



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
5 päivänä joulukuuta 2019¹

Asia C-560/18 P

**Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych
vastaan**

Euroopan komissio

Valitus – Oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten asiakirjoihin – Asetus (EY) N:o 1049/2001 – Vireillä olevaa jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä koskevat asiakirjat – Direktiiviin 98/34/EY perustuvassa ilmoitusmenettelyssä annetut yksityiskohtaiset lausunnot – Tutustumisoikeuden epääminen – 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu poikkeus – Pyydettyjen asiakirjojen luovuttaminen unionin yleisessä tuomioistuimessa käytävän menettelyn aikana – Lausunnon antamisen raukeamista koskeva määräys – Oikeussuojan tarpeen säilyminen

I Johdanto

1. Lakkaako tietyn kaupallisen toimialan toiminnanharjoittajien etuja edustavan järjestön oikeussuojan tarve, kun asiakirjat, joiden osalta Euroopan komissio oli evännyt siltä tutustumisoikeuden, luovutetaan sille Euroopan unionin yleisessä tuomioistuimessa käytävän oikeudenkäynnin aikana?
2. Mitkä ovat ne seikat, joiden unionin yleisen tuomioistuimen on todettava toteutuvan, jotta se voi tehdä päätöksen lausunnon antamisen raukeamisesta ja sulkea siten pois valittajan oikeussuojan tarpeen säilymisen?
3. Onko arviointi siitä, onko todennäköistä, että väitetty lainvastaisuus, joka muodostuu tiettyjä asiakirjoja koskevan tutustumisoikeuden epäämisestä, toistuu tulevaisuudessa, tehtävä abstraktisti suhteessa mihin tahansa samaan oikeussääntöön perustuvaan epäämiseen, vai konkreettisesti siten, että siinä otetaan huomioon kyseisen tilanteen subjektiiviset ja objektiiviset ominaispiirteet?
4. Nämä ovat pääpiirteissään nyt tarkasteltavan asian taustalla olevat oikeudelliset kysymykset. Asiassa on kyse pelikoneiden valmistajien, jälleenmyyjien ja operaattorien etuja valvovan järjestön unionin tuomioistuimeen tekemästä valituksesta, jossa se vaatii kumottavaksi määräystä, jonka unionin yleinen tuomioistuin antoi lausunnon antamisen raukeamisesta sillä perusteella, että kyseisen järjestön oikeussuojan tarve oli lakannut.
5. Valittaja on esittänyt valituksensa tueksi viisi valitusperustetta, mutta tässä ratkaisuehdotuksessa rajoitun unionin tuomioistuimen pyynnön mukaisesti tarkastelemaan ensimmäiseen valitusperusteeseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä.

¹ Alkuperäinen kieli: italia.

6. Rajattuani oikeudenkäynnin kohteen tarkastelen unionin tuomioistuimen oikeussuojan tarvetta koskevaa oikeuskäytäntöä ja sovellan siinä ilmaistuja periaatteita nyt tarkasteltavaan asiaan.

7. Pyrin erityisesti selventämään, että oikeussuojan tarpeen säilyminen asiakirjoihin tutustumista koskevassa asiassa sen jälkeen, kun kyseiset asiakirjat on luovutettu, on täysin poikkeuksellinen ja rajoittuu vain nimenomaisiin tilanteisiin, jotka unionin tuomioistuin on aivan vastikäänkin palauttanut mieleen tuomiossaan *ClientEarth v. komissio*, C-57/16 P.²

8. Lopuksi esitän johtopäätöksenäni, ettei nyt tarkasteltavassa asiassa ole kyse näistä nimenomaisista tilanteista eikä unionin yleinen tuomioistuin siten tehnyt oikeudellista virhettä antaessaan määräyksen lausunnon antamisen raukeamisesta, joten ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Asetus N:o 1049/2001

9. Asetuksen (EY) N:o 1049/2001³ johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tämän asetuksen tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määritellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset EY:n perustamissopimuksen 255 artiklan 2 kohdan mukaisesti.”

10. Saman asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi pääsääntöisesti oltava yleisön tutustuttavissa. Tiettyjä yleisiä ja yksityisiä etuja olisi kuitenkin suojattava poikkeussäännöksin. Toimielimillä olisi oltava mahdollisuus suojata sisäisiä keskustelujaan ja neuvottelujaan silloin, kun se on välttämätöntä, jotta voidaan turvata toimielinten kyky hoitaa tehtäviään.

– –”

11. Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Asiakirjoihin tutustumiseen oikeutetut ja soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

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

12. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan, jonka otsikko on ”Poikkeukset”, 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

² Tuomio 4.9.2018, *ClientEarth v. komissio* (C-57/16 P, EU:C:2018:660).

³ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL 2001, L 145, s. 43).

- tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suoja;
- tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suoja;

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

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

– –”

III Asian tausta, oikeudenkäynti unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen määräys

A Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettua kannetta edeltäneet tosiseikat

13. Komissio lähetti 20.11.2013 Puolan tasavallalle jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2013/4218 yhteydessä SEUT 258 artiklan mukaisen virallisen huomautuksen, jossa se kehotti Puolaa saattamaan rahapelipalveluja koskevan kansallisen lainsäädäntönsä unionin oikeussäännöissä määriteltujen perusvapauksien mukaiseksi.

14. Puolan tasavalta ilmoitti vastauksessaan, jonka komissio vastaanotti 3.3.2014, että se aikoi antaa teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin⁴ perustuvan lakiesityksen, jolla oli tarkoitus muuttaa rahapelejä koskevaa Puolan lakia.

15. Puolan tasavalta antoi 5.11.2014 direktiivin 98/34 8 artiklan mukaisesti komissiolle tiedoksi vastauksessa mainitsemansa lakiesityksen.⁵

16. Tämän menettelyn yhteydessä komissio (3.2.2015) ja Maltan tasavalta (6.2.2015) antoivat kummatkin direktiivin 98/34 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun yksityiskohtaisen lausunnon tiedoksi annetusta lakiesityksestä.

17. Viihdekäyttöön tarkoitettujen automaattien valmistajien, jälleenmyyjien ja operaattorien puolalainen etujärjestö, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych (jäljempänä Igpour), pyysi 17.2.2015 saada tutustua komission ja Maltan tasavallan antamiin lausuntoihin asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdan nojalla.

18. Tilanteen arvioituaan komissio kieltäytyi 10.3.2015 antamasta pyydettyjä asiakirjoja Igpourin tutustuttaviksi.

19. Näin ollen Igpour pyysi komissiota 16.4.2015 tarkistamaan asiakirjoihin tutustumista koskevaa kantaansa asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

20. Komissio hylkäsi 12.6.2015 tekemällään päätöksellä Igpourin uudistetun hakemuksen siltä osin kuin se koski komission omaa yksityiskohtaista lausuntoa. Lisäksi se hylkäsi 17.7.2015 uudistetun hakemuksen siltä osin kuin se koski Maltan tasavallan antamaa yksityiskohtaista lausuntoa.⁶

4 EYVL 1998, L 204, s. 37. Muutettu 9.9.2015 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2015/1535.

5 Komissio antoi lakiesitykselle viitenumeron 2014/537/PL.

6 Riidanalaisten päätösten rekisteröintiviite oli GESTDEM 2015/1291.

21. Riidanalaisissa päätöksissä komissio perusteli päätöstään kieltäytyä Igpourin pyytämien asiakirjojen luovuttamisesta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannella luetelmakohdalla. Komissio täsmensi, että asianomaisten asiakirjojen luovuttaminen olisi vahingoittanut ”tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten” suojaa jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn 2013/4218 yhteydessä, koska pyydetty lausunnot liittyvät erottamattomasti kyseiseen menettelyyn.

B Asian käsittelyn vaiheet unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen määräys

22. Komission kieltäytymisen johdosta Igpour toimitti 1.9.2015 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon kanteen, jossa se vaati päätösten GESTDEM 2015/1291 kumoamista.

23. Kyseisessä menettelyssä hyväksyttiin Ruotsin kuningaskunnan väliintulohakemus, jossa tämä pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen Igpourin vaatimuksia, ja Puolan tasavallan väliintulohakemus, jossa tämä pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.

24. Istunnossa, joka pidettiin 28.9.2017, asianosaiset ja muut osapuolet esittivät suullisia huomautuksia ja vastasivat unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.

25. Komissio vaati 6.3.2018 toimittamassaan kirjelmässä unionin yleistä tuomioistuinta toteamaan, että Igpourin kanne oli jäänyt vaille kohdetta, koska komissio oli rikkomusmenettelyn 2013/4218 päätyttyä päättänyt antaa riidanalaiset kaksi asiakirjaa kantajan tutustuttaviksi. Samassa kirjelmässä komissio vaati, että Igpour veloitettaisiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin päätti 14.3.2018 antamallaan määräyksellä aloittaa suullisen käsittelyn uudelleen ja kehotti asianosaisia ottamaan kantaa lausunnon antamisen raukeamisesta koskevaan komission vaatimukseen.

27. Igpour kiisti huomautuksissaan menettäneensä oikeussuojan tarpeensa, kun taas Puolan tasavalta totesi huomautuksissaan vain, ettei se vastustanut komission vaatimusta. Ruotsin kuningaskunta ei esittänyt vaatimukseen liittyviä huomautuksia.

28. Unionin yleinen tuomioistuin antoi 10.7.2018 määräyksen,⁷ jossa se päätti lausunnon antamisen raukeamisesta ja velvoitti kunkin osapuolen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

29. Päätöksensä perusteluksi unionin yleinen tuomioistuin esitti, että kun huomioon otettiin oikeudenkäynnin kohteena olleen tilanteen erityispiirteet, oli epätodennäköistä, että nyt tarkastellun tapauksen kaltainen tilanne toistuisi tulevaisuudessa, ja näin ollen se katsoi, ettei Igpourilla enää pyydettyjen asiakirjojen luovuttamisen jälkeen ollut oikeussuojan tarvetta.

30. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että vastustaessaan komission vaatimusta lausunnon antamisen raukeamisesta Igpour viittasi ainoastaan yleisluontoiseen mahdollisuuteen nostaa myöhemmin vahingonkorvauskanne mutta ei kuitenkaan täsmentänyt, että se tosiasiallisesti aikoi nostaa sellaisen.

⁷ Määräys 10.7.2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych v. komisjo (T-514/15, ei julkaistu, EU:T:2018:500).

C Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset

31. Igpour vaati unionin tuomioistuimeen 3.9.2018 toimittamassaan valituksessa, että unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen lausunnon antamisen raukeamisesta antaman määräyksen sekä riidanalaiset päätökset, joilla valittajalta evättiin oikeus tutustua komission ja Maltaan tasavallan esittämiin yksityiskohtaisiin lausuntoihin ilmoitusmenettelyn 2014/537/PL yhteydessä. Lisäksi Igpour vaati, että komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32. Toissijaisesti Igpour vaati, että asia palautetaan unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi asiakysymyksen ratkaisemista ja oikeudenkäyntikuluista lausumista varten.

33. Ruotsin kuningaskunta vaati unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen määräyksen ja riidanalaiset päätökset.

34. Komissio sen sijaan vaati, että valitus oli hylättävä ja valittaja oli veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Valituksen tarkastelu

35. Igpour esittää valituksensa tueksi viisi valitusperustetta.

36. Ensimmäinen valitusperuste voidaan jakaa kahteen osaan ja Igpour väittää siinä, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen (valituksenalaisen määräyksen 30 ja 32 kohta) yhtäältä, koska se piti epätodennäköisenä sitä, että valittajan väittämä lainvastaisuus voisi toistua tulevaisuudessa, ja katsoi niin ollen, ettei valittajalla pyydettyjen asiakirjojen luovuttamisen jälkeen ollut intressiä oikeudenkäynnin jatkamiseen; ja toisaalta, koska se tätä arviota tehdessään katsoi, että merkityksellinen kysymys oli se, voiko oikeudenkäynnin kohteena olleen kaltainen tilanne toteutua tulevaisuudessa, eikä se, soveltaako komissio asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta tulevaisuudessa samalla tavalla muissa asiakirjojen tutustuttavaksi antamista koskeissa tapauksissa.

37. Toisessa valitusperusteessaan valittaja katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se valituksenalaisen määräyksen 33 kohdassa totesi, että päätös menettelyn päättämisestä ilman tuomiota ei mahdollista sitä, että komissio vapautuu tehokkaasta tuomioistuinvalvonnasta.

38. Kolmannessa valitusperusteessaan Igpour väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se valituksenalaisen määräyksen 34 kohdassa totesi, ettei menettelyn keskeyttämisestä ilman tuomion antamista aiheutuisi Igpourille perusteetonta taakkaa, jos tämä joutuisi myöhemmin nostamaan komissiota vastaan vahingonkorvauskanteen.

39. Neljäs valitusperuste koskee unionin yleisen tuomioistuimen väitettyä oikeudellista virhettä, kun se valituksenalaisen määräyksen 34 kohdassa katsoi, ettei Igpourin tai sen jäsenten riidanalaisista päätöksistä aiheutuneista vahingoista esittämistä korvausvaatimuksista ollut tarpeen lausua, koska Igpour ei ollut täsmentänyt, oliko sen vahingonkorvauskanteen nostamista koskeva aikomus pelkästään hypoteettinen, koska se ei ollut perustanut vaatimustaan täsmälliseen, nimenomaiseen ja luotettavaan näyttöön ja koska se ei ollut esittänyt näyttöä riidanalaisista päätöksistä aiheutuneesta vahingosta.

40. Viidennessä valitusperusteessaan Igpour katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se valituksenalaisen määräyksen 34 kohdassa katsoi, ettei Igpourilla ollut intressiä oikeudenkäynnin jatkamiseen, vaikka riidanalaisien päätösten kumoaminen oli tarpeen sille toimialajärjestönä aiheutuneen aineettoman vahingon hyvittämiseksi.

41. Kuten edellä on todettu, tässä ratkaisuehdotuksessa keskitytään ensimmäiseen valitusperusteeseen.

A Ensimmäinen valitusperuste, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen i) pitäessään epätodennäköisenä, että lainvastaisuus, johon kantaja kanteessaan vetosi, voisi toistua tulevaisuudessa, ja ii) katsoessaan, että merkityksellinen kysymys oli se, onko nyt tarkasteltua tapausta vastaavan tilanteen toteutuminen tulevaisuudessa mahdollista

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

42. Igpour katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen määräyksen 30 ja 32 kohdassa oikeudellisen virheen katsoessaan, että on epätodennäköistä, että nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa tilanteessa se, että komissio hylkäisi mainittuihin asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen väitetysti lainvastaisesti, voisi tulevaisuudessa toistua, ja ettei Igpourilla siten ollut intressiä oikeudenkäynnin jatkamiseen.

43. Tarkemmin sanoen Igpour katsoo, ettei unionin yleinen tuomioistuin pitänyt epätodennäköisenä sitä, että komissio nojautuisi tulevaisuudessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan tulkintaan, jonka mukaan asiakirjoihin sovelletaan yleistä olettaa, jonka mukaan asiakirjoja ei luovuteta, jos asiakirjoihin, joista on tehty asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tutustumista koskeva hakemus, sisältyy viittauksia virallisiin huomautuksiin tai jos niillä tällaisten viittausten puuttuessa on ”erottamaton yhteys” vireillä olevaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn.

44. Igpour esittää nimittäin, että unionin yleinen tuomioistuin arvioi pikemminkin sen todennäköisyyttä, voitaisiinko nyt tarkasteltavassa tapauksessa tehtyä tulkintaa käyttää uudelleen nyt tarkasteltavan kaltaisessa tilanteessa, toisin sanoen uudessa tapauksessa, jossa jokin jäsenvaltio antaisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä komissiolle tiedoksi lakiesityksen vastatakseen menettelyn perusteena oleviin huolenaiheisiin ja komissio kieltäytyisi luovuttamasta kyseisestä lakiesityksestä annettuja lausuntoja suojatakseen jäsenvaltioiden ja komission välisten suhteiden tarvittavaa luottamuksellisuutta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.

45. Tässä yhteydessä Igpour viittaa erityisesti unionin yleisen tuomioistuimen 22.3.2018 antamaan tuomioon *De Capitani v. parlamentti*,⁸ jossa unionin yleinen tuomioistuin vastaavanlaisessa tilanteessa vahvisti kantajan intressin saada asiassa ratkaisu sillä perusteella, että kantajan väittämä lainvastaisuus perustui asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyistä poikkeuksista yhteen, johon parlamentti olisi voinut toistamiseen vedota uuden asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen yhteydessä.

46. Igpourin mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, johon edellä on viitattu, vahvistaessaan komission tulkin, jonka mukaan direktiivin 98/34 (joka on korvattu direktiivillä 2015/1535) perustana oleva avoimuuden periaate ei ole esteenä sille, että yleiseen oletamaan, jonka mukaan asiakirjoja ei luovuteta, vedotaan ilmoitusmenettelyssä, joka ei ole luottamuksellinen, annettujen yksityiskohtaisten lausuntojen osalta.

47. Lisäksi Igpour katsoo, että kun otetaan huomioon direktiivin 2015/1535 mukaisten jäsenvaltioiden tiedonantovelvoitteiden huomattava laajuus, on erittäin todennäköistä, että monet tiedoksi annetuista asiakirjoista vastaavat ainakin osittain komission huolenaiheisiin.

⁸ Tuomio 22.3.2018, *De Capitani v. parlamentti* (T-540/15, EU:T:2018:167).

48. Igpour huomauttaa myös, että toisenkin sitä koskevan määräyksen, nimittäin 19.7.2018 annetun määräyksen Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych v. komissio,⁹ voidaan katsoa olevan merkityksellinen nyt tarkasteltavan asian kannalta siten, että se osoittaa komission puolustavan jatkuvasti tulkintojaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannelta luettelamakohdasta sekä direktiiveissä 98/34 ja 2015/1535 vahvistetusta avoimuusperiaatteesta. Igpourin mukaan juuri kyseinen ennakkotapaus vahvistaa sen, että valituksenalainen tulkinta todennäköisesti toistuu tulevaisuudessa.

49. Igpour katsoo niin ikään, että on varsin todennäköistä, että se tulevaisuudessa esittää vastaavanlaisia asiakirjoihin tutustumista koskevia hakemuksia kuin nyt tarkasteltavassa asiassa, koska se on yrittäjäjärjestö, jonka toimintaan kuuluvat kaikki sen jäsenten kaupallisen toiminnan näkökohdat eivätkä pelkästään ne näkökohdat, jotka liittyvät suoranaisesti sen edustamaan toimialaan eli rahapelialaan.

50. Ruotsin hallitus katsoo, että valitus on perusteltu, ja esittää huomautuksia ainoastaan Igpourin esittämästä ensimmäisestä valitusperusteesta. Se huomauttaa, että vaikka Igpour on nyt saanut tutustuttavakseen riidanalaiset asiakirjat, valituksen 10–35 kohdasta käy ilmi, ettei komissio ole virallisesti peruuttanut riidanalaisia päätöksiä, joten riidan kohde on säilynyt.

51. Ruotsin hallituksen mukaan Igpour on määrätietoisesti pyrkinyt tutustumaan yksityiskohtaisiin lausuntoihin ilmoitusmenettelyn yhteydessä, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely oli vielä vireillä. Asiakirjojen tutustuttaviksi antamiseen on kuitenkin suostuttu vasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ja ilmoitusmenettelyn päätyttyä. Koska pyydettyjä asiakirjoja ei luovutettu ennen kyseisten menettelyjen päättymistä, luovutus ei sen mukaan täysin vastannut asiakirjoihin tutustumista koskevalla hakemuksella tavoiteltuihin päämääriin.

52. Ruotsin hallitus on samaa mieltä Igpourin kanssa siitä, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt tarkastella sitä, voiko komissio tulevaisuudessa vedota riidanalaisiin päätöksiin soveltamaansa yleisen olettaman sääntöön. Sen mukaan unionin tuomioistuimen 4.9.2018 antama tuomio ClientEarth v. komissio vahvistaa suoraan tämän johtopäätöksen: siitä käy nimittäin ilmi, että tarkastelun kohteeksi on otettava se, voiko väitetty lainvastaisuus toteutua uudelleen tulevaisuudessa.

53. Igpourin tavoin myös Ruotsin hallitus katsoo, että samanlainen tilanne voi toistua tulevaisuudessa.

54. Ensinnäkin on olemassa välitön riski siitä, että komissio voi perustella päätöksiään, joilla se hylkää tulevat, direktiivissä 2015/1535 tarkoitettujen ilmoitusmenettelyjen yhteydessä esitettyihin asiakirjoihin tutustumista koskevat hakemukset, viittaamalla riidanalaiseen yleiseen olettamaan.

55. Toiseksi komissio on tosiasiallisesti jo soveltanut kyseistä yleisen olettaman sääntöä valituksenalaisten päätösten tekemisen jälkeen perustellakseen sitä, että se hylkäsi Igpourin direktiivissä 2015/1535 tarkoitetun ilmoitusmenettelyn yhteydessä tekemän uudistetun hakemuksen, joka koski oikeutta tutustua komission huomautuksiin ja yhteen yksityiskohtaiseen lausuntoon.

56. Kolmanneksi Igpourin käsitys, jonka mukaan sitä vastaan saatetaan tulevaisuudessakin vedota edellä mainittuun yleiseen olettamaan, johtuu Ruotsin hallituksen mukaan osittain siitä, että Igpour on puolalaisten viihdelaitteiden valmistajien, jälleenmyyjien ja operaattorien edunvalvontajärjestö, jonka toimintaan kuuluvat kaikki sen jäsenten kaupallisen toiminnan näkökohdat eivätkä pelkästään ne näkökohdat, jotka liittyvät suoranaisesti sen edustamaan toimialaan tai joita rahapelejä koskeva kansallinen lainsäädäntö koskee. Tämä riski ei sitä paitsi koske ainoastaan Igpourin vaan myös muiden toimijoiden tekemiä asiakirjoihin tutustumista koskevia hakemuksia.

⁹ Määräys 19.7.2018, Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych v. komissio (T-750/17, ei julkaistu, EU:T:2018:506).

57. Komission näkemyksen mukaan ensimmäinen valitusperuste on perusteeton kolmesta syystä.

58. Ensinnäkin komissio katsoo, ettei Igpour kiistä niitä oikeudellisia perusteita, joita unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut arvioidessaan sitä mahdollisuutta, että Igpourilla olisi voinut edelleen olla intressi menettelyn jatkamiseen, vaan vaikuttaa siltä, että se vaatii unionin tuomioistuinta korvaamaan unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikasta tekemän arvion (nimittäin sen todennäköisyydestä, että väitetty lainvastaisuus toistuisi tulevaisuudessa) omalla arviollaan samasta tosiseikasta. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tarkastellut tapauksen olosuhteita aivan oikein ja päätynyt siihen johtopäätökseen, ettei Igpourilla ollut konkreettista ja edelleen olemassa olevaa intressiä estää väitettyä lainvastaisuutta toistumasta tulevaisuudessa.

59. Toiseksi komissio esittää, että kun se teki päätöksen antaa kyseiset asiakirjat tutustuttaviksi, Igpourin konkreettinen intressi riidanalaisten päätösten kumoamiseen lakkasi, koska se ei olisi saanut menettelyn jatkamisesta mitään konkreettista hyötyä. Igpour on virheellisesti väittänyt, että sen intressinä menettelyn jatkamiseen voidaan pitää sen asetuksen N:o 1049/2001 tulkinnan riitauttamista, jonka perusteella komissio on tehnyt riidanalaiset päätöksensä ja joka voisi toistua tulevaisuudessa.

60. Kolmanneksi komissio katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin on aivan oikein käyttänyt tätä nimenomaista asiaa koskevia tosiseikkoja lähtökohtana arvioidessaan todennäköisyyttä sille, että Igpourin kanteen kaltaisia kanteita voitaisiin nostaa myös tulevaisuudessa, ja tullut siihen johtopäätökseen, ettei ole todennäköistä, että näin epätyypillinen tilanne toistuisi tulevaisuudessa.

61. Komission näkemyksen mukaan Igpourin asema on lisäksi hyvin erilainen kuin tuomiossa ClientEarth v. komissio (C-57/16 P) kyseessä olleen asian kantajan asema. Mainitussa asiassa unionin tuomioistuin vahvisti, että hakijalla oli intressi menettelyn käynnistämiseen ja jatkamiseen pyydettyjen asiakirjojen luovutuksesta huolimatta, koska valituksella pyrittiin saamaan muutos tuomioon, jossa oli hyväksytty se, että tiettyyn asiakirjojen ryhmään sovellettiin yleistä luottamuksellisuuden olettaa, ja että hakija, joka oli ympäristönsuojelun hyväksi toimiva voitto tavoittelematon järjestö, olisi todennäköisesti joutunut toistamiseen tekemisiin saman väitetyn lainvastaisuuden kanssa.

2. Arviointi

62. Tässä valitusmenettelyssä on kyse unionin tuomioistuimen valvonnasta, joka koskee 10.7.2018 annettua määräystä, sen arvioimiseksi, tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen katsoessaan, että tässä oikeudenkäynnissä valittajana olevan yhteisön oikeussuojan tarve (oikeammin intressi oikeudenkäynnin jatkamiseen) oli lakannut sillä perusteella, että komissio oli ennen unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyn menettelyn päättymistä antanut tutustuttaviksi asiakirjat, joiden osalta se oli aiemmin päättänyt evätä tutustumisoikeuden, mikä oli johtanut kumoamiskanteen nostamiseen.

63. Tätä varten käyn lyhyesti läpi unionin tuomioistuimen vahvistamat oikeussuojan tarvetta koskevat periaatteet ja käsittelen sitten sitä, missä määrin oikeussuojan tarve voi säilyä sen jälkeen, kun pyydetyt asiakirjat on annettu tutustuttaviksi.

64. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäynnin kohteen on oikeussuojan tarpeen tavoin oltava olemassa tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka sillä uhalla, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa. Tällainen intressi edellyttää, että riidanalaisen toimen kumoamisella on itsessään oikeusvaikutuksia ja että kanne voi mahdollisesti tuloksellaan tuottaa kantajalle jotakin hyötyä.¹⁰

¹⁰ Ks. mm. tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65. Näin ollen oikeussuojan tarve tai oikeudenkäynnin jatkamista koskeva intressi edellyttää, että kantajan on oltava erityisessä tilanteessa siihen toimeen nähden, jonka laillisuuden hän tahtoo riitauttaa, mutta lisäksi kyseisen toimen kumoamisella on oltava hänen oikeusasemaansa kohdistuvia myönteisiä vaikutuksia.¹¹ Jos kantaja ei voi saada mitään hyötyä siitä, että hänen kanteensa mahdollisesti hyväksytään, oikeudenkäynnin aloittaminen tai jatkaminen ei ole perusteltavissa. Hyvän oikeudenkäytön varmistamiseksi ja sen estämiseksi, että unionin tuomioistuimet käsittelevät puhtaasti teoreettisia kysymyksiä, joiden ratkaisusta ei voi aiheutua oikeudellisia seurauksia tai hyötyä kantajalle, kanteen nostavalla henkilöllä onkin oltava oikeussuojan tarve, jonka on säilyttävä koko oikeudenkäynnin ajan.¹²

66. Oikeussuojan tarpeen, jota luonnehditaan oikeuskäytännössä olennaiseksi ja ensimmäiseksi edellytykseksi kaikille kanteille, on oltava jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva, eikä sitä voida arvioida jonkin tulevan ja oletetun tapahtuman mukaan.¹³

67. Kantajan oikeussuojan tarpeen säilymistä on siis arvioitava konkreettisesti ottamalla muun muassa huomioon väitetyt lainvastaisuuden seuraukset ja aiheutuneeksi väitetyn vahingon luonne.¹⁴

68. Unionin tuomioistuimen linjauksista voidaan siis poimia seuraavat yleiset periaatteet: oikeussuojan tarpeen on oltava olemassa, kun kanne nostetaan, ja säilyttävä, kunnes oikeudenkäynti päättyy, ja sen puute johtaa asian tutkimatta jättämiseen tai lausunnon antamisen raukeamiseen; oikeussuojan tarpeen on oltava konkreettista, ajankohtaista ja tosiasiallista eikä pelkästään hypoteettista; ja oikeudenkäynnin lopputuloksen on voitava tuottaa kantajalle konkreettista hyötyä.

69. Toinen näkökohta koskee oikeussuojan tarpeen säilymistä silloin, kun erityisesti kyse on oikeudenkäynneistä, joiden kohteena on oikeus tutustua sellaisiin asiakirjoihin, jotka saatetaan tutustumispyynnön esittäjän saataville oikeudenkäynnin kuluessa.

70. Nyt tarkasteltavassa asiassa valittajan keskeinen väite on nimittäin se, että sen oikeussuojan tarve säilyi senkin jälkeen, kun komissio oli saattanut pyydytetyt asiakirjat sen saataville (Puolan tasavaltaa vastaan käynnistetyn jäsenyyssveloitteiden noudattamista koskevan menettelyn päättymisen jälkeen), koska on olemassa vaara siitä, että tällainen valittajan lainvastaiseksi väittämä tilanne voi toteutua tulevaisuudessa toistuvasti.

71. Näin ollen on määriteltävä, mikä on se tilanne, joka voisi toteutua tulevaisuudessa ja joka siis voi oikeuttaa oikeussuojan tarpeen säilymisen.

72. Valittajan mielestä se on tulkinta, jonka komissio on tehnyt asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannesta luetelmakohdasta. Valittaja siis katsoo, että pelkästään siitä, että komissio saattaa tulevaisuudessa tulkita kyseistä säännöstä vastaavalla tavalla – toisin sanoen katsoen, että se voi evätä oikeuden tutustua asiakirjoihin jäsenvaltiota vastaan käynnistetyn jäsenyyssveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kuluessa –, seuraa, että oikeussuojan tarve säilyy ja että menettelyä on näin ollen jatkettava siihen asti, että asiakysymys ratkaistaan.

11 Tällaisen oikeussuojan tarpeen luonnehdinnan vahvistaa yhtäältä unionin tiettyjen virallisten kielten, kuten saksan, sisältö; saksassa oikeussuojan tarve ilmaistaan termillä "Rechtsschutzbedürfnis" tai "Rechtschutzinteresse" (kirjaimellisesti oikeussuojan tarve tai intressi oikeussuojaan) ja toisaalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon sisältyy mm. käsite "konkreettinen ja ajankohtainen oikeussuojan tarve" (ks. tuomio 26.2.2015, Planet v. komissio, C-564/13 P, EU:C:2015:124, 28 ja 34 kohta). Ks. tästä julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Mory ym. v. komissio (C-33/14 P, EU:C:2015:409, 27 ja 28 kohta ja alaviite 19).

12 Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Mory ym. v. komissio (C-33/14 P, EU:C:2015:409, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

13 Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Mory ym. v. komissio (C-33/14 P, EU:C:2015:409, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 Tuomio 28.5.2013, Abdulrahim v. neuvosto ja komissio (C-239/12 P, EU:C:2013:331, 65 kohta).

73. Tällaisen ratkaisun seuraukset olisivat paradoksaalisia: kaikissa asiakirjojen tutustuttavaksi saamista koskevissa oikeudenkäynneissä oikeussuojan tarve nimittäin säilyisi kantajalla automaattisesti pelkästään sillä perusteella, että asianomainen Euroopan unionin toimielin voisi tulevaisuudessa toisenlaisissa olosuhteissa tulkita tiettyä oikeussääntöä riidanalaisella tavalla.

74. Jotta ei syntyisi tällaisia paradoksaalisia vaikutuksia, joiden seurauksena säännökset, joiden nojalla unionin yleisessä tuomioistuimessa voidaan asiakirjoihin tutustumista koskevissa oikeudenkäynneissä tehdä päätös lausunnon antamisen raukeamisesta, menettäisivät kokonaan tehokkaan vaikutuksensa, on epäilemättä asianmukaisempaa arvioida oikeudenkäynnin kohteena olevan konkreettisen seikan todennäköisyyttä.

75. Näin on tehtävä sen mukaisesti, mitä edellä on todettu oikeussuojan tarpeen luonteesta, jonka – toistettakoon vielä – on oltava konkreettinen ja tosiasiallinen eikä pelkästään hypoteettinen.

76. Tämä ei tietenkään merkitse sitä, että todennäköisyyttä arvioitaessa olisi tarkasteltava ainoastaan nyt käytävän oikeudenkäynnin kohteena olevaa tapausta vaan myös vastaavanlaisia tilanteita, joissa kyse voi olla samanlaisista tosiseikoista.

77. Tälle löytyy vahvistusta samaa aihepiiriä koskevasta unionin tuomioistuimen aiemmasta oikeuskäytännöstä; valittaja on nimittäin itsekin omien väitteidensä tueksi viitannut tuomioon, jossa unionin tuomioistuin muistuttaa, että oikeussuojan tarpeen säilyminen edellyttää, että kyseinen lainvastaisuus voi toistua tulevaisuudessa ”nyt käsiteltävänä olevan asian erityisistä olosuhteista riippumatta”.¹⁵

78. Kun unionin tuomioistuimen perustelut luetaan kokonaisuudessaan, tälle ilmaisulle on annettava se merkitys, että kantajan oikeussuojan tarve voi säilyä siinä tapauksessa, että tämä osoittaa, että väitetty lainvastaisuus voi tulevaisuudessa toteutua uudelleen myös nyt tarkasteltavan menettelyn kanssa samankaltaisissa, vaikkakaan ei samanlaisissa, menettelyissä.¹⁶

79. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa tilanne, joka on otettava huomioon arvioitaessa sen tulevaisuudessa uudelleen toteutumisen todennäköisyyttä, on tilanne, jossa kaupallisia etuja edustava järjestö jättää asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen sellaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä, jonka kuluessa asianomainen jäsenvaltio, välttääkseen väitetystä rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset, ilmoittaa komissiolle lakiesityksestä, jolla lainvastaisina pidettyjä säännöksiä on tarkoitus muuttaa. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa pyydetty asiakirjat ovat kaksi tämän menettelyn yhteydessä annettua lausuntoa, joista toinen on peräisin komissiolta ja toinen toiselta jäsenvaltiolta.

80. Tällainen tilanne on epäilemättä epätyypillinen, eikä sen uudelleen toteutumisen todennäköisyyttä selvästikään voida pitää suurena.

81. Valittaja ei ole esittänyt tältä osin väitteitä ja kuten edellä todettiin, se on ainoastaan todennut, että unionin yleisen tuomioistuimen oikeudellinen virhe koskee todennäköisyyden arvioinnin lähtökohdaksi otettua tosiseikkaa.

15 Tuomio 7.6.2007, Wunenburger v. komissio (C-362/05 P, EU:C:2007:322, 52 kohta).

16 Työhönottoon liittyntä valintamenettelyä koskeneessa unionin tuomioistuimen tuomiossa näet todetaan, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kantajalla oli edelleen intressi saada asianomaisen valintamenettelyn lainmukaisuutta koskeva ratkaisu, jotta väitetty lainvastaisuus ei jatkossa toistuisi nyt tarkasteltua menettelyä vastaavassa menettelyssä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin nojautui tältä osin valittajan esittämään kanneperusteeseen, joka perustui siihen, että valintamenettely oli lainvastainen pääjohtajan muistion johdosta tehdyn hakijoiden esivalinnan takia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, ettei voitu sulkea pois sitä, että pääjohtajalla voisi olla samankaltainen rooli myöhemmässä vastaavassa valintamenettelyssä.

82. Komissio sen sijaan katsoo, että kyse on tosiasiallisesta eikä oikeudellisesta tilanteesta ja että unionin yleisen tuomioistuimen siitä tekemää arviota ei voida muuttaa valituksen yhteydessä. Komissio on kirjallisessa aineistossaan viitannut useita kertoja tämän tilanteen epätyypillisyyteen, minkä se on vahvistanut suullisessa istunnossa, ja todennut, että käytännön kokemuksen mukaan tällaiset tilanteet ovat harvinaisia ja niin ollen on epätodennäköistä, että sellainen toteutuisi lähiaikoina uudelleen.

83. Sen arvioimiseksi, tekikö unionin yleinen tuomioistuin todella oikeudellisen virheen arvioidessaan, ettei nyt käsiteltävässä asiassa olevan tilanteen uudelleen toteutuminen ole todennäköistä, on erittäin hyödyllistä ottaa vertailukohdaksi unionin tuomioistuimen äskettäin antama tuomio, johon kaikki asianosaiset ja muut osapuolet ovat omien väitteidensä tueksi vedonneet, erityisesti Ruotsin hallitus kirjallisissa huomautuksissaan ja valittaja istunnossa.

84. Unionin tuomioistuimen suuri jaosto otti nimittäin asiassa C-57/16 P kantaa valitukseen unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta, joka koski komission asiakirjojen tutustuttavaksi saamista, ja tämän oikeudenkäynnin kannalta merkityksellistä asiassa oli etenkin se, että unionin tuomioistuimen oli vastattava komission vaatimukseen keskeyttää oikeudenkäynti antamatta asiassa lausuntoa, koska pyydetty asiakirjat oli toimitettu kantajalle istunnon jälkeen mutta ennen tuomion antamista.

85. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin totesi myös aiempaan oikeuskäytäntöön viitaten, että hakijalla voi *tietyissä tapauksissa* säilyä intressi vaatia kumoamista¹⁷ senkin jälkeen, kun pyydetty asiakirjat on saatettu sen saataville, mutta vain siinä tapauksessa, että asiassa täyttyvät tietyt edellytykset, joiden unionin tuomioistuin tuolloisessa tapauksessa katsoi täyttyvän ja joita, kuten jäljempänä nähdään, nyt tarkasteltavassa tapauksessa ei ole. Unionin tuomioistuin totesi tästä, että ”*näillä perusteilla*” kantajan oikeussuojan tarve oli säilynyt ja että ”kun otetaan huomioon väitetyn lainvastaisuuden toistumisvaara ja *edellä mainitut erityiset olosuhteet*”, tällaisen tarpeen toteaminen oli moitteettoman oikeudenkäytön mukaista.¹⁸

86. Tuomiossa C-57/16 P unionin tuomioistuin, toisin kuin valittaja vaikuttaa väittävän, ei vahvistanut yleistä periaatetta oikeussuojan tarpeen säilymisestä oikeudenkäynneissä, jotka koskevat tutustumista unionin toimielinten asiakirjoihin.

87. Päinvastoin unionin tuomioistuin hälvensi epäilyjä, joita eräistä unionin yleisen tuomioistuimen tuomioista saattoi nousta,¹⁹ selventämällä, että asiakirjoihin tutustumista koskevilla oikeudenkäynneissä on pidettävä poikkeuksellisenä oikeussuojan tarpeen säilymistä sen jälkeen, kun unionin toimielin on luovuttanut asianomaiset asiakirjat, ja pääsääntönä on, että kun asiakirjat ovat tulleet saataville, oikeudenkäynnin kohde ja oikeussuojan tarve lakkaavat.

88. Tällaisen poikkeustilanteen eli oikeussuojan tarpeen säilymisen toteutumiseen tai toteutumatta jäämiseen vaikuttavat nimittäin tietyt muuttujat: hakijana olevan tahon ja asiaan liittyvien intressien luonne, ja asiaan sovellettava erityinen säännöstö, asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen kohteena olevien asiakirjojen laji, sen menettelyn luonne, johon pyydetty asiakirjat liittyvät, ja tutustumisoikeutta rajaava poikkeus, johon komissio on hakemuksen hylätessään vedonnut.

89. Kaikki nämä muuttujat, jotka edellä esitetyn perusteella ovat mielestäni niitä ”erityisiä olosuhteita”, joiden perusteella oikeussuojan tarve voi säilyä, poikkeavat käsiteltävässä asiassa ja edellä mainitussa asiassa C-57/16 P toisistaan, minkä vuoksi niissä on päädyttävä erilaisiin ratkaisuihin.

90. Asiassa C-57/16 P hakija oli voittoa tavoittelematon ympäristönsuojelujärjestö, kun taas nyt tarkasteltavassa asiassa valittaja on viihde- ja rahapelilaitteiden valmistajien, jälleenmyyjien ja operaattorien edunvalvontajärjestö.

17 Tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 48 kohta). Kursivointi tässä.

18 Tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 56 kohta). Kursivointi tässä.

19 Tuomio 22.3.2018, De Capitani v. parlamentti (T-540/15, EU:T:2018:167).

91. Kuten tiedetään, ympäristöasioihin liittyy erillistä asiakirjojen avoimuutta koskevaa sääntelyä, joka velvoittaa muun muassa tulkitsemaan suppeasti ympäristötietojen saannin epämisperusteita.²⁰

92. Tutustumista koskevan hakemuksen kohteena olevien asiakirjojen lajista voidaan todeta, että asiassa C-56/16 P oli kyse vaikutustenarviointiselostuksista ja niiden liitteinä olevista vaikutustenarviointilautakunnan lausunnoista, jotka sisälsivät tärkeitä tekijöitä unionin lainsäädäntöprosessissa ja muodostivat osan sen lainsäädäntötoimen perustasta. Tästä seuraa, että hylkäysperustetta on tulkittava suppeasti, kun otetaan huomioon pyydettyjen tietojen ilmaisemista koskeva yleisön etu, ja tällä tavoin pyritään näiden tietojen suurempaan avoimuuteen.²¹

93. Käsiteltävässä asiassa tutustumista koskevan pyynnön kohteena olevia asiakirjoja ovat komission ja erään jäsenvaltion lausunnot lakimuutosta koskevasta esityksestä, jonka Puola oli toimittanut välttyäkseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn seuraamuksilta.

94. On nimittäin muistettava, että asiassa C-57/16 P oli kiistattomasti kyse lainsäädäntömenettelystä,²² kun taas käsiteltävässä asiassa, kuten edellä jo todettiin, on kyse lainsäädäntömenettelystä, joka kuitenkin kytkeytyy toiminnallisesti jäsenvaltiota vastaan aloitettuun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, jonka yhteydessä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti komission ja jäsenvaltioiden välisen vuoropuhelun luottamuksellisuutta on suojattava.

95. Tässä yhteydessä ei voida kyseenalaistaa riidanalaisten asiakirjojen ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn välistä läheistä yhteyttä, johon komissio on viitannut kirjelmässään ja istunnossa, jonka Puola on vahvistanut istunnossa ja jota valittaja ei ole erikseen riitauttanut; valittaja on ainoastaan mekaanisesti ja ilman aineellisia perusteita kiistänyt sen viittaamatta lainkaan asiakysmykseen, vaikka se on saanut tietoonsa asiakirjojen sisällön ennen asian vireillepanoa unionin tuomioistuimessa.

96. On nimittäin muistettava, että unionin tuomioistuin on useassa yhteydessä todennut, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn asiakirjat muodostavat tutkintatoimien tarkoitusten suojan kannalta yhden asiakirjojen luokan ilman, että minkäänlainen erottelu olisi tarpeen tällaisiin tutkimuksiin liittyvään asiakirja-aineistoon kuuluvan asiakirjan tyyppin tai kyseisten asiakirjojen laatijan perusteella.²³

97. Näissä kahdessa tapauksessa komissio on myös evännyt oikeuden tutustua asiakirjoihin eri perusteella. Asiassa C-57/16 P, jossa oli kyse lainsäädäntömenettelystä, komissio vetosi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäiseen alakohtaan ja perusteli asiakirjoihin tutustumisen epäämistä poliittisia aloitteita varten tarvittavalla, ulkoisesta painostuksesta erotetulla pohdintatilalla.

20 Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL 2006, L 264, s. 13) johdanto-osan 15 perustelukappale.

21 Tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 91 ja 100 kohta).

22 Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä. Kansalaisten mahdollisuus tarkastaa ja tietää kaikki unionin lainsäädäntötoimien perustana olevat tiedot on nimittäin edellytys sille, että he voivat tehokkaasti käyttää muun muassa SEU 10 artiklan 3 kohdassa tunnustettuja demokraattisia oikeuksiaan. Tämä ei tarkoita pelkästään sitä, että kansalaisilla on tarvittavat tiedot ymmärtääkseen EU:n toimielinten lainsäädäntöprosessissa tekemät valinnat, vaan myös sitä, että ne pystyvät hankkimaan nämä tiedot ajoissa sellaisella hetkellä, että heillä on mahdollisuus esittää asianmukaisesti näkemyksensä näistä valinnoista (tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 84 kohta).

23 Tuomio 14.11.2013, LPN v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 64 kohta) ja tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 74 kohta).

98. Nyt käsiteltävässä asiassa komissio sen sijaan epäsi oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan perusteella ja perusteli asiakirjoihin tutustumisen epäämistä sillä, että edellä mainittuihin lausuntoihin sisältyi sellaisia jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn välittömästi liittyviä arvioita, että tieto niistä olisi saattanut uhata jäsenvaltioiden ja komission välistä vuoropuhelua oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä.

99. Esitän eräitä lyhyitä huomioita komission epäämistä koskevista perusteluista ja siten sen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan tulkinnasta, vaikka ne eivät edellä mainituista syistä olekaan suoranaisesti ratkaisuehdotukseni tarkastelun kohteena.

100. Vaikka unionin toimielinten asiakirjojen tutustuttavaksi saamisessa pääsääntö on mahdollisimman laaja avoimuus ja mahdollisuus evätä tutustumisoikeus erityisten syiden perusteella on poikkeus, jota on poikkeuksena pääsäännöstä sovellettava suppeasti,²⁴ unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä kyseisten periaatteiden konkreettinen soveltaminen ilmenee usein eri tavoin.

101. Tuomiossa C-57/16 P selvennetään näiden poikkeusten ulottuvuutta siten, että ne tehdään riippuvaisiksi asiakirjojen, toimijoiden ja menettelyn luonteesta. Vaikka nimittäin onkin niin, että lainsäädäntömenettelyn yhteydessä tutustumisoikeuden ulottuvuus on laajimmillaan (erityisesti siinä tapauksessa, että kyse on ympäristöön liittyvien etujen suojaamisesta), jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevilla menettelyillä oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tai laajemmin sanottuna tutkinnan yhteydessä tämä ulottuvuus yleensä supistuu ja vaa'ankieli kallistuu avoimuutta koskevan intressin ja luottamuksellisuuden intressin välillä pikemminkin luottamuksellisuuden puoleen, mikä antaa unionin toimielimille mahdollisuuden vedota yleisiin olettimiin.

102. Niinpä 4 artiklassa ja etenkin sen 2 kohdassa säädetty poikkeusjärjestelmä perustuukin tiettyssä tilanteessa vastakkaisten etujen eli yhtäältä etujen, joita edistetään antamalla tieto kyseisten asiakirjojen sisällöstä, ja toisaalta etujen, joita tämä tiedon antaminen uhkaa, väliseen punnintaan. Asiakirjoihin tutustumista koskevasta pyynnöstä tehtävä päätös riippuu siitä, mikä etu on käsiteltävissä asioissa ensisijainen.²⁵

103. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen, johon komissio tässä asiassa vetoaa, mukaan unionin toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.²⁶

104. Unionin tuomioistuin onkin hyväksynyt yleisen luottamuksellisuusolettaman viiden asiakirjaluokan osalta, joihin kuuluvat myös jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn asiakirjat, mukaan lukien komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä EU Pilot -menettelyssä vaihdetut asiakirjat.²⁷

105. Tällaisten olettamien tavoitteena on antaa kyseiselle unionin toimielimelle mahdollisuus todeta tällaisten yleisten toteamusten perusteella, että tietyn kaltaisten asiakirjojen ilmaiseminen lähtökohtaisesti vahingoittaa sillä poikkeuksella suojattua etua, johon se vetoaa, eikä se ole velvollinen tutkimaan konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti kaikkia pyydettyjä asiakirjoja.²⁸

24 Tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 78 kohta).

25 Tuomio 14.11.2013, LPN v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 42 kohta).

26 Tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 58 kohta).

27 Tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

106. Jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan.²⁹

107. Jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvien asiakirjojen sisällön ilmaiseminen sen oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa voisi näin ollen muuttaa tällaisen menettelyn luonnetta ja kulkua, kun otetaan huomioon, että tässä tilanteessa voisi osoittautua vielä vaikeammaksi aloittaa neuvottelumenettely ja saada komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä aikaan sovinto, jolla väitetty jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättäminen lopetetaan, jotta unionin oikeutta noudatettaisiin ja asian saattaminen tuomioistuimeen vältettäisiin.³⁰

108. Voidaan siis olettaa, että tiedon antaminen jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvien asiakirjojen sisällöstä oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa voi muuttaa tämän menettelyn luonnetta sekä kulkua ja että näin ollen tiedon antaminen tästä sisällöstä vahingoittaa lähtökohtaisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojaa asetuksen

N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettulla tavalla.³¹

109. Unionin tuomioistuin on niin ikään selventänyt, ettei tämä yleinen oletama kuitenkaan estä mahdollisuutta osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu mainitun olettaman alaan tai että olemassa on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä lauseessa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa tiedon antamisen kyseisen asiakirjan sisällöstä.³² Todistustaakka on kuitenkin kantajalla,³³ ja vaikuttaa siltä, ettei sitä ole käsiteltävässä asiassa täytetty.

110. Käsiteltävässä asiassa yleisen olettaman käytön tarkoituksenmukaisuutta ei nähdäkseni pidä sulkea pois; kyse on näet jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä, johon tosin liittyy eräitä erityispiirteitä.

111. Edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, että valittaja tässä asiassa ei ole näyttänyt toteen oman oikeussuojan tarpeensa säilymistä sen jälkeen, kun pyydetty asiakirjat, jotka komissio oli alun perin evännyt siltä, saatettiin sen saataville unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyn menettelyn aikana.

112. Ensimmäisestä valitusperusteesta voidaan todeta, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä pitäessään epätodennäköisenä sitä, että valittajan väittämä lainvastaisuus voisi toistua tulevaisuudessa ja että tätä arviointia varten merkityksellinen kysymys oli, voiko oikeudenkäynnin kohteena olleen kaltainen tilanne toteutua tulevaisuudessa.

113. Jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, jollaisen yhteydessä asiakirjapyyntö esitettiin, luonteen, pyydettyjen asiakirjojen ja pyynnön esittäjän luonteen sekä menettelyn kohteena olevan aihepiirin luonteen vuoksi asiassa ei voida soveltaa tulkintalinjaa, jonka unionin tuomioistuin poikkeuksellisesti omaksui tuomiossa C-57/16 P.

29 Tuomio 14.11.2013, LPN v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Tuomio 14.11.2013, LPN v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 63 kohta).

31 Tuomio 14.11.2013, LPN v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 65 kohta).

32 Tuomio 14.11.2013, LPN v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 90 kohta).

114. Näin ollen asiassa on sovellettava yleistä tulkintalinjaa, joka vahvistettiin tuomiossa C-57/16 P ja jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi erityisten edellytysten puuttuessa päättää menettelyn lausuntoa antamatta, kun oikeudenkäynnissä, joka koskee oikeutta tutustua asiakirjoihin, kyseiset asiakirjat on saatettu saataville oikeudenkäynnin kuluessa eikä asianosainen näytä toteen erityistä intressiä, jonka nojalla oikeudenkäynnin jatkaminen olisi perusteltua.

115. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa ei nimittäin ole erityisiä syitä, joiden vuoksi olisi aihetta ajatella, että valittaja olisi tulevaisuudessa ”erityisesti altis” vastaavalle soveltamiselle, toisin kuin asian C-56/16 P valittaja, jonka tehtäviin ympäristönsuojelun hyväksi toimivana voittoa tavoittelemattomana järjestönä kuuluu edistää suurempaa avoimuutta ja legitimizeettia ympäristöasioita koskevassa unionin lainsäädäntömenettelyssä. Näin ollen on unionin tuomioistuimen mukaan todennäköistä, että se pyytää tulevaisuudessa uudelleen saada tutustua riidanalaisten asiakirjojen kaltaisiin asiakirjoihin.³⁴ Samaa ei voida sanoa käsiteltävän asian valittajasta, joka ei ole näyttänyt toteen erityistä intressiä riidanalaisten päätösten kumoamiseen, koska – kuten edellä esitetyistä huomioista käy ilmi, toisin kuin asiassa C-57/16 P, oikeudenkäynnin jatkamisesta ei olisi voinut aiheutua sille mitään konkreettista lisähyötyä.

V Ratkaisuehdotus

116. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen perusteettomana.

³⁴ Tuomio 4.9.2018, ClientEarth v. komissio, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 54 kohta.