YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

14 päivänä lokakuuta 1999 *

Asiassa T-309/97,

The Bavarian Lager Company Ltd, Englannin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Lancashire (Yhdistynyt kuningaskunta), edustajanaan solicitor Stephen Hornsby, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto André Marc, 36—58, rue Charles Martel,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Carmel O'Reilly ja Ulrich Wölker sekä suullisessa käsittelyssä oikeudellisen yksikön virkamies Xavier Lewis, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jota tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies John Collins sekä suullisessa käsittelyssä Treasury Solicitor's Departmentin virkamies Jessica Simor, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö, 14 boulevard Roosevelt,

väliintulijana,

jossa kantaja vaatii kumottavaksi 18.9.1997 tehdyn komission päätöksen, jolla komissio kieltäytyi antamasta kantajalle tietoja laatimastaan luonnoksesta EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaiseksi perustelluksi lausunnoksi,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. M. Moura Ramos sekä tuomarit V. Tiili ja P. Mengozzi,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies B. Pastor,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.2.1999 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Jäsenvaltiot sisällyttivät Maastrichtissa 7.2.1992 allekirjoitetun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan julistuksen (N:o 17) oikeudesta saada tietoja, joka on sisällöltään seuraavanlainen:

"Konferenssi katsoo, että päätöksentekomenettelyn avoimuus vahvistaa toimielinten kansanvaltaisuutta sekä yleisön luottamusta hallintoa kohtaan. Tämän vuoksi konferenssi suosittelee, että komissio toimittaa neuvostolle viimeistään vuonna 1993 kertomuksen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on parantaa yleisön mahdollisuuksia saada toimielinten hallussa olevia tietoja."

2 Komissio antoi 2.6.1993 avoimuudesta Euroopan yhteisössä tiedonannon 93/C 166/04 (EYVL C 166, s. 4), jossa esitetään asiakirjajulkisuutta koskevat periaatteet.

3 Komissio ja neuvosto hyväksyivät 6.12.1993 tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt (EYVL L 340, s. 41; jäljempänä käytännesäännöt) ja sitoutuivat kumpikin osaltaan toteuttamaan käytännesäännöissä vahvistettujen periaatteiden täytäntöönpanemiseen tarvittavat toimenpiteet ennen 1.1.1994.

4 Täyttääkseen tämän sitoumuksen komissio teki 8.2.1994 EY:n perustamissopimuksen 162 artiklan (josta on tullut EY 218 artikla) nojalla päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista

(EYVL L 46, s. 58; jäljempänä päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom). Tämän päätöksen 1 artiklassa hyväksytään käytännesäännöt, jotka on liitetty päätökseen.

5 Käytännesäännöissä esitetään seuraava pääperiaate:

"Yleisöllä on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission ja neuvoston hallussa olevista asiakirjoista. 'Asiakirjalla' tarkoitetaan käytetystä tietovälineestä riippumatta kirjallisessa muodossa olevaa, neuvoston tai komission hallussa olevaa tietoa."

6 Tietojen saamista asiakirjasta koskevan pyynnön esittämistä ja käsittelyä koskevien periaatteiden lyhyen esittämisen jälkeen käytännesäännöissä kuvataan seuraavasti menettelyä, jota on noudatettava, jos tällainen pyyntö aiotaan hylätä:

"Jos sen toimielimen asianomaiset osastot, jolle pyyntö on osoitettu, ehdottavat toimielimelle, ettei pyyntöön suostuta, niiden on ilmoitettava pyynnön esittäjälle tästä ja ilmoitettava, että tällä on kuukausi aikaa esittää toimielimelle uudistettu pyyntö saadakseen toimielimen muuttamaan kantansa. Jos uudistettua pyyntöä ei esitetä, pyynnön esittäjän katsotaan peruuttaneen alkuperäisen pyyntönsä.

Jos esitetään uudistettu pyyntö ja jos toimielin päättää olla luovuttamatta asiakirjaa, päätös siitä on tehtävä kuukauden kuluessa uudistetun pyynnön esittämisestä ja annettava mahdollisimman pian pyynnön esittäjälle tiedoksi kirjallisena; päätös on asianmukaisesti perusteltava ja siinä on mainittava käytettävissä olevat valitusmahdollisuudet, eli kanne yhteisön tuomioistuimessa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 173 artiklan [josta on muutettuna

tullut EY 230 artikla] mukaisesti ja kantelu oikeusasiamiehelle perustamissopimuksen 138 e artiklan [josta on tullut EY 195 artikla] mukaisesti."

7 Seikat, joihin toimielin voi vedota perusteena asiakirjaa koskevan tiedonsaantipyynnön hylkäämiselle, luetellaan käytännesäännöissä seuraavasti:

"Toimielimien on kieltäydyttävä sellaisten asiakirjojen luovuttamisesta, joiden paljastuminen voi vaikeuttaa:

— julkisen edun turvaamista (yleistä turvallisuutta, kansainvälisiä suhteita, vakaata rahan arvoa, asian käsittelyä tuomioistuimessa, tarkastusta tai tutkintaa),

— yksityisyyden suojaa,

— liikesalaisuuden turvaamista,

— yhteisön taloudellisten etujen turvaamista,

— tiedon antaneen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön pyynnöstä tai tiedon antaneen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla tapahtuvaa luottamuksellista käsittelyä.

Toimielimet voivat kieltäytyä asiakirjojen luovuttamisesta myös toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseksi."

8 Komissio julkaisi 4.3.1994 asiakirjajulkisuuden parantamisesta tiedonannon 94/C 67/03 (EYVL C 67, s. 5), jossa täsmennetään päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom soveltamisedellytykset. Tämän tiedonannon mukaan "jokainen voi — — pyytää saada tietoja mistä tahansa komission asiakirjasta, jota ei ole julkaistu, valmisteluasiakirjat ja muu selvitysaineisto mukaan lukien". Käytännesäännöissä määrätyistä poikkeuksista tiedonannossa todetaan, että "komissio voi katsoa, että on kieltäydyttävä sellaisen asiakirjan luovuttamisesta, jonka paljastaminen saattaisi haitata yleistä ja yksityistä etua taikka toimielimen asianmukaista toimintaa — — ". Tältä osin tiedonannossa korostetaan, että "poikkeuksia ei milloinkaan sovelleta automaattisesti, vaan jokainen asiakirjaa koskeva tiedonsaantipyyntö arvioidaan tapauskohtaisesti".

Kanteen perustana olevat tosiseikat

9 Kantajana oleva yhtiö perustettiin 28.5.1992, ja sen tarkoituksena oli tuoda maahan pääasiallisesti Pohjois-Englannissa sijaitsevissa Yhdistyneen kuningaskunnan anniskelupaikoissa myytävää saksalaista olutta.

10 Kantaja ei kuitenkaan voinut myydä tuotettaan, koska suuri osa Yhdistyneen kuningaskunnan anniskelupaikkojen pitäjistä on sidottu yksinostosopimuksiin, joiden mukaan näiden on hankittava oluensa tietyiltä panimoilta.

11 Ison-Britannian oluenhankintaa koskevan päätöksen, *Supply of Beer (Tied Estate) Orderin* 1989 SI 1989/2390 (oluen hankinnasta yhden panimon olutta myyviin anniskelupaikkoihin tehty päätös) mukaan sellaisten brittiläisten pani-

moiden, joilla oli oikeuksia yli 2 000 pubin suhteen, oli kuitenkin myönnettävä näiden pubien pitäjille mahdollisuus ostaa toisesta panimosta tulevaa olutta edellyttäen mainitun päätöksen 7 §:n 2 momentin a kohdan mukaan, että se on elävää tynnyriolutta (cask-conditioned beer) ja että sen alkoholipitoisuus on yli 1,2 tilavuusprosenttia. Tätä säännöstä kutsutaan yleisesti nimityksellä "Guest Beer Provision" (jäljempänä GBP).

12 Tämän päätöksen 7 §:n 3 momentin mukaan eläväksi tynnyriolueksi katsotaan olut, "joka jatkaa käymistään siinä astiassa, josta se otetaan nautittavaksi". Suurin osa Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella tuotetusta oluesta suodatetaan kuitenkin käymisen jälkeen, joten kyseinen olut ei jatka käymistään tynnyrissä. Näin ollen tällaista olutta ei voida katsoa GBP:ssä tarkoitetuksi eläväksi tynnyriolueksi, eikä se siten kuulu GBP:n soveltamisalaan.

13 Kantaja katsoi, että GBP merkitsee tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavaa toimenpidettä ja on näin ollen EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) vastainen, ja teki komissiolle kantelun 3.4.1993 päivätyllä kirjeellä.

14 Tutkintansa perusteella komissio päätti 12.4.1995 aloittaa EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaisen menettelyn Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan. Komissio ilmoitti 28.9.1995 kantajalle tästä tutkinnasta ja siitä, että komissio oli lähettänyt Yhdistyneelle kuningaskunnalle 15.9.1995 virallisen huomautuksen. Komissio päätti 26.6.1996 osoittaa Yhdistyneelle kuningaskunnalle perustellun lausunnon ja julkaisi 5.8.1996 lehdistötiedotteen tästä päätöksestä.

15 Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriö ilmoitti 15.3.1997 GBP:n muutosesityksestä, jonka mukaan suodatettua pullo-olutta (bottle-conditioned beer) voitaisiin jälleenmyydä vierasoluena samoin kuin elävää tynnyrioluttakin. Komissio lykkäsi kahteen kertaan eli 19.3.1997 ja 26.6.1997 päätöstään osoittaa perusteltu lausunto Yhdistyneelle kuningaskunnalle, minkä jälkeen

sisämarkkinoita ja rahoituspalveluja käsittelevän pääosaston (PO XV) tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja julkisia hankintoja käsittelevän osaston B Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 30—36 artiklan soveltamista (ilmoitukset, valitukset, rikkomukset jne.) koskevista asioista vastaavan yksikön 2 päällikkö ilmoitti 21.4.1997 päivätyllä kirjeellä kantajalle, että ottaen huomioon GBP:n muutosesityksen perustamissopimuksen 169 artiklan mukaista menettelyä oli lykätty ja ettei perusteltua lausuntoa ollut annettu Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle tiedoksi. Se ilmoitti, että tämä menettely päätetään, kun GBP:n muutosesitys tulee voimaan. Uusittua GBP:tä alettiin soveltaa 22.8.1997 alkaen. Tämän vuoksi perusteltua lausuntoa ei koskaan lähetetty Yhdistyneelle kuningaskunnalle, ja komissio päätti 10.12.1997 jättää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn lopulta silleensä.

16 Kantajan avustaja pyysi PO XV:n pääjohtajalta 21.3.1997 lähettämällään telekopiolla jäljennöstä "perustellusta lausunnosta" käytännesääntöjen mukaisesti. PO XV:n pääjohtaja Mogg kieltäytyi 16.5.1997 päivätyllä kirjeellään suostumasta pyyntöön sillä perusteella, että "on olemassa sisäinen sääntö, jonka mukaan komission perusteltu lausunto on luottamuksellinen, ellei komissio tee erityistä päätöstä sen julkaisemisesta".

17 Kantajan avustaja toisti pyyntönsä 27.5.1997 päivätyllä kirjeellä vedoten 19.10.1995 asiassa T-194/94, Carvel ja Guardian Newspapers vastaan neuvosto, annettuun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon (Kok. 1995, s. II-2765) ja hyvään hallintotapaan. Mogg uudisti kieltäytymisensä 9.7.1997 päivätyllä kirjeellä ja vetosi tällä kertaa käytännesääntöihin ja yleisen edun turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen. Hän väitti erityisesti, että kyseisen asiakirjan luovuttaminen voi

— haitata hyvää oikeudenhoitoa ja varsinkin yhteisön oikeuden toteuttamista;

— vaikeuttaa yhteisön oikeuden rikkomisten selvittelyä;

— vahingoittaa keskinäisen luottamuksen ilmapiiriä, jota komission ja jäsenvaltion välinen syvällinen ja avoin keskustelu edellyttää, kun tällaisen keskustelun tarkoituksena on turvata se, että kyseinen valtio noudattaa perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan.

18 Koska kantaja oli eri mieltä komission kanssa tämän edellä mainituista kannanotoista, se esitti avustajansa välityksellä 7.8.1997 päivätyllä kirjeellä komission pääsihteerille uudistetun pyynnön käytännesäännöissä määrätyn menettelyn mukaisesti.

19 Komission pääsihteeri vahvisti 18.9.1997 päivätyllä kirjeellä (jäljempänä riidanalainen päätös) PO XV:lle osoitetun pyynnön hylkäämisen ja sen perustelut seuraavasti:

"Tutkittuani pyyntönne minun on vahvistettava Moggin kieltäytyminen antamasta Teille tietoja tästä asiakirjasta, jonka paljastaminen voisi haitata yleisen edun turvaamista ja erityisesti komission tarkastus- ja tutkintatehtäviä. Tästä poikkeuksesta on nimenomaisesti määrätty tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevissa käytännesäännöissä, jotka komissio on hyväksynyt 8.2.1994.

Kuten Mogg jo selitti Teille 9.7.1997 päivätyssä kirjeessään, on nimittäin olennaista, että komissio voi toteuttaa tutkimuksia toimivaltaansa kuuluvilla aloilla perustamissopimusten noudattamisen valvojana siten, että näiden menettelyjen luottamuksellisuutta noudatetaan samalla. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn osalta aito yhteistyö ja keskinäisen luottamuksen ilmapiiri komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä ovat välttämättömiä, jotta nämä kaksi osapuolta voisivat osallistua neuvottelu- ja kompromissiprosessiin siten, että riita saataisiin selvitetyksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin itse on katsonut asiassa T-105/95, WWF vastaan komissio, että 'jäsenvaltioilla on oikeus tällaisissa tapauksissa odottaa komissiolta luottamuksellisuutta, ja sen vuoksi on yleisen edun turvaamiseksi perusteltua kieltää tiedonsaanti niistä asiakirjoista, jotka liittyvät tutkintaan, jonka perusteella voidaan ryhtyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, vaikka tutkinnan päättymisestä olisikin jo kulunut aikaa' (tuomion 63 kohta).

Korostan myös sitä seikkaa, että mahdollista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tutkinta on yhä vireillä, koska komissio on päättänyt lykätä perustellun lausunnon lähettämistä Ison-Britannian viranomaisille.

Muistutan Teitä myös siitä, että toisin kuin harkinnanvarainen poikkeus, joka perustuu komission päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen, tämä yleisen edun turvaamiseen perustuva pakottava poikkeus ei edellytä etujen vertailua. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi edellä mainitun tuomion 58 kohdassa, 'komissiolla on velvollisuus kieltää tiedonsaanti asiakirjoista, jotka kuuluvat jonkin tässä ensimmäisessä ryhmässä mainitun poikkeuksen alaan, kunhan näytetään, että tällaisesta poikkeuksesta on kyse'."

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

20 Kantaja nosti tällaisessa tilanteessa esillä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 9.12.1997 jättämällään kirjelmällä.

21 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta toimitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 25.5.1998 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen vastaajan vaatimuksia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kolmannen jaoston puheenjohtaja hyväksyi väliintulohakemuksen 7.7.1998 antamallaan määräyksellä.

22 Kun kantaja ei ollut toimittanut vastauskirjelmäänsä ja kun väliintulija oli luopunut esittämästä väliintulokirjelmää, kirjallinen käsittely päättyi 9.9.1998.

23 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa 16.5., 9.7. ja 18.9.1997 päivättyihin kirjeisiin sisältyneen komission päätöksen siltä osin kuin komissio hylkäsi kantajan pyynnön saada tietoja komission "perustellusta lausunnosta", joka on laadittu *Supply of Beer (Tied Estates) Orderin* 1989 SI 1989/2390 7 §:n 3 momentin säännösten soveltamista koskevan tutkinnan perusteella;

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24 Vastaaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkittavaksi ottamatta siltä osin kuin se koskee 16.5. ja 9.7.1997 tehtyä päätöstä;

— hylkää kanteen;

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

25 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vaati väliintulijana ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta hyväksymään komission vaatimukset.

26 Kantaja luopui istunnossa vaatimuksestaan, jonka mukaan 16.5. ja 9.7.1997 päivättyihin kirjeisiin sisältynyt komission päätös on kumottava.

Pääasia

Päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom rikkomista koskeva ainoa kanneperuste

Asianosaisten ja väliintulijan väitteet ja niiden perustelut

27 Kantaja perustaa vaatimuksensa asiassa T-105/95, WWF UK vastaan komissio, 5.3.1997 annettuun tuomioon (Kok. 1997, s. II-313; jäljempänä asia WWF), jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi kantajan mukaan, että päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom oli komission vastaus Eurooppa-neuvoston pyyntöihin ilmaista yhteisön tasolla useimpien jäsenvaltioiden lainsäädännössä vahvistettu kansalaisten oikeus saada tietoja julkisten viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista. Kantaja vetoaa myös asiassa C-58/94, Alankomaat vastaan neuvosto, 30.4.1996 annetun yhteisöjen tuomioistuimen tuomion (Kok. 1996, s. I-2169) 34—37 kohtaan ja julkisasiamies Tesauron tämän asian yhteydessä

antamaan ratkaisuehdotukseen (14—16 kohta). Kantajan mukaan tulkittaessa käytännesääntöjä ja asiassa WWF annettua tuomiota oikein ne on ymmärrettävä seuraavalla tavalla:

— tiedonsaanti asiakirjoista on oikeus; hakijan ei tarvitse perustella pyyntöään laillisella intressillä;

— avoimuustavoite on päämäärä sinänsä; komissio voi evätä tiedonsaannin asiakirjasta vetoamalla yleisen edun turvaamiseen perustuvaan pakottavaan poikkeukseen, vain jos se näyttää toteen, että tämä tiedonsaanti voi todellakin "vahingoittaa" yleistä etua;

— yleistä etua "vahingoitetaan" vain silloin, kun näytetään, että pyydetyn asiakirjan paljastaminen voi aiheuttaa huomattavaa vahinkoa kolmannelle tai yleisölle yleensä, koska yleisen edun turvaamiseen perustuvalla poikkeuksella ei pyritä turvaamaan komission etuja;

— käytännesäännöt eivät oikeuta komissiota kieltäytymään luovuttamasta kokonaisia asiakirjalajeja tai luomaan sisäisiä sääntöjä, joiden perusteella tietyt asiakirjalajit olisivat sellaisenaan luottamuksellisia. Kutakin pyyntöä on tarkasteltava mainittujen sääntöjen sovellettavien säännösten perusteella.

28 Kantaja korostaa, että komissio on tehnyt kaksi virhettä arvioidessaan 9.7.1997 päivätyssä kirjeessään yleisen edun käsitettä. Ensinnäkin kantaja katsoo, että hyvään hallintotapaan liittyvä yleinen etu on yleisenä etuna ylemmänasteinen. Kun komissio toimii perustamissopimuksen noudattamisen valvojana, sen on hoidettava tehtäviään tehokkaasti ja yhteisön edun mukaisesti sekä harjoitettava toimintaansa Euroopan kansojen nähden ja tieten. Kantajan mukaan GBP:n tapauksessa on syntynyt ainakin vaikutelma siitä, että komissio on jättänyt val-

vomatta sitä, noudattaako Yhdistynyt kuningaskunta EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Perustellussa lausunnossa ilmaistaan komission virallinen kanta siitä, onko GBP, sellaisena kuin se oli alkuperäisessä muodossaan, yhteisön oikeuden mukainen, ja yleinen etu edellyttää perustellun lausunnon paljastamista, koska näin päätöksentekomenettelystä tehtäisiin täysin avoin ja saataisiin aikaan luottamusta toimielimen toimintaa kohtaan.

29 Toiseksi, esillä olevassa asiassa ei ole merkitystä komission viittauksella luottamuksellisuuteen, josta Yhdistyneen kuningaskunnan pitäisi saada nauttia jäsenvaltiona, johon saatetaan kohdistaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely. Kantaja korostaa tältä osin sitä, että komissio on erityisesti ilmoittanut 16.5.1997 päivätyssä kirjeessään, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely päättyy, kun GBP:n muutosesitys tulee voimaan, mikä tapahtui 22.8.1997. Kuitenkin asiassa WWF annetun tuomion 63 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ilmoitti, että tutkinnan kohteena olevilla jäsenvaltioilla on oikeus silloin, kun tutkinta voi johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, odottaa komissiolta luottamuksellisuutta. Näin ollen luottamuksellisuutta koskeva väite voidaan esittää vain sellaisissa tilanteissa, joissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä vasta suunnitellaan, mutta ei niissä, joissa menettely on jo päätetty.

30 Komissio kiistää kantajan väitteen, jonka mukaan yleisen edun turvaamiseen perustuva poikkeus ei ole perusteltu esillä olevassa tapauksessa. Komissio viittaa yhteisön oikeuskäytäntöön ja erityisesti asiaan WWF ja myöntää, että voidakseen hylätä tiedonsaantia asiakirjasta koskevan pyynnön viittaamalla edellä mainittuun poikkeukseen, sen on esitettävä näyttö yhtäältä olosuhteesta, joka oikeuttaa tähän poikkeukseen (em. asia Carvel ja Guardian Newspapers v. neuvosto, tuomion 64 kohta ja asia WWF, tuomion 58 kohta), ja toisaalta kyseisten asiakirjojen ja tämän olosuhteen välisestä yhteydestä (em. asia WWF, tuomion 64 kohta). Tältä osin komissio korostaa sitä, että käytännesäännöissä luetellaan erilaisia yleiseen etuun liittyviä seikkoja, joita ovat yleinen turvallisuus, kansanväliset suhteet, vakaa rahan arvo, asian käsittely tuomioistuimessa ja tarkastus tai tutkinta. Tiedon antaminen näihin käsitteisiin liittyvistä asiakirjoista vahingoittaisi oletettavasti yleistä etua. Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ilmoitti sitä paitsi asiassa WWF nimenomaisesti, että sellaisia tutkimuksia, jotka voivat johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamiseen, koskevat asiakirjat sisältyvät yleisen edun turvaamisen ja erityisesti tarkastuksen ja tutkinnan käsitteiden piiriin (63 kohta).

31 Nyt kyseessä olevan asiakirjan osalta komissio väittää, että tutkinta mahdollisesta yhteisön oikeuden rikkomisesta oli käynnissä, kun kantaja pyysi jäljennöstä perustellusta lausunnosta, joka määritelmänsä mukaisesti "liittyi" jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn ja jota näin ollen yleisen edun turvaamiseen perustuva poikkeus koski. Komissio ei näin ollen kieltäytynyt luovuttamasta kokonaisia asiakirjalajeja vaan hylkäsi pyynnön saada tietoja kyseisestä asiakirjasta tämän luonteen vuoksi.

32 Tätä viimeksi mainittua poikkeusta voidaan komission mukaan soveltaa sen luottamuksellisuuden vuoksi, jota jäsenvaltioilla oli oikeus odottaa komissiolta, kun tämä tutki mahdollista yhteisön oikeuden rikkomista, koska tämä luottamuksellisuus kuuluu luottamuksensuojan piiriin asiassa WWF annetun tuomion mukaan. Komissio katsoo, että perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen menettelyn tarkoituksena on saada jäsenvaltiot noudattamaan yhteisön oikeutta ensin neuvotteluprosessin kautta, joka perustuu aitoon keskusteluun kyseisen jäsenvaltion kanssa. Jäsenvaltioiden edun sekä tutkinnan itsensä edun vuoksi on välttämätöntä, että tämä keskustelu käydään julkisuudelta suojassa ja että jäsenvaltiot saavat varmuuden siitä, että kompromissit voidaan tehdä luottamuksellisesti.

33 Komissio kiistää kantajan asiassa WWF annettua tuomiota ja käytännesääntöjä koskevan tulkinnan. Komissio väittää, ettei mikään tämän tuomion perusteluissa anna aihetta päätellä, että luottamuksellisuuteen voitaisiin vedota vain silloin kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevaa menettelyä vasta suunnitellaan. Käytännesäännöissä määrätään ainoastaan kahdesta ryhmästä poikkeuksia yleisön tiedonsaantioikeutta komission asiakirjoista koskevaan yleiseen periaatteeseen. Komission on mielestään pakko evätä tiedonsaanti asiakirjoista, jotka kuuluvat jonkin pakottavan poikkeuksen piiriin, joista yksi on yleisen edun turvaamiseen perustuva poikkeus, kun taas komissiolla on harkinnanvaraisten poikkeusten osalta harkintavaltaa. Tässä harkinnassa verrataan komission mukaan kansalaisen etua saada tietoja asiakirjoista mahdolliseen komission etuun turvata päätöksentekomenettelynsä luottamuksellisuus. Vaikka komissio myöntääkin, ettei kantajan tarvitse osoittaa, että sillä on intressi saada pyytämänsä asiakirjat, se katsoo kantajan väittävän perusteettomasti, että "hyvään hallintotapaan liittyvä etu on yleisenä etuna ylemmänasteinen" tai että asiassa on otettava huomioon sen erityinen liike-etu, koska tässä asiassa ei ole tarpeen verrata mitään etuja toisiinsa. Komissio arvioi, että hyvää hallintotapaa nouda-

tetaan nimenomaan vetoamalla yleisen edun turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen, silloin kun tähän oikeuttavien olosuhteiden osoitetaan olevan olemassa.

34 Komissio täsmensi istunnossa kantaansa selittäen, että yhteisön asianmukainen toiminta on esillä olevassa asiassa se yleinen etu, joka on turvattava. Perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen menettelyn tavoite voidaan saavuttaa vain, jos kaikki jäsenvaltiot saavat varmuuden siitä, että virallinen huomautus ja perusteltu lausunto paljastetaan vasta yhteisöjen tuomioistuimessa. Jos luottamuksellisuutta ei olisi, mahdollisuudet keskustella rakentavasti ja ratkaista nämä riidat sovinnolla vähenisivät, mikä lisäisi oikeudenkäyntimenettelyjen määrää. Komissio korostaa tältä osin, että niistä asioista, joissa komissio on aloittanut perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen menettelyn, viedään yhteisöjen tuomioistuimeen alle 10 prosenttia. Se väittää lopuksi, että yhteisön kaikkien kansalaisten etua, joka perustuu yhteisön toimielinten tehokkaaseen toimintaan ja johdonmukaisen oikeudellisen järjestelmän olemassaoloon koko unionissa, ei turvattaisi, jos perusteltu lausunto julkistetaan ja näin jopa sellaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, joka on jo päättynyt.

35 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on ilmoittanut, että se yhtyy komission käsitykseen.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

36 On syytä muistuttaa siitä, että päätös 94/90/EHTY, EY, Euratom on toimi, jossa kansalaisille annetaan oikeus saada tietoja komission hallussa olevista asiakirjoista (asia WWF, tuomion 55 kohta; asia T-83/96, van der Wal v. komissio, tuomio 19.3.1998, Kok. 1998, s. II-545, 41 kohta ja T-124/96, Interporc v. komissio, tuomio 6.2.1998, Kok. 1998, s. II-231, 46 kohta). Päätöksessä pyritään ilmaisemaan periaate mahdollisimman laajasta kansalaisten tiedonsaanti-

oikeudesta, jotta toimielinten demokraattisuutta ja yleisön luottamusta hallintoon vahvistettaisiin (ks. yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin 20 päivänä joulukuuta 1993 tehdyn neuvoston päätöksen 93/731/EY, EYVL L 340, s. 43, vastaavien säännösten osalta asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomio 17.6.1998, Kok. 1998, s. II-2289, 66 kohta).

37 Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo todennut, että päätöksen 94/90/EHTY, EY, Euratom rakenteesta ilmenee, että tätä päätöstä sovelletaan yleisesti asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin ja että kuka tahansa voi perusteluja esittämättä pyytää saada tietoja mistä tahansa komission julkaisemattomasta asiakirjasta (em. asia Interporc v. komissio, tuomion 48 kohta ja ks. em. 20.12.1993 tehdyn neuvoston päätöksen 93/731/EY vastaavien säännösten osalta em. asia Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, 109 kohta).

38 Käytännesäännöissä, jotka komissio hyväksyi päätöksellään 94/90/EHTY, EY, Euratom, määrätään kuitenkin kahdesta ryhmästä poikkeuksia pääperiaatteeseen, joka koskee kansalaisten oikeutta saada tietoja komission asiakirjoista. Ensimmäistä poikkeusryhmää, johon komission esillä olevassa asiassa soveltama poikkeus kuuluu, koskevan sisällöltään pakottavaksi laaditun sanamuodon mukaan "[t]oimielimien on kieltäydyttävä sellaisten asiakirjojen luovuttamisesta, joiden paljastuminen voi vaikeuttaa [muun muassa] julkisen edun turvaamista (yleistä turvallisuutta, kansainvälisiä suhteita, vakaata rahan arvoa, asian käsittelyä tuomioistuimessa, tarkastusta tai tutkintaa)".

39 On syytä muistuttaa siitä, että poikkeuksia asiakirjajulkisuudesta on tulkittava ja sovellettava suppeasti siten, ettei estetä sen pääperiaatteen soveltamista, jonka mukaan yleisöllä on oltava "mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission hallussa olevista asiakirjoista" (asia WWF, tuomion 56 kohta; em. asia van der Wal, tuomion 41 kohta ja em. asia Interporc v. komissio, tuomion 49 kohta).

40 Komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä, että perustellun lausunnon paljastaminen "voisi haitata yleisen edun turvaamista ja erityisesti komission tarkastus- ja tutkintatehtäviä". Komissio toteaa tältä osin nimenomaisesti, että "[j]äsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevan menettelyn osalta aito yhteistyö ja keskinäisen luottamuksen ilmapiiri komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä ovat välttämättömiä, jotta nämä kaksi osapuolta voisivat osallistua neuvottelu- ja kompromissiprosessiin siten, että riita saataisiin selvitetyksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa". Komissio perustelee tätä toteamustaan vetoamalla pääasiallisesti asiaan WWF.

41 Oikeuskäytännöstä ja erityisesti asiassa WWF annetusta tuomiosta ei kuitenkaan ilmene, että kaikkiin sellaisiin asiakirjoihin, jotka liittyvät velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeviin menettelyihin, sovellettaisiin yleisen edun turvaamiseen perustuvaa poikkeusta, toisin kuin komissio väittää. Kyseisessä tuomiossa todetaan, että jäsenvaltioilla on oikeus tällaisissa tapauksissa odottaa komissiolta luottamuksellisuutta ja että sen vuoksi on yleisen edun turvaamiseksi perusteltua evätä tiedonsaanti sellaisiin tutkimuksiin liittyvistä asiakirjoista, joiden perusteella voidaan ryhtyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, vaikka näiden tutkimusten päättymisestä olisikin jo kulunut aikaa (asia WWF, tuomion 63 kohta).

42 Tältä osin on todettava, että on tosiasiallisesti ja oikeudellisesti virheellistä luonnehtia sitä asiakirjaa, josta kantaja haluaa tietoja, "perustelluksi lausunnoksi". Komissio on nimittäin täsmentänyt vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen, että komission jäsenillä ei ollut käytettävissään luonnosta perustelluksi lausunnoksi, kun he tekivät 26.6.1996 päätöksen tämän perustellun lausunnon antamisesta. Hallinto laati nimittäin tämän luonnoksen kyseisestä alasta vastaavan komission jäsenen alaisena sen jälkeen kun komission jäsenten kollegio oli tehnyt päätöksen kyseisen toimen toteuttamisesta. Komission yksiköt olivat siten hyvinkin laatineet kyseisen asiakirjan tarkoituksin antaa se Yhdistyneelle kuningaskunnalle tiedoksi perusteltuna lausuntona. Komissio lykkäsi tämän jälkeen 19.3.1997 päätöstään osoittaa perusteltu lausunto Yhdistyneelle kuningaskunnalle, eikä kyseisellä alalla toimivaltainen komission jäsen lopulta koskaan allekirjoittanut tätä asiakirjaa, jota ei myöskään annettu tiedoksi kyseiselle jäsenvaltiolle. Perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla aloitetussa menettelyssä ei siten saavutettu sitä vaihetta, jossa komissio "antaa asiasta lausunnon perusteluineen", vaan lausunto jäi puhtaasti valmisteluasiakirjan tasolle.

43 Vaikka vastaaja ei olekaan kiistänyt asiassa kyseessä olevan asiakirjan luonnehdintaa "perustelluksi lausunnoksi", on tarpeen korjata tämä virheellinen luonnehdinta. Ei nimittäin voida hyväksyä sitä, että kanteen arviointi perustuisi riidanalaisen asiakirjan luonteen vääristämiseen. Tällainen vääristäminen merkitsisi oikeudellista virhettä ja saattaisi näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion laillisuuden kyseenalaiseksi (ks. asia C-53/92 P, Hilti v. komissio, tuomio 2.3.1994, Kok. 1994, s. I-667, 42 kohta; asia C-362/95 P, Blackspur DIY ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 16.9.1997, Kok. 1997, s. I-4775, 29 kohta sekä asia C-55/97 P, AIUFFASS ja AKT v. komissio, määräys 6.10.1997, Kok. 1997, s. I-5383, 25 kohta ja asia C-140/96 P, Dimitriadis v. tilintarkastustuomioistuin, määräys 16.10.1997, Kok. 1997, s. I-5635, 35 kohta).

44 Näin ollen oikeutta saada tietoja nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevasta asiakirjasta on tarkasteltava ottaen huomioon, että tämä asiakirja on luonteeltaan valmisteluasiakirja, ja on muistutettava siitä, että edellä mainitun, 4.3.1994 annetun tiedonannon 94/C 67/03 mukaan "jokainen voi — — pyytää saada tietoja mistä tahansa komission asiakirjasta, jota ei ole julkaistu, valmisteluasiakirjat ja muu selvitysaineisto mukaan lukien".

45 Näiden seikkojen perusteella on siten syytä tutkia, onko komissiolla oikeus vedota yleisen edun turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen, ja tarpeen mukaan missä määrin, voidakseen kieltäytyä antamasta kantajalle tämän pyytämiä tietoja asiakirjasta.

46 Esillä olevassa asiassa on todettava, että perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa menettelyssä oltiin vielä tarkastus- ja tutkintavaiheessa, ottaen huomioon kyseisen asiakirjan luonne valmisteluasiakirjana ja se että ajankohtana, jona pyyntö saada tietoja tästä asiakirjasta esitettiin, komissio oli lykännyt päätöstään antaa perusteltu lausunto. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on asiassa WWF antamassaan tuomiossa todennut, jäsenvaltioilla on oikeus odottaa komissiolta luottamuksellisuutta niiden tutkimusten aikana, joiden perusteella voidaan ryhtyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn (tuomion 63 kohta). Tutkintavaiheeseen liittyvien asia-

kirjojen paljastaminen komission ja asianomaisen jäsenvaltion välisten neuvottelujen aikana voisi nimittäin haitata jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn asianmukaista kulkua, koska näin voitaisiin vaarantaa tämän menettelyn päämäärä, jonka mukaan jäsenvaltiolle pyritään antamaan mahdollisuus vapaaehtoisesti noudattaa perustamissopimuksen vaatimuksia tai tarvittaessa perustella kantansa (ks. asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998, Kok. 1998, s. I-5449, 44 kohta). Tämän tavoitteen kannalta on yleisen edun turvaamisen vuoksi perusteltua kieltäytyä antamasta tietoja valmisteluasiakirjasta, joka liittyy perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen menettelyn tutkintavaiheeseen.

47 Kaiken edellä esitetyn perusteella tätä ainoaa kanneperustetta ei voida hyväksyä ja kanne on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

48 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian ja vastaaja on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, kantaja on velvoitettava korvaamaan vastaajan oikeudenkäyntikulut.

49 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan mukaan väliintulija vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(neljäs jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Kantaja velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan lisäksi vastaajan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Moura Ramos Tiili Mengozzi

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä lokakuuta 1999.

H. Jung

kirjaaja

R. M. Moura Ramos

neljännen jaoston puheenjohtaja