Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
19 päivänä lokakuuta 2016[1]

Asia C-60/15 P

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku — Ympäristötiedon saatavuus — Århusin yleissopimus — 4 artiklan 4 kappaleen a kohta — Tutustumisoikeuden epäämisperusteet — Viranomaisten toiminnan luottamuksellisuus — Asetus (EY) N:o 1367/2006 — 6 artiklan 1 kohta — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — 4 artiklan 3 ja 5 kohta — Toimielimen päätöksentekomenettelyn suoja — Jäsenvaltion esittämä vastalause — Kasvihuonekaasujen päästökiintiöiden jakomenettelyn piiriin kuuluviin laitoksiin liittyvät tiedot — Päätös evätä tutustumisoikeus osittain

Johdanto

1. Käsiteltävällä valituksella Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH vaatii, että unionin yleisen tuomioistuimen 11.12.2014 antama tuomio asiassa Saint-Gobain Glass Deutschland vastaan komissio (T-476/12, ei julkaistu, EU:T:2014:1059; jäljempänä valituksenalainen tuomio) kumotaan. Kyseisellä tuomiolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajan vaatimuksen kumota komission 17.1.2013 tekemä päätös (GestDem 3273/2012), jolla hylättiin osittain pyyntö saada Saksan liittotasavallan direktiivin 2003/87/EY[2] 10 a artiklassa tarkoitetun kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien jakomenettelyn yhteydessä komissiolle toimittama asiakirja (jäljempänä riidanalainen päätös).

2. Valituksessa esiin tuotujen oikeuskysymysten tarkastelussa unionin tuomioistuimen on pohdittava asetuksen (EY) N:o 1367/2006[3] 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ympäristötietojen saannin epäämisperusteiden suppean tulkinnan periaatetta[4] sekä tulkittava tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Århusin yleissopimus)[5] 4 artiklan 4 kappaleen a kohdassa tarkoitettua viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen perustuvaa epäämisperustetta.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta 13.10.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 275, s. 32).

3 — Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2006, L 264, s. 13).

4 — Huomautan, että näitä samoja kysymyksiä käsitellään myös muun muassa unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa ClientEarth v. komissio (C-57/16 P).

5 — Århusissa (Tanska) 25.6.1998 allekirjoitettu yleissopimus, joka on Euroopan yhteisön puolesta hyväksytty 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL 2005, L 124, s. 1).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Århusin yleissopimuksen 4 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Kukin sopimuspuoli varmistaa, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot pyydettäessä yleisön käyttöön tämän artiklan seuraavien kappaleiden nojalla ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti – –:

a) ilman, että pyynnön esittäjän on osoitettava, että asia koskee häntä;

– –

4. Ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti:

a) viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään tällaisesta luottamuksellisuudesta;

– –

Edellä mainittuja epäämisperusteita tulkitaan suppeasti, ottaen huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittyykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin.”

– –

4. Asetuksen (EY) N:o 1049/2001[6] 4 artiklan, jonka otsikko on ”Poikkeukset”, 3 ja 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

5. Jäsenvaltio voi pyytää toimielintä olemaan luovuttamatta kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteen antamaa suostumusta.”

5. Asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan, jonka otsikko on ”Poikkeusten soveltaminen ympäristötiedon saatavuutta koskeviin pyyntöihin”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

Asian tausta

6. Valituksenalaisesta tuomiosta ilmenevät asian tosiseikat ovat tiivistetysti seuraavat.

6 — Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL 2001, L 145, s. 43).

7. Saint-Gobain Glass Deutschland on maailmanlaajuisilla lasimarkkinoilla toimiva yhtiö, jonka laitoksiin sovelletaan direktiiviä 2003/87.

8. Valittaja vaati 3.7.2012 päivätyllä kirjeellä Euroopan komissiota luovuttamaan asiakirjan, jonka Saksan liittotasavalta oli toimittanut direktiivin 2003/87 10 a artiklassa tarkoitetun päästöoikeuksien maksutonta jakamista koskevan menettelyn puitteissa. Asiakirja sisältää tietoja tietyistä valittajan Saksan alueella sijaitsevista laitoksista, erityisesti tietoja ”alkuperäisistä käyttöön otetuista kapasiteeteista” ja kaudelle 2013–2020 jaettavien päästöoikeuksien alustavista määristä.

9. Kun alkuperäinen vaatimus oli hylätty, valittaja esitti 7.8.2012 päivätyllä kirjeellä asiakirjoihin tutustumista koskevan uudistetun hakemuksen.

10. Saksan viranomaiset julkistivat osan vaadituista tiedoista.

11. Komissio myönsi riidanalaisella päätöksellä oikeuden tutustua osaan vaadituista tiedoista, nimittäin niihin, jotka Saksan viranomaiset olivat julkistaneet, sekä joihinkin muihin tietoihin, jotka eivät olleet olennaisia, ja eväsi oikeuden tutustua loppuihin vaadituista tiedoista.

12. Komissio perusteli epäämispäätöstään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisellä alakohdalla, sillä se katsoi, että vaadittujen tietojen ilmaiseminen kokonaisuudessaan vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, joka oli tuolloin vielä kesken ja koski lähes 12 000:ta laitosta silloisissa 27 jäsenvaltiossa. Komission mukaan vaadittujen tietojen ilmaiseminen kokonaisuudessaan antaisi yleisölle ja erityisesti asianomaisille yrityksille mahdollisuuden esittää kysymyksiä tai kritiikkiä jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista, mikä voisi häiritä päätöksentekomenettelyä niin komissiossa kuin jäsenvaltioissakin. Tällaiset häiriöt voisivat puolestaan vakavasti hidastaa mainittua päätöksentekomenettelyä ja haitata komission ja jäsenvaltioiden välistä vuoropuhelua.

13. Komissio ei todennut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua ylivoimaista yleistä etua, joka oikeuttaisi vaadittujen tietojen ilmaisemisen, vaan tarkensi, että valittajan hakemuksessaan esiin tuomat edut olivat luonteeltaan puhtaasti yksityisiä. Näin ollen ensisijaisina etuina olivat päätöksenteon suojaaminen kaikelta ulkoiselta häirinnältä sekä luottamuksen säilyttäminen komission ja Saksan viranomaisten välillä. Lisäksi komissio muistutti, että Saksan viranomaiset olivat jo julkistaneet merkittävän osan vaadituista tiedoista ja yleisö oli siis saanut tutustua päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutonta jakamista koskevan hankkeen tärkeimpiin osiin.

14. Lopuksi komissio tarkensi, että vaikka oletettaisiin, että valittajan vaatimat tiedot olisivat olleet ympäristötietoja, asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklassa ei säädetä mitään, mikä estäisi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisen.

15. Kun vaaditut tiedot olivat toisaalta Saksan liittotasavallan toimittamia, komissio konsultoi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan soveltamiseksi kyseistä jäsenvaltiota, ja tämä vastusti tietojen luovuttamista. Kyseinen jäsenvaltio perusteli vastustamista vetoamalla asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyyn poikkeukseen. Saksan liittotasavalta erityisesti painotti, ettei komissio ollut vielä tehnyt asianomaisia tietoja koskevaa päätöstä ja että paineet päätöksen tekemiseen määräajassa olivat kovat. Komission alustavan arvion mukaan nämä perusteet olivat merkityksellisiä.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

16. Valittaja nosti 31.10.2012 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen komission implisiittisestä päätöksestä, jolla evättiin oikeus tutustua pyydettyihin tietoihin.

17. Kun riidanalainen päätös oli tehty, valittaja mukautti kannekirjelmässä ensimmäisessä oikeusasteessa esittämiään vaatimuksia siten, että se vaati nyt kyseisen päätöksen kumoamista.

18. Kanteensa tueksi valittaja esitti lähinnä kaksi perustetta, joista ensimmäinen koski asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan kanssa, rikkomista ja toinen asetuksen 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan rikkomista.

19. Valituksenalaisella tuomiolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen perusteettomana ja velvoitti valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asianosaisten vaatimukset

20. Valittaja vaatii valituksellaan, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion, kumoaa riidanalaisen päätöksen tai toissijaisesti palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Komissio vaatii valituksen hylkäämistä ja valittajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

22. Valittaja esittää valituksensa tueksi kaksi perustetta, joista ensimmäinen koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan kanssa, virheellistä tulkintaa ja toinen koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan virheellistä soveltamista.

Ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

23. Valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitsemalla liian laajasti epäämisperustetta, jota tarkoitetaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan kanssa.

24. Valittajan mukaan unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti katsonut, että toimielin voi vedota kyseiseen epäämisperusteeseen, kun asiakirja ”liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä”, ja että perusteen soveltaminen ei siis rajoitu viranomaisen päätöksentekomenettelyn yhteydessä laadittuihin asiakirjoihin vaan kattaa myös ”asiakirjat, jotka liittyvät suoraan asianomaisessa päätöksentekomenettelyssä käsiteltäviin asioihin” (valituksenalaisen tuomion 87 ja 88 kohta).

25. Valittajan mukaan tällainen tulkinta, jonka perustana oleva oikeuskäytäntö ei liity ympäristötiedon saatavuuteen, on ristiriidassa Århusin yleissopimuksen tavoitteen kanssa, sillä sen tavoitteena on lisätä viranomaisten päätöksentekomenettelyn avoimuutta ympäristöalalla ja parantaa yleisön mahdollisuuksia vaikuttaa tähän menettelyyn. Valittaja väittää, että valituksenalaisen tuomion peruste, jonka mukaan on taattava hallinnollisten menettelyjen rauhallinen sujuminen ja niitä on suojattava ulkopuoliselta painostukselta (valituksenalaisen tuomion 81 kohta), ei sovi yhteen edellä mainitun tavoitteen kanssa.

26. Valittajan mukaan Århusin yleissopimuksen asiaa koskeva määräys, eli 4 artiklan 4 kappaleen a kohta, ei suojaa koko hallinnollista menettelyä vaan ainoastaan toiminnan [Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a kohdan saksankielisessä versiossa ”Beratungen” ja ranskankielisesä versiossa ”délibération”, joka vastaisi käsitettä neuvottelut] luottamuksellisuutta. Toiminnan käsite kattaa vain

aineellisen päätöksen tekemiseen liittyvän viranomaisen sisäisen kuulemis- ja päätöksentekomenettelyn eikä tosiseikkoja, joihin menettely perustuu ja jotka eivät ole suojattuja. Pelkkä mahdollisuus siihen, että tietojen luovuttaminen voisi herättää kysymyksiä ja kritiikkiä, ei voi oikeuttaa asiakirjoihin tutustumisen epäämistä, sillä tällaiset kysymykset ja kritiikki kuuluvat olennaisesti avoimuuden tavoitteeseen.

27. Komissio epäilee, voidaanko ensimmäistä valitusperustetta ottaa tutkittavaksi. Sen mukaan valittaja ei voi vedota tässä vaiheessa asetuksen N:o 1367/2006 väitettyyn yhteensopimattomuuteen Århusin yleissopimuksen kanssa. Komissio tuo myös esiin, että jos valittaja nyt vaatii yleissopimuksen mukaista tulkintaa, kyseessä on uusi peruste, jota valittaja ei ole esittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa.

28. Pääasiassa komissio katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa esittämä tulkinta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä alakohdasta, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan kanssa, on oikea. Komission mielestä Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a kohdassa esiintyvä viranomaisten toiminnan käsite ei rajoitu viranomaisten neuvottelumenettelyyn. Komissio väittää, että vaikka sellainen asiakirja, josta riidanalaisessa päätöksessä oli kyse, käsittelisi viranomaisen sisäisten neuvottelujen sijaan ainoastaan valmistelun perustana olleita seikkoja, asiakirjan luovuttaminen voidaan evätä Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a kohdan nojalla.

Tutkittavaksi ottaminen

29. Komissio katsoo, ettei ensimmäistä valitusperustetta voida ottaa tutkittavaksi, koska Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a kohtaan perustuva väite on uusi peruste, joka on esitetty ensimmäisen kerran muutoksenhakuvaiheessa.

30. Muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asianosainen ei voi esittää unionin tuomioistuimessa ensimmäistä kertaa perustetta, johon se ei ole vedonnut unionin yleisessä tuomioistuimessa. Unionin tuomioistuin on siten valitusasioissa toimivaltainen tutkimaan ainoastaan arvioinnit, jotka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt sille esitetyistä perusteista. Tämä rajoitus ei kuitenkaan koske perusteluja, joilla vain laajennetaan ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyjä perusteluja.[7]

31. Käsiteltävässä asiassa valittaja on vedonnut unionin yleisessä tuomioistuimessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan kanssa, rikkomiseen ja väittänyt, että tutustumisoikeuden epäämisperusteita on tulkittava suppeasti. Valittaja on vedonnut asetuksen N:o 1367/2006 tavoitteeseen edistää Århusin yleissopimuksen täytäntöönpanoa. Se on katsonut, ettei komissio voinut esittämänsä perusteen nojalla evätä sellaisten tietojen luovuttamista, jotka eivät koske itse päätöksentekomenettelyä vaan ainoastaan menettelyn perustana olevia tosiseikkoja (ks. erityisesti valituksenalaisen tuomion 41 ja 86 kohta).

32. Valittaja on ensimmäisessä valitusperusteessa esittänyt aiempien kaltaisia perusteluja ja todennut muun muassa, että sen puolustama tulkinta saa tukea myös Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a kohdasta.

33. Panen merkille, että valittaja ei – kuten sen istunnossa esittämistä perusteluista ilmenee – vetoa Århusin yleissopimukseen kiistääkseen asetuksen N:o 1367/2006 pätevyyttä, mikä tosiaan laajentaisi riita-asiaa, vaan ainoastaan vaatii tämän asetuksen tulkitsemista Århusin yleissopimuksen mukaisesti.

7 — Tuomio 10.4.2014, Areva ym. v. komissio (C-247/11 P ja C-253/11 P, EU:C:2014:257, 113 ja 114 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34. Kun otetaan huomioon, että valittaja oli ensimmäisessä oikeusasteessa vedonnut asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan, jolla pannaan täytäntöön Århusin yleissopimuksen 4 artikla, rikkomiseen, unionin yleisen tuomioistuimen oli otettava yleissopimuksen asiaa koskevat määräykset asianmukaisesti huomioon tulkitessaan asetuksen kyseistä säännöstä, kuten kansainvälisen oikeuden kanssa yhteensopivan tulkinnan periaate edellyttää. [8]

35. Näin ollen katson, että Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a kohtaa koskevalla perustelulla pelkästään laajennetaan valittajan ensimmäisessä oikeusasteessa esittämiä perusteluja, jotka liittyvät asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan rikkomiseen.

36. Tästä seuraa, että ensimmäinen valitusperuste on otettava tutkittavaksi.

Pääasia

– Velvollisuus noudattaa tulkinnassa Århusin yleissopimusta

37. Päätöksellä 2005/370 hyväksytty Århusin yleissopimus on erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä. Kun Euroopan unionista tuli Århusin yleissopimuksen osapuoli, se sitoutui muun muassa varmistamaan unionin oikeuden soveltamisalalla oikeuden saada ympäristötietoa yleissopimuksen määräysten mukaisesti. [9]

38. Tämän sitoumuksen täyttämiseksi unionin lainsäätäjä on antanut kaksi säädöstä, direktiivin 2003/4/EY, [10] joka on osoitettu jäsenvaltioille, ja asetuksen N:o 1367/2006, joka koskee unionin toimielimiä ja muita elimiä.

39. Koska unionin lainsäätäjä on halunnut varmistaa unionin oikeuden yhteensopivuuden Århusin yleissopimuksen kanssa antamalla kyseiset kaksi säädöstä, yleissopimuksen sanamuoto ja tarkoitus on otettava huomioon näiden säädösten tulkinnassa. [11]

40. Tuon vielä esiin, että näitä kahta säädöstä – direktiiviä 2003/4 ja asetusta N:o 1367/2006 – olisi hyvä tulkita yhtenäisesti siltä osin kuin niillä pannaan täytäntöön samat Århusin yleissopimuksen määräykset. Jollei nimenomaisesti toisin mainita, on järkevää olettaa, että unionin lainsäätäjä on halunnut panna yleissopimuksen täytäntöön unionin oikeudessa yhdenmukaisesti niin jäsenvaltioiden kuin unionin toimielintenkin osalta.

41. Huomautan, että asianosaiset ovat hyväksyneet edellä esitetyt huomioni. Komissio on erityisesti myöntänyt vastineessaan, että sen esittämää epäämisperustetta on tulkittava Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a kohdan valossa ja direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti.

8 — Tuomio 10.9.1996, komissio v. Saksa (C-61/94, EU:C:1996:313, 52 kohta). Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

9 — Tuomio 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 35 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio 22.12.2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, 36 kohta) ja tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 30 kohta).

10 — Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 41, s. 26).

11 — Ks. vastaavasti direktiivin 2003/4 osalta tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 40 kohta) ja tuomio 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 37 kohta).

– Viranomaisten toiminnan käsite

42. Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a kohdassa määrätään mahdollisuudesta evätä ympäristötietoa koskeva pyyntö, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos luottamuksellisuudesta on säädetty laissa. Sama [12] epäämisperuste on säädetty direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa.

43. On todettava, että kahden edellä mainitun kohdan eri kieliversiot eroavat toisistaan jossain määrin. Århusin yleissopimuksen todistusvoimaisista versioista ranskankielisessä käytetään viranomaisten toiminnasta termiä ”délibérations des autorités publiques”, kun taas englanninkielisessä käytetään termiä ”proceedings [of public authorities]”, joka voidaan ymmärtää laajemmin.

44. Samaten joissakin direktiivin 2003/4 kieliversioissa käytetään termiä, joka vastaa ranskan termiä ”délibérations” tai ”délibérations internes”, [13] kun taas toisissa viitataan laajemmin viranomaisten menettelyjen, työskentelyn tai toiminnan luottamuksellisuuteen. [14]

45. Jotta tätä sääntöä, joka sisältyy Århusin yleissopimukseen ja säädöksiin, joilla yleissopimus on saatettu osaksi unionin oikeutta, voitaisiin tulkita yhtenäisesti, on otettava huomioon kyseisten toimien asiayhteys ja tarkoitus. [15]

46. Århusin yleissopimuksella ja direktiivillä 2003/4 pyritään varmistamaan ympäristötiedon entistä laajempi julkinen saatavuus säätämällä, että tiedon ilmaiseminen on pääsääntö ja että tiedon epääminen on mahdollista vain selvästi määritellyissä tapauksissa. [16] Näissä toimissa vahvistetaan periaate, jonka mukaan tiedon epäämisperusteita on tulkittava suppeasti. [17]

47. Tätä tavoitetta vasten käsitettä ”viranomaisten toiminta” ei mielestäni voida tulkita siten, että sillä viitattaisiin viranomaisen menettelyyn kokonaisuudessaan. Tällainen liian laaja tulkinta ei mahdollistaisi kyseisen epäämisperusteen ulottuvuuden rajaamista ja sen tulkitsemista suppeasti.

48. Toiminnan käsitteen suppeampi tulkinta, joka voidaan johtaa Århusin yleissopimuksen ranskankielisestä versiosta, vaikuttaisi mielestäni saavan vahvistusta valmisteluasiakirjoista.

49. Samansuuntainen säännös sisältyi jo Århusin yleissopimuksen valmistelussa mallina käytetyn direktiivin 90/313/ETY [18] 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan. Direktiivin ranskankielisessä versiossa käytetään samaa termiä ”délibérations”, jota käytetään myös Århusin yleissopimuksessa. Yleissopimuksen laatijat eivät siis ole halunneet korvata tätä termiä yleisluonteisemmalla termillä.

12 — Direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa käytetään samansuuntaista termiä ja puhutaan tiedon ”salassapidosta”.

13 — Erityisesti ranskankielisessä, saksankielisessä (Beratungen von Behörden) ja italiankielisessä (deliberazioni interne delle autorità pubbliche) versiossa.

14 — Erityisesti englanninkielisessä, liettuankielisessä ([valdžios institucijų]procesinių veiksmų konfidencialumas), hollanninkielisessä (handelingen van overheidsinstanties) ja puolankielisessä (poufność działań organów władzy publicznej) versiossa. Direktiivin 2003/4 espanjankielisessä versiossa on käytetty eri termiä (procedimientos de las autoridades públicas) kuin yleissopimuksen virallisessa käännöksessä (deliberaciones de las autoridades públicas).

15 — Jos unionin oikeuden säännöksen erikieliset versiot poikkeavat toisistaan, kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen säännöstön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on. Ks. erityisesti tuomio 9.4.2014, GSV (C-74/13, EU:C:2014:243, 27 kohta).

16 — Direktiivin 2003/4 johdanto-osan 16 perustelukappale.

17 — Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen toinen kohta ja direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan toinen alakohta.

18 — Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7.6.1990 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1990, L 158, s. 56).

50. Mielestäni asianomaisen epäämisperusteen suppea tulkinta, joka rajoittuu viranomaisen ”sisäiseen” toimintaan, saa tukea myös Århusin yleissopimuksen soveltamisohjeessa [19] esitetystä analyysistä. Kyseinen yleissopimusta selittävä asiakirja on tulkinnan kannalta merkityksellinen, vaikka se ei ole mitenkään sitova. [20]

51. Mielestäni toiminnan käsitteen on siten katsottava viittaavan yksinomaan päätöksentekomenettelyn neuvotteluvaiheeseen, kuten Århusin yleissopimuksen ranskankielisessä versiossa sekä direktiivin 2003/4 saksan-, ranskan- ja italiankielisissä versioissa käytetyt termit antavat ymmärtää.

52. Tässä yhteydessä tuon esiin, että unionin tuomioistuimella on ollut jo tilaisuus tulkita direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, joskin toisesta näkökulmasta, asiassa Flachglas Torgau. [21]

53. Tulkitessaan vaatimusta siitä, että viranomaisten toiminnan luottamuksellisuudesta on oltava ”säädetty laissa”, unionin tuomioistuin katsoi tämän vaatimuksen edellyttävän erityisesti, että kansallisessa lainsäädännössä vahvistetaan selkeästi direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetun toiminnan käsitteen, ”jossa viitataan viranomaisten päätösmenettelyn viimeisiin vaiheisiin”, ulottuvuus. [22]

54. Vaikka unionin tuomioistuin ei edellä mainitussa tuomiossa ottanut nimenomaisesti kantaa toiminnan käsitteen ulottuvuuteen, tuomiosta voidaan mielestäni päätellä, että kyseinen käsite on rajattava selkeästi eikä se voi kattaa viranomaisen menettelyä kokonaisuudessaan.

55. Edellä mainitussa asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Sharpston toi esiin eri kieliversioiden väliset erot ja katsoi, että käsitteen ”viranomaisten toiminta” olisi katettava yksinomaan mielipiteen ilmaisut ja poliittisten vaihtoehtojen pohdinnat päätöksentekomenettelyissä. [23] Hän asettui näin kannattamaan komission kyseisessä asiassa puolustamaa suppeaa tulkintaa, joka perustuu direktiivin 2003/4 ranskan- ja saksankielisiin versioihin. [24]

56. Tuomion Flachglas Torgau [25] jälkeen annetussa tuomiossa, johon valittaja vetoaa, Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion hallintotuomioistuin, Saksa) tulkitsi asianomaista epäämisperustetta siten, että se rajoittuu neuvottelumenettelyyn eli varsinaiseen pohdintaan eikä kata päätösten perustana olevia tosiseikkoja, jotka ovat suojattuja vain silloin, kun niistä voidaan selkeästi tehdä mielipiteenmuodostukseen liittyviä päätelmiä. [26]

57. Ehdotan, että unionin tuomioistuin noudattaa asiallisesti samaa tulkintaa nyt käsiteltävässä asiassa. Tällaisella lähestymistavalla voidaan varmistaa, että kyseistä epäämisperustetta, jota sovelletaan Århusin yleissopimuksen nojalla sekä jäsenvaltioihin että unionin toimielimiin, sovelletaan yhtenäisesti.

19 — Ks. Stec, S., ym., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Yhdistyneet Kansakunnat, New York, Geneve, 2000, s. 81. Soveltamisohjeen mukaan Århusin yleissopimuksessa ei määritellä viranomaisten toimintaa, mutta yhden tulkinnan mukaan kyse voi olla viranomaisten sisäistä toimintaa koskevista menettelyistä eikä viranomaisten toimivaltaan kuuluvista aineellisista menettelyistä (ranskankielisen version s. 74) (”The Convention does not define ’proceedings of public authorities’ but one interpretation is that these may be proceedings concerning the internal operations of a public authority and not substantive proceedings conducted by the public authority in its area of competence”). Sama kanta toistetaan oppaan toisessa painoksessa (englanninkielisen version s. 86). Ks. asiakirja, joka on saatavana internetsivustolla: http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/key-guidance-material.html.

20 — Tuomio 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 38 kohta).

21 — Tuomio 14.2.2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

22 — Tuomio 14.2.2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 63 kohta).

23 — Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, 83 kohta).

24 — Julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, 81 kohta). Kyseisessä asiassa Saksan hallitus katsoi, että toiminnan käsite sisältää yksikköjen väliset keskustelut mutta ei tietoja tai tilastoja, joihin tällaiset keskustelut ja niiden tuloksena tehtävät päätökset perustuvat.

25 — Tuomio 14.2.2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

26 — Tuomio 2.8.2012, 7 C 7.12, 26 ja 27 kohta (ECLI:DE:BVerwG:2012:020812U7C7.12.0).

58. Ei toki ole mahdotonta, että unionin lainsäätäjä ottaisi kansainväliseen sitoumukseen liittyvän oikeudellisen käsitteen täytäntöönpanossa huomioon unionin toiminnan erityispiirteet, jotka voivat olla toiset kuin jäsenvaltioiden.[27] En kuitenkaan näe, miten käsiteltävässä asiassa voitaisiin tällaisilla erityispiirteillä perustella toiminnan käsitteen tulkitseminen direktiivistä 2003/4 poikkeavalla tavalla.

59. Kuten olen jo edellä todennut, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava yhdenmukaisesti Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a kohdan kanssa.

60. Näissä unionin oikeuden säännöissä tietopyyntöjen osalta säädetyn poikkeuksen on täten ymmärrettävä tarkoittavan ”viranomaisten toiminnan” luottamuksellisuutta ja kattavan tiedot, joiden luovuttaminen vaikuttaisi haitallisesti neuvottelujen luottamuksellisuuteen päätöksentekomenettelyjen yhteydessä. Tällainen suppea tulkinta sulkee lähtökohtaisesti pois – kuten valittaja väittää – tiedot, jotka ainoastaan muodostavat päätöksentekomenettelyä tukevan tietopohjan.

61. Tiedän, että tällainen tulkinta poikkeaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuodosta, jossa viitataan ”asiakirjaan, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä”.[28]

62. Tämä johtuu siitä, että kun unionin lainsäätäjä pani Århusin yleissopimuksen täytäntöön unionin toimielinten osalta asetuksella N:o 1367/2006, se ei halunnut siirtää siihen yleissopimuksessa mainittuja epäämisperusteita vaan viitata asetukseen N:o 1049/2001, jossa käytetään eri termejä.[29]

– Unionin yleisen tuomioistuimen esittämien toteamusten tarkastelu

63. Valittaja moittii valituksenalaisen tuomion 80–82 kohtaa ja 87–89 kohtaa.

64. Valituksenalaisen tuomion 79–85 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin on tarkastellut valittajan väitettä, jonka mukaan avoimuus ja kansalaisten osallistuminen edellyttävät mahdollisuutta esittää kritiikkiä ja kysymyksiä tietojen virheettömyydestä, eikä tietojen epäämistä voida näin ollen perustella tällaisen kritiikin riskillä (valituksenalaisen tuomion 79 kohta).

65. Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin katsoi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohtaan liittyvän oikeuskäytännön pohjalta,[30] että asianomaisessa hallinnollisessa menettelyssä on syytä soveltaa vahvistettua suojaa, sillä asianomaiset voisivat pyrkiä vaikuttamaan menettelyyn, jos heillä olisi mahdollisuus saada siihen liittyviä tietoja. Tällaisia hallinnollisia menettelyjä on siis suojattava ulkopuoliselta painostukselta, jotta keskusteluja voitaisiin käydä häiriöttä (valituksenalaisen tuomion 80 ja 81 kohta).

66. Huomautan, että tällaista oikeudellista perustelua, joka on täysin pätevä, kun käsitellään yrityskeskittymien valvontaa, kuten unionin yleisen tuomioistuimen mainitsemassa tuomiossa Ruotsi v. MyTravel ja komissio,[31] ei voida varauksetta soveltaa ympäristötiedon saatavuuden alalla.

27 — Unioni on nämä erityispiirteet huomioon ottaen todennut Århusin yleissopimuksen 19 artiklan nojalla antamassaan ilmoituksessa, että ”yhteisön toimielimet soveltavat yleissopimusta asiakirjojen saatavuutta koskevien tämänhetkisten ja tulevien sääntöjensä sekä muiden yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien, asiaa koskevien yhteisön säännösten mukaisesti”. Ks. myös tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 40 ja 41 kohta).

28 — Saman kohdan toisessa alakohdassa, johon tässä asiassa ei ole vedottu, käsitellään sellaisen asiakirjan saamista tutustuttavaksi, joka sisältää ”sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja”.

29 — Oikeuskirjallisuudessa on huomautettu, että kun Århusin yleissopimus saatettiin osaksi unionin oikeutta, jotkin asetuksen N:o 1049/2001 kohdat olivat yleissopimuksen vastaisia. Ks. Krämer, L., ”Access to Environmental Information in an Open European Society – Directive 2003/4”, *College of Europe Research Papers*, 5/2003, s. 28.

30 — Tuomio 21.7.2011, Ruotsi v. MyTravel ja komissio (C-506/08 P, EU:C:2011:496, 86 ja 87 kohta) ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus kyseisessä asiassa (EU:C:2011:107, 65–67 kohta).

31 — Tuomio 21.7.2011 (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

67. Kuten valittaja aivan oikein tuo esiin, sekä Århusin yleissopimuksen että sen saattamiseksi osaksi unionin oikeutta annettujen säädösten tavoitteena on lisätä hallinnon avoimuutta ja antaa yleisölle mahdollisuus saada ympäristötietoa niin, että se pystyy ilmaisemaan huolenaiheensa. [32]

68. Viranomaiset eivät siis voi Århusin yleissopimuksen soveltamisalalla perustella tietojen epäämistä sillä, että tietojen luovuttaminen antaisi mahdollisuuden esittää kritiikkiä ja pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekomenettelyyn.

69. Edellä esitetystä seuraa, että kun unionin yleinen tuomioistuin katsoi pyydettyjen tietojen kuuluvan Århusin yleissopimuksen ja asetuksen N:o 1367/2006 soveltamisalaan, se ei voinut – tekemättä oikeudellista virhettä – tukeutua toiseen unionin toiminta-alueeseen liittyvään päätelmään, jonka mukaan komission hallinnollista toimintaa on tuomioistuinmenettelyjen tapaan suojattava, [33] jotta taattaisiin keskustelujen häiriötön sujuminen (valituksenalaisen tuomion 81 kohta).

70. Myöskään unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 82 kohdassa esittämä peruste, jonka mukaan hallinnollisen toiminnan alalla tietojen saatavuuden ei tarvitse olla yhtä laajaa kuin lainsäädännöllisen toiminnan alalla, ei ole pätevä Århusin yleissopimuksen soveltamisalalla. Yleissopimuksella on nimenomaan tarkoitus lisätä avoimuutta pääasiallisesti hallinnollisen toiminnan alalla, kun taas lainsäädäntövallan käyttö on jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle. [34]

71. Valituksenalaisen tuomion 80–82 kohdassa esitetyt perusteet ovat siis ristiriidassa Århusin yleissopimuksen ja asetuksen N:o 1367/2006 tavoitteiden kanssa ja loukkaavat Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen toisessa kohdassa ja asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua periaatetta, jonka mukaan tietojen luovuttamisen epäämisperusteita on tulkittava suppeasti.

72. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin on tarkastellut valituksenalaisen tuomion 86–89 kohdassa valittajan väitettä, jonka mukaan pyydetyt tiedot eivät kuulu esitetyn epäämisperusteen soveltamisalaan, sillä niiden ei voida katsoa koskevan varsinaista päätöksentekomenettelyä, vaan ne koskevat ainoastaan menettelyn pohjana olevia tosiseikkoja (valituksenalaisen tuomion 86 kohta).

73. Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin on tuonut esiin, että toimielin voi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, ”joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä”, ja tämän sanamuodon johdosta tätä säännöstä voidaan sen mukaan soveltaa asiakirjoihin, jotka liittyvät suoraan päätöksentekomenettelyssä käsiteltäviin asioihin (valituksenalaisen tuomion 87 ja 88 kohta).

74. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi saman pätevän riidanalaisiin tietoihin, koska kyse oli tiedoista, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kasvihuonekaasujen maksuttomien päästöoikeuksien laskemiseksi direktiivin 2003/87 11 artiklan ja päätöksen 2011/278/EU [35] 15 artiklan mukaisesti. Kyseiset tiedot siis ”liittyivät suoraan päätöksentekomenettelyssä tarkasteltuun asiaan” ja ”koskivat asiaa, josta toimielin ei ollut vielä tehnyt päätöstä” (valituksenalaisen tuomion 89 ja 90 kohta).

32 — Ks. Århusin yleissopimuksen johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale, direktiivin 2003/4 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale ja asetuksen N:o 1367/2006 johdanto-osan toinen perustelukappale.

33 — Unionin yleisen tuomioistuimen mainitsemassa ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Kokott katsoi, että erityisesti yrityskeskittymien valvonnan alalla hallinnollisia menettelyjä on tuomioistuinmenettelyjen tapaan suojattava ulkopuoliselta painostukselta. Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Ruotsi v. MyTravel ja komissio (C-506/08 P, EU:C:2011:107, 65–67 kohta).

34 — Unionin lainsäätäjä on tosin halunnut ulottaa yleissopimuksen mukaisen järjestelmän kattamaan unionissa myös lainsäädännöllisen toiminnan. Ks. Århusin yleissopimuksen 2 artiklan 2 kappaleen toinen kohta ja asetuksen N:o 1367/2006 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

35 — Päästöoikeuksien yhdenmukaistettua maksutta tapahtuvaa jakoa koskevien unionin laajuisten siirtymäsäännösten vahvistamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklan mukaisesti 27.4.2011 annettu komission päätös (EUVL 2011, L 130, s. 1).

75. Huomautan, että unionin yleisen tuomioistuimen päättelyssä ei ole otettu huomioon, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua asiakirjojen luovuttamista koskevaa poikkeusta on Århusin yleissopimuksen ja asetuksen N:o 1367/2006 soveltamisalalla tulkittava suppeasti ja yleissopimuksessa määrätyn epäämisperusteiden tyhjentävän luettelon rajoissa.

76. Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a kohdan mukaan ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti ”viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään tällaisesta luottamuksellisuudesta”. Tämän epäämisperusteen on mielestäni ymmärrettävä liittyvän päätöksentekomenettelyn yhteydessä tapahtuvaan neuvottelumenettelyyn, eikä se kata hallinnollista menettelyä kokonaisuudessaan. [36]

77. Tämän Århusin yleissopimuksessa määrätyn epäämisperusteen perusteella valituksenalaisen tuomion 87–90 kohdassa esitetty unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä alakohdasta on liian laaja, sillä se voi kattaa kaikki asiakirjat, jotka liittyvät asiaan, josta viranomainen ei ole vielä tehnyt päätöstä. [37]

78. Unionin yleinen tuomioistuin ei siis ole noudattanut asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua epäämisperusteiden suppean tulkinnan periaatetta eikä velvollisuutta Århusin yleissopimuksen kanssa yhteensopivaan tulkintaan. [38]

Alustava päätelmä

79. Edellä esitetyistä syistä katson, että unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 80–90 kohdassa nojautunut virheelliseen tulkintaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisestä alakohdasta, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan kanssa.

80. Näin ollen valituksenalainen tuomio on mielestäni syytä kumota ilman, että toista valitusperustetta tarvitsee tarkastella.

Valituksenalaisen tuomion kumoamisen seuraukset

81. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että mikäli unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion, se voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

82. Mielestäni tämä edellytys täyttyy käsiteltävässä asiassa.

83. Valittaja on unionin yleisessä tuomioistuimessa esittänyt valituksenalaisen tuomion kumoamisvaatimukselleen kaksi perustetta, joista ensimmäinen koski asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan kanssa, rikkomista.

84. Tämän ratkaisuehdotuksen 76–78 kohdan perusteella kyseinen valitusperuste on hyväksyttävä.

36 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 60 kohta.

37 — Huomautan, että uudemmassa ympäristötiedon saatavuutta koskevassa oikeuskäytännössä unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut tätä asetuksen N:o 1049/2001 säännöstä huomattavasti tiukemmin. Ks. tuomio 20.9.2016, PAN Europe v. komissio (T-51/15, ei julkaistu, EU:T:2016:519, 30–37 kohta).

38 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

85. Kuten valittaja kannekirjelmässä ensimmäisessä oikeusasteessa ja mukautetuissa kanneperusteissa perustellusti toteaa, komissio on jättänyt noudattamatta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohtaa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan kanssa, kun se on katsonut, että pyydettyihin tietoihin voitiin soveltaa epäämisperustetta, joka liittyy vaaraan vakavasta vahingosta komission päätöksentekomenettelylle.

86. Kun on kyse tietopyynnöstä, joka koskee asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettua ympäristötietoa – mikä on osapuolten kesken kiistatonta –, edellä mainitulla epäämisperusteella on Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen a kohdan valossa ymmärrettävä olevan tarkoitus suojata viranomaisen toiminnan luottamuksellisuutta.

87. Käsiteltävässä asiassa komissio ei kuitenkaan ole osoittanut, miten sen tulevan päätöksen pohjana olevien tietojen, eli Saksan liittotasavallan direktiivin 2003/87 11 artiklan ja päätöksen 2011/278 15 artiklan mukaisesti kasvihuonekaasujen maksuttomien päästöoikeuksien laskentaa varten toimittamien tietojen, luovuttaminen voisi haitata kyseisen päätöksen tekemiseen liittyvää neuvottelumenettelyä.

88. Komission riidanalaisessa päätöksessä esittämä päättely, jonka mukaan yleisö voisi esittää kysymyksiä tai kritiikkiä jäsenvaltioiden toimittamista tiedoista, jos se luovuttaisi kyseiset tiedot kokonaisuudessaan, mikä puolestaan voisi häiritä päätöksentekomenettelyä, hidastaa sitä sekä haitata komission ja jäsenvaltioiden välistä vuoropuhelua, ei ole relevantti, kun otetaan huomioon sekä asetuksen N:o 1367/2006 että Århusin yleissopimuksen tavoite, joka on hallinnollisen toiminnan avoimuuden lisääminen ympäristön alalla.

89. Lisäksi riidanalaisessa päätöksessä on asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan vastaisesti jätetty tarkentamatta, koskevatko pyydetyt tiedot ympäristöön joutuneita päästöjä, eikä siinä ole otettu huomioon tietojen luovuttamiseen liittyvää yleistä etua.[39]

90. Yleisen edun osalta huomautan, että ympäristötiedon saantioikeuden tavoitteena on muun muassa lisätä yleisön tietoisuutta ympäristöasioista ja antaa yleisölle mahdollisuus ilmaista huolenaiheensa. Kuten valittaja tuo aivan aiheellisesti esiin ensimmäisessä oikeusasteessa antamassaan vastauksessa, se, että yleisö voisi huomata mahdollisia virheitä jäsenvaltioiden tiedoissa, auttaisi komissiota päätöksen 2011/278 15 artiklan 1 kohdan mukaisen tehtävän täyttämisessä.

91. Lopuksi huomautan, ettei se, että käsiteltävässä asiassa tietoja on pyytänyt yritys, joka on itse osallisena maksuttomien päästöoikeuksien järjestelmässä, ole merkityksellistä. Ympäristötiedon saantioikeus on taattu kaikille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille ilman, että niiden tarvitsee ilmoittaa, että asia koskee niiden etua.[40] Se, onko tällainen etu mahdollisesti olemassa, ei siis ole mitenkään merkityksellistä. Ja vaikka se, että päästöoikeuksien laskennassa käytettävät tiedot ovat virheettömät, onkin erityisesti valittajan edun mukaista, koska se on päästöoikeuksien saaja, ei ole mahdotonta, että tämä etu olisi yhtenevä sen yleisen edun kanssa, että komissio tekee ympäristöä koskevat päätökset virheettömien ja ajantasaisten tietojen pohjalta.

92. Ensimmäinen valitusperuste on siis hyväksyttävä ja riidanalainen päätös on kumottava ilman, että ensimmäisessä oikeusasteessa nostetun kanteen toista perustetta, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohtaa, tarvitsee tarkastella.

39 — Samankaltaisesta tapauksesta, jossa oli kyse kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaan liittyvistä tiedoista, ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, 69–74 kohta). Huomautan, että direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa suljetaan pois mahdollisuus vedota viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen liittyvään epäämisperusteeseen silloin, kun pyyntö liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin. Vaikka asetus N:o 1367/2006 ei sisälläkään tällaista rajoitusta, epäilen, että komissio voisi vedota kyseiseen perusteeseen samassa tilanteessa, kun tällaista mahdollisuutta ei ole annettu jäsenvaltioille.

40 — Direktiivin 2003/4 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale. Ks. tuomio 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, 36 kohta) ja tuomio 6.10.2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, 56 kohta).

93. Viimeksi mainittu säännös ei muodosta käsiteltävässä asiassa varsinaisesti itsenäistä epäämisperustetta, jolla voitaisiin perustella riidanalaisen päätöksen pitäminen voimassa. Tämänkin Saksan liittotasavallan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan nojalla esittämän vastalauseen perusteluna on komission päätöksentekomenettelyn suojaaminen saman asetuksen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla (valituksenalaisen tuomion 127 kohta).

Ratkaisuehdotus

94. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen 11.12.2014 antaman tuomion Saint-Gobain Glass Deutschland vastaan komissio (T-476/12, ei julkaistu, EU:T:2014:1059)

— kumoaa Euroopan komission 17.1.2013 tekemän päätöksen (GestDem 3273/2012), jolla hylättiin osittain pyyntö saada Saksan liittotasavallan direktiivin 2003/87/EY 10 a artiklassa tarkoitetun kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien jakomenettelyn yhteydessä komissiolle toimittama asiakirja (GestDem 3273/2012), ja

— velvoittaa Euroopan komission korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.