Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

4 päivänä lokakuuta 2018 *

Oikeus tutustua asiakirjoihin – Asetus (EY) N:o 1049/2001 – Direktiivin 2007/46/EY 29 artiklan mukaiseen menettelyyn liittyvät asiakirjat, joiden perusteella jäsenvaltio voi kieltäytyä rekisteröimästä ajoneuvoja, jotka muodostavat vakavan vaaran liikenneturvallisuudelle tai vahingoittavat vakavasti ympäristöä tai kansanterveyttä – Toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen – Tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskeva poikkeus – Yleinen olettama – Århusin yleissopimus – Itseään koskeviin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen – Perusoikeuskirjan 41 artikla

Asiassa T-128/14,

Daimler AG, kotipaikka Stuttgart (Saksa), edustajinaan asianajajat C. Arhold, B. Schirmer ja N. Wimmer,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi F. Clotuche-Duvieusart, sittemmin G. Wilms ja F. Clotuche-Duvieusart ja lopuksi H. Krämer ja F. Clotuche-Duvieusart, avustajinaan aluksi asianajajat R. Van der Hout, sittemmin asianajajat R. Van der Hout ja C. Wagner,

vastaajana,

jota tukevat

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Simm ja A. Jensen,

ja

Euroopan parlamentti, asiamiehinään N. Görlitz ja L. Visaggio,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii SEUT 263 artiklan nojalla unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan 13.12.2013 annetun komission päätöksen Ares(2013) 3715941, jolla evättiin kantajalta oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka liittyivät menettelyyn, jonka Ranskan tasavalta oli pannut vireille puitteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle 5.9.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/46/EY (puitedirektiivi) (EUVL 2007, L 263, s. 1) 29 artiklan mukaisesti,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa jaoston puheenjohtaja D. Gratsias sekä tuomarit A. Dittrich ja P. G. Xuereb (esittelevä tuomari),

kirjaaja: E. Coulon,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1 Puitteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle 5.9.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/46/EY (puitedirektiivi) (EUVL 2007, L 263, s. 1; jäljempänä puitedirektiivi) on korvattu moottoriajoneuvojen tyyppihyväksyntää koskevat jäsenvaltioiden järjestelmät EU-tyyppihyväksyntä-nimisellä hyväksymismenettelyllä, joka on yhdenmukainen koko Euroopan unionissa. Puitedirektiivin 3 artiklan 5 kohdassa olevan määritelmän mukaan EU-tyyppihyväksynnällä tarkoitetaan menettelyä, jossa jäsenvaltio varmentaa, että ajoneuvon, järjestelmän, osan tai erillisen teknisen yksikön tyyppi täyttää sitä koskevat direktiivin mukaiset hallinnolliset säännökset ja tekniset vaatimukset sekä tietyissä puitedirektiivin liitteissä luetellut säädökset.

2 Moottoriajoneuvojen ilmastointijärjestelmien päästöistä ja neuvoston direktiivin 70/156/ETY muuttamisesta 17.5.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/40/EY (EUVL 2006, L 161, s. 12; jäljempänä ilmastointijärjestelmädirektiivi) 5 artiklan 4 kohdassa säädetään, etteivät jäsenvaltiot saa enää 1.1.2011 alkaen antaa EU-tyyppihyväksyntää sellaisella ilmastointijärjestelmällä varustetulle ajoneuvotyypille, joka on suunniteltu sisältämään fluorattuja kasvihuonekaasuja, joiden lämmitysvaikutus on yli 150. Direktiivissä ei kuitenkaan edellytetä minkään tietyntyyppisen kylmäaineen käyttöä. Komissio lykkäsi kyseisen kiellon täytäntöönpanon määräaikaa 1.1.2013 saakka.

3 Eurooppalaiset ajoneuvovalmistajat sopivat vuonna 2009 käydyssä kansainvälisessä standardointimenettelyssä R1234yf-viitteellä merkityn kylmäaineen käytöstä.

4 Kantajana oleva autonvalmistaja Daimler AG, joka on sijoittautunut Saksaan ja tuottaa etenkin Mercedes-merkkisiä moottoriajoneuvoja, esitti vuonna 2013 epäilyksiä kyseisen kylmäaineen käytön turvallisuudesta.

5 Kraftfahrt-Bundesamt (KBA, Saksan liittotasavallan moottoriajoneuvovirasto) vastaanotti toukokuussa 2013 Daimlerin hakemuksen, joka koski ajoneuvotyypin 245G hyväksynnän laajentamista. Koska ajoneuvotyyppi 245G oli alun perin hyväksytty vuonna 2008, velvollisuus käyttää ilmastointijärjestelmädirektiivin mukaista kylmäainetta ei koskenut sitä. Kyseisen ajoneuvotyypin hyväksynnän laajentamisesta ilmoitettiin komissiolle 22.5.2013 päivätyllä kirjeellä.

6 Komissio aloitti 10.6.2013 EU Pilot -menettelyn, jonka asianumero oli 5160/11/ENTR ja jonka tavoitteena oli selvittää, missä määrin Saksan liittotasavalta oli noudattanut puitedirektiiviä ja ilmastointijärjestelmädirektiiviä myöntäessään kantajalle EU-tyyppihyväkysynnän laajennuksia.

7 Ekologiasta, kestävästä kehityksestä ja energiasta vastaava Ranskan ministeri antoi 26.7.2013 päätöksen, jolla evättiin tiettyjen sellaisten Mercedes-merkkisten autojen rekisteröinti Ranskassa, joiden osalta Saksan viranomaiset olivat hyväksyneet EU-tyyppihyväksynnän laajentamisen, sillä perusteella, että

nämä ajoneuvot oli ilmastointijärjestelmädirektiivin 5 artiklan 4 kohdan vastaisesti varustettu ilmastointijärjestelmällä, joka on suunniteltu sisältämään fluorattuja kasvihuonekaasuja, joiden lämmitysvaikutus on yli 150.

8 Rekisteröinnin epääminen perustui ranskalaiseen säännökseen, jolla puitedirektiivin 29 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke on siirretty osaksi Ranskan kansallista lainsäädäntöä. Tässä puitedirektiivin artiklassa, joka sisältyy XII lukuun (”Suojalausekkeet”), säädetään, että jäsenvaltio voi enintään kuuden kuukauden ajaksi kieltäytyä rekisteröimästä EU-tyyppihyväksyttyjä ajoneuvoja, jos se katsoo, että ne vahingoittavat vakavasti ympäristöä tai kansanterveyttä.

9 Ranskan tasavalta ilmoitti 26.7.2013 puitedirektiivin 29 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaisesti komissiolle tiettyjen Mercedes-merkkisten ajoneuvojen rekisteröinnin epäämisestä. Komissio kuuli puitedirektiivin 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianomaisia osapuolia epäämistä koskevan päätöksen valmistelemiseksi.

10 Mercedes-Benz France, joka on Daimler-konserniin kuuluva yhtiö, valitti 2.8.2013 ekologiasta, kestävästä kehityksestä ja energiasta vastaavan Ranskan ministerin 26.7.2013 antamasta päätöksestä, jolla oli evätty tiettyjen Mercedes-merkkisten ajoneuvojen rekisteröinti Ranskassa.

11 Kantaja otti 19.8.2013 päivätyssä, komissiolle osoitetussa kirjeessä kantaa Ranskan tasavallan epäämispäätökseen. Se totesi tässä kirjeessä erityisesti seuraavaa:

”– – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan myös oikeus tutustua asiakirjoihin kuuluu suojattuihin perusoikeuksiin. Aiomme käyttää tätä oikeutta ja pyydämme näin ollen mahdollisuutta tutustua kaikkiin asiakirjoihin, jotka liittyvät kyseessä olevaan [puitedirektiivin] 29 artiklan mukaiseen menettelyyn (mukaan lukien asiakirjat, jotka sisältyvät muihin käytettyihin asiakirja-aineistoihin ja jotka on otettava asiassa huomioon), ja erityisesti komission oikeudellisen yksikön mahdollisiin [puitedirektiivin] 29 artiklan soveltamista koskeviin kannanottoihin.”

12 Komissio vahvisti 17.9.2013 päivätyllä, kantajalle osoitetulla sähköpostiviestillä vastaanottaneensa kyseisen kirjeen ja sen sisältämän asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen, jonka se katsoi perustuvan Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) ja jonka se kirjasi saapuneeksi viitteellä GESTDEM 2013/4643. Komissio myös pyysi tässä sähköpostiviestissä kantajaa vahvistamaan, että se halusi tutustua edellä 11 kohdassa mainittuihin asiakirjoihin.

13 Kantaja vahvisti 20.9.2013 päivätyllä sähköpostiviestillä hakemuksensa koskevan kaikkia puitedirektiivin 29 artiklan mukaiseen menettelyyn liittyviä asiakirjoja ja erityisesti komission oikeudellisen yksikön mahdollisia puitedirektiivin 29 artiklan soveltamista koskevia kannanottoja. Kantaja totesi, että jos komissio halusi tarkemman hakemuksen, sen olisi toimitettava kantajalle luettelo kaikista kyseiseen menettelyyn liittyvistä asiakirjoista. Kantaja korosti lisäksi, että hakemus perustui sen oikeuteen tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin, josta määrätään Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan b alakohdassa. Kantajan mukaan tätä artiklaa oli sovellettava, koska puitedirektiivin 29 artiklan mukainen menettely koski kantajaa suoraan ja erikseen ja komission oli siksi puitedirektiivin 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti kuultava sitä ennen päätöksen tekemistä.

14 Komissio totesi 16.10.2013 antamassaan päätöksessä, että sen hallussa oli 14 kantajan hakemuksessa tarkoitettua asiakirjaa, joiden luettelo oli päätöksen liitteenä. Se täsmensi myöntävänsä tutustumisoikeuden viiteen asiakirjaan ja epäävänsä oikeuden tutustua yhdeksään muuhun. Kuuden asiakirjan osalta komissio perusteli tutustumisoikeuden epäämistä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetulla poikkeuksella, joka

koskee tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa. Kolmen muun asiakirjan osalta se perusteli epäämistä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla poikkeuksella, joka koskee päätöksentekomenettelyn suojaa. Komissio lisäsi, ettei se voinut myöntää oikeutta tutustua näiden yhdeksän asiakirjan osiin. Se totesi vielä, ettei ylivoimainen yleinen etu edellytä niiden sisältämien tietojen ilmaisemista.

15 Kantaja teki 30.10.2013 uudistetun hakemuksen asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Se totesi siinä, että sen hakemuksen kattamia asiakirjoja olisi pitänyt olla enemmän kuin 16.10.2013 annetussa komission päätöksessä mainitut 14 asiakirjaa. Se katsoi, etteivät poikkeukset, joihin komissio vetosi, olleet päteviä ja että ylivoimainen yleinen etu edellytti kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista koska asia oli tärkeä tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta. Kantaja vetosi tässä uudistetussa hakemuksessa sekä asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdan mukaiseen oikeuteensa tutustua toimielinten asiakirjoihin että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaiseen oikeuteensa tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin.

16 Komissio vahvisti 13.12.2013 antamallaan päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) epäävänsä oikeuden tutustua yhdeksään asiakirjaan, joita ei 16.10.2013 annetun komission päätöksen mukaan voitu toimittaa kantajalle.

17 Se ilmoitti myös todenneensa lisätutkimusten jälkeen, että sen hallussa oli 16.10.2013 annetussa päätöksessä mainittujen 14 asiakirjan lisäksi 349 sähköpostiviestiä. Sen mukaan nämä asiakirjat olivat seuraavat:

– 55 yritystoiminnan ja teollisuuden pääosaston autoalaa käsittelevän yksikön sisäistä sähköpostiviestiä

– 170 yritystoiminnan ja teollisuuden pääosaston sisäistä sähköpostiviestiä

– 25 oikeudellisen yksikön kanssa vaihdettua sähköpostiviestiä

– 25 komission muiden pääosastojen kanssa vaihdettua sähköpostiviestiä

– 45 jäsenvaltioiden kanssa vaihdettua sähköpostiviestiä

– 29 muiden oikeushenkilöiden kanssa vaihdettua sähköpostiviestiä.

18 Komissio katsoi, että puitedirektiivin 29 artiklan mukainen tutkinta, joka koski Ranskan tasavallan kieltäytymistä tiettyjen Mercedes-merkkisten autojen rekisteröimisestä, ja Saksan liittotasavaltaa koskeva alustava tutkinta, jonka tarkoituksena oli jäsenyysvelvoitteiden mahdollisen noudattamatta jättämisen toteaminen, liittyivät läheisesti toisiinsa ja että kaikki pyydetyt asiakirjat olivat osa kumpaankin tutkintaan liittyvää hallinnollista asiakirja-aineistoa.

19 Tämän jälkeen komissio tarkasteli sitä, vaarantaisiko kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen yhtäältä puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn tarkoituksen ja toisaalta Saksan liittotasavaltaa koskevan alustavan tutkinnan tarkoituksen.

20 Puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn tarkoituksen vaarantamisen osalta komissio katsoi, että pyydettyjen asiakirjojen luovuttaminen olisi vaarantanut puitedirektiivin 29 artiklassa säädetyn suojalausekkeen tehokkaan vaikutuksen ja etenkin tässä yhteydessä toteutettujen tutkintojen tarkoituksen, joka oli sen selvittäminen, olivatko jäsenvaltiot soveltaneet kyseistä lauseketta lainmukaisesti, sekä liikenneturvallisuuden, terveyden suojelun ja ympäristönsuojelun korkean tason varmistaminen.

21 Näin ollen komissio totesi, että pyydettyjä asiakirjoja, jotka olivat kaikki osa puitedirektiivin 29 artiklan mukaiseen tutkintaan liittyvää hallinnollista asiakirja-aineistoa, koski asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintatoimien suojaan perustuva yleinen olettama siitä, ettei asiakirjojen sisältämiä tietoja ilmaista (jäljempänä yleinen olettama ilmaisematta jättämisestä tai ilmaisematta jättämistä koskeva yleinen olettama).

22 Saksan liittotasavaltaa koskevan, jäsenyysvelvoitteiden mahdolliseen noudattamatta jättämiseen liittyvän alustavan tutkinnan tarkoituksen vaarantamisesta komissio totesi, että komissio voi hoitaa tehtäviään tehokkaasti ainoastaan, jos komission ja jäsenvaltioiden välillä vallitsee keskinäisen luottamuksen ilmapiiri asian lopulliseen päättämiseen asti, ja että se voi evätä pyydettyihin asiakirjoihin tutustumisen ilmaisematta jättämistä koskevan yleisen olettaman perusteella.

23 Komissio katsoi lisäksi, ettei ylivoimainen yleinen etu edellyttänyt pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista ja että käynnissä olevien tutkintojen tarkoituksen suojaaminen toteuttaisi yleisen edun paremmin.

24 Komissio katsoi myös, ettei se voinut myöntää oikeutta tutustua pyydettyjen asiakirjojen osiin.

25 Komissio totesi vielä kantajan viittauksesta perusoikeuskirjaan ja etenkin sen 41 artiklan 2 kohdassa määrättyyn jokaisen oikeuteen tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin, ettei sen päätös voinut perustua suoraan tähän määräykseen ja että sen oli pikemminkin otettava huomioon tämän oikeuden käytön rajoitukset ja edellytykset sellaisina kuin ne määritellään SEU-sopimuksessa ja asetuksessa N:o 1049/2001.

Menettely

26 Kantaja on nostanut nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 21.2.2014 toimittamallaan kannekirjelmällä.

27 Komissio vaati unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 7.5.2014 jättämässään vastineessa asian käsittelyn lykkäämistä.

28 Viidennen jaoston puheenjohtaja määräsi asianosaisia kuultuaan 1.7.2014 antamallaan määräyksellä, että asian käsittelyä lykätään unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 77 artiklan d alakohdan mukaisesti, kunnes unionin tuomioistuin antaa lopullisen ratkaisun asiassa C-612/13 P, ClientEarth v. komissio, ja asiassa C-673/13 P, komissio v. Stichting Greenpeace.

29 Kantaja esitti 5.3.2015 asian käsittelyn jatkamista koskevan pyynnön. Komissio esitti 20.3.2015 huomautuksia tästä pyynnöstä. Viidennen jaoston puheenjohtaja hylkäsi pyynnön 8.4.2015 antamallaan päätöksellä.

30 Euroopan parlamentti pyysi unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 4.4.2014 toimittamallaan asiakirjalla ja neuvosto unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 14.4.2014 toimittamallaan asiakirjalla saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen komission vaatimuksia.

31 Koska unionin yleisen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoja oli muutettu, esillä oleva asia siirrettiin uudessa kokoonpanossa toimivan viidennen jaoston käsiteltäväksi ja sille nimettiin uusi esittelevä tuomari.

32 Asioissa, joiden ratkaisemisen ajaksi esillä olevan asian käsittelyä oli lykätty, annettiin tuomio 16.7.2015 (ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486) ja tuomio 23.11.2016 (komissio v. Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889).

33 Viidennen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 7.12.2016 parlamentin ja neuvoston väliintulohakemukset. Parlamentti ja neuvosto antoivat väliintulokirjelmänsä ja asianosaiset esittivät näitä kirjelmiä koskevat huomautuksensa asetetuissa määräajoissa.

34 Unionin yleinen tuomioistuin esitti 3.10.2017 sekä 3.1., 24.1. ja 17.5.2018 päivätyillä kirjeillä työjärjestyksensä 89 artiklan mukaisena prosessinjohtotoimena komissiolle ja kantajalle kirjallisia kysymyksiä, joihin nämä vastasivat määräajoissa.

35 Unionin yleinen tuomioistuin määräsi työjärjestyksensä 91 artiklan c alakohdan mukaisena asian selvittämistoimena komission toimittamaan täydelliset jäljennökset niistä komission ja oikeushenkilöiden välisistä sähköpostiviesteistä, joiden todettiin riidanalaisessa päätöksessä liittyvän puitedirektiivin 29 artiklan mukaiseen menettelyyn. Komissio noudatti määräystä määräajassa.

36 Kantaja pyysi 8.6.2018 päivätyllä kirjeellä unionin yleistä tuomioistuinta päättämään uudesta prosessinjohtotoimesta ja esittämään komissiolle kaksi kysymystä, jotka liittyivät unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen 28.5.2018 annettuun komission vastaukseen.

37 Työjärjestyksen 106 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asianosaiset eivät ole esittäneet istunnon pitämistä koskevaa pyyntöä kolmen viikon kuluessa siitä, kun ilmoitus asian käsittelyn kirjallisen vaiheen päättämisestä on annettu tiedoksi, unionin yleinen tuomioistuin voi päättää ratkaista kanteen ilman asian käsittelyn suullista vaihetta. Unionin yleinen tuomioistuin katsoo saaneensa nyt esillä olevassa asiassa riittävästi tietoa asiakirjojen perusteella, ja se on, koska tällaista pyyntöä ei ole esitetty, päättänyt ratkaista asian ilman suullista käsittelyä.

Asianosaisten vaatimukset

38 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

39 Komissio vaatii parlamentin ja neuvoston tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

40 Kantaja esittää kanteensa tueksi neljä kanneperustetta. Ensimmäinen peruste koskee perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määrättyä jokaisen oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin. Toinen peruste koskee tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa Århusissa 25.6.1998 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Århusin yleissopimus) ja Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL 2006, L 264, s. 13) rikkomista. Kolmas peruste koskee perusoikeuskirjan 42 artiklan, SEUT 15 artiklan 3 kohdan, asetuksen N:o 1049/2001 ja asetuksen N:o 1367/2006 rikkomista. Neljäs peruste koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä.

41 Komissio kiistää kaikki kanneperusteet. Neuvosto ja parlamentti ovat esittäneet väitteitä vain Århusin yleissopimuksen rikkomiseen perustuvaa toista kanneperustetta koskevien kantajan väitteiden osalta.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määrättyä jokaisen oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin

42 Kantaja väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että komissio on rikkonut kantajalle perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti kuuluvaa oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin.

43 Kantaja väittää, että – toisin kuin riidanalaisesta päätöksestä ilmenee – unionin primaarioikeuden tai johdetun oikeuden säännöksissä ei määritellä, säännellä tai supisteta jokaisen oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin. Sen mukaan perusoikeuskirjan 42 artiklassa määrätty oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten asiakirjoihin ei vaikuta perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määrättyyn jokaisen oikeuteen tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin. Ensin mainittu oikeus koskee kaikkia unionin kansalaisia, mutta jälkimmäinen vain tietyn menettelyn asianosaisia. Kantajan mukaan komissio ei ottanut riidanalaisessa päätöksessä huomioon tätä perustavanlaatuista eroa. Se katsoo, että asetus N:o 1049/2001 koskee vain kaikille unionin kansalaisille kuuluvaa oikeutta tutustua toimielinten asiakirjoihin eikä perusoikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin. Viimeksi mainitun oikeuden suoja on paljon laajempi kuin ensin mainitun.

44 Kantaja muistuttaa lisäksi, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdassa vahvistetaan ”jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset”. Se katsoo, että Ranskan tasavallan vireille panema puitedirektiivin 29 artiklan mukainen menettely koskee sitä suoraan ja erikseen.

45 Kantaja korostaa lisäksi, että vaikka oikeutetut luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset rajoittavat jokaisen oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin, sitä, onko tämä oikeus myönnettävä vai onko se evättävä näiden oikeutettujen vaatimusten perusteella, on arvioitava tapauskohtaisesti. Kantajan mukaan komissio kuitenkin epäsi oikeuden tutustua kaikkiin asiakirjoihin, jotka olivat sen mukaan luottamuksellisia, yhtenä kokonaisuutena ja vailla mitään täsmennyksiä, mikä on vastoin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

46 Kantaja korostaa vastauksessaan, että sen alkuperäinen ja uudistettu hakemus perustuivat perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohtaan ja että komissio tarkasteli riidanalaisessa päätöksessä tätä määräystä ja päätyi hylkäämään asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen. Kantajan mukaan perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohtaan perustuva jokaisen oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin oli näin ollen riidanalaisen päätöksen kohteena toisin kuin komissio väittää.

47 Kantaja väittää lisäksi, ettei asiassa voida soveltaa kartelliasioita koskevaa oikeuskäytäntöä, johon komissio vetoaa ja jonka mukaan itseään koskeviin asiakirjoihin tutustumisen epääminen ei ole kannekelpoinen toimi. Kantajan mukaan tämän oikeuskäytännön keskeinen perusta on nimittäin se, että jokaisen oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin on varauksetta tunnustettu menettelytakeeksi tämän tyyppisissä asioissa ja että sen käyttöä säännellään yksityiskohtaisesti asetuksessa. Kantaja myös korosti unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen antamassaan vastauksessa, ettei ole vahvistettu, että itseään koskeviin asiakirjoihin tutustumisen epäämisen lainvastaisuuteen voitaisiin vedota lopullista päätöstä vastaan nostetussa kanteessa. Puitedirektiivin 29 artiklassa ei sen mukaan nimittäin säädetä valmistajan mahdollisuudesta nostaa kanne lopullista päätöstä vastaan. Kantaja korosti myös, ettei komissio voi moittia sitä siitä, että se esitti huomautuksia asetetussa lyhyessä määräajassa käyttämättä ensin oikeuttaan tutustua asiakirjoihin, koska sille ei ollut etukäteen tarjottu tätä tutustumismahdollisuutta. Kantajan mukaan on selvää, että se olisi asiakirjoihin tutustuttuaan kyennyt täydentämään huomautuksiaan.

48 Kantaja korosti lisäksi, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan ratkaisevan tärkeää on se, että kyseessä oleva menettely koskee henkilöä itseään ja ettei tämä henkilö voi käyttää tehokkaasti oikeuttaan tulla kuulluksi asiasta, jollei hän ole tutustunut asiakirjoihin kokonaisuudessaan. Huomautusten esittämisoikeus, jonka mukaan huomautuksia esittävä henkilö on henkilö, jota menettely koskee, tarkoittaakin pääsääntöisesti myös sitä, että tällä henkilöllä on oikeus tutustua asiakirjoihin. Puitedirektiivin 29 artiklan 1 kohdassa korostetaan kantajan mukaan sellaisen valmistajan erityistä menettelyllistä asemaa, jolta on evätty rekisteröinti, koska säännöksen mukaan tällaisen päätöksen tekevän jäsenvaltion on viipymättä ilmoitettava siitä muille jäsenvaltioille, komissiolle ja kyseiselle valmistajalle. Näin ollen puitedirektiivin 29 artiklan 1 kohdan mukaisesti valmistaja on menettelyn osapuoli, jolloin komission olisi kuultava sitä puitedirektiivin 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

49 Kantaja väittää vielä olevan selvää, että sen mahdollisuus tutustua asiakirjoihin voi vaikuttaa menettelyyn, jonka osapuoli se on. Koska kantaja on valmistaja, jota Ranskan tasavallan vireille panema puitedirektiivin 29 artiklan mukainen menettely koskee, se voisi antaa hyvin yksityiskohtaisia tietoja asiaan vaikuttavista teknisistä seikoista ja toimittaa päätökseen liittyviä muita tietoja.

50 Komissio myöntää, että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukainen oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin on eri asia kuin perusoikeuskirjan 42 artiklassa, SEUT 15 artiklan 2 kohdassa ja asetuksessa N:o 1049/2001 taattu oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin. Se väittää, ettei kantaja tästä syystä voi vaatia komission asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan mukaisesti antaman päätöksen kumoamista sillä perusteella, että päätöksellä rikotaan kantajan oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin. Komissio lisää, ettei se tarkastellut kantajan hakemusta saada tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin, koska se ei ole asetuksen N:o 1049/2001 mukaisen menettelyn tarkoitus. Se toteaa lausuneensa riidanalaisessa päätöksessä ainoastaan kantajan asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesta oikeudesta tutustua toimielinten asiakirjoihin. Komission mukaan riidanalaisen päätöksen sisältämät, perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohtaa koskevat seikat eivät missään tapauksessa tarkoita, että komissio olisi tehnyt päätöksen tämän määräyksen mukaisesta asiakirjoihin tutustumista koskevasta hakemuksesta, vaikka kantaja niin väittää. Komissio toteaa maininneensa riidanalaisessa päätöksessä nimenomaisesti, että se on tarkastellut hakemusta ainoastaan asetuksen N:o 1049/2001 perusteella. Näin ollen kantaja ei komission mukaan voi sivuuttaa tai kiertää tämän tutustumisoikeuden ehtoja, joista säädetään johdetussa oikeudessa, vetoamalla komission hallinnollisen menettelyn osapuolena sille kuuluvaan oikeuteen tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin.

51 Komissio myös muistuttaa, että oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin perustui siihen, että kantaja oli osallisena puitedirektiivin 29 artiklan mukaisessa menettelyssä, jonka yhteydessä tutustumisoikeuden epääminen ei ollut rinnastettavissa komission menettelyn päätteeksi antamaan lopulliseen päätökseen; näin ollen epääminen ei oikeuskäytännön mukaan vielä ollut kannekelpoinen oikeustoimi. Menettelyn kuluessa toteutetun toimenpiteen – esimerkiksi asiakirjoihin tutustumista koskevasta pyynnöstä annetun päätöksen – laillisuutta koskevia väitteitä voidaan esittää vain liitännäisesti menettelyn päättävästä päätöksestä nostetun kanteen yhteydessä. Komission mukaan kantaja ei myöskään ole osoittanut, ettei lopullinen päätös takaisi sille riittävää oikeudellista suojaa.

52 Komissio korosti unionin yleisen tuomioistuimen kysymyksiin antamissaan vastauksissa, että puitedirektiivin 29 artiklassa ei säädetä, että valmistajalla olisi oikeus tutustua asiakirjoihin, ja että asianomaisilla valmistajilla voisi olla tämä oikeus korkeintaan perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla. Komission mukaan vain menettelyn osapuolilla on menettelyllinen oikeus turvata asianmukaisesti puolustuksensa. Valmistajat eivät kuitenkaan ole puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn osapuolia. Siitä, että komissio kuulee asianomaisia talouden toimijoita selvittääkseen kaikki merkitykselliset seikat, ei nimittäin seuraa, että näillä toimijoilla olisi menettelyssä asema, jonka ansiosta niillä on erityisiä oikeuksia.

53 Komissio lisää, ettei menettelyn osapuolille välttämättä myönnetä oikeutta tutustua heitä koskeviin asiakirjoihin; se voidaan evätä, jos luottamuksellisuuden ensisijainen etu sitä edellyttää. Rajoitukset perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun oikeuteen tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin vastaavat komission mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädettyjä tutkintatoimien suojaa koskevia poikkeuksia. Jos oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin olisi ollut riidanalaisen päätöksen kohteena, sitäkin olisi komission mukaan voitu rajoittaa vastaavalla tavalla syistä, jotka ovat verrattavissa päätöksessä tarkoitettuun tutustumisoikeuteen liittyviin syihin.

54 Komissio toteaa vielä, että todistaakseen, että oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin oli rikottu, kantajan olisi oikeuskäytännön mukaan pitänyt osoittaa, että tutustumisoikeuden epääminen on voinut vaikuttaa menettelyn kulkuun ja komission päätöksen sisältöön. Tätä kantaja ei kuitenkaan ole tehnyt. Vaikuttaminen voidaan lisäksi sulkea pois kronologisista syistä, koska kantaja esitti puitedirektiivin 29 mukaisen menettelyn yhteydessä huomautuksia 19.8.2013, eli ennen kuin se oli esittänyt toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen samana päivänä päivätyllä kirjeellä.

55 Ensinnäkin on selvitettävä, lausuiko komissio riidanalaisessa päätöksessä ainoastaan asetukseen N:o 1049/2001 perustuvasta hakemuksesta saada tutustua toimielinten asiakirjoihin, kuten se itse väittää, vai lausuiko se myös perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohtaan perustuvasta hakemuksesta saada tutustua hakijaa koskeviin asiakirjoihin.

56 Komissiolle osoitetussa, 19.8.2013 päivätyssä kirjeessä, jossa kantaja otti kantaa siihen, että Ranskan tasavalta kieltäytyi rekisteröimästä tiettyjä Mercedes-merkkisiä ajoneuvoja, kantaja perusteli ainoastaan perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdalla hakemustaan saada tutustua kaikkiin asiakirjoihin, jotka liittyivät Ranskan tasavallan puitedirektiivin 29 artiklan mukaisesti vireille panemaan menettelyyn.

57 Lisäksi kantaja korosti 20.9.2013 päivätyssä sähköpostiviestissään, joka oli vastaus sille osoitettuun komission sähköpostiviestiin, jossa komissio katsoi 19.8.2013 päivätyn kirjeen sisältämän hakemuksen olevan asetukseen N:o 1049/2001 perustuva hakemus saada tutustua toimielinten asiakirjoihin, että sen hakemus perustui sille perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti kuuluvaan oikeuteen saada tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin.

58 Lisäksi kantaja vetosi uudistetussa hakemuksessaan, joka oli päivätty 30.10.2013, sekä asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdan mukaiseen oikeuteensa tutustua toimielinten asiakirjoihin että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaiseen oikeuteensa tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin.

59 Alkuperäiset hakemukset saada tutustua asiakirjoihin, jotka esitettiin 19.8.2013 päivätyssä kirjeessä ja 20.9.2013 päivätyssä sähköpostiviestissä, perustuivat siis yksinomaan perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, ja uudistettu hakemus perustui sekä asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdan että perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaiseen oikeuteen tutustua asiakirjoihin.

60 Lisäksi riidanalaisen päätöksen otsikkona on ”Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 täytäntöönpanosta annettujen säännösten 4 artiklan mukaisesti tehty pääsihteerin päätös” ja kohteena ”Asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti tehty uudistettu hakemuksenne saada tutustua asiakirjoihin – GESTDEM 2013/4643”; on myös totta, että riidanalaisen päätöksen kohdassa ”Asetukseen N:o 1049/2001 perustuva arviointi ja päätelmä” komissio vahvisti, että ”arvioidessaan – – asetuksen N:o 1049/2001 mukaista hakemusta saada tutustua asiakirjoihin komissio ei voi lausua sellaisen etuoikeutetun tutustumisoikeuden mahdollisista loukkauksista, joka perustuu muihin säädöksiin (esimerkiksi [puite]direktiiviin ja [ilmastointijärjestelmä]direktiiviin) siltä osin kuin niissä säädetään tällaisesta oikeudesta tutustua asiakirjoihin)” ja että ”tämä päätös ei näin ollen koske kyseistä väitettä”.

61 Riidanalainen päätös sisältää kuitenkin otsikon ”Asetukseen N:o 1049/2001 perustuva arviointi ja päätelmä” lisäksi otsikon ”Viittaukset [perusoikeuskirjaan]”. Viimeksi mainitun otsikon alla riidanalaisessa päätöksessä todetaan seuraavaa:

”Uudistetussa hakemuksessanne viittaatte myös [perusoikeuskirjaan] ja erityisesti sen 41 artiklan 2 kohdassa määrättyyn jokaisen oikeuteen tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin pyytäen, että hakemustanne tarkasteltaisiin myös näiden määräysten perusteella.

Vaikka asetus N:o 1049/2001 on [perusoikeuskirjan] mukainen, se on annettu [SEUT] 15 artiklan 3 kohdan [nojalla], joka on pantu täytäntöön kyseisellä asetuksella.

[Perusoikeuskirjan] 52 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa: ’Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia, jotka perustuvat – – perussopimuksiin, sovelletaan kyseisissä sopimuksissa määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.’

[Perusoikeuskirjan] mukaista oikeutta tutustua asiakirjoihin on näin ollen sovellettava SEUT 15 artiklan 3 kohdassa ja asetuksessa N:o 1049/2001 määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

Tästä syystä komission päätös hakemuksestanne saada tutustua asiakirjoihin ei voi perustua [perusoikeuskirjassa] vahvistettuun oikeuteen tutustua asiakirjoihin. Siinä on sen sijaan otettava huomioon [EUT-sopimuksessa] ja asetuksessa N:o 1049/2001 määritellyt edellytykset ja rajoitukset.”

62 Tästä riidanalaisen päätöksen otteesta käy näin ollen ilmi, että komissio tarkasteli perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaista hakemusta saada tutustua asiakirjoihin ja hylkäsi sen sillä perusteella, että oikeutta tutustua asiakirjoihin rajoittavat myös asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyt poikkeukset.

63 Lisäksi on todettava, että vastineeseensa sisältyvissä ensimmäistä kanneperustetta koskevissa perusteluissa komissio väittää, ettei se lausunut kantajan perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesta hakemuksesta saada tutustua asiakirjoihin, mutta perusteluvelvollisuuden rikkomista koskevaa neljättä kanneperustetta koskevissa perusteluissaan se väittää, että riidanalaisessa päätöksessä ”se tosiasiassa lausui oikeudesta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin” ja ”totesi, että oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin on viime kädessä evättävä samasta syystä kuin hakemus saada tutustua toimielinten asiakirjoihin on hylättävä kokonaisuudessaan – – asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitetulla tavalla”.

64 Komission perustelu, jonka mukaan hakemukseen saada tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin ei periaatteessa sovelleta asetukseen N:o 1049/2001 perustuvaa menettelyä, ja perustelu, jonka mukaan se ei ollut velvollinen lausumaan riidanalaisessa päätöksessä tästä hakemuksesta, eivät myöskään horjuta sitä tosiseikkaa, että komissio lausui kyseisestä hakemuksesta kyseisessä päätöksessä.

65 Onkin siis katsottava, että riidanalaisessa päätöksessä hylätään perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohtaan perustuva kantajan hakemus saada tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin.

66 Näin ollen on ratkaistava, onko komissio oikeassa väittäessään, ettei tällainen tutustumisoikeuden epääminen ole kannekelpoinen toimi.

67 Kun kysymys on toimista tai päätöksistä, jotka tehdään monivaiheisessa menettelyssä, kumoamiskanteen kohteena voivat vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lähtökohtaisesti olla ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan kyseisen toimielimen kanta menettelyn päätteeksi; alustavat toimenpiteet tai puhtaasti valmistelevat toimenpiteet eivät voi olla kumoamiskanteen kohteena (ks. määräys 15.2.2012, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, C-208/11 P, ei julkaistu, EU:C:2012:76, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 Kilpailuasioita koskevasta oikeuskäytännöstä seuraa, että vaikka komission toimenpiteillä, joilla evätään oikeus tutustua asiakirja-aineistoon, voidaan loukata puolustautumisoikeuksia, ne tuottavat periaatteessa ainoastaan sellaisia rajallisia vaikutuksia, jotka ovat ominaisia hallinnolliseen menettelyyn kuuluville valmisteleville toimenpiteille. Kumoamiskanteen tutkittavaksi ottaminen ennen hallinnollisen menettelyn päättymistä on perusteltua ainoastaan sellaisten toimenpiteiden osalta, jotka vaikuttavat välittömästi ja peruuttamattomasti asianomaisten yritysten oikeudelliseen asemaan (tuomio 18.12.1992, Cimenteries CBR ym. v. komissio, T-10/92–T-12/92 ja T-15/92, EU:T:1992:123, 42 kohta; määräys 5.12.2001, Reisebank v. komissio, T-216/01 R, EU:T:2001:277, 46 kohta ja määräys 27.1.2009, Intel v. komissio, T-457/08 R, ei julkaistu, EU:T:2009:18, 53 kohta).

69 Se kantajan toteama seikka, että kilpailuasioissa oikeudesta tutustua asiakirjoihin säädetään asetuksessa, ei oikeuta unionin yleistä tuomioistuinta omaksumaan muuta lähestymistapaa nyt käsiteltävässä asiassa. Edellä 68 kohdassa mainitut ratkaisut perustuivat siihen, että ennen kuin komissio oli tehnyt päätöksen hallinnollisen menettelyn päätteeksi tutustumisoikeuden epääminen oli lähtökohtaisesti peruutettavissa ja että tutustumisoikeuden epäämisen mahdolliseen lainvastaisuuteen oli mahdollista vedota nostamalla kanne hallinnollisen menettelyn päätteeksi annettua päätöstä vastaan.

70 Nyt käsiteltävässä asiassa puitedirektiivin 29 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle, jos ne kieltäytyvät rekisteröimästä ajoneuvoja tai sallimasta alueellaan ajoneuvojen, osien tai erillisten teknisten yksiköiden myynnin ja käyttöönoton, sekä kieltäytymisen syyt. Puitedirektiivin 29 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että komissio kuulee asianomaisia osapuolia päätöksen valmistelemiseksi.

71 Kyseisessä päätöksessä täsmennetään komission oikeudellinen kanta siihen, onko jäsenvaltion ilmoittama rekisteröinnin epääminen yhdenmukainen erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden kanssa sisämarkkinoilla.

72 Kantaja ei selitä, miksi se ei voisi riitauttaa tutustumisoikeuden epäämisen mahdollista lainvastaisuutta nostamalla kanteen sitä päätöstä vastaan, jonka komissio antaa puitedirektiivin 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

73 Lisäksi on todettava, että koneista ja direktiivin 95/16/EY muuttamisesta 17.5.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/42/EY (EUVL 2006, L 157, s. 24) 11 artiklassa säädetään suojalausekkeesta, jonka mukaisesti jäsenvaltiot voivat poistaa markkinoilta tietyt CE-merkinnällä varustetut koneet, jotka voivat vaarantaa ihmisten terveyden ja turvallisuuden. Tämä suojalauseke muistuttaa puitedirektiivin 29 artiklan 1 kohdassa säädettyä suojalauseketta. 15.7.2015 annetussa tuomiossa CSF v. komissio (T-337/13, EU:T:2015:502, 16–35 kohta) unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin katsoi, että konevalmistajan nostama kumoamiskanne, jossa vaadittiin kumoamaan komission päätös, jossa todetaan, että direktiivin 2006/42 11 artiklassa säädettyyn suojalausekkeeseen perustuvat Tanskan viranomaisten toteuttamat toimenpiteet niiden edellytysten osalta, joilla kyseinen kone oli saatettu Tanskan markkinoille, ovat perusteltuja.

74 Tästä seuraa, ettei riidanalaisen päätöksen sisältämä asiakirjoihin tutustumisen epääminen tuota sellaisia oikeusvaikutuksia, jotka vaikuttaisivat kantajan etuihin välittömästi ja ennen komission lopullisen päätöksen mahdollista tekemistä.

75 Ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee Århusin yleissopimuksen ja asetuksen N:o 1367/2006 rikkomista

76 Kantaja väittää, että pyydetyt asiakirjat sisältävät ympäristötietoja ja että komissio loukkasi näin ollen Århusin yleissopimukseen ja asetukseen N:o 1367/2006 perustuvaa oikeutta tutustua toimielinten asiakirjoihin, kun se kieltäytyi toimittamasta kantajalle näitä asiakirjoja.

77 Kanneperuste jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisen osan mukaan asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke on Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohdan vastainen. Toinen osa koskee Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen toisen kohdan ja asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen rikkomista.

Ensimmäinen osa, jonka mukaan asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke on Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohdan vastainen

78 Kantaja väittää, että asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke on Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohdan vastainen, koska siinä säädetään sellaisesta poikkeuksesta ympäristötiedon saatavuuteen, josta ei määrätä kyseisessä, tutkintoja koskevassa Århusin yleissopimuksen määräyksessä. Kantajan mukaan Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohdan mukaan ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä rikosoikeudellisen tai kurinpidollisen tutkinnan suojelemiseksi. Kyseisessä artiklassa ei kuitenkaan määrätä mahdollisuudesta evätä ympäristötietoa koskeva pyyntö hallinnollisen tutkinnan suojelemiseksi; tällaisia tutkintoja ovat muun muassa komission puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn yhteydessä tekemä tutkinta tai jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa mahdollista kannetta edeltävä tutkinta.

79 Kantaja katsoo myös, että vaikka unionilla ja Århusin yleissopimuksen muilla sopimuspuolilla on harkintavaltaa, kun ne saattavat kyseisen yleissopimuksen määräyksiä osaksi omaa lainsäädäntöään, tämä harkintavalta ei oikeuta komissiota ottamaan käyttöön sellaisia uusia syitä evätä ympäristötietoa koskeva pyyntö, joista ei määrätä Århusin yleissopimuksessa. Se väittää vielä, että Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohta on riittävän täsmällinen, jotta sitä voitaisiin soveltaa suoraan.

80 Kantaja kiistää lisäksi komission väitteen, jonka mukaan asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen lainmukaisuutta ei voida arvioida Århusin yleissopimuksen perusteella. Se katsoo, että unionin antaessa asetuksen N:o 1367/2006 ja etenkin sen 6 artiklan 1 kohdan sen tarkoituksena oli saattaa Århusin yleissopimuksesta johtuvat velvoitteet osaksi omaa lainsäädäntöään. Näin ollen unionin tuomioistuimen 22.6.1989 annetusta tuomiosta Fediol v. komissio (70/87, EU:C:1989:254) ja 7.5.1991 annetusta tuomiosta Nakajima v. neuvosto (C-69/89, EU:C:1991:186) ilmenevien periaatteiden nojalla asetuksen N:o 1367/2006 ja etenkin sen 6 artiklan 1 kohdan lainmukaisuutta, tulkintaa ja soveltamista voidaan arvioida Århusin yleissopimuksen nojalla. Myöskään 16.7.2015 annettu tuomio ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486) ei estä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen laillisuusvalvontaa Århusin yleissopimuksen nojalla.

81 Komissio vastaa ensinnäkin, että koska kantaja ei vedonnut ensimmäisessä asiakirjoihin tutustumista koskevassa hakemuksessaan eikä uudistetussa hakemuksessaan Århusin yleissopimuksen mukaiseen oikeuteen saada ympäristötietoja, komissio ei hyväksynyt eikä kieltänyt riidanalaisessa päätöksessä tämän oikeuden olemassaoloa; tästä syystä kyseinen oikeus ei voi olla nyt käsiteltävän kanteen kohteena.

82 Komissio väittää myös, ettei Århusin yleissopimus ole sovellettavissa nyt käsiteltävään asiaan, koska pyydetyt asiakirjat eivät sisällä tässä yleissopimuksessa tarkoitettuja ympäristöä koskevia tietoja. Komissio toteaa lisäksi, ettei ole mahdollista tutkia, onko asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohta Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen mukainen, koska viimeksi mainitulla artiklalla ei ole välitöntä vaikutusta. Se väittää myös, että asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohta on Århusin yleissopimuksen mukainen ja että vaikka se ei sitä olisikaan, ei olisi mahdollista todeta, ettei asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia oikeuteen tutustua asiakirjoihin voida soveltaa, koska asetusta N:o 1049/2001 ei ole annettu Århusin yleissopimuksen saattamiseksi osaksi unionin lainsäädäntöä.

83 Neuvoston ja parlamentin mukaan 16.7.2015 annetusta tuomiosta ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486) seuraa, ettei kantaja voi vedota Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohtaan.

84 On todettava, että nyt käsiteltävä kanneperusteen osa koskee sitä, onko asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohdan mukainen siltä osin kuin siinä säädetään poikkeuksesta, joka koskee ”tutkintatoimia, erityisesti yhteisön oikeuden mahdollista rikkomista koskevia”.

85 Asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklassa lisätään asetukseen N:o 1049/2001 erityisiä sääntöjä, jotka koskevat pyyntöjä tutustua ympäristötietoihin. Asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja kolmannen luetelmakohdan osalta ylivoimaisen yleisen edun, joka edellyttää ilmaisemista, katsotaan olevan kyseessä, kun pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin, lukuun ottamatta tutkintatoimia, erityisesti unionin oikeuden mahdollista rikkomista koskevia.

86 SEUT 216 artiklan 2 kohdan nojalla unionin tekemät kansainväliset sopimukset sitovat unionin toimielimiä ja ovat näin ollen ensisijaisia kyseisten toimielinten antamiin toimiin nähden (ks. tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

87 Näin ollen se, että unionin toimi on ristiriidassa tällaisten kansainvälisen oikeuden sääntöjen kanssa, voi vaikuttaa kyseisen toimen pätevyyteen (ks. tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että unionin tuomioistuimet voivat tutkia unionin toimen väitetyn yhteensopimattomuuden kansainvälisen sopimuksen, jonka osapuoli unioni on, määräysten kanssa yksinomaan silloin, kun yhtäältä tämä ei ole tämän sopimuksen luonteen eikä sen yleisen rakenteen vastaista ja kun toisaalta sen määräykset ovat sisältönsä puolesta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä (ks. tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

89 Tältä osin on todettava, että 16.7.2015 annetusta tuomiosta ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 40–43 kohta) seuraa, että edellä 88 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohta ei ole sisältönsä puolesta ehdoton tai riittävän täsmällinen, jotta unionin tuomioistuimet voisivat tutkia unionin toimen yhteensopivuuden kyseisen artiklan kanssa.

90 Kuten kantaja toteaa, unionin tuomioistuin on myös todennut, että unionin tuomioistuimen on tarvittaessa valvottava unionin toimen lainmukaisuutta maailman kauppajärjestön (WTO) sääntöihin nähden, jos unionin tarkoituksena on ollut panna täytäntöön WTO:n yhteydessä tehtyjen sopimusten mukainen erityinen velvoite taikka jos kyseisessä unionin oikeuden toimessa nimenomaisesti viitataan näiden sopimusten tiettyihin määräyksiin (ks. tuomio 18.12.2014, LVP, C-306/13, EU:C:2014:2465, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. myös vastaavasti tuomio 22.6.1989, Fediol v. komissio, 70/87, EU:C:1989:254, 19–22 kohta ja tuomio 7.5.1991, Nakajima v. neuvosto, C-69/89, EU:C:1991:186, 29–32 kohta).

91 Unionin tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että nämä kaksi poikkeusta olivat oikeutettavissa ainoastaan niiden sopimusten erityispiirteillä, joiden johdosta niitä sovellettiin (tuomio 13.1.2015, neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie et Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, C-401/12 P – C-403/12 P, EU:C:2015:4, 57–59 kohta).

92 Nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä ei viitata suoraan Århusin yleissopimuksen tiettyihin määräyksiin eikä anneta yksityishenkilöille oikeutta vedota kyseisen yleissopimuksen määräyksiin. Koska kansainväliseen sopimukseen ei viitata nimenomaisesti, 22.6.1989 annettua tuomiota Fediol v. komissio (70/87, EU:C:1989:254) ei näin ollen voida pitää merkityksellisenä nyt käsiteltävässä asiassa (tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 37 kohta).

93 Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohdassa ei myöskään määrätä 7.5.1991 annetussa tuomiossa Nakajima v. neuvosto (C-69/89, EU:C:1991:186) tarkoitetusta erityisestä velvoitteesta, koska kyseisen yleissopimuksen sopimuspuolet voivat käyttää harkintavaltaansa tulkitessaan Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohtaan sisältyvää käsitettä ”rikosoikeudellinen tai kurinpidollinen tutkinta” ja näin ollen täyttäessään tästä artiklasta johtuvaa velvoitettaan (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 42 kohta).

94 Edellä esitetystä seuraa, ettei kantaja voi vedota Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen ensimmäisen kohdan c alakohtaan riitauttaakseen asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen lainmukaisuuden.

95 Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

Toinen osa, joka koskee Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen toisen kohdan ja asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen rikkomista

96 Kantaja väittää, että asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kappaleen kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta on tulkittava suppeasti ja että on erityisesti otettava huomioon se, että pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin. Se lisää, että Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen toisessa kohdassa ja asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä edellytetty tutkintamenettelyjä koskevan poikkeuksen suppea tulkinta tarkoittaa, että jokainen päästöjen kannalta merkityksellinen asiakirja on tutkittava erikseen sen selvittämiseksi, onko sen sisältämien tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu tärkeämpi kuin tutkinnan luottamuksellisuus.

97 Komissio vastaa, etteivät kantajan hakemuksessa mainitut asiakirjat sisällä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettuja ympäristöpäästöjä koskevia tietoja. Se toteaa myös, että vaikka näin olisikin, asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toinen virke ei ole sovellettavissa.

98 On todettava, että Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen toisessa kohdassa määrätään, että ympäristötietoa koskevien pyyntöjen epäämisperusteita on tulkittava suppeasti.

99 Unionin tuomioistuin on todennut, että Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen toisessa kohdassa määrätyllä velvollisuudella tulkita suppeasti tutustumisoikeuden epäämisperusteita ei voida katsoa asetettavan unionin lainsäätäjälle täsmällistä velvollisuutta (tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 42 kohta). Kantaja ei näin ollen voi vedota suoraan tähän määräykseen.

100 Asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä säädetään, että ”muiden [asetuksen N:o 1049/2001] 4 artiklassa esitettyjen poikkeusten osalta epäämisperusteita on tulkittava suppeasti ja otettava huomioon ilmaisemisen tuottama yleinen etu ja se, liittyvätkö pyydetyt tiedot ympäristöpäästöihin”.

101 Asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ja rakenteesta ilmenee, että tämän kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetut ”muut poikkeukset” eivät sisällä ”tutkintatoimien, erityisesti [unionin] oikeuden mahdollista rikkomista koskevien” tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.

102 Asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistetaan nimittäin sääntö, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa mainittuja poikkeuksia. Saman 1 kohdan toisessa virkkeessä ei mainita pelkästään ”muita poikkeuksia” vaan ”muut asetuksen [N:o 1049/2001] 4 artiklassa esitetyt poikkeukset”. Tässä säännöksessä tarkoitetaan siis asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdassa, 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa, 3 kohdassa ja 5 kohdassa mainittuja poikkeuksia. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetut tutkintatoimet, joihin viitataan asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, eivät sisälly kyseisen säännöksen toisessa virkkeessä tarkoitettuun käsitteeseen ”muut poikkeukset” (tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 83 kohta).

103 Näin ollen asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toinen virke ei vaikuta tutkintaan, joka komission on tehtävä asetuksen N:o 1049/2001 nojalla kun tutustumispyyntö koskee tutkintamenettelyyn liittyviä asiakirjoja.

104 On joka tapauksessa todettava, että asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohta, joka on erityissäännös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan säännöksiin nähden, sisältää täsmennyksiä, jotka koskevat kyseisissä säännöksissä tarkoitettujen poikkeusten suppeaa tulkintaa sekä eri intressien vertailua, mikä voi johtaa laajempaan ympäristötiedon saatavuuteen kuin oikeus tutustua toimielinten hallussa olevien asiakirjojen sisältämiin muihin tietoihin. Tällä toteamuksella ei kuitenkaan ole vaikutusta siihen, onko kyseisen toimielimen tutkittava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti pyydetyt asiakirjat tai tiedot (tuomio 9.9.2011, LPN v. komissio, T-29/08, EU:T:2011:448, 117 kohta).

105 Kantaja väittää näin ollen virheellisesti, että komission olisi pyydettyjen asiakirjojen luonteen vuoksi pitänyt tutkia yksittäin jokainen asiakirja.

106 Toisen kanneperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä.

107 Tästä seuraa, että toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana ilman, että on tarpeen lausua komission väitteestä, jonka mukaan asiakirjat, joihin kantaja halusi tutustua, eivät koske ympäristöpäästöjä, tai sen väitteestä, jonka mukaan Århusin yleissopimuksen mukainen oikeus tutustua ympäristötietoihin ei voi olla nyt käsiteltävän kanteen kohteena, koska kantaja ei vedonnut tähän oikeuteen.

Kolmas kanneperuste, joka koskee perusoikeuskirjan 42 artiklan, SEUT 15 artiklan 3 kohdan, asetuksen N:o 1049/2001 ja asetuksen N:o 1367/2006 rikkomista

108 Aluksi on muistettava, että SEUT 15 artiklan 3 kohdan ja perusoikeuskirjan 42 artiklan mukaan kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin, ellei SEUT 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti määritellyistä periaatteista ja edellytyksistä muuta johdu. Mainitun kohdan toisen alakohdan mukaan parlamentti ja neuvosto vahvistavat nämä periaatteet ja rajoitukset tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annettavilla asetuksilla.

109 Tämän perusteella asetuksella N:o 1049/2001 pyritään myöntämään yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin samalla kun tähän oikeuteen sovelletaan, kuten erityisesti kyseisen asetuksen 4 artiklassa säädetystä poikkeusjärjestelmästä ilmenee, tiettyihin yleiseen

tai yksityiseen etuun liittyviin syihin perustuvia rajoituksia (tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 51 kohta ja tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 61 kohta).

110 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannesta luetelmakohdasta, jonka perusteella komissio kieltäytyi toimittamasta kantajan pyytämiä asiakirjoja, johtuu erityisesti, että toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vaarantaisi tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojan, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

111 Oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa ja etenkin sen 2 kohdassa säädetty poikkeusjärjestelmä perustuu asiaan liittyvien etujen, eli yhtäältä etujen, joita edistetään ilmaisemalla kyseisen asiakirjan tai asiakirjojen sisältämät tiedot, ja toisaalta etujen, joita tämä ilmaiseminen uhkaa, punnintaan (tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 42 kohta ja tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 63 kohta).

112 Koska kyseisessä artiklassa säädetyillä poikkeuksilla poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 30 kohta ja tuomio 3.7.2014, neuvosto v. in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 48 kohta).

113 Sen perustelemiseksi, että toimielin päättää olla antamatta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei näin ollen lähtökohtaisesti riitä, että tämä asiakirja kuuluu jonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa mainitun toiminnan alaan. Toimielimen, jolle pyyntö on esitetty, on myös selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan poikkeuksella tai poikkeuksilla, joihin toimielin vetoaa (tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 49 kohta ja tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 64 kohta). Tällaisen loukkaamisvaaran on lisäksi oltava kohtuullisesti ennakoitavissa, eikä se saa olla täysin hypoteettinen (tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 43 kohta ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 31 kohta).

114 Kyseinen toimielin voi kuitenkin käyttää perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin (tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 54 kohta ja tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 65 kohta).

115 Unionin tuomioistuin onkin hyväksynyt yleiset olettamat, joiden perusteella seuraavia asiakirjoja ei anneta tutustuttavaksi: valtiontukia koskevaan valvontamenettelyyn liittyvät hallintomenettelyn asiakirja-aineistot (tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 61 kohta), yrityskeskittymän valvontamenettelyn yhteydessä komission ja ilmoituksen tehneiden tai kolmansien välillä vaihdetut asiakirjat (tuomio 28.6.2012, komissio v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 123 kohta ja tuomio 28.6.2012, komissio v. Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, 64 kohta), toimielinten tuomioistuinkäsittelyn yhteydessä toimittamat kirjelmät (tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio, C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 94 kohta), asiakirjat, jotka liittyvät oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa olevaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn (tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 65 kohta), SEUT 101 artiklan soveltamismenettelyyn liittyvät asiakirjat (komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 93 kohta) sekä EU Pilot -menettelyyn liittyvät asiakirjat (tuomio 11.5.2017, Ruotsi v. komissio, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 51 kohta).

116 Unionin yleinen tuomioistuin on hyväksynyt yleiset olettamat, jotka koskevat seuraavia asiakirjoja: tarjoajien tarjoukset julkisessa hankintamenettelyssä, kun toinen tarjoaja esittää asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen (tuomio 29.1.2013, Cosepuri v. EFSA, T-339/10 ja T-532/10, EU:T:2013:38, 101 kohta), kansallisten kilpailuviranomaisten [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) 11 artiklan 4 kohdan nojalla komissiolle toimittamat asiakirjat (tuomio 12.5.2015, Unión de Almacenistas de Hierros de España v. komissio, T-623/13, EU:T:2015:268, 64 kohta), Euroopan unionin henkilöstövalintatoimiston (EPSO) järjestämässä avoimessa kilpailussa esitetyt monivalintakysymykset (tuomio 12.11.2015, Alexandrou v. komissio, T-515/14 P ja T-516/14 P, EU:T:2015:844, 94 kohta), Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimukseen liittyvät asiakirjat (tuomio 26.5.2016, International Management Group v. komissio, T-110/15, EU:T:2016:322, 44 kohta) sekä asiakirjat, jotka liittyvät määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevaan menettelyyn, jossa on tehty lopullinen päätös (tuomio 28.3.2017, Deutsche Telekom v. komissio, T-210/15, EU:T:2017:224).

117 Lisäksi on muistutettava, että kun hakemus saada tutustua asiakirjoihin ei koske yhtä asiakirjaa vaan asiakirjakokonaisuutta, sellaisen yleisen olettaman, jonka mukaan tietojen ilmaiseminen tietynlaisten asiakirjojen sisällöstä vahingoittaisi lähtökohtaisesti yhden asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa luetellun edun suojaa, hyväksyminen mahdollistaa sen, että kyseinen toimielin käsittelee pyyntöä kokonaisuutena ja vastaa siihen vastaavasti (tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

118 Vielä on muistutettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan komission hallinnollinen toiminta ei vaadi yhtä laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin kuin unionin toimielimen lainsäädäntötoiminta (tuomio 21.7.2011, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 87 kohta; ks. myös vastaavasti tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 60 kohta ja tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio, C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 77 kohta).

119 Nyt käsiteltävä kanneperuste jakautuu kahteen osaan. Ensimmäinen osa koskee sitä, ettei komissio voinut vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintatoimien suojaa koskevaan poikkeukseen, ja yleistä olettamaa ilmaisematta jättämisestä. Toisen osan mukaan komissio katsoi virheellisesti, ettei ylivoimainen yleinen etu edellytä pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista.

120 Ensimmäisestä osasta, joka koskee sitä, ettei komissio voinut vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn poikkeukseen, ja yleistä olettamaa ilmaisematta jättämisestä, on todettava ensinnäkin kantajan väittävän, ettei pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vaaranna mitään ”tutkintaa”, koska oikeusriita koskee ainoastaan oikeudellista arvoa, joka on annettava toteennäytetyille ja päättyneille tapahtumille, eli sen selvittämistä, oliko ekologiasta, kestävästä kehityksestä ja energiasta vastaavalla Ranskan ministerillä oikeus lykätä kyseisten moottoriajoneuvojen rekisteröintiä ympäristölle väitetysti aiheutuvan vaaran vuoksi.

121 Toiseksi kantaja väittää, ettei komissio voinut hylätä ilmaisematta jättämistä koskevan yleisen olettaman perusteella sen hakemusta saada tutustua puitedirektiivin 29 artiklan mukaiseen menettelyyn liittyviin asiakirjoihin.

122 Se toteaa tässä yhteydessä, että pyydettyihin asiakirjoihin tutustumisen epääminen etenkin sillä perusteella, että tutkinnan onnistuminen edellyttää tietojen vaihtamista luottamuksellisuuden ja molemminpuolisen luottamuksen ilmapiirissä ja että asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi johtaa siihen, että kolmannet vaikuttavat menettelyyn, tarkoitti, että poikkeus koski koko tutkinnan kestoa, mikä ei ole asetuksen N:o 1049/2001 mukaista.

123 Kantaja ei myöskään ymmärrä, miksi komissio katsoo, että puitedirektiivin 29 artiklan mukainen menettely menettäisi tarkoituksensa jos pyydettyjen asiakirjojen sisältö ilmaistaisiin. Kantajan mukaan valmistajan mahdollisuus tutustua kyseisen artiklan mukaiseen menettelyyn liittyviin asiakirjoihin päinvastoin edistäisi menettelyn tarkoitusta, joka on yhteisen liikennepolitiikan täytäntöönpano tieliikenneturvallisuuden alalla. Näin olisi myös, jos yleisöllä olisi oikeus tutustua kyseisiin asiakirjoihin, sillä kantajan ajoneuvojen rekisteröinnin evänneen Ranskan tasavallan mukaan asia vaikutti turvallisuuteen ja ekologiaan liittyvään yleiseen etuun.

124 Kantaja väittää vielä, ettei jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin liittyvää oikeuskäytäntöä voida soveltaa puitedirektiivin 29 artiklan mukaiseen menettelyyn. Se väittää tältä osin, että viimeksi mainitun menettelyn yhteydessä eivät tule esiin samat kysymykset kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä. Se väittää myös, ettei puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn aloittaminen edellytä mahdollisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn olemassaoloa eikä se siten ole jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva ”oikeudenkäyntiä edeltävä menettely”. Se lisää, että puitedirektiivin 29 artiklan mukainen menettely on täysin eri menettely kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, koska sen osallisina ovat eri henkilöt, sen tarkoitus on toinen ja siihen sovelletaan sen omia sääntöjä. Erityisesti on huomattava, että tämän menettelyn osapuolina eivät ole ainoastaan komissio ja jäsenvaltio, jonka väitetään rikkoneen unionin oikeutta, vaan myös jäsenvaltio, joka on hyväksynyt suojelutoimenpiteen, sekä kyseinen valmistaja, joka nyt käsiteltävässä tapauksessa on kantaja. Kantajan mukaan pyydettyihin asiakirjoihin tutustumisen epäämiseen ei näin ollen riitä pelkkä mahdollisuus, että puitedirektiivin 29 artiklan mukaista menettelyä seuraa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely. Kantaja katsoo komission evänneen tämän tutustumisen jo ennen kuin se tiesi, täyttyivätkö puitedirektiivin 29 artiklan 1 kohdan mukaiset edellytykset.

125 Kantaja väittää vielä, etteivät ilmaisematta jättämistä koskevan yleisen olettaman soveltamisen edellytykset täyttyneet puitedirektiivin 29 artiklan mukaiseen menettelyyn liittyvien asiakirjojen osalta. Kantaja myöntää hakemuksensa koskeneen asiakirjojen kokonaisuuteen tutustumista, mutta toteaa kuitenkin, että kyseiset asiakirjat olivat luonteeltaan erittäin monenlaisia. Sen mukaan ilmaisematta jättämistä koskevan yleisen olettaman hyväksymisen edellytykset eivät myöskään täyttyneet esillä olevassa asiassa, koska puitedirektiivi ei sisällä asiakirjoihin tutustumista koskevia menettelysääntöjä.

126 Kantaja väittää kolmanneksi, ettei komissio voinut tukeutua EU Pilot -menettelyyn liittyvien asiakirjojen ilmaisematta jättämistä koskevaan yleiseen olettamaan. Kun kantajalta kysyttiin 11.5.2017 annetun tuomion Ruotsi v. komissio (C-562/14 P, EU:C:2017:356) vaikutuksesta nyt käsiteltävään kanneperusteeseen, se totesi unionin tuomioistuimen vahvistaneen, että EU Pilot -menettelyyn liittyvien asiakirjojen osalta oli mahdollista vedota olettamaan ilmaisematta jättämisestä. Se muistutti kuitenkin, etteivät asiakirjat, joihin se halusi tutustua, liittyneet EU Pilot -menettelyyn vaan puitedirektiivin 29 mukaiseen menettelyyn, joka on toinen hallinnollinen menettely ja jota koskevaa luottamuksellisuusolettamaa ei ole olemassa. Kantaja korosti myös, että vaikka näiden kahden menettelyn asiakirjat saattoivat olla osittain samat, kaikki puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn asiakirjat eivät sen mukaan sisältyneet EU Pilot -menettelyn 5160/11 asiakirja-aineistoon. Tämä on kuitenkin ehdoton edellytys sille, että kyseiset asiakirjat voisivat kuulua EU Pilot -menettelyyn liittyvien asiakirjojen osalta hyväksytyn luottamuksellisuusolettaman piiriin.

127 Komissio vastaa ensinnäkin, että se saattoi tukeutua ilmaisematta jättämistä koskevaan yleiseen olettamaan puitedirektiivin 29 artiklan mukaiseen menettelyyn liittyvien asiakirjojen osalta. Se väittää, että tällä menettelyllä on läheinen toiminnallinen yhteys sen kanssa rinnakkaiseen EU Pilot -menettelyyn 5160/11, joka edeltää Saksan liittotasavallan vastaista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on nimittäin yksi toimenpiteistä, joihin komissio voi ryhtyä puitedirektiivin 29 artiklan 4 kohdan nojalla. Komissio väittää lisäksi, että ilman toiminnallista yhteyttäkin puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn yhteydessä voidaan hyväksyä yleinen olettama

ilmaisematta jättämisestä. Koska osapuolilla ei kyseisessä artiklassa säädetyssä menettelyssä ole muuta osallistumisoikeutta kuin vaadittu kuuleminen eikä etenkään oikeutta tutustua asiakirjoihin, tämä olettama on nimittäin syytä hyväksyä. Komission mukaan asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vaarantaisi lisäksi kyseisen tutkinnan tarkoituksen. Se viittaa tässä yhteydessä riidanalaisessa päätöksessä esitettyihin seikkoihin.

128 Komissio vastaa toiseksi, että se saattoi EU Pilot -menettelyyn liittyvien asiakirjojen osalta tukeutua yleiseen olettamaan ilmaisematta jättämisestä, ja vetoaa tältä osin 25.9.2014 annettuun tuomioon Spirlea v. komissio (T-306/12, EU:T:2014:816, 19, 22 ja 39 kohta), joka on vahvistettu 11.5.2017 annetussa tuomiossa Ruotsi v. komissio (C-562/14 P, EU:C:2017:356). Se väittää myös, että asiakirjakokonaisuus voi kuulua olettaman piiriin, jos kyseiset asiakirjat liittyvät samaan menettelyyn, kuten esillä olevassa asiassa. Komissio muistuttaa vielä, että EU Pilot -menettely oli jo aloitettu riidanalaisen päätöksen antamispäivänä ja että, toisin kuin kantaja väittää, luottamuksellisuusolettama on olemassa vaikka jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä ei vielä olisi aloitettu riidanalaisen päätöksen antamispäivänä. Vastauksessaan unionin yleisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen komissio korosti, että kaikki puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn asiakirjat olivat osa EU Pilot -menettelyä 5160/11 ja ettei tämän väitteen kanssa ole ristiriidassa se, ettei kaikkia näitä asiakirjoja ollut ”fyysisesti liitetty” EU Pilot -menettelyn asiakirja-aineistoon.

129 Siltä osin kuin kantaja väittää, ettei pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vaaranna mitään ”tutkintaa”, koska oikeusriita koskee ainoastaan oikeudellista arvoa, joka on annettava toteennäytetyille ja päättyneille tapahtumille, on ensinnäkin tutkittava, voidaanko puitedirektiivin 29 artiklan mukaista menettelyä pitää asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuna tutkintatoimena.

130 Tältä osin on todettava, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa käytetty tutkinnan käsite on unionin oikeuden itsenäinen käsite, jota on tulkittava ottaen huomioon muun muassa sen tavanomainen merkitys sekä asiayhteys (tuomio 7.9.2017, Ranska v. Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, 45 kohta).

131 Unionin tuomioistuin on todennut, ettei asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetulle tutkintatoimien käsitteelle ole tarpeen antaa tyhjentävää määritelmää vaan on katsottava, että tällaisia toimia ovat komission jäsennelty ja muodollinen menettely, jonka tarkoituksena on tietojen kerääminen ja analysointi, jotta kyseinen toimielin voisi muodostaa kannan EU- ja EUT-sopimuksissa määrättyjä tehtäviään suorittaessaan (tuomio 7.9.2017, Ranska v. Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, 46 kohta).

132 Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, ettei kyseisen menettelyn tarkoituksena välttämättä ole havaita rikkomista tai sääntöjenvastaisuutta tai aloittaa rikkomusmenettelyä niiden johdosta. Tutkinnan käsite voi kattaa myös komission toiminnan, jonka tarkoituksena on määrittää tosiseikasto tietyn tilanteen arvioimiseksi (tuomio 7.9.2017, Ranska v. Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, 47 kohta).

133 Nyt käsiteltävässä asiassa on aluksi todettava, että puitedirektiivin 29 artiklan 1–4 kohdassa määritetään prosessuaalinen ketju, jonka mukaisesti ensin jäsenvaltio ilmoittaa päätöksestään kieltäytyä rekisteröimästä uusia ajoneuvoja, järjestelmiä, osia tai erillisiä teknisiä yksiköitä, jotka muodostavat vakavan vaaran liikenneturvallisuudelle tai vahingoittavat vakavasti ympäristöä tai kansanterveyttä, tai sallimasta alueellaan tällaisten ajoneuvojen, osien tai erillisten teknisten yksiköiden myynnin ja käyttöönoton, toiseksi komissio kuulee asianomaisia osapuolia, ja kolmanneksi komissio antaa päätöksen ja mahdollisesti toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä. Puitedirektiivin 29 artiklan mukaista menettelyä voidaan näin ollen pitää jäsenneltynä ja muodollisena menettelynä.

134 Puitedirektiivin 29 artiklan 1 kohdasta ilmenee lisäksi, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle päätöksestään kieltäytyä rekisteröimästä ajoneuvoja tai sallimasta alueellaan ajoneuvojen, osien tai erillisten teknisten yksiköiden myynnin ja käyttöönoton, mutta myös tämän kieltäytymispäätöksen

perusteena olevat syyt sekä erityisesti, perustuuko päätös puutteisiin asiaa koskevissa säädöksissä vai asiaa koskevien vaatimusten virheelliseen soveltamiseen. Puitedirektiivin 29 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että komissio kuulee asianomaisia osapuolia päätöksen valmistelemiseksi. Päätöksen valmisteleminen tarkoittaa tietenkin, että komission käytettävissä olevat tiedot analysoidaan ennen päätöksen tekemistä. On siis katsottava, että puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn tarkoituksena on tietojen kerääminen ja analysointi.

135 Puitedirektiivin 29 artiklan 2 kohdan mukaan komissio antaa päätöksen, jossa täsmennetään sen oikeudellinen kanta siihen, onko jäsenvaltion ilmoittama rekisteröimisestä tai myynnin tai käyttöönoton sallimisesta kieltäytyminen yhdenmukainen erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden kanssa sisämarkkinoilla. On siis katsottava, että puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn tarkoituksena on mahdollistaa se, että komissio muodostaa kannan EU- ja EUT-sopimuksissa määrättyjä tehtäviään suorittaessaan.

136 Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, että puitedirektiivin 29 artiklan mukainen menettely on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu tutkintatoimi.

137 Näin ollen on ratkaistava, tukeutuiko komissio oikeutetusti yleiseen olettamaan ilmaisematta jättämisestä evätessään oikeuden tutustua puitedirektiivin 29 artiklan mukaiseen menettelyyn liittyviin asiakirjoihin.

138 Yhtäältä edellä 115 ja 116 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että yleiseen olettamaan voidaan pätevästi vedota sellaista henkilöä vastaan, joka pyytää asetuksen N:o 1049/2001 nojalla saada tutustua asiakirjoihin, vain, jos pyydetyt asiakirjat kuuluvat samaan asiakirjojen luokkaan tai ovat luonteeltaan samanlaiset (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

139 Toisaalta tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että yleisten olettamien soveltaminen perustuu lähinnä siihen, että on välttämätöntä turvata kyseisten menettelyjen moitteeton toiminta ja se, etteivät niiden tavoitteet vaarannu. Yleisen olettaman hyväksyminen voi näin ollen perustua siihen, että oikeus tutustua tiettyjen menettelyjen asiakirjoihin on ristiriidassa näiden menettelyjen asianmukaisen kulun kanssa ja uhkaa vaarantaa ne, sillä yleisten olettamien avulla voidaan varmistaa menettelyn häiriötön kulku rajoittamalla kolmansien osapuolten puuttumista siihen (ks. vastaavasti tuomio 25.9.2014, Spirlea v. komissio, T-306/12, EU:T:2014:816, 57 ja 58 kohta ja julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotus LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:528, 66, 68, 74 ja 76 kohta).

140 Unionin toimielimessä käytävää menettelyä, jota varten pyydetyt asiakirjat on laadittu, koskevassa säädöksessä vahvistettujen erityisten sääntöjen soveltaminen on yksi perusteista, jotka oikeuttavat yleisen olettaman tunnustamisen (ks. vastaavasti tuomio 11.6.2015, McCullough v. Cedefop, T-496/13, ei julkaistu, EU:T:2015:374, 91 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, 75 kohta).

141 Ensinnäkin on ratkaistava, kuuluvatko pyydetyt asiakirjat samaan asiakirjojen luokkaan tai ovatko ne luonteeltaan samanlaisia. Tältä osin on riittävää todeta olevan selvää, että kyseiset asiakirjat ovat osa saman hallintomenettelyn, eli käynnissä olevan puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn, asiakirja-aineistoa ja että ne näin ollen kuuluvat samaan asiakirjojen luokkaan (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 74 ja 78 kohta).

142 Toiseksi on ratkaistava, oikeuttivatko komission riidanalaisessa päätöksessä esittämät perustelut sille, että tutustuminen puitedirektiivin 29 artiklan mukaiseen menettelyyn liittyviin asiakirjoihin evättiin, uuden ilmaisematta jättämistä koskevan yleisen olettaman hyväksymisen.

143 Tässä yhteydessä on syytä mainita komission korostaneen riidanalaisessa päätöksessä 29.6.2010 annettuun tuomioon komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376) vedoten, että koska asetuksessa N:o 1049/2001 tai puitedirektiivissä ei ole säännöksiä, joissa säädettäisiin nimenomaisesti jommankumman säädöksen ensisijaisuudesta toiseen nähden, on taattava se, että näitä säädöksiä sovelletaan toisiinsa nähden yhteen soveltuvalla tavalla siten, että niitä voidaan soveltaa johdonmukaisesti.

144 Komissio totesi myös, että komissio aloitti ja suoritti puitedirektiivin 29 artiklaan perustuvaa ilmoitusta seuraavat tutkinnat osana hallinnollisia tehtäviään ja ettei asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisen pitäisi johtaa siihen, että kyseinen artikla menettää tehokkaan vaikutuksensa.

145 Lisäksi komissio totesi ensinnäkin, että kuusi puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn asiakirja-aineistoon kuuluvaa asiakirjaa oli jäsenvaltioiden vastauksia kuulemisiin, jotka komissio oli aloittanut kyseisen tutkinnan yhteydessä. Sen mukaan asiakirja-aineisto sisälsi myös 45 näiden jäsenvaltioiden kanssa vaihdettua sähköpostiviestiä. Komissio katsoi tutkinnan onnistumisen edellyttäneen sen toteuttamista luottamuksellisuuden ja luottamuksen ilmapiirissä, joka kannustaa vapaaseen tietojen vaihtoon komission ja jäsenvaltioiden välillä. Se lisäsi, että ilman tätä luottamuksellisuutta jäsenvaltiot eivät välttämättä ilmaisisi vapaasti näkemyksiään puitedirektiivin säännösten noudattamisesta tai noudattamatta jättämisestä.

146 Toiseksi komissio totesi, että puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen tutkinnan asiakirja-aineisto sisälsi useita sisäisiä asiakirjoja, joissa vaihdettiin näkemyksiä erityisesti komission eri pääosastojen ja sen oikeudellisen yksikön välillä ja jotka liittyivät alustaviin keskusteluihin käynnissä olevasta tutkinnasta, joka koski puitedirektiivin soveltamista Ranskan tasavallassa ja Saksan liittotasavallassa. Se kertoi myös tiettyjen asiakirjojen olleen yksityisten yritysten kanssa vaihdettuja sähköpostiviestejä. Komissio korosti, että jos nämä alustavat näkemystenvaihdot luovutettaisiin ennenaikaisesti, kolmannet voisivat tarpeettomasti puuttua tutkintamenettelyyn vahvistamattomien toteamusten tai mielipiteiden perusteella, mikä vaarantaisi tutkinnan nopeuden ja tehokkuuden. Kyseisten asiakirjojen luovuttaminen heikentäisi jäsenvaltioiden luottamusta tutkintamenettelyn objektiivisuuteen, puolueettomuuteen ja luottamuksellisuuteen ja vähentäisi siten jäsenvaltioiden halukkuutta osallistua tutkinnan päätyttyä rakentavasti sen päätelmien tehokkaaseen seurantaan.

147 Komission mukaan pyydettyjen asiakirjojen luovuttaminen olisi siis vaarantanut puitedirektiivin 29 artiklassa säädetyn suojalausekkeen tehokkaan vaikutuksen ja etenkin tässä yhteydessä suoritettavien tutkintojen tarkoituksen, joka oli sen selvittäminen, oliko kyseinen jäsenvaltio soveltanut tätä lauseketta lainmukaisesti, sekä liikenneturvallisuuden, terveyden suojelun ja ympäristönsuojelun korkean tason varmistaminen.

148 Näin ollen komissio totesi, että pyydettyjä asiakirjoja, jotka olivat kaikki osa puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen tutkinnan hallintomenettelyn asiakirja-aineistoa, koski asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintatoimien suojaan perustuva yleinen olettama ilmaisematta jättämisestä.

149 Siitä komission riidanalaisessa päätöksessä esittämästä perustelusta ilmaisematta jättämistä koskevan yleisen olettaman soveltamiselle pyydettyihin asiakirjoihin, jonka mukaan oli taattava asetuksen N:o 1049/2001 ja puitedirektiivin johdonmukainen soveltaminen, on todettava, ettei komissio riidanalaisessa päätöksessä maininnut, mikä epäjohdonmukaisuus näiden kahden säädöksen välillä oli tarkoitus välttää soveltamalla yleistä olettamaa ilmaisematta jättämisestä.

150 On myös muistutettava, että 29.6.2010 annetussa tuomiossa komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), johon komissio on nyt käsiteltävässä asiassa tukeutunut, unionin tuomioistuin hyväksyi valtiontukien valvontamenettelyihin liittyvien asiakirjojen ilmaisematta jättämistä koskevan yleisen olettaman olemassaolon. Unionin tuomioistuin muistutti [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen

(EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) 6 artiklan 2 kohdassa säädettävän, että komission kyseisen valvontamenettelyn yhteydessä saamat huomautukset toimitetaan asianomaiselle jäsenvaltiolle, jolla on tämän jälkeen mahdollisuus vastata näihin huomautuksiin määräajassa, ja totesi sen jälkeen asetuksesta N:o 659/1999 seuraavan, että tuen myöntämisestä vastuussa olevaa jäsenvaltiota lukuun ottamatta asianomaisilla ei valtiontukien valvontamenettelyssä ole oikeutta tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin; unionin tuomioistuin katsoi, että tästä syystä valtiontukien valvontamenettelyjärjestelmä vaarantuisi, jos nämä asianomaiset voisivat asetuksen N:o 1049/2001 perusteella saada oikeuden tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin (tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 57 ja 58 kohta).

151 Asetuksesta N:o 659/1999 poiketen puitedirektiivi ei kuitenkaan sisällä säännöstä, jonka mukaan puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn kohteena olevalla jäsenvaltiolla (tai jäsenvaltioilla) olisi oikeus tutustua kyseisen hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin ja josta voisi seurata, että kyseisen menettelyn muilla asianomaisilla osapuolilla ei sen sijaan ole tätä oikeutta. Toisin kuin komissio näyttää väittävän, puitedirektiivin 29 artiklan 2 kohtaa, joka koskee kyseisessä artiklassa säädetyn menettelyn osapuolten kuulemista eikä oikeutta tutustua menettelyn asiakirjoihin, ei myöskään voida tulkita säännökseksi, jolla säännellään rajoittavasti komission asiakirja-aineistoon sisältyvien asiakirjojen käyttöä.

152 Puitedirektiivi ei siis sisällä yhtään säännöstä, joka koskisi erityisesti komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistoon tutustumisen yksityiskohtaisia menettelytapoja puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn yhteydessä.

153 Näin ollen syyt, jotka komissio esitti riidanalaisessa päätöksessä ilmaisematta jättämistä koskevan yleisen olettaman soveltamiselle pyydettyihin asiakirjoihin ja jotka perustuivat siihen, että oli taattava asetuksen N:o 1049/2001 ja puitedirektiivin johdonmukainen soveltaminen, sekä 29.6.2010 annettuun tuomioon komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), eivät ole vakuuttavat.

154 Pelkästään se, ettei ole olemassa pyydettyihin asiakirjoihin tutustumisen yksityiskohtaisia menettelytapoja koskevaa erityistä lain säännöstä, ei tietenkään oikeuta sulkemaan täysin pois mahdollisuutta hyväksyä sellaisen yleisen olettaman olemassaolo, jonka perusteella voidaan evätä oikeus tutustua asiakirjoihin (ks. vastaavasti tuomio 26.5.2016, International Management Group v. komissio, T-110/15, EU:T:2016:322, 31 kohta).

155 Koska mahdollisuudella käyttää perusteluina yleisiä olettamia ei ainoastaan aseteta rajoja SEU 11 artiklassa, SEUT 15 artiklassa ja asetuksessa N:o 1049/2001 taatulle avoimuuden perusperiaatteelle vaan lisäksi ja väistämättä rajoitetaan käytännössä oikeutta tutustua kyseisiin asiakirjoihin, tällaisten olettamien käytön on kuitenkin nojauduttava kestäviin ja vakuuttaviin perusteisiin (ks. vastaavasti julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotus LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:528, 57 kohta).

156 Jotta komissio olisi voinut evätä kantajan oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin ilmaisematta jättämistä koskevan yleisen olettaman perusteella, sen olisikin pitänyt selittää, miksi olettama oli välttämätön tuolloin kyseessä olleen puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn moitteettoman toiminnan varmistamiseksi ja sen tavoitteiden vaarantumisen estämiseksi.

157 Niiden syiden lisäksi, jotka perustuivat tarpeeseen taata asetuksen N:o 1049/2001 ja puitedirektiivin johdonmukainen soveltaminen sekä 29.6.2010 annettuun tuomioon komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376) ja jotka eivät ole vakuuttavat, komissio kuitenkin perusteli ilmaisematta jättämistä koskevan yleisen olettaman soveltamista pyydettyihin asiakirjoihin tarpeella taata luottamuksellisuuden ja luottamuksen ilmapiiri jäsenvaltioiden kanssa ja estää kolmansien puuttuminen käynnissä olevaan tutkintaan.

158 On selvää, että nämä syyt pätevät mihin tahansa jotakin jäsenvaltiota koskevaan, käynnissä olevaan tutkintaan.

159 Jos katsotaan, että olettamaa ilmaisematta jättämisestä voidaan soveltaa tällaisista syistä, toimitaan vastoin oikeuskäytäntöä, jonka mukaan olettamia on tulkittava ja sovellettava suppeasti, koska ne ovat poikkeus kyseisen toimielimen velvollisuudesta tutkia konkreettisesti ja tapauskohtaisesti jokainen tutustumispyynnössä tarkoitettu asiakirja sekä yleisemmin periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 81 kohta).

160 On myös lisättävä, etteivät komission esittämät syyt sen olettaman soveltamiselle, jonka mukaan komission ja oikeushenkilöiden välillä puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn yhteydessä vaihdettujen 29 sähköpostiviestin sisällön ilmaiseminen vaarantaisi puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn tarkoituksen, selvästikään ole merkityksellisiä. Riidanalaisen päätöksen sanamuodon perusteella on nimittäin vaikea ymmärtää, miten näiden viestien sisällön ilmaiseminen voisi heikentää jäsenvaltioiden luottamusta komission suorittaman tutkinnan objektiivisuuteen ja puolueettomuuteen tai mahdollistaa kolmansien tarpeettoman puuttumisen tutkintaan.

161 Unionin yleinen tuomioistuin määräsi työjärjestyksen 91 artiklan c alakohdan mukaisena asian selvittämistoimena komission toimittamaan täydelliset jäljennökset kyseisistä 29 sähköpostiviestistä.

162 Kyseiset oikeushenkilöt ilmaisevat näissä viesteissä näkemyksensä R1234yf-kylmäaineesta, jota käytetään kantajan ajoneuvojen ilmastointilaitteissa. Kyseisistä 28 sähköpostiviestistä (yksi 29 viestistä oli tosiasiassa komission sisäinen, kuten komissio itse totesi asiakirjojen saatekirjeessä) ei ilmene, että tiettyjen oikeushenkilöiden R1234yf-kylmäainetta koskevien näkemysten ilmaiseminen heikentäisi jäsenvaltioiden luottamusta tutkintamenettelyn objektiivisuuteen, puolueettomuuteen ja luottamuksellisuuteen ja mahdollistaisi kolmansien tarpeettoman puuttumisen tutkintaan. Lisäksi on totta, että erään sähköpostiviestin liitteenä on R1234yf-kylmäainetta koskeva KBA:n raportti, jonka sisältöä myös useissa sähköpostiviesteissä käsitellään, mutta raportti on kolmansien julkistama, ja se on saatavana KBA:n verkkosivustolla. Ei siis ole aihetta katsoa, että kyseisten sähköpostiviestien sisällön ilmaiseminen heikentäisi luottamusta kansalliseen viranomaiseen.

163 Näin ollen komission ja oikeushenkilöiden välisiin viesteihin liittyvät syyt, jotka komissio esitti ilmaisematta jättämistä koskevan yleisen olettaman soveltamiselle puitedirektiivin 29 artiklan mukaiseen menettelyyn liittyviin asiakirjoihin, eivät ole merkityksselliset, eivätkä muihin sen mainitsemiin asiakirjaluokkiin liittyvät syyt ole kestävät eivätkä vakuuttavat.

164 Komissio ei siis voinut soveltaa pyydettyihin asiakirjoihin yleistä olettamaa ilmaisematta jättämisestä riidanalaisessa päätöksessä esitettyjen syiden vuoksi.

165 Tähän päätelmään ei vaikuta komission väite, jonka mukaan EU Pilot -menettelyn 5160/11 ja puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn välillä on läheinen toiminnallinen yhteys.

166 Tältä osin on ensinnäkin todettava komission myöntäneen unionin yleisen tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa, ettei pyydettyjä asiakirjoja ollut liitetty EU Pilot -menettelyn 5160/11 asiakirja-aineistoon. Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että sen toteamiseksi, että asiakirjat liittyivät tiettyyn hallinnolliseen menettelyyn, oli tärkeää, että ne oli siirretty osaksi kyseisen menettelyn asiakirja-aineistoa (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 76 kohta). Kantaja väittää siis perustellusti, ettei komissio voinut vedota EU Pilot -menettelyihin liittyviä asiakirjoja koskevaan yleiseen olettamaan ilmaisematta jättämisestä; unionin yleinen tuomioistuin on hyväksynyt tämän yleisen olettaman 25.9.2014 annetussa tuomiossa Spirlea v. komissio (T-306/12, EU:T:2014:816, 19, 22 ja 39 kohta), joka on vahvistettu 11.5.2017 annetussa tuomiossa Ruotsi v. komissio (C-562/14 P, EU:C:2017:356).

167 On myös totta, että nyt käsiteltävässä asiassa Ranskan tasavalta perusteli rekisteröinnistä kieltäytymistä sillä, että Saksan viranomaisten myöntämät EU-tyyppihyväksynnän laajennukset eivät olleet ilmastointijärjestelmädirektiivin mukaisia. Rekisteröinnistä kieltäytymistä voidaan kuitenkin perustella muullakin syyllä kuin sillä, että ajoneuvojen tyyppihyväksynnästä vastaavat toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät noudata sovellettavaa lainsäädäntöä. Puitedirektiivin 29 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen ensimmäisestä luetelmakohdasta ilmenee nimittäin, että kieltäytyminen voi perustua myös puutteisiin asiaa koskevissa säädöksissä. Tällaisessa hypoteettisessa tapauksessa puitedirektiivin 29 artiklan mukaisen menettelyn ja EU Pilot -menettelyn välillä ei ole yhteyttä.

168 Lisäksi nyt käsiteltävässä asiassa Saksan liittotasavallan vastaista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä edelsi EU Pilot -menettely 5160/11 eikä puitedirektiivin 29 artiklan 1 kohdan mukainen menettely.

169 Lopuksi on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin on erityisesti korostanut perustellessaan saman lähestymistavan soveltamista EU Pilot -menettelyyn ja SEUT 258 artiklan mukaiseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn 25.9.2014 annetussa tuomiossa Spirlea v. komissio (T-306/12, EU:T:2014:816, 61 kohta), että EU Pilot -menettely on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen tavoin komission ja asianomaisen jäsenvaltion kahdenvälinen asia siitä riippumatta, että menettely on mahdollisesti aloitettu kantelun johdosta, sillä mahdollisella kantelijalla ei kuitenkaan ole mitään menettelyllisiä oikeuksia jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn myöhemmissä vaiheissa. Toisin kuin EU Pilot -menettely tai jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely puitedirektiivin 29 artiklan mukainen menettely ei kuitenkaan ole komission ja asianomaisen jäsenvaltion kahdenvälinen menettely. Puitedirektiivin 29 artiklan 2 kohdassa säädetään nimittäin, että komissio kuulee päätöksen valmistelemiseksi mahdollisimman pian asianomaisia osapuolia. Tästä säännöksestä ilmenee, että valmistajalla on asianomaisena osapuolena oikeus tulla kuulluksi ja että se on kyseisen menettelyn osapuoli toisin kuin mahdollinen kantelija jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.

170 Lisäksi on muistutettava, että nyt käsiteltävässä asiassa komissio kuuli sekä muita jäsenvaltioita että oikeushenkilöitä saadakseen tietoja, joita se näyttää pitäneen tutkintansa kannalta hyödyllisinä tai tarpeellisina. Nämä kuulemiseen liittyvät seikat erottavat komission nyt käsiteltävässä asiassa käyttämän menettelyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä ja EU Pilot -menettelystä. Ylipäätään ei voida olettaa, että tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien suojaa koskeva poikkeus kattaisi kaikki komission näissä kuulemisissa saamat tiedot, kun otetaan huomioon, miten monia ja monenlaisia henkilöitä komissio kuuli.

171 Näin ollen ei ole syytä soveltaa analogisesti EU Pilot -menettelyyn ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvää oikeuskäytäntöä.

172 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on hyväksyttävä ja että riidanalainen päätös on näin ollen kumottava ilman, että olisi tarpeen tutkia kolmannen kanneperusteen toista osaa tai neljättä kanneperustetta taikka lausua kantajan prosessinjohtotoimea koskevasta pyynnöstä, joka esitettiin 8.6.2018 päivätyssä kirjeessä.

Oikeudenkäyntikulut

173 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se on velvoitettava korvaamaan kantajan oikeudenkäyntikulut, koska tämä on sitä vaatinut.

174 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Neuvosto ja parlamentti vastaavat näin ollen omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kumotaan 13.12.2013 annettu Euroopan komission päätös Ares(2013) 3715941, jolla evättiin Daimler AG:ltä oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka liittyivät menettelyyn, jonka Ranskan tasavalta oli pannut vireille puitteiden luomisesta moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen sekä tällaisiin ajoneuvoihin tarkoitettujen järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden hyväksymiselle 5.9.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/46/EY (puitedirektiivi) 29 artiklan mukaisesti.

2) Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Daimlerin oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Gratsias Dittrich Xuereb

Julistettiin Luxemburgissa 4 päivänä lokakuuta 2018.

Allekirjoitukset