin saataville, yhteensovittaminen tai yhdistäminen sekä suojaaminen, poistaminen tai tuhoaminen;

_ _”

7 Asetuksen 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä asetusta sovelletaan kaikkien yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun käsittely suoritetaan yhteisön oikeuden soveltamisalaan kokonaan tai osittain kuuluvien toimien toteuttamiseksi.

2. Tätä asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka suoritetaan kokonaan tai osittain automaattisesti, sekä sellaisten henkilötietojen muuhun kuin automaattiseen käsittelyyn, jotka muodostavat rekisteröintijärjestelmän osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisteröintijärjestelmän osa.”

8 Asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Henkilötietojen osalta on noudatettava seuraavaa:

a) henkilötietoja on käsiteltävä asianmukaisesti ja laillisesti;

b) henkilötiedot on kerättävä perusteltua ja nimenomaisesti määriteltyä tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. – –

– –”

9 Asetuksen N:o 45/2001 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Henkilötietoja voidaan käsitellä ainoastaan

a) jos käsittely on tarpeen sellaisen tehtävän suorittamiselle, joka tehdään yleisen edun vuoksi Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten tai näiden perustamissopimusten perusteella annettujen muiden säädösten perusteella, tai sellaisen julkisen vallan lainmukaista käyttöä varten, joka kuuluu yhteisöjen toimielimelle tai elimelle taikka sivulliselle, jolle tiedot luovutetaan; tai

b) jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakiin perustuvan velvoitteen noudattamiseksi; tai

– –

d) jos rekisteröity on yksiselitteisesti antanut suostumuksensa – –

– –”

10 Kyseisen asetuksen 8 artiklan otsikkona on ”Henkilötietojen siirtäminen vastaanottajille, jotka eivät ole yhteisöjen toimielimiä tai elimiä ja joihin sovelletaan direktiiviä 95/46 – –”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Rajoittamatta 4, 5, 6 ja 10 artiklan soveltamista henkilötietoja voidaan siirtää vastaanottajille, joihin sovelletaan direktiivin 95/46 – – täytäntöönpanemiseksi annettua kansallista lainsäädäntöä, ainoastaan, jos:

a) vastaanottaja osoittaa, että tiedot ovat tarpeen yleisen edun vuoksi suoritettavan tai julkisen vallan käyttöön liittyvän toimen toteuttamiseksi; tai

b) vastaanottaja osoittaa, että tietojen siirto on tarpeen, eikä ole syytä olettaa, että rekisteröidyn oikeutetut edut voivat joutua vaaraan.”

11 Asetuksen 18 artiklan otsikkona on ”Rekisteröidyn oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Rekisteröidyllä on oikeus:

a) milloin tahansa vastustaa itseään koskevien tietojen käsittelyä tilanteeseensa liittyvien huomattavan tärkeiden ja perusteltujen syiden vuoksi paitsi 5 artiklan b, c ja d alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Jos vastustus on perusteltua, kyseisiä tietoja ei enää voida käsitellä;

b) saada ilmoitus, ennen kuin henkilötietoja ensi kerran luovutetaan sivulliselle tai käytetään sivullisen lukuun suoramarkkinointitarkoituksessa, ja saada nimenomaisesti oikeus korvauksetta vastustaa mainittua luovutusta tai käyttöä.”

12 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) määritellään ne periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat EY 255 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua kyseisten toimielinten asiakirjoihin. Asetusta sovelletaan 3.12.2001 lukien.

13 Asetuksen N:o 1049/2001 ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”[EU-]sopimuksen[, sellaisena kuin se oli ennen Lissabonin sopimusta,] 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."

14 Kyseisen asetuksen toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"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[, sellaisena kuin se oli ennen Lissabonin sopimusta,] 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa [jäljempänä perusoikeuskirja]."

15 Asetuksen 4 ja 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(4) Tämän asetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määritellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset EY – – 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."

16 Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan otsikkona on "Asiakirjoihin tutustumiseen oikeutetut ja soveltamisala", ja siinä 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.

2. Toimielimet voivat samojen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti antaa luonnollisen henkilön, joka ei asu missään jäsenvaltiossa, tai oikeushenkilön, jolla ei ole sääntömääräistä kotipaikkaa missään jäsenvaltiossa, tutustua asiakirjoihin.

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.

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.

5. Arkaluonteisiksi 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti luokiteltuihin asiakirjoihin sovelletaan kyseisen artiklan mukaista erityismenettelyä.

_ _”

17 Kyseisen asetuksen 4 artikla koskee asiakirjoihin tutustumista koskevasta oikeudesta tehtäviä poikkeuksia, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

_ _

b) yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa.

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

_ _

– tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa,

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

_ –”

18 Asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”hakijan ei tarvitse perustella hakemusta”.

Riita-asian tosiseikat

19 Käsiteltävänä olevan riita-asian tosiseikat on esitetty valituksenalaisen tuomion 15–28 ja 34–37 kohdassa seuraavasti:

”15 [Bavarian Lager] perustettiin 28.5.1992 saksalaisen oluen tuomiseksi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, pääasiassa Pohjois-Englannissa sijaitseviin anniskelupaikkoihin.

16 [Bavarian Lager] ei kuitenkaan voinut myydä tuotettaan, koska suuri joukko anniskelupaikkojen pitäjistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa oli sidottu yksinostosopimuksiin, jotka velvoittivat ne hankkimaan oluen tietyiltä panimoilta.

17 Supply of Beer (Tied Estate) Order 1989 SI 1989/2390:n (oluen toimittamista koskeva Yhdistyneen kuningaskunnan määräys) nojalla sellaisten brittiläisten panimoiden, joilla on oikeuksia yli 2 000 pubin suhteen, on myönnettävä näiden pubien pitäjille mahdollisuus ostaa toisesta panimosta tulevaa olutta edellyttäen mainitun määräyksen 7 §:n 2 momentin a kohdan mukaan, että se on tynnyrissä kypsytettävää olutta ja että sen alkoholipitoisuus on yli 1,2 tilavuusprosenttia. Tätä säännöstä kutsutaan yleisesti nimityksellä 'Guest Beer Provision' (jäljempänä GBP).

18 Suurta osaa Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella tuotetuista oluista ei voida pitää GBP:ssä tarkoitettuna tynnyrissä kypsytettävänä oluena, eivätkä ne siten kuulu GBP:n soveltamisalaan.

19 Koska [Bavarian Lager] katsoi, että GBP on tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide ja siis yhteensopimaton EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla), se teki komissiolle 3.4.1993 päivätyllä kirjeellä kantelun, joka on kirjattu viitenumerolla P/93/4490/UK.

20 Komissio päätti suorittamansa tutkimuksen jälkeen 12.4.1995 ryhtyä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaiseen menettelyyn. Se ilmoitti 28.9.1995 [Bavarian Lagerille] tästä tutkimuksesta ja siitä, että Yhdistyneelle kuningaskunnalle oli 15.9.1995 lähetetty virallinen huomautus. Komissio päätti 26.6.1996 osoittaa Yhdistyneelle kuningaskunnalle perustellun lausunnon ja julkaisi 5.8.1996 lehdistötiedotteen, jossa se ilmoitti tästä päätöksestä.

21 Komission sisämarkkinoiden ja rahoituspalveluiden pääosaston, Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriön ja confédération des brasseurs du marché communin (yhteismarkkinoiden panimoliitto, jäljempänä CBMC)

edustajat osallistuivat 11.10.1996 pidettyyn kokoukseen – –. [Bavarian Lager] pyysi 27.8.1996 päivätyllä kirjeellä saada osallistua [11.10.1996 pidettyyn] kokoukseen, mutta komissio ei suostunut sen pyyntöön.

22 Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoitti 15.3.1997 GBP:n muutosesityksestä, jonka mukaan pullossa kypsytettävää olutta voitaisiin jälleenmyydä vierasoluena samoin kuin tynnyrissä kypsytettävää oluttakin. Komissio lykkäsi kahdesti eli 19.3.1997 ja 26.6.1997 päätöstään osoittaa perusteltu lausunto Yhdistyneelle kuningaskunnalle, minkä jälkeen sisämarkkinoiden ja rahoituspalvelujen pääosaston tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja julkisia hankintoja käsittelevän osaston B Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 30–36 artiklan soveltamista (ilmoitukset, kantelut, rikkomukset jne.) koskevista asioista vastaavan yksikön 2 päällikkö ilmoitti 21.4.1997 päivätyllä kirjeellä [Bavarian Lagerille], että GBP:n muutosesitys huomioon ottaen – – perustamissopimuksen 169 artiklan mukaista menettelyä oli lykätty ja ettei perusteltua lausuntoa ollut annettu Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle tiedoksi. Hän ilmoitti, että tämä menettely päätetään, kun GBP:n muutosesitys tulee voimaan. Uusittua GBP:tä alettiin soveltaa 22.8.1997 lukien. Tämän vuoksi perusteltua lausuntoa ei milloinkaan lähetetty Yhdistyneelle kuningaskunnalle, ja komissio päätti lopulta 10.12.1997 lopettaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

23 [Bavarian Lager] pyysi 21.3.1997 päivätyllä faksilla sisämarkkinoiden ja rahoituspalvelujen pääosaston pääjohtajalta jäljennöstä perustellusta lausunnosta [tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevien, 6.12.1993 annettujen] käytännesääntöjen [(EYVL L 340, s. 41)] mukaisesti. Tätä pyyntöä ei hyväksytty, kuten ei uudistettua pyyntöäkään.

24 Komission pääsihteeri vahvisti 18.9.1997 [tekemällään päätöksellä] sisämarkkinoiden ja rahoituspalvelujen pääosaston pääjohtajalle osoitetun pyynnön hylkäämisen.

25 [Bavarian Lager] nosti 18.9.1997 tehdystä päätöksestä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen, joka rekisteröitiin asianumerolla T-309/97. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tämän kanteen asiassa T-309/97, Bavarian Lager vastaan komissio, 14.10.1999 antamallaan tuomiolla (Kok., s. II-3217) ja katsoi, että kysymyksessä olevan tavoitteen kannalta – nimittäin sen, että jäsenvaltiolle pyritään antamaan mahdollisuus vapaaehtoisesti noudattaa perustamissopimuksen vaatimuksia tai tarvittaessa perustella kantansa – oli yleisen edun turvaamisen vuoksi perusteltua kieltäytyä antamasta tietoja valmisteluasiakirjasta, joka liittyy – – perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen menettelyn tutkintavaiheeseen.

26 [Bavarian Lager] teki [tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevien] käytännesääntöjen mukaisesti 4.5.1998 komissiolle hakemuksen saada tutustua kaikkiin asiakirjoihin, jotka 11 nimettyä yhtiötä ja järjestöä ja kolme nimettyä henkilöiden tai yritysten ryhmää olivat liittäneet asiakirjavihkoon P93/4490/UK. Komissio hylkäsi alkuperäisen hakemuksen sillä perustella, että [näitä] käytännesääntöjä sovelletaan vain asiakirjoihin, jotka komissio on laatinut. Uudistettu hakemus hylättiin sillä perusteella, että komissio ei ollut kyseisten asiakirjojen laatija ja että pyyntö olisi esitettävä niiden laatijalle.

27 [Bavarian Lager] teki 8.7.1998 Euroopan oikeusasiamiehelle kantelun, joka kirjattiin asianumerolla 713/98/IJH, ja täsmensi 2.2.1999 päivätyssä kirjeessään, että se halusi saada tietoonsa niiden CBMC:n edustajien nimet, jotka osallistuivat 11.10.1996 pidettyyn kokoukseen, sekä niiden yhtiöiden ja henkilöiden nimet, jotka kuuluvat niihin 14 ryhmään, jotka [Bavarian Lager] yksilöi alkuperäisessä hakemuksessaan, joka koski tutustumista asiakirjoihin, joihin sisältyi komissiolle asiakirjavihkon P93/4490/UK yhteydessä toimitettuja kommentteja.

28 Euroopan oikeusasiamiehen ja komission välisen kirjeenvaihdon päätteeksi komissio ilmoitti oikeusasiamiehelle lokakuussa ja marraskuussa 1999, että se oli saanut 20 vastausta niihin 45 kirjeeseen, jotka se oli osoittanut asianomaisille

henkilöille pyytääkseen lupaa saada ilmaista heidän henkilöllisyytensä [Bavarian Lager], ja että vastauksista 14 oli myönteisiä ja 6 kielteisiä. Komissio oli toimittanut edelleen niiden henkilöiden nimet ja osoitteet, jotka olivat hyväksyneet nimensä ilmoittamisen. [Bavarian Lager] totesi oikeusasiamiehelle, että komission toimittamat tiedot olivat edelleen puutteelliset.

– –

34 [Bavarian Lager] esitti komissiolle asetuksen N:o 1049/2001 perusteella 5.12.2003 sähköpostitse hakemuksen, joka koski edellä 27 kohdassa mainittuihin asiakirjoihin tutustumista.

35 Komissio vastasi tähän pyyntöön 27.1.2004 päivätyllä kirjeellä ja totesi, että tietyt [11.10.1996 pidettyä] kokousta koskevat asiakirjat voitiin luovuttaa, mutta kiinnitti [Bavarian Lagerin] huomiota siihen, että 11.10.1996 pidetyn kokouksen pöytäkirjasta oli peitetty viisi nimeä, koska kaksi henkilöä oli nimenomaisesti vastustanut henkilöllisyytensä ilmaisemista ja koska komissio ei ollut saanut yhteyttä kolmeen muuhun henkilöön.

36 [Bavarian Lager] teki 9.2.2004 sähköpostitse asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun uudistetun hakemuksen saadakseen 11.10.1996 pidetyn kokouksen täydellisen pöytäkirjan, joka sisältää kaikkien osanottajien nimet.

37 Komissio hylkäsi [riidanalaisella päätöksellä] [Bavarian Lagerin] tekemän uudistetun hakemuksen. Komissio vahvisti, että asetus N:o 45/2001 oli sovellettavissa muiden osanottajien nimen ilmaisemista koskevaan pyyntöön. Koska [Bavarian Lager] ei ollut osoittanut mitään nimenomaista ja laillista tarkoitusta eikä sitä, minkä vuoksi nimien ilmaiseminen olisi tarpeen, kyseisen asetuksen 8 artiklan mukaiset edellytykset eivät täyttyneet ja asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu poikkeus oli sovellettavissa. Komissio lisäsi, että vaikka henkilötietojen suojaa koskevat säännöt eivät olisi tulleet sovellettaviksi, se saattoi kuitenkin kieltäytyä ilmaisemasta muita nimiä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla, jotta sen valmiudet suorittaa tutkimuksia eivät vaarantuisi."

Oikeudenkäynti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

20 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen valituksenalaisella tuomiollaan.

21 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lausui valituksenalaisen tuomion 90–95 kohdassa oikeudesta saada tutustua 11.10.1996 pidetyn kokouksen täydelliseen pöytäkirjaan, että Bavarian Lagerin hakemus perustui asetukseen N:o 1049/2001. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti, ettei tutustumista koskevan oikeuden hakijalla ollut kyseisen asetuksen 6 artiklan 1 kohdan nojalla velvollisuutta perustella hakemustaan eikä näin ollen velvollisuutta osoittaa minkäänlaista intressiä voidakseen saada tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, ja tarkasteli poikkeusta tietojen luovuttamisesta, josta säädetään asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa sen tapauksen varalta, jossa asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa.

22 Valituksenalaisen tuomion 96–119 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli asetusten N:o 45/2001 ja N:o 1049/2001 välistä suhdetta. Se totesi, että asetuksen N:o 45/2001 15 perustelukappaleen mukaan oikeus tutustua asiakirjoihin, mukaan lukien henkilötietoja sisältävät asiakirjat, kuuluu EY 255 artiklan soveltamisalaan, ja painotti samalla, että asetuksen N:o 1049/2001 11 perustelukappaleen mukaan poikkeuksia arvioidessaan toimielinten olisi kaikilla unionin toiminnan aloilla otettava huomioon henkilötietojen suojaa koskevat unionin lainsäädännön periaatteet, eli myös asetuksessa N:o 45/2001 vahvistetut periaatteet.

23 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittasi asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan a ja b alakohdassa mainittuihin ”henkilötietojen” ja ”henkilötietojen käsittelyn” määritelmiin ja totesi valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa niiden perusteella, että tietojen luovuttaminen siirtämällä, levittämällä tai asettamalla muuten saataville kuuluu näin ollen ”käsittelyn” määritelmän alaan, ja niinpä kyseisessä asetuksessa N:o 45/2001 itsessään, asetuksesta N:o 1049/2001 riippumatta, säädetään mahdollisuudesta julkistaa tietyt henkilötiedot.

24 Valituksenalaisen tuomion 106 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että henkilötietojen käsittelyn on oltava lainmukaista asetuksen N:o 45/2001 5 artiklan a tai b alakohdassa tarkoitetuin tavoin ja että käsittelyn on oltava tarpeen sellaisen tehtävän suorittamiselle, joka tehdään yleisen edun vuoksi tai käsittelystä vastaavan tahon lakiin perustuvan velvoitteen noudattamiseksi. Seuraavaksi se totesi, että asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklassa säädetty oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin on asetuksen N:o 45/2001 5 artiklan b alakohdassa tarkoitettu lakiin perustuva velvoite; tällainen oikeus on jokaisella unionin kansalaisella, jokaisella jossain jäsenvaltiossa asuvalla luonnollisella henkilöllä sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa. Jos asetuksessa N:o 1049/2001 velvoitetaan tietojen luovuttamiseen, joka on asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan b alakohdassa tarkoitettua tietojen käsittelyä, saman asetuksen 5 artikla tekee näin ollen luovuttamisesta tältä osin lainmukaista.

25 Lausuessaan asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa tarkoitetusta tietojen siirron tarpeellisuuden osoittamisesta ja saman asetuksen 18 artiklassa tarkoitetusta rekisteröidyn vastustusoikeudesta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 107–109 kohdassa muun muassa seuraavaa:

”107 Siltä osin kuin kysymys on asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa tarkoitetusta velvollisuudesta osoittaa tietojen siirron tarpeellisuus, on muistettava, että oikeus tutustua henkilötietoja sisältäviin asiakirjoihin kuuluu asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisalaan ja että tämän asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden hakijan ei tarvitse perustella hakemustaan eikä hänellä näin ollen ole velvollisuutta osoittaa minkäänlaisen edun olemassaoloa, jotta hän voisi saada oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin – –. Näin ollen, jos henkilötietoja siirretään asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan, jossa säädetään jokaisen unionin kansalaisen oikeudesta tutustua asiakirjoihin, toteuttamiseksi, tilanne kuuluu tämän asetuksen soveltamisalaan, joten hakijan ei tarvitse osoittaa, että tietojen luovuttaminen on tarpeen asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa tarkoitetuin tavoin. Sen edellyttäminen, että hakija osoittaa siirron tarpeellisuuden – mikä asetetaan asetuksessa N:o 45/2001 lisäedellytykseksi –, olisi vastoin asetuksen N:o 1049/2001 tavoitetta eli sitä, että yleisölle annetaan mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin.

108 Kun lisäksi otetaan huomioon, että oikeus tutustua asiakirjaan evätään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, siirto, joka ei kuulu tämän poikkeuksen alaan, ei lähtökohtaisesti vaaranna rekisteröidyn oikeutettuja etuja asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa tarkoitetuin tavoin.

109 Siltä osin kuin kysymys on rekisteröidyn oikeudesta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä, asetuksen N:o 45/2001 18 artiklassa säädetään, että hänellä on oikeus milloin tahansa vastustaa itseään koskevien tietojen käsittelyä tilanteeseensa liittyvien huomattavan tärkeiden ja perusteltujen syiden vuoksi, paitsi 5 artiklan b alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Näin ollen, kun asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitettu tietojen käsittely on asetuksen N:o 45/2001 5 artiklan b alakohdassa tarkoitettu lakiin perustuva velvoite, rekisteröidyllä ei lähtökohtaisesti ole vastustusoikeutta. Kun asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa kuitenkin säädetään tästä lakiin perustuvasta velvoitteesta tehtävästä poikkeuksesta, tietojen luovuttamisen vaikutukset rekisteröityyn on otettava tällä perusteella huomioon."

26 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi lopuksi, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyä poikkeusta oli tulkittava suppeasti ja että se koski vain sellaisia henkilötietoja, jotka voivat konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden kunnioittamista. Tällaisia loukkauksia on tutkittava Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan ja siihen perustuvan oikeuskäytännön valossa.

27 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 133 kohdassa yleisesti ja sen 139 kohdassa erityisesti, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen toteamalla, ettei Bavarian Lager ollut osoittanut mitään nimenomaista ja laillista tarkoitusta eikä sitä, minkä vuoksi niiden viiden henkilön nimen ilmaiseminen olisi tarpeen, jotka osallistuivat 11.10.1996 pidettyyn kokoukseen ja jotka kokouksen jälkeen kielsivät henkilöllisyytensä ilmoittamisen Bavarian Lagerille.

28 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetystä tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien suojaa koskevasta poikkeuksesta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi yleisesti, ettei säännöstä ole

sovellettava, ja erityisesti, ettei luottamuksellista käsittelyä voida myöntää muille henkilöille kuin kantelijalle ja että tämä suoja on perusteltu ainoastaan silloin, kun kyseessä oleva menettely on vireillä.

Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

29 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan unionin neuvosto hyväksyttiin 13.6.2008 annetulla yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräyksellä väliintulijoiksi tukemaan komission vaatimuksia. Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Bavarian Lagerin vaatimuksia ja Tanskan kuningaskunta tukemaan Bavarian Lagerin ja Euroopan tietosuojavaltuutetun vaatimuksia.

30 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin sillä kumotaan riidanalainen päätös

– ratkaisee lopullisesti kysymykset, joista nyt käsiteltävässä valituksessa on kyse, ja

– velvoittaa Bavarian Lagerin korvaamaan komissiolle asian käsittelystä ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakuasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut sekä siinä tapauksessa, että komissio häviää asian, velvoittaa komission korvaamaan puolet Bavarian Lagerille asian käsittelystä ensimmäisessä oikeusasteessa aiheutuneista kuluista.

31 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion ja

– velvoittaa Bavarian Lagerin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

– hyväksyy komission valituksen ja sen esittämät vaatimukset.

33 Bavarian Lager vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää komission valituksen kokonaisuudessaan ja

– velvoittaa komission korvaamaan Bavarian Lagerille asian käsittelystä ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakuasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut tai siinä tapauksessa, että valitus hyväksytään, velvoittaa kunkin osapuolen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

34 Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja Euroopan tietosuojavaltuutettu vaativat, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen kokonaisuudessaan.

Suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskeva pyyntö

35 Komissio ja Euroopan tietosuojavaltuutettu ovat 11.11.2009 ja 13.11.2009 päivätyillä kirjeillä pyytäneet suullisen käsittelyn aloittamista uudelleen.

36 Unionin tuomioistuin voi omasta aloitteestaan, julkisasiamiehen ehdotuksesta tai myös asianosaisten pyynnöstä määrätä työjärjestyksensä 61 artiklan mukaisesti suullisen käsittelyn aloitettavaksi uudestaan, jos se katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta tai että asia olisi ratkaistava sellaisen argumentin perusteella, josta asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua (asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7633, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Pyynnöissään komissio ja Euroopan tietosuojavaltuutettu toteavat pelkästään, että julkisasiamiehen ratkaisuehdotus perustuu argumentteihin, joista asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua unionin yleisessä tuomioistuimessa eikä unionin tuomioistuimessa.

38 Unionin tuomioistuin katsoo, että sillä on nyt esillä olevassa asiassa käytettävissään kaikki sen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisemiseen tarvittavat seikat ja että asiaa ei tutkita sellaisten argumenttien perusteella, josta asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua unionin tuomioistuimessa.

39 Näin ollen suullista käsittelyä ei ole syytä määrätä aloitettavaksi uudestaan.

Valitus

40 Komissio vetoaa valituksessaan kolmeen perusteeseen:

– Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on toteamalla, että asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohtaa ei voida soveltaa asiassa, tulkinnut ja soveltanut väärin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaa.

– Tulkitessaan suppeasti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa olevaa ehtoa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen sulkemalla sen soveltamisalan ulkopuolelle asiakirjan sisältämien henkilötietojen suojaa koskevan unionin lainsäädännön.

– Asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa tulkitessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on rajannut virheellisesti tutkimuksia koskevan luottamuksellisuuden suojan ainoastaan kantelijoihin ja edellyttänyt luottamuksellisuuden suojan pysyttämiseltä sitä, että tutkimus on vielä vireillä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

41 Koska kaksi ensimmäistä valitusperustetta ovat suurelta osin päällekkäisiä, ne on käsiteltävä yhdessä.

42 Komissio esittää Yhdistyneen kuningaskunnan ja neuvoston tukemana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamista koskevissa toteamuksissaan tehnyt oikeudellisia virheitä, mikä on tehnyt tietyistä asetuksen N:o 45/2001 säännöksistä tehottomia.

43 Komissio katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on antanut ratkaisunsa viittaamatta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa olevan lauseen jälkimmäiseen osaan, jossa täsmennetään, että toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jolla vahingoitettaisiin yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, ”erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa”. Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut tuossa säännöksessä säädettyä poikkeusta ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja sen perusteella muotoutuneen oikeuskäytännön kannalta.

44 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetyn palkkauksen virheellinen tulkinta on komission mukaan johtanut useiden asetuksen N:o 45/2001 säännösten, erityisesti sen 8 artiklan b alakohdan ja 18 artiklan a alakohdan, tehottomuuteen.

45 Komission mukaan juuri sillä, että ensisijainen arvo on annettu asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 1 kohdalle, jossa säädetään, ettei hakijan tarvitse perustella hakemustaan, kun kyse on yleisön pyynnöistä tutustua asiakirjoihin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt tehottomaksi asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdan, jossa henkilötietojen siirron vastaanottaja velvoitetaan osoittamaan tietojen ilmaisemisen olevan tarpeen.

46 Henkilötietojen siirron vastaanottajan velvollisuudesta osoittaa perusteltu syy säädetään asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa, ja se on komission mukaan kuitenkin yksi keskeisistä tietosuojaa koskevista unionin lainsäädännön säännöksistä. Siksi toimielimen hallussa olevan asiakirjan sisältämien henkilötietojen luovuttamista on komission mukaan pidettävä sekä asetuksen N:o 1049/2001 mukaisena yleisön oikeutena tutustua asiakirjaan että asetuksen N:o 45/2001 mukaisena henkilötietojen käsittelynä, mitä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole ottanut huomioon.

47 Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsomalla, että kaikkien henkilötietoihin kohdistuvien pyyntöjen on noudatettava asetuksen N:o 45/2001 5 artiklan b alakohdassa tarkoitettua yleisön tutustumisoikeudesta johtuvaa lakiin perustuvaa velvoitetta, vienyt komission mielestä tehokkaan vaikutuksen saman asetuksen 18 artiklan a alakohdalta, jossa rekisteröidylle annetaan oikeus milloin tahansa vastustaa itseään koskevien tietojen käsittelyä tilanteeseensa liittyvien huomattavan tärkeiden ja perusteltujen syiden vuoksi.

48 On korostettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on kohdistanut huomattavan osan valituksenalaisessa tuomiossa esittämästään päättelystä asetusten N:o 45/2001 ja N:o 1049/2001 välisen suhteen tarkasteluun – ks. erityisesti tuomion 96–119 kohta – ja soveltanut sitten 121–139 kohdassa siitä tekemiään johtopäätöksiä käsiteltävään asiaan.

49 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 98 kohdassa perustellusti painottanut sitä, että tarkasteltaessa asetusten N:o 1049/2001 ja N:o 45/2001 välistä suhdetta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamisen kannalta käsiteltävänä olevassa tapauksessa on pidettävä mielessä, että asetuksilla on eri tavoitteet. Ensiksi mainitulla pyritään turvaamaan viranomaisten päätöksentekomenettelyn ja niiden päätösten perusteena olevien tietojen mahdollisimman laaja avoimuus. Sillä pyritään siis tekemään asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden käyttö mahdollisimman helpoksi sekä edistämään hyviä hallintokäytäntöjä. Toiseksi mainitulla asetuksella pyritään turvaamaan se, että luonnollisten henkilöiden perusvapauksia ja -oikeuksia, erityisesti heidän oikeuttaan yksityisyyteen, suojellaan henkilötietoja käsiteltäessä.

50 Unionin lainsäätäjän tarkoituksena on asetuksen N:o 45/2001 toisen perustelukappaleen mukaan ollut ”kehittyneen” suojajärjestelmän perustaminen ja se on asetuksen 12 perustelukappaleen mukaan katsonut tarpeelliseksi varmistaa yksilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojelua henkilötietojen käsittelyssä koskevien sääntöjen johdonmukaisen ja yhtenäisen soveltamisen koko yhteisössä.

51 Saman 12 perustelukappaleen mukaan rekisteröidyille heidän suojaamisekseen henkilötietojen käsittelyssä annetut oikeudet ovat perusoikeuksien ja -vapauksien suojelemiseksi annettuja sääntöjä. Unionin lainsäätäjän ajatuksena on ollut se, että henkilötietojen käsittelyä koskeva unionin lainsäädäntö palvelee perusoikeuksien ja -vapauksien suojaa.

52 Asetuksen N:o 45/2001 7 ja 14 perustelukappaleen mukaan kyse on ”velvoittavista säännöksistä”, joita sovelletaan ”missä tahansa yhteydessä” tapahtuvaan ”kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, jota yhteisöjen toimielimet ja elimet suorittavat”.

53 Asetus N:o 1049/2001 on sen ensimmäisen perustelukappaleen mukaisesti osoitus EU 1 artiklan toisessa kohdassa ilmaistusta tarkoituksesta korostaa uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.

54 Tämän asetuksen toisen perustelukappaleen mukaan avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin, ja sen avulla varmistetaan, että hallinto on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin legitiimimpää, tehokkaampaa ja vastuullisempaa.

55 Asetuksessa N:o 1049/2001 asetetaan pääsäännöksi yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, mutta siinä säädetään poikkeuksista tiettyjen yleisten ja yksityisten intressien vuoksi. Erityisesti on todettava, että asetuksen 11 perustelukappaleessa huomautetaan, että ”poikkeuksia arvioidessaan toimielinten olisi kaikilla unionin toiminnan aloilla otettava huomioon henkilötietojen suojaa koskevat yhteisön lainsäädännön periaatteet”.

56 Asetukset N:o 45/2001 ja N:o 1049/2001 annettiin ajallisesti hyvin lähellä toisiaan. Niissä ei ole säännöksiä, joissa säädettäisiin nimenomaisesti jommankumman asetuksen ensisijaisuudesta suhteessa toiseen. Lähtökohtaisesti on siis taattava se, että kumpaakin sovelletaan täysimääräisesti.

57 Ainoa asetusten välinen eksplisiittinen side on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, jossa säädetään poikkeuksesta oikeuteen tutustua asiakirjaan silloin, kun sen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti unionin lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa.

58 Valituksenalaisen tuomion 111–120 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin rajaa kyseisessä säännöksessä säädetyn poikkeuksen soveltamisen tilanteisiin, joissa yksityiselämää ja yksilön koskemattomuutta loukataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, ottamatta huomioon henkilötietojen suojaa koskevaa unionin lainsäädäntöä, etenkään asetusta N:o 45/2001.

59 On huomattava, että näin menetellessään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei noudata sanamuotoa, joka on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdalla, eli säännöksellä, jota ei voida jakaa osiin ja jossa edellytetään, että yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden loukkaus tutkitaan ja arvioidaan aina henkilötietojen suojaa koskevan unionin lainsäädännön, etenkin asetuksen N:o 45/2001, mukaisesti.

60 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdalla otetaan käyttöön erillinen ja vaativampi järjestely sellaisen henkilön suojaamiseksi, jonka henkilötiedot saatetaan joissain tapauksissa luovuttaa yleisölle.

61 Asetuksen N:o 45/2001 1 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen tarkoituksena on ”suojel[la] – – luonnollisten henkilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia sekä erityisesti heidän oikeuttaan yksityisyyteen henkilötietojen käsittelyssä”. Säännöksessä ei sallita henkilötietojen käsittelytilanteiden jakamista kahtia eli ryhmään, jossa käsittelyä tarkasteltaisiin ainoastaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kyseistä artiklaa koskevan oikeuskäytännön kannalta, sekä ryhmään, jossa käsittelyä tarkasteltaisiin asetuksen N:o 45/2001 säännösten kannalta.

62 Asetuksen N:o 45/2001 johdanto-osan 15 perustelukappaleen ensimmäisestä virkkeestä käy ilmi, että unionin lainsäätäjä on viitannut tarpeeseen soveltaa EU 6 artiklaa ja sen välityksellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa silloin ”kun yhteisöjen toimielimet ja elimet käsittelevät henkilötietoja tämän asetuksen soveltamisalaan kuulumattomien, erityisesti [EU-]sopimuksen[, sellaisena kuin se oli ennen Lissabonin sopimusta] V ja VI osastossa tarkoitettujen toimien toteuttamiseksi”. Tällainen viittaus ei sitä vastoin ole tarpeen, kun kyseessä on käsittely, joka liittyy asetuksen soveltamisalaan kuuluvien toimien toteuttamiseen, koska näissä tapauksissa on täysin selvää, että on sovellettava asetusta N:o 45/2001 itsessään.

63 Tästä seuraa, että silloin, kun asetukseen N:o 1049/2001 perustuvalla hakemuksella pyydetään oikeutta tutustua henkilötietoja sisältävään asiakirjaan, asetuksen N:o 45/2001 säännökset tulevat kaikilta osin sovellettaviksi, myös sen 8 ja 18 artikla.

64 Jättämällä huomiotta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa olevan viittauksen henkilötietojen suojaa koskevaan unionin lainsäädäntöön ja näin asetukseen N:o 45/2001 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 107 kohdassa syrjäyttänyt suoralta kädeltä asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdan soveltamisen ja tuomion 109 kohdassa asetuksen 18 artiklan soveltamisen. Kyseiset artiklat ovat kuitenkin asetuksella N:o 45/2001 käyttöön otetun suojajärjestelmän kannalta olennaisia säännöksiä.

65 Näin ollen erityinen ja rajoittava tulkinta, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on omaksunut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdasta, ei vastaa tasapainoa, jonka luominen kyseisten kahden asetuksen välille oli unionin lainsäätäjän tarkoituksena.

66 Käsiteltävässä asiassa oikeudenkäyntiaineistosta ja erityisesti riidanalaisesta päätöksestä käy ilmi, että komissio on Bavarian Lagerin 4.5.1998, 5.12.2003 ja 9.2.2004 tekemien hakemusten johdosta toimittanut sille asiakirjan, joka sisälsi 11.10.1996 pidetyn kokouksen pöytäkirjan, josta oli poistettu viisi nimeä. Komissio ei ollut onnistunut saamaan yhteyttä kolmeen näistä viidestä pöytäkirjassa mainitusta henkilöstä, jotta se olisi voinut pyytää heidän suostumustaan, ja kaksi oli nimenomaisesti vastustanut henkilöllisyytensä ilmaisemista.

67 Komissio oli perustanut päätöksensä evätä oikeus tutustua kyseiseen täydelliseen asiakirjaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaan ja asetuksen N:o 45/2001 8 artiklaan.

68 Todettakoon, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tarkastellessaan valituksenalaisen tuomion 104 kohdassa asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan a alakohtaa eli ”henkilötietojen” määritelmää todennut asianmukaisesti, että suku- ja etunimeä voidaan pitää henkilötietoina.

69 Tarkastellessaan valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa kyseisen asetuksen 2 artiklan b alakohtaa eli ”henkilötietojen käsittelyn” määritelmää se on todennut yhtä lailla asianmukaisesti, että tällaisten tietojen luovuttaminen kuuluu asetuksessa tarkoitetun ”käsittelyn” määritelmän alaan.

70 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 122 kohdassa perustellusti todennut, että 11.10.1996 pidetyn kokouksen pöytäkirjaan sisältyvä kokouksen osanottajien luettelo sisältää näin ollen asetuksen N:o 45/2001 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja henkilötietoja, koska henkilöt, jotka ovat voineet osallistua tähän kokoukseen, ovat siitä tunnistettavissa.

71 Ratkaisevana on näin ollen pidettävä sitä, saiko komissio asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja asetuksen N:o 45/2001 mukaan myöntää oikeuden tutustua asiakirjaan, jossa oli 11.10.1996 pidettyyn kokoukseen osallistuneiden viiden henkilön nimi.

72 Ensin on todettava, että Bavarian Lager oli voinut tutustua kaikkiin 11.10.1996 pidettyä kokousta koskeviin tietoihin, myös kokouksen osanottajien edustamiensa yhteisöjen nimissä esittämiin näkemyksiin.

73 Komissio oli Bavarian Lagerin tekemän, 4.5.1998 päivätyn ensimmäisen hakemuksen yhteydessä vaatinut 11.10.1996 pidetyn kokouksen osanottajien suostumusta nimiensä luovuttamiseen. Kuten komissio on 18.3.2003 tekemässään päätöksessä todennut, tämä menettely oli tuolloin voimassa olleen direktiivin 95/46 säännösten mukainen.

74 Bavarian Lagerin komissiolle tekemän, 5.12.2003 päivätyn uuden hakemuksen, jossa vaadittiin 11.10.1996 pidetyn kokouksen täydellisen pöytäkirjan luovuttamista, johdosta komissio ilmoitti sille 27.1.2004, että koska asetukset N:o 1049/2001 ja N:o 45/2001 olivat tulleet voimaan, sen piti tällä kertaa käsitellä hakemus näillä asetuksilla käyttöön otetun erityisen sääntelyn, etenkin asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdan, mukaisesti.

75 Olipa kyse sitten direktiiviin 95/46 perustuvasta aiemmasta sääntelystä tai asetuksista N:o 45/2001 ja N:o 1049/2001, komissio teki oikein selvittäessään, olivatko asianomaiset henkilöt antaneet suostumuksensa heitä koskevien henkilötietojen luovuttamiseen.

76 Todettakoon tästä, että luovuttamalla riidanalaisesta asiakirjasta version, josta oli poistettu 11.10.1996 pidettyyn kokoukseen osallistuneista henkilöistä viiden nimet, komissio ei ole rikkonut asetuksen N:o 1049/2001 säännöksiä ja on noudattanut riittävällä tavalla avoimuusvelvoitettaan.

77 Vaatiessaan Bavarian Lageria osoittamaan niiden viiden henkilön, jotka eivät olleet antaneet nimenomaista suostumustaan, henkilötietojen siirron olleen tarpeen komissio on toiminut asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdan säännösten mukaisesti.

78 Koska Bavarian Lager ei ole esittänyt mitään nimenomaista ja laillista tarkoitusta eikä minkäänlaisia vakuuttavia argumentteja osoittaakseen tarpeen näiden henkilötietojen siirtoon, komissio ei ole voinut vertailla asianosaisten eri intressejä. Se ei ole myöskään voinut selvittää, oliko syytä ajatella, että rekisteröityjen oikeutetut edut voisivat siirron vuoksi vaarantua, kuten asetuksen N:o 45/2001 8 artiklan b alakohdassa edellytetään.

79 Edellä esitetystä seuraa, että komissio saattoi perustellusti hylätä hakemuksen saada tutustua 11.10.1996 pidetyn kokouksen täydelliseen pöytäkirjaan.

80 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on siis tehnyt oikeudellisen virheen toteamalla valituksenalaisen tuomion 133 ja 139 kohdassa, että komissio oli ollut väärässä soveltaessaan tapaukseen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja todetessaan, että Bavarian Lager ei ollut osoittanut nimenomaista ja laillista tarkoitusta eikä sitä, miksi kyseisen asiakirjan saaminen täydellisenä olisi tarpeen.

81 Kaikkien edellä esitettyjen näkökohtien perusteella valituksenalainen tuomio on kumottava siltä osin kuin sillä kumotaan riidanalainen päätös, eikä asianosaisten esittämiä muita perusteluja ja väitteitä ole tarpeen tutkia.

Valituksenalaisen tuomion kumoamisen vaikutukset

82 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan silloin, kun unionin yleisen tuomioistuimen päätös kumotaan, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

83 Näin on nyt käsiteltävässä asiassa.

84 Kuten unionin tuomioistuin on tämän tuomion 69 ja 73 kohdassa todennut, riidanalaisella päätöksellä ei ole rikottu asetusten N:o 45/2001 ja N:o 1049/2001 säännöksiä.

85 Kumoamiskanne, jonka Bavarian Lager on nostanut kyseisestä päätöksestä, on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

86 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos valitus on perusteltu ja unionin tuomioistuin ratkaisee riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista. Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdassa, jota työjärjestyksen 118 artiklan nojalla sovelletaan myös muutoksenhakuun, määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan, jota työjärjestyksen 118 artiklan nojalla sovelletaan myös muutoksenhakuun, jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Unionin tuomioistuin voi määrätä, että väliintulijan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

87 Koska komissio on vaatinut, että Bavarian Lager velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska viimeksi mainittu on hävinnyt asian valituksen osalta, se on velvoitettava korvaamaan siitä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

88 Koska komissio on vaatinut, että Bavarian Lager velvoitetaan korvaamaan myös ensimmäisessä oikeusasteessa käydystä oikeudenkäynnistä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut, ja koska nostettu kanne on hylätty, Bavarian Lager on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäynnistä ensimmäisessä oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

89 Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta, Yhdistynyt kuningaskunta, neuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-194/04, Bavarian Lager vastaan komissio, 8.11.2007 antama tuomio kumotaan siltä osin kuin sillä kumotaan 18.3.2004 tehty komission päätös, jolla hylättiin hakemus saada tutustua 11.10.1996 pidetyn kokouksen täydelliseen pöytäkirjaan kaikkine nimineen, ja siltä osin kuin siinä velvoitetaan Euroopan komissio korvaamaan The Bavarian Lager Co. Ltd:n oikeudenkäyntikulut.

2) The Bavarian Lager Co. Ltd:n kanne 18.3.2004 tehdystä komission päätöksestä, jolla hylättiin hakemus saada tutustua 11.10.1996 pidetyn kokouksen täydelliseen pöytäkirjaan kaikkine nimineen, hylätään.

3) The Bavarian Lager Co. Ltd velvoitetaan korvaamaan Euroopan komissiolle sekä muutoksenhakuasteessa että ensimmäisessä oikeusasteessa käydystä oikeudenkäynnistä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

4) Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta, Ruotsin kuningaskunta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset