Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
5 päivänä syyskuuta 2013 [1]

Yhdistetyt asiat C-514/11 P ja C-605/11 P

Liga para a Protecção da Natureza (LPN) (C-514/11 P)
ja
Suomen tasavalta (C-605/11 P)
vastaan

Euroopan komissio

Muutoksenhaku — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin — Asiakirjoihin, jotka liittyvät Sabor-joen (Portugali) padonrakennushankkeesta vireillä olevaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, tutustumista koskevan oikeuden epääminen — 4 artikla — Tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskeva poikkeus — Konkreettista ja asiakirjakohtaista tutkimista koskeva velvollisuus — Ylivoimainen yleinen etu — Asetus (EY) N:o 1367/2006 — 6 artikla — Ympäristötieto

I Johdanto

1. Liga para a Protecção da Natureza (jäljempänä LPN) ja Suomen tasavalta [2] vaativat muutoksenhaussaan asiassa T-29/08, LPN vastaan komissio, 9.9.2011 annetun tuomion (Kok., s. II-6021; jäljempänä valituksenalainen tuomio) kumoamista. Kyseisellä unionin yleisen tuomioistuimen tuomiolla hylättiin LPN:n nostama kanne, jolla vaadittiin 22.11.2007 tehdyn komission päätöksen kumoamista. Kyseisellä päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) vahvistettiin Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 [3] 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan perustuva epääminen, joka koski LPN:n oikeutta tutustua Portugalin tasavaltaa vastaan vireillä olevaan jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevaan menettelyyn liittyviin asiakirjoihin. Menettely koski Sabor-joen (Portugali) padonrakennushanketta, jolla saatettiin rikkoa luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2.4.1979 annettua neuvoston direktiiviä 79/409/ETY [4] ja luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettua neuvoston direktiiviä 92/43/ETY. [5]

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — LPN:n valitus on jätetty unionin tuomioistuimen kirjaamoon 25.11.2011. Suomen tasavallan valitus on jätetty 30.11.2011.
3 — EYVL L 145, s. 43.
4 — EYVL L 103, s. 1.
5 — EYVL L 206, s. 7.

2. Nyt käsiteltävät valitukset koskevat ensisijaisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskevaa poikkeusta, sellaisena kuin sitä on tulkittu tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006[6] 6 artiklan 1 kohdan valossa.

3. Valituksissa on esitetty kaksi periaatteellista kysymystä:

— ensimmäinen esiin nouseva kysymys koskee sitä, onko Euroopan komission tutkittava vireillä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä asiakirjakohtaisesti ja konkreettisesti jokainen asetuksen N:o 1049/2001 perusteella esitetyssä tutustumispyynnössä tarkoitettu asiakirja sen tarkistamiseksi, kuuluvatko ne kaikki kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaamiseksi säädetyn poikkeuksen, joka koskee oikeutta tutustua asiakirjoihin, soveltamisalaan, vai voiko se – kaikkiin näihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämiseksi – nojautua yleiseen olettamaan, jonka mukaan tiedon antaminen asiakirjojen sisällöstä vahingoittaisi näiden erityisten toimien tarkoitusta

— toinen nyt käsiteltävässä asiassa esiin nouseva kysymys koskee sitä, voidaanko tässä päätelmässä pitäytyä, kun otetaan huomioon asetus N:o 1367/2006, tarkemmin sanottuna sen 6 artiklan 1 kohdan toinen virke, jossa säädetään epäämisperusteiden suppeasta tulkinnasta silloin, kun pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Asetus N:o 1049/2001*

4. Asetuksessa N:o 1049/2001 määritellään periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat SEUT 15 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua Euroopan unionin asiakirjoihin.

5. Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin tässä asetuksessa määriteltyjen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

– –

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

– –”

6 — EUVL L 264, s. 13.

6. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetään poikkeuksista, jotka koskevat oikeutta tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin. Nyt käsiteltävän asian kannalta kiinnostavat poikkeukset esitetään sen 2 kohdassa, jossa säädetään seuraavaa:

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

— tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen, mukaan lukien teollis- ja tekijänoikeudet, suojaa;

— tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa;

— tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa;

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.”

7. Erityisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädettyjä poikkeuksia sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua.

B *Asetus N:o 1367/2006*

8. Asetuksen N:o 1367/2006 15 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Asetuksessa – – N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia olisi sovellettava, ellei muuta johdu tämän asetuksen tarkemmista säännöksistä, jotka koskevat pyyntöjä ympäristötiedon saamiseksi. Ympäristötietojen saannin epäämisperusteita olisi tulkittava suppeasti ottaen huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittyykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin. – –”

9. Asetuksen N:o 1367/2006 3 artiklassa säädetään seuraavaa: ”Yhteisön toimielinten tai elinten hallussa olevan ympäristötiedon saatavuutta koskeviin pyyntöihin sovelletaan asetusta – – N:o 1049/2001 ilman kansalaisuuteen, kansallisuuteen tai kotipaikkaan liittyvää syrjintää, sekä oikeushenkilön osalta ilman sen rekisteröidyn kotipaikan tai toiminnan tosiasiallisen keskuksen sijaintiin perustuvaa syrjintää.

_ –”

10. Asetuksen 6 artiklan, jonka otsikkona on ”Poikkeusten soveltaminen ympäristötiedon saatavuutta koskeviin pyyntöihin”, 1 kohta kuuluu seuraavasti:

”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 yhteisön 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.”

III Tosiseikat

11. LPN on Portugaliin sijoittautunut valtiosta riippumaton yleishyödyllinen järjestö, jonka tavoitteena on ympäristönsuojelu. Se teki 22.4.2003 komission ympäristön pääosastolle kantelun, jossa se väitti, että patohankkeella aiheutettiin direktiivin 92/43 vastaisesti vahinkoa yhteisön tärkeinä pitämille alueille ”Morais” ja ”Rios Sabor e Maçãs”. Tämän kantelun seurauksena komissio aloitti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn Portugalin tasavaltaa vastaan ja otti yhteyttä Portugalin viranomaisiin tarkistaakseen, missä määrin patohanke saattoi olla direktiivien 79/409 ja 92/43 vastainen.

12. LPN pyysi 27.3.2007 ja 16.7.2007 päivätyillä kirjeillä ympäristön pääosastolta oikeutta saada tutustua kantelun käsittelyä koskeviin tietoihin ja tutkia ”komission työryhmän” laatimia sekä komission ja Portugalin viranomaisten välillä vaihdettuja asiakirjoja.

13. Komissio hylkäsi tämän pyynnön lopullisesti riidanalaisella päätöksellä.

14. Riidanalaisen päätöksen tueksi komissio katsoi, että kaikkiin sen ja Portugalin viranomaisten välisen kirjeenvaihdon kohteena olleisiin asiakirjoihin oli sovellettava asetuksen
N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta. Komissio totesi, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa (vireillä olevassa) menettelyssä pitäisi vallita komission ja asianomaisen jäsenvaltion keskinäinen luottamus, jotta ne voivat käydä neuvotteluja ja tehdä kompromisseja ratkaistakseen kiistan sovinnolla ilman, että asiaa on vietävä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komission mukaan asetuksen
N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohtaa, jonka nojalla tällaisen ylivoimaisen yleisen edun, joka edellyttää ilmaisemista, katsotaan olevan kyseessä, kun pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin, ei sitä paitsi sovelleta nyt käsiteltävässä asiassa tarkoitetun kaltaiseen yhteisön oikeuden mahdollista noudattamatta jättämistä koskevaan tutkintaan.

15. Komissio lopetti LPN:n kantelun käsittelyn 28.2.2008 tekemällään päätöksellä. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn päättämisen jälkeen ja erityisesti 24.10.2008 tekemällään päätöksellä komissio myönsi LPN:lle oikeuden tutustua lähes kaikkiin pyydettyihin asiakirjoihin.

IV Valituksenalainen tuomio

16. LPN on väittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa Tanskan kuningaskunnan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan tukemana, että komissio on yhtäältä rikkonut useita asetuksen N:o 1367/2006 säännöksiä ja erityisesti kyseisen asetuksen 6 artiklaa ja toisaalta soveltanut virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta, joka koskee muun muassa tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.

17. Tämä viimeksi mainittu kanneperuste jakautui kolmeen osaan. Ensinnäkin LPN väitti, että komissio on lainvastaisesti jättänyt tutkimatta ja perustelematta konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, soveltuiko tämä poikkeus kuhunkin asiakirjaan, johon oli pyydetty saada tutustua, ja missä määrin se siihen soveltui. Toiseksi komissio on sen mukaan virheellisesti jättänyt arvioimatta, pitäisikö kyseisiin asiakirjoihin antaa ainakin osittainen tutustumisoikeus. Kolmanneksi komissio on sivuuttanut yleiset edut, jotka on tuotu esille pyynnössä saada tutustua asiakirjoihin.

18. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että riidanalaista päätöstä tehtäessä oli vireillä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ja että komissiolla oli lähtökohtaisesti oikeus vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn poikkeukseen, joka koskee tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.[7]

7 — Ks. valituksenalaisen tuomion 101 kohta.

19. Sen mukaan riidanalaisen päätöksen perusteluista ilmeni, että komissio oli olennaisesti tukeutunut unionin tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä tunnustamaan periaatteeseen, jonka mukaan kyseessä oleva toimielin voi luopua kunkin kyseessä olevan asiakirjan konkreettisesta ja asiakirjakohtaisesta tutkimisesta sillä perusteella, että kaikki nämä asiakirjat kuuluvat samaan asiakirjojen luokkaan, joka kuuluu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan soveltamisalaan. [8] Tämän perusteella komissio eväsi oikeuden saada tutustua ympäristöoikeuden alalla vireillä olleen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn asiakirja-aineistoon sisältyviin asiakirjoihin kokonaisuudessaan.

20. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on muistuttanut, että riidanalainen päätös on tehty sekä asetuksen N:o 1049/2001 että asetuksen N:o 1367/2006 nojalla ja että aluksi oli tutkittava, voitiinko – kuten LPN ja väliintulijat väittivät – viimeksi mainitulla asetuksella muuttaa komissiolle asetuksella N:o 1049/2001 asetetun konkreettista ja asiakirjakohtaista tutkimista koskevan velvollisuuden ulottuvuutta. [9]

A *Asetuksen N:o 1367/2006 vaikutukset komission tutkintavelvollisuuden ulottuvuuteen*

21. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että komission velvollisuuteen tutkia konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti asiakirjat, joihin on pyydetty saada tutustua, on useita poikkeuksia. Näin on, jos on selvää, että oikeus tutustua on evättävä (esim. jos jokin poikkeus asiakirjoihin tutustumisoikeudesta koskee selvästi tiettyjä asiakirjoja kokonaisuudessaan) tai että – päinvastaisessa tapauksessa – se on myönnettävä (sen vuoksi, että tiettyihin asiakirjoihin on selvästi mahdollista tutustua kokonaisuudessaan), tai jos komissio on jo arvioinut asiakirjoja konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti samankaltaisissa olosuhteissa. [10]

22. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan ”kyseessä oleva toimielin voi pääsääntöisesti – – käyttää perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin, kunhan se tarkastaa jokaisessa tapauksessa, voidaanko tietyntyyppisiin asiakirjoihin tavallisesti sovellettavissa olevia yleisluonteisia toteamuksia tosiasiassa soveltaa tiettyyn asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty”. [11]

23. Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, etteivät asetuksen N:o 1367/2006 johdanto-osa eivätkä sen säännökset sisältäneet mitään sellaista, minkä perusteella olisi voitu päätellä, ettei edellä mainittuja yleisiä perusteluja [12] voitaisi soveltaa pyyntöön ympäristötiedon saamiseksi. [13]

24. Se on katsonut, että vaikka asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdassa säädetään poikkeusten, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin, suppeasta tulkinnasta ja toisistaan poikkeavien intressien vertailusta, ”tällä toteamuksella ei kuitenkaan ole vaikutusta siihen, [oliko] kyseisen toimielimen tutkittava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti pyydetyt asiakirjat tai tiedot”. [14] Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan ”oikeuskäytännössä vahvistettuja edellytyksiä, joilla tämä toimielin voi poikkeuksellisesti luopua tällaisesta konkreettisesta ja asiakirjakohtaisesta tutkimisesta, sovelletaan soveltuvin osin tilanteessa, jossa kyseiset asiakirjat kuuluvat selvästi samaan luokkaan, johon voidaan soveltaa jotakin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyistä poikkeuksista. Näiden oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden mukaisesti on todettava, että vaikka asetuksen

8 — Ibid., 118 ja 119 kohta.
9 — Ibid., 103 ja 104 kohta.
10 — Ibid., 113 ja 114 kohta.
11 — Ibid., 115 kohta.
12 — Ibid., 113–115 kohta.
13 — Ibid., 116 kohta.
14 — Ibid., 117 kohta.

N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä virkkeestä seuraa, että olettamaa ylivoimaisesta yleisestä edusta, joka edellyttää tiedon antamista ympäristöpäästöistä, ei voida soveltaa vireillä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä, kaikkia tällaiseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn perustuvia asiakirjoja voidaan suojata luokkana”. [15]

B *Komissiolle asetetun kyseisiä asiakirjoja koskevan tutkintavelvollisuuden noudattaminen*

25. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että nyt käsiteltävässä asiassa oli selvää, että kaikki kyseessä olevat asiakirjat kuuluivat koko sisältönsä osalta samaan asiakirjojen luokkaan ja että oikeus tutustua tähän asiakirjojen luokkaan oli evättävä esitetyn poikkeuksen perusteella. Sen mukaan ei ollut ajateltavissa, että komissio olisi voinut antaa oikeuden tutustua vain yhteen näistä asiakirjoista tai osaan niiden sisällöstä vaarantamatta Portugalin viranomaisten kanssa käytäviä neuvotteluja. Se on katsonut, että tiedon antaminen kyseisten asiakirjojen sisällöstä, vaikka vain osittain, olisi voinut tosiasiallisesti vahingoittaa Portugalin tasavallan patohankkeen osalta väitettyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien komission tutkintatoimien tarkoitusten suojaa. [16]

26. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi LPN:n ja väliintulijoiden väitteen siitä, että jos komissiolla olisi oikeus luopua kunkin kyseessä olevan asiakirjan konkreettisesta ja asiakirjakohtaisesta tutkimisesta, se ei voisi ottaa riittävästi huomioon tietojen antamista edellyttävää yleistä etua asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla. [17]

27. Unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi, että kantelijoiden asema oli perustavanlaatuisesti erilainen Euroopan parlamentille ja Euroopan oikeusasiamiehelle kantelijan asemasta yhteisön oikeuden rikkomista koskevissa asioissa annetussa komission tiedonannossa (KOM(2002) 141 lopullinen) [18] tarkoitetuissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä kuin esimerkiksi yhteisön kilpailusääntöjen soveltamista koskevassa menettelyssä, jonka kuluessa kantelijoilla on erityiset menettelylliset takeet, joiden noudattaminen voidaan saattaa tehokkaan tuomioistuinvalvonnan kohteeksi kantelun hylkäämispäätöksestä nostettavalla kanteella. [19]

28. Unionin yleinen tuomioistuin on huomauttanut, että asianomaisilla oli oikeus osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu kyseisen olettaman soveltamisalaan tai että olemassa on sellainen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa ilmaisemaan kyseisen asiakirjan sisältämät tiedot. [20] Unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin huomauttanut, että LPN tai väliintulijat eivät ole esittäneet seikkoja, joiden perusteella voitaisiin kyseenalaistaa arviointi, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu poikkeus koski kaikkia kyseisiä asiakirjoja. [21]

C *Tietojen antamista edellyttävä ylivoimainen yleinen etu*

29. Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että koska Portugalin tasavaltaa vastaan aloitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely oli vireillä riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana, asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaista olettamaa tietojen antamista edellyttävän ylivoimaisen yleisen edun olemassaolosta ei voitu soveltaa

15 — Ibid., 117 kohta.
16 — Ibid., 121 kohta.
17 — Ibid., 122 kohta.
18 — EYVL C 244, s. 5.
19 — Ks. valituksenalaisen tuomion 126 kohta.
20 — Ibid., 128 kohta.
21 — Ibid., 129 kohta.

esillä olevaan tapaukseen, minkä vuoksi asiassa ei ollut edes tarpeen lausua siitä, sisälsivätkö kyseiset asiakirjat tietoja, jotka liittyvät todellisuudessa ”ympäristöpäästöihin”. [22] Unionin yleinen tuomioistuin katsoi LPN:n ja väliintulijoiden huomautuksista poiketen, että asetuksen N:o 1367/2006, joka on lex specialis suhteessa asetukseen N:o 1049/2001, 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä suljettiin pois avoimuuden edistäminen ympäristöasioissa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua intressivertailua tehtäessä, kun kyseiset asiakirjat sisältyivät vireillä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn asiakirja-aineistoon. [23]

30. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toinen virke ”koskee ainoastaan velvollisuutta tulkita suppeasti muita kuin asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä mainittuja poikkeuksia, toisin sanoen muita kuin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa säädettyjä”. [24] Lisäksi se on todennut, että ”asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä viitataan ainoastaan tietojen antamista edellyttävään ’yleiseen etuun’ eikä ’ylivoimaiseen’ yleiseen etuun asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan lopussa tarkoitetulla tavalla”. [25] Näin ollen oli ”hylättävä LPN:n ja väliintulijoiden väite, jonka mukaan esillä olevassa asiassa periaatteet, jotka koskevat avoimuuden lisäämistä, yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin, kansalaisten parempaa mahdollisuutta osallistua päätöksentekomenettelyyn ja suurempaa legitimiteettiä, merkitsisivät kuitenkin yleistä etua tai jopa ylivoimaista yleistä etua, joka edellyttää tiedon antamista kyseisten asiakirjojen sisällöstä”. [26]

31. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin totesi, että LPN ja väliintulijat eivät kyenneet yksilöimään mahdollista muuta ylivoimaista yleistä etua kuin väitetyn avoimuuden lisäämisen ympäristöasioissa, mikä komission olisi pitänyt ottaa huomioon soveltaessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan loppuosaa esillä olevassa asiassa, eivätkä ne liioin kyenneet selittämään, liittyivätkö pyydetyt tiedot asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöpäästöihin ja missä määrin ne niihin liittyivät. [27]

V Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

32. Unionin tuomioistuimen presidentin 27.2.2012 antamalla määräyksellä kyseiset kaksi valitusta yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

33. Unionin tuomioistuimen presidentin 27.4.2012 antamalla määräyksellä Saksan liittotasavalta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia. Unionin tuomioistuimen presidentin 10.7.2012 antamalla määräyksellä Viron tasavalta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Suomen tasavallan vaatimuksia ja esittämään huomautuksia suullisessa käsittelyssä.

34. Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta, jotka olivat ensimmäisessä oikeusasteessa väliintulijoita, tukevat LPN:n ja Suomen tasavallan vaatimuksia.

35. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet LPN, Suomen tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja komissio. Suullisia huomautuksia 29.5.2013 pidetyssä istunnossa esittivät kantajat ja väliintulijat, mukaan lukien Viron tasavalta.

22 — Ibid., 134 kohta.
23 — Ibid., 135 kohta.
24 — Ibid., 136 kohta.
25 — Ibid.
26 — Ibid.
27 — Ibid., 138 kohta.

VI Valitukset

36. LPN ja Suomen tasavalta esittävät valituksensa tueksi kolme ensisijaista perustetta.

37. Niiden ensimmäinen valitusperuste koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan rikkomista. Niiden toinen valitusperuste koskee asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen rikkomista. Niiden kolmas valitusperuste koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan loppuosan rikkomista.

38. Lisäksi LPN väittää, että oikeudenkäyntikuluja koskevaa päätöstä, joka esitetään valituksenalaisen tuomion 141 ja 143 kohdassa, rasittavat useat oikeudelliset virheet. LPN huomauttaa lisäksi, että valituksenalaiseen tuomioon sisältyy kaksi riidanalaisen päätöksen yksilöimistä koskevaa epäjohdonmukaisuutta.

VII Oikeudellinen arviointi

39. Ennen LPN:n ja Suomen tasavallan valituksensa tueksi esittämien perusteiden tutkimista on vastattava LPN:n valituksessaan esittämään väitteeseen, joka koskee sen asemaa valtiosta riippumattomana ympäristöalan järjestönä. LPN:n mukaan valtiontukia koskeviin asiakirjoihin tutustumista koskevaa pyyntöä, jonka on esittänyt asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau 29.6.2010 annetussa tuomiossa [28] kyseessä olleen kaltainen yksityisiä etujaan puolustava osapuoli, ei voida rinnastaa nyt käsiteltävässä asiassa tarkoitetun kaltaiseen pyyntöön, jonka yhtäältä on esittänyt julkista etua valvova elin, jolloin sillä on erityinen intressi osallistua aktiivisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, ja joka toisaalta koskee asetuksessa N:o 1367/2006 nimenomaisesti tarkoitettua tilannetta eli ympäristöpäästöjä koskevia asiakirjoja.

40. Mielestäni unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut valituksenalaisen tuomion 137 kohdassa, että oikeus tutustua asiakirjoihin ei riipu sen erityisen intressin luonteesta, joka asiakirjojen pyytäjällä voi olla pyydetyn tiedon saamiseen.

41. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Sison vastaan neuvosto 1.2.2007 antamasta tuomiosta [29] ilmenee, että asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksena on antaa yleisölle yleisesti oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin eikä laatia sääntöjä, joilla pyritään suojaamaan sellaista erityistä intressiä, joka tietyillä henkilöillä voisi olla saada tutustua johonkin näistä asiakirjoista. [30] Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei asetuksessa N:o 1049/2001 säädetä sellaisten tiettyjen erityisten intressien huomioon ottamisesta, joihin jokin henkilö voisi vedota saadakseen mahdollisuuden tutustua tiettyyn asiakirjaan. [31] Katson, että sama arviointi pätee niihin nyt käsiteltävässä asiassa sovellettaviin asetuksen N:o 1367/2006 säännöksiin, joiden tarkoituksena on antaa yleisölle [32] oikeus tutustua unionin toimielinten tai elinten hallussa olevaan ympäristötietoon.

42. Näin ollen LPN:n erityisasemaa ei voida ottaa huomioon sovellettaessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa ja asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohtaa.

28 — Asia C-139/07 P (Kok., s. I-5885).

29 — Asia C-266/05 P (Kok., s. I-1233).

30 — Ks. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Sison v. neuvosto, tuomion 43 kohta. Asetuksessa N:o 1049/2001 annetaan erittäin laaja oikeus tutustua asianomaisten toimielinten asiakirjoihin, sillä tämä oikeus ei asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan edellytä hakemuksen perustelemista. Ks. asia C-362/08 P, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, tuomio 26.1.2010 (Kok., s. I-669, 56 kohta).

31 — Ks. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Sison v. neuvosto, tuomion 45 kohta.

32 — Asetuksen N:o 1367/2006 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan ”yleisöllä” tarkoitetaan – mahdollisimman laajoja käsitteitä käyttäen – ”yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja näiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä”.

A *Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan rikkomista*

1. Asianosaisten lausumat

43. LPN katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsee väärin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklaa. Se huomauttaa, että nyt käsiteltävän asian asiakirja-aineisto sisältää erityyppisiä asiakirjoja ja että on täysin väärin ja kohtuutonta väittää, että vireillä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä ”kaikkia tällaiseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn perustuvia asiakirjoja voidaan suojata luokkana”. [33]

44. Suomen tasavalta riitauttaa valituksenalaisessa tuomiossa esitetyn periaatteellisen toteamuksen, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskevan poikkeuksen nojalla kaikki jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvät asiakirjat voidaan suojata luokkana, niin että toimielin voi evätä oikeuden tutustua näihin asiakirjoihin kokonaisuudessaan nojautumalla yleiseen olettamaan, jonka mukaan tiedon antaminen sellaisten asiakirjojen sisällöstä vahingoittaisi lähtökohtaisesti tutkintatarkoitusten suojaa.

45. LPN ja Suomen tasavalta katsovat, ettei edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau annetun tuomion, joka koskee valtiontukia, toteamuksia voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

46. Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan mukaan unionin yleinen tuomioistuin on rikkonut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa, kun se on yleistä olettamaa soveltamalla rajannut kaikki jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä koskevat asiakirjat asiakirjoja koskevan tutustumisoikeuden ulkopuolelle. Ne katsovat, että komissio on päinvastoin velvollinen tarkistamaan konkreettisesti, vaarantaisiko tiedon antaminen kustakin asiakirjasta tutkintatoimien tarkoitukset. Ne huomauttavat, että unionin tuomioistuin on nojautunut yleisiin olettamiin erittäin harvoissa tapauksissa ja tarkoin määritellyistä syistä, jotka eivät ole sovellettavissa nyt käsiteltävään tapaukseen.

47. Saksan liittotasavalta ja komissio katsovat, että on syytä nojautua yleiseen olettamaan, jonka mukaan tiedon antaminen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä koskevien asiakirjojen sisällöstä vahingoittaisi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua tutkintatoimien tarkoitusten suojaa. Ne huomauttavat, että jos komission ja kyseessä olevan jäsenvaltion välisen kirjeenvaihdon sisällöstä annettaisiin tietoa, tahto toimia yhteistyössä keskinäisen luottamuksen ilmapiirissä vaarantuisi. Komission ja Saksan liittotasavallan mukaan nyt käsiteltävässä asiassa on syytä soveltaa analogisesti edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau annetun tuomion toteamuksia, kun otetaan huomioon, että valtiontukien valvontamenettely on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn erityismuoto, joka on mukautettu niihin erityisongelmiin, joita valtiontuesta aiheutuu kilpailulle yhteismarkkinoilla.

2. Arviointi

48. Ensiksi on huomattava, että LPN on pyytänyt saada tutustua Portugalin tasavaltaa vastaan SEUT 258 artiklan nojalla ympäristöoikeuden alalla aloitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn hallinnolliseen asiakirja-aineistoon sisältyviin asiakirjoihin kokonaisuudessaan. Pyyntö esitettiin, kun hallintomenettely oli vireillä. Riidanalaisessa päätöksessä komissio kieltäytyi

33 — Ks. valituksenalaisen tuomion 117 kohta.

toimittamasta LPN:lle pyydettyjä asiakirjoja vetoamalla asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskevaan poikkeukseen asiakirjoihin tutustumisoikeudesta. Näin tekemällä komissio ei ole tarkistanut jokaisen pyydetyn asiakirjan osalta, vaarantaisiko sen sisältämien tietojen ilmaiseminen Portugalin tasavaltaa vastaan SEUT 258 artiklan mukaisesti aloitetun tutkinnan tarkoituksen, sillä se on yleisesti arvioinut, että tietojen antaminen kaikkien asiakirjojen sisällöstä tässä vaiheessa vaarantaisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

49. Valituksenalaisessa tuomiossa vahvistetaan tämä lähestymistapa.

50. Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely oli vireillä riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana, komissio saattoi lähteä periaatteesta, että tätä yleistä olettamaa, jonka mukaan tiedon antaminen hallinnollisessa asiakirja-aineistossa olevien asiakirjojen sisällöstä vahingoittaisi tutkintatoimien tarkoitusten suojaa, sovellettiin kyseisiin asiakirjoihin kokonaisuudessaan. [34]

51. Nyt käsiteltävissä valituksissa ei ole riitautettu sitä, että – kuten valituksenalaisen tuomion 101 kohdassa täsmennetään – komissiolla oli lähtökohtaisesti oikeus vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskevaan poikkeukseen, koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely oli vireillä kyseisen pyynnön esittämisajankohtana. Tarkastelun aiheena ovat sen sijaan sen tarkastuksen luonne ja intensiteetti, jonka komissio suoritti sovellettaessa poikkeusta kyseisiin asiakirjoihin, ja erityisesti kysymys siitä, oliko sen arvioitava kunkin asiakirjan sisältöä konkreettisesti vai saattoiko se päinvastoin nojautua yleiseen olettamaan sen menettelyn, joka koski pyydettyjä asiakirjoja kokonaisuudessaan, tarkoitusten suojan vaarantumisesta.

52. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksella N:o 1049/2001 pyritään, kuten sen neljännestä perustelukappaleesta ja sen 1 artiklasta käy ilmi, myöntämään yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin. [35] Tähän oikeuteen sovelletaan kuitenkin tiettyjä yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin syihin perustuvia rajoituksia. Tarkemmin sanottuna – ja kuten kyseisen asetuksen 11 perustelukappaleen mukaisesti asetuksen 4 artiklassa säädetään – toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi jotain kyseisellä artiklalla suojattua etua. Jos komissio päättää olla antamatta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista siltä on pyydetty, sen on siten lähtökohtaisesti selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyllä poikkeuksella, johon komissio vetoaa. Koska kyseisillä poikkeuksilla poiketaan periaatteesta, joka koskee yleisön mahdollisimman laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti. [36]

53. Tämän oikeuskäytännön perusteella komission oli – johtavan avoimuusperiaatteen noudattamiseksi – lähtökohtaisesti sekä tutkittava asiakirjakohtaisesti ja konkreettisesti jokainen LPN:n pyytämä asiakirja sen määrittämiseksi, vaarantaisiko asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen tosiasiallisesti Portugalin tasavaltaa vastaan SEUT 258 artiklan nojalla aloitetun tutkinnan tarkoituksen, että selitettävä kunkin kyseessä olevan asiakirjan osalta, kuinka oikeus tutustua kokonaisuudessaan kuhunkin näistä asiakirjoista tai osaan niistä voisi vaarantaa tämän tarkoituksen.

34 — Ibid., 127 kohta.

35 — Yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4723, 33 kohta) ja edellä alaviitteessä 28 mainittu asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 51 kohta.

36 — Ks. yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010 (Kok., s. I-8533, 70–73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 113 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, komission velvollisuuteen tutkia konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti asiakirjat, joihin on pyydetty saada tutustua, on kuitenkin oikeuskäytännöstä alkunsa saaneita poikkeuksia.

55. Tämän oikeuskäytännön [37] mukaisesti voi olla, että kunkin asiakirjan asiakirjakohtainen ja konkreettinen tutkimus ei ole tarpeen silloin, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvien erityisten olosuhteiden vuoksi on selvää, että asiakirjoihin tutustuminen on evättävä tai että siihen päinvastoin on suostuttava. Tällöin kyseessä oleva toimielin voi käyttää perusteluina yleistä olettamaa, jota sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, jos samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset ovat sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin. [38]

56. Uusimmassa oikeuskäytännössä on katsottu, että jos oikeus tutustua asiakirjoihin evätään tällaisen yleisen olettaman perusteella, asianomaiset voivat halutessaan osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu kyseisen olettaman soveltamisalaan tai että olemassa on sellainen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa ilmaisemaan kyseisen asiakirjan sisältämät tiedot. [39]

57. Katson tässä yhteydessä merkitykselliseksi mahdollisuuden käyttää perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin sen sijaan, että tutkittaisiin jokainen asiakirja asiakirjakohtaisesti ja konkreettisesti ennen sitä koskevan tutustumisoikeuden epäämistä. Tällaisella mahdollisuudella 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. Näin ollen katson, että tällaisten olettamien käytön on nojauduttava kestäviin ja vakuuttaviin perusteisiin. Unionin tuomioistuin on tähän mennessä nimenomaisesti hyväksynyt mahdollisuuden nojautua tällaisiin yleisiin olettamiin erityisten olosuhteiden vuoksi kolmenlaisissa tapauksissa, toisin sanoen silloin, kun kyseessä ovat joko valtiontukien valvontamenettelyt, [40] yrityskeskittymien valvontamenettelyt [41] tai unionin tuomioistuimissa vireillä olevat menettelyt. [42]

58. Todettakoon aivan ensiksi, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi sen, että yleistä olettamaa sovelletaan valtiontukia koskevaan valvontamenettelyyn liittyviin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämiseen. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta tulkittaessa oli näin ollen otettava huomioon se seikka, ettei muilla asianomaisilla [43] kuin tuen myöntämisestä vastuussa olevalla jäsenvaltiolla ole [SEUT 108 artiklan] soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 [44] mukaan oikeutta tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jos nämä asianomaiset voisivat asetuksen N:o 1049/2001 perusteella saada oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin, valtiontukien valvontamenettelyjärjestelmä vaarantuisi.

37 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 35 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 50 kohta; edellä alaviitteessä 28 mainittu asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 54 kohta; asia C-404/10 P, komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomio 28.6.2012 (116 kohta); asia C-477/10 P, komissio v. Agrofert Holding, tuomio 28.6.2012 (57 kohta) ja edellä alaviitteessä 36 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 74 kohta.

38 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 28 mainittu asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau tuomion 54 kohta; edellä alaviitteessä 37 mainittu asia komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomion 116 kohta; edellä alaviitteessä 37 mainittu asia komissio v. Agrofert Holding tuomion 57 kohta ja edellä alaviitteessä 36 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 74 kohta.

39 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 28 mainittu asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau tuomion 62 kohta; edellä alaviitteessä 37 mainittu asia komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomion 126 kohta ja edellä alaviitteessä 37 mainittu asia komissio v. Agrofert Holding, tuomion 68 kohta.

40 — Ks. edellä alaviitteessä 28 mainittu asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau.

41 — Ks. edellä alaviitteessä 37 mainitut asia komissio v. Éditions Odile Jacob ja asia komissio v. Agrofert Holding.

42 — Ks. edellä alaviitteessä 36 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio.

43 — Toisin sanoen mm. tuensaajat ja niiden kilpailijat.

44 — EYVL L 83, s. 1.

59. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin hyväksyi edellä mainituissa asiassa komissio vastaan Éditions Odile Jacob ja asiassa komissio vastaan Agrofert Holding sen, että yleisellä olettamalla perustellaan myös kieltäytymistä antaa tietoja yrityskeskittymien valvontamenettelyihin liittyvistä asiakirjoista, siitä syystä, että kyseistä menettelyä sääntelevässä säännöstössä säädetään tiukoista säännöistä tällaisen menettelyn yhteydessä saatujen tietojen tai siinä ilmenneiden seikkojen käsittelyn osalta.

60. Unionin tuomioistuimen mukaan asetukseen N:o 1049/2001 perustuva yleinen oikeus tutustua komission ja ilmoituksen tehneiden osapuolten tai kolmansien välillä tällaisen menettelyn yhteydessä vaihdettuihin asiakirjoihin olisi omiaan vaarantamaan tasapainon, jonka unionin lainsäätäjä on halunnut varmistaa yrityskeskittymistä annetulla asetuksella yhtäältä kyseisten yritysten velvollisuuden, joka koskee mahdollisesti arkaluonteisten kaupallisten tietojen toimittamista komissiolle, jotta tämä voi arvioida keskittymähankkeen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, ja toisaalta näin komissiolle toimitettuihin tietoihin salassapidon ja liikesalaisuuden takia liittyvän vahvemman suojan takaamisen välillä.[45] Unionin tuomioistuimen mukaan edellä esitetystä seuraa, että yleisen olettaman mukaan asianomaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa lähtökohtaisesti keskittymään osallistuneiden yritysten taloudellisten etujen suojaa ja kyseisen keskittymän valvontamenettelyyn liittyvien tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.[46]

61. Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ym. vastaan API ja komissio annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin on katsonut, että oli tunnustettava yleinen olettama, jonka mukaan tietojen ilmaiseminen toimielimen tuomioistuinmenettelyssä esittämistä kirjelmistä vahingoittaisi tuomioistuinkäsittelyn suojaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetulla tavalla niin kauan kuin menettely on vireillä.[47]

62. Unionin tuomioistuimen mukaan siitä, että asetuksessa N:o 1049/2001 asetetaan tietyille toimielimille avoimuusvelvoitteita, ei voi seurata vireillä olevien tuomioistuinmenettelyjen yhteydessä sitä, että toimielinten menettelyllinen asema vaarantuu menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaatteeseen nähden. Lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut, että hyvän lainkäytön näkökulmasta tuomiovallan käytön sulkeminen pois asiakirjoja koskevan tutustumisoikeuden soveltamisalalta eri menettelyvaiheita erottelematta oli perusteltua, kun otetaan huomioon tarve taata koko tuomioistuinmenettelyn ajan, että asianosaisten välinen mielipiteenvaihto sekä kyseessä olevan tuomioistuimen päätösharkinta sujuvat häiriöttä. Tukeutuen analogisesti edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke annettuun tuomioon unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että tällainen olettama oli perusteltu myös sen nojalla, ettei Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä tai unionin tuomioistuinten työjärjestyksissä määrätty kolmansien oikeudesta tutustua unionin tuomioistuimelle tuomioistuinmenettelyissä toimitettuihin kirjelmiin.

63. LPN ja Suomen tasavalta väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau antamassa tuomiossa esittämiä valtiontukien valvontamenettelyjä koskevia perusteluja sovelletaan myös jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn. Näin ei mielestäni ole.

64. Sekä edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau että edellä mainituissa asiassa komissio vastaan Éditions Odile Jacob ja asiassa komissio vastaan Agrofert Holding annetuista tuomioista ilmenee, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt valtiontukien tai yrityskeskittymien valvontamenettelyyn liittyviin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämistä koskevien yleisten olettamien soveltamisen erityisesti sellaisten tiukkojen sääntöjen

45 — Ks. edellä alaviitteessä 37 mainitut asia komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomion 121 kohta ja asia komissio v. Agrofert Holding, tuomion 62 kohta.

46 — Ks. edellä alaviitteessä 37 mainitut asia komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomion 123 kohta ja asia komissio v. Agrofert Holding, tuomion 64 kohta.

47 — Ks. edellä alaviitteessä 36 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 94 kohta.

perusteella, joilla rajoitetaan oikeutta tutustua asiakirjoihin näissä menettelyissä. Toisin sanoen vaikka unionin tuomioistuin ei ole vahvistanut, kuten ei unionin lainsäätäjäkään, kyseessä olleiden normien välistä ensisijaisuutta,[48] se on rajannut näillä yleisillä olettamilla asetuksen N:o 1049/2001 yleisten sääntöjen soveltamista tapauksissa, joissa oikeudella tutustua hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin vahingoitettaisiin sellaisten sääntöjen, joilla pyritään varmistamaan valtiontukien ja yrityskeskittymien valvontamenettelyjen tehokkuus, erityistä tavoitetta.

65. Vaikka tällaisten yleisten olettamien soveltamisen perustelemiseksi näillä erityisillä säännöillä, joilla rajoitetaan yleisön oikeutta tutustua hallintomenettelyn asiakirja-aineistoon tietyissä menettelyissä, on ollut tiettyä merkitystä unionin tuomioistuimen päättelyssä sekä edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau että edellä mainituissa asiassa komissio vastaan Éditions Odile Jacob ja asiassa komissio vastaan Agrofert Holding annetuissa tuomioissa,[49] katson, toisin kuin LPN ja Suomen tasavalta, ettei tämä seikka yksinään ollut ratkaiseva.

66. Tällaisten yleisten olettamien soveltaminen perustuu lähinnä siihen, että on pakko turvata kyseisten menettelyjen moitteeton toiminta ja se, etteivät niiden tavoitteet vaarannu.

67. Todettakoon tässä yhteydessä, että edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ym. vastaan API ja komissio annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin on perustellut tällaisten yleisten olettamien käyttöä ennen kaikkea menettelyllisen yhdenvertaisuuden periaatteella ja tarpeella taata menettelyn moitteeton kulku. Sitä, ettei kolmansilla ole oikeutta tutustua unionin tuomioistuimelle tuomioistuinmenettelyissä toimitettuihin kirjelmiin, on käsitelty tässä tuomiossa ainoastaan täydentävänä perusteena sille, että tuomiovallan käyttö sellaisenaan on suljettu pois asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisalasta.

68. Näin ollen unionin tuomioistuimen kaikissa näissä tuomioissa[50] esittämiä perusteluja yhdistävä tekijä oli se, että oikeus tutustua tiettyjen menettelyjen asiakirjoihin oli täysin ristiriidassa menettelyjen moitteettoman kulun takaamista koskevan tavoitteen kanssa ja uhkasi vaarantaa ne. Lisäksi edellä mainituissa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau, asiassa komissio vastaan Éditions Odile Jacob ja asiassa komissio vastaan Agrofert Holding annetuista tuomioista käy ilmi, että asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämistä koskeva yleinen olettama kattoi kaikki kyseisten menettelyjen hallinnollisessa asiakirja-aineistossa olevat julkaisemattomat asiakirjat.

69. Katson, että tämä yhdistävä tekijä on sovellettavissa myös SEUT 258 artiklassa määrätyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen, vaikka tämä menettely ei vastaa kaikilta osin valtiontukien tai yrityskeskittymien valvontamenettelyä eikä tuomioistuinmenettelyä, kuten eivät viimeksi mainitut myöskään toisiaan.

70. On kuitenkin syytä panna merkille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ja valtiontukien valvontamenettelyn, joilla kummallakin pyritään varmistamaan, että jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta, välinen erityinen suhde. Sääntöjenvastaista tukea koskevan kielteisen päätöksen osalta komissio vapautetaan SEUT 108 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa SEUT 258 artiklassa määrätystä oikeudenkäyntiä edeltävästä menettelystä; jos jäsenvaltiolle päätöksen

48 — Ks. tässä yhteydessä edellä alaviitteessä 37 mainitut asia komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomion 110 kohta ja asia komissio v. Agrofert Holding, tuomion 52 kohta, joissa unionin tuomioistuin on katsonut, että vaikka ei ole säännöstä, jossa nimenomaisesti säädettäisiin asetuksen N:o 1049/2001 ja yrityskeskittymien valvontaa koskevien asetusten välisestä hierarkiasta, ”on turvattava kummankin asetuksen soveltaminen tavalla, joka on yhteensopiva toisen asetuksen soveltamisen kanssa ja joka mahdollistaa siten toisen asetuksen johdonmukaisen soveltamisen”.

49 — Tuomioissa, jotka on annettu edellä alaviitteessä 37 mainituissa asiassa komissio v. Éditions Odile Jacob (115 kohta) ja asiassa komissio v. Agrofert Holding (56 kohta), unionin tuomioistuin on käyttänyt perusteena myös taloudellisten etujen suojaa koskevaa tavoitetta, kun se on todennut, että tämä tavoite ja tutkintatoimien tarkoitukset liittyivät läheisesti toisiinsa.

50 — Toisin sanoen tuomiot edellä mainituissa asiassa komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau; asiassa komissio v. Éditions Odile Jacob; asiassa komissio v. Agrofert Holding ja yhdistetyissä asioissa Ruotsi ym. v. API ja komissio.

noudattamiseksi komission kielteisessä päätöksessä asetettu määräaika [51] on päättynyt, komissio voi saattaa asian suoraan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. [52] Näin ollen sääntöjenvastaista tukea koskeva komission kielteinen päätös tavallaan korvaa SEUT 108 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen.

71. Kuten valtiontukien ja yrityskeskittymien valvontamenettelyissä komissiolla on hyvin keskeinen rooli koko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ajan. EUT-sopimuksen noudattamisen valvojana komissiolla on laaja harkintavalta päättää täysivaltaisesti siitä, onko tarkoituksenmukaista aloittaa oikeudenkäyntiä edeltävä menettely lähettämällä virallinen huomautus ja jatkaa sitä lähettämällä perusteltu lausunto. [53] Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoitus on antaa jäsenvaltiolle mahdollisuus puolustautua, jotta voidaan taata unionin oikeuden noudattaminen, mikäli mahdollista ilman tuomioistuinkäsittelyä.

72. Allekirjoitan lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 126 kohdassa esittämän toteamuksen, jonka mukaan tämä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävä vaihe on luonteeltaan kahdenvälinen – komission ja asianomaisen jäsenvaltion välinen – siitä huolimatta, että nyt kyseessä olevan kaltainen kantelu olisi voinut käynnistää sen, sillä mahdollisella kantelijalla ei ole missään tapauksessa mitään oikeuksia sitä seuraavassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä. [54] Kuten komissio korostaa riidanalaisessa päätöksessä, ”jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä pitäisi vallita komission ja asianomaisen jäsenvaltion keskinäinen luottamus, jotta ne voivat käydä neuvotteluja ja tehdä kompromisseja ratkaistakseen kiistan sovinnolla ilman, että asiaa on vietävä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi”.

73. Lisäksi on niin, että vaikka jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta edeltävä menettely ei vastaa kaikilta osin tuomioistuinmenettelyä, se voi johtaa siihen, koska komissio voi tällaisen menettelyn päätteeksi saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä toteaisi sen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, josta komissio moittii kyseistä jäsenvaltiota. [55]

74. Minusta vaikuttaa siten siltä, että menettelyn asianmukaisen sujumisen turvaamisen yhtenäistä tavoitetta, jonka johdosta unionin tuomioistuin on hyväksynyt valtiontukien [56] tai yrityskeskittymien [57] valvontaa tai tuomioistuinmenettelyä [58] koskevan yleisen olettaman, sovelletaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen.

51 — Tai komission mahdollisesti myöhemmin asettama määräaika. Ks. yhdistetyt asiat C-485/03-C-490/03, komissio v. Espanja, tuomio 14.12.2006 (Kok., s. I-11887, 53 kohta).

52 — Ks. edellä alaviitteessä 51 mainitut yhdistetyt asiat komissio v. Espanja, tuomion 53 kohta.

53 — Jos komissio katsoo, ettei jäsenvaltio ole noudattanut velvoitteitaan, sen tehtävänä on arvioida tähän jäsenvaltioon kohdistettavien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta, määrittää ne säännökset, joita se katsoo jäsenvaltion rikkoneen, ja valita ajankohta, jolloin se saattaa vireille jäsenvaltiota vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäynnin, eikä tämän valinnan ratkaisevilla näkökohdilla ole vaikutusta kanteen tutkittavaksi ottamiseen. Ks. tästä asia C-35/96, komissio v. Italia, tuomio 18.6.1998 (Kok., s. I-3851, 27 kohta) ja asia C-33/04, komissio v. Luxemburg, tuomio 8.12.2005 (Kok., s. I-10629, 66 kohta).

54 — Ks. tässä yhteydessä edellä alaviitteessä 18 mainittu tiedonanto KOM(2002) 141 lopullinen.

55 — Ks. vastaavasti asia 247/87, Star Fruit v. komissio, tuomio 14.2.1989 (Kok., s. 291, 12 kohta) ja asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998 (Kok., s. I-5449, 46 kohta). Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalle menettelylle on ominaista tarkoituksenmukaisuusperiaate. Ks. asia C-531/06, komissio v. Italia, tuomio 19.5.2009 (Kok., s. I-4103, 23 ja 24 kohta). Komissio on yksin toimivaltainen arvioimaan kyseisen menettelyn mukaisten toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta.

56 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 58 kohta.

57 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 59 ja 60 kohta.

58 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 61 ja 62 kohta.

75. Katson tämän vuoksi, että yleisön oikeus tutustua tähän menettelyyn liittyviin asiakirjoihin tai edes osaan niistä menettelyn ollessa vireillä vaarantaa sen tavoitteiden toteuttamisen, minkä vuoksi on perusteltua soveltaa unionin tuomioistuimen muissa menettelyissä hyväksymän kaltaista yleistä olettamaa.

76. LPN ja Suomen tasavalta ovat aivan oikein todenneet, että ympäristöalan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn asiakirja-aineiston sisältö oli välttämättä heterogeeninen ja saattoi komission ja asianomaisen jäsenvaltion välisen kirjeenvaihdon lisäksi sisältää esimerkiksi pelkkiä teknisiä ja tieteellisiä tutkimuksia. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että kyseisessä asiakirja-aineistossa oli ainoastaan komission ja asianomaisen jäsenvaltion välistä kirjeenvaihtoa.[59] Siitä riippumatta on todettava, että vaikka komission hallussa olevat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvät asiakirjat voivat epäilyksittä olla erilaisia ja vaikka jokaisella jäsenvaltiota vastaan aloitetulla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla menettelyllä on omat erityispiirteensä, se ei poista miltään osin tarvetta turvata kyseisen menettelyn moitteeton kulku rajoittamalla kolmansien osapuolten puuttumista siihen. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 121 kohdassa, että vireillä olleen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn asiakirja-aineistoon sisältyvät asiakirjat muodostivat yhtenäisen luokan, johon sovelletaan yleistä olettamaa, joka koskee asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämistä komission mainitseman poikkeuksen perusteella.

77. On myös muistutettava, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 7 kohdan mukaan poikkeusta voidaan soveltaa vain niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua.[60] Menettelyn päätyttyä oikeus tutustua asiakirjoihin on myönnettävä, jos mitään muuta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyä poikkeusta ei sovelleta.

78. Nyt käsiteltävässä asiassa valituksenalaisen tuomion 28–35 kohdasta ilmenee selvästi, että koska patohanketta koskevan LPN:n kanteen käsittely lopetettiin ilman jatkotoimia 28.2.2008, LPN sai tilaisuuden tutustua lähes kaikkiin pyydettyihin asiakirjoihin.[61]

79. Ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen perusteettomana.

B *Toinen valitusperuste, joka koskee asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen rikkomista*

1. Asianosaisten lausumat

80. LPN väittää, että – toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin toteaa valituksenalaisen tuomion 113–117 kohdassa – asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kanssa, huolellisen lukemisen perusteella komissiota ei vapauteta velvollisuudesta ”tutkia konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti asiakirjat, joihin on pyydetty saada tutustua”.[62] Se korostaa, että vaikka tutkintatoimet on mainittu poikkeuksena asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä osassa, niihin sovelletaan väistämättä ja johdonmukaisesti mainitun artiklan toista osaa. Siltä osin kuin ei voida olettaa, että kyseessä olisi olettama ylivoimaisesta yleisestä edusta, joka koskee näihin tutkintatoimien alaisiin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämistä, LPN:n mukaan on syytä tulkita suppeasti tämän

59 — Ks. valituksenalaisen tuomion 121 kohta.

60 — Ks. edellä alaviitteessä 35 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 70 kohta.

61 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohta.

62 — Ks. valituksenalaisen tuomion 113 kohta.

epäämisen mahdollisia perusteita analysoimalla, onko ympäristötiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu etusijalla nyt käsiteltävässä asiassa mahdollisiin muihin sellaisiin etuihin nähden, joita olisi suojattava tietojen ilmaisematta jättämisellä, ja tarkistamalla konkreettisesti, liittyvätkö pyydettyihin asiakirjoihin sisältyvät tiedot ympäristöpäästöihin.

81. Suomen tasavalta väittää Tanskan kuningaskunnan ja Ruotsin kuningaskunnan tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsee valituksenalaisen tuomion 136 kohdassa virheellisesti asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toista virkettä, kun se katsoo, että tämä säännös ”koskee ainoastaan velvollisuutta tulkita suppeasti muita kuin asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä mainittuja poikkeuksia, toisin sanoen muita kuin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa säädettyjä”.

82. Komissio väittää, että sulkemalla pois asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetystä laillisesta olettamasta unionin oikeuden mahdollista rikkomista koskevat tutkintatoimet unionin lainsäätäjä pyrki selvästi ottamaan huomioon niiden erityisluonteen. Tämän vuoksi mahdollista ylivoimaista yleistä etua, joka oikeuttaa ilmaisemaan tiedot, olisi tarkasteltava asetuksen N:o 1049/2001 parametrien yhteydessä, eikä asetuksesta N:o 1367/2006 voida päätellä, että ympäristöalan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia menettelyjä olisi kohdeltava eri tavalla kuin muiden alojen vastaavia menettelyjä siltä osin kuin kyseessä on yleinen olettama, jonka mukaan tiedon antaminen asiakirja-aineistossa olevien asiakirjojen sisällöstä vahingoittaisi tutkintatoimien tarkoitusta.

83. Saksan liittotasavalta väittää, että asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toinen virke ei muuta arviointiperustetta, joka koskee ympäristöalalla vireillä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämistä ja josta säädetään asetuksella N:o 1049/2001. Sen mukaan kyseisessä säännöksessä ainoastaan toistetaan unionin tuomioistuinten käyttöön ottama vaatimus poikkeusten perusteiden suppeasta tulkinnasta ja ympäristönäkökohtien huomioon ottamisesta kyseisessä arvioinnissa.

2. Arviointi

84. Tämä valitusperuste koskee asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan tulkintaa, ja tarkemmin sanottuna sillä pyritään selvittämään, onko tiedon saatavuutta ympäristöasioissa koskevilla säännöillä vaikutusta siihen, onko komission tutkittava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti ympäristöalan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn hallinnolliseen asiakirja-aineistoon sisältyvät asiakirjat.

85. Katson, että unionin yleinen tuomioistuin on aivan oikeassa todetessaan valituksenalaisen tuomion 105 kohdassa, että ”[asetus N:o 1367/2006] on lex specialis asetukseen N:o 1049/2001 nähden ja että sillä korvataan, muutetaan tai täsmennetään tiettyjä tämän viimeksi mainitun asetuksen säännöksiä, kun pyyntö saada tutustua asiakirjoihin koskee ’ympäristötietoa’ tai tietoja, jotka ’liittyvät ympäristöpäästöihin’”.[63]

86. Asetuksen N:o 1367/2006 3 artiklasta käy selvästi ilmi, että asetusta N:o 1049/2001 sovelletaan kaikkiin pyyntöihin unionin toimielinten hallussa olevan ympäristötiedon saamiseksi. Näin ollen asetuksen N:o 1367/2006 vaikutus näiden tietojen saatavuuteen on hyvin rajallinen, sillä asetukseen N:o 1049/2001 tehdyt muutokset ovat hyvin täsmällisesti rajattuja.

87. Asetuksen N:o 1367/2006 15 perustelukappaleessa ja 6 artiklan 1 kohdassa täsmennetään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa esitettyjen poikkeusten ja asetuksen N:o 1367/2006 säännösten välistä vuorovaikutusta.

63 — Ks. myös valituksenalaisen tuomion 135 kohta.

88. Asetuksen N:o 1367/2006 15 perustelukappaleesta käy ensiksikin ilmi, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia on periaatteessa sovellettava kokonaisuudessaan, ellei muuta johdu asetuksen N:o 1367/2006 tarkemmista säännöksistä.

89. Asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistetaan avoimuuden periaatteen soveltamista ”asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja kolmannen luetelmakohdan osalta – – kun pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin”; tällöin katsotaan, että kyseessä on ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää ilmaisemista.

90. Kuitenkin tietyt asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa säädetyt poikkeukset, toisin sanoen ”tutkintatoim[et], erityisesti yhteisön oikeuden mahdollista rikkomista koskev[at]”, on nimenomaisesti asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdassa suljettu pois vahvistetun avoimuuden periaatteen soveltamisen piiristä. Olettamaa tietojen antamista edellyttävän ylivoimaisen yleisen edun olemassaolosta ei sovelleta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn hallinnolliseen asiakirja-aineistoon sisältyviin tietoihin. Tämä koskee myös tapauksia, joissa pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin.

91. On silti kysyttävä, kuuluvatko nämä menettelyt sen sijaan mainitun 6 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen soveltamisalaan. Sen mukaan silloin, kun on kyse asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa tarkoitetuista muista poikkeuksista, epäämisperusteita on tulkittava suppeasti ottamalla huomioon ilmaisemisen tuottama yleinen etu ja se, liittyvätkö pyydetyt tiedot ympäristöpäästöihin.

92. LPN ja Suomen tasavalta katsovat, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen voidaan väistämättä olettaa sisältyvän muihin poikkeuksiin, koska asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäistä virkettä ei sovelleta niihin. Tämän vuoksi komission on niiden mukaan lähtökohtaisesti tutkittava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti kaikki ympäristöalan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn hallinnolliseen asiakirja-aineistoon sisältyvät asiakirjat, ja tämä estää soveltamasta yleistä olettamaa.

93. Olen eri mieltä kyseisen säännöksen tästä tulkinnasta.

94. Katson ensisijaisesti, että sekä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen sanamuodosta että kyseisen säännöksen yleisestä rakenteesta ja päämäärästä[64] ilmenee, että sitä sovelletaan ainoastaan poikkeuksiin, joita ei ole mainittu kyseisen säännöksen ensimmäisessä virkkeessä. Asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä mainitaan kuitenkin nimenomaisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat menettelyt,[65] vaikkakin siinä säädetään vain niihin sovellettavasta poikkeavasta kohtelusta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja kolmannen luetelmakohdan säännösten osalta.

95. Asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen ja toisen virkkeen säännöksistä käy selvästi ilmi unionin lainsäätäjän nimenomainen tarkoitus jättää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat menettelyt kokonaan asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

64 — Ks. myös asetuksen N:o 1367/2006 15 perustelukappale ja 3 artikla.

65 — Ks. valituksenalaisen tuomion 136 kohta.

96. Näin ollen ympäristöalan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn hallinnollisiin asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen sovelletaan ainoastaan asetuksen N:o 1049/2001 säännöksiä, ja asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toisella virkkeellä ei ole vaikutusta siihen, onko komission tutkittava nämä asiakirjat konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Koska asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin, komission ei myöskään tarvitse tutkia, liittyvätkö pyydetyt tiedot asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöpäästöihin.

97. Katson toissijaisesti, että vaikka unionin tuomioistuin katsoisikin, että asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toista virkettä sovelletaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin, sillä ei olisi merkitystä tämän valitusperusteen kannalta. Tässä säännöksessä muistutetaan – samaan tapaan kuin unionin tuomioistuimen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklaa koskevassa vakiintuneessa oikeuskäytännössä[66] – velvoitteesta tulkita asiakirjaan tutustumisen epäämisperusteita suppeasti ottamalla huomioon ilmaisemisen tuottama yleinen etu, eikä siinä todeta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan tulkinnasta tai soveltamisesta mitään muuta sellaista tähän liittyvää, millä olisi merkitystä nyt käsiteltävän asian tai sen kannalta, sovelletaanko yleistä olettamaa.

98. Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ym. vastaan API ja komissio annetun tuomion 73 ja 74 kohdasta ilmenee selvästi, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten suppea tulkinta ja soveltaminen eivät estä soveltamasta yleisiä olettamia tiettyihin asiakirjojen luokkiin.

99. Lisäksi katson, että velvollisuus ottaa huomioon ”se, liittyvätkö pyydetyt tiedot ympäristöpäästöihin”, liittyy selvästi velvollisuuteen tulkita asiakirjaan tutustumisen epäämisperusteita suppeasti ja että ensin mainittu velvollisuus vahvistaa jälkimmäistä. Toistettakoon kuitenkin, että mielestäni tämä velvollisuus ei estä myöskään soveltamasta yleisiä olettamia tiettyihin asiakirjojen luokkiin.

100. Katson tämän vuoksi, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 136 kohdassa, että ”asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamisen yhteydessä LPN ja väliintulijat eivät voi myöskään vedota tehokkaasti asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan toiseen virkkeeseen”, ja että unionin tuomioistuimen olisi hylättävä toinen valitusperuste perusteettomana.

C *Kolmas valitusperuste, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan loppuosan rikkomista*

1. Asianosaisten lausumat

101. LPN, Suomen tasavalta, Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta väittävät, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 132–138 kohdassa esittämä arviointi tietojen antamista edellyttävän ylivoimaisen yleisen edun olemassaolosta on virheellinen.

66 — Ks. edellä alaviitteessä 35 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 36 kohta.

102. Ne väittävät pääasiallisesti, että unionin yleinen tuomioistuin on arvioinut virheellisesti, että riidanalainen päätös oli asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan loppuosan mukainen,[67] vaikka komissio ei ollut tarkistanut, oliko kyseessä ylivoimainen yleinen etu, mikä sen olisi pitänyt tehdä (Ruotsin kuningaskunnan mukaan jo viran puolesta) kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan loppuosan nojalla, koska asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdassa ei anneta sille mitään tähän liittyvää vapautusta.

103. Komissio kiistää kyseisten perusteiden oikeellisuuden.

2. Arviointi

104. Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 134–136 kohdassa, ettei avoimuuden periaatteen soveltamista laajennettu asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen osalta ja ettei kyseessä ollut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan lopussa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää näissä menettelyissä tarkoitettuihin ympäristöpäästöihin liittyvien tietojen ilmaisemista.

105. Edellä toiseen valitusperusteeseen antamani vastauksen mukaisesti katson, että tämä arviointi on oikea.

106. Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 138 kohdassa, että LPN ja väliintulijat eivät kyenneet yksilöimään mahdollista muuta ylivoimaista yleistä etua kuin väitetyn avoimuuden lisäämisen ympäristöasioissa, mikä komission olisi pitänyt ottaa huomioon ja soveltaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan loppuosaa esillä olevassa asiassa, eivätkä ne liioin kyenneet selittämään, liittyivätkö pyydetyt tiedot asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin ympäristöpäästöihin ja missä määrin ne niihin liittyivät.[68]

107. Edellä esitetystä ilmenee, että LPN on väittänyt ensimmäisessä oikeusasteessa ainoastaan, että avoimuuden lisääminen ympäristöasioissa oli itsessään ylivoimainen yleinen etu. Unionin tuomioistuimen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ym. vastaan API ja komissio antaman tuomion 157 ja 158 kohdassa noudattaman päättelyn mukaisesti katson, että näin yleisten näkemysten perusteella ei voida todeta, että avoimuusperiaate olisi nyt käsiteltävässä asiassa jotenkin erityisen pakottava niin, että se olisi voinut ohittaa kyseessä oleviin asiakirjoihin sisältyvien tietojen ilmaisemisen epäämisen oikeuttaneet syyt. Lisäksi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau annetun tuomion 62 kohdasta käy selvästi ilmi, ettei komission tehtävänä ole tutkia viran puolesta, voiko ylivoimainen yleinen etu edellyttää tiedon antamista kyseisten asiakirjojen sisällöstä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan lopun ja asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan nojalla. Unionin tuomioistuin on sen sijaan todennut, että asianomaiset voivat osoittaa, että kyseessä on sellainen ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa ilmaisemaan kyseisten asiakirjojen sisältämät tiedot.[69]

108. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että myös kolmas valitusperuste on hylättävä.

67 — Ks. valituksenalaisen tuomion 135 ja 136 kohta.

68 — Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 256 artiklasta ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee, että ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen yhtäältä määrittämään ratkaisun perustaksi asetettavan tosiseikaston, lukuun ottamatta sellaisia tapauksia, joissa määritetyn tosiseikaston paikkansapitämättömyys käy ilmi unionin yleiselle tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta, ja toisaalta arvioimaan tätä tosiseikastoa. Kun unionin yleinen tuomioistuin on määrittänyt asian tosiseikaston tai arvioinut sitä, unionin tuomioistuin on SEUT 256 artiklan nojalla toimivaltainen harjoittamaan tämän tosiseikaston oikeudelliseen luonnehdintaan ja unionin yleisen tuomioistuimen sen pohjalta tekemiin oikeudellisiin päätelmiin kohdistuvaa valvontaa (asia C-487/06 P, British Aggregates v. komissio, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10515, 96 kohta ja asia C-47/10 P, Itävalta v. Scheucher Fleisch ym., tuomio 27.10.2011, Kok., s. I-10707, 57 kohta). Huomautettakoon, että nyt käsiteltävässä asiassa LPN ja Suomen tasavalta eivät kumpikaan ole esittäneet väitettä tosiseikaston paikkansapitämättömyydestä unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 138 kohdassa esittämän toteamuksen osalta.

69 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

VIII LPN:n lisävaatimus

109. LPN väittää, että valituksenalaiseen tuomioon sisältyy kaksi riidanalaisen päätöksen yksilöimistä koskevaa epäjohdonmukaisuutta.

110. Ensiksi se huomauttaa, että unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettu riita-asia koski riidanalaisen päätöksen kumoamista eikä valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 1 kohdassa mainittua 24.10.2008 tehtyä päätöstä. Tämän vuoksi LPN kehottaa unionin tuomioistuinta täsmentämään valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 1 kohdan osalta, että kanne on nostettu riidanalaisesta päätöksestä.

111. Toiseksi LPN katsoo, että valituksenalaisen tuomion 46 kohta on huonosti muotoiltu ja että se on muotoiltava uudelleen seuraavasti:

”LPN luopui vaatimuksestaan, joka koski [riidanalaisen] päätöksen laillisuuden tutkimista, siltä osin kuin on kyse kannekirjelmässä esitetystä kolmannesta kanneperusteesta, joka koski asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 kohdassa säädetyn määräajan noudattamatta jättämistä – –”.

112. Komissio kiistää LPN:n väitteet.

113. Katson, ettei LPN ole täsmentänyt, millä tavoin väitetyt epäjohdonmukaisuudet ovat vaikuttaneet sen oikeudelliseen asemaan. Lisäksi olen komission kanssa samaa mieltä siitä, ettei tätä vaatimusta voida hyväksyä, koska kyseessä ei ole Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklassa tarkoitettu oikeuskysymys. Vaikka oletettaisiin, että kyse on epäjohdonmukaisuudesta, sen korjaaminen kuuluu ainoastaan unionin yleiselle tuomioistuimelle kyseisen tuomioistuimen työjärjestyksen 84 artiklan mukaan.

114. Näin ollen nyt käsiteltävä vaatimus on hylättävä.

IX LPN:n riitautus, joka kohdistuu unionin yleisen tuomioistuimen oikeudenkäyntikuluista tekemään arviointiin

115. LPN väittää, että oikeudenkäyntikuluja koskevaa unionin yleisen tuomioistuimen arviointia, joka esitetään valituksenalaisen tuomion 141 ja 143 kohdassa, rasittavat useat oikeudelliset virheet.

116. Komissio kiistää LPN:n väitteet.

117. Tässä yhteydessä todettakoon ainoastaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun kaikki muut valitusperusteet on hylätty, oikeudenkäyntikuluja koskevan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun väitettyyn virheellisyyteen kohdistuva vaatimus on Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan toisen kohdan mukaan jätettävä tutkimatta, sillä tämän määräyksen mukaan muutosta ei voida hakea vain oikeudenkäyntikulujen määrän osalta tai siltä osin, kuka vastaa oikeudenkäyntikuluista.[70]

118. Koska mielestäni kaikki muut LPN:n valituksen perusteet on hylättävä, oikeudenkäyntikulujen jakamista koskevaa unionin yleisen tuomioistuimen päätöstä koskeva viimeinen valitusperuste on jätettävä näin ollen tutkimatta.

119. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että sekä LPN:n valitus asiassa C-514/11 P että Suomen tasavallan valitus asiassa C-605/11 P on hylättävä kokonaisuudessaan.

70 — Ks. yhdistetyt asiat C-302/99 P ja C-308/99 P, komissio ja Ranska v. TF1, tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5603, 31 kohta) ja yhdistetyt asiat C-57/00 P ja C-61/00 P, Freistaat Sachsen ym. v. komissio, tuomio 30.9.2003 (Kok., s. I-9975, 124 kohta).

X Oikeudenkäyntikulut

120. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklassa määrätään, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin päättää oikeudenkäyntikuluista. Saman työjärjestyksen 138 artiklan, jota sen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan myös muutoksenhakuun, 1 kohdassa määrätään, että asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 140 artiklan, jota sen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan myös muutoksenhakuun, 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Saman työjärjestyksen 184 artiklan 4 kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi määrätä, että ensimmäisessä oikeusasteessa väliintulijana esiintynyt, joka osallistuu oikeudenkäyntiin muutoksenhakuasteessa, vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

121. Ehdotan, että LPN velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut asiassa C-514/11 P ja Suomen tasavalta asiassa C-605/11 P komission vaatimusten mukaisesti. Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

XI Ratkaisuehdotus

122. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— hylkää valitukset

— velvoittaa Liga para a Protecção da Naturezan (LPN) vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut, jotka ovat aiheutuneet valituksesta asiassa C-514/11 P

— velvoittaa Suomen tasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut, jotka ovat aiheutuneet valituksesta asiassa C-605/11 P, ja

— velvoittaa Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Viron tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan, jotka ovat aiheutuneet valituksesta yhdistetyissä asioissa C-514/11 P ja C-605/11 P.