UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

21 päivänä heinäkuuta 2011 *

Asiassa C-506/08 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 14.11.2008,

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään K. Petkovska ja A. Falk,

valittajana,

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään B. Weis Fogh ja V. Pasternak Jørgensen,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään C. Wissels ja J. Langer,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Suomen tasavalta, asiamiehenään J. Heliskoski,

väliintulijoina muutoksenhakuasteessa,

ja jossa valittajan vastapuolina ja muina osapuolina ovat

MyTravel Group plc, kotipaikka Rochdale (Yhdistynyt kuningaskunta),

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Euroopan komissio, asiamiehinään X. Lewis, P. Costa de Oliveira ja C. O'Reilly,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

jota tukevat

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään M. Lumma ja B. Klein,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään E. Belliard, G. de Bergues ja A. Adam,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään E. Jenkinson ja S. Ossowski,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano (esittelevä tuomari) sekä tuomarit A. Borg Barthet, M. Ilešič, M. Safjan ja M. Berger,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.10.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 3.3.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ruotsin kuningaskunta vaatii muutoksenhaussaan unionin tuomioistuinta kumoamaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-403/05, MyTravel vastaan komissio, 9.9.2008 antaman tuomion (Kok., s. II-2027; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla se hylkäsi MyTravel Group plc:n (jäljempänä MyTravel) 5.9.2005 tehdystä komission päätöksestä D(2005) 8461 (jäljempänä ensimmäinen riidanalainen päätös) ja 12.10.2005 tehdystä komission päätöksestä D(2005) 9763 (jäljempänä toinen riidanalainen päätös), joilla hylättiin osittain MyTravelin hakemus saada tutustua tiettyihin komission yrityskeskittymien valvontaa koskeviin valmisteleviin asiakirjoihin (jäljempänä yhdessä riidanalaiset päätökset), nostaman kanteen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) toinen, neljäs ja yhdestoista perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

”(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.

– –

(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. Poikkeuksia arvioidessaan toimielinten olisi kaikilla unionin toiminnan aloilla otettava huomioon henkilötietojen suojaa koskevat yhteisön lainsäädännön periaatteet."

3 Kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tämän asetuksen tarkoituksena on

a) 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 (jäljempänä 'toimielimet') asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin,

b) luoda säännöt, jotka takaavat tämän oikeuden mahdollisimman helpon käytön, ja

c) edistää asiakirjoihin tutustumismahdollisuutta koskevia hyviä hallintokäytäntöjä.”

4 Saman asetuksen 2 artiklan 1 ja 3 kohdassa 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.

– –

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.”

5 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2, 3 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– – –

– tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa;

– tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa;

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

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

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.

– –

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

6 Asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos hakemus hylätään kokonaan tai osittain, hakija voi viidentoista työpäivän kuluessa siitä, kun hän on vastaanottanut toimielimen vastauksen, tehdä uudistet[un] hakem[uksen] ja pyytää toimielintä tarkistamaan kantaansa.”

Asian tausta

7 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi asiassa T-342/99, Airtours vastaan komissio, 6.6.2002 antamallaan tuomiolla (Kok., s. II-2585) yrityskeskittymän julistamisesta yhteismarkkinoille ja ETA-sopimuksen toimintaan soveltumattomaksi 22.9.1999 tehdyn komission päätöksen 2000/276/EY (Asia IV/M.1524 – Airtours / First Choice) (EYVL 2000, L 93, s. 1; jäljempänä Airtours-päätös). Päätös koski britannialaisen matkanjärjestäjän Airtours plc:n, josta sittemmin tuli MyTravel, ja sen kilpailijan First Choice plc:n (jäljempänä First Choice) välistä yrityskeskittymää.

8 Komissio perusti tuolloin työryhmän, joka koostui kilpailun pääosaston (PO) ja kyseisen toimielimen oikeudellisen yksikön virkamiehistä ja jonka tehtävänä oli tutkia, oliko tarkoituksenmukaista tehdä valitus kyseisestä tuomiosta, ja arvioida, mitkä olivat kyseisen tuomion vaikutukset yrityskeskittymien valvontaan tai muihin aloihin sovellettaviin menettelyihin. Työryhmän raportti (jäljempänä raportti) esitettiin kilpailuasioista vastuussa olevalle komission jäsenelle 25.7.2002 eli ennen samasta tuomiosta tehtävälle valitukselle asetetun määräajan päättymistä.

9 MyTravel teki 23.5.2005 päivätyllä kirjeellään asetuksen N:o 1049/2001 nojalla komissiolle hakemuksen saada tutustua raporttiin, sen valmisteluun liittyviin asiakirjoihin (jäljempänä valmisteluasiakirjat) sekä kyseistä yrityskeskittymää koskevan asiakirja-aineiston niihin asiakirjoihin, joihin raportti perustui tai jotka siinä mainittiin (jäljempänä muut sisäiset asiakirjat).

10 Koska hakemus koski erittäin suurta määrää asiakirjoja, MyTravel ja komissio sopivat, että komissio käsittelisi yhtäältä raporttia ja valmisteluasiakirjoja ja toisaalta muita sisäisiä asiakirjoja erikseen.

11 Koska komissio alun perin ainakin osittain epäsi tutustumisoikeuden kaikkiin näihin asiakirjoihin kahdella kirjeellään, jotka oli päivätty 12.7.2005 ja 1.8.2005, MyTravel teki asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan nojalla kaksi uudistettua hakemusta, joihin komissio vastasi tekemällä riidanalaiset päätökset.

12 Ensimmäisessä riidanalaisessa päätöksessään komissio kieltäytyi muun muassa antamasta tutustuttavaksi raporttia ja tiettyjä valmisteluasiakirjoja katsoen, että niihin sovellettiin ainakin yhtä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa sekä 3 kohdan toisessa alakohdassa mainituista, tutustumisoikeudesta tehtävistä poikkeuksista, jotka koskevat tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa sekä tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten sekä päätöksentekomenettelyn suojaa, ja ettei ylivoimainen yleinen etu edellyttänyt näiden asiakirjojen luovuttamista.

13 Toisessa riidanalaisessa päätöksessään komissio kieltäytyi samoin antamasta tutustuttavaksi osaa muista sisäisistä asiakirjoista. Se näet katsoi, että kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa ja 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyjä poikkeuksia, jotka koskevat tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa sekä tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten sekä päätöksentekomenettelyn suojaa, sovellettiin muun muassa

– kilpailun pääosaston pääjohtajan kilpailuasioista vastaavalle komission jäsenelle toimittamiin muistioihin (jäljempänä komission jäsenelle toimitetut muistiot)

– kilpailun pääosaston muille komission yksiköille, mukaan luettuna oikeudelliselle yksikölle, toimittamiin viiteen muistioon luonnosten toimittamiseksi vastaanottajille sekä vastaanottajien mielipiteiden tiedustelemiseksi (jäljempänä muille yksiköille toimitetut muistiot) ja

– komission muiden yksiköiden muistioihin, jotka laadittiin vastauksena kilpailun pääosaston laatimiin edellä mainittuihin viiteen muistioon kyseisten yksiköiden luonnoksia koskevan analyysin esittämiseksi (jäljempänä muiden yksiköiden kuin oikeudellisen yksikön vastausmuistiot).

14 Komissio vetosi tutustumisoikeuden epäämistä perustellakseen tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toiseen luetelmakohtaan siltä osin kuin epääminen koski oikeudellisen yksikön vastauksena kilpailun pääosaston edellä mainittuihin viiteen muistioon esittämiä viittä muistiota (jäljempänä oikeudellisen yksikön vastausmuistiot).

15 Komissio vetosi lisäksi erityistilanteeseen tiettyjen sisäisten asiakirjojen osalta, joita ei annettu tutustuttaviksi osittain tai kokonaan. Näitä olivat etenkin kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan asiaan liittyvä kertomus, kilpailun pääosaston neuvoa-antavalle komitealle toimittama muistio ja First Choice -yrityksessä käyntiin liittyvän asiakirja-aineiston muistio.

16 Komissio korosti lopuksi, ettei MyTravel ollut esittänyt sellaisia perusteluja, jotka olisivat osoittaneet ylivoimaisen yleisen edun edellyttävän, että tutustumishakemuksessa mainittujen asiakirjojen sisältämät tiedot piti kaikesta huolimatta luovuttaa.

Valituksenalainen tuomio

17 MyTravel nosti 15.11.2005 riidanalaisista päätöksistä kumoamiskanteen.

18 Kanteensa tueksi MyTravel vetosi useisiin eri perusteisiin, joilla se pyrki osoittamaan, että komissio oli riidanalaisilla päätöksillä soveltanut väärin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toista ja kolmatta luetelmakohtaa sekä 3 kohdan toista alakohtaa, jotka koskevat tutustumisoikeudesta tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojan sekä tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten sekä päätöksentekomenettelyn suojan vuoksi tehtäviä poikkeuksia.

Päätöksentekomenettelyn suojan vuoksi tehtävä poikkeus

19 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin selvitti ensiksi, oliko komissio soveltanut riidanalaisissa päätöksissä oikein asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä, päätöksentekomenettelyn suojan vuoksi tehtävää poikkeusta.

20 Todettuaan ensin valituksenalaisen tuomion 42–46 kohdassa, että raportti saattoi kuulua kyseisen poikkeuksen soveltamisalaan ja että tähän poikkeukseen voitiin vedota ”päätöksen tekemisen jälkeenk[i]n”, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti saman tuomion 47 kohdassa komission katsoneen, että raportin sisältämien tietojen ilmaiseminen saattaisi vakavasti vaarantaa sen päätöksentekomenettelyä, koska sillä olisi vaarannettu raportin laatijoiden mielipiteenvapautta.

21 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi tästä valituksenalaisen tuomion 48–53 kohdassa, että raportti on osa komission puhtaasti hallinnollisia tehtäviä. Näin ollen yleisön intressi saada tieto asiakirjan sisällöstä avoimuusperiaatteen nojalla ei ole yhtä painava silloin, kun kyse on hallintomenettelyyn liittyvästä asiakirjasta, kuin silloin, kun kyseessä on asiakirja, joka liittyy menettelyyn, jossa asianomainen toimielin toimii lainsäätäjänä.

22 Raportin sisältämien tietojen luovuttamiseen liittyi näin riski siitä, että komission virkamiesten mielipiteet, jotka voivat olla kriittisiäkin, julkaistaan ja että raportin sisältöä voitaisiin vertailla lopullisiin päätöksiin. Se olisi lisäksi voinut johtaa raportin laatijoiden itsesensuuriin ja siihen, etteivät he enää esittäisi mielipiteitä, jotka voisivat aiheuttaa riskin sille, jolle kyseinen raportti on tarkoitettu. Tällä olisi voitu vahingoittaa vakavasti päätöksentekovapautta komissiossa, jonka jäsenten on hoidettava tehtäväänsä täysin riippumattomina unionin yleisen edun mukaisesti. Komissio ei myöskään enää olisi voinut hyötyä toimihenkilöidensä ja virkamiestensä vapaista ja kattavista mielipiteistä.

23 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 54 kohdassa myös, että päätöksentekomenettelylle aiheutuvan vakavan vahingon vaara oli kohtuudella ennakoitavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. Vaikutti nimittäin todennäköiseltä, että tämä ajaisi kilpailuasioista vastuussa olevan komission jäsenen siihen, ettei hän enää tiedustelisi neuvonantajiensa kirjallisia mielipiteitä, jotka voivat olla kriittisiäkin, jos kyseisen kaltaisten asiakirjojen sisältämät tiedot pitäisi luovuttaa.

24 Valmisteluasiakirjoista ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa, että koska raporttia suojataan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla, kyseistä poikkeusta sovelletaan myös asiakirjoihin, jotka mahdollistivat raportin laatimisen ja jotka sisälsivät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja valmistelevia arvioita tai väliaikaisia päätelmiä.

25 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 94–100 kohdassa komission perustellusti todenneen muista sisäisistä asiakirjoista – eli komission jäsenelle toimitetuista muistioista, muille yksiköille toimitetuista muistioista ja muiden yksiköiden kuin oikeudellisen yksikön vastausmuistioista –, että näiden erilaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen osittain tai kokonaan vähentäisi sen yksiköiden kykyä esittää näkemyksensä ja vahingoittaisi vakavasti sen päätöksentekomenettelyä yrityskeskittymien valvontaa koskevissa asioissa.

26 Nämä valmisteluasiakirjat voivat nimittäin ilmentää komission yksiköiden mielipiteitä, epäröintiä tai mielenmuutoksia, jotka eivät ehkä enää sisälly kyseisten päätösten lopullisiin versioihin. Mainittujen asiakirjojen sisältämien tietojen luovuttaminen merkitsisi lisäksi sitä, että niiden laatijat ottaisivat tulevaisuudessa huomioon tämän luovuttamisriskin siinä määrin, että se voisi johtaa laatijoiden itsesensuuriin sekä siihen, etteivät he enää esittäisi mielipiteitä, jotka voisivat aiheuttaa riskin sille, jolle asiakirja on tarkoitettu.

27 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi myös, että komissio oli arvioinut asiakirjakohtaisesti ja konkreettisesti päätöksentekomenettelylle aiheutuvan vakavan vahingon vaaraa etenkin katsoessaan, että näiden asiakirjojen sisältämien tietojen luovuttaminen voisi häiritä sen arviota samankaltaisista yrityskeskittymistä, jotka olivat mahdollisia nyt kyseessä olevien, keskittymään osallistuvien yritysten välillä tai samalla alalla.

28 Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 100 kohdassa, että näiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuva päätöksentekomenettelyn vakavan vahingoittumisen vaara oli kohtuudella ennakoitavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. Oli näet todennäköisesti odotettavissa, että tällaisia asiakirjoja – vaikka ne eivät välttämättä edustakaan komission lopullista kantaa – voitaisiin käyttää komission yksiköiden kantaan vaikuttamiseksi näiden yksiköiden tutkiessa samankaltaisia asioita, jotka koskevat samaa toiminnan alaa tai samoja taloudellisia käsitteitä.

29 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 104–106 kohdassa kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan raportista, että komissio sai kieltää siihen tutustumisen samoin perustein, joita se sovelsi muihin sisäisiin asiakirjoihin, kun otettiin huomioon se, että koska tuo raportti sisälsi neuvonantajan mielipiteitä kyseiseen yrityskeskittymään liittyvistä aineellisista kysymyksistä ja menettelyllisistä seikoista, sen sisältämien tietojen ilmaisemisella vaarannettaisiin hänen mielipiteenvapauttaan. Tämä vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä yrityskeskittymiä koskevissa asioissa, koska komissio ei voisi enää jatkossa tukeutua kuulemismenettelystä vastaavien neuvonantajien riippumattomiin, vapaisiin ja kattaviin mielipiteisiin.

30 Kilpailun pääosaston neuvoa-antavalle komitealle toimittamasta muistiosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että sen sisältämien tietojen luovuttamisella olisi vahingoitettu vakavasti komission päätöksentekomenettelyä, koska keskustelut neuvoa-antavan komitean kanssa ovat osa tätä sitä yrityskeskittymien valvontaa koskevissa asioissa. Vaikka neuvoa-antava komitea koostuu jäsenvaltioiden edustajista ja on siten tällä perusteella komissiosta erillinen taho, se seikka, että komissiolla on velvollisuus toimittaa komitealle sisäisiä asiakirjoja, jotta komitea voisi lausua asiasta, antaa perusteen katsoa, että kyseinen muistio on komission sisäinen asiakirja.

31 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi myös, että First Choice -yrityksessä käyntiin liittyvän asiakirja-aineiston muistioon sisältyvien tietojen luovuttamisella vahingoitettaisiin vakavasti komission päätöksentekomenettelyä siihen nähden, että muistion tietyt osat kuvastivat kilpailun pääosaston virkamiehille käynnin aikana syntyneitä vaikutelmia.

32 Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lausui kysymyksestä, voitiinko kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen luovuttamista kaikesta huolimatta perustella asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä tarkoitetulla ylivoimaisella yleisellä edulla. Se totesi tästä valituksenalaisen tuomion 61 kohdassa, että MyTravel oli väittänyt, että ”tarve ymmärtää, mitä tapahtui ja mitä komissio teki, sekä tarve taata hyvä oikeudenhoito” on ylivoimaisen yleisen edun mukaista, mikä oikeuttaa näiden asiakirjojen sisältämien tietojen luovuttamisen.

33 Valituksenalaisen tuomion 61–67 ja 118 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi pääasiallisesti, ettei näiden perustelujen avulla ollut mahdollista luonnehtia oikeudellisesti riittävällä tavalla asetuksessa N:o 1049/2001 edellytettyä ylivoimasta yleistä etua eikä tutkia, olisiko komission pitänyt päätellä punnittuaan väitettyä ylivoimaista yleistä etua sekä intressiä suojella tutustumisoikeudesta tehtävien poikkeusten nojalla asiakirjojen luottamuksellisuutta suhteessa yleisöön, että kyseisten asiakirjojen sisältämät tiedot oli kuitenkin ilmaistava. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi lisäksi, että MyTravelin yksityisluonteisella intressillä

saada kyseiset asiakirjat, jotta se voisi paremmin ajaa asiaansa vireille panemassaan vahingonkorvausoikeudenkäynnissä saadakseen korvausta vahingosta, joka sille aiheutui siitä, miten komissio käsitteli ja arvioi Airtours-päätöksen kohteena ollutta yrityskeskittymää, ei puhtaasti yksityisluonteisena intressinä ollut merkitystä yleistä etua punnittaessa.

34 Tästä syystä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätteli, ettei komissio ollut tehnyt arviointivirhettä katsoessaan, että edellä mainittujen asiakirjojen sisältämien tietojen luovuttaminen olisi vakavasti vahingoittanut sen päätöksentekomenettelyä ja että niiden sisältämien tietojen luovuttaminen ei tästä vahingoittamisesta huolimatta ollut ylivoimaisen yleisen edun mukaista.

Oikeudellisen neuvonannon suojaa koskeva poikkeus

35 Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin selvitti, oliko komissio toisessa riidanalaisessa päätöksessä soveltanut oikeudellisen yksikön vastausmuistioihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta.

36 Se totesi tästä valituksenalaisen tuomion 124–126 kohdassa, että ilmaisemalla näiden muistioiden sisältämät tiedot saatettiin toimittaa yleisölle tietoja kilpailun pääosaston ja oikeudellisen yksikön välisten niiden sisäisten keskustelujen tilasta, jotka koskivat sen arvion laillisuutta, joka liittyi Airtours-päätöksen kohteena olleen yrityskeskittymän soveltuvuuteen yhteismarkkinoille. Oikeudellisen neuvonannon suojan vahingoittumisen vaara ei tällaisissa olosuhteissa ollut puhtaasti hypoteettinen, sillä näiden neuvojen ilmaiseminen voisi asettaa komission vaikeaan tilanteeseen, jossa sen oikeudellinen yksikkö voisi joutua puolustamaan unionin tuomioistuimissa kantaa, joka ei ole sama kuin se, johon se oli sisäisesti vedonnut. Tällainen riski voi vaikuttaa huomattavasti oikeudellisen yksikön mielipiteenvapauteen ja sen mahdollisuuteen

puolustaa tehokkaasti komission lopullista kantaa näissä tuomioistuimissa yhdenvertaisesti tuomioistuinmenettelyn eri osapuolten muiden edustajien kanssa.

37 Tämän tuomion 32 ja 33 kohdassa mieleen palautetuista syistä, jotka liittyvät päätöksentekomenettelyn suojaa koskevan poikkeuksen soveltamiseen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 129 kohdassa, ettei näiden muistioiden sisältämien tietojen ilmaisemista voitu perustella minkäänlaisella asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä lauseessa tarkoitetulla ylivoimaisella yleisellä edulla.

Valituksenalaisen tuomion lopputulos

38 Ensimmäisestä riidanalaisesta päätöksestä on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi valituksenalaisen tuomion 80 ja 81 kohdassa MyTravelin kanteen vain siltä osin kuin se koski päätöksen osaa, jossa evättiin tutustumisoikeus yhteen valmisteluasiakirjoista eli valmisteluasiakirjaan nro 15, vain asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetun tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskevan poikkeuksen perusteella. Valituksenalaisen tuomion tämä osa ei ole muutoksenhaun kohteena.

39 Muilta osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 79 kohdassa, ettei komissio ollut ensimmäisessä riidanalaisessa päätöksessä tehnyt arviointivirhettä, kun se oli asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla evännyt tutustumisoikeuden kaikkiin muihin siltä pyydettyihin asiakirjoihin.

40 Toisaalta se katsoi valituksenalaisen tuomion 130 kohdassa, ettei komissio ollut toisessakaan riidanalaisessa päätöksessä tehnyt arviointivirhettä, kun se oli vedonnut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan tai 2 kohdan toiseen luetelmakohtaan kieltäytyessään ilmaisemasta niiden erilaisten sisäisten asiakirjojen ja oikeudellisten lausuntojen, joiden osalta komissio oli näihin poikkeuksiin vedonnut, sisältämiä tietoja.

41 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi näin ollen, että prosessiekonomisista syistä MyTravelin riidanalaisista päätöksistä esittämiä muita väitteitä ei ollut aihetta tutkia.

42 Ensimmäisen riidanalaisen päätöksen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei tutkinut niitä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa säädettyjä muita poikkeuksia koskevia väitteitä, joihin komissio oli vedonnut kieltäytyessään luovuttamasta raportin tai valmisteluasiakirjojen joidenkin osien sisältämiä tietoja ja jotka liittyivät tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaan sekä tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaan.

43 Myös toisen riidanalaisen päätöksen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti tutkimatta väitteet, jotka koskivat tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaan liittyvää poikkeusta sekä päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvää poikkeusta, johon komissio oli vedonnut evätessään tiettyjen muiden sisäisten asiakirjojen sisältämien tietojen luovuttamisen.

44 Näiden seikkojen perusteella ja kumottuaan osittain ensimmäisen riidanalaisen päätöksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kanteen muilta osin valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 2 kohdassa.

Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

45 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 2.6.2009 antamalla määräyksellä Tanskan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta ja Suomen tasavalta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Ruotsin kuningaskunnan vaatimuksia sekä Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta tukemaan komission vaatimuksia.

46 Ruotsin kuningaskunta ja Alankomaiden kuningaskunta vaativat, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 2 kohdan

– kumoaa ensimmäisen riidanalaisen päätöksen MyTravelin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämien vaatimusten mukaisesti niiltä osin kuin siinä kieltäydytään antamasta tutustumisoikeutta komission raporttiin ja muihin valmisteluasiakirjoihin

– kumoaa toisen riidanalaisen päätöksen MyTravelin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämien vaatimusten mukaisesti niiltä osin kuin siinä kieltäydytään antamasta tutustumisoikeutta komission muihin sisäisiin asiakirjoihin ja

– velvoittaa komission korvaamaan muutoksenhausta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

47 Tanskan kuningaskunta ja Suomen tasavalta vaativat, että valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman 2 kohta ja molemmat riidanalaiset päätökset kumotaan.

48 Komissio, Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaativat, että valitus hylätään ja että Ruotsin kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

49 Ruotsin kuningaskunta esittää valituksessaan kolme valitusperustetta, jotka liittyvät asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan, saman artiklan 2 kohdan toisen luetelmankohdan sekä saman artiklan 2 kohdan ja 3 kohdan toisen alakohdan loppuosan rikkomiseen.

Ensimmäinen valitusperuste, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa on rikottu

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

50 Ruotsin kuningaskunta väittää Tanskan kuningaskunnan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Suomen tasavallan tukemana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut väärin päätöksentekomenettelyn suojaa koskevaa poikkeusta, koska se on katsonut, että komissio saattoi kyseisiä asiakirjoja konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti arvioimatta todeta, että niiden sisältämien tietojen luovuttamisella vahingoitettaisiin vakavasti kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyä.

51 Ruotsin hallitus muistuttaa aluksi, että asiassa C-64/05 P, Ruotsi vastaan komissio, 18.12.2007 annetun tuomion (Kok., s. I-11389) mukaan avoimuusperiaatteesta tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti, ja sen soveltaminen edellyttää asianomaisen asiakirjan sisällön konkreettista tutkimista. Avoimuusperiaatetta sovelletaan kaikkeen toimintaan unionissa, eikä eroa tehdä sen mukaan, onko menettely, johon tutustumishakemuksen kohteena oleva asiakirja liittyy, hallinnollista vai lainsäädännöllistä. Olettama siitä, että tiedot on luovutettava, on vahvempi, kun kyse on – kuten tässä asiassa – jo päätetystä asiasta. Toimielinten pitäisi ottaa huomioon asian aikajärjestys, kuten Tanskan kuningaskuntakin väittää.

52 Ruotsin kuningaskunta väittää yhdessä sitä tukevien kolmen jäsenvaltion kanssa, että oikeuskäytännössä ja etenkin yhdistetyissä asioissa C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, 1.7.2008 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-4723) on edellytetty, että kun toimielin epää tutustumisoikeuden asiakirjaan vetoamalla asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyihin poikkeuksiin, sen on muun muassa tutkittava, vahingoitettaisiinko tämän asiakirjan sisältämien tietojen luovuttamisella konkreettisesti kyseisellä poikkeuksella suojattua intressiä. Vaikka komissio on tässä asiassa tietyssä määrin arvioinut pyydettyjen asiakirjojen luottamuksellisuutta, arviointi ei ole kuitenkaan ollut niin kokonaisvaltaista kuin asetuksessa vaaditaan, koska kyseinen toimielin on perustanut poikkeusten soveltamisen virkamiesten mielipiteenvapautta koskevaan abstraktiin näkökohtaan ja vapaaseen sisäiseen tiedonvälitykseen eikä tutustumishakemuksen kohteena olevien asiakirjojen sisältöön.

53 Raportista Ruotsin kuningaskunta väittää tarkemmin ottaen aluksi, että sen sisältöä tuntemattakin on kohtuullista olettaa, ettei se sisällä yksinomaan luottamuksellisia tietoja vaan myös osia, jotka eivät ole arkaluonteisia, kuten viittauksen Airtours-päätökseen ja edellä mainitussa asiassa Airtours vastaan komissio annettuun tuomioon, tai yleisiä toteamuksia, jotka asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan, jossa

säädetään mahdollisuudesta osittaiseen tutustumiseen, mukaan voidaan tai jotka pitää luovuttaa.

54 Ruotsin kuningaskunta moittii tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on vahvistanut komission perustelun, jonka mukaan virkamiehet eivät esittäisi vapaasti näkökantojaan, jos olisi mahdollista, että heidän kirjelmänsä julkaistaisiin. Kysymys siitä, voidaanko jotakin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa mainituista poikkeuksista soveltaa, pitäisi ratkaista raportin sisällön eikä sen laatijoiden mielipiteenvapautta koskevien yleisten näkökohtien ja julkaisemisen seurauksiin liittyvän mahdollisen pelon perusteella. Suomen tasavalta lisää tähän, että koska asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa puhutaan päätöksentekomenettelyn vakavasta vahingoittumisesta, toimielimelle asetettava näyttökynnys päätöksentekomenettelyn vakavasta vahingoittumisesta on asetettava korkealle.

55 Lopuksi Ruotsin kuningaskunta muistuttaa siitä vaarasta, että virkamiesten mielipiteiden julkistaminen voisi johtaa heidän itsesensuuriinsa ja että virkamiehillä on velvollisuus hoitaa virkatehtävänsä objektiivisesti ja puolueettomasti sekä noudattaa lojaalisuusvelvollisuuttaan unionia kohtaan. Se, että yleisöllä on oikeus arvioida toimielinten toimintaa, ei voi olla hyväksyttävä syy näiden velvollisuuksien laiminlyöntiin. Toimielinten virkamiesten pitäisi joka tapauksessa tietää tästä arviointioikeudesta, eivätkä he voi perustellusti odottaa, että komission hallussa olevien asiakirjojen luottamuksellisuuden suoja menisi pidemmälle kuin asetuksessa N:o 1049/2001 säädetään.

56 Valmisteluasiakirjoista Ruotsin kuningaskunta väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelu, jonka mukaan tutustumisoikeus näihin asiakirjoihin voitiin evätä, koska itse raporttiin voitiin soveltaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn poikkeuksen tarjoamaa suojaa, on liian yleinen ja että sillä laajennetaan epäasianmukaisesti kyseisen poikkeuksen soveltamisalaa.

57 Ruotsin kuningaskunta toteaa komission jäsenelle toimitetusta muistiosta, muille yksiköille toimitetuista muistioista ja muiden yksiköiden kuin oikeudellisen yksikön vastausmuistioista, että niidenkin osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on esittänyt yleisen ja hypoteettisen perustelun käyttämällä perustana pelkoa siitä, että vapaa tiedonvaihto komission eri yksiköiden välillä estyisi.

58 Kyseinen jäsenvaltio väittää kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomuksesta, että tietyissä kilpailuasioita koskevissa menettelyissä kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan toimivaltuuksista 23.5.2001 tehdyn komission päätöksen 2001/462/EY, EHTY (EYVL L 162, s. 21) 16 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kyseinen kertomus on julkaistava sen päätöksen kanssa, jonka komissio on tehnyt kertomuksen kohteena olevassa asiassa. Näin ollen voidaan jopa epäillä, kuuluuko kyseinen kertomus ollenkaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun käsitteen ”sisäiseen käyttöön tarkoitetut mielipiteet” alaan. Tässä tapauksessa asian käsittely tosin lopetettiin vuonna 1999 eli ennen mainitun päätöksen tekemistä. Mutta vaikka tuohon kertomukseen olisikin vuonna 1999 sovellettavissa olleen järjestelmän perustella voitu soveltaa kyseiseen käsitteeseen liittyvää poikkeusta, tosiasiallisen luottamuksellisuuden vaatimus olisi vielä ollut tarpeen näyttää toteen.

59 Ruotsin kuningaskunta kiistää, että kilpailun pääosaston neuvoa-antavalle komitealle toimittama muistio voisi kuulua komission päätöksentekomenettelyyn sen valvoessa yrityskeskittymiä, kun otetaan huomioon, että kyseinen komitea on komissiosta riippumaton, joten kyseistä poikkeusta ei edes voida soveltaa. Sen mukaan yrityskeskittymien valvonnasta 20.1.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (EUVL L 24, s. 1) 19 artiklan 7 kohdassa säädetään, että neuvoa-antavan komitean lausuntojen ja kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomusten julkaisemiseen sovelletaan samanlaisia sääntöjä. Myös yrityskeskittymien valvonnasta 21.12.1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 (EYVL 1990, L 257, s. 13) 19 artiklan 7 kohdan mukaan neuvoa-antava komitea voi suositella komissiolle lausuntonsa julkaisemista. Kyseinen jäsenvaltio katsoo näin ollen, että ennen kuin

neuvoa-antavalle komitealle toimitettua, sen tehtävää koskeva muistiota voitiin pitää arkaluonteisena, sen sisältö oli tutkittava perusteellisesti.

60 Lopuksi Ruotsin kuningaskunta väittää, että First Choice -yrityksessä käyntiin liittyvästä asiakirja-aineistosta tehtyyn muistioon liittyvät olosuhteet eivät selkeästi ilmene valituksenalaisesta tuomiosta. Jos tuo muistio koski First Choicen suullisia huomautuksia, kuten MyTravel väittää, ei edes ole varmaa, että se todellakin sisältää asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuun sisäiseen käyttöön tarkoitetun mielipiteen. Muistion sisältöä on näin ollen tarpeen selventää sen selvittämiseksi, voidaanko siihen soveltaa tässä säännöksessä säädettyä poikkeusta.

61 Komissio väittää Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan tukemana, että Ruotsin kuningaskunnan valitus on täysin perusteeton, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole millään tavoin vihjannut, että asiakirjakohtainen tarkastelu olisi ollut hyödytöntä.

62 Komissio ja väliintulijat korostavat aluksi sitä, ettei Ruotsin kuningaskunta ole kiistänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa esittämää toteamusta, jonka mukaan yleisön intressi saada tieto asiakirjan sisällöstä ei ole yhtä painava silloin, kun kyse on esimerkiksi kilpailuoikeudelliseen hallintomenettelyyn liittyvästä asiakirjasta, kuin silloin, kun kyse on lainsäädäntömenettelyyn liittyvästä asiakirjasta. Näihin asiakirjoihin kohdistuva erilainen kohtelu on perusteltavissa muun muassa sillä, että otetaan huomioon hallintotoimenpiteisiin kohdistuva laillisuusvalvonta.

63 Muutoin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että Ruotsin kuningaskunnan puoltamalla lähestymistavalla saatetaan estää unionin lainsäätäjän sen tavoitteen toteutuminen, joka on sisäisen ”ajatustilan”, sellaisena kuin se ilmenee asetuksen N:o 1049/2001 valmistelutöistä, säilyttäminen kyseisessä toimielimessä.

64 Saksan liittotasavalta korostaa tässä yhteydessä, että asetuksella N:o 1049/2001 suojatut intressit eroavat hallinnollisen menettelyn osapuolten intresseistä. Viimeksi mainittujen suojelu turvataan nimittäin erityisillä säädöksillä, kuten asetuksen (EY) N:o 139/2004 täytäntöönpanosta 7.4.2004 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 802/2004 (EUVL L 133, s. 1), joka on sovellettavissa tässä asiassa. Asiassa C-9/08, Donnici vastaan parlamentti, 29.1.2009 annetussa määräyksessä on sen mukaan lisäksi jo todettu, että aikomus käyttää sisäisiä asiakirjoja unionin toimielintä vastaan vireille pannussa yksittäisessä oikeudenkäynnissä MyTravelin ilmoittamalla tavalla on osoitus puhtaasti yksityisestä intressistä.

65 Komissio ja sitä tukevat jäsenvaltiot väittävät seuraavaksi, että komissio on riidanalaisissa päätöksissä tutkinut konkreettisesti jokaisen asiakirjan, jota oli pyydetty tutustuttavaksi, minkä vahvistaa jo se, että se oli antanut MyTravelille tietoja joistakin niistä. Saksan liittotasavalta lisää tähän, että epäämissyyn tärkeysasteen ja nyt käsiteltävän asian välinen suhde riippuu suoraan konkreettisesta tilanteesta. Kilpailualaan liittyvissä asioissa yksikköjen välillä hallinnollisen menettelyn aikana syntyviä mielipide-eroja, jotka ilmenevät komission oikeudellisen yksikön tai muiden yksiköiden sisäisistä lausunnoista, ei maltettaisi olla hyödyntämättä. Tällöin olisi olemassa vaara, että tulevissa hallinnollisissa menettelyissä tai oikeudenkäynneissä komissiota vastaan esitettäisiin aikaisempia, toisistaan eroavia sisäisiä lausuntoja.

66 Komissio katsoo vielä, että Ruotsin kuningaskunnan perustelulla, jonka mukaan virkamiehellä on velvollisuus hoitaa virkatehtävänsä objektiivisesti ja puolueettomasti, ei ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa.

67 Nyt kyseessä olevista eri asiakirjoista komissio toteaa, että Ruotsin kuningaskunnan perustelut, joiden mukaan jo ennen raporttiin tutustumista oli kohtuullista ajatella, että se sisältää osia, jotka eivät ole arkaluonteisia ja joiden sisältämät tiedot voitaisiin

siis osittain luovuttaa, ovat perusteettomia. Osittaista tutustumisoikeutta ei joka tapauksessa voida antaa, jos asiakirjan osia ei voida erottaa toisistaan.

68 Komissio väittää evänneensä tutustumisoikeuden valmisteluasiakirjoihin tutkittuaan konkreettisesti jokaisen asiakirjan. Nämä asiakirjat oli näet laadittu raportin valmistelua varten, ja usein ne toistettiin siinä sanatarkasti. Näin ollen niissä olevia tietoja ei olisi voitu luovuttaa samoista syistä, joihin itse raportin osalta on vedottu.

69 Kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomuksesta komissio väittää, että kyseinen neuvonantaja laatii yrityskeskittymiä koskeneesta tutkinnasta kaksi kertomusta eli puhtaasti sisäisen välikertomuksen sekä loppukertomuksen, joka on tarkoitettu julkaistavaksi päätöksen 2001/462 16 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyse välivaiheen kertomuksesta, joka oli tarkoitettu komission kilpailuasioista vastaavalle jäsenelle. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on komission mukaan valituksenalaisen tuomion 104–106 kohdassa kertonut, minkä vuoksi kertomuksessa olevia tietoja ei pitänyt ilmaista. Komissio täsmentää joka tapauksessa, että kyseistä päätöstä edeltävän järjestelmän, jota ratione temporis sovelletaan nyt käsiteltävässä asiassa, mukaan kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomusta ei julkaistu.

70 Sisäisestä muistiosta, jonka kilpailun pääosasto toimitti neuvoa-antavalle komitealle, komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta toteavat, ettei sillä seikalla, julkaistaanko kyseisen komitean lausunto, ole merkitystä tässä asiassa. Muistio, jossa mainittu pääosasto esitti lyhyesti päätösluonnoksensa, oli sisällöltään täysin erilainen kuin viimeksi mainitun muistio, ja sitä oli tästä syystä pidettävä sisäisenä asiakirjana.

71 Lopuksi komissio huomauttaa, että First Choice -yrityksessä käyntiin liittyvän asiakirja-aineiston muistio kuvasti kilpailun pääosaston virkamiehille käynnin aikana syntyneitä vaikutelmia. Kyseiseltä poikkeukselta vietäisiin sen tehokas vaikutus, jos tämän asiakirjan sisällöstä annettaisiin enemmän tietoja.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

72 Aluksi on syytä muistuttaa, että asetus N:o 1049/2001 liittyy ensimmäisen perustelukappaleensa mukaisesti Amsterdamin sopimuksella lisätyssä SEU 1 artiklan toisessa kohdassa ilmaistuun tahtoon saavuttaa uusi vaihe kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Kyseisen asetuksen toisessa perustelukappaleessa muistutetaan, että yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin liittyy toimielinten demokraattisuuteen (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 34 kohta ja yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010, Kok., s. I-8533, 68 kohta).

73 Tämän vuoksi asetuksella N:o 1049/2001 pyritään antamaan yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, kuten sen neljännestä perustelukappaleesta ja 1 artiklasta ilmenee (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 33 kohta; asia C-139/07 P, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomio 29.6.2010, Kok., s. I-5885, 51 kohta ja em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 69 kohta).

74 Tähän oikeuteen sovelletaan tosin yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin tiettyihin syihin perustuvia rajoituksia. Tarkemmin sanottuna – ja kyseisen asetuksen 11 perustelukappaleen mukaisesti – 4 artiklassa säädetään, että toimielimet kieltäytyvät

antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi kyseisellä artiklalla suojattuja etuja (ks. vastaavasti asia C-266/05 P, Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007, Kok., s. I-1233, 62 kohta ja em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 70 ja 71 kohta).

75 Koska näillä poikkeuksilla kuitenkin poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja tutustumisoikeus asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. em. asia Sison v. neuvosto, tuomion 63 kohta; em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 36 kohta ja em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 73 kohta).

76 Kun kyseinen toimielin siis päättää evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, jonka sisältämät tiedot sitä on pyydetty luovuttamaan, sen on lähtökohtaisesti selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan sillä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyllä poikkeuksella, johon kyseinen toimielin vetoaa (ks. em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tällaisen loukkaamisvaaran on lisäksi oltava kohtuullisesti ennakoitavissa, eikä se saa olla täysin hypoteettinen (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 43 kohta).

77 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvän poikkeuksen osalta on selvitettävä, onko sillä seikalla, että tässä säännöksessä tarkoitetut asiakirjat koskevat jo päätettyä hallinnollista menettelyä, merkitystä kyseisen poikkeuksen konkreettisen soveltamisen kannalta, kuten Tanskan kuningaskunta ja Ruotsin kuningaskunta väittävät. Toisin kuin Ruotsin kuningaskunnan istunnossa mainitsemassa, edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau kyseessä olleiden tosiseikkojen tilanteessa meneteltiin, MyTravel teki hakemuksen – kuten tämän tuomion 9 kohdasta ilmenee – saada tutustua Airtours-päätökseen päätynyttä menettelyä koskeviin asiakirjoihin 23.5.2005, toisin

sanoen ajankohtana, jona kyseinen 22.9.1999 päivätty päätös oli jo tehty, minkä lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli sen jo kumonnut edellä mainitussa asiassa Airtours vastaan komissio antamallaan tuomiolla ja myös määräaika siitä tehtävälle valitukselle oli päättynyt.

78 Onkin syytä todeta, että mainitussa 4 artiklan 3 kohdassa tehdään selvä erottelu nimenomaan sen mukaan, onko menettely päätetty vai ei. Tämän säännöksen ensimmäisen alakohdan mukaan päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvän poikkeuksen soveltamisalaan kuuluu asiakirja, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta se ei vielä ole tehnyt päätöstä. Saman säännöksen toisessa alakohdassa säädetään, että sen jälkeen, kun päätös on tehty, kyseinen poikkeus kattaa yksinomaan asiakirjat, jotka sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja.

79 Sen jälkeen, kun päätös on tehty, tutustumisoikeus voidaan evätä kyseisen 3 kohdan toisen alakohdan perusteella vain sellaisten sisäisesti käytettävien asiakirjojen osalta, jotka sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja, jos niiden sisältämien tietojen luovuttaminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä.

80 Näin ollen unionin lainsäätäjä on katsonut, että sen jälkeen, kun päätös on tehty, päätöksentekomenettelyn suojeluun liittyvillä vaatimuksilla on vähemmän merkitystä, joten kaikkien muiden paitsi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa mainittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen ei voi koskaan vahingoittaa kyseistä menettelyä eikä voida sallia, että tällaisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisesta kieltäydytään, vaikka niiden ilmaiseminen olisi vakavasti vahingoittanut tätä menettelyä, jos se olisi toteutunut ennen kyseisen päätöksen tekemistä.

81 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tosin valituksenalaisen tuomion 45 kohdassa pääasiallisesti todennut, että se olosuhde, että päätös on tehty, ei millään tavoin vaikuta pelkkään mahdollisuuteen vedota kyseiseen poikkeukseen, kun tutustumisoikeus evätään sellaisiin asiakirjoihin, jotka sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei arvioinnissa, joka asianomaista toimielintä pyydetään tekemään sen selvittämiseksi, saatetaanko jonkin näistä asiakirjoista sisältämien tietojen luovuttamisella vakavasti vahingoittaa sen päätöksentekomenettelyä, pitäisi ottaa huomioon sitä olosuhdetta, että se hallinnollinen menettely, johon nämä asiakirjat liittyvät, on päätetty.

82 Syyt, joihin toimielin vetoaa ja joilla voidaan perustella se, että tutustumisoikeus tällaiseen asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen luovuttamista oli pyydetty ennen hallinnollisen menettelyn päättämistä, evätään, voisivat olla riittämättömiä silloin, kun saman asiakirjan sisältämien tietojen luovuttamisesta kieltäydytään päätöksen tekemisen jälkeen, jos toimielin ei selitä, mitkä ovat erityiset syyt siihen, että se katsoo, ettei menettelyn päättäminen sulje pois sitä, että tutustumisoikeuden epääminen on edelleen perusteltua, kun otetaan huomioon riski siitä, että sen päätöksentekomenettelyä vahingoitetaan vakavasti (ks. analogisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan kanssa em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 132–134 kohta).

83 Ruotsin kuningaskunnan ensimmäisen valitusperusteensa tueksi esittämiä perusteluja on tutkittava näiden periaatteiden valossa.

84 Tällöin on syytä tutkia, sovelsiko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa asianmukaisesti kaikkiin niihin asiakirjoihin, joihin MyTravelilta oli riidanalaisilla päätöksillä tämän säännöksen perusteella evätty tutustumisoikeus

85 Raportin osalta on syytä tutkia, oliko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oikeassa päätellessään valituksenalaisen tuomion 55 kohdassa, että raportin sisältämien tietojen ilmaiseminen kokonaisuudessaan vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä.

86 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut tästä valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa, että yleisön intressi saada tieto asiakirjan sisällöstä avoimuusperiaatteen nojalla ei ole yhtä painava silloin, kun kyse on asiakirjasta, joka on laadittu sellaisen hallintomenettelyn aikana, jossa on tarkoituksena soveltaa yrityskeskittymien valvontaa koskevia sääntöjä tai kilpailuoikeutta yleensä, kuin silloin, kun kyseessä on asiakirja, joka liittyy menettelyyn, jossa yhteisön toimielin toimii lainsäätäjänä. Tämän jälkeen se on valituksenalaisen tuomion 50–52 kohdassa katsonut, että tällaisissa olosuhteissa raportin kaltaisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle estäisi komissiota saamasta tietoonsa omien yksiköidensä vapaata ja kattavaa mielipidettä, koska se johtaisi asiakirjan laatijoiden itsesensuuriin. Tällaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisvelvollisuus ajaisi kilpailuasioista vastaavan komission jäsenen siihen, ettei hän enää tiedustelisi neuvonantajiensa kirjallisia mielipiteitä – jotka voivat olla kriittisiäkin – kysymyksistä, jotka kuuluvat hänen toimivaltaansa tai komission toimivaltaan, mikä vahingoittaisi huomattavasti sen sisäisen päätöksentekomenettelyn tehokkuutta.

87 Ensinnäkin on syytä todeta, että komission hallinnollinen toiminta ei vaadi yhtä laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin kuin unionin toimielimen lainsäädäntötoiminta (ks. em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 60 ja em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. ja API v. komissio, tuomion 77 kohta).

88 Kuten Ruotsin kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta ja Suomen tasavalta aivan oikein toteavat, tämä ei kuitenkaan millään lailla merkitse sitä, ettei tällainen toiminta kuuluisi asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisalaan. Tässä yhteydessä on riittävää muistuttaa kyseisen asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa täsmennettävän, että asetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla.

89 Toiseksi tämän tuomion 86 kohdassa mainittuja muita seikkoja, joiden ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut riittävän oikeuttamaan sen, että komissio epäsi MyTravelin tutustumishakemuksen, ei ole tuettu minkäänlaisilla raportin konkreettiseen sisältöön liittyvillä yksityiskohtaisilla seikoilla, jotka auttaisivat ymmärtämään, miksi sen sisältämien tietojen luovuttaminen olisi saattanut vakavasti vahingoittaa komission päätöksentekomenettelyä, vaikka menettely, johon kyseinen asiakirja liittyy, oli jo päätetty. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi toisin sanoen pitänyt vaatia, että komissio muun muassa tämän tuomion 81 ja 82 kohdassa mainittujen periaatteiden mukaisesti ilmoittaa, mitkä olivat erityiset syyt siihen, että se katsoi, ettei menettelyn päättäminen sulkenut pois sitä, että tutustumisoikeuden epääminen oli edelleen perusteltua sen vaaran vuoksi, että mainittu päätöksentekomenettely vahingoittuisi vakavasti.

90 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että komissio voi tällaisissa olosuhteissa evätä tutustumisoikeuden koko raporttiin.

91 Muiden asiakirjojen osalta on syytä ensin tutkia perusteet, jotka Ruotsin kuningaskunta on esittänyt kiistäessään, että kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomusta, kilpailun pääosaston neuvoa-antavalle komitealle toimittamaa muistiota ja First Choice -yrityksessä käyntiin liittyvän asiakirja-aineiston muistiota voitaisiin – toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 105, 111 ja 116 kohdassa – pitää asiakirjoina, jotka sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja siten kuin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetaan.

92 Kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomuksesta on aluksi todettava, että vaikka Ruotsin kuningaskunta epäilee sitä, voidaanko kyseistä poikkeusta soveltaa tällaiseen kertomukseen, johon sovelletaan päätöksen 2001/462 mukaista sääntelyä, se myöntää itsekin, että kun otetaan huomioon MyTravelin pyytämään

kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomukseen vuonna 1999 konkreettisesti sovellettavissa ollut järjestelmä, se kuuluu kyseisen 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan soveltamisalaan.

93 Kun tarkastellaan muistiota, jonka kilpailun pääosasto toimitti neuvoa-antavalle komitealle, on selvää, että – toisin kuin Ruotsin kuningaskunta väittää – se olosuhde, että jokin asiakirja voidaan julkaista, ei sellaisenaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että sama asiakirja voi kuulua kyseisen poikkeuksen soveltamisalaan. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan sanamuodosta ilmenee, että sitä sovelletaan kaikkiin asiakirjoihin, jotka sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 111 kohdassa, Ruotsin kuningaskunnan ja sitä tukevien jäsenvaltioiden sitä kiistämättä, että se seikka, että kyseiselle neuvoa-antavalle komitealle on toimitettava sisäisiä asiakirjoja asetuksen N:o 4064/89 19 artiklan nojalla, jotta komitea voisi lausua asiasta sellaisen menettelyn mukaisesti, joka edellyttää sen osallistumista, antaa perusteen katsoa, että kyseessä olevat asiakirjat ovat kyseisen säännöksen soveltamiselle asetettujen edellytysten mukaisia komission sisäisiä asiakirjoja.

94 First Choice -yrityksessä käyntiin liittyvän asiakirja-aineiston muistiosta on lopuksi todettava, ettei Ruotsin kuningaskunta väitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vääristelisi tosiseikkoja todetessaan valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa, että kyseinen asiakirja sisältää kilpailun pääosaston sisäisiä, tutkintaa koskevia neuvotteluja, koska se kuvastaa tietyltä osin kyseisen pääosaston virkamiesten vaikutelmia vierailukäynnin aikana eikä, kuten MyTravel ensimmäisessä oikeusasteessa väitti, First Choicen suullisia huomautuksia. Näin ollen tätä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemää tosiseikkojen arviointia ei voida kyseenalaistaa muutoksenhakuvaiheessa.

95 Tästä seuraa, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomus, kilpailun pääosaston neuvoa-antavalle komitealle toimittama muistio ja First Choice

-yrityksessä käyntiin liittyvän asiakirja-aineiston muistio olivat sellaisia asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja, jotka sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana komission neuvotteluja ja alustavia keskusteluja.

96 Ruotsin kuningaskunta väittää joka tapauksessa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa katsoessaan valituksenalaisen tuomion 59, 94, 104, 111 ja 115 kohdassa pääasiallisesti, että tämän tuomion 91 kohdassa mainittujen kolmen asiakirjan sekä yhtäältä valmisteluasiakirjojen ja toisaalta komission jäsenelle toimitetun muistion, muille yksiköille toimitettujen muistioiden ja muiden yksiköiden kuin oikeudellisen yksikön vastausmuistioiden sisältämien tietojen ilmaiseminen olisi vakavasti vahingoittanut komission päätöksentekomenettelyä.

97 Aluksi on syytä todeta, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 106, 111 ja 116 kohdassa perustanut näkemyksensä siitä, että komissio menetteli laillisesti evätessään MyTravelin tutustumishakemuksen kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomukseen, kilpailun pääosaston neuvoa-antavalle komitealle toimittamaan muistioon sekä First Choice -yrityksessä käyntiin liittyvän asiakirja-aineiston muistioon, yksinomaan seikkoihin, jotka liittyivät siihen, että tällainen tietojen ilmaiseminen olisi voinut vaikuttaa kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan mielipiteenvapauteen, kyseisten asiakirjojen sisäiseen luonteeseen ja siihen olosuhteeseen, että ne kuvastivat komission virkamiesten vaikutelmia.

98 On todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tämän tuomion 81 ja 82 kohdassa mieleen palautettujen vaatimusten vastaisesti jättänyt tarkistamatta, oliko komissio esittänyt erityisiä syitä, joiden vuoksi tällaisten seikkojen perusteella voitiin päätellä, että viimeksi mainittujen asiakirjojen sisältämien tietojen luovuttaminen olisi vakavasti vahingoittanut komission päätöksentekomenettelyä, vaikka hallinnollinen menettely, johon nämä asiakirjat liittyivät, oli päättynyt.

99 Valmisteluasiakirjoista ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa todennut, että ne olivat mahdollistaneet raportin laatimisen ja sisälsivät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja valmistelevia arvioita tai väliaikaisia päätelmiä ja että ne siten kuuluivat kyseisen poikkeuksen soveltamisalaan.

100 Tästä on todettava, että kun otetaan huomioon se, etteivät seikat, jotka saivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättämään, että tutustumisoikeus raporttiin voitiin evätä, olleet riittäviä, kuten edellä tämän tuomion 89 kohdassa on katsottu, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voinut myöskään pelkästään sillä perusteella, että kyseiset valmisteluasiakirjat olivat mahdollistaneet raportin laatimisen, katsoa, että niiden sisältämien tietojen ilmaiseminen olisi vakavasti vahingoittanut komission päätöksentekomenettelyä ja ettei niitä tästä syystä pitänyt ilmaista.

101 Komission jäsenelle toimitetusta muistiosta, muille yksiköille toimitetuista muistioista ja muiden yksiköiden kuin oikeudellisen yksikön vastausmuistioista ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sitä vastoin todennut valituksenalaisen tuomion 98 ja 99 kohdassa komission selittäneen, että kieltäytyminen ilmaisemasta näiden asiakirjojen sisältämiä tietoja oli perusteltua toisen riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeenkin, koska tällainen ilmaiseminen olisi voinut häiritä sen arviota samankaltaisista yrityskeskittymistä, jotka olivat mahdollisia nyt kyseessä olleiden keskittymään osallistuvien yritysten välillä tai samalla alalla taikka jotka ”liittyvät yhteisen määräävän markkina-aseman käsitteeseen”. Komissio oli lisäksi viitannut erityisesti asiaan EMI/Time Warner, jossa se oli kieltäytynyt asetuksen N:o 1049/2001 nojalla myöntämästä tutustumisoikeutta väitetiedoksiantoon suojellakseen yksiköidensä neuvotteluja asiassa BMG/Sony, joka koski samaa toiminnan alaa.

102 On kuitenkin huomautettava, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 78–84 kohdassa pääasiallisesti todennut, ettei näitä perusteluja ole mitenkään tuettu. Komissio ei ole tämän tuomion 76 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä vaadituin tavoin varsinkaan esittänyt seikkoja, joiden nojalla voitaisiin katsoa, että tutustumisoikeuden myöntäminen kyseisiin asiakirjoihin olisi konkreettisesti vaikuttanut muihin

yksittäisiin hallinnollisiin menettelyihin. Vaikka katsottaisiinkin, että komissio oli yksittäistapauksessa asianmukaisesti evännyt tutustumisoikeuden väitetiedoksiantoon suojellakseen yksiköidensä neuvotteluja samaa toiminnan alaa koskevassa muussa asiassa, tällä ei millään tavoin näytetä toteen, että jokainen kyseiseen poikkeukseen perustuva tutustumisoikeuden epääminen asiakirjoihin olisi sellaisenaan perusteltua.

103 Edellä esitetystä seuraa, että Ruotsin kuningaskunnan valituksensa tueksi esittämä ensimmäinen valitusperuste on hyväksyttävä.

Toinen valitusperuste, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toista luetelmakohtaa on rikottu

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

104 Ruotsin kuningaskunta väittää toisessa valitusperusteessaan Tanskan kuningaskunnan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Suomen tasavallan tukemana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toista luetelmakohtaa katsoessaan edellä mainituista yhdistetyistä asioista Ruotsi ja Turco vastaan komissio ilmenevän oikeuskäytännön sivuuttaen, että komissio oli perustellusti oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvän poikkeuksen nojalla evännyt tutustumisoikeuden oikeudellisen yksikön vastausmuistioihin tutkimatta ensin näiden muistioiden sisältöä.

105 Se seikka, että tietyn asiakirjan sisältämien tietojen luovuttaminen saattaa aiheuttaa epäilyn jonkin päätöksen laillisuudesta, ei ole syy, jolla voitaisiin perustella asiakirjan sisältämien tietojen luovuttamatta jättämistä. Sitä vastoin juuri tiedon puuttuminen on omiaan synnyttämään epäilyjä toimielinten päätöksentekomenettelyn legitimiteetistä. Tämä riski vältettäisiin, jos komissio ilmoittaisi päätöksessään selvästi syyt, joiden vuoksi se on valinnut ratkaisun, josta oikeudellinen osasto oli antanut kielteisen lausunnon. Väite, jonka mukaan oikeudellinen osasto joutuisi vastaisuudessa osoittamaan pidättyvyyttä ja varovaisuutta, jos tiedot luovutettaisiin, on lisäksi perusteeton. Perustelu, jonka mukaan viimeksi mainitun olisi vaikea puolustaa omasta kannastaan poikkeavaa kantaa unionin tuomioistuimissa, on liian yleinen, jotta sillä voitaisiin näyttää toteen kyseisellä säännöksellä suojatun intressin vahingoittumisen vaara.

106 Komissio väittää Saksan liittotasavallan, Ranskan tasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan tukemana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelut ovat edellä mainituista yhdistetyistä asioista Ruotsi ja Turco vastaan komissio ilmenevän oikeuskäytännön mukaisia.

107 Tuossa tuomiossa kyseessä ollut asiakirja liittyi näet lainsäädäntömenettelyyn, kun taas nyt käsiteltävässä asiassa oikeudellisen yksikön vastausmuistiot liittyvät hallinnollisluonteiseen menettelyyn. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 123–127 kohdassa selittänyt yksityiskohtaisesti, että näiden muistioiden sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuva oikeudellisen neuvonannon suojan vahingoittumisen vaara on konkreettinen ja sidoksissa siihen seikkaan, että jos komission jäsenten kollegio ei haluaisi noudattaa oikeudellisen yksikön lausuntoa vaan haluaisi tehdä viimeksi mainitun suosittelemasta päätöksestä poikkeavan päätöksen, näiden muistioiden sisältämien tietojen ilmaiseminen heikentäisi neuvonannon hyödyllisyyttä komissiolle.

108 Saksan liittotasavalta lisää tähän, että edellä mainitussa asiassa Donnici vastaan parlamentti annetun määräyksen 18 kohdassa on jo katsottu, että oikeudenkäynnissä loukattaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatetta, jos esimerkiksi tilanteessa, jossa oikeudellisen yksikön lausunto poikkeaa lopulta tehdystä päätöksestä,

sen olisi pakko kyseisessä oikeudenkäynnissä puolustaa itse aiemmin esittämästään kannasta poikkeavaa kantaa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

109 Jotta toiseen valitusperusteeseen voitaisiin vastata, on heti aluksi muistutettava, ettei asetusta N:o 1049/2001 voida jättää soveltamatta toimielinten hallinnolliseen toimintaan, kuten tämän tuomion 87 ja 88 kohdassa on todettu, ja toisin kuin etenkin komissio näyttää ehdottavan.

110 On myös tärkeää todeta, kuten tämän tuomion 76 kohdassa muistutetaan, että kun kyseinen toimielin päättää evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, jonka sisältämät tiedot sitä on pyydetty luovuttamaan, sen on lähtökohtaisesti selitettävä, miten tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan sillä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyllä poikkeuksella, johon kyseinen toimielin vetoaa.

111 Kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvän poikkeuksen osalta on Ruotsin kuningaskunnan ja sitä tukevien muiden jäsenvaltioiden vaatimalla tavalla syytä tarkistaa, olivatko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen vahvistamat perustelut todellakin riittäviä, jotta voitiin päätellä, että komissio oli perustellusti evännyt tutustumisoikeuden oikeudellisen yksikön vastausmuistioihin.

112 Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ensinnäkin katsoneen valituksenalaisen tuomion 124 kohdassa, että kyseisten vastausmuistioiden sisältämät tiedot ilmaisemalla yleisölle saatettiin toimittaa tietoja kilpailun pääosaston ja oikeudellisen yksikön välisten niiden sisäisten keskustelujen tilasta, jotka koskivat sen arvion laillisuutta, joka liittyi Airtours-päätöksen kohteena olleen yrityskeskittymän soveltuvuuteen yhteismarkkinoille, millä seikalla jo sellaisenaan voitiin kyseenalaistaa samoista yrityksistä tai samasta alasta tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävät päätökset. Valituksenalaisen tuomion 125 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut edelleen, että kyseisten muistioiden sisältämien tietojen ilmaisemisen salliminen olisi voinut johtaa siihen, että oikeudellinen yksikkö toimisi tulevaisuudessa pidättyväisesti ja varovaisesti tällaisia muistioita laatiessaan, jottei se vaikuttaisi komission päätöksentekokykyyn asioissa, joihin oikeudellinen yksikkö osallistuu hallinnollisessa ominaisuudessa. Kolmanneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 126 kohdassa, että näiden muistioiden sisältämien tietojen ilmaiseminen olisi nimittäin voinut asettaa komission arkaluonteiseen tilanteeseen, jossa sen oikeudellinen yksikkö voisi joutua puolustamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kantaa, joka ei ole sama kuin se, johon se vetosi sisäisesti neuvoessaan yksiköitä, jotka olivat vastuussa tälle yksikölle hallinnollisen menettelyn aikana kuuluneesta asiakirja-aineistosta.

113 Kun tarkastellaan ensiksikin pelkoa siitä, että komission oikeudellisen yksikön päätösluonnokseen liittyvän lausunnon sisältämien tietojen luovuttaminen saattaa aiheuttaa epäilyn lopullisen päätöksen laillisuudesta, on todettava, että nimenomaan avoimuus, joka mahdollistaa sen, että useiden näkökantojen eroista voidaan keskustella avoimesti, edistää toimielinten suurempaa legitimiteettiä suhteessa unionin kansalaisiin ja lisää kansalaisten luottamusta, kuten Ruotsin kuningaskunta aivan oikein toteaa. Näin ollen pikemminkin tiedon ja keskustelun puuttuminen on omiaan synnyttämään kansalaisissa epäilyjä paitsi tietyn toimenpiteen laillisuudesta myös koko päätöksentekomenettelyn legitimiteetistä (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 59 kohta).

114 Lisäksi vaara siitä, että unionin kansalaisille syntyy epäilyjä toimielimen toteuttaman toimenpiteen laillisuudesta, koska sen oikeudellinen yksikkö on antanut toimenpiteestä kielteisen lausunnon, ei useimmiten pääsisi toteutumaan, jos kyseistä

toimenpidettä perusteltaisiin paremmin tavalla, joka toisi esille syyt, joiden vuoksi tätä kielteistä lausuntoa ei noudatettu (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 60 kohta).

115 Perustelusta, jonka mukaan oikeudellinen yksikkö joutuisi vastaisuudessa osoittamaan pidättyvyyttä ja varovaisuutta, on riittävää todeta, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, joka ei ole millään tavoin tarkistanut, oliko tämän perustelun tueksi esitetty konkreettisia ja yksityiskohtaisia seikkoja, on käyttänyt perustana vain yleisiä ja abstrakteja näkökohtia.

116 Lisäksi perustelusta, jonka mukaan oikeudellisen yksikön saattaisi olla pakko puolustaa unionin tuomioistuimissa sellaisen päätöksen laillisuutta, josta se on antanut kielteisen lausunnon, on todettava, ettei näin yleisluonteisella väitteellä voida perustella poikkeusta asetuksella N:o 1049/2001 säädetystä avoimuudesta (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 65 kohta).

117 Kuten tämän tuomion 77 kohdassa on muistutettu, MyTravel teki tutustumishakemuksen sen jälkeen, kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli kumonnut Airtours-päätöksen edellä mainitussa asiassa Airtours vastaan komissio antamallaan tuomiolla ja kun määräaika siitä tehtävälle valitukselle oli päättynyt. Näin ollen oikeudellinen yksikkö ei olisi voinut, kuten julkisasiamies ratkaisuehdoksensa 96 kohdassa pääasiallisesti toteaa, joutua edellisessä kohdassa tarkoitetun kaltaiseen tilanteeseen, koska kyseisen päätöksen laillisuudesta ei enää olisi voitu nostaa kannetta unionin tuomioistuimissa.

118 Saksan liittotasavallan edellä mainitussa asiassa Donnici vastaan parlamentti annettuun määräykseen perustuvasta perustelusta on riittävää todeta, että kyseiseen määräykseen johtaneet tosiseikat eroavat nyt tarkasteltavista tosiseikoista. Mainittu määräys ei koskenut asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitettua tutustumishakemusta

vaan pyyntöä siitä, että unionin tuomioistuimessa käytävän oikeudenkäynnin asiakirja-aineistoon sisällytettäisiin parlamentin oikeudellisen yksikön tietty lausunto. Toisaalta pyyntö liittyi sellaiseen vireillä olleeseen asiaan, joka koski nimenomaan parlamentin sen päätöksen pätevyyttä, johon lausunto liittyi. Mainittu määräys ei näin ollen ole sillä tavoin merkityksellinen, että sen avulla voitaisiin perustella tutustumisoikeuden epäämisen laillisuutta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisella luetelmakohdalla.

119 Edellä esitetystä seuraa, että myös Ruotsin kuningaskunnan valituksensa tueksi esittämä toinen valitusperuste on hyväksyttävä.

Kolmas valitusperuste, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ja 3 kohdan toisen alakohdan lopussa olevia lauseita on rikottu

120 Ruotsin kuningaskunta moittii kolmannessa valitusperusteessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta siitä, että se on nyt käsiteltävässä asiassa arvioinut väärin sitä, oliko olemassa sellainen ylivoimainen yleinen etu, joka oikeutti asiakirjojen sisältämien tietojen luovuttamisen siinäkin tapauksessa, että tällainen luovuttaminen uhkaisi vahingoittaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa ja 3 kohdan toisessa alakohdassa suojattuja intressejä.

121 Kun otetaan huomioon se, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt Ruotsin kuningaskunnan muutoksenhakunsa tueksi esittämät ensimmäisen ja toisen valitusperusteen, kolmatta perustetta ei ole tarpeen tutkia.

Kanne ja asian palauttaminen unionin yleiseen tuomioistuimeen

122 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.

123 Unionin tuomioistuimella on tässä asiassa käytettävissään tarvittavat seikat, jotta se voi ratkaista lopullisesti ne kanneperusteet, jotka perustuvat molempien riidanalaisten päätösten osalta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan rikkomiseen sekä toisen riidanalaisen päätöksen osalta kyseisen artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan rikkomiseen.

124 Näistä on riittävää todeta, ettei komissio tämän tuomion 89, 98, 100 ja 102 kohdassa esitetyistä syistä ole soveltanut oikein kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvää poikkeusta. Tämän tuomion 113–117 kohdassa esitetyistä syistä viimeksi mainittu on soveltanut väärin myös oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvää poikkeusta.

125 Tästä seuraa, että molemmat riidanalaiset päätökset on kumottava asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan perustuvilta osin ja että toinen riidanalainen päätös on kumottava myös kyseisen artiklan 2 kohdan toiseen luetelmakohtaan perustuvilta osin.

126 Unionin tuomioistuin ei sitä vastoin kykene ratkaisemaan MyTravelin kanteensa tueksi esittämiä, tämän tuomion 42 kohdassa mieliin palautettuja perusteita, jotka kohdistuivat ensimmäiseen riidanalaiseen päätökseen ja perustuivat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen ja kolmannen luetelmakohdan rikkomiseen,

eikä niitä tämän tuomion 43 kohdassa mieleen palautettuja perusteita, jotka kohdistuivat toiseen riidanalaiseen päätökseen ja koskivat tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaan liittyvää poikkeusta yhdessä päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvän poikkeuksen kanssa.

127 Kuten mainituissa 42 ja 43 kohdassa todetaan ja kuten valituksenalaisen tuomion 79 ja 130 kohdasta ilmenee, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tutkinut näitä perusteita.

128 Näin ollen asia on palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se ratkaisee MyTravelin siinä nostamassa kanteessa esittämät perusteet, joista se ei ole lausunut.

Oikeudenkäyntikulut

129 Koska asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, tämän muutoksenhakumenettelyn oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-403/05, MyTravel vastaan komissio, 9.9.2008 antaman tuomion tuomiolauselman 2 kohta kumotaan.

2) Komission 5.9.2005 tekemä päätös D(2005) 8461, jolla hylättiin MyTravel Group plc:n pyyntö saada tutustua tiettyihin yrityskeskittymiä koskeviin komission valmisteluasiakirjoihin, kumotaan niiltä osin kuin se perustuu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan.

3) Komission 12.10.2005 tekemä päätös D(2005) 9763, jolla hylättiin osittain MyTravel Group plc:n pyyntö saada tutustua tiettyihin yrityskeskittymiä koskeviin komission valmisteluasiakirjoihin, kumotaan niiltä osin kuin se perustuu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toiseen luetelmakohtaan ja 3 kohdan toiseen alakohtaan.

4) Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se ratkaisee MyTravel Group plc:n siinä nostamassa kanteessa esittämät perusteet, joista se ei ole lausunut.

5) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Allekirjoitukset