JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
8 päivänä syyskuuta 2009[1]

I Johdanto

1. Nyt esillä olevassa asiassa on kyse siitä, onko vireillä olevaan valtiontukien tutkintamenettelyyn liittyvä komission asiakirja-aineisto luottamuksellinen.

2. Oikeutta tutustua tähän asiakirja-aineistoon on aiemmin tarkasteltu pelkästään prosessioikeuden piiriin kuuluvan asiakirja-aineistoon tutustumista koskevan oikeuden näkökulmasta. Ainoastaan asianosaisilla on oikeus tutustua asiakirja-aineistoon. EY 88 artiklan ja asetuksen (EY) N:o 659/1999[2] mukaisessa valtiontukien valvontamenettelyssä tämä asema annetaan yksinomaan kyseiselle jäsenvaltiolle.

3. Muut asianomaiset osapuolet voivat tosin jopa nostaa kanteen tukipäätöksestä, jos asia koskee niitä suoraan ja erikseen. Muista asianomaisista osapuolista ei kuitenkaan tule tätä kautta tukimenettelyn asianosaisia, minkä vuoksi komissio voi evätä niiltä oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon.

4. Asetuksella (EY) N:o 1049/2001[3] sitä vastoin annetaan *jokaiselle* oikeus tutustua kaikkiin komission hallussa oleviin asiakirjoihin. Tähän oikeuteen Technische Glaswerke Ilmenau GmbH (jäljempänä TGI) vetoaa. Se vaatii oikeutta tutustua komission käytettävissä oleviin asiakirjoihin, jotka liittyvät sitä koskeviin tukiin.

5. Komissio sitä vastoin katsoo, ettei TGI:llä ole oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon, joten oikeudesta tutustua asiakirjoihin on myös olemassa poikkeus. Se vetoaa tältä osin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintatoimien tarkoitusten suojaan.

6. Komission kanta perustuu ainakin osittain niihin huomattaviin käytännön vaikeuksiin, joita liittyy oikeuteen tutustua asiakirja-aineistoihin kuuluviin asiakirjoihin. Nämä asiakirja-aineistot ovat usein erittäin laajoja ja sisältävät paljon tietoja, joita on mahdollisesti käsiteltävä luottamuksellisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojan ohella useista muistakin syistä (esim. liikesalaisuudet tai sisäiset

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 [EY 88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1).

3 – Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43).

asiakirjat). Yksittäisten asiakirjojen tutkiminen erikseen voi siksi komission mukaan vaatia erittäin paljon voimavaroja, etenkin kun jo tukien tutkiminen kuormittaa asiasta vastaavia komission yksikköjä merkittävästi. Samantapaisia ongelmia esiintyy muissa kilpailuoikeudellisissa tutkintamenettelyissä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

7. Nyt esillä olevaa asiaa koskevat oikeussäännöt ovat EU 1 artiklan toinen kohta ja EY 255 artikla sekä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001.

8. EU 1 artiklan toisessa kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämä sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.”

9. EY 255 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin jäljempänä 2 ja 3 kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti.

2. Neuvosto vahvistaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset julkisen tai yksityisen edun huomioon ottamiseksi.”

10. Tämä oikeus tunnustetaan myös Nizzassa 7.12.2000 julistetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan [4] (jäljempänä perusoikeuskirja) 42 artiklassa:

”Jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, jonka asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta.”

4 – EYVL C 364, s. 1. Mukautuksineen, jotka on tehty 12.12.2007 annetulla julistuksella (EUVL C 303, s. 1).

11. Neuvosto antoi EY 255 artiklan 2 kohdan perusteella asetuksen N:o 1049/2001. Sen johdanto-osan 2, 4, 10 ja 11 perustelukappaleessa säädetään seuraavaa:

”(2) Avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti, ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Avoimuus vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään EU-sopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

– –

(4) 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) Toimielinten työskentelyn avoimuuden lisäämiseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission olisi annettava mahdollisuus tutustua sekä toimielinten laatimiin että niiden vastaanottamiin asiakirjoihin. Tässä yhteydessä on syytä muistaa, että Amsterdamin sopimuksen päätösasiakirjaan liitetyssä julistuksessa n:o 35 todetaan, että jäsenvaltio voi vaatia komissiota tai neuvostoa olemaan toimittamatta kolmansille osapuolille kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa, jollei tämä jäsenvaltio ole antanut etukäteen suostumustaan asiakirjan toimittamiseen.

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

12. Asetuksen N:o 1049/2001 1 artiklan a alakohdan nojalla asetuksen tarkoituksena on ”määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat EY:n perustamissopimuksen 255 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission – – asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin”.

13. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan nojalla 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”.

14. Asetuksen 2 artiklan 3 kohdan nojalla asetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, ”toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla”.

15. Asetuksen 3 artiklan a alakohtaan sisältyvän määritelmän mukaan ”asiakirjalla” tarkoitetaan ”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”.

16. Asetuksen 4 artiklan (”Poikkeukset”) 2 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, suojaa;

– tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa;

– tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa;

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.”

17. Asetuksen 6 artiklassa säädetään unionin kansalaisten tekemistä hakemuksista seuraavaa:

”1. Hakemus saada tutustua asiakirjoihin on esitettävä kirjallisesti, sähköinen muoto mukaan luettuna, jollain EY:n perustamissopimuksen 314 artiklassa tarkoitetuista kielistä ja riittävän täsmällisesti, jotta asiakirja on toimielimen tunnistettavissa. Hakijan ei tarvitse perustella hakemusta.

2. Jos hakemus ei ole riittävän täsmällinen, toimielin pyytää hakijaa täsmentämään hakemustaan ja avustaa hakijaa tässä esimerkiksi antamalla tietoja julkisten asiakirjarekisterien käytöstä.

3. Jos hakemus koskee erittäin pitkää asiakirjaa tai erittäin suurta määrää asiakirjoja, kyseinen toimielin voi neuvotella hakijan kanssa epävirallisesti kohtuullisen ratkaisun löytämiseksi.

4. Toimielimet antavat kansalaisille tietoa ja neuvoja siitä, miten ja minne voidaan tehdä hakemus saada tutustua asiakirjoihin.”

III Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

18. Asetuksella N:o 659/1999 säännellään tukien tutkintamenettelyä. Sen 20 artiklassa säädetään asianomaisten osapuolten oikeuksista seuraavaa:

A *Tausta*

”1. Asianomaiset osapuolet voivat 6 artiklan mukaisesti tehdä huomautuksia muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevasta komission päätöksestä. Asianomaisille osapuolille, jotka ovat tehneet tällaisia huomautuksia, ja kaikille yksittäisen tuen saajille toimitetaan jäljennös komission 7 artiklan mukaisesti tekemästä päätöksestä.

1. Tukimenettely C 19/2000

19. TGI on saksalainen yhtiö, jonka kotipaikka on Ilmenaussa Thüringenin osavaltiossa. Se on erikoislasin valmistaja. Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben, Thüringenin osavaltio ja yksityinen sijoittaja päättivät vuonna 1997 yhtenäisestä toiminnasta TGI:n tukemiseksi taloudellisesti.

2. Asianomaiset osapuolet voivat toimittaa komissiolle tietoja oletetuista sääntöjenvastaisista tuista ja tuen väärinkäytöstä. Jos komissio katsoo, että sillä ei saamiensa tietojen perusteella ole riittävää syytä ottaa kantaa asiaan, se ilmoittaa tästä asianomaiselle osapuolelle. Jos komissio tekee päätöksen asiassa, jota toimitetut tiedot koskevat, se toimittaa jäljennöksen päätöksestä asianomaiselle osapuolelle.

20. Saksa ilmoitti 1.12.1998 päivätyllä kirjeellä komissiolle yhtenäisen toiminnan käsittämistä toimenpiteistä. Komissio aloitti 4.4.2000 päivätyllä kirjeellään EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen muodollisen tutkintamenettelyn, joka kirjattiin numerolla C 19/2000. [5]

3. Asianomaiset osapuolet voivat pyynnöstään saada jäljennöksen 4 artiklan, 7 artiklan, 10 artiklan 3 kohdan ja 11 artiklan mukaisista päätöksistä.”

5 – Kehotus huomautusten esittämiseen EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaisesti tuesta C 19/2000 (ex NN 147/98) – tuki Technische Glaswerke Ilmenau GmbH:lle – Saksa (EYVL C 217, s. 10).

21. Tukimenettelyssä kirjallisia huomautuksia esitti muun muassa Schott Glas, joka on TGI:n kilpailija.

22. Komissio teki 12.6.2001 tässä menettelyssä päätöksen 2002/185/EY. [6] Se totesi, että investoijalle myönnetty 4 miljoonan Saksan markan suuruinen hinnanalennus ei sovellu yhteismarkkinoille. Kolme muuta yhtenäisen toiminnan käsittämää toimenpidettä irrotettiin tästä tukimenettelystä, ja komissio aloitti niistä toisen muodollisen tutkintamenettelyn. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi TGI:n komission päätöksestä nostaman kanteen 8.7.2004 antamallaan tuomiolla. [7] TGI:n tuomiosta tekemä valitus hylättiin. [8]

2. Tukimenettely C 44/2001

23. Komissio aloitti 3.7.2001 päivätyllä kirjeellään EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisen toisen muodollisen tutkintamenettelyn, joka kirjattiin numerolla C 44/2001, tukimenettelystä C 19/2000 irrotettujen toimenpiteiden osalta. [9]

24. Komissio päätti tämän menettelyn 2.10.2002 tekemällään päätöksellä 2003/383/EY, jonka mukaan tutkituista yhtenäisen toiminnan käsittämistä toimenpiteistä kaksi ei sovellu yhteismarkkinoille. [10] TGI riitautti myös tämän päätöksen, mutta kyseinen menettely keskeytettiin sen jälkeen, kun ensimmäistä päätöstä koskevassa asiassa tehty valitus oli hylätty. [11]

B *Oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva nyt esillä oleva asia*

1. Hallinnollinen menettely

25. TGI esitti 24.10.2001 huomautuksia toisesta muodollisesta tutkintamenettelystä ja teki komissiolle tätä varten hakemuksen,

6 – Saksan valtiontuesta Saksassa toimivalle Technische Glaswerke Ilmenau GmbH:lle 12.6.2001 tehty komission päätös 2002/185/EY (tiedoksiannettu numerolla K(2001) 1549) (EYVL L 62, s. 30).

7 – Asia T-198/01, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, tuomio 8.7.2004 (Kok., s. II-2717).

8 – Asia C-404/04 P, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, tuomio 11.1.2007 (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

9 – Kehotus huomautusten esittämiseen EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaisesti tuesta C 44/2001 (ex NN 147/98) – Technische Glaswerke Ilmenau GmbH – Saksa (EYVL C 272, s. 2).

10 – Valtiontuesta C 44/01 (ex NN 147/98), jonka Saksa on myöntänyt Technische Glaswerke Ilmenau GmbH:lle, 2.10.2002 tehty päätös 2003/383/EY (tiedoksiannettu numerolla K(2002) 2147) (EUVL 2003, L 140, s. 30).

11 – Asia T-378/02, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, määräys 16.5.2007 (tiedonanto julkaistu EUVL:ssä 2007, C 183, s. 41).

jossa se pyysi saada tutustua asiakirja-aineiston siihen osaan, joka ei ole luottamuksellinen. Komissio hylkäsi tämän hakemuksen 23.11.2001.

niiden välillä vallitsee vastavuoroinen luottamus, jotta eri osapuolet voivat esittää kantansa vapaasti. Tämän vuoksi kyseisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisella voidaan vaarantaa kyseistä vuoropuhelua ja siten haitata tämän kantelun käsittelyä.

26. TGI esitti 1.3.2002 päivätyssä kirjeessään komissiolle hakemuksen, jossa se pyysi saada tutustua asiakirjoihin ”kaikissa [sitä] koskevissa tukiasioissa ja erityisesti tukiasiassa C 44/2001”.[12] Se perusti pyyntönsä asetukseen N:o 1049/2001. Komissio hylkäsi hakemuksen 27.3.2002 ja viittasi tässä yhteydessä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan. TGI:n pyytämät asiakirjat olivat komission mukaan ”osa vireillä olevaa muodollista tutkintamenettelyä C 44/2001”.

– –

Olen myös tarkastellut mahdollisuutta antaa pyydettyjen asiakirjojen osat, joita poikkeukset eivät koske. Näitä asiakirjoja ei kuitenkaan [voitu] jakaa luottamuksellisiin ja ei-luottamuksellisiin osiin.

27. TGI teki 15.4.2002 komission pääsihteerille asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan nojalla uudistetun hakemuksen. Pääsihteeri hylkäsi uudistetun hakemuksen 28.5.2002 tekemällään riidanalaisella päätöksellä. Myös hylkäystä perusteltiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannella luetelmakohdalla, kuten valituksenalaisen tuomion 12 kohdasta ilmenee:

Tässä tapauksessa myöskään ylivoimainen yleinen etu ei edellytä kyseessä oleviin asiakirjoihin sisältyvien tietojen ilmaisemista – –.”

”– – Vireillä olevissa tutkimuksissa, jotka koskevat valtiontuen yhteensopivuutta yhteismarkkinoille, on nimittäin välttämätöntä, että komissio, jäsenvaltio ja asianomaiset yritykset tekevät lojaalia yhteistyötä ja että

2. Asian käsittely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa

28. TGI nosti 8.8.2002 kanteen pääsihteerin päätöksestä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Sitä tukivat Ruotsin kuningaskunta ja Suomen tasavalta. Komissio puolestaan vaati kanteen hylkäämistä. Sen vaatimusta tuki Schott Glas.

12 – Lisäksi TGI pyysi saada tutustua kaikkiin asiakirjoihin, jotka koskevat sen kilpailijalle, Schott Glas -nimiselle yritykselle, myönnettyjä valtiontukia. Tämä pyyntö ei kuitenkaan ole valituksen kohteena. Näin ollen ei ole syytä tarkastella lähemmin Schott Glasin näitä asiakirjoja koskevia suojeltavia etuja.

29. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi 14.12.2006 antamallaan tuomiolla komission 28.5.2002 tekemän päätöksen siltä osin kuin siinä evätään oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka liittyvät TGI:lle myönnettyjen tukien tutkintamenettelyihin. [13]

3. Valitusmenettely

30. Yhteisöjen tuomioistuimen kansliaan sähköpostitse 28.2.2007 saapuneessa valituskirjelmässään, jonka alkuperäiskappale saapui postitse 8.3.2007, Euroopan yhteisöjen komissio vaatii, että

– valituksenalainen tuomio kumotaan siltä osin kuin sillä kumotaan komission 28.5.2002 tekemä päätös, jolla evättiin oikeus tutustua asiakirjoihin, jotka liittyvät TGI:lle myönnettyjen tukien tutkintamenettelyihin, ja

– TGI velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31. TGI ja Suomen tasavalta vaativat, että

– valitus hylätään ja

– komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, vastapuolen oikeudenkäyntikulut mukaan luettuina.

32. Ruotsin kuningaskunta vaatii myös valituksen hylkäämistä, mutta ei esitä oikeudenkäyntikuluja koskevaa vaatimusta.

33. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 4.3.2008 antamalla määräyksellä Tanskan kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan TGI:n vaatimuksia.

34. Kirjallisen menettelyn jälkeen yhteisöjen tuomioistuimessa pidettiin 16.6.2009 suullinen käsittely.

IV Oikeudellinen arviointi

35. Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdan nojalla jokainen voi tarvitsematta osoittaa, että asia koskee häntä, vaatia komissiolta, neuvostolta tai parlamentilta oikeutta tutustua niiden hallussa oleviin asiakirjoihin. Oikeus tutustua asiakirjoihin voidaan evätä ainoastaan, jos sovelletaan jotakin 4 artiklan 1–3 kohdassa säädetyistä poikkeuksista.

13 – Asia T-237/02, Technische Glaswerke Ilmenau v. komissio, tuomio 14.12.2006 (Kok., s. II-5131).

36. Nyt esillä olevassa asiassa kyse on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetystä poikkeuksesta. Komissio ei antanut pyydettyjä asiakirjoja, koska niiden sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi valtiontuen tutkintatoimien tarkoitusten suojaa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi tämän päätöksen, koska komissio ei ole tutkinut jokaisen yksittäisen asiakirjan osalta, sovelletaanko siihen kyseistä poikkeusta.

37. Komissio esittää valituksensa tueksi yhteensä viisi valitusperustetta, jotka voidaan tiivistää seuraavasti:

– Valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa poikkeuksen soveltamiselle, toisin sanoen suojeltavan edun vahingoittamiselle, asetettu arviointiperuste on oikeudellisesti virheellinen (neljäs valitusperuste).

– Valituksenalaisen tuomion 78 ja 85 kohtaan sisältyvä tulkinta, jonka mukaan 4 artiklan 1–3 kohdassa mainitut poikkeukset koskevat yksittäistä asiakirjaa eivätkä asiakirjaryhmiä, on oikeudellisesti virheellinen (kolmas valitusperuste).

– Valituksenalaisen tuomion 85–89 ja 93 kohtaan sisältyvä tulkinta on oikeudellisesti virheellinen, koska kaikki vireillä olevaan valtiontukimenettelyyn liittyvät asiakirjat kuuluvat selvästi kokonaisuudessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan sisältyvän poikkeusperusteen piiriin (ensimmäinen ja toinen valitusperuste sekä viidennen valitusperusteen ensimmäinen osa).

– Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole ottanut huomioon asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädettyä sisäisten asiakirjojen suojaa (viidennen valitusperusteen toinen osa).

A *Valituksen tutkittavaksi ottaminen*

38. TGI katsoo, ettei valitusta voida ottaa miltään osin tutkittavaksi. Komission valitus perustuu sen mukaan väitteeseen, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo jättänyt tutkimatta.

39. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 113 artiklan 2 kohdan nojalla valituksessa ei voida muuttaa oikeudenkäynnin kohdetta siitä, mikä se oli yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen valitusasioissa toimivaltainen tutkimaan ainoastaan arvioinnit, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt sille esitetyistä perusteista. [14] Tästä syystä valittaja ei voi vedota perusteisiin, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

14 – Yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, tuomio 28.6.2005 (Kok., s. I-5425, 165 kohta).

on jättänyt tutkimatta, silloin kun tutkimatta jättämistä koskevaa toteamusta ei ole riitautettu.[15] Toisin sanoen: jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jättänyt kanneperusteen tutkimatta, tätä tutkimatta jättämistä voidaan moittia valituksessa, mutta sillä, voitaisiinko tutkimatta jätetty kanneperuste hyväksyä, ei ole merkitystä.

40. TGI:n näkemyksen mukaan komission esittämä oikeudellinen kysymys ei koske asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan väitetysti oikeudellisesti virheellistä soveltamista ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimesta. Komission valitusperusteet kohdistuvat pikemminkin siihen oikeudelliseen kysymykseen, onko asetus N:o 659/1999 lex specialis asetukseen N:o 1049/2001 nähden. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuitenkin jätti valituksenalaisen tuomion 41 kohdassa tutkimatta väliintulijana olleen Schott Glasin vastaavan väitteen, eikä komissio ole TGI:n mukaan moittinut tämän väitteen tutkimatta jättämistä.

41. Tämä TGI:n esittämä tutkittavaksi ottamista koskeva väite ei vakuuta, koska siinä sekoitetaan kanneperusteet ja niiden perustelut tavalla, jota ei voida hyväksyä. On tosin totta, että komissio vetoaa lähinnä valtiontukien valvontamenettelyn erityisluonteeseen. Se ei kuitenkaan väitä, että asetus N:o 659/1999 on lex specialis asetukseen N:o 1049/2001 nähden. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti todennut, komissio heikentäisi näin omaa menettelyllistä asemaansa, koska riidanalainen päätös olisi annettu väärän oikeusperustan nojalla ja olisi siten lainvastainen. Komissio pikemminkin katsoo, että asetuksessa N:o 659/1999 esitetyt arvioinnit on otettava huomioon asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa tulkittaessa. Tätä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole komission mukaan tehnyt riittävästi. Komissio ei kuitenkaan esitä suoraan oikeudellista kysymystä näiden kahden johdetun oikeuden säädöksen keskinäisestä suhteesta.

42. Viidennen valitusperusteen toisessa osassa kuitenkin laajennetaan oikeudenkäynnin kohdetta. Tässä osassa komissio väittää, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ole ottanut huomioon asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädettyä sisäisten asiakirjojen suojaa. Komissio ei kuitenkaan ole perustellut riidanalaista päätöstä tällä säännöksellä. Kyse oli pikemminkin aina ainoastaan siitä, oliko komissiolla 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla oikeus kieltäytyä antamasta asiakirjoja tutustuttavaksi. Tämä väite ei siten ole ollut oikeudenkäynnin kohteena tähänastisessa menettelyssä ja on näin ollen jätettävä tutkimatta.

B *Valituksen perusteltavuus*

43. Tutkittavaksi otettavat valitusperusteet koskevat lähinnä kahta alaa. Ensinnäkin komissio riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustavat menetelmiä koskevat olettamukset. Komissio kiistää sen, että

15 – Asia C-354/92 P, Eppe v. komissio, tuomio 22.12.1993 (Kok., s. I-7027, 13 kohta) ja asia C-202/07 P, France Télécom v. komissio, tuomio 2.4.2009 (Kok., s. I-2369, 93 kohta).

asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädettyä poikkeusta sovelletaan ainoastaan, jos suojatun edun vahingoittumisen riski on kohtuudella ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen (neljäs valitusperuste, tästä jäljempänä 1 kohdassa), ja että jokaisen pyydetyn asiakirjan osalta on tutkittava, kuuluuko se tutustumisoikeutta koskevan poikkeuksen piiriin (kolmas valitusperuste, tästä jäljempänä 2 kohdassa).

44. Toiseksi komissio katsoo, että tutkintatoimien tarkoitusten suojan eli asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen piiriin kuuluvat joka tapauksessa kaikki kyseiset asiakirjat, koska ne sisältyvät vireillä olevan valtiontukien valvontamenettelyn asiakirja-aineistoon (ensimmäinen ja toinen valitusperuste sekä viidennen valitusperusteen ensimmäinen osa, tästä jäljempänä 3 kohdassa).

1. Suojatun edun vahingoittaminen (neljäs valitusperuste)

45. Neljännellä valitusperusteellaan komissio riitauttaa arviointiperusteen, jota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käyttänyt poikkeuksella suojatun edun vahingoittumisen yhteydessä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittasi omaan oikeuskäytäntöönsä ja totesi tältä osin valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa seuraavaa:

”Ainoastaan se seikka, että asiakirja koskee poikkeuksella suojattua etua, ei kuitenkaan riitä perustelemaan poikkeuksen soveltamista – –. Tällainen soveltaminen voidaan lähtökohtaisesti perustella vain siinä tapauksessa, että toimielin on etukäteen arvioinut ensinnäkin sitä, aiheutuuko asiakirjaan tutustumisesta konkreettisesti ja tosiasiallisesti haittaa suojatulle edulle, ja toiseksi sitä, että niissä tilanteissa, joita asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohta koskevat, ei ole olemassa ylivoimaista yleistä etua, joka edellyttäisi pyydetyn asiakirjan sisällön ilmaisemista. Lisäksi suojatun edun vahingoittumisen riskin on oltava kohtuudella ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen – –. Näin ollen tutkiminen, joka toimielimen on poikkeusta soveltaakseen lähtökohtaisesti suoritettava, on tehtävä konkreettisella tavalla, ja sen on ilmettävä päätöksen perusteluista – –.”

a) Periaatteen ja poikkeuksen välinen suhde asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden yhteydessä

46. Komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tukeutunut perusteettomasti siihen olettamukseen, että oikeus tutustua asiakirjoihin on periaate, kun

taas tämän oikeuden epääminen on poikkeus, jota on siitä syystä tulkittava suppeasti.

47. Täysin riippumatta siitä, että valituksenalainen tuomio perustuu tähän olettamukseen korkeintaan implisiittisesti, kyseinen olettamus on paitsi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen [16] myös yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukainen. [17] Ruotsin, Suomen ja TGI:n tavoin en näe syytä kyseenalaistaa sitä. EU 1 artiklan toisen kohdan nojalla Euroopan unionissa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti. EY 255 artiklassa määrätään vastaavasti oikeudesta tutustua asiakirjoihin, ja tämä oikeus tunnustetaan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artiklassa. [18] Asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksena on sen 1 artiklan a alakohdan ja johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan taata mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, ja sen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan, että toimielinten kaikkien asiakirjojen olisi pääsääntöisesti oltava yleisön tutustuttavissa. Näin ollen poikkeuksia oikeudesta tutustua asiakirjoihin on tulkittava mahdollisimman suppeasti.

48. Tämän vuoksi on tutkittava, onko asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamista koskeva arviointiperuste, jota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käyttänyt tutkintansa perustana, oikea.

b) Suojatun edun vahingoittumisen todennäköisyyttä koskeva edellytys

49. Koska komissio väittää, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelujen ja asetuksen N:o 1049/2001 tekstin

16 – Asia T-84/03, Turco v. neuvosto, tuomio 23.11.2004 (Kok., s. II-4061, 34 kohta); asia T-121/05, Borax Europe v. komissio, tuomio 11.3.2009 (35 kohta) ja asia T-166/05, Borax Europe v. komissio, tuomio 11.3.2009 (42 kohta). Jo asetuksen N:o 1049/2001 antamista edeltävästä oikeudellisesta tilasta ks. asia T-105/95, WWF UK v. komissio, tuomio 5.3.1997 (Kok., s. II-313, 56 kohta) ja asia T-92/98, Interporc v. komissio, tuomio 7.12.1999 (Kok., s. II-3521, 40 kohta).

17 – Asia C-266/05 P, Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007 (Kok., s. I-1233, 63 kohta); asia C-64/05 P, Ruotsi v. komissio, tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-11389, 66 kohta) ja yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4723, 36 kohta). Jo asetuksen N:o 1049/2001 antamista edeltävästä oikeudellisesta tilasta ks. yhdistetyt asiat C-174/98 P ja C-189/98 P, Alankomaat ja van der Wal v. komissio, tuomio 11.1.2000 (Kok., s. I-1, 27 kohta) ja asia C-41/00 P, Interporc v. komissio, tuomio 6.3.2003 (Kok., s. I-2125, 48 kohta), jotka koskevat komission päätöstä 94/90/EHTY, EY, Euratom, sekä asia C-353/99 P, neuvosto v. Hautala, tuomio 6.12.2001 (Kok., s. I-9565, 25 kohta), joka koskee neuvoston päätöstä 93/731/EY.

18 – Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on nyttemmin viitteitä siitä, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen 10 artiklassa määrättyyn sananvapauteen sisältyy tiedonsaantioikeus siinä tapauksessa, että nämä tiedot ovat edellytys sananvapauden käyttämiselle: Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toinen jaosto, asia Társaság a Szabadságjogokért v. Unkari, tuomio 14.4.2009 (28 kohta, ei vielä julkaistu Recueil des arrêts et décisionsissa) ja asia Kenedi v. Unkari, tuomio 26.5.2009 (43 kohta, ei vielä julkaistu Recueil des arrêts et décisionsissa). Tällainen tulkinta 10 artiklasta hylättiin vielä asioissa Leander v. Ruotsi, tuomio 26.3.1987 (A-sarja, nro 116, s. 29, 74 kohta); Gaskin v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 7.7.1989 (A-sarja, nro 160, s. 21, 52 kohta); Guerra ym. v. Italia, tuomio 19.2.1998 (Recueil des arrêts et décisions 1998-I, s. 226, 53 kohta) ja Roche v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 19.10.2005 (Recueil des arrêts et décisions 2005-X, 172 kohta).

välillä ole yhteyttä, on viitattava ensin 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjen poikkeusten sanamuotoon: poikkeus oikeudesta tutustua asiakirjoihin edellyttää aina tietyn edun suojan *vahingoittumista*. Näin ollen on tarpeen tehdä sitä koskeva ennakkoarvio. On selvitettävä, miten suuri asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuvan suojatun edun vahingoittumisen todennäköisyyden on oltava.

50. Jo käsitteen ”vahingoittaminen” käyttäminen osoittaa, ettei poikkeuksia voida soveltaa, jos asia ainoastaan koskee suojattua etua. Tätä korostavat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan muotoilun ja ennen asetuksen antamista voimassa olleiden sääntöjen väliset erot. Viimeksi mainituissa pelkkä mahdollisuus haitan aiheutumisesta suojatulle edulle riitti asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämiseen. [19] Tästä on pääteltävä, että lainsäätäjän pyrkimyksenä on ollut aiempaan sääntelyyn nähden suppeampi poikkeusten soveltaminen.

51. Näin ollen voitaisiin ajatella poikkeuksen soveltamisen edellyttävän sitä, että asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi suojattua etua varmasti tai ainakin ilman perusteltua epäilyä.

52. Komission arvosteleman ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemyksen mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin asettanut poikkeusten soveltamista koskevan riman alemmaksi. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn oikeudellisen neuvonannon suojan osalta riittää jo se, että vahingoittumisen vaara on kohtuullisesti ennakoitavissa eikä täysin hypoteettinen. [20]

53. Tämä on kultainen keskitie, jota olisi sovellettava myös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintatoimien suojaan. Varmuus tai perustellun epäilyn puuttuminen suojatun edun vahingoittamisesta olisi mahdollista näyttää toteen etukäteen ainoastaan harvoin. Tästä syystä kyseisen edun vahingoittaminen hyväksyttäisiin monissa tapauksissa. Jos sitä vastoin jo suojattavan edun hypoteettinen vaarantuminen riittäisi, ylitettäisiin poikkeussäännösten sanamuodon rajat, minkä lisäksi mahdollisimman laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva tavoite menettäisi merkityksensä. Sen sijaan maksimoitaisiin edellä mainittua oikeutta koskevat poikkeukset. Olettamuksia suojatun edun vahingoittamisesta on nimittäin mahdollista esittää lähes kaikissa tapauksissa.

54. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on näin ollen käyttänyt oikeaa arviointiperustetta poikkeuksen soveltamista tutkiessaan.

19 – Ks. neuvoston päätöksen 93/731/EY 4 artikla ja komissioon sovellettaviin käytännesääntöihin sisältyvät poikkeukset.

20 – Edellä alaviitteessä 17 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 43 kohta.

c) Ylivoimaista yleistä etua koskeva poikkeuksen poikkeus

55. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyjen poikkeusten osalta on lisäksi otettava huomioon, ettei niitä sovelleta, jos ylivoimainen yleinen etu edellyttää asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemista. Siten on myös tutkittava, onko kyse tällaisesta edusta, joka oikeuttaa asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisen suojatun edun vahingoittamisesta huolimatta.

56. Tässä yhteydessä on vertailtava sitä erityistä intressiä, jota on suojattava sillä, että kyseessä olevan asiakirjan sisältämiä tietoja ei ilmaista, ja muun muassa yleistä intressiä siihen, että tähän asiakirjaan voidaan tutustua. Tällöin on otettava huomioon ne edut, joita laajemman avoimuuden avulla voidaan saavuttaa ja joita ovat, kuten asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta käy ilmi, se, että parannetaan kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin, ja se, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suurempi legitimiteetti suhteessa kansalaisiin ja että hallinto on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. [21]

d) Asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden soveltaminen hallinnolliseen menettelyyn

57. Komissio kuitenkin katsoo, että asetus N:o 1049/2001 koskee sen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen ja 12 artiklan 2 kohdan nojalla erityisesti lainsäädäntöasiakirjoja, toisin sanoen lainsäädäntöä koskevia asiakirjoja. Asetuksen N:o 1049/2001 13 artiklassa ei siten komission mukaan säädetä valtiontukilainsäädännön mukaisiin tutkimuksiin liittyvien asiakirjojen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

58. Komissio on oikeassa siinä, että asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksena on edistää erityisesti tietynlaisten asiakirjojen saamista yleisön tutustuttavaksi. Näitä ovat erityisesti lainsäädäntöön sekä politiikan tai strategian kehittämiseen liittyvät asiakirjat. Kyseiset asiakirjat ovat yleisön kannalta erityisen kiinnostavia, mikä myös vahvistetaan EY 207 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa neuvoston lainsäädäntötoimien osalta.

59. Komissio ei kuitenkaan ota tässä yhteydessä huomioon sitä, että asetuksella N:o 1049/2001 on tosin määrä lisätä avoimuutta näillä aloilla [22] mutta että sen 2 artiklan 3 kohdassa myös säädetään nimenomaisesti oikeudesta tutustua asiakirjoihin *kaikilla* Euroopan unionin toiminnan aloilla.

21 – Edellä alaviitteessä 17 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 45 kohta.

22 – Edellä alaviitteessä 17 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 46 kohta.

Valtiontukien valvontaan liittyvät menettelyasiakirjat kuuluvat näihin asiakirjoihin. Poikkeuksia voidaan soveltaa ainoastaan 4 artiklan nojalla, jonka mukaan poikkeusten soveltaminen edellyttää siinä mainittujen suojattujen etujen vahingoittamista.

60. Sitä paitsi valtiontukien valvontaa koskeva yleinen etu ei ole väistämättä vähäisempi kuin lainsäädäntömenettelyjä koskeva yleinen etu. On monia hallinnollisia menettelyjä, joita koskee hyvin rajallinen yleinen etu, mutta valtiontukien valvontaan liittyy usein ja perustellusti merkittävä yleinen etu. Valtiontukien valvonta koskee jäsenvaltioiden toimia talouden edistämiseksi ja erityisesti toimia työpaikkojen luomiseksi tai säilyttämiseksi.

e) Asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden soveltamiseen liittyvät käytännön vaikeudet

61. Komissio toteaa lisäksi, että siinä verrattain lyhyessä ajassa, jossa päätös asiakirjoihin tutustumista koskevasta hakemuksesta on tehtävä, on tuskin mahdollista tutkia kaikkia valtiontukien valvontaa koskevaan laajaan asiakirja-aineistoon sisältyviä asiakirjoja. Tutkimista vaikeuttaa lisäksi se, että niitä koskevia huomautuksia esitetään usein eri kielillä.

62. Komissio pelkää, että valtiontukien valvonta kärsii, jos toimivaltaiset yksiköt käyttävät liian paljon aikaa asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten käsittelyyn. Komission varsinaisten tehtävien hoitamisen vaikeuttaminen ei kuitenkaan voi olla asetuksen N:o 1049/2001 tavoitteena. Lainsäätäjän lähtökohtana ovat komission mukaan pikemminkin olleet selvästi suppeammat hakemukset, jotka koskevat oikeutta tutustua yksittäisiin asiakirjoihin.

63. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 96 kohdassa katsonut, että väliintulijana olleen Schott Glasin komission työtaakasta esittämä samantapainen väite on jätettävä tutkimatta. Sitä, onko tässä tehty merkityksellinen oikeudellinen virhe, ei tarvitse tutkia tarkemmin, koska komissio ei ole esittänyt vastaavaa väitettä. Komissio voi joka tapauksessa esittää työtaakkansa *perusteluna* asetuksen N:o 1049/2001 tulkinnalle.

64. Asiakysymyksen osalta tätä väitettä ei kuitenkaan voida hyväksyä. Mahdolliset kielteiset vaikutukset toimivaltaisten yksikköjen perinteisten päätehtävien hoitamiseen eivät voi olla peruste asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden yleiselle rajoittamiselle. EU 1 artiklan toisessa kohdassa, EY 255 artiklassa, perusoikeuskirjan 42 artiklassa ja asetuksessa N:o 1049/2001 on pikemminkin osoitettu toimielimille uusi lisätehtävä: niiden on pystyttävä antamaan kansalaiselle tämän pyytämät asiakirjat, elleivät suojatut edut sitä estä. Edellä mainituissa määräyksissä ja säännöksissä ei sitä vastoin ole säädetty tiettyjen

komission yksiköiden vapauttamisesta tästä tehtävästä.

65. Tästä uudesta tehtävästä aiheutuva työkuorma on minimoitava asianmukaisilla toimenpiteillä. Asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 3 kohdassa säädetään tässä yhteydessä, että jos hakemus koskee erittäin suurta määrää asiakirjoja, kyseinen toimielin voi neuvotella hakijan kanssa epävirallisesti kohtuullisen ratkaisun löytämiseksi. [23]

66. Kyseisen toimielimen sisällä toimivaltaisten yksiköiden on ennen kaikkea tarkasteltava kriittisesti sitä, missä määrin niillä voi asetus N:o 1049/2001 huomioon ottaen edelleen olla asiakirjojen salassapitoon liittyviä tarpeita. Asiakirjojen toimittaminen on usein vähemmän työlästä kuin siitä kieltäytymisen perusteleminen tapauksissa, joissa liikutaan poikkeusten raja-alueella. Hakemusten hylkäämiseen liittyvää työkuormaa voidaan kuitenkin vähentää, jos toimivaltaiset yksiköt ovat yksilöineet tarkasti syyt asiakirjojen luottamukselliseen käsittelyyn. Tältä pohjalta toimivaltaisia virkamiehiä voidaan kouluttaa ja asiakirjojen käsittelyä voidaan etukäteen tehostaa mahdollisia asiakirjoihin tutustumista koskevia hakemuksia silmällä pitäen. Tietokoneelle tallentamisen, mikä helpottaa asiakirjojen hakemista ja kopiointia, ohella olisi harkittava esimerkiksi arkaluonteisten asiakirjojen tai niiden osien merkitsemistä ja asiakirjojen tai asiakirja-aineistojen jäsentämistä luottamuksellisiin ja ei-luottamuksellisiin osiin.

67. Koska asetusta N:o 1049/2001 sovellettaessa on otettava huomioon suhteellisuusperiaate, [24] ei lisäksi vaikuta poissuljetulta, että määräajasta, jossa päätös asiakirjoihin tutustumista koskevasta hakemuksesta on tehtävä, voidaan poikkeustapauksissa poiketa muiden kiireellisempien hallinnollisten tehtävien asianmukaisen hoidon nimissä. [25] Nyt esillä olevassa asiassa kyseeseen tulisi erityisesti valtiontukien valvontaan kuuluvan muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista edeltävä vaihe. Päätös tutkintamenettelyn aloittamisesta on tehtävä asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan nojalla kahden kuukauden kuluessa täydellisen ilmoituksen vastaanottamisesta, koska muutoin tukea pidetään komission hyväksymänä. Se, että kyseessä katsotaan olevan poikkeustapaus, edellyttää kuitenkin sitä, ettei hakemuksen esittäjän kanssa ole löydetty sovitteluratkaisua ja että komissiolla on tarvittavat valmiudet, jotta se voi tavallisesti – tapauksissa, jotka eivät ole erityisen monimutkaisia, myös alustavassa tutkintavaiheessa – käsitellä valtiontukien valvontaan liittyvät asiakirjoihin tutustumista koskevat hakemukset määräajassa.

68. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 95 kohdassa, komissio ei ole vedonnut hylkäämisen yhteydessä hakemuksen käsittelystä

23 – Asiassa T-42/05, Williams v. komissio, tuomio 10.9.2008 (14 kohta ja sitä seuraava kohta) löydettiin tällainen ratkaisu, nimittäin järjestely, jossa suurta määrää asiakirjoja koskevassa hakemuksessa pyydetyt asiakirjat toimitetaan ajallisesti porrastetusti.

24 – Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia neuvosto v. Hautala, tuomion 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

25 – Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia neuvosto v. Hautala, tuomion 30 kohta ja asia T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. komissio, tuomio 13.4.2005 (Kok., s. II-1121, 102 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

aiheutuvaan liialliseen työhön. Siten tässä yhteydessä ei ole tarpeen tarkastella lähemmin hakemuksen mahdollista epäämistä muiden kiireellisten tehtävien vuoksi.

69. Valituksenalaisen tuomion 77 kohdassa määritellyn, suojatun edun vahingoittamista koskevan arviointiperusteen osalta ei näin ollen voida todeta oikeudellista virhettä, joten neljäs valitusperuste on hylättävä.

2. Asiakirjakohtainen tutkiminen (kolmas valitusperuste)

70. Kolmannella valitusperusteellaan komissio moittii valituksenalaisen tuomion 78 ja 85 kohtaan sisältyvää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamusta. Sen mukaan 4 artiklan 1–3 kohdassa mainitut poikkeukset koskevat yksittäistä asiakirjaa eivätkä asiakirjaryhmää.

71. Komissio sitä vastoin katsoo, että se on oikeutettu epäämään oikeuden tutustua tukimenettelyn asiakirja-aineistoon tutkimatta erikseen yksittäisiä asiakirjoja.

72. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jo todennut, että yhteisön toimielimen, jota pyydetään ilmaisemaan asiakirjan sisältämiä tietoja, on arvioitava jokaisessa yksittäistapauksessa, kuuluuko tämä asiakirja asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa lueteltujen niiden poikkeusten soveltamisalaan, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua toimielinten asiakirjoihin. [26]

73. Yksittäisten asiakirjojen tutkiminen on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklaan sisältyvän, poikkeuksia oikeudesta tutustua asiakirjoihin koskevan sääntelyn mukainen. Kyseisen artiklan 1, 2 ja 3 kohdan nojalla toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi *asiakirjaa*, jos poikkeuksia sovelletaan. Myös saman artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetty kolmannen etujen huomioon ottaminen, 6 kohdassa säädetty sen tutkiminen, onko hakijalla oikeus tutustua osaan pyydetystä asiakirjasta, ja 7 kohtaan sisältyvä sääntely, jonka nojalla poikkeuksia ei voida soveltaa niille asetetun määräajan umpeuduttua, koskevat yksittäistä asiakirjaa.

74. Tämä sääntelytekniikka on väistämätön seuraus poikkeuksista, jotka perustuvat suoraan tiettyjen etujen vahingoittamiseen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisella. Tällainen vahingoittaminen voidaan todeta ainoastaan kyseisen asiakirjan sisältämien tietojen yksilöllisen arvioinnin perusteella.

75. Komission väitettä, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 3 artiklan a alakohdassa määritelty asiakirja voi sisältää useita sisältöjä, ei voida hyväksyä. Komissio ymmärtää tämän siten, että näitä erilaisia tietoja on tutkittava yhdessä, ja johtaa ilmeisesti tästä, että useita sisältöjä voidaan arvioida yhdessä

26 – Edellä alaviitteessä 17 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 35 kohta.

myös silloin, kun ne sisältyvät useisiin eri asiakirjoihin.

76. Kuten Suomi toteaa, asia on kuitenkin päinvastoin: jos ainoastaan tiettyihin sisältöihin, toisin sanoen osaan pyydetystä asiakirjasta, voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan nojalla luovutettava. Lähtökohtaisesti asiakirjan jokaisen yksittäisen sisällön, toisin sanoen jokaisen sen sisältämän tietokokonaisuuden, osalta on siten tutkittava, vahingoittaako sen ilmaiseminen suojattua etua.

77. Lisäksi komissio katsoo, että koska hakemus koskee oikeutta tutustua menettelyasiakirja-aineistoon, on myös oltava mahdollista rajata tutkinta koskemaan koko menettelyasiakirja-aineistoa siten, ettei yksittäisiä asiakirjoja arvioida. Se vetoaa tältä osin asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 1 kohtaan, jossa säädetään, missä muodossa ”hakemus saada tutustua asiakirjoihin” on esitettävä ja mitä sen on sisällettävä. Koska kyseisessä kohdassa – nyt esillä olevan asian oikeudenkäyntikielellä (saksa) – viitataan asiakirjaan, tätä käsitettä on komission mukaan tulkittava 6 artiklan yhteydessä samalla tavalla kuin 4 artiklan yhteydessä. Jos hakemus koskee useita asiakirjoja, komissiolla on myös oikeus arvioida hakemusta kokonaisuutena ainakin silloin, kun pyydetyt asiakirjat ovat samanlajisia.

78. On totta, että useimmissa kieliversioissa, muun muassa saksan- ja englanninkielisessä versiossa, asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklassa käsitettä ”asiakirja” käytetään yksikössä. Muissa kieliversioissa, erityisesti ranskan- ja suomenkielisessä, sitä käytetään puolestaan monikossa.

79. Yhteisön säädöksen erikielisiä versioita on kuitenkin tulkittava yhdenmukaisesti. Erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen säännöstön systematiikan ja tarkoituksen mukaan, jonka osa säännös on, [27] ja mahdollisesti sen tekijän todellisen tahdon valossa. [28]

80. Asetuksen N:o 1049/2001 4 ja 6 artiklan tietyissä kieliversioissa käytetään tosin samaa käsitettä, mutta näillä artikloilla on kuitenkin täysin erilaiset tavoitteet. Sen 6 artikla koskee hakemusten sisältöä. Tällä säännöksellä on ennen kaikkea tarkoitus varmistaa, että pyydetyt asiakirjat yksilöidään, ja selventää, ettei hakemusta tarvitse perustella. Kuten 6 artiklan 3 kohta osoittaa, hakemus voi koskea useampia asiakirjoja ja jopa ”erittäin suurta

27 – Asia 19/67, van der Vecht, tuomio 5.12.1967 (Kok., s. 462, 473); asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok., s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485, 13 ja 14 kohta); asia C-56/06, Euro Tex, tuomio 14.6.2007 (Kok., s. I-4859, 27 kohta) ja asia C-426/05, Tele2 Telecommunication, tuomio 21.2.2008 (Kok., s. I-685, 25 kohta).

28 – Asia 29/69, Stauder, tuomio 12.11.1969 (Kok., s. 419, Kok. Ep. I, s. 419, 3 kohta); asia 55/87, Moksel Import und Export, tuomio 7.7.1988 (Kok., s. 3845, 49 kohta); asia C-268/99, Jany ym., tuomio 20.11.2001 (Kok., s. I-8615, 47 kohta) ja asia C-188/03, Junk, tuomio 27.1.2005 (Kok., s. I-885, 33 kohta).

määrää asiakirjoja". Edellä on kuitenkin jo todettu, että hakemus on tutkittava jokaisen yksittäisen asiakirjan, jopa jokaisen yksittäisen sisällön osalta. Säännöstön systematiikan ja tarkoituksen perusteella käsitettä "asiakirja", sellaisena kuin sitä käytetään asetuksen N:o 1049/2001 4 ja 6 artiklassa, voidaan siten tulkita eri tavalla.

81. Se, ettei asiakirjoja (ja sisältöjä) yleisesti ottaen tutkittaisi erikseen, edellyttäisi pikemminkin poikkeusten toisenlaista muotoilua. Komissio onkin ehdottanut asetuksen N:o 1049/2001 muuttamista siten, että asiakirjoja, jotka ovat osa yksittäistapausta koskevaan toimeen kohdistuvan menettelyn tai tutkinnan hallinnollista aineistoa, ei anneta yleisön tutustuttavaksi ennen kuin tutkinta on päätetty tai kyseinen toimi on lopullinen. Lisäksi yleisön saataville ei ole tarkoitus asettaa lainkaan asiakirjoja, jotka sisältävät tietoja, jotka toimielin on kerännyt tai saanut luonnollisilta tai oikeushenkilöiltä tällaisten tutkintamenettelyjen yhteydessä. [29] Nyt esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan arvioida näin muotoiltua poikkeusta.

82. Komissio voi kuitenkin esittää päätöksensä tiivistetyssä muodossa, aivan kuten hakija oman hakemuksensa. Sekä hakemus että oikeuden myöntäminen voivat koskea useita asiakirjoja, kunhan asiakirjat vain yksilöidään yksiselitteisesti. Hakemuksen hylkäämisen yhteydessä komissio voi käyttää perusteluina ainakin yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin. Komission tehtävänä on kuitenkin tarkastaa jokaisessa tapauksessa, voidaanko tietyntyyppisiin asiakirjoihin tavallisesti sovellettavissa olevia yleisluonteisia toteamuksia tosiasiassa soveltaa tiettyyn asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty. [30]

83. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on esittänyt valituksenalaisen tuomion 78, 85 ja 86 kohdassa vastaavia toteamuksia tekemättä oikeudellista virhettä. Kolmas valitusperuste on näin ollen hylättävä. Seuraavaksi on tutkittava, onko komissio muodostanut hakemuksen hylkäämisen yhteydessä oikeutetusti asiakirjoista ryhmiä.

3. Tutkintatoimien tarkoitusten suoja

84. Ensimmäinen ja toinen valitusperuste sekä viidennen valitusperusteen ensimmäinen osa koskevat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa

29 – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi, KOM(2008) 229 lopullinen, 2 artiklan 6 kohta. Parlamentti on kuitenkin hylännyt tämän muutosehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä 11.3.2009 (parlamentin asiakirja P6_TA-PROV(2009)0114, ks. myös neuvoston asiakirja 7394/09).

30 – Edellä alaviitteessä 17 mainitut yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 50 kohta.

säädetyn poikkeuksen ulottuvuutta, toisin sanoen tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.

85. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esittää valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa komission päätöksen perustelut seuraavasti:

”– – vireillä olevissa tutkimuksissa, jotka koskevat valtiontuen yhteensopivuutta yhteismarkkinoille, on välttämätöntä, että komissio, jäsenvaltio ja asianomaiset yritykset tekevät lojaalia yhteistyötä ja että niiden välillä vallitsee vastavuoroinen luottamus, jotta eri 'osapuolet' voivat esittää kantansa vapaasti,– – näihin tutkimuksiin liittyvien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisella 'voidaan vaarantaa kyseistä vuoropuhelua ja siten haitata – – kantelun käsittelyä'.”

86. Valituksenalaisen tuomion 89 kohdan mukaan nämä perustelut eivät vakuuttaneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että tutkintatoimia koskeva poikkeus kattoi selvästi kaikki valtiontukien valvontamenettelyä koskevaan asiakirja-aineistoon sisältyvät asiakirjat. Komissio pitää tätä toteamusta oikeudellisesti virheellisenä.

87. Tässä yhteydessä komissio tukeutuu oikeudenkäyntimenettelyssä ensisijaisesti siihen, että valtiontukien valvontamenettelyssä muilla asianosaisilla kuin kyseisellä jäsenvaltiolla ei ole oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon (tästä jäljempänä a kohta). On kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa tarkastella lähemmin komission päätöksen perusteluihin sisältyviä ajatuksia siltä osin, missä määrin viestintä kyseisen jäsenvaltion kanssa on suojelun arvoista (tästä jäljempänä b kohta) ja mahdollistaako tämä suojattu etu erityisesti sen, ettei pyydettyjä asiakirjoja tutkita erikseen (tästä jäljempänä c kohta). Sama tutkinta on suoritettava muita asianomaisia osapuolia koskevan viestinnän osalta (tästä jäljempänä d kohta).

a) Tuensaajan asema valtiontukien valvontamenettelyssä

88. Komissio perustelee ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa ja toisessa valitusperusteessa mainittua ilmeistä suojelun tarvetta sillä, että valtiontukien valvontamenettelyssä muut osapuolet kuin kyseinen jäsenvaltio eivät voi vedota oikeuteen tutustua asiakirja-aineistoon.

89. Tämä komission perustelu koskee epäsuorasti valtiontukien valvontamenettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon tutustumista koskevan oikeuden erityisyyttä asetukseen N:o 1049/2001 nähden. Toisin kuin TGI olettaa, komissio ei ymmärrä oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon teknisenä *lex*

specialis -sääntönä, joka sulkisi pois asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisen, [31] vaan ottaa sen huomioon oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevan poikkeuksen tulkinnassa.

90. Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon liittyy erottamattomasti puolustautumisoikeuksiin. [32] Se kytkeytyy siten lähtökohtaisesti asianosaisasemaan menettelyssä. Valtiontukien valvontamenettely on tuen myöntämisestä vastuussa olevaa jäsenvaltiota vastaan aloitettu menettely. [33]

91. Henkilöt, yritykset tai yritysten yhteenliittymät, joiden etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa, esimerkiksi tuensaaja, eivät ole tukimenettelyn asianosaisia. Niiden tehtävä on toimia lähinnä tiedonlähteenä. [34] Asetuksen N:o 659/1999 20 artiklassa ei näin ollen anneta näille asianomaisille osapuolille oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon.

92. Komissio ymmärtää tämän ilmeisesti siten, että on jopa *kiellettyä* antaa muille kuin kyseiselle jäsenvaltiolle mahdollisuus tutustua menettelyasiakirjoihin. Kuten Ruotsi, Suomi ja TGI perustellusti korostavat, tällainen kielto ei kuitenkaan käy ilmi asetuksesta N:o 659/1999 eikä oikeuskäytännöstä. Päinvastoin viimeaikaisten tuomioiden perusteella vaikuttaa jopa mahdolliselta, että asianomaisilla osapuolilla on poikkeustapauksessa oikeus tutustua asiakirja-aineistoon: vaikka asianomaiset osapuolet eivät voi vedota puolustautumisoikeuksiin tämän menettelyn yhteydessä, niillä on sitä vastoin oikeus osallistua tähän menettelyyn siinä määrin kuin yksittäistapaukseen liittyvissä olosuhteissa on tarkoituksenmukaista. [35] Sitä ei kuitenkaan tarvitse ratkaista nyt esillä olevassa asiassa.

93. Näiden tukimenettelyn muiden asianomaisten osapuolten aseman perusteella ei joka tapauksessa voida tehdä päätelmiä asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden ulottuvuudesta. Se ei liity mitenkään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten soveltamiseen eikä erityisesti nyt esillä olevassa asiassa sovellettuun poikkeukseen, joka koskee tutkintatoimien tarkoitusten suojaa. Pikemminkin on ilmeistä, ettei asiakirja-aineistoon tutustumista koskevan oikeuden epäämisen syyllä ole mitään

31 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Komission ehdotuksen asetukseksi N:o 1049/2001, KOM(2000) 30 lopullinen/2, 2 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaan asetusta ei ollut määrä soveltaa, jos oikeudesta saada tietoja asiakirjoista on erityismääräyksiä. Vaikka tätä sääntelyä ei sisällytettykään asetukseen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi asiassa T-376/03, Hendrickx v. neuvosto, 5.4.2005 antamassaan tuomiossa (Kok. H., s. I-A-83 ja II-379, 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat), että virkamiesten valintamenettelyn luottamuksellisuutta koskevat säännökset ovat esteenä asetuksen soveltamiselle.

32 – Yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomio 7.1.2004 (Kok., s. I-123, 68 kohta).

33 – Asia 234/84, Belgia v. komissio, tuomio 10.7.1986 (Kok., s. 2263, Kok. Ep. VIII, s. 717, 29 kohta) ja yhdistetyt asiat C-74/00 P ja C-75/00 P, Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio, tuomio 24.9.2002 (Kok., s. I-7869, 81 kohta).

34 – Asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998 (Kok., s. I-1719, 45 kohta) ja asia C-276/03 P, Scott v. komissio, tuomio 6.10.2005 (Kok., s. I-8437, 34 kohta).

35 – Asia C-49/05 P, Ferriere Nord v. komissio, tuomio 8.5.2008 (69 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa, Kok., s. I-68*) ja asia C-521/06 P, Athinaïki Techniki v. komissio, tuomio 17.7.2008 (Kok., s. I-5829, 38 kohta).

tekemistä sen kanssa, ettei asiakirja-aineiston sisältämiä tietoja ole määrä ilmaista. Ratkaiseva on yksin se menettelyoikeudellinen arvio, jonka mukaan muilla asianomaisilla osapuolilla ei ole puolustautumisoikeuksia.

94. Oikeudella tutustua asiakirja-aineistoon on tarkoitus antaa asianosaiselle, jota menettely koskee, mahdollisuus tarkastella tutkintaa koskevaan asiakirja-aineistoon sisältyviä asiakirjoja, joilla on mahdollisesti merkitystä sen puolustautumisen kannalta. Yhteisöjen tuomioistuin on myöntänyt tämän oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon nimenomaisesti asianomaisille yrityksille kartellimenettelyssä. [36] Asiakirjoihin, joita ei ole annettu tutustuttavaksi asianosaiselle, jota menettely koskee suoraan, ei voida myöskään vedota sitä vastaan. [37] Koska muut asianomaiset osapuolet eivät ole tukimenettelyn asianosaisia, komissio ei myöskään vetoa niitä vastaan asiakirjoihin, joihin niille olisi myönnettävä oikeus tutustua.

95. Koska asiakirja-aineistoon tutustumista koskevan oikeuden nojalla luovutetut tiedot ovat ensisijaisesti väline tähän menettelyyn osallistumiseen, asiakirja-aineistoon tutustumista koskevan oikeuden epäämistä ei voida – kuten TGI esittää – riitauttaa erikseen. [38] Menettelyvirheenä se voi kuitenkin kyseenalaistaa koko tukipäätöksen pätevyyden. [39]

96. Toisin kuin oikeudella tutustua asiakirja-aineistoon, asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyllä oikeudella tutustua asiakirjoihin ei ole oikeudellista merkitystä valtiontukien valvontamenettelyn kannalta. Tässä asetuksessa ei säädetä, miten kansalaiset voivat osallistua kyseiseen menettelyyn. Oikeus tutustua asiakirjoihin ei erityisesti anna lähtökohtaisesti mahdollisuutta esittää huomautuksia tukimenettelyssä. Kiista oikeudesta tutustua valtiontukea koskevaan asiakirja-aineistoon sisältyviin asiakirjoihin ei vaikuta tukipäätöksen pätevyyteen.

97. Myöskään asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa ei kyseenalaisteta asetuksen riippumattomuutta valtiontukien valvontamenettelystä. Sen mukaan ”avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi

36 – Asia 85/76, Hoffmann-La Roche v. komissio, tuomio 13.2.1979 (Kok., s. 461, Kok. Ep. IV, s. 341, 13 kohta ja sitä seuraava kohta); asia 322/81, Michelin v. komissio, tuomio 9.11.1983 (Kok., s. 3461, Kok. Ep. VII, s. 339, 7 kohta ja sitä seuraava kohta); asia C-51/92 P, Hercules Chemicals v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok., s. I-4235, 75 kohta ja sitä seuraava kohta) ja yhdistetyt asiat C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomio 15.10.2002 (Kok., s. I-8375, 315 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Vrt. virkamiesten oikeudesta tutustua asiakirjoihin henkilöstösääntöjen 26 artikla ja sitä seuraava artikla sekä asia T-48/05, Franchet ja Byk v. komissio, tuomio 8.7.2008 (Kok., s. II-1585, 126 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

37 – Edellä alaviitteessä 33 mainitut yhdistetyt asiat Falck, tuomion 81 kohta.

38 – Asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981 (Kok., s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 10 kohta).

39 – Ks. kartellioikeudesta edellä alaviitteessä 36 mainitut asia Hercules Chemicals v. komissio, tuomion 77 kohta ja yhdistetyt asiat Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomion 317 kohta.

legitimiteetti, ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa". Tämä voitaisiin ymmärtää viittauksena yleisön osallistumiseen menettelyyn. Kansalaisten osallistumista päätöksentekomenettelyihin ja hallinnon vastuuta heitä kohtaan ei pidä kuitenkaan ymmärtää menettelyoikeudellisesti, vaan ne ovat luonteeltaan poliittisia. Avoimuuden myötä kansalaisten on tarkoitus saada tietoa, jonka avulla he voivat arvioida asianmukaisesti hallintokäytäntöä ja mahdollisesti arvostella sitä. Kansalaisten ei ole kuitenkaan määrä saada ensisijaisesti vaikutusvaltaa yksittäisten menettelyjen lopputulokseen.

98. Oikeus tutustua asiakirjoihin on siten olemassa itsenäisenä valtiontukien valvontamenettelyn rinnalla. Tästä syystä oikeus tutustua asiakirjoihin ja oikeus tutustua asiakirja-aineistoon johtavat ainoastaan tietojen osalta tosiasiallisesti toisiinsa rinnastettavaan tilanteeseen, eivät kuitenkaan – kuten komissio väittää – samanlaiseen oikeusasemaan. Tästä seuraa lisäksi, että tukimenettelyn muilta asianomaisilta osapuolilta puuttuva oikeus tutustua asiakirja-aineistoon ei estä kokonaisuudessaan asetuksen N:o 1049/2001 soveltamista, vaikka se ymmärrettäisiinkin Schott Glasin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämässä väitteessä [40] tarkoitetuksi *lex specialis* -säädökseksi.

99. Ristiriitaa ei ole myöskään siinä, että komissio voi evätä oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon suhteellisen niukoin perusteluin, kun taas asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämisen perusteluvaatimukset voivat olla verrattain tiukat. Tämä ero selittyy sillä, että oikeus tutustua asiakirja-aineistoon voidaan evätä viittaamalla yksinkertaisesti puuttuviin puolustautumisoikeuksiin, kun taas asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen edellyttää poikkeusten osoittamista. On lähes aina yksinkertaisempaa osoittaa, ettei oikeutta ole ylipäätään olemassa, kuin perustella poikkeuksia lähtökohtaisesti olemassa olevasta oikeudesta.

100. Komission näkemyksestä poiketen tämä oikeuksien keskinäinen riippumattomuus vahvistetaan asiassa Sison annetussa tuomiossa. Siinä yhteisöjen tuomioistuin on asetuksen N:o 1049/2001 syntyhistorian perusteella katsonut, ettei asetuksessa säädetyn asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden ulottuvuus riipu siitä, tarvitseeko hakija tiedot oikeusasemansa turvaamiseksi. [41]

101. Tämä tarkoittaa yhtäältä sitä, että hakijoiden, joilla on suojattuja etuja, asetuksessa N:o 1049/2001 säädetty oikeus tutustua asiakirjoihin ei ole laajempi kuin muilla hakijoilla. Toisaalta näiden hakijoiden oikeutta ei ole myöskään rajoitettu enempää kuin mahdollisten kolmansien oikeutta. Se, että jotkut hakijat pyytävät asiakirjaa muiden oikeuksiensa käyttämiseksi, ei voi vahvistaa eikä heikentää

40 – Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta ja sitä seuraava kohta.

41 – Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Sison v. neuvosto, tuomion 45–48 kohta.

heidän asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyä oikeuttaan. [42]

102. Näin ollen se, että muilla tukimenettelyn asianomaisilla osapuolilla ei ole oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon, ei ole peruste soveltaa poikkeusta oikeudesta tutustua asiakirjoihin, joten ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa ja toinen valitusperuste on hylättävä.

b) Komission ja kyseisen jäsenvaltion välisen viestinnän luottamuksellisuus

103. Kuten komissio esittää ensimmäisen valitusperusteensa toisessa osassa, se epäsi oikeuden tutustua asiakirjoihin, jotta valtiontukien valvontamenettelyn toteuttaminen ei vaarantuisi. Tässä menettelyssä on välttämätöntä, että komissio, jäsenvaltio ja asianomaiset yritykset tekevät lojaalia yhteistyötä ja että niiden välillä vallitsee vastavuoroinen luottamus, jotta eri osapuolet voivat esittää kantansa vapaasti. Tämä luottamussuhde vaarannettaisiin komission mukaan menettelyä koskevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisella.

104. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tämän perustelun valituksenalaisen tuomion 89 kohdassa liian yleisenä. Siinä ei varsinkaan näytetä toteen sitä, että poikkeus kattoi kokonaisuudessaan kaikki asiakirjat, joita komissio kieltäytyi luovuttamasta.

105. Ei ole tosiaankaan suoraan pääteltävissä, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu tutkintatoimien tarkoitusten suoja käsittää myös luottamussuhteen kyseiseen jäsenvaltioon. Kuten Ruotsi toteaa, suojan voitaisiin pikemminkin ajatella koskevan tutkintastrategioita [43] ja lähteitä. [44]

106. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin oikeus odottaa komissiolta luottamuksellisuutta sellaisissa tutkinnoissa, joiden perusteella voidaan

42 – Menettelysääntöjä on sitä vastoin syytä tarkastella uudelleen, jos asetuksessa N:o 1049/2001 säädetty oikeus tutustua asiakirjoihin on laajempi kuin niiden asianosaisten menettelylliset oikeudet, joilla on oikeudellisesti suojattuja etuja. Menettelysäännöissä olisi nimittäin lähtökohtaisesti otettava nämä edut huomioon ja annettava asianosaisille enemmän tietoa kuin yleisölle.

43 – Vastaavasti yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, Franchet ja Byk v. komissio, tuomio 6.7.2006 (Kok., s. II-2023, 122 kohta).

44 – Ks. tietolähteen suojelemisesta asia 145/83, Adams v. komissio, tuomio 7.11.1985 (Kok., s. 3539, Kok. Ep. VIII, s. 341).

ryhtyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn. [45]

107. Tämä lähestymistapa vaikuttaa ensi silmäyksellä hieman oudolta. Miksi komissiolle ja jäsenvaltioille pitäisi antaa mahdollisuus käydä yhteisön oikeuden noudattamista koskevia ”neuvotteluja” suojassa julkisuudelta? Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn soveltamisalalla yhteisön oikeudesta ei lähtökohtaisesti voida neuvotella, vaan se on luonteensa vuoksi pakottavaa.

108. Yhteisön oikeuden noudattaminen riippuu kuitenkin usein kansallisten toimenpiteiden muodosta, esimerkiksi direktiivien täytäntöön panemiseksi annetuista laeista. Komission ja jäsenvaltion keskustelut täytäntöönpano- tai soveltamistoimista voivat sen vuoksi muistuttaa neuvotteluprosessia. Vastaavasti erityisesti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa jäsenvaltiolle mahdollisuus vapaaehtoisesti noudattaa perustamissopimuksen velvoitteita tai tarvittaessa perustella kantansa. [46] Lisäksi komissiolla on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien toimenpiteiden toteuttamisen yhteydessä laaja harkintavalta. [47]

109. Näin ymmärrettynä tutkintatoimien tarkoitusten suoja käsittää myös vapauden käydä rauhassa keskusteluja väitetystä yhteisön oikeuden rikkomisesta. Tällainen vapaus on tarkoituksenmukainen, jotta kyseinen jäsenvaltio mutta myös komissio voi pyrkiä sovitteluratkaisuun ilman liiallista julkista painostusta. Jos kiistanalaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn jokainen vaihe olisi julkinen, poliittisten päättäjien olisi vaikea luopua kerran omaksumistaan kannoista. Tämä saattaisi jo estää tarkoituksenmukaisen, yhteisön oikeutta vaalivan ratkaisun löytämisen kiistaan. Menettelyn tarkoituksena on viime kädessä löytää tällainen ratkaisu, kun taas yhteisön oikeuden rikkomisen tutkiminen ja toteaminen ovat ainoastaan väline tämän tavoitteen saavuttamiseen.

110. Tietojen antaminen tutkintavaihetta koskevien asiakirjojen sisällöstä komission ja kyseisen jäsenvaltion välisten neuvottelujen

45 – Ks. päätöksestä 94/90 edellä alaviitteessä 16 mainittu asia WWF UK v. komissio, tuomion 63 kohta; asia T-309/97, Bavarian Lager v. komissio, tuomio 14.10.1999 (Kok., s. II-3217, 46 kohta) ja asia T-191/99, Petrie ym. v. komissio, tuomio 11.12.2001 (Kok., s. II-3677, 68 kohta) sekä asetuksesta N:o 1049/2001 asia T-36/04, API v. komissio, tuomio 12.9.2007 (Kok., s. II-3201, 120 kohta). Päätökseen 94/90 perustuvasta muusta tarkastuksesta ja tutkinnasta ks. asia T-20/99, Denkavit Nederland v. komissio, tuomio 13.9.2000 (Kok., s. II-3011, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

46 – Asia C-157/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 23.10.1997 (Kok., s. I-5699, 60 kohta); asia C-158/94, komissio v. Italia, tuomio 23.10.1997 (Kok., s. I-5789, 56 kohta); asia C-159/94, komissio v. Ranska, tuomio 23.10.1997 (Kok., s. I-5815, 103 kohta) ja asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998 (Kok., s. I-5449, 44 kohta).

47 – Asia 247/87, Star Fruit v. komissio, tuomio 14.2.1989 (Kok., s. 291, 11 kohta).

aikana voi siten vahingoittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn moitteetonta kulkua. [48]

111. Toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tähän saakka korostanut, tältä osin merkityksellinen ei ole pelkästään jäsenvaltion luottamus. Jos näin olisi, komission pitäisi lähtökohtaisesti kuulla kyseistä jäsenvaltiota ennen asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen hylkäämistä ja luovuttaa asiakirjat, jos jäsenvaltio on antanut siihen suostumuksensa. Komissiolla on kuitenkin oma suojelun arvoinen etu, joka koskee sen ja jäsenvaltion välisen viestinnän luottamuksellista käsittelyä. Sen toimintaan myös vaikuttaa yleinen mielipide: jos komission kanta tulee tietoon jäsenvaltion kanssa käytävien keskustelujen kuluessa, tämä voi vaikeuttaa oman näkemyksen kriittistä uudelleenarviointia tai kompromissien tekemistä.

112. Tätä vapautta ei kuitenkaan voida myöntää rajattomasti. Yhteisön oikeuden noudattamiseen jäsenvaltioissa ja sen täytäntöönpanoon komission toimesta kohdistuu oikeutettu yleinen etu. Jäsenvaltio ei voi odottaa, että yhteisön oikeuden rikkomista tai tietyn tulkinnan hyväksymistä käsitellään pysyvästi luottamuksellisesti. Myöskään komissio ei voi vaatia, että sen täytäntöönpanokäytäntö ja erityisesti sen harkintavallan käyttö yhteisön oikeuden rikkomista koskeviin toimenpiteisiin ryhtymisessä pysyvät salaisina. Tästä syystä menettelyn pitäisi olla avoin ainakin jälkikäteen, kun neuvotteluosapuolten menettelyä voidaan arvioida saavutetun tuloksen valossa.

113. Tutkintatoimien, joiden perusteella voidaan ryhtyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn, suojaa ei kuitenkaan tarvitse nyt esillä olevassa asiassa rajata tarkasti. [49] Erityisesti ei ole tarpeen selvittää, missä olosuhteissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvän neuvotteluprosessin vaarantuminen on kohtuullisesti ennakoitavissa eikä täysin hypoteettinen. [50] Nyt esillä olevassa asiassa ei nimittäin ole kyse jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä, johon on mahdollista ryhtyä myös valtiontukilainsäädännön alalla. Kyse on pikemminkin valtiontukien valvonnan yhteydessä toteutettavien tutkintatoimien suojasta sinänsä.

114. Komissio toteaa aivan oikein, että valtiontukien valvontamenettely on hyvin samankaltainen kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely. Tämä pätee erityisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen ja tukipäätöksen valmisteluun. Voitaisiin

48 – Ks. edellä alaviitteessä 45 mainitut asiat Bavarian Lager v. komissio, tuomion 46 kohta, ja API v. komissio, tuomion 121 kohta.

49 – Tämä kysymys voisi tulla esiin pikemminkin yhdistetyissä asioissa C-514/07 P, Ruotsi v. API ja komissio, C-528/07 P, API v. komissio ja C-532/07 P, komissio v. API, tiedonanto EUVL 2008, C 22, s. 36 sekä C 51, s. 32 ja 37.

50 – Siten pelkkä direktiivien täytäntöönpanon tai kertomusten määräajassa esittämisen laiminlyönti ei ole useinkaan todella kiistanalaisena tai ”neuvottelujen” kohteena.

ajatella, että komissio ja jäsenvaltio keskustelevat siitä, miten tuki voidaan muotoilla, jotta se olisi yhteisön oikeuden mukainen. Lisäksi, vaikka komissiolla ei olekaan harkintavaltaa sen suhteen, ryhtyykö se toimenpiteisiin lainvastaisten tukien osalta, [51] sillä on laaja harkintavalta tutkittaessa sitä, onko tuki perusteltu. [52] Näin on mahdollista käydä keskusteluja, jotka ovat alttiita jatkuvalle julkiselle tarkastelulle.

115. Tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskevaa poikkeusta sovelletaan kuitenkin ainoastaan, jos näiden neuvottelujen vahingoittumisen vaara on kohtuullisesti ennakoitavissa eikä täysin hypoteettinen. [53]

116. Tämä ei ole ongelma nyt esillä olevassa asiassa: tuen muodollinen tutkinta edellyttää komission ja kyseisen jäsenvaltion välistä kiistaa. Jäsenvaltio haluaisi maksaa tukea, kun taas komissiolla ”on epäilyjä” sen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille (asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohta). Lisäksi TGI oli myös tietoinen siitä, että Saksa ja komissio neuvottelivat tuista. Näiden neuvottelujen vaarantuminen oli siten kohtuullisesti ennakoitavissa eikä täysin hypoteettinen.

c) Asiakirjakohtaisen tutkimuksen tekemättä jättäminen

117. Lisäksi on tutkittava, saattoiko komissio tutkimatta asiakirjoja erikseen olettaa, että kaikkien pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuisi tällainen vaara. Lähtökohtaisesti jokaisen yksittäisen asiakirjan osalta on tutkittava, onko siihen tutustumista koskevan oikeuden epäämiselle perusteita. [54] Komissio voi kuitenkin käyttää perusteluina ainakin yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin. [55]

118. Mitä tulee ensinnäkin jäsenvaltion kanssa käytyyn kirjeenvaihtoon, on lähdettävä siitä, että kiistanalaisessa tukimenettelyssä se on lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan suojelun arvoinen. Olisi yleensäkin vaikeaa erottaa neuvotteluihin liittyviä asiakirjoja ja muita asiakirjoja. Jopa yleisesti tunnetut

51 – Ks. edellä alaviitteessä 34 mainittu asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 47 kohta ja edellä alaviitteessä 35 mainittu asia Athinaïki Techniki v. komissio, tuomion 40 kohta.

52 – Asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996 (Kok., s. I-3547, 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

54 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 72 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

55 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 82 kohta.

tiedot, jotka koskevat esimerkiksi markkinoita, hintoja tai teknologioita, voivat olla suojelun arvoisia, jos ne esitetään neuvottelujen yhteydessä. Näiden tietojen julkistaminen mahdollistaa nimittäin neuvotteluja koskevat spekulaatiot. Riippumatta siitä, pitävätkö tällaiset spekulaatiot paikkansa vai eivät, ne voivat olla rasite neuvotteluille.

119. Toiseksi myös valituksenalaisen tuomion 83 kohdassa yksilöidyt komission sisäiset asiakirjat (komission yksiköiden välinen kirjeenvaihto, komission vastuussa olevalle jäsenelle osoitetut muistiot ja kilpailun pääosaston sisäiset tiedonannot) kuuluvat samoista syistä lähtökohtaisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojan piiriin. Niihin nimittäin sisältyy tietoa kyseisen jäsenvaltion kanssa käydyistä neuvotteluista.

120. Sitä, edellyttääkö ylivoimainen yleinen etu ilmaisemista, ei näissä tapauksissa tarvitse lähtökohtaisesti tutkia jokaisen yksittäisen asiakirjan osalta. Siinä yhteydessä on pikemminkin otettava huomioon tukimenettely kokonaisuudessaan ja ennen kaikkea tuen kohde. Ylivoimaista yleistä etua ei kuitenkaan käsitellä nyt esillä olevassa asiassa.

121. Näin ollen komissio saattoi lähtökohtaisesti lähteä siitä, että sekä jäsenvaltion kanssa käyty kirjeenvaihto että sen sisäiset asiakirjat, jotka koskevat TGI:n hyväksi toteutettujen toimenpiteiden johdosta käynnistettyä tukimenettelyä, kuuluivat tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskevan poikkeuksen piiriin.

122. On kuitenkin syytä epäillä sitä, että tutkintatoimien luottamuksellinen käsittely oli kokonaisuudessaan perusteltua vielä asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen hylkäämisen ajankohtana.

123. Komission viidennen valitusperusteen ensimmäisessä osassa esittämä lähestymistapa on lähtökohtaisesti oikea: suojattu etu, joka koskee neuvottelujen käymistä kyseisen jäsenvaltion kanssa häiriöttä, on lähtökohtaisesti olemassa neuvottelujen päättymiseen saakka, toisin sanoen tukia koskevan tutkinnan keston ajan.

124. Tämän perusteella komissio esittää, että tukimenettely kestää siihen saakka, kunnes lopullista päätöstä ei voida enää riitauttaa tuomioistuimessa. Jos päätös nimittäin kumotaan, tuki on tutkittava uudelleen. Tämän seikan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on komission mukaan jättänyt huomiotta, kun se viittasi valituksenalaisen tuomion 93 kohdassa tukimenettelyn C 19/2000 päättämiseen.

125. On mahdollista, että menettelyasiakirja-aineiston sisältämien tietojen ilmaiseminen tukipäätöksen tekemisen jälkeen on rasite tukea koskevan tutkinnan mahdolliselle uudelleen aloittamiselle. Päätös kuitenkin päättää ensinnäkin mahdolliset jäsenvaltion kanssa käytävät neuvottelut. Se julkaistaan ja voidaan riitauttaa tuomioistuimessa. Jos komissio tässä tilanteessa lähtisi siitä, että tukea koskevan tutkinnan, toisin sanoen suojattavien neuvottelujen, aloittaminen uudelleen on ennakoitavissa, se myöntäisi päätöksensä olevan oikeudellisesti puutteellinen. Komission ei voida nyt esillä olevassa asiassa olettaa tehneen näin. Sen vuoksi tutkinnan uudelleen aloittamisen vaara on tässä yhteydessä hypoteettinen. Vaara rasitteen kohdistumisesta tuesta käytäviin hypoteettisiin neuvotteluihin ei täten ole sitäkään suuremmalla syyllä kohtuullisesti ennakoitavissa eikä voi olla peruste asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämiselle.

126. Siltä osin kuin komissio viittaa valittajan vastauksessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyyn tuomioistuinkäsittelyn suojaa koskevaan poikkeukseen, on todettava, ettei tämä poikkeus – kuten ei myöskään 4 artiklan 3 kohdassa säädetty sisäisten asiakirjojen suoja [56] – ole nyt esillä olevan asian kohteena. Komissio ei voi perustella asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämistä jälkeenpäin toisella poikkeuksella. [57] Sitä, onko tuomioistuinkäsittelyn suoja – kuten Ruotsi väittää – välttämätöntä rajata niihin asiakirjoihin, jotka on laadittu erityisesti kyseistä tuomioistuinkäsittelyä varten, [58] ei siten ole tarpeen ratkaista.

127. Komissio viittaa lisäksi tukimenettelyn C 19/2000 ja tukimenettelyn C 44/2001 sisällöllisiin yhteyksiin, koska viimeksi mainittu koskee toimenpiteitä, joita komissio on tutkinut myös ensiksi mainitun yhteydessä. Oikeus tutustua asiakirjoihin voidaan siten myöntää komission mukaan vasta sitten, kun molemmat menettelyt on päätetty.

128. Tästä on kuitenkin huomautettava, että komissio on tukimenettelyssä C 19/2000 tekemällään päätöksellä irrottanut siitä osakokonaisuuden ja päättänyt tätä osakokonaisuutta koskevan menettelyn. Siten kyseistä osakokonaisuutta koskevat neuvottelut ovat päättyneet eivätkä ole enää väistämättä kokonaisuudessaan suojelun arvoisia. Oikeus tutustua asiakirjoihin olisi ollut mahdollista evätä ainoastaan siltä osin kuin näiden neuvottelujen yhteydessä välitettiin tietoja, jotka koskivat vielä vireillä olevaa tukimenettelyä C 44/2001. Näin ollen komissio ei voinut enää tutkimatta asiakirjoja erikseen lähteä siitä, että pyydetyt tukimenettelyä C 19/2000 koskevat asiakirjat kuuluivat kokonaisuudessaan tukimenettelyyn C 44/2001 liittyvien tutkintatoimien suojan piiriin.

56 – Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

57 – Asia C-353/01 P, Mattila v. neuvosto ja komissio, tuomio 22.1.2004 (Kok., s. I-1073, 32 kohta).

58 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Interporc v. komissio, tuomion 40 kohta ja edellä alaviitteessä 45 mainittu asia API v. komissio, tuomion 60 kohta.

129. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on näin ollen perustellusti hylännyt sen, että tukea koskevien tutkintatoimien suoja olisi ulotettava koskemaan koko jäsenvaltion kanssa tukimenettelystä C 19/2000 käytyä kirjeenvaihtoa ja vastaavia sisäisiä asiakirjoja.

130. Täydentävästi on viitattava siihen, etteivät myöskään tukimenettelyä C 44/2001 koskevat asiakirjat olleet merkityksellisenä ajankohtana enää kokonaisuudessaan suojelun arvoisia. Komissio oli nimittäin jo aloittanut muodollisen tutkintamenettelyn julkaisemalla tukea käsittelevän päätöksen.

131. Komissio katsoo tältä osin, että muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen julkistaminen ja tukipäätöksen julkaiseminen takaavat valtiontukien valvonnan riittävän avoimuuden siihen saakka, kunnes tukipäätös saa lainvoiman.

132. Mikäli tietoja neuvotteluista on jo laillisesti [59] julkistettu, [60] ei voida enää perustellusti odottaa, että kyseisiä tietoja käsitellään luottamuksellisesti. [61] Näiden tietojen levittäminen edelleen ei voi enää vahingoittaa tutkintatoimien tarkoitusten suojaa, koska tiedot ja niiden yhteys tukea koskevaan tutkintaan ovat jo yleisesti tiedossa. Sillä, takaako virallisessa lehdessä julkaiseminen riittävän avoimuuden vai ei, ei sitä vastoin ole merkitystä tässä yhteydessä. [62]

133. Asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetussa muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä esitetään 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla asiaan liittyvät

59 – Asiakirjojen luottamuksellisuus ei voi sitä vastoin lakata, jos niiden sisältämiä tietoja ilmaistaan ilman lupaa. Asiakirjojen luovuttaminen nimittäin vahvistaisi niiden aitouden. Tästä syystä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-290/05, Weber v. komissio, 11.12.2006 antama määräys (41 kohta ja sitä seuraava kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa) on ongelmallinen siltä osin kuin siinä katsotaan toissijaisesti, että koska asiakirja on julkaistu ilman lupaa, siihen tutustumista koskevaa hakemusta ei ole enää tarpeen käsitellä.

60 – Tältä osin on ajateltava myös kyseisen jäsenvaltion menettelyä. Jos se julkistaa kattavasti tietoa neuvotteluista, se ei voi odottaa, että komissio käsittelee niitä luottamuksellisesti. Tämä pätee erityisesti harhaanjohtavien tietojen levittämiseen. Myöskään komissio ei omasta edustaan huolimatta (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 111 kohta) kuitenkaan voi ilman muuta vaatia luottamuksellisuutta, jos sen neuvotteluasemat ovat jo yleisesti tiedossa.

61 – Ks. vastaavasti yhdistetyt asiat T-3/00 ja T-337/04, Pitsiorlas v. neuvosto ja EKP, tuomio 27.11.2007 (Kok., s. II-4779, 86 kohta).

62 – Sikäli kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on edellä alaviitteessä 45 mainitussa asiassa API v. komissio antamansa tuomion 98 kohdassa tarkastellut julkaisemisella taattavaa riittävää avoimuutta, kyse oli toisesta tutkintavaiheesta, nimittäin poikkeuksen poikkeuksesta, jossa ylivoimainen yleinen etu edellyttää asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista. Jos jo poikkeusta ei kuitenkaan voida soveltaa, ei ole syytä tutkia myöskään poikkeuksen poikkeusta.

oikeudelliset seikat ja tosiseikat lyhyesti, komission alustava arvio ehdotetun toimenpiteen tukiluonteesta ja epäilyt toimenpiteen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Saman asetuksen 26 artiklan 2 kohdan nojalla komissio julkaisee päätöksen virallisessa lehdessä.

d) Komission ja muiden tukimenettelyn asianomaisten osapuolten välinen viestintä

134. Komissio on siten julkistanut asiakirja-aineiston keskeisen sisällön. Kyseisenä ajankohtana käytettävissä olevat asiakirjat voivat lähtökohtaisesti sisältää tämän sisällön ohella ainoastaan epäolennaista tietoa. Näin ollen viedään pohja yleiseltä olettamukselta, jonka mukaan jokaisen kyseisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vaarantaisi komission ja jäsenvaltion välisen viestinnän tavalla, joka on kohtuullisesti ennakoitavissa. Sikäli kuin komissio aikoo edelleen perustella oikeuden epäämistä tutkinnan luottamuksellisuudella, tämä edellyttää asiakirjojen tutkimista erikseen.

135. Tämä tutkinta ei voi rajoittua siihen, sisältävätkö asiakirjat tietoa, jota ei sisälly julkaistuun tukipäätökseen. Tarvitaan pikemminkin erityisiä perusteluja sen osoittamiseksi, että muiden, asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla epäolennaisten tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi siitä huolimatta tukea koskevien tutkintatoimien tarkoitusten suojaa tavalla, joka on kohtuullisesti ennakoitavissa eikä täysin hypoteettinen.

136. Ei pidä myöskään jättää huomiotta, ettei neuvottelujen suoja voi loogisesti koskea yleensä komission suhdetta muihin tukimenettelyn asianomaisiin osapuoliin. Riippumatta siitä, onko kyseessä tuensaaja, sen kilpailija tai jokin muu asianomainen osapuoli, nämä kolmannet osapuolet ovat jäsenvaltiosta poiketen ainoastaan tiedonlähteitä. Asetuksen N:o 659/1999 6 ja 20 artiklan nojalla ne voivat tehdä huomautuksia. Suoja ei siis koske niiden ja komission välisten neuvottelujen käymistä häiriöttä.

137. Komissio kuitenkin katsoo, että sen ja näiden kolmansien osapuolten välillä on luottamussuhde. Tämä pitää paikkansa sikäli, että asetuksen N:o 659/1999 6 artiklan 2 kohdan nojalla asianomaiset osapuolet voivat pyytää komissiolta, että niiden henkilöllisyyttä ei ilmaista, koska niille voisi muuten aiheutua vahinkoa menettelyyn osallistumisesta. Tässä laajuudessa luottamus lähdesuojaan on

oikeutettu.[63] Lähteen henkilöllisyyden – ja niiden tietojen, joita lähde voi paljastaa[64] – lisäksi suojelun piiriin voi tämän perusteella kuitenkin tuskin kuulua muita seikkoja.

138. Nyt esillä olevassa asiassa kyse ei ollut missään vaiheessa henkilöllisyyden suojasta, koska komissio jopa mainitsi oikeuden epäämisen yhteydessä Schott Glasin nimenomaisesti asianomaisena osapuolena.

139. Vaikka lähteen henkilöllisyys olisikin tiedossa, toimitettujen tietojen luottamukselliseen käsittelyyn voi kohdistua intressi. Nämä tiedot voivat muodostaa liittymäkohdan haittojen syntymiselle. Asianosaiset saattavat niiden perusteella ryhtyä toimenpiteisiin suoraan lähdettä vastaan ja esimerkiksi väittää, että annetut tiedot ovat vääriä. Tätä voitaisiin pitää pelotevaikutuksena (*chilling effect*), jonka vuoksi komission on vaikeampaa saada tietoja kolmansilta osapuolilta.

140. Tämä on kuitenkin lähtökohtaisesti hyväksyttävä. Komission tutkinnan lopputulokseen ei voi vaikuttaa tarvitsematta pelätä sen seurauksia. Ruotsi pikemminkin toteaa perustellusti, että asianomaisten osapuolten mahdollisuus tutustua huomautuksiin voi parantaa komission päätöksenteon perustaa. Kun asianomaisilla osapuolilla on mahdollisuus tutustua huomautuksiin, ne voivat harjoittaa vastavuoroista valvontaa ja oikaista virheelliset tiedot ajoissa.[65] Näin myös ehkäistään yrityksiä antaa komissiolle vääriä tai harhaanjohtavia tietoja.

141. Sellaisia huomautuksia, joiden lähteet ovat tiedossa, koskevaa suojelun tarvetta on kuitenkin mahdollisesti arvioitava toisin niissä tapauksissa, joissa myös paikkansa pitävien tietojen välittämisestä edelleen voi aiheutua perusteetonta haittaa. Voitaisiin esimerkiksi ajatella, että näitä tietoja ei ole suojattu yhteisössä mutta että ne ovat liikesalaisuuksia

63 – Laajemmin vielä ennen asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden käyttöönottoa edellä alaviitteessä 44 mainittu asia Adams v. komissio, tuomion 34 kohta: luottamuksellista käsittelyä koskevaa ehtoa on aina noudatettava. Ks. vastaavasti myös satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta 23.4.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/16/EY (EUVL L 131, s. 57) 18 artiklan neljäs kohta, jonka mukaan valittajien henkilöllisyyttä on käsiteltävä luottamuksellisesti siitä riippumatta, että siitä saattaa aiheutua haittaa.

64 – Ks. edellä alaviitteessä 44 mainittu asia Adams v. komissio, erityisesti tuomion 40 kohta.

65 – TGI moitti valituksenalaista tuomiota koskevan kannekirjelmänsä 6 kohdassa tosiasiallisesti sitä, että Schott Glas on antanut komissiolle vääriä tietoja, joita ei ole voitu oikaista ajoissa.

kolmansissa maissa.[66] Tätä koskevia väitteitä ei kuitenkaan ole esitetty nyt esillä olevassa asiassa.

142. Asetuksessa N:o 659/1999 tarkoitettujen huomautusten sisältöä ei näin ollen suojella nimenomaisesti. Jopa liikesalaisuuksien osalta on säädetty ainoastaan asianomaisen jäsenvaltion kuulemisesta (25 artikla). Myös asianomaiset osapuolet voivat tosin EY 287 artiklan ja asetuksen N:o 659/1999 24 artiklan nojalla vaatia liikesalaisuuksiensa ja niihin rinnastettavia luottamuksellisia tietoja koskevien intressiensä suojelua. Niiden asemasta tukien tutkintamenettelyssä ei kuitenkaan voida päätellä yleisesti, että niiden kanssa käyty kirjeenvaihto on lähtökohtaisesti kokonaisuudessaan suojelun arvoinen. Pikemminkin on tutkittava tapauskohtaisesti, missä määrin asiakirjat on pidettävä luottamuksellisina asianomaisten osapuolten henkilöllisyyden suojaamiseksi tai muista syistä.

143. Komission ja asianomaisten osapuolten välisen viestinnän kattavaa suojaa ei voida myöskään perustella välillisesti asianomaisen jäsenvaltion kanssa käytävillä neuvotteluilla. Asianomaisen osapuolen yksinkertaisen huomautuksen perusteella ei voida tehdä päätelmiä neuvotteluista. Ainoastaan siltä osin kuin komissio pyytää tiettyjä tietoja käyttääkseen niitä neuvottelujen yhteydessä on olemassa riittävän läheinen yhteys neuvotteluprosessiin. Asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen voidaan tässä tapauksessa kuitenkin perustella ainoastaan tutkimalla asiakirjat erikseen. Näin ei ole tapahtunut nyt esillä olevassa asiassa.

e) Välipäätelmä

144. Yhteenvetona on näin ollen todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti katsonut, ettei komissio olisi saanut hylätä TGI:n hakemusta kokonaisuudessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan perusteella tutkimatta yksittäisiä asiakirjoja erikseen.

145. Voitaisiin tosin kysyä, olisiko komission päätös pitänyt pysyttää voimassa etenkin tukimenettelyyn C 44/2001 liittyvän komission ja asianomaisen jäsenvaltion välisen kirjeenvaihdon osalta siltä osin kuin sitä käytiin muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen. Komissio ei kuitenkaan ole moittinut valituksenalaista tuomiota tässä suhteessa. Lisäksi on kyseenalaista, onko päätös tässä mielessä mahdollista jakaa osiin, koska se oli muotoiltu hakemusta koskevaksi yhtenäiseksi

66 – Ks. edellä alaviitteessä 44 mainitun asian Adams v. komissio tosiseikat.

kokonaispäätökseksi eikä siinä yksilöity yksittäisiä asiakirjoja.

146. Näin ollen myös ensimmäisen valitusperusteen toinen osa ja viidennen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

C Oikeudelliseen arviointiin perustuva päätelmä

147. Koska yhdelläkään komission esittämistä valitusperusteista ei ole edellytyksiä menestyä, valitus on hylättävä kokonaan.

V Oikeudenkäyntikulut

148. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan, luettuna yhdessä 118 artiklan ja 122 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut TGI:n vaatimuksen mukaisesti.

149. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan, luettuna yhdessä 118 artiklan ja 122 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina ensimmäisessä tai toisessa oikeusasteessa, vastaavat lähtökohtaisesti omista oikeudenkäyntikuluistaan. [67]

67 – Ks. oikeudenkäyntikuluja koskeva päätös edellä alaviitteessä 17 mainitussa asiassa Ruotsi v. komissio, tuomion 101 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa väliintulijoina esiintyneistä jäsenvaltioista ainoastaan Ruotsin muutoksenhakuun liittyvät oikeudenkäyntikulut korvattiin, koska kyseinen jäsenvaltio oli tehnyt valituksen.

VI Ratkaisuehdotus

150. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

”1) Valitus hylätään.

2) Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Tanskan kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneista omista oikeudenkäyntikuluistaan.”