Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

11 päivänä toukokuuta 2017*

Muutoksenhaku — Yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — 4 artiklan 2 kohdan kolmas luetelmakohta — Poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin — Virheellinen tulkinta — Tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suoja — Ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen — Yleinen luottamuksellisuusolettama — EU Pilot -menettelyyn liittyvät asiakirjat

Asiassa C-562/14 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 5.12.2014,

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson ja L. Swedenborg,

valittajana,

ja jossa muina osapuolina ovat

Darius Nicolai Spirlea ja

Mihaela Spirlea,

kotipaikka Capezzano Pianore (Italia),

kantajina ensimmäisessä oikeusasteessa,

Euroopan komissio, asiamiehinään H. Krämer ja P. Costa de Oliveira,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

jota tukee

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään T. Henze ja A. Lippstreu,

väliintulijana muutoksenhakuasteessa,

Tšekin tasavalta, asiamiehinään M. Smolek, D. Hadroušek ja J. Vláčil,

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään C. Thorning,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään M. J. García-Valdecasas Dorrego, ja

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

Suomen tasavalta, asiamiehenään S. Hartikainen,

väliintulijoina ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit E. Juhász (esittelevä tuomari), C. Vajda, K. Jürimäe ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.4.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.11.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ruotsin kuningaskunta vaatii valituksellaan kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 25.9.2014 antaman tuomion Spirlea v. komissio (T-306/12, EU:T:2014:816, jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen, jolla Darius Nicolai Spirlea ja Mihaela Spirlea vaativat kumoamaan Euroopan komission 21.6.2012 tekemän päätöksen, jolla heiltä on evätty oikeus tutustua kahteen tietojensaantipyyntöön, jotka komissio on 10.5. ja 10.10.2011 lähettänyt Saksan liittotasavallalle EU Pilot -menettelyssä 2070/11/SNCO (jäljempänä riidanalainen päätös).

I. Asiaa koskevat oikeussäännöt

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

3 Kyseisen asetuksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämän asetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määritellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset [SEUT 15 artiklan 3 kohdan] mukaisesti.”

4 Kyseisen asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”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.”

5 Saman asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän asetuksen tarkoituksena on

a) määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat [SEUT 15 artiklan 3 kohdassa] tarkoitettua oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission, jäljempänä ’toimielimet’, asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin,

b) luoda säännöt, jotka takaavat tämän oikeuden mahdollisimman helpon käytön, ja

c) edistää asiakirjoihin tutustumismahdollisuutta koskevia hyviä hallintokäytäntöjä.”

6 Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklassa 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.

– –”

7 Kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

— tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa,

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

– –

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

II. Asian tausta

8 Kantajat ensimmäisessä oikeusasteessa (jäljempänä kantajat) ovat elokuussa 2010 kuolleen lapsen vanhempia, lapsen kuoleman väitetään johtuneen hänelle Düsseldorfissa (Saksa) sijaitsevassa yksityisklinikassa autologisilla kantasoluilla annetusta hoidosta, ja kantajat tekivät 8.3.2011 päivätyllä kirjeellä komission terveysasioiden pääosastolle kantelun.

9 Tässä kantelussa he katsoivat pääasiallisesti, että se, että yksityisklinikan oli ollut mahdollista harjoittaa hoitotoimintaansa, johtui Saksan viranomaisten laiminlyönneistä, joilla nämä olivat rikkoneet pitkälle kehitetyssä terapiassa käytettävistä lääkkeistä sekä direktiivin 2001/83/EY ja asetuksen (EY) N:o 726/2004 muuttamisesta 13.11.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1394/2007 (EUVL 2007, L 324, s. 121) säännöksiä.

10 Tämän kantelun johdosta komissio aloitti EU Pilot -menettelyn, jonka asianumero oli 2070/11/SNCO, ja otti yhteyttä Saksan viranomaisiin sen selvittämiseksi, miltä osin kantelussa kuvaillut yksityisklinikan toimintaan liittyvät tapahtumat mahdollisesti olisivat asetuksen N:o 1394/2007 vastaisia.

11 Erityisesti komissio lähetti Saksan liittotasavallalle 10.5. ja 10.10.2011 kaksi tietojensaantipyyntöä (jäljempänä riidanalaiset asiakirjat), joihin tämä vastasi 7.7. ja 4.11.2011.

12 Kantajat pyysivät 23.2. ja 5.3.2012, että he saisivat asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tutustua heidän kantelunsa käsittelyä koskeviin tietoihin. He pyysivät erityisesti saada tutustua yhtäältä Saksan liittotasavallan 4.11.2011 toimittamiin huomautuksiin ja toisaalta riidanalaisiin asiakirjoihin.

13 Komissio epäsi 26.3.2012 kahdella erillisellä kirjeellä heiltä oikeuden tutustua kyseisiin huomautuksiin ja asiakirjoihin.

14 Kantajat esittivät 30.3.2012 komissiolle asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun uudistetun pyynnön.

15 Komissio ilmoitti heille 30.4.2012, että kantelussa esitettyjen tietojen ja Saksan viranomaisten komission tietojensaantipyyntöjen johdosta toimittamien huomautusten perusteella komissio ei voinut todeta, että Saksan liittotasavalta olisi väitetyllä tavalla rikkonut unionin oikeutta ja erityisesti asetusta N:o 1394/2007. Komissio ilmoitti heille myös, että jolleivät he toimita lisänäyttöä, tutkinta on tarkoitus lopettaa.

16 Komissio kieltäytyi riidanalaisella päätöksellä 21.6.2012 asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla antamasta oikeutta tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin. Komissio katsoi pääasiallisesti, että näiden asiakirjojen sisällön ilmaiseminen saattaisi vaarantaa Saksan liittotasavaltaa kohtaan aloitetun tutkintamenettelyn asianmukaisen kulun. Lisäksi se katsoi, ettei asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu tutustuminen kyseisten asiakirjojen osiin ollut tässä tapauksessa mahdollista. Lopuksi komissio totesi, ettei asiassa ollut sellaista asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosassa tarkoitettua ylivoimaista yleistä etua, jonka vuoksi riidanalaisten asiakirjojen ilmaiseminen olisi perusteltua.

17 Komissio ilmoitti 27.9.2012 kantajille, että EU Pilot -menettely 2070/11/SNCO oli lopullisesti päätetty.

III. Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

18 Kantajat nostivat riidanalaisen päätöksen kumoamista koskevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.7.2012 jättämällään kannekirjelmällä. Komissio vaati unionin yleistä tuomioistuinta hylkäämään kanteen perusteettomana.

19 Asiaa unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäessä Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta esiintyivät väliintulijoina tukemassa kantajien vaatimuksia ja Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta väliintulijoina tukemassa komission vaatimuksia.

20 Kantajat vetosivat kanteensa tueksi ensimmäisessä oikeusasteessa pääasiallisesti neljään kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koski asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan rikkomista, toinen saman asetuksen 4 artiklan 6 kohdan rikkomista, kolmas perusteluvelvollisuuden

laiminlyöntiä ja neljäs kantelijan asemasta yhteisön oikeuden rikkomista koskevissa asioissa Euroopan parlamentille ja Euroopan oikeusasiamiehelle 20.3.2002 annetun komission tiedonannon (KOM(2002) 141 lopullinen) (EYVL 2002, C 244, s. 5) rikkomista.

21 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kaikki kanneperusteet ja näin ollen kanteen kokonaisuudessaan.

IV. Asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset sekä oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

22 Valituksessaan Ruotsin kuningaskunta vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja riidanalaisen päätöksen sekä velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23 Tanskan kuningaskunta vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion.

24 Suomen tasavalta vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja riidanalaisen päätöksen.

25 Komissio ja Espanjan kuningaskunta vaativat unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen ja velvoittamaan Ruotsin kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26 Tšekin tasavalta vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen.

27 Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 7.4.2015 antamallaan määräyksellä Saksan liittotasavallan väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia. Saksan liittotasavalta vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen.

V. Valituksen tarkastelu

28 Ruotsin kuningaskunta vetoaa valituksensa tueksi kolmeen valitusperusteeseen, joista ensimmäinen valitusperuste perustuu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen virheelliseen tulkintaan, joka on johtanut EU Pilot -menettelyyn liittyviä asiakirjoja koskevan yleisen luottamuksellisuusolettaman virheelliseen soveltamiseen, toinen valitusperuste perustuu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosan virheelliseen tulkintaan ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon osalta ja kolmas valitusperuste perustuu unionin yleisen tuomioistuimen virheeseen, koska se on kieltäytynyt ottamasta huomioon sitä, että EU Pilot -menettely on päätetty riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen.

A Ensimmäinen valitusperuste

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

29 Ruotsin kuningaskunta huomauttaa, että unionin toimielinten toimintaan on sovellettava mahdollisimman suuren läpinäkyvyyden periaatetta, kuten SEU 1 artiklasta, SEUT 15 artiklasta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artiklasta ilmenee. Se katsoo, että 1.7.2008 annetun tuomion Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374) mukaan yleisön oikeus valvoa toimielinten toimintaa kuuluu demokraattisen yhteiskunnan keskeisiin perusteisiin ja poikkeuksia tästä periaatteesta on tulkittava suppeasti, kuten asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan ensimmäisestä neljänteen perustelukappaleesta ilmenee.

30 Ruotsin kuningaskunta katsoo, että valituksenalaisen tuomion 63 ja 80 kohtaan sisältyvät toteamukset ovat oikeudellisesti virheellisiä, koska unionin yleisen tuomioistuimen ei yhtäältä olisi pitänyt katsoa, että EU Pilot -menettelyyn liittyviin riidanalaisiin asiakirjoihin tutustumisen epäämiseksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn tutkintatoimien tarkoituksen suojaan liittyvän poikkeuksen nojalla komissio on voinut vedota tiettyihin asiakirjaryhmiin sovellettavan yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaoloon, ja toisaalta unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt katsoa, että komissio oli tässä tapauksessa velvollinen arvioimaan riidanalaiset asiakirjat konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti.

31 Ruotsin kuningaskunta arvostelee valituksenalaisen tuomion 56 kohtaan sisältyviä arviointeja ja katsoo, että EU Pilot -menettelyn ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn välillä on enemmän eroavuuksia kuin mahdollisia samankaltaisuuksia ja ettei yleistä olettamaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen asiakirjojen luottamuksellisuudesta siten ole perusteltua soveltaa EU Pilot -menettelyyn liittyviin asiakirjoihin.

32 Ruotsin kuningaskunta katsoo ensinnäkin, että toisin kuin valituksenalaisen tuomion 62 kohtaan sisältyvässä toteamuksessa on katsottu, EU Pilot -menettelyn ainoana tarkoituksena ei voida pätevästi väittää olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen välttäminen, koska tämän menettelyn luonne ja tarkoitus ovat erilaisia siten, että sen tarkoituksena on erityisesti antaa komissiolle mahdollisuus pyytää puhtaasti tosiseikkoihin liittyviä tietoja. Toiseksi komissio pitää EU Pilot -menettelyssä yhteyttä jäsenvaltioon väittämättä tässä vaiheessa, että jäsenvaltio olisi rikkonut unionin oikeutta. Lisäksi EU Pilot -menettelyjen asiakirjoihin sisältyy harvoin sellaisia komission kannanottoja, joihin voitaisiin vedota mahdollisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.

33 Ruotsin kuningaskunta katsoo, että 14.11.2013 annetun tuomion LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738) 47–49 kohdasta ilmenee selvästi, että yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltamisen edellytyksenä on kyseiseen asiakirjaan liittyvältä menettelyltä edellytettävien laadullisten ominaisuuksien lisäksi se, että näiden asiakirjojen lukumäärä on riittävän suuri. Se katsoo, että valituksenalaisen tuomion 74 ja 75 kohtaan sisältyvät unionin yleisen tuomioistuimen toteamukset ovat näin ollen oikeudellisesti virheellisiä ja etteivät hallinnon tehokkuuspyrkimykset, joilla yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltamista voidaan perustella, voi päteä tilanteessa, jossa pyyntö koskee vain kahteen asiakirjaan tutustumista.

34 Tanskan kuningaskunta ja Suomen tasavalta vetoavat siihen, että EU Pilot -menettelyt voivat koskea hyvin monenlaisia tapauksia, jotka vaihtelevat pelkkiä tosiseikkoja koskevista tilanteista sellaisiin asioihin, jotka ovat verrattavissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen, joten ratkaisun tekeminen asiakirjoihin tutustumista koskevassa pyynnössä tarkoitettujen asiakirjojen sisällön ilmaisemisesta on mahdollista vasta näiden asiakirjojen konkreettisen arvioinnin jälkeen. Suomen tasavalta katsoo myös, että sen tutkiminen, millä tavoin jäsenvaltio noudattaa unionin oikeutta, ei riitä perusteeksi yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltamiselle tähän tutkimukseen liittyviin asiakirjoihin ja että tämän yleisen olettaman soveltamisen edellytyksenä on päätös SEUT 258 artiklassa tarkoitetun virallisen menettelyn aloittamisesta.

35 Komissio, Saksan liittotasavalta, Tšekin tasavalta ja Espanjan kuningaskunta kiistävät nämä perustelut.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

36 EU Pilot -menettelyjen luonne ja olennaiset ominaispiirteet on selostettu valituksenalaisen tuomion 10 ja 11 kohdassa, eikä yksikään muutoksenhakumenettelyn asianosaisista ole kiistänyt niitä.

37 Myös komission 3.3.2010 antama EU Pilot -hankkeen arviointikertomus (KOM(2010) 70 lopullinen) ja komission 21.12.2011 antama EU Pilot -hankkeen toinen arviointikertomus (KOM(2011) 930 lopullinen) tukevat näitä toteamuksia. Erityisesti viimeksi mainitun kertomuksen sivulla 3 komissio on luonnehtinut EU Pilot -menettelyä seuraavasti:

”EU Pilot -hanke toimii komission pääasiallisena viestintävälineenä yhteydenpidossa hankkeeseen osallistuvien jäsenvaltioiden kanssa kysymyksissä, jotka liittyvät EU:n lainsäädännön moitteettomaan soveltamiseen tai kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisuuteen EU:n lainsäädännön kanssa tilanteen korjaamiseksi varhaisessa vaiheessa (eli ennen [SEUT] 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn käynnistämistä). Tapauksissa, joissa mahdollisesti turvaudutaan rikkomusmenettelyyn, käytetään yleensä EU Pilot -hanketta ennen kuin komissio ryhtyy [SEUT] 258 artiklan mukaiseen menettelyyn. Tämä korvaa aiemman yleisen käytännön, jossa komissio toimitti hallinnollisia kirjeitä tässä tarkoituksessa.”

38 Näistä toteamuksista ja kertomuksista ilmenee, että EU Pilot -menettely on komission ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyömenettely, jolla voidaan varmistaa, noudatetaanko unionin oikeutta ja sovelletaanko sitä asianmukaisesti jäsenvaltioissa. Tämäntyyppisen menettelyn tarkoituksena on ratkaista unionin oikeuden mahdolliset rikkomistilanteet tehokkaasti siten, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan virallisen menettelyn aloittamiselta SEUT 258 artiklan nojalla vältytään mahdollisuuksien mukaan.

39 EU Pilot -menettelyn tarkoituksena on siten jäsenvaltioon kohdistuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn valmistelu tai sen välttäminen.

40 Unionin tuomioistuin on todennut 14.11.2013 antamassaan tuomiossa LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738), että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyviin asiakirjoihin voidaan oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa soveltaa yleistä luottamuksellisuusolettamaa. Unionin tuomioistuin on todennut saman tuomion 65 kohdassa, että ”voidaan olettaa, että tiedon antaminen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvien asiakirjojen sisällöstä oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa voi muuttaa tämän menettelyn luonnetta sekä kulkua ja että näin ollen tiedon antaminen tästä sisällöstä vahingoittaa lähtökohtaisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetulla tavalla”.

41 Edellisessä kohdassa mainitulla tuomiolla ratkaistussa asiassa on näin ollen katsottu, että kaikki asiakirjat kuuluvat tämän olettaman piiriin siitä riippumatta, onko ne laadittu menettelyn epävirallisen vaiheen aikana eli ennen komission asianomaiselle jäsenvaltiolle lähettämää virallista huomautusta vai menettelyn virallisen vaiheen aikana eli virallisen huomautuksen lähettämisen jälkeen.

42 Edellä mainitussa asiassa ei tosin sovellettu EU Pilot -menettelyä, sillä menettely on ollut käytössä vasta vuodesta 2008 lähtien.

43 Kuten unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin on oikeudellista virhettä tekemättä todennut valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa, EU Pilot -menettelyllä on pelkästään saatettu määrätyn muotoisiksi ja rakenteeltaan määritellyiksi komission ja jäsenvaltioiden välillä perinteisesti käydyt tietojenvaihdot unionin oikeuden mahdollista rikkomista koskevan tutkinnan epävirallisessa vaiheessa.

44 Vaikka unionin tuomioistuin onkin 16.7.2015 antamansa tuomion ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486) 78 kohdassa täsmentänyt, että yleistä luottamuksellisuusolettamaa ei sovelleta asiakirjoihin, joita ei niihin tutustumisen epäämisestä tehdyn päätöksen ajankohtaan mennessä ole sisällytetty vireillä olevaan hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuinmenettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon, tämä päätelmä ei estä tämän olettaman soveltamista EU Pilot -menettelyyn liittyviin asiakirjoihin, jotka ovat selvästi rajattavissa sillä perusteella, että ne kuuluvat vireillä olevaan hallinnolliseen menettelyyn.

45 Näin ollen niin kauan kuin EU Pilot -menettelyn puitteissa toimitettavan tutkinnan oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa on olemassa vaara jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn luonteen tai tämän menettelyn kulun muuttumisesta tai tämän menettelyn tarkoitusten vaarantumisesta, yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltaminen komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä vaihdettuihin asiakirjoihin on oikeutettua unionin tuomioistuimen 14.11.2013 antamassa tuomiossa LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738) omaksutun ratkaisun mukaisesti. Tämä vaara on olemassa siihen asti, kunnes EU Pilot -menettely on päätetty ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan virallisen menettelyn aloittaminen jäsenvaltiota vastaan on lopullisesti poissuljettu.

46 Tämä yleinen olettama ei estä mahdollisuutta osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu mainitun olettaman alaan tai että olemassa on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosassa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa tiedon antamisen kyseisen asiakirjan sisällöstä (tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 66 kohta).

47 Siltä osin kuin komission on väitetty olevan velvollinen tutkimaan konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti kaikki EU Pilot -menettelyyn liittyvät asiakirjat, joihin on pyydetty saada tutustua, unionin yleinen tuomioistuin on menetellyt oikein todetessaan valituksenalaisen tuomion 83 kohdassa 14.11.2013 annetun tuomion LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738) 68 kohtaan viitaten, että tällainen velvollisuus poistaisi yleiseltä luottamuksellisuusolettamalta sen tehokkaan vaikutuksen.

48 Nyt käsiteltävässä tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 45 kohdassa, jota ei ole riitautettu tässä muutoksenhakumenettelyssä, että kyseessä oleva EU Pilot -menettely on ollut asetuksen N:o 1049/2001 4 asetuksen 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu ”tutkintamenettely”.

49 Unionin yleinen tuomioistuin on sen jälkeen tutkinut, onko komissio voinut vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyssä poikkeuksessa tarkoitettujen tavoitteiden vaarantumista koskevaan yleiseen olettamaan evätäkseen tutustumisen EU Pilot -menettelyyn liittyviin asiakirjoihin, ja valituksenalaisen tuomion 63 ja 80 kohdassa vastannut tähän kysymykseen myöntävästi.

50 Tämän tuomion 15 kohdassa mainitun 30.4.2012 päivätyn komission kirjeen mahdollisesta vaikutuksesta velvollisuuteen ilmaista riidanalaisten asiakirjojen sisältö on syytä huomauttaa, ettei kyseinen kirje ole komission lopullinen päätös siitä, ettei jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa virallista menettelyä aloiteta Saksan liittotasavaltaa vastaan, vaan kirjeessä vain ilmoitetaan komission alustava aikomus päättää tutkinta. Komission lopullinen päätös olla aloittamatta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa virallista menettelyä Saksan liittotasavaltaa vastaan on tehty vasta 27.9.2012 samalla, kun kyseessä oleva EU Pilot -menettely on päätetty. Tästä seuraa, että vaikka 21.6.2012 päivätty riidanalainen päätös on tehty 30.4.2012 päivätyn kirjeen jälkeen, kyseinen päätös on kuitenkin tehty ennen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan virallisen menettelyn aloittamisesta luopumista 27.9.2012. Näin ollen 30.4.2012 päivätty kirje ei vaikuta komission mahdollisuuteen nojautua tämän tuomion edellisessä kohdassa tarkoitettuun yleiseen luottamuksellisuusolettamaan.

51 Edellä esitetyin perustein unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että komissiolla on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintamenettelyjä koskevaan poikkeukseen vedotessaan oikeus nojautua tiettyihin asiakirjojen ryhmiin sovellettavaan yleiseen luottamuksellisuusolettamaan evätessään EU Pilot -menettelyyn liittyviin asiakirjoihin tutustumisen arvioimatta pyydettyjä asiakirjoja konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti.

52 Näin ollen ensimmäinen valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

B Toinen valitusperuste

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

53 Ruotsin kuningaskunta, jota Suomen tasavalta tukee, katsoo, että valituksenalaisen tuomion 94 ja 95 kohtaan sisältyvä unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu on oikeudellisesti virheellinen, koska unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti katsonut, ettei komissio ole tehnyt arviointivirhettä katsoessaan tässä tapauksessa, ettei mikään ylivoimainen yleinen etu edellyttänyt riidanalaisten asiakirjojen sisällön ilmaisemista asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosan nojalla, koska oli parhaiten yleisen edun mukaista, että EU Pilot -menettely viedään päätökseen Saksan liittotasavallan kanssa. Ruotsin kuningaskunta katsoo 1.7.2008 annetun tuomion Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374) 44 kohtaan viitaten, ettei komission tehtävänä ole arvioida, millä tavoin yleinen etu voidaan parhaiten turvata, vaan tarkistaa, ettei ylivoimainen yleinen etu edellytä asiakirjojen sisällön ilmaisemista.

54 Komissio ja Saksan liittotasavalta kiistävät nämä perustelut.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

55 Unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 97 kohdassa, että kantajat esittivät ensimmäisessä oikeusasteessa riidanalaisiin asiakirjoihin tutustumista koskevan pyyntönsä tueksi vain yleisluonteisia väitteitä näiden asiakirjojen sisällön ilmaisemisen tarpeesta kansanterveyden suojelemiseksi mutteivät täsmentäneet sellaisia konkreettisia perusteita, jotka tässä tapauksessa osoittaisivat, missä määrin niiden sisällön ilmaiseminen edistäisi tätä yleistä etua. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti huomauttanut valituksenalaisen tuomion samassa kohdassa, sen osoittamiseksi, että riidanalaisten asiakirjojen sisällön ilmaiseminen oli tässä tapauksessa tästä syystä tarpeen, kantajien olisi pitänyt osoittaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosassa tarkoitetun ylivoimaisen yleisen edun olemassaolo, jonka perusteella asiakirjojen sisällön ilmaiseminen olisi oikeutettua.

56 Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että sen, joka vetoaa ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloon, on vedottava konkreettisesti seikkoihin, jotka oikeuttavat antamaan tiedon kyseisten asiakirjojen sisällöstä, eikä pelkästään yleisluonteisten perusteiden esittäminen riitä osoittamaan, että ylivoimainen yleinen etu ohittaa syyt, jotka oikeuttavat epäämään kyseisiin asiakirjoihin tutustumisen (ks. vastaavasti tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 93 ja 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57 Tältä osin on todettava, että mikään nyt käsiteltävässä asiassa esitetty seikka ei voi osoittaa oikeudellisesti virheellisiksi valituksenalaisen tuomion 97 kohtaan sisältyviä unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksia, jotka koskevat sekä kantajilla ensimmäisessä oikeusasteessa olevaa todistustaakkaa että sitä seikkaa, että kantajat ovat pelkästään väittäneet yleisluonteisesti, että kansanterveyden suojeleminen edellyttäisi heillä olevan oikeus tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin, mutta etteivät he ole esittäneet konkreettisia perusteita, jotka osoittaisivat kansanterveyden suojelemisen tällä tavoin olevan ylivoimainen yleinen etu.

58 Näin ollen Ruotsin kuningaskunnalla ei ole perusteita väittää, että unionin yleinen tuomioistuin olisi tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että komissio on voinut laillisesti katsoa, että tässä tapauksessa mikään ylivoimainen yleinen etu ei ole edellyttänyt asiakirjojen sisällön ilmaisemista asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan virkkeen loppuosan perusteella.

59 Näin ollen toinen valitusperuste on hylättävä.

C Kolmas valitusperuste

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

60 Ruotsin kuningaskunta väittää valituksenalaisen tuomion 100 ja 101 kohtaa arvostellen, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen kieltäytyessään toteamasta, että unionin tuomioistuinten on otettava huomioon myös asiakirjaan tutustumisen epäämisestä asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti tehdyn päätöksen jälkeen ilmenneet seikat valvoessaan tällaisen päätöksen laillisuutta SEUT 263 artiklan nojalla. Kyseinen jäsenvaltio katsoo, että vaikka EU Pilot -menettely päätettiin riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen, unionin yleisen tuomioistuimen olisi tässä tapauksessa asetuksen N:o 1049/2001 mukaan kuitenkin pitänyt ottaa tämä seikka huomioon.

61 Sama jäsenvaltio väittää, että jos uusien seikkojen tutkiminen olisi mahdollista vasta asianomaiselle toimielimelle esitetyn asiakirjoihin tutustumista koskevan uuden pyynnön yhteydessä, tällainen järjestelmä johtaisi rinnakkaisiin menettelyihin ja menettelyjen pitkittymiseen sekä pyyntöjen tekijöille aiheutuvan hallinnollisen rasituksen lisääntymiseen. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on vedonnut ratkaisunsa tueksi valtiontukia koskeviin menettelyihin liittyvään unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jota ei voida soveltaa asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tehtyihin päätöksiin. Ruotsin kuningaskunnan mukaan unionin yleisen tuomioistuimen olisi sen sijaan pitänyt ottaa huomioon 15.9.2011 annetun tuomion Koninklijke Grolsch v. komissio (T-234/07, EU:T:2011:476) 37–41 kohta.

62 Komissio, Tšekin tasavalta ja Saksan liittotasavalta kiistävät nämä perustelut.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

63 Kuten unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut valituksenalaisen tuomion 100 kohdassa, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen laillisuutta on arvioitava toimen antamisajankohtana olemassa olleiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella (tuomio 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio, C-398/13 P, EU:C:2015:535, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

64 Näin ollen kolmas valitusperuste, joka perustuu siihen, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt ottaa huomioon kyseessä olevan EU Pilot -menettelyn päättäminen riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen, on hylättävä perusteettomana.

65 Tästä seuraa, että valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

VI. Oikeudenkäyntikulut

66 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista, jos valitus on perusteeton.

67 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota sovelletaan sen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

68 Koska Ruotsin kuningaskunta on hävinnyt asian ja komissio on vaatinut sen velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, kyseinen jäsenvaltio on velvoitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

69 Tšekin tasavallan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Espanjan kuningaskunnan ja Suomen tasavallan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) **Valitus hylätään.**

2) **Ruotsin kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut.**

3) **Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta ja Suomen tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset