YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu neljäs jaosto)
5 päivänä maaliskuuta 1997 *

Asiassa T-105/95,

WWF UK (World Wide Fund for Nature), Englannin oikeuden mukainen säätiö, kotipaikka Godalming, Surrey (Yhdistynyt kuningaskunta), edustajanaan asianajaja Georg M. Berrisch, Hampuri ja Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Turk et Prum, 13 B avenue Guillaume,

kantajana,

jota tukee

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön ministerineuvos Erik Brattgård,

väliintulijana,

vastaan

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

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jota tukevat

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Catherine de Salins ja saman osaston ulkoasiainsihteeri Denys Wibaux, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 9 boulevard du Prince Henri,

ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies John E. Collins, avustajinaan barristerit Stephen Richards ja Jessica Simor, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö, 14 boulevard Roosevelt,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan komission 2.2.1995 tekemän päätöksen, jolla se on kieltänyt tiedonsaannin komission asiakirjoista, jotka liittyvät Mullaghmoreen (Irlanti) luonnon tarkkailemista varten rakennettavan vierailukeskuksen rakennushankkeen tutkimiseen, ja erityisesti asiakirjoihin, jotka liittyvät sen tutkimiseen, voidaanko tähän hankkeeseen käyttää rakennerahastojen varoja,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit R. García-Valdecasas, P. Lindh, J. Azizi ja J. D. Cooke,

kirjaaja: H. Jung,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.9.1996 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 Maastrichtissa 7.2.1992 allekirjoitetun, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan sisältyy julistus (N:o 17) oikeudesta saada tietoja, jossa todetaan seuraavaa:

"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 Eurooppa-neuvoston kokouksessa Birminghamissa 16.10.1992 valtionpäämiehet ja hallitusten päämiehet antoivat kokouksen päätteeksi julistuksen nimeltä "Une communauté proche de ses citoyens" (Kansalaisiaan lähellä oleva yhteisö; *Euroopan unionin tiedote* 10/1992, s. 9), jossa korostettiin yhteisön avoimuuden lisäämisen välttämättömyyttä. Tämä pyrkimys toistettiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa Edinburghissa 12.12.1992, ja komissiota kehotettiin uudelleen jatkamaan ponnistelujaan tiedonsaannin parantamiseksi yhteisön toimielinten hallussa olevista tiedoista (*Euroopan unionin tiedote* 12/1992, s. 7).

3 Maastrichtin julistuksen johdosta komissio teki vertailevan tutkimuksen tiedonsaantioikeudesta jäsenvaltioissa ja joissakin muissa maissa ja julkaisi tutkimuksen tulokset 5.5.1993 neuvostolle, parlamentille sekä talous- ja sosiaalikomitealle osoittamallaan, toimielinten hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta koskevalla tiedonannolla 93/C 156/05 (EYVL C 156, s. 5). Tiedonannossaan komissio päätteli, että yhteisön tasolla voitaisiin parantaa asiakirjajulkisuutta.

4 Edellä mainittujen toimenpiteiden johdosta neuvosto ja komissio laativat ja hyväksyivät tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevat käytännesäännöt (jäljempänä käytännesäännöt) ja sitoutuivat toteuttamaan tarvittavia toimenpiteitä käytännesäännöissä mainittujen periaatteiden täytäntöönpanemiseksi ennen 1.1.1994.

5 Tämän sitoumuksen täyttämiseksi komissio teki EY:n perustamissopimuksen 162 artiklan nojalla 8.2.1994 päätöksen 94/90/EHTY, EY, EURATOM yleisön oikeudesta saada tietoja komission asiakirjoista (EYVL L 46, s. 58, jäljempänä päätös 94/90). Päätöksen 1 artiklassa hyväksytään virallisesti käytännesäännöt, jotka on liitetty päätökseen.

6 Komission hyväksymissä käytännesäännöissä esitetään pääperiaate seuraavasti:

"Yleisöllä on oltava mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja komission ja neuvoston hallussa olevista asiakirjoista."

7 Tätä tarkoitusta varten käytännesäännöissä määritellään, että asiakirjalla tarkoitetaan "käytetystä tietovälineestä riippumatta kirjallisessa muodossa olevaa, neuvoston tai komission hallussa olevaa tietoa".

8 Tietojen saamista asiakirjasta koskevan pyynnön esittämistä ja käsittelyä koskevien periaatteiden lyhyen esittämisen jälkeen käytännesäännöissä kuvataan seuraavasti menettelyä, jota on noudatettava, jos pyyntö tietojen saamiseksi asiakirjasta 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 mukaisesti ja kantelu oikeusasiamiehelle perustamissopimuksen 138 e artiklan mukaisesti."

9 Seikat, joihin toimielin voi vedota perustellakseen tietojensaantipyynnön hylkäämisen, 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."

Kanteen perustana olevat tosiseikat

10 Irlannin viranomaiset ilmoittivat vuonna 1991 aikovansa rakentaa Irlannin länsiosassa sijaitsevaan Burrenin kansallispuistoon Mullaghmoreen vierailukeskuksen luonnon tarkkailemista varten. Tätä varten Irlannin viranomaiset ovat pyytäneet varoja yhteisön rakennerahastoista. Kantajana oleva WWF UK (Worldwide Fund for Nature) eli Maailman luonnonsäätiön Yhdistyneen kuningaskunnan osasto (jäljempänä WWF UK) valitti komissioon tästä hankkeesta sillä perusteella, että hankkeella rikotaan ympäristönsuojelua koskevia yhteisön oikeussääntöjä ja että rakennerahastoja käytetään virheellisesti.

11 Tämän johdosta komissio aloitti menettelyn hankkeen tutkimiseksi ja erityisesti sen tutkimiseksi, rikotaanko ympäristöoikeutta ja voidaanko rakennerahastoista myöntää varoja tässä tapauksessa. Komissio ilmoitti 7.10.1992 katsovansa, ettei hankkeella rikota yhteisön ympäristöoikeutta ja että näin ollen se ei aio ryhtyä Irlantia vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn. Samana päivänä päivätyssä kirjeessään aluepolitiikasta vastaava komission jäsen Bruce Millan ilmoitti Irlannin viranomaisille tästä päätöksestä ja lisäsi, ettei hankkeen rahoittamiselle rakennerahastojen varoilla ollut estettä.

12 Kantaja ja irlantilainen kansalaisjärjestö An Taisce — The National Trust for Ireland nostivat tästä komission 7.10.1992 tekemästä päätöksestä kumoamiskanteen yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta asiassa T-461/93, An Taisce ja WWF UK vastaan komissio, 23.9.1994 antamallaan tuomiolla (Kok. 1994, s. II-733). Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta tehdyn valituksen asiassa C-325/94 P, An Taisce ja WWF UK vastaan komissio, 11.7.1996 antamallaan määräyksellä (Kok. 1996, s. I-3727).

13 Kantajan edustaja lähetti päätöksen 94/90 nojalla kaksi erillistä mutta samansisältöistä 4.11.1994 päivättyä kirjettä, jotka oli osoitettu ympäristöstä, ydinturvallisuudesta ja pelastuspalvelusta vastaavalle pääosastolle (PO XI) sekä aluepolitiikasta vastaavalle komission pääosastolle (PO XVI) ja joissa se pyysi saada tutustua kaikkiin Mullaghmoren hankkeen tutkimista koskeviin komission asiakirjoihin ja erityisesti asiakirjoihin, jotka koskevat sen tutkimista, voidaanko rakennerahastojen varoja käyttää tähän tarkoitukseen. Pyynnöt oli muotoiltu seuraavasti:

"On 21 June 1991 WWF UK lodged a complaint with the Commission against the project of the Irish Department of Finance concerning the construction of an interpretative centre for visitors at Mullaghmore (Ireland). An Taisce subsequently joined this complaint. My clients objected against the project and, in particular, that Community structural funds may be used by Ireland for the project. They argued that the project would violate EC environmental law.

In the following, several letters were exchanged between the Commission's services and my clients. They concerned the questions (1) whether the Commission would initiate proceedings under Art. 169 of the Treaty against Ireland with regard to the project, and (2) whether the Commission would allow structural funds to be used for the project. On 7 October 1992 the Commission issued a press release stating that it had decided not to initiate infringement proceedings against Ireland. On the same day, Commissioner Bruce Millan (responsible for regional policies) wrote to Mr Noel Treacy (Irish Minister of State, Department of Finance) a letter stating that following the decision not to initiate infringement proceedings there would now be no obstacle of structural funds assistance for the project.

On behalf of my clients I respectfully request access to all Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination whether structural funds may be used for the project. Preferably, we should like to receive copies of the relevant documents."

["WWF UK toimitti 21.6.1991 komissioon valituksen Irlannin valtiovarainministeriön hankkeesta rakentaa Mullaghmoreen (Irlanti) vierailukeskus luonnon tarkkailemista varten. An Taisce yhtyi tähän valitukseen. Asiakkaani vastustivat tätä hanketta ja erityisesti sitä, että Irlanti voisi käyttää yhteisön rakennerahastojen varoja hankkeeseen. Asiakkaani väittivät, että hanke on yhteisön ympäristöoikeuden vastainen.

Tämän jälkeen komissio ja asiakkaani kävivät kirjeenvaihtoa. Kirjeet koskivat 1) sitä, aloittaako komissio perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen menettelyn hankkeen vuoksi Irlantia vastaan ja 2) sitä, salliiko komissio rakennerahastojen varojen käyttämisen hankkeeseen. Komissio julkaisi 7.10.1992 lehdistötiedotteen, jossa se ilmoitti päättäneensä, ettei se aio ryhtyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn Irlantia vastaan. Samana päivänä komissaari Bruce Millan (aluepolitiikasta vastaava komission jäsen) kirjoitti Noel Treacylle (Irlannin valtiovarainministeri) kirjeen, jossa ilmoitettiin, että koska on päätetty, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn ei ryhdytä, tästä seuraa, että hankkeen rahoittamiselle rakennerahastoista ei ollut estettä.

Asiakkaideni puolesta pyydän kunnioittavasti saada tutustua kaikkiin Mullaghmoren hankkeen tutkimista koskeviin komission asiakirjoihin ja erityisesti asiakirjoihin, jotka koskevat sen tutkimista, voidaanko rakennerahastojen varoja käyttää hankkeeseen. Mieluiten haluaisimme jäljennökset kaikista asian kannalta merkityksellisistä asiakirjoista."]

14 PO XI:n virkamies Krämer ilmoitti kantajan asiamiehelle tämän pyynnön hylkäämisestä 17.11.1994 päivätyllä kirjeellä ja PO XVI:n pääjohtaja Landaburu 24.11.1994 päivätyllä kirjeellä.

15 PO XI:n 17.11.1994 päivätyssä kirjeessä kielto perusteltiin seuraavasti:

"I regret to inform you that the documents you have requested fall under the exceptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exceptions serve to protect public and private interests, and to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. I attach a list of them for your information, and can inform you that the relevant exemptions in the case of the documents you have requested are the protection of the public interest (in particular, inspections and investigations) and the protection of the Commission's interest in the confidentiality of its own proceedings. The documents you have requested relate to the investigation of complaints, as well as to the Commission's internal deliberations."

["Joudun valitettavasti ilmoittamaan Teille, että pyytämänne asiakirjat kuuluvat avoimuuspolitiikkaan kuuluvien poikkeusten alaan. Näin ollen asiakirjoihin ei voida tutustua.

Poikkeuksien tarkoituksena on julkisen edun turvaaminen ja yksityisyyden suojaaminen sekä sen varmistaminen, että komission päätöksentekomenettely säilyy luottamuksellisena. Liitän oheen luettelon poikkeuksista tiedoksenne, ja ilmoitan, että pyytämienne asiakirjojen osalta poikkeukset on perusteltu julkisen edun turvaamisella (erityisesti tarkastus tai tutkinta) ja komission päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamisella. Pyytämänne asiakirjat koskevat valitusten tutkintaa ja komission sisäistä päätöksentekoa."]

16 PO XVI:n 24.11.1994 päivätyssä kirjeessä kielto perusteltiin seuraavasti:

"I regret to inform you that the additional documents you have requested fall under the exemptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exemptions serve in particular to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. Such documents would include all internal notes, exchange of letters between services including the Legal Service, and all other information whose disclosure would infringe the confidentiality of the Commission's deliberations."

["Joudun valitettavasti ilmoittamaan Teille, että pyytämänne lisäasiakirjat kuuluvat avoimuuspolitiikkaan kuuluvien poikkeusten alaan. Näin ollen asiakirjoihin ei voida tutustua.

Poikkeuksien tarkoituksena on erityisesti sen varmistaminen, että komission päätöksentekomenettely säilyy luottamuksellisena. Tällaisia asiakirjoja ovat kaikki sisäiset selvitykset, yksiköiden välinen kirjeenvaihto oikeudellinen yksikkö mukaan lukien ja kaikki muut tiedot, joiden paljastaminen loukkaisi komission päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuutta."]

17 Kantajan asiamies oli tyytymätön komission edellä mainittuihin kannanottoihin ja esitti 19.12.1994 päivätyillä kirjeillä uudistetut pyynnöt komission pääsihteerille käytännesäännöissä mainitun menettelyn mukaisesti.

18 Kantajan asiamies lähetti lisäksi samana päivänä päivätyn komission pääsihteerille osoitetun kirjeen, jossa hän viittasi 4.11.1994 PO XI:lle tekemäänsä pyyntöön ja pääosaston 17.11.1994 antamaan vastaukseen ja riitautti seuraavasti pääosaston kieltäytymisen antamasta oikeutta tutustua sen hallussa oleviin asiakirjoihin:

"Mr Krämer argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure, and the protection of public interest (in particular, inspections and investigations).

On behalf of my clients I write to confirm my application for access to the above mentioned documents and formally to request that you review your intention to refuse access.

The right of public access to Commission documents has been granted in order to provide for transparency in the Commission's decision making process. In addition, the process is intended to strengthen the confidence of the public in the administration (cf. the preamble of the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents; OJ 1994 No L 46/60). These objectives can only be achieved if access is granted to the greatest extent possible. Thus, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable. Consequently, the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

Moreover, the Code of Conduct merely provides that the Commission *may* refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings. Thus, this exemption is not mandatory. The Commission can only

invoke this exemption if the particular circumstances of a case make it necessary to keep the internal deliberation procedure confidential. No such circumstances were mentioned by the Director General. Indeed, it is clear from the list of circumstances in which the exemption policy may be applied that none are relevant to this case.

Finally, the present application constitutes a request for access to documents relating to proceedings which have been closed since October 1992. In such case the ability of the Commission to think in private is no longer at stake. This is also mentioned in the internal guidelines of the Commission [COM Doc. SEC(94) 321 of 16 February 1994]. Therefore, the Commission can, in our view, not rely on the exemption of the protection of public interest.

In any event, the exemptions could only justify to refuse access to some of the documents for which access has been requested."

["Krämer on väittänyt, että asiakirjat kuuluvat komission avoimuuspolitiikkaan kuuluvien poikkeusten alaan. Sovellettuina poikkeuksina hän mainitsi komission päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamisen ja julkisen edun turvaamisen (erityisesti tarkastus tai tutkinta).

Asiakkaideni puolesta uudistan kirjallisesti pyyntöni saada tutustua edellä mainittuihin asiakirjoihin ja esitän virallisena pyyntönä, että harkitsette uudelleen kieltäytymistänne.

Tiedonsaantioikeus komission asiakirjoista on annettu komission päätöksentekomenettelyn avoimuuden takaamiseksi. Lisäksi on tarkoitettu, että päätöksentekomenettelyn avoimuudella vahvistetaan luottamusta hallintoa kohtaan (ks. tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevien käytännesääntöjen johdanto-osa, EYVL 1994, L 46, s. 60). Nämä tavoitteet voidaan saavuttaa ainoastaan, jos tietoja annetaan mahdollisimman laajalti. Näin ollen komission pitäisi kieltää tiedonsaanti asiakirjoistaan ainoastaan, jos se on ehdottoman välttämätöntä. Tästä seuraa, että komission asiakirjajulkisuutta koskevia poikkeuksia on tulkittava suppeasti.

Lisäksi käytännesäännöissä todetaan ainoastaan, että komissio *voi* kieltäytyä asiakirjojen luovuttamisesta toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseksi. Poikkeus ei siis ole pakottava. Komissio voi vedota tähän poikkeukseen ainoastaan, jos tapauksen erityispiirteiden vuoksi sisäinen päätöksentekomenettely on tarpeen säilyttää luottamuksellisena. Pääjohtaja ei maininnut laisinkaan tällaisia erityispiirteitä. Sen sijaan käytännesäännöissä lueteltujen poikkeusolosuhteiden perusteella on selvää, ettei mikään niistä sovellu tähän tapaukseen.

Lopuksi totean, että tämä pyyntö on vaatimus saada tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat lokakuussa 1992 päättynyttä menettelyä. Tällaisessa tapauksessa ei enää ole kyseessä komission mahdollisuus harkita asiaa rauhassa. Tästä on maininta komission sisäisissä toimintaohjeissa (KOM asiak. SEC(94) 321, 16.2.1994). Mielestämme komissio ei voi tämän vuoksi soveltaa poikkeusta julkisen edun turvaamiseksi.

Joka tapauksessa poikkeuksilla voitaisiin perustella ainoastaan kieltäytymistä antaa oikeutta tutustua joihinkin pyydettyihin asiakirjoihin."]

19 Samana päivänä eli 19.12.1994 kantaja osoitti pääsihteerille kirjeen, joka koski kantajan PO XVI:lle esittämää pyyntöä. Kirjeellä oli täsmälleen sama sisältö kuin edellä 18 kohdassa tarkoitetulla kirjeellä, paitsi että ensimmäinen kappale kuului seuraavasti:

"The Director General argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure."

["Pääjohtaja on väittänyt, että asiakirjat kuuluvat komission avoimuuspolitiikkaan kuuluvien poikkeusten alaan. Soveltuvana poikkeuksena hän mainitsi komission päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamisen."]

20 Komission pääsihteeri vastasi edellä mainittuihin kantajan asiamiehen kirjeisiin yhdellä, 2.2.1995 päivätyllä kirjeellä ja vahvisti PO XI:lle ja XVI:lle esitettyjen pyyntöjen hylkäämisen ja komission perustelut seuraavasti:

"Thank you for your letters of 19 December 1994 in which you seek a review of the intention of Mr Krämer (DG XI) and Mr Landaburu (DG XVI) to refuse access to the Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination of whether structural funds may be used for the project.

In your letters you argue that in the interests of promoting transparency in the Commission's decision making process and strengthening the confidence of the public in the administration, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable, and that the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

That is actually the way the Commission applies its policy of transparency: each request is treated individually and thoroughly examined on a case-by-case basis. The fundamental principle guiding the consideration of each request is that the public will have the widest possible access to documents held by the Commission, albeit with certain exemptions to protect public and private interests which could be damaged if access to certain documents were permitted, and to ensure that the Commission can deliberate in confidence.

These exceptions were expressly envisaged by the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents, adopted on 8 February 1994.

Having examined your request, I have to confirm the position of Mr Landaburu and Mr Krämer, for the reason that the disclosure of these documents could affect the protection of the Commission interest in the confidentiality of its proceedings, and the protection of the public interest, in particular the proper progress of the infringement proceeding.

Indeed, it is essential for the Commission to be able to investigate matters with which it is concerned as guardian of the Treaties, whilst respecting the confidential nature of such proceedings. It is clear that it is indispensable for the Commission to ensure that a climate of mutual confidence is maintained, which would risk being severely disrupted by publicity. Such publicity is not easily reconciled with the search for a settlement to a dispute at a preliminary stage.

The disclosure, particularly of letters exchanged between the Commission and the Member State concerned, could prejudice the treatment of infringements of Community law.

Actually, in the case of the Interpretative Centre in Ireland, the Commission has made available to the public — in a press release — its reasons for not issuing infringement proceedings against Ireland on environmental grounds.

Finally, I should like to draw your attention to the means of redress that are available, i. e., judicial proceedings and complaints to the Ombudsman under the conditions specified respectively in Articles 173 and 138 e of the Treaty establishing the European Community."

["Kiitän 19.12.1994 päivätyistä kirjeistänne, joissa pyydätte komissiota arvioimaan uudelleen Krämerin (PO XI) ja Landaburun (PO XVI) kannan, joiden mukaan niihin komission asiakirjoihin ei voida tutustua, jotka koskevat Mullaghmoren hankkeen tutkimista, eikä erityisesti asiakirjoihin, jotka koskevat sen tutkimista, voidaanko rakennerahastojen varoja käyttää hankkeeseen.

Kirjeissänne väitätte, että komission päätöksentekomenettelyn avoimuuden edistämiseksi ja hallintoa kohtaan vallitsevan luottamuksen vahvistamiseksi komission tulisi kieltää tiedonsaanti asiakirjoistaan ainoastaan, jos se on ehdottoman välttämätöntä, ja että komission asiakirjajulkisuutta koskevia poikkeuksia on tulkittava suppeasti.

Komissio toteuttaa avoimuuspolitiikkaansa juuri näin: jokainen pyyntö käsitellään erikseen ja tutkitaan huolellisesti tapauskohtaisesti. Pyyntöjen käsittelyä ohjaa

pääperiaate, jonka mukaan komission hallussa olevien asiakirjojen on oltava mahdollisimman julkisia, joskin tietyin poikkeuksin niiden julkisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi, joita tiettyjen asiakirjojen julkisuudella voitaisiin loukata, ja sen turvaamiseksi, että komissio voi harkita asioita luottamuksellisesti.

Nämä poikkeukset mainitaan nimenomaisesti tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevissa käytännesäännöissä, joista on sovittu 8.2.1994.

Tutkittuani pyyntönne minun on vahvistettava Landaburun ja Krämerin kanta, koska kyseessä olevien asiakirjojen julkisuus voisi vahingoittaa komission päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuutta ja julkista etua, ja erityisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn asianmukaista etenemistä.

Näin ollen on tärkeää, että komissio voi tutkia sille perussopimusten valvojana kuuluvia asioita kunnioittaen tällaisen tutkinnan luottamuksellisuutta. On selvää, että komission on välttämättä varmistettava, että molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiri säilyy; julkisuus voisi vakavasti häiritä tätä. Tällainen julkisuus olisi usein vaikea sovittaa yhteen sen pyrkimyksen kanssa, että erimielisyyksissä päästäisiin sopuun niiden alkuvaiheessa.

Erityisesti komission ja asianomaisen jäsenvaltion välisen kirjeenvaihdon julkisuus voisi vahingoittaa yhteisön oikeuden rikkomisten tutkimista.

Sitä paitsi Irlannissa sijaitsevan luonnon tarkkailukeskuksen osalta komissio on julkistanut — lehdistötiedotteella — perusteet, joiden vuoksi se ei ole aloittanut Irlantia vastaan ympäristösyihin perustuvaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä.

Lopuksi kiinnitän huomionne käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin, joita ovat kanne tuomioistuimessa ja valitus oikeusasiamiehelle Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 173 ja 138 e artiklassa määrätyin erityisin edellytyksin."]

21 Tämä komission pääsihteerin 2.2.1995 päivätty kirje on nyt käsiteltävän kanteen kohde (jäljempänä riidanalainen päätös).

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

22 Näistä syistä kantaja nosti tämän kanteen, joka saapui ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 18.4.1995. Vastaajan jätettyä vastineensa kantaja ilmoitti 10.8.1995 saapuneella kirjeellä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle, ettei aio jättää vastauskirjelmää.

23 Ruotsin kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan kantajan vaatimuksia ja Ranskan tasavalta, Irlanti sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan vastaajan vaatimuksia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen neljännen jaoston puheenjohtajan 16.11.1995 antamalla määräyksellä. Irlanti on myöhemmin peruuttanut väliintulonsa.

24 Kirjallinen käsittely päättyi 31.5.1996. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ilman edeltäviä asian selvittämistoimia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti kuitenkin komissiolle yhden kirjallisen kysymyksen, johon se vastasi 18.7.1996.

25 Ranskan tasavaltaa lukuun ottamatta asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 18.9.1996 pidetyssä istunnossa.

26 Kantaja vaatii Ruotsin kuningaskunnan tukemana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa 2.2.1995 päivätyssä kirjeessä olevan komission päätöksen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28 Väliintulijat Ranskan tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana.

Pääasia

29 Kantaja esittää kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta. Ensimmäinen koskee käytännesääntöjen ja päätöksen 94/90 rikkomista. Toinen koskee perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista.

30 Ottaen huomioon näiden kahden kanneperusteen välinen yhteys ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että ne on tutkittava yhdessä.

Ensimmäinen ja toinen kanneperuste, jotka koskevat päätöksen 94/90, käytännesääntöjen ja perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

— Päätöksen 94/90 ja käytännesääntöjen rikkominen

31 Kantaja väittää, että komissio on rikkonut päätöstä 94/90 vetoamalla virheellisesti päätöksen 1 artiklassa hyväksytyissä käytännesäännöissä oleviin avoimuusperiaatteeseen kuuluviin poikkeuksiin. Kantaja esittää ensiksi huomioita käytännesääntöjen normatiivisuudesta ja niiden sisällölle annettavasta tulkinnasta.

32 Kantaja esittää aluksi, että päätös 94/90 ja käytännesäännöt velvoittavat komissiota ja että niillä pyritään takaamaan yhteisössä oikeus saada "mahdollisimman laajalti tietoja komission hallussa olevista asiakirjoista".

33 Ruotsin kuningaskunta tukee kantajaa tältä osin ja korostaa, että päätös 94/90 ja käytännesäännöt ovat kokonaisuutena velvoittava säädös, jolla annetaan kansalaisille oikeuksia ja asetetaan komissiolle velvollisuuksia.

34 Komissio kiistää sen, että päätöksellä 94/90 ja käytännesäännöillä olisi kantajan väittämä normatiivisuus. Komissio esittää, että ne ovat ainoastaan edellä 1—3 kohdassa mainittuihin jäsenvaltioiden ja Eurooppa-neuvoston julistuksiin sisältyvien poliittisten linjausten käytännön toimeenpanoa. Komissio katsoo, että oikein tulkittuina päätöksellä 94/90 ja käytännesäännöillä ei anneta kansalaisille absoluuttista tai perustavaa laatua olevaa oikeutta saada tutustua asiakirjoihin, vaan ainoastaan oikeus saada asiakirjapyyntönsä käsitellyksi vahvistettujen periaatteiden ja menettelytapojen mukaisesti.

35 Kantaja muistuttaa, että käytännesäännöissä mainittuja poikkeuksia on tulkittava suppeasti, erityisesti koska sääntöjen pääperiaate on tärkeä, ja tämän pääperiaatteen valossa, jotta ei loukattaisi käytännesääntöjen erityistavoitetta, jonka mukaan on taattava "mahdollisuus saada mahdollisimman laajalti tietoja —— asiakirjoista". Väitteensä tueksi kantaja mainitsee henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä (asia 13/68, Salgoil, tuomio 19.12.1968, Kok. 1968, s. 661; asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974, Kok. 1974, s. 631 ja asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977, Kok. 1977, s. 1999) ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä (asia 46/76, Bauhuis, tuomio 25.1.1977, Kok. 1977, s. 5 ja asia 113/80, komissio v. Irlanti, tuomio 17.6.1981, Kok. 1981, s. 1625) esiin tuodut periaatteet.

36 Lisäksi kantaja katsoo, että kun otetaan huomioon käytännesääntöjen tavoite ja niiden säätämisyhteys, komissio ei voi vedota poikkeuksiin yleisesti, vaan sen on jokaisessa yksittäistapauksessa näytettävä toteen ne "pakottavat syyt", joiden vuoksi poikkeusten soveltamisen edellytykset täyttyvät. Tältä osin kantaja viittaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-2/88 Imm, Zwartveld ym., 6.12.1990 antamaan määräykseen (Kok. 1990, s. I-4405, 11 ja 12 kohta).

37 Komissio vastaa, että kantaja on ymmärtänyt väärin käytännesääntöjen juridisen merkityksen ja poikkeusten merkityksen; poikkeuksilla ainoastaan asetetaan rajoituksia tai soveltamisedellytyksiä velvollisuudelle, jonka komissio on itse itselleen asettanut. Komissio katsoo, ettei käytännesäännöillä ole samaa merkitystä kuin perustamissopimuksesta johtuvilla perussäännöillä, koska käytännesäännöillä tarkoitetaan ainoastaan yleisten poliittisten linjausten toimeenpanoa. Näin ollen kantajan viittaamalla oikeuskäytännöllä ei komission mielestä ole merkitystä.

38 Komissio lisää, että käytännesäännöissä olevista poikkeuksista on erotettava pakottavat ja harkinnanvaraiset poikkeukset. Komissio täsmentää myös, että vedotessaan "pakottavaan poikkeukseen" sen ei tarvitse punnita omia intressejään ja asiakirjojen pyytäjän intressejä. Komissio katsoo näet, että tällaisessa tapauksessa intressit on punnittu jo käytännesääntöjen antamisen hetkellä, kun tässä tapauksessa kyseessä olevien intressien on katsottu olevan "pakottavia poikkeuksia". Sitä vastoin komissio katsoo, että kun se vetoaa "harkinnanvaraiseen poikkeukseen", se punnitsee samalla intressit.

39 Toiseksi kantaja riitauttaa riidanalaisessa päätöksessä olevan viittauksen julkisen edun turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen ja toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen.

40 Kantaja väittää, että komissio on tulkinnut liian laajasti julkisen edun turvaamiseen perustuvaa poikkeusta, kun se on kieltänyt kantajaa tutustumasta kaikkiin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyviin asiakirjoihin, ilman että komissio olisi ottanut huomioon asiakirjojen sisältöä, eri tutkimusten erityispiirteitä ja aikaa, joka on kulunut tutkinnan päättymisestä. Kantaja katsoo, että tällainen tulkinta vaarantaa vakavasti yhteisön asiakirjajulkisuutta koskevan politiikan kahden päätavoitteen toteutumista, jotka koskevat päätöksenteon avoimuuden parantamista ja luottamuksen vahvistamista yhteisön hallintoa kohtaan. Kantaja väittää näet, että ei ole olemassa syytä, jolla voitaisiin perustella yleinen sääntö siitä, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely olisi ehdottoman luottamuksellinen. Kantajan mukaan komissio ei myöskään voi kieltää tiedonsaantia jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvistä asiakirjoista ilmoittamatta tapauskohtaisesti niitä pakottavia syitä, joiden vuoksi tiedonsaanti asiakirjoista olisi omiaan vaikeuttamaan julkisen edun turvaamista.

41 Kantaja katsoo, että toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen vetoaminen riidanalaisessa päätöksessä ei täytä käytännesäännöissä asetettuja edellytyksiä. Kantajan mielestä komissio on ainoastaan väittänyt, että kyseiset asiakirjat koskevat sen sisäistä päätöksentekoa, ilman että komissio olisi punninnut omia etujaan ja kantajan oikeutta kyseisiä asiakirjoja koskevaan tiedonsaantiin. Lisäksi kantaja katsoo, että koska kyseiset asiakirjat koskevat lokakuussa 1992 loppuun käsiteltyä asiaa, ainoastaan poikkeukselliset olosuhteet voisivat oikeuttaa komission edelleen vetoamaan tähän poikkeukseen. Kantaja korostaa myös, että komissio ei ole esittänyt "pakottavia syitä", vaikka oikeuskäytännössä sitä edellytetään (em. asia Zwartveld ym., määräyksen 11 ja 12 kohta).

42 Ruotsin hallitus myöntää, että komissiolla on tiettyä harkintavaltaa vedotessaan toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen, mutta huomauttaa, että intressit on punnittava erikseen ja jokaisen asiakirjan osalta tapauskohtaisesti. Ruotsin hallitus muistuttaa kuitenkin, että kantaja pyysi saada tutustua sekä niihin asiakirjoihin, jotka koskevat Irlannin

mahdollista yhteisön oikeuden rikkomista että asiakirjoihin, jotka koskevat rakennerahastojen varojen käyttämistä Mullaghmoren hankkeeseen. Se, että kantaja ei ole saanut ainoatakaan asiakirjaa, osoittaa Ruotsin hallituksen mukaan, että komissio ei ole punninnut intressejä jokaisen asiakirjan osalta.

43 Komissio kiistää viitanneensa virheellisesti riidanalaisessa päätöksessä käytännesäännöissä mainittuihin poikkeuksiin. Komissio toteaa ensin, että käytännesäännöissä mainittujen tiettyjen poikkeusten pakottavuus seuraa sääntöjen sanamuodosta, jonka mukaan "toimielimien on kieltäydyttävä sellaisten asiakirjojen luovuttamisesta, joiden paljastuminen voi vaikeuttaa — —". Julkisen edun turvaamiseen perustuva poikkeus kuuluu komission mukaan näihin "pakottaviin poikkeuksiin".

44 Käytännesääntöjen sanamuodosta ilmenee komission mukaan siis, että kun on olemassa vaara, että asiakirjojen luovuttaminen vaikeuttaa julkisen edun turvaamista, poikkeusta on välttämättä sovellettava ja komission on kiellettävä tiedonsaanti kyseisistä asiakirjoista. Komissio lisää, että tällaiset "pakottavat poikkeukset" ovat itsessään pakottavia syitä. Komissio huomauttaa vielä, että käytännesäännöissä annetaan esimerkkejä erilaisista eduista, joita on suojattava.

45 Komissio täsmentää, että sen ja jäsenvaltioiden suhde jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä kuuluu perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisen lojaalin yhteistyön velvollisuuden piiriin. Tällainen yhteistyö auttaa osapuolia käymään neuvotteluja sovintoratkaisun saavuttamiseksi. Nyt kyseessä olevassa tapauksessa on nimenomaan kyse suorasta ja avoimesta mielipiteiden vaihdosta, jonka perusteella oli mahdollista päätyä kompromissiin Irlannin viranomaisten kanssa. Komissio katsoo siten, että tiedonsaanti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvistä asiakirjoista on kiellettävä, kun otetaan huomioon käytännesäännöissä edellytetty julkisen edun turvaaminen.

46 Komission mukaan sitä ei siis voida syyttää Mullaghmoren tapaukseen liittyvien erityispiirteiden sivuuttamisesta, koska mahdollista jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskeva tutkinta kuuluu automaattisesti julkisen edun turvaamiseen perustuvan poikkeuksen alaan ja koska näin ollen poikkeuksen soveltamista ei tarvitse perustella jokaisen tutkimuksen osalta erikseen.

47 Komissio huomauttaa myös, että vaikka aikaa on kulunut Mullaghmoren tapauksen käsittelyn lopettamisesta lokakuussa 1992, tämä ei estä vetoamasta julkisen edun turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen. Komissio katsoo näet, että vaikka asian käsittelyssä ei tehty minkäänlaisia päätöksiä, Irlannin viranomaiset olivat sidottuja antamiinsa takeisiin perustamissopimuksen 5 artiklassa määrätyn lojaalin yhteistyön velvollisuuden perusteella. Lisäksi komissio muistuttaa, että Mullaghmoren tapaus oli tuolloin vielä tuomioistuinkäsittelyssä, koska edellä mainitusta asiassa C-325/94 P, An Taisce ja WWF UK vastaan komissio, 23.9.1994 annetusta tuomiosta tehty valitus oli edelleen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä (em. asia An Taisce ja WWF UK v. komissio).

48 Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat myös, että käytännesääntöjen sanamuodosta ilmenee selvästi, että julkisen edun turvaamiseen perustuva poikkeus on pakottava ja että näin ollen komission on kiellettävä tiedonsaanti sen hallussa olevista asiakirjoista, jos niistä annettu tieto voi vaikeuttaa julkisen edun turvaamista. Näiden kahden jäsenvaltion hallitukset vahvistavat lisäksi, että on tarpeen luoda molemminpuolisen luottamuksen ilmapiiri niiden keskustelujen aikana, jotka edeltävät mahdollista jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevaa menettelyä. Nämä hallitukset katsovat, että on yhteisön edun mukaista sallia se, että komissio keskustelee jäsenvaltioiden mahdollisista yhteisön oikeuden rikkomisista ehdottoman luottamuksellisesti saadakseen aikaan sovintoratkaisun. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan pelkästään se mahdollisuus, että annettaisiin myöhemmin tieto asiakirjoista, riittäisi vahingoittamaan tätä luottamuksen ilmapiiriä, joten asian käsittelyn lopettaminen ei tarkoita sitä, etteikö tätä poikkeusta voitaisi soveltaa.

49 Komissio puolestaan korostaa voida-verbin käyttämistä toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen perustuvan poikkeuksen sanamuodossa, ja toteaa, että komissiolla on tässä tapauksessa harkintavalta. Lisäksi komissio huomauttaa, että riidanalaisen päätöksen sanamuodosta ilmenee selvästi, että sen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaaminen ei liity sisäiseen menettelyyn tai hallinnolliseen päätöksentekomenettelyyn vaan lähes tuomioistuinkäsittelyn tyyppiseen erityismenettelyyn eli jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevaan tarkasteluun ja tutkintaan, joihin liittyy yhteisön ja tutkinnan kohteena olevan jäsenvaltion välisiä yhteydenottoja. Koska komission päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuus perustuu samoihin seikkoihin kuin julkisen edun turvaamisen vuoksi tehty poikkeus, komissio katsoo, että sen oikeus vedota ensimmäiseen poikkeukseen on täsmälleen sama kuin sen oikeus vedota jälkimmäiseen poikkeukseen. Lisäksi komissio kiistää Ruotsin hallituksen väitteen ja korostaa, että jos sillä olisi velvollisuus perustella luottamuksellisuuteen perustuvan poikkeuksen soveltaminen jokaisen asiakirjan sisällön mukaan, poikkeuksella ei olisi enää merkitystä.

— Perustamissopimuksen 190 artiklan rikkominen

50 Kantaja väittää, että riidanalainen päätös ei täytä perustamissopimuksen 190 artiklassa määrättyä riittävien perustelujen vaatimusta, koska päätöksessä on esitetty ainoastaan pelkkiä yleisiä toteamuksia, joissa ei oteta huomioon asian erityispiirteitä. Kantaja vetoaa uudelleen siihen, ettei päätöksessä ole todettu "pakottavia syitä", jotka voisivat oikeuttaa komission kieltäytymisen, eikä punnittu kyseessä olevia etuja.

51 Ruotsin hallitus huomauttaa, että riidanalaisessa päätöksessä ei ilmaista syitä, jotka oikeuttaisivat kaikkia yksittäisiä asiakirjoja koskevan tiedonsaantikiellon. Se katsoo lisäksi, että riidanalaisen päätöksen sanamuodosta ei ilmene selvästi poikkeus, johon kaikkia yksittäisiä asiakirjoja koskeva tiedonsaantikielto perustuu.

52 Komissio vastaa, että riidanalaisessa päätöksessä ilmaistaan selvästi ne oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin päätös perustuu. Komissio väittää, että kantajan toisen kanneperusteensa tueksi esittämät perustelut perustuvat virheelliseen käsitykseen perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätystä velvollisuudesta siltä osin kuin perusteluilla halutaan kiistää päätöksen perustelujen riittävyyden sijasta päätöksen pätevyys.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

53 Ensiksi lienee tarpeen määritellä yhtäältä, millainen oikeudellinen toimi on päätös 94/90, jonka 1 artiklassa hyväksytään käytännesäännöt, ja toisaalta käytännesääntöihin sisältyvien poikkeusten ulottuvuus.

54 Aluksi on huomattava, että päätös 94/90 on komission vastaus Eurooppaneuvoston vaatimuksiin toteuttaa yhteisön tasolla useimpien jäsenvaltioiden lainsäädännössä kansalaisille annettu oikeus tiedonsaantiin viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista. Koska yhteisön lainsäätäjä ei ole säätänyt yleistä säännöstöä yhteisön toimielinten hallussa olevien asiakirjojen julkisuudesta, on toimielinten tehtävänä sisäisen toimintansa järjestämistä koskevan toimivaltansa rajoissa ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin siten, että asiakirjapyynnöt käsitellään — ja niihin vastataan — hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla (ks. asia C-58/94, Alankomaat v. komissio, tuomio 30.4.1996, Kok. 1996, s. I-2169, 34—37 kohta, joka koskee vastaavaa neuvoston tekemää päätöstä [yleisön oikeudesta tutustua neuvoston asiakirjoihin 20 päivänä joulukuuta 1993 tehty neuvoston päätös 93/731/EY, EYVL L 340, s. 43]).

55 Tehdessään päätöksen 94/90 komissio ilmaisi kansalaisille, jotka haluavat tutustua komission hallussa oleviin asiakirjoihin, että heidän pyyntönsä käsitellään niitä koskevien menettelyjen, edellytysten ja poikkeusten mukaisesti. Päätös 94/90 on

siis toimi, jolla voidaan luoda yksityisille oikeuksia, joita komission on kunnioitettava, vaikkakin tässä päätöksessä mainitaan todellisuudessa velvollisuuksia, jotka komissio on vapaaehtoisesti itselleen asettanut sisäisen toimintansa järjestämiseksi.

56 Lisäksi on täsmennettävä käytännesäännöissä mainittujen poikkeusten ulottuvuutta. Tältä osin on huomattava, että kun on vahvistettu pääperiaate ja siihen poikkeuksia, poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti siten, ettei pääperiaatetta loukata. Tässä tapauksessa komission asiakirjoihin tutustumisen kiellon perusteluja, jotka on otettu käytännesäännöissä mainituista poikkeuksista, on tulkittava siten, ettei niillä tehdä mahdottomaksi komission vastauksessa Eurooppaneuvoston vaatimuksiin ilmaistua avoimuuden tavoitteen toteuttamista (ks. edellä 2 ja 54 kohta).

57 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa kuitenkin, että komissiota koskevaan asiakirjajulkisuuden periaatteeseen on kahdenlaisia poikkeuksia, jotka mainitaan käytännesäännöissä ja jotka ovat myös sopusoinnussa päätöksen 93/731/EY 4 artiklan kanssa.

58 Ensimmäisen poikkeuksien ryhmän sanamuoto on pakottava, ja sen mukaan "toimielimien 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)" (ks. edellä 9 kohta). Tästä seuraa, että komissiolla on velvollisuus kieltää tiedonsaanti asiakirjoista, jotka kuuluvat jonkin tässä ensimmäisessä ryhmässä mainitun poikkeuksen alaan, kunhan näytetään, että

tällaisesta poikkeuksesta on kyse (ks. päätöksen 93/731/EY vastaavien säännösten osalta asia T-194/94, Carvel ja Guardian Newspapers v. neuvosto, tuomio 19.10.1995, Kok. 1995, s. II-2765, 64 kohta).

59 Sitä vastoin toisen poikkeuksien ryhmän sanamuoto jättää harkinnanvaraa; sen mukaan komissio voi "kieltäytyä asiakirjojen luovuttamisesta myös toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseksi" (ks. edellä 9 kohta). Tästä seuraa, että komissiolla on harkintavalta hylätä tarvittaessa pyyntö saada tutustua sen päätöksentekoon liittyviin asiakirjoihin. Komission on kuitenkin käytettävä harkintavaltaansa siten, että se todellisuudessa punnitsee yhtäältä kansalaisen intressin saada tutustua asiakirjoihin ja toisaalta toimielimen mahdollisen intressin varmistaa päätöksentekomenettelynsä luottamuksellisuus (ks. päätöksen 93/731/EY vastaavien säännösten osalta em. asia Carvel ja Guardian Newspapers v. neuvosto, tuomion 64 ja 65 kohta).

60 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että erottelu näiden kahden käytännesäännöissä mainitun poikkeuksien ryhmän välillä johtuu eduista, joita poikkeuksien ryhmillä pyritään turvaamaan. Ensimmäiseen ryhmään on koottu "pakottavat poikkeukset", joilla suojataan kolmansien etuja tai julkista etua yleisesti tapauksissa, joissa asianomaisen toimielimen antama tieto tietyistä asiakirjoista saattaisi vahingoittaa henkilöitä, jotka voisivat laillisesti kieltäytyä antamasta tietoa näistä asiakirjoista, jos ne olisivat heidän hallussaan. Sitä vastoin toinen poikkeuksien ryhmä koskee toimielimen sisäistä päätöksentekoa ja ainoastaan toimielimen etu voi tulla kyseeseen.

61 Tähän on lisättävä, että komissiolla on oikeus vedota sekä ensimmäiseen että toiseen ryhmään kuuluviin poikkeuksiin samanaikaisesti kieltääkseen tiedonsaannin hallussaan olevista asiakirjoista, koska päätöksessä 94/90 ja siihen sisältyvissä käytännesäännöissä ei kielletä komissiota tekemästä näin. Ei ole syytä katsoa, etteikö sellaista tilannetta voisi syntyä, jossa komission antama tieto tietyistä asiakirjoista voisi vahingoittaa yhtä aikaa sekä ensimmäisellä poikkeusten ryhmällä suojattuja etuja että komission intressiä säilyttää päätöksentekomenettelynsä luottamuksellisuus.

62 Nämä seikat huomioon ottaen toiseksi on tutkittava, voivatko asiakirjat, jotka liittyvät mahdollisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen tutkintaan, joka voi johtaa perustamissopimuksen 169 artiklan mukaiseen menettelyyn, täyttää vaadittavat edellytykset, jotta komissio voisi vedota julkisen edun turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen, joka kuuluu käytännesäännöissä mainittuun ensimmäiseen poikkeusten ryhmään.

63 Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että jäsenvaltioilla on oikeus tällaisissa tapauksissa odottaa komissiolta luottamuksellisuutta, ja sen vuoksi on julkisen 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.

64 On kuitenkin täsmennettävä, että komissio ei voi vedota pelkästään jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn mahdollisuuteen perustellakseen julkisen edun turvaamisella kaikkia kansalaisen pyynnössä tarkoitettuja asiakirjoja koskevan tiedonsaantikiellon. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo nimittäin, että komission on osoitettava vähintäänkin asiakirjaryhmittäin ne syyt, joiden vuoksi se katsoo, että sille osoitetussa pyynnössä mainitut asiakirjat liittyvät mahdolliseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, ja sen on täsmennettävä, mistä kyseisissä asiakirjoissa on kysymys, ja erityisesti, koskevatko ne tutkinta- ja tarkastustoimia, joita jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen edellyttää.

65 Edellisessä kohdassa mainittu velvollisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että komission olisi jokaisessa tapauksessa jokaisen asiakirjan osalta esitettävä ne "pakottavat syyt", joiden vuoksi julkisen edun turvaamiseen perustuva poikkeus olisi perusteltu, sillä silloin vaarantuisi kyseisen poikkeuksen päätehtävä, joka seuraa suojeltavan julkisen edun sisällöstä ja poikkeuksen pakottavuudesta. Saattaisi nimittäin olla mahdotonta osoittaa syyt, joiden vuoksi tietyn asiakirjan luottamuksellisuus olisi perusteltua, ilman että asiakirjan sisältö paljastuisi, jolloin poikkeuksen päätarkoitus ei toteutuisi.

66 Kolmanneksi on tutkittava, täyttääkö riidanalainen päätös perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyn perusteluvelvollisuuden. Tältä osin on ensin huomattava, että yksittäistapauksia koskevien päätösten perusteluvelvollisuudella on kaksi tavoitetta: antaa asianomaisille tieto toteutettujen toimenpiteiden perusteluista, jotta he voisivat puolustaa oikeuksiaan, ja antaa yhteisöjen tuomioistuimille mahdollisuus valvoa päätöksen laillisuutta (ks. erityisesti asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395, 15 kohta ja asia T-85/94, Branco v. komissio, tuomio 12.1.1995, Kok. 1995, s. II-45, 32 kohta).

67 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo lisäksi, että komission pääsihteeri käyttää riidanalaisessa päätöksessä samanaikaisesti poikkeusta, jolla suojataan toimielimen intressiä säilyttää päätöksentekomenettelynsä luottamuksellisuus, ja poikkeusta, jolla suojataan julkista etua, perustellakseen antamansa kaikkia kantajan pyynnöissä tarkoitettuja asiakirjoja koskevan tiedonsaantikiellon sekä PO XVI:n että PO XI:n osalta erottelematta näiden pääosastojen hallussa olevia erilaisia asiakirjoja. Lisäksi komission pääsihteeri vahvistaa riidanalaisessa päätöksessä kantajan riitauttamat kiellot eli yhtäältä PO XVI:n kiellon, joka perustuu ainoastaan toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen (ks. edellä 16 kohta) ja toisaalta PO XI:n kiellon, joka perustuu sekä julkisen edun turvaamiseen että toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen (ks. edellä 15 kohta). Jotta voitaisiin todeta, täyttävätkö riidanalaisen päätöksen perustelut perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyt vaatimukset, on syytä tutkia vaatimusten sisältöä yhdessä PO XVI:n 24.11.1994 päivätyn kirjeen (ks. edellä 16 kohta) ja PO XI:n 17.11.1994 päivätyn kirjeen (ks. edellä 15 kohta) kanssa.

68 PO XVI:n hallussa olevia asiakirjoja koskevaan kantajan tiedonsaantipyyntöön annetun kieltävän vastauksen osalta on todettava, että julkisen edun turvaamiseen perustuvaa poikkeusta koskevan yleisen maininnan lisäksi riidanalaisessa päätöksessä vahvistettiin PO XVI:n 24.11.1994 päivätyn kirjeen sisältö. Tässä kirjeessä PO XVI vetosi ainoastaan toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen.

69 Koska komissio riidanalaisessa päätöksessään ainoastaan vahvisti PO XVI:n 24.11.1994 päivätyn kirjeen sisällön täsmentämättä sitä, että julkisen edun turvaamiseen perustuvaa poikkeusta koskevalla yleisellä maininnalla tarkoitettiin myös kantajan PO XVI:lle esittämässä pyynnössä mainittuja asiakirjoja, ja täsmentämättä tämän pääosaston hallussa olevien asiakirjojen ja mahdollisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisen välistä yhteyttä, tästä on tehtävä se johtopäätös, että riidanalaisessa päätöksessä olevaa tiedonsaantikieltoa on perusteltu ainoastaan toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen perustuvalla poikkeuksella, sellaisena kuin se on esitetty PO XVI:n 24.11.1994 päivätyssä kirjeessä.

70 Riidanalaisesta päätöksestä ja PO XVI:n 24.11.1994 päivätystä kirjeestä ei käy myöskään ilmi, että komissio olisi noudattanut käytännesäännöissä mainittua velvollisuuttaan punnita tosiasiallisesti kyseessä olevat intressit (ks. edellä 59 kohta), koska sekä riidanalaisessa päätöksessä että PO XVI:n 24.11.1994 päivätyssä kirjeessä mainitaan kantajan pyynnön hylkäämisen perusteeksi ainoastaan toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen perustuva poikkeus vertailematta millään lailla kyseessä olevia intressejä keskenään.

71 Komissio ei myöskään voi tässä vaiheessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa väittää, kuten se on tehnyt 18.7.1996 päivätyssä kirjeessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kysymykseen antamassaan vastauksessa (ks. edellä 24 kohta), että kaikki kyseessä olevat asiakirjat, PO XVI:n hallussa olevat asiakirjat mukaan lukien, kuuluisivat julkisen edun turvaamiseen perustuvan poikkeuksen alaan, koska riidanalaisessa päätöksessä viitataan nimenomaisesti PO XVI:n 24.11.1994 päivättyyn kirjeeseen, jossa ei mainita julkisen edun turvaamiseen perustuvaa poikkeusta.

72 Tästä seuraa, että PO XVI:n hallussa olevia asiakirjoja koskevan kantajan pyynnön osalta riidanalaisen päätöksen perustelut eivät täytä perustamissopimuksen 190 artiklassa määrättyjä vaatimuksia ja että päätös on siis tämän vuoksi kumottava.

73 PO XI:n hallussa olevia asiakirjoja koskevaan kantajan tiedonsaantipyyntöön annetun kieltävän vastauksen osalta on todettava, että sekä riidanalaisessa päätöksessä että PO XI:n 17.11.1994 päivätyssä kirjeessä, jonka sisältö vahvistettiin riidanalaisella päätöksellä (ks. edellä 20 kohta), vedotaan sekä toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen että julkisen edun turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen, mitä ei sinänsä ole pidettävä käytännesääntöjen vastaisena (ks. edellä 61 kohta).

74 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa kuitenkin aluksi, että vaikka komissio tosin esittää riidanalaisessa päätöksessään yleisin sanankääntein syyt, joiden vuoksi se katsoo, että asiassa on sovellettava julkisen edun turvaamiseen perustuvaa poikkeusta niiden asiakirjojen osalta, jotka liittyvät yhteisön oikeuden mahdollisen rikkomisen tutkimiseen, joka voi johtaa perustamissopimuksen 169 artiklan mukaiseen menettelyn aloittamiseen, komissio ei ole kuitenkaan osoittanut edes asiakirjatyypeittäin syitä, joiden vuoksi se katsoo, että kaikki kantajan PO XI:lle esittämässä pyynnössä tarkoitetut asiakirjat liittyvät jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn mahdolliseen aloittamiseen (ks. edellä 64 kohta).

75 Lisäksi on todettava, että myöskään PO XI ei ole 17.11.1994 päivätyssä kirjeessään osoittanut edes asiakirjatyypeittäin syitä, joiden vuoksi se katsoo, että kaikki siltä pyydetyt asiakirjat kuuluvat julkisen edun turvaamiseen perustuvan poikkeuksen alaan. Pääosasto on nimittäin ainoastaan todennut, että "pyytämiinne asiakirjoihin sovelletut poikkeukset ovat julkisen edun turvaaminen (erityisesti tarkastus tai tutkinta) ja komission päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaaminen. Pyytämänne asiakirjat koskevat valitusten tutkintaa ja komission sisäistä päätöksentekoa" (ks. edellä 15 kohta).

76 Lopuksi on todettava, että kun komissio on jättänyt ilmoittamatta riidanalaisessa päätöksessään ja PO XI:n 17.11.1994 päivätyssä kirjeessä, että kaikki kantajan PO XI:lle osoittamassa pyynnössä tarkoitetut asiakirjat kuuluvat julkisen edun turvaamiseen perustuvan poikkeuksen alaan ja kun komissio on samanaikaisesti

vedonnut toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen, kantaja ei ole voinut sivuuttaa sitä mahdollisuutta, että siltä kiellettiin tiedonsaanti osasta PO XI:n hallussa olevista asiakirjoista ainoastaan sillä perusteella, että ne kuuluvat toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen perustuvan poikkeuksen alaan. Kantaja ja niin muodoin ei myöskään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi todeta riidanalaisen päätöksen sisällöstä eikä PO XI:n 17.11.1994 päivätyn kirjeen sisällöstä, onko komissio noudattanut käytännesäännöissä mainittua velvollisuuttaan punnita tosiasiallisesti kyseessä olevat intressit (ks. edellä 59 kohta), koska sekä päätöksessä että kirjeessä vedotaan toimielimen päätöksentekomenettelyn luottamuksellisuuden turvaamiseen perustuvaan poikkeukseen vertailematta millään lailla kyseessä olevia intressejä keskenään.

77 Tästä seuraa, että kantajan PO XI:lle osoittaman tiedonsaantipyynnön osalta riidanalainen päätös ei täytä perustamissopimuksen 190 artiklassa määrättyjä perusteluvaatimuksia ja että päätös on siis tämän vuoksi kumottava.

78 Näistä syistä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että kanne on perusteltu ja riidanalainen päätös on kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

79 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan hävinnyt osapuoli velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on kantajan vaatimuksen mukaisesti velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan mukaan ne jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen Ruotsin kuningaskunnan, joka tukee väliintulijana kantajan vaatimuksia, sekä Ranskan tasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan, jotka tukevat väliintulijoina vastaajan vaatimuksia, on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu neljäs jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kumotaan komission 2.2.1995 tekemä päätös, jolla se on kieltäytynyt antamasta kantajalle tilaisuutta tutustua komission asiakirjoihin, jotka liittyvät Mullaghmoreen (Irlanti) luonnon tarkkailemista varten rakennettavan vierailukeskuksen rakennushankkeen tutkimiseen.

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

3) Ruotsin kuningaskunta, Ranskan tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä maaliskuuta 1997.

H. Jung K. Lenaerts

kirjaaja laajennetun neljännen jaoston puheenjohtaja