JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
1 päivänä maaliskuuta 2012 [1]

Asia C-135/11 P

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH
vastaan

Euroopan komissio

Valitus — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin — Jäsenvaltiolta saadut asiakirjat — Kyseisen jäsenvaltion vastalause näiden asiakirjojen luovuttamiselle — Toimielinten harjoittaman valvonnan laajuus tarkasteltaessa jäsenvaltion vastalauseen syitä — Tuomioistuimen harjoittaman valvonnan laajuus ja unionin yleisen tuomioistuimen oikeus tutustua riidanalaisiin asiakirjoihin

1. Nyt käsiteltävässä valitusasiassa, jossa valitetaan asiassa T-362/08, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds vastaan komissio, [2] 13.1.2011 annetusta unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta, esitetyistä valitusperusteista ensimmäisessä unionin tuomioistuimella on tilaisuus tarkastella perusteellisemmin asiassa C-64/05, Ruotsi vastaan komissio [3], 18.12.2007 annettuun tuomioon perustuvaa vakiintunutta oikeuskäytäntöään, joka koskee oikeutta tutustua jäsenvaltiolta saatuihin asiakirjoihin. Kuvaannollisesti nyt tarkasteltavaa valitusasiaa voitaisiin pitää miltei asiassa Ruotsi vastaan komissio annetun tuomion täytäntöönpanovalituksena, ja se suokin unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden täsmentää Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 [4] 4 artiklan 5 kohdan tulkintaa, joka on sen arkaluonteisena tehtävänä.

2. Toisessa valitusperusteessa unionin tuomioistuin joutuu puolestaan ratkaisemaan kaksi hieman yleisempää kysymystä, joista ensimmäinen koskee sellaisia unionin säädöksiä tai toimia koskevan tuomioistuinvalvonnan laajuutta, joita laadittaessa on tukeuduttu kansallisiin asiakirjoihin, jotka ainakin tietyssä määrin ovat vaikuttaneet päätöksen aineelliseen sisältöön, ja toinen tuomioistuinvalvonnan välittömyyttä sellaisten asiakirjojen yhteydessä, joiden luovuttamista on vastustettu.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

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

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

– –

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.
2 — Kok., s. II-11.
3 — Kok., s. I-11389.
4 — EYVL L 145, s. 43.

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

4. Asetuksen N:o 1049/2001 3 artiklassa esitetään seuraavat määritelmät:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

a) ’asiakirjalla’ mitä tahansa tallennetta (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvatallennetta tai audiovisuaalista tallennetta), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä;

b) ’kolmannella’ kyseisen toimielimen ulkopuolista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä tai yksikköä, mukaan lukien jäsenvaltiot, yhteisön tai sen ulkopuoliset toimielimet ja elimet ja kolmannet maat.”

5. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan mukaan tällä alalla sovelletaan seuraavia poikkeuksia:

”1. Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

a) sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee:

— yleistä turvallisuutta;

— puolustusta ja sotilasasioita;

— kansainvälisiä suhteita;

— yhteisön tai jäsenvaltion finanssi-, raha- tai talouspolitiikkaa;

– –

3. – –

Tutustuttavaksi ei anneta asiakirjaa, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja päätöksen tekemisen jälkeenkään, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

4. Jos kyse on kolmannen asiakirjasta, toimielin kuulee tätä arvioidakseen, onko 1 tai 2 kohdassa säädettyä poikkeusta sovellettava, paitsi jos on selvää, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa.

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

6. Jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat luovutetaan.

7. Edellä 1–3 kohdassa säädettyjä poikkeuksia sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua. Poikkeuksia voidaan soveltaa enintään 30 vuoden ajan. Kun kyseessä ovat yksityisyyden suojaa tai kaupallisia etuja koskevien poikkeusten piiriin kuuluvat asiakirjat ja arkaluonteiset asiakirjat, poikkeuksia voidaan tarvittaessa soveltaa tämän jälkeenkin.”

II Asian käsittelyn vaiheet

A *Ensimmäinen hakemus saada tutustua komission asiakirja-aineistoon sisältyviin kansallisiin asiakirjoihin*

6. Kantaja IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (jäljempänä IFAW) on eläinten hyvinvoinnin ja luonnonsuojelun alalla toimiva kansalaisjärjestö.

7. Komissio antoi Saksan liittotasavallan direktiivin 92/43/ETY [5] 6 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla tekemästä hakemuksesta 19.4.2000 puoltavan lausunnon teollisuushankkeen toteuttamiselle Mühlenberger Lochin alueella, joka on kyseisen direktiivin mukaisesti suojeltu alue. Hanke koski yhtiön D tehtaan laajentamista Airbus A3XX:n lopullista kokoamista varten.

8. Kantaja pyysi 20.12.2001 komissiolle lähettämässään kirjeessä lupaa saada tutustua mainitun toimielimen edellä mainitun teollisuushankkeen tutkimisen yhteydessä saamiin eri asiakirjoihin eli Saksan liittotasavallalta ja Hampurin kaupungilta sekä Saksan liittokanslerilta peräisin olevaan kirjeenvaihtoon.

9. Komissio katsoi, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa kielletään sitä luovuttamasta kyseessä olevia asiakirjoja, joten se teki 26.3.2002 päätöksensä, jolla se epäsi kantajalta oikeuden tutustua tiettyihin asiakirjoihin.

10. IFAW nosti tämän päätöksen kumoamista koskevan kanteen, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi 30.11.2004 antamallaan tuomiolla. [6]

11. Ruotsin kuningaskunta, joka oli väliintulijana edellä mainittua kumoamiskannetta koskeneessa oikeudenkäynnissä, valitti yhteisöjen tuomioistuimeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kyseisessä asiassa antamasta tuomiosta.

12. Yhteisöjen tuomioistuin kumosi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion ja 26.3.2002 tehdyn komission päätöksen edellä mainitussa asiassa Ruotsi vastaan komissio 18.12.2007 antamallaan tuomiolla. Se katsoi, että ”kun jäsenvaltio on käyttänyt sille asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa annettua mahdollisuutta pyytää, että tältä valtiolta saatua tiettyä asiakirjaa ei luovutettaisi ilman sen etukäteen antamaa suostumusta, se, että toimielin mahdollisesti luovuttaa tämän asiakirjan, edellyttää – –, että kyseessä olevalta jäsenvaltiolta saadaan suostumus etukäteen” (50 kohta). Samalla tuomiossa kuitenkin todetaan, että ”tulkinta, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa annetaan jäsenvaltiolle yleinen ja ehdoton veto-oikeus, jonka nojalla jäsenvaltio voi estää täysin vapaan harkintansa mukaan ja ilman perusteluvelvollisuutta yhteisön toimielinten hallussa olevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen ainoastaan siitä syystä, että kyseessä oleva asiakirja on peräisin tältä jäsenvaltiolta, ei ole [asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyn tavoitteen] mukainen” (58 kohta). Sen vuoksi jäsenvaltiolla on velvollisuus perustaa vastalauseensa johonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa luetelluista aineellisista poikkeuksista, ja yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu ”valvoa sen aloitteesta, jonka oikeuden tutustua asiakirjaan toimielin on evännyt, voidaanko tämä epääminen perustella pätevästi mainituilla poikkeuksilla, riippumatta siitä, perustuuko tämä epääminen toimielimen vai kyseessä olevan jäsenvaltion suorittamaan poikkeusten arviointiin”, ja ”sen kannalta, jota asia koskee, jäsenvaltion asiaan puuttumisesta huolimatta kyseessä on yhteisön päätös, jonka toimielin tämän jälkeen osoittaa tälle vastauksena tutustumispyyntöön, joka on esitetty toimielimelle sen hallussa olevan asiakirjan osalta” (94 kohta).

5 — Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21.5.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, s. 7).

6 — Asia T-168/02, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. komissio (Kok., s. II-4135).

B *Evättyihin asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen uudistaminen*

13. Edellä mainitun asiassa Ruotsi vastaan komissio annetun tuomion jälkeen IFAW uudisti komissiolle osoitetulla kirjeellä hakemuksensa saada tutustua mainitun toimielimen Mühlenberger Loch -hankkeen tutkimisen yhteydessä Saksan viranomaisilta saamiin asiakirjoihin.

14. Eri vaiheiden jälkeen komissio teki 19.6.2008 päätöksen, jolla se luovutti kaikki IFAW:n pyytämät asiakirjat lukuun ottamatta 15.3.2000 päivättyä kirjettä, jonka Saksan liittokansleri oli osoittanut komission puheenjohtajalle (jäljempänä Saksan liittokanslerin kirje), koska Saksan viranomaiset vastustivat kyseisen asiakirjan luovuttamista.[7]

15. Tämän 19.6.2008 tehdyn päätöksen mukaan Saksan viranomaiset olivat todenneet, että Saksan liittokanslerin kirjeen luovuttaminen vahingoittaisi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa ja neljännessä luetelmakohdassa tarkoitettua kansainvälisiä suhteita ja Saksan liittotasavallan talouspolitiikkaa koskevan yleisen edun suojaa.

16. Toisaalta Saksan viranomaiset olivat ilmoittaneet, että Saksan liittokanslerin kirjeen sisältämien tietojen ilmaiseminen vaarantaisi vakavasti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun komission päätöksentekomenettelyn suojan.

17. IFAW nosti 19.6.2008 tehdystä päätöksestä kumoamiskanteen, jossa annetusta tuomiosta nyt on valitettu. Kanne perustui asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannen ja neljännen luetelmakohdan ja sen 4 artiklan 3 kohdan toisen luetelmakohdan rikkomiseen.

C *Valituksenalainen unionin yleisen tuomioistuimen tuomio*

18. Unionin yleinen tuomioistuin tutki Saksan viranomaisten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan nojalla esittämän vastalauseen ja totesi, että kyseisessä säännöksessä asetetaan jäsenvaltion etukäteen antama suostumus jäsenvaltiolta peräisin olevan asiakirjan luovuttamisen välttämättömäksi edellytykseksi siinä tapauksessa, että jäsenvaltio niin vaatii, vaikka asiassa Ruotsi vastaan komissio annettuun tuomioon perustuvan oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa ei anneta kyseiselle jäsenvaltiolle yleistä ja ehdotonta veto-oikeutta, jonka nojalla jäsenvaltio voi estää täysin vapaan harkintansa mukaan ja ilman perusteluvelvollisuutta toimielinten hallussa olevien asiakirjojen luovuttamisen ainoastaan siitä syystä, että kyseessä oleva asiakirja on peräisin tältä jäsenvaltiolta.

19. Soveltaessaan tarkasteltavaan asiaan kyseistä oikeuskäytäntöä (jonka mukaan ei pidä unohtaa, että tietojen pyytäjä osoittaa hakemuksensa unionille ja pyytää siis yhteisön toimea) unionin yleinen tuomioistuin lausui tarkemmin jäsenvaltiolta vaadittavien perustelujen sisällöstä ja siitä, miten laajat valtuudet unionilla on tutkia näiden perustelujen laillisuus; se katsoi, ettei unionin tuomioistuinten valvonta rajoitu alustavaan valvontaan eikä mikään siis estä niitä tutkimasta kattavasti komission epäämispäätöstä, jota tehdessään komission on noudatettava perusteluvelvollisuutta ja joka perustuu kyseisen jäsenvaltion aineelliseen arviointiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjen poikkeusten sovellettavuudesta.

20. Sen jälkeen unionin yleinen tuomioistuin tutki epäämisperusteen, jossa vedottiin asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan neljännessä luetelmakohdassa tarkoitettuun jäsenvaltion talouspolitiikkaa koskevan julkisen edun suojaa koskevaan poikkeukseen, ja totesi, että Saksan liittotasavallalla on katsottava olleen tässä laaja harkintavalta ja että unionin tuomioistuinten harjoittaman laillisuusvalvonnan oli näin ollen kohdistuttava ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, ettei näitä tosiseikkoja ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin.

7 — Luovutettuja asiakirjoja oli kaikkiaan kahdeksan, ja ne olivat peräisin Hampurin kaupungilta ja Saksan liittotasavallalta.

21. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan neljännessä luetelmakohdassa tarkoitetusta jäsenvaltion talouspolitiikkaa koskevan yleisen edun suojaa koskevasta poikkeuksesta unionin yleinen tuomioistuin totesi, että lyhyydestään huolimatta Saksan viranomaisten esittämät perustelut olivat riittäviä, jotta IFAW voi arvioida asiakirjaan tutustumisen epäämisen syitä ja jotta unionin tuomioistuimet voivat suorittaa niiden tehtävänä olevan laillisuusvalvonnan.

22. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että asiakirjoihin tutustumista koskevaa hakemusta käsiteltäessä oli asianmukaisesti tutkittu jokainen asiakirja, jota hakemus koski. Se korosti vielä erikseen, ettei ajan kuluminen ollut vaikuttanut syihin, jotka Saksan viranomaisten mukaan tekivät asiakirjoista luottamuksellisia.

III Valituksen käsittely unionin tuomioistuimessa

23. IFAW teki 18.3.2011 valituksen unionin yleisen tuomioistuimen antamasta tuomiosta. Vaatimustensa tueksi se vetoaa seuraaviin valitusperusteisiin:

a) Oikeudellinen virhe siltä osin kuin tuomiossa ei todettu, että komission on tutkittava tyhjentävästi, voidaanko asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa mainittuja poikkeuksia soveltaa syihin, joihin Saksa vetosi perustellakseen vastalauseensa.

b) Oikeudellinen virhe jäsenvaltion esittämää vastaväitettä koskevan unionin yleisen tuomioistuimen laillisuusvalvonnan luonteen ja laajuuden arvioimisessa. Tämä valitusperuste jakautuu seuraaviin kahteen osaan: 1) Sellaisen rajallisen valvonnan soveltumattomuus, jossa laillisuusvalvonta kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, ettei näitä tosiseikkoja ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin. 2) Sen välttämättömyys, että unionin yleinen tuomioistuin tutustuu suoraan riidanalaiseen asiakirjaan.

24. IFAW ensinnäkin väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin ottanut asianmukaisesti huomioon sitä, että asiassa Ruotsi vastaan komissio annetun tuomion 76 kohdan mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa ”jäsenvaltiolle – – myönnetään vain toimivalta osallistua yhteisön päätöksentekoon”, ja korostaa, että kyseessä on viime kädessä unionin päätös. IFAW:n mukaan kyseinen päätös on asiassa Ruotsi vastaan komissio annetun tuomion perusteella tehtävä seuraavia menettelyvaiheita noudattaen: a) lojaalin vuoropuhelun aloittaminen toimielimen ja jäsenvaltion välillä; b) jäsenvaltion suostumus tai asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten perusteella esittämä vastalause; c) lojaalin vuoropuhelun päättäminen; d) toimielimen arviointi jäsenvaltion esittämistä syistä, jotka sen on toistettava lopullisessa päätöksessään; e) lopullisen päätöksen tekeminen. IFAW:n mukaan unionin tuomioistuin edellyttää, että toimielin tutkii jäsenvaltion perustellun vastalauseen tyhjentävästi ja täydellisesti tämän menettelyn aikana. Tutkinnassa on kolme vaihetta: a) arvioidaan, perustuuko vastalause asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa tarkoitettuihin poikkeuksiin; b) tutkitaan, onko jäsenvaltio perustellut kantansa; ja c) arvioidaan näiden poikkeusten ja perustelujen soveltuvuus kyseiseen asiakirjaan.

25. IFAW:n mukaan unionin yleinen tuomioistuin sivuutti kokonaan tutkinnan kolmannen ja viimeisen vaiheen, kun se unionin tuomioistuimen vahvistaman periaatteen vastaisesti totesi, ”ettei ole tarpeen ratkaista kysymystä siitä, oliko komissiolla velvollisuus – – tutkia jäsenvaltion vastustuksensa tueksi vetoamat perusteet pintapuolisesti vai kattavasti” (valituksenalaisen tuomion 84 kohta). Näin ollen IFAW katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut virheellisesti unionin tuomioistuimen suuren jaoston tuomiota ja siten implisiittisesti myöntänyt jäsenvaltiolle veto-oikeuden, jonka nojalla tämä voi viime kädessä estää pyydetyn asiakirjan luovuttamisen.

26. IFAW jatkaa, että ilman kattavaa tutkimusta toimielin saattaa tulla evänneeksi yleisöltä asiakirjoja, joihin ei tosiasiallisesti voida soveltaa jäsenvaltioiden vastustuksensa tueksi esittämiä poikkeuksia. IFAW:n mukaan tilanne on juuri näin riidanalaisessa päätöksessä, jossa edellytykset alun perin jäsenvaltion ja sittemmin komission epäämisen tueksi esittämän ”kansainvälisiin suhteisiin” perustuvan poikkeuksen soveltamiselle eivät täysin täyty, koska neuvotteluihin, joiden yhteydessä pyydetty asiakirja laadittiin, ei osallistunut kolmatta valtiota.

27. Toissijaisesti IFAW väittää, että unionin yleisellä tuomioistuimella on velvollisuus tutkia poikkeukset kattavasti sekä oikeassa ja asianmukaisessa menettelyssä. Valituksenalaisessa tuomiossa todetaan, ettei tutkittava kysymys koske ”sitä, millaista valvontaa komissiolla oli valta suorittaa”, vaan sitä, että valvonnan tyyppi on ”se valvonta, jonka suorittamiseen unionin tuomioistuimilla on toimivalta kyseessä olevaan asiakirjaan tutustumisen epäämistä koskevan komission päätöksen osalta” (tuomion 86 kohta). IFAW tulkitsee unionin yleisen tuomioistuimen tarkoittavan tällä sitä, että jollei komissio tutki kattavasti jäsenvaltion vastalausetta, unionin yleinen tuomioistuin on itse toimivaltainen suorittamaan tällaisen tutkinnan. Jos nyt oletettaisiin, ettei komissiolla ole velvollisuutta tällaiseen kattavaan tutkintaan (minkä IFAW kiistää), unionin yleisen tuomioistuimen olisi noudatettava edellä 24 kohdassa esitettyä kolmivaiheista tutkintamenettelyä. Tästä taas seuraisi väistämättä, että sen olisi määrättävä esittämään pyydetty asiakirja voidakseen itse arvioida toimielimen ja alun perin kyseisen jäsenvaltion esittämien poikkeusten olemassaolon ja soveltuvuuden.

28. Jos kerran unionin yleinen tuomioistuin on ainoa elin, jolla on toimivalta kattavaan tutkintaan, sen kuuluu IFAW:n mukaan myös valvoa, että komission päätös on lainmukainen ja pätevä, eikä se voi asianmukaisesti täyttää tätä velvollisuutta, jollei se ole edes nähnyt saatikka tutkinut kyseistä asiakirjaa.

29. IFAW:n mukaan unionin yleinen tuomioistuin on paitsi katsonut virheellisesti, ettei sen ole tarpeen määrätä esittämään kirjettä oikeudenkäynnissä, myös esittänyt ristiriitaisia lausumia, kun se on ensin todennut, että ainoastaan sillä itsellään on toimivalta suorittaa kattava tutkinta, mutta kumonnut sitten oman lausumansa toteamalla, että jäsenvaltiolla on katsottava olevan laaja harkintavalta siinä tapauksessa, että se vastustaa asiakirjan luovuttamista, ja että laillisuusvalvonnan on näin ollen kohdistuttava ainoastaan siihen, että menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, ettei näitä tosiseikkoja ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin. IFAW:n mukaan tällä lähestymistavalla myönnetään jäsenvaltiolle lopulta veto-oikeus.

30. Näin ollen IFAW vaatii valituksenalaisen tuomion ja komission päätöksen kumoamista sekä komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31. Vastineessaan IFAW:n valitukseen komissio ensinnäkin toteaa, ettei se sinänsä kiistä IFAW:n tulkintaa asiassa Ruotsi vastaan komissio annetusta tuomiosta siltä osin kuin on kyse komission valvontavelvollisuuksista, mutta valvontamenettelyn kolmen vaiheen osalta komissio sen sijaan pitäytyy tiukasti jo unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämässään näkemyksessä eli siinä, että a) se kuuli kansallisia viranomaisia, jotka b) esittivät vastalauseen vedoten tiettyihin asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitettuihin poikkeuksiin, ja c) teki sitten perustellun päätöksen tarkastettuaan, että poikkeukset ja niiden perustelut ovat alustavasti arvioituna lainmukaisia.

32. Komissio pitää perusteettomana IFAW:n väitettä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin olisi sivuuttanut tutkinnan kolmannen vaiheen, ja toteaa tämän väitteen vain osoittavan, ettei valittaja ole ymmärtänyt oikein unionin yleisen tuomioistuimen näkemystä. Komission käsityksen mukaan tämä on noudattanut tarkasti asiassa Ruotsi vastaan komissio annetussa tuomiossa vahvistettua oikeuskäytäntöä.

33. Komissio huomauttaa unionin yleisen tuomioistuimen todenneen valituksenalaisen tuomion 81 kohdassa, että ”koska komissio ei vastusta kyseisen asiakirjan luovuttamista ja tuo päätöksessään esiin syyt, joihin jäsenvaltio on vedonnut, unionin tuomioistuimen on tutkittava mainitussa päätöksessä toistetut kyseisen jäsenvaltion esittämät syyt”. Kun siis unionin yleinen tuomioistuin toteaa, ”ettei ole tarpeen ratkaista kysymystä siitä, oliko komissiolla velvollisuus – – tutkia jäsenvaltion vastustuksensa tueksi vetoamat perusteet pintapuolisesti vai kattavasti”, (tuomion 84 kohta) tai ettei tällä kysymyksellä ole ”merkitystä”, se ei todellisuudessa myönnä jäsenvaltiolle veto-oikeutta vaan ainoastaan korostaa, että toimielimen on joka tapauksessa perustettava päätöksensä asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyihin poikkeuksiin riippumatta siitä, perustuuko epääminen toimielimen vai kyseessä olevan jäsenvaltion suorittamaan poikkeusten arviointiin. Kun siis toimielin tutkii (”arvioi”), ovatko jäsenvaltion esittämät poikkeukset ja niiden perustelut alustavasti arvioituna ja kyseisen asian olosuhteissa lainmukaisia, ja

toistaa nämä perustelut lopullisessa epäämispäätöksessään, se hyväksyy ne ominaan, ja ne voidaan siten asettaa tuomioistuinten valvontaan alkuperästään riippumatta. Unionin yleinen tuomioistuin siis noudatti aivan tavanomaista käytäntöä todetessaan, että toimielimen on tuotava päätöksessään esiin syyt, joihin jäsenvaltio on vedonnut, ja että unionin tuomioistuinten on tutkittava ne. Sen on komission mukaan näin katsottava noudattaneen asiassa Ruotsi vastaan komissio annetussa tuomiossa vahvistettuja sääntöjä.

34. Toisen valitusperusteen komissio katsoo perustuvan väärinkäsitykseen. Komission mukaan valittaja sekoittaa ”valvonnan” ja ”luovuttamisen” käsitteet, kun se väittää, etteivät unionin tuomioistuimet voi suorittaa kattavaa valvontaa tutkimatta itse kyseisiä asiakirjoja. Riippumatta unionin tuomioistuimille asiakirjojen tutkimisesta aiheutuvasta työmäärästä ja siitä, ettei valittaja näin väittäessään huomioi lainkaan unionin tuomioistuinten toimivaltaa päättää harkintansa mukaan prosessinjohtotoimista, kuten määrätä esittämään asiakirjoja, komissio katsoo, että tällaisella väitteellä vääristetään sekä kumoamiskanteen että unionin tuomioistuinten perustamissopimuksen 263 artiklan määräyksiin kohdistaman valvonnan luonne. Lähtökohtaisesti valitusperusteessa siis haluttaisiin unionin tuomioistuinten asettuvan järjestelmällisesti päätöksen tekemiseen toimivaltaisen toimielimen paikalle.

35. Unionin yleisen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan luonteesta komissio toteaa, että valittaja on ymmärtänyt väärin unionin yleisen tuomioistuimen näkemyksen, sillä jälkimmäinen ei suinkaan katso, että sen olisi valvonnassaan rajoituttava ainoastaan rajoitettuun valvontaan ja kunnioitettava jäsenvaltiolle kuuluvaa laajaa harkintavaltaa. Komission mukaan valituksenalaisen tuomion 87 ja 88 kohdasta ilmenee päinvastoin, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole sitä mieltä, ettei sillä ole oikeutta suorittaa kattavaa tutkintaa.

36. Lopuksi komissio väittää, että epäämispäätöksessä mainittu ja unionin yleisen tuomioistuimen tutkima poikkeus on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu ”yhteisön tai jäsenvaltion finanssi-, raha- tai talouspolitiikkaa” koskeva poikkeus. Asiassa Sisón vastaan neuvosto annetussa tuomiossa,[8] joka koski neuvoston kieltäytymistä luovuttamasta tiettyä asiakirjaa 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”neuvostolla on katsottava olevan laaja harkintavalta päätettäessä siitä, voiko sellaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen, jotka kuuluvat mainittujen poikkeusten kattamiin aloihin, vahingoittaa yleistä etua” (tuomion 34 kohta), ja lisäsi, että yhteisöjen tuomioistuimien suhteessa tällaiseen päätökseen harjoittaman laillisuusvalvonnan on näin ollen kohdistuttava ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, ettei näitä tosiseikkoja ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin. Valituksenalaisen tuomion 104 ja 105 kohdassa viitataan juuri tähän näkemykseen. Kyseisen poikkeuksen luonteesta siis johtui, että unionin yleinen tuomioistuin myönsi, että jäsenvaltiolle oli katsottava kuuluvan laaja harkintavalta. Tällä perusteella komissio katsoo, että myös toinen valitusperuste on hylättävä.

37. Edellä esitetyn perusteella komissio vaatii, että valitus hylätään ja valittaja velvoitetaan vastaamaan oikeudenkäyntikuluista.

IV Arviointi

38. Nyt tarkasteltavassa valituksessa hallintotoiminnan valvontaa koskevaa kysymystä lähestytään pääasiallisesti kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen valitusperuste koskee ”valvontaa”, jota unionin toimielimillä on valta tai velvollisuus kohdistaa sellaisiin jäsenvaltioiden päätöksiin, jotka koskevat tutustumista niiltä itseltään peräisin oleviin unionin hallussaan pitämiin asiakirjoihin. Toinen valitusperuste koskee laillisuusvalvontaa, jota unionin tuomioistuimilla on valta tai velvollisuus kohdistaa unionin toimielimille osoitetuista asiakirjoihin tutustumishakemuksista tehtyihin lopullisiin päätöksiin.

8 — Asia C-266/05 P, tuomio 1.2.2007 (Kok., s. I-1233).

A *Ensimmäinen valitusperuste: komission valvonnan luonne ja ulottuvuus jäsenvaltion vastalauseensa tueksi esittämien syiden osalta*

39. Kuten edellä 23 kohdan a alakohdassa jo todettiin, IFAW väittää ensimmäisessä valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se ei katsonut, että komission on suoritettava tyhjentävä tutkinta siitä, kattaako jokin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa mainituista poikkeuksista ne syyt, joihin Saksa vetosi perustellakseen vastalauseensa.

40. Aluksi on muistutettava, että jos kyse on unionin toimielinten asiakirjoista, asetuksen N:o 1049/2001 mukaan vain ne ovat toimivaltaisia arvioimaan asetuksen 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten sovellettavuuden jonkin konkreettisen asian olosuhteissa. Jos taas kyse on ”kolmannen asiakirjasta”, toimielimen on asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaan kuultava tätä ”arvioidakseen, onko 1 tai 2 kohdassa säädettyä poikkeusta sovellettava”.

41. Jos kyseinen kolmas osapuoli on jäsenvaltio, se voi asetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaan ”pyytää toimielintä olemaan luovuttamatta – – asiakirjaa ilman [sen] etukäteen antamaa suostumusta”. Nyt tarkasteltavassa valituksessa on kyse nimenomaan tämän säännöksen tulkinnasta.

42. Suurta osaa tähän säännökseen liittyvistä visaisista kysymyksistä käsiteltiin jo asiassa Ruotsi vastaan komissio 18.12.2007 annetussa tuomiossa, johon valituksenalainen tuomio suoraan pohjautuu. Tuskin kukaan voi kuitenkaan väittää, että unionin yleinen tuomioistuin olisi nämä kysymykset käsiteltyään myös ratkaissut ne, sillä kyseiseen säännökseen liittyy merkittäviä tulkintaongelmia. [9]

43. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltio voi *pyytää* toimielintä olemaan luovuttamatta asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteen antamaa suostumusta. Ensi näkemältä säännöksellä näyttäisi olevan ainoastaan kaksi mielekästä tulkintavaihtoehtoa, jotka sitä paitsi vaikuttavat toisensa pois sulkevilta: a) kyseessä on pelkkä pyyntö, joka voidaan hyväksyä tai hylätä; b) kyseessä on vaatimus, joka veto-oikeuden tapaan on jo itsessään velvoittava ja jota jäsenvaltio voi käyttää täysin vapaan harkintansa mukaan.

44. Nähdäkseni asiassa Ruotsi vastaan komissio annetussa tuomiossa pyritään kuitenkin irtautumaan näistä vaihtoehdoista. Se tehdään antamalla asiassa ratkaisu, johon taas liittyvät omat tulkintavaikeutensa. Siitä huolimatta on myönnettävä, että kyseinen tuomio merkitsi edistysaskelta tällä alalla annetun unionin lainsäädännön rationalisoinnissa. [10] Lyhyesti sanottuna unionin tuomioistuin on kaikesta huolimatta halunnut muodostaa asetuksen N:o 1049/2001 hengessä normatiivisen ja käsitteellisen perustan vielä kolmannelle tulkintavaihtoehdolle, joka olisi omiaan nivomaan tämän ristiriidan lähteet sopusointuiseksi kokonaisuudeksi.

45. Vaikka tiedostankin pyrkiväni tässä vaarallisille vesille, asiassa Ruotsi vastaan komissio annetussa tuomiossa vahvistettu oikeuskäytäntö voidaan nähdäkseni tiivistää pääpiirteittäin seuraavasti.

9 — Julkisasiamies Poiares Maduron asiassa Ruotsi v. komissio 18.7.2007 esittämän ratkaisuehdotuksen 32 kohdassa mainitaan Tanskan hallituksen tuolloin luonnehtineen, että 4 artiklan 5 kohdan sanamuodon ylipääsemätön moniselitteisyys on ”rakentavaa moniselitteisyyttä”, johon turvautuminen oli välttämätöntä, jotta yhteisön lainsäätäjä saattoi yleensäkin hyväksyä säännöksen. Vaikka säännöksen sisällön ”poliittisen” tulkinnan mukaan tämä välttämättömyys kenties olisikin riittävä syy, oikeudellisen tulkinnan mukaan näin ei ole, ja muunlaista tulkintaa tuomioistuimilta ei voida edes odottaa. Sitä paitsi oikeuskirjallisuudessa vallitsee yksimielisyys kyseisen säännöksen vaikeatulkintaisuudesta. Julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 20 mainitun artikkelin [Heliskoski, J. ja Leino, P., ”Darkness at the break of noon: the case law on Regulation N:o 1049/2001 on access to documents”, *CMLR*, nide 43 (2006), s. 735–] lisäksi on mainittava Guichot, E., *Transparencia y acceso a la información en el Derecho Europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2011, s. 123–, jossa tarkastellaan myös mahdollisuuksia tarkistaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Ks. vastaavasti Leino, P., ”Case C-64/05 P, *Kingdom of Sweden v. Comisión of the European Communities and Others*, Judgment of the European Court of Justice (Grand Chamber) of 18 December 2007”, *CMLR*, nide 45 (2008), s. 1469–.

10 — Asiassa Ruotsi v. komissio annetusta tuomiosta on esitetty lukuisia kommentaareja, joissa selitetään ja analysoidaan unionin tuomioistuimen ratkaisua. Edellä alaviitteessä 9 mainittujen lähteiden joukkoon voidaan vielä lisätä esimerkiksi Diamandouros, N., ”Openness and Acces to Documents”, *EStAL*, 4/2008; Schadtle, K., ”Informationsfreiheit und Verwaltungtransparenz in Europa: Das Recht auf Zugang zu Dokumenten aus den EG-Mitgliedstaaten auf dem Prüfstand – Zugleich eine Besprechung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 18. Dezember 2007, Rs. C-64/05 P”, *DöV* (2008), s. 455– ja Wegener, W. B., ”Art. 15, Rn. 19–22” teoksessa Callies ja Ruffert, *EUV. EGV Kommentar*, C.H. Beck, München, 4. painos, 2011.

46. Ensinnäkin unionin tuomioistuin tulkitsee säännöksen merkitystä siten, että kyseessä on normi, jonka tavoitteena ei ole jakaa toimivaltaa vaan ottaa käyttöön tietty menettely (tuomion 93 kohta). Tarkemmin sanottuna kyseessä on päätöksentekomenettely, johon ”osallistuvat” sekä kyseinen jäsenvaltio että komissio (tuomion 93 kohta). Komissio on – ja tätä on vielä erikseen korostettava – kuitenkin yksin vastuussa mahdollisesta asiakirjan epäämispäätöksestä (tuomion 94 kohta).

47. Toiseksi ja johdonmukaisesti edellä esitetyn kanssa on todettava, ettei jäsenvaltion ”pyyntö” vastaa luonteeltaan ”yleistä ja ehdotonta” veto-oikeutta (tuomion 75 kohta). Sen vuoksi kyseinen jäsenvaltio on ennen kaikkea velvollinen ”perustelemaan” mahdollisen vastalauseensa (tuomion 87 kohta). Vastalauseen perusteluissa on tukeuduttava nimenomaan johonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa mainituista poikkeuksista (tuomion 88 kohta).

48. Kolmanneksi – ja tämä on kiistatta kaikkein arkaluonteisin kysymys, johon valitusperuste juuri kohdistuu – unionin tuomioistuin näyttää katsovan, että komission osuus tässä menettelyssä olisi ainoastaan ”arvioida” (tuomion 89 kohta), täyttyvätkö jäsenvaltiolle asetetut edellytykset. Komission kuuluu toisin sanoen tarkastaa, että perustelut ovat olemassa, että ne on tuotu esille ja että ne perustuvat mainittuihin poikkeuksiin. Sillä on tietenkin velvollisuus esittää vielä omat perustelunsa, mutta ne eivät lopulta voi tai kenties edes saa poiketa jäsenvaltion esittämistä (tuomion 90 kohta).

49. Neljänneksi ja viimeiseksi tuomiosta ilmenee, että komission päätökseen voidaan tarpeen vaatiessa kohdistaa laillisuusvalvontaa (tuomion 89 ja 90 kohta). Tämä viimeksi mainittu tekijä liittyy kuitenkin jo toiseen valitusperusteeseen.

50. IFAW väittää, että valituksenalaisessa tuomiossa otetaan tosiasiallisesti uudelleen käyttöön veto-oikeus, josta piti luopua jo siinä vaiheessa, kun ”laatijasääntö” poistui asetuksen N:o 1049/2001 voimaantulon seurauksena, kuten asiassa Ruotsi vastaan komissio annetun tuomion 59 kohdassa nimenomaisesti todetaan. IFAW:n mukaan tähän taantumaan on syynä unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta, jonka mukaan komissio voi asiakirjojen luovuttamista koskevan jäsenvaltion vastalauseen ”valvontaa” harjoittaessaan kohdistaa tutkintansa ainoastaan muodollisiin ja menettelyllisiin kysymyksiin tarvitsematta tutkia tyhjentävästi ja perusteellisesti sitä, voidaanko epäämistä perustella asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitetuilla poikkeuksilla.

51. Katson komission tapaan, että edellä mainittu päätelmä perustuu valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan. IFAW takertuu tässä etenkin siihen unionin yleisen tuomioistuimen toteamukseen, jonka mukaan ”ei ole tarpeen ratkaista kysymystä siitä, oliko komissiolla velvollisuus – – tutkia jäsenvaltion vastustuksensa tueksi vetoamat perusteet pintapuolisesti vai kattavasti,” (valituksenalaisen tuomion 84 kohta) ja jonka perusteella se päättelee unionin yleisen tuomioistuimen katsovan, ettei komissiolla ole velvollisuutta tarkastaa, voidaanko tässä tapauksessa tosiasiallisesti soveltaa niitä asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia, joihin jäsenvaltio vetoaa.

52. Valituksenalaisen tuomion sanamuoto ei kuitenkaan mielestäni tue tällaista päätelmää.

53. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin toteaa aluksi tuomion 79 kohdassa, että ”komissio on asiakirjoihin tutustumisen epäämistä koskevan päätöksen tekijänä vastuussa kyseisen päätöksen laillisuudesta”.

54. Tämä laillisuus määräytyy asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjen poikkeusten soveltuvuuden ja sen perusteella, onko ne perusteltu asianmukaisesti. Komission asia on tietenkin epäämispäätöksen ”laatijana” arvioida, voidaanko kyseisiä poikkeuksia tosiasiallisesti soveltaa. Tutkinnassaan se voi joko esittää niiden soveltuvuudesta oman arvionsa tai yhtä lailla hyväksyä jäsenvaltion arvion. Kummassakin tapauksessa on selvää, että epäämispäätöksen tueksi esitettyjen syiden on alkuperästään riippumatta

oltava riittävän päteviä kelvatakseen perusteeksi päätökselle, josta unioni vastaa. Nimenomaan tätä seikkaa unionin yleinen tuomioistuin on halunnut painottaa katsoessaan, että jos – kuten nyt tarkasteltavassa tilanteessa – komissio hyväksyy jäsenvaltion esittämät syyt, sillä on myös velvollisuus tuoda ne esiin epäämispäätöksessä.

55. Unionin yleinen tuomioistuin on siis pitäytynyt tiukasti suuren jaoston asiassa Ruotsi vastaan komissio antamassa tuomiossa esitetyssä ratkaisussa.

56. Asiassa Ruotsi vastaan komissio annetun tuomion 88 kohdassa tehdään nimittäin selväksi, että toimielimen ja jäsenvaltion välillä asetuksessa säädettyjen poikkeusten mahdollisesta soveltamisesta käydyn lojaalin vuoropuhelun jälkeen ”toimielin ei voi hyväksyä jäsenvaltion siltä peräisin olevan asiakirjan luovuttamista koskevaa vastalausetta, jos sitä ei ole mitenkään perusteltu tai jos esitetyissä perusteluissa ei ole tukeuduttu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa mainittuihin poikkeuksiin. Jos toimielimen kyseessä olevalle jäsenvaltiolle osoittamasta nimenomaisesta kehotuksesta huolimatta tämä ei esitä tällaisia perusteluita, kyseisen toimielimen täytyy antaa oikeus tutustua pyydettyyn asiakirjaan, jos se puolestaan katsoo, että mitään mainituista poikkeuksista ei voida soveltaa”.

57. Asiassa Ruotsi vastaan komissio annetun tuomion 89 kohtaa lainatakseni ”toimielimellä itsellään on velvollisuus perustella kielteinen päätöksensä, jonka se osoittaa asiakirjaan tutustumista pyytäneelle”. Tämä tarkoittaa, että epäämispäätöksen perusteleminen on pakollista. Jos nyt toimielimen lopulliselle epäämispäätökselle esittämät syyt ovat samat kuin ne, joihin jäsenvaltio vetoaa, toimielimeltä edellytetään, että se ”toteaa tässä päätöksessään paitsi kyseisen jäsenvaltion vastustavan pyydetyn asiakirjan luovuttamista, myös syyt, joihin kyseinen jäsenvaltio vetoaa päätellessään, että jotakin tämän asetuksen 4 artiklan 1–3 kohdassa säädetyistä poikkeuksista on sovellettava. Tällaisten tietojen perusteella pyynnön esittänyt voi ymmärtää sen pyynnön epäämisen alkuperän ja syyt ja toimivaltainen tuomioistuin voi tarpeen vaatiessa harjoittaa sille kuuluvaa valvontaa.” (sama kohta)

58. Toisin sanoen epäämispäätöksen perustelemiseksi on välttämätöntä mutta myös riittävää, että toimielin toistaa päätöksessään syyt, joihin jäsenvaltio on vedonnut osoittaakseen jonkin asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyn poikkeuksen soveltuvuuden. Näin on menetelty myös nyt tarkasteltavassa tapauksessa, jossa komissio on tutkinut Saksan liittotasavallan esittämät syyt ja hyväksynyt ne asianmukaisina ja riittävinä perusteina lopulliselle epäämispäätökselle, josta komissio on itse vastuussa unionin toimena.

59. Tässä asiayhteydessä valituksenalaisen tuomion 86 kohdassa esitettyä toteamusta on siis tulkittava siten, ettei nyt tarkasteltavan asian olosuhteissa ole merkityksellistä niinkään se, millaista valvontaa komissio on suorittanut jäsenvaltion vastalauseensa tueksi esittämien syiden osalta, vaan se, millaista on ollut näiden perustelujen aineellisen laillisuuden tuomioistuinvalvonta.

60. Mielestäni on lopulta selvää, että komissio noudatti asianmukaisesti asiassa Ruotsi vastaan komissio annetussa tuomiossa vahvistettua oikeuskäytäntöä, kun se Saksan liittotasavallan esittämät syyt tutkittuaan hyväksyi ne perusteeksi lopulliselle epäämispäätökselleen ja mahdollisti näin sen, että ”pyynnön esittänyt voi ymmärtää sen pyynnön epäämisen alkuperän ja syyt ja toimivaltainen tuomioistuin voi tarpeen vaatiessa harjoittaa sille kuuluvaa valvontaa”, kuten asiassa Ruotsi vastaan komissio annetun tuomion 89 kohdassa edellytetään.

61. Edellä esitetyn perusteella ensimmäinen valitusperuste on nähdäkseni hylättävä, koska – toisin kuin IFAW väittää – unionin yleinen tuomioistuin noudatti aivan asianmukaisesti asiassa Ruotsi vastaan komissio annettuun tuomioon perustuvaa oikeuskäytäntöä, kun se katsoi komission menetelleen lainmukaisesti, sillä komissio esitti syyt, joihin kyseinen jäsenvaltio oli vedonnut asiakirjan luovuttamisen epäämiseksi, ja kyseisen oikeuskäytännön perusteella komission on esitettävä nämä syyt asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa tarkoitetussa päätöksentekomenettelyssä, jossa komissio ei saa ottaa huomioon muita kuin kyseisessä asetuksessa säädettyihin poikkeuksiin perustuvia syitä.

B *Toinen valitusperuste: tuomioistuinvalvonnan luonne ja laajuus*

62. Toisen valitusperusteen mukaan valituksenalaisessa tuomiossa on arvioitu oikeudellisesti väärin sen unionin yleiselle tuomioistuimelle kuuluvan valvonnan luonne ja laajuus, joka kohdistuu jäsenvaltioiden vastalauseisiin. Valitusperusteen ensimmäisessä osassa unionin yleistä tuomioistuinta arvostellaan siitä, että sen epäämispäätökselle tekemä laillisuusvalvonta oli liian rajallinen, koska se kohdistui IFAW:n mukaan perusteettomasti ainoastaan päätöksentekomenettelyn muotoseikkoihin ja sen toteamiseen, että perustelut olivat asianmukaiset tosiseikkoihin nähden, että perustelut eivät olleet virheelliset ja ettei harkintavaltaa ollut käytetty väärin.

63. Asiassa Ruotsi vastaan komissio annetussa tuomiossa ei jätetä epäilyksen sijaa toimielimen epäämän tutustumispyynnön esittäjälle kuuluvista oikeussuojakeinoista. Sen 90 kohdassa suuri jaosto nimittäin täsmensi, että ”jos jäsenvaltio kieltäytyy perustelut esitettyään luovuttamasta tietoja kyseessä olevasta asiakirjasta ja jos näin ollen toimielin katsoo olevansa velvoitettu epäämään asiakirjaa koskevan tutustumispyynnön, sen esittäjällä on vastoin IFAW:n ilmaisemia pelkoja käytettävissään oikeussuojakeinoja”.

64. Oikeussuojaan, joka siis vastaa sisällöllisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, kuuluu tuomioistuimen tekemä aineellinen arviointi, jossa tutkitaan riitautetun toimen tai säännöksen laillisuus, sillä suuri jaosto ei suotta todennut, että epäämispäätös on viime kädessä unionin toimi, johon on kaikilta osin sovellettava unionin oikeutta.

65. Muuta ei valituksenalaisessa tuomiossa todeta, kun sen 87 kohdan mukaan ”mainitunlaisen kielteisen päätöksen laillisuuden valvonnasta tuomioistuimissa – – asiassa Ruotsi vastaan komissio annetun tuomion 94 kohdasta ilmenee, että unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu valvoa sen aloitteesta, jonka oikeuden tutustua asiakirjaan toimielin on evännyt, *voidaanko tämä epääminen perustella pätevästi* [11] asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa mainituilla poikkeuksilla, riippumatta siitä, perustuuko tämä epääminen toimielimen vai kyseessä olevan jäsenvaltion suorittamaan poikkeusten arviointiin”.

66. Tästä seuraa, että – toisin kuin komissio väittää – asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohtaa sovellettaessa unionin tuomioistuinten valvonta ei rajoitu alustavaan valvontaan. Mainitun säännöksen soveltaminen ei siis estä niitä tutkimasta kattavasti komission kielteistä päätöstä, jossa sen on noudatettava etenkin perusteluvelvollisuutta ja joka perustuu kyseisen jäsenvaltion aineelliseen arviointiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltuvuudesta.

67. Mikään edellä esitetystä ei siis tue IFAW:n näkemystä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin olisi katsonut, ettei epäämispäätöksiin kohdistettavan laillisuusvalvonnan tarvitse olla yhtä laajaa ja perusteellista kuin muiden sen tuomiovallan piiriin kuuluvien unionin toimien tai säännösten laillisuusvalvonta. Itse asiassa moinen tilanne olisi tuskin edes mahdollinen, kun ajatellaan kyseessä olevan perusoikeuden merkitystä; ei nimittäin pidä unohtaa, että oikeussuoja hallintoa vastaan on yhdessä laillisuusperiaatteen kanssa oikeusvaltion muotoutumiseen johtaneen historiallisen prosessin peruspilareita ja että oikeusvaltion perinteet ja periaatteet ovat myös unionin perustana (SEU 2 artikla).

68. Kokonaan toinen kysymys on, onko unionin yleinen tuomioistuin nyt tarkasteltavassa tapauksessa tosiasiallisesti vienyt päätökseen laillisuusvalvonnan, joka on nimensä arvoinen ja osana nykyisin perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattua tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaa oikeutta. Tästä päästään toisen valitusperusteen toiseen osaan, jossa on ratkaistavana eri kysymys, nimittäin se, olisiko unionin yleisen tuomioistuimen pitänyt tutustua suoraan riidanalaiseen asiakirjaan.

11 — Kursivointi tässä.

69. Tämä valitusperusteen osa olisi nähdäkseni hyväksyttävä.

70. Mielestäni IFAW on oikeassa väittäessään, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt määrätä esittämään riidanalainen asiakirja, jotta se olisi suljetuin ovin pidetyssä istunnossa voinut itse tutkia toimielimen ja alun perin jäsenvaltion vastustuksensa tueksi esittämien poikkeusten olemassaolon ja soveltuvuuden.

71. Toisin kuin IFAW väittää, kyse ei kuitenkaan enää ole siitä, olisiko unionin yleisen tuomioistuimen pitänyt suorittaa tyhjentävä tutkinta, tai – kuten unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi – siitä, onko kyseisellä jäsenvaltiolla nyt tarkastellun kaltaisissa tilanteissa katsottava olevan laaja harkintavalta vedotessaan asiakirjojen luovuttamista koskeviin poikkeuksiin. Kyse on näitä seikkoja edeltävästä vaiheesta.

72. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen määritellä tarkemmin, miten perusteellista asiakirjan epäämispäätökseen kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan on oltava, ja on ilmeistä, että tutkinnan on aina tapahduttava riidanalaisen asiakirjan valossa, oli se miten pintapuolista hyvänsä. Muuten olisi mahdoton arvioida, vastaavatko syyt, joihin kyseinen jäsenvaltio vetoaa, lainkaan sen asiakirjan todellista sisältöä ja merkitystä, jonka luovuttamista se vastustaa, miten sallivasti niitä sitten haluttiinkaan arvioida.

73. Epäämispäätöstä koskevan laillisuusvalvonnan on kohdistuttava syihin, joilla päätöstä perustellaan. Jos syyt perustuvat asiakirjan luovuttamisesta tietyille oikeushyville, arvoille tai intresseille aiheutuvien seurausten punnintaan, niiden laillisuuden valvonta on mahdollista vain, jos unionin yleinen tuomioistuin voi tehdä oman arvionsa asiakirjan aineellisesta sisällöstä. Unionin yleinen tuomioistuin kykenee siis arvioimaan komission ja asianomaisen jäsenvaltion epäämisensä tueksi esittämien syiden pätevyyden ainoastaan, jos se voi muodostaa oman käsityksensä asiakirjan sisällöstä. Muutenhan se ottaisi arviointinsa lähtökohdaksi asianomaisen osapuolen näkemyksen ja tukeutuisi ratkaisussaan sen oikeussubjektin auktoriteettiin, jonka päätökseen tehokas tuomioistuinvalvonta on kuitenkin kohdistettava.

74. Sen jälkeen, kun unionin yleinen tuomioistuin on muodostanut asiakirjaan tutustuttuaan oman arvionsa sen luovuttamisen mahdollisista seurauksista, sillä on edellytykset tutkia ja arvioida syyt, joihin komissio ja asianomainen jäsenvaltio vetoavat sen luovuttamisen kieltämiseksi. Vasta tässä vaiheessa voidaan keskustella siitä, onko unionin yleisen tuomioistuimen annettava näille enemmän vai vähemmän harkintavaltaa eli kumman arvioon on viime kädessä nojauduttava, unionin yleisen tuomioistuimen vai komission arvioon. Tämä on kaikille hallintotoimintaan kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa koskeville oikeudenkäynneille tyypillinen punnintatilanne.[12] Tällainen ongelmanasettelu edellyttää tietenkin sitä, että on olemassa kaksi itsenäistä arviota: tuomioistuimen arvio ja sen julkisen elimen arvio, jonka toimintaa valvotaan. Kummankin on perustuttava niiden tosiseikkojen tai menettelyjen suoraan ja välittömään arviointiin, joiden seurauksiin tuomioistuimen valvontaan saatetun oikeustoimen aineellisen sisällön perustelemiseksi vedotaan.

75. Näin ollen pidän asiaankuulumattomana sitä komission väitettä, jonka mukaan unionin yleisen tuomioistuimen velvoittaminen tutkimaan asiakirja suoraan merkitsisi – sille aiheutuvan kohtuuttoman työmäärän ja sille kuuluvan prosessinjohtotoimien määräämistä koskevan harkintavallan loukkaamisen lisäksi – myös ”kumoamiskanteen luonteen vääristämistä – –, koska sillä pakotettaisiin unionin tuomioistuin asettumaan järjestelmällisesti päätöksen tekemiseen toimivaltaisen toimielimen paikalle” (komission vastauskirjelmän 10 kohta).

76. Nähdäkseni asia on pikemminkin juuri päinvastoin. Tuomiovallan asianmukaista käyttöä ei ensinnäkään voida asettaa riippuvaiseksi työn määrästä. Tässä tapauksessa ei toiseksi ole kyse prosessinjohtotoimesta, jolla määrättäisiin esittämään jokin tietty asiakirja asianosaisten oikeudenkäynnin kohteesta esittämien väitteiden arvioimiseksi, vaan tutkintatoimesta, joka on tarpeen itse oikeudenkäynnin osapuolten välisen oikeusriidan kohteeseen perehtymiseksi. Lisäksi jo

12 — Ks. Santamaría Pastor, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, nide II, 2. painos, Iustel, Madrid, 2009, s. 686–.

kumoamiskanteen ”luonteeseen” kuuluu antaa tuomioistuimen arvioida unionin päätöksen laillisuus, jonka se ratkaisee tutkimalla päätöksen perusteeksi esitetyt syyt. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa tällainen laillisuusvalvonta on mahdollista ainoastaan, jos unionin yleinen tuomioistuin voi tehdä oman arvionsa riidanalaisen asiakirjan sisällöstä, koska vain tämän arvion perusteella sillä on edellytykset arvioida luovuttamista vastustavan toimielimen esittämien epäämisperusteiden pätevyys.

77. Näin ollen katson, että toisen valitusperusteen toinen osa on lopulta hyväksyttävä.

V Riita-asian lopullinen ratkaiseminen unionin tuomioistuimessa

78. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”silloin, kun unionin yleisen tuomioistuimen päätös kumotaan, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi”.

79. Nähdäkseni unionin tuomioistuimen ei ole mahdollista antaa tässä valitusasiassa lopullista ratkaisua. Edellä esittämäni arvioinnin perusteella valituksenalainen tuomio olisi kumottava ja asia olisi palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta tämä ratkaisisi sen tutkimalla suoraan riidanalaisen asiakirjan.

VI Oikeudenkäyntikulut

80. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti ehdotan, että unionin tuomioistuin velvoittaa kunkin asianosaisen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VII Ratkaisuehdotus

81. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

Valitus hyväksytään osittain hyväksymällä toinen valitusperuste, jossa vedotaan asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan virheelliseen tulkintaan, ja sen seurauksena:

1) Kumotaan asiassa T-362/08, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds vastaan komissio, 13.1.2011 annettu tuomio, jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen sen 19.6.2008 tehdyn komission päätöksen kumoamisesta, jolla evättiin oikeus tutustua Saksan viranomaisten sellaisen menettelyn yhteydessä komissiolle lähettämään asiakirjaan, joka koski direktiivin 92/43 nojalla suojelluksi alueeksi luokittelun poistamista.

2) Asia palautetaan unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä ratkaisisi sen tutkimalla suoraan riidanalaisen asiakirjan.

3) Asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.