Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

28 päivänä kesäkuuta 2012*

Muutoksenhaku — Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — Asiakirjat, jotka koskevat yrityskeskittymän valvontamenettelyä — Asetus (EY) N:o 139/2004 — Asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epääminen — Poikkeukset, jotka koskevat tutkintatoimien tarkoitusten, taloudellisten etujen, oikeudellisen neuvonnan ja toimielinten päätöksentekomenettelyn suojaa

Asiassa C-477/10 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 23.9.2010,

Euroopan komissio, asiamiehinään B. Smulders, P. Costa de Oliveira ja V. Bottka, prosessiosoite Luxemburgissa,

valittajana,

ja jossa valittajan vastapuolena ja muina osapuolina ovat

Agrofert Holding a.s., kotipaikka Praha (Tšekin tasavalta), edustajinaan advokát R. Pokorný ja advokát D. Šalek,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

Polski Koncern Naftowy Orlen SA, kotipaikka Płock (Puola), edustajinaan avocat S. Sołtysiński, avocat K. Michałowska ja avocat A. Krasowska-Skowrońska,

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään S. Juul Jørgensen,

Suomen tasavalta ja

Ruotsin kuningaskunta, asiamiehinään K. Petkovska ja S. Johannesson,

väliintulijoina ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit E. Juhász (esittelevä tuomari), G. Arestis, T. von Danwitz ja D. Šváby,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.9.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.12.2011 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii valituksessaan kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-111/07, Agrofert Holding vastaan komissio, 7.7.2010 antaman tuomion (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi 13.2.2007 tehdyn komission päätöksen D(2007) 1360 (jäljempänä riidanalainen päätös), jolla evättiin oikeus tutustua asiaan COMP/M.3543, joka koskee puolalaisen Polski Koncern Naftowy Orlen SA -nimisen yhtiön (jäljempänä PKN Orlen) ja tšekkiläisen Unipetrol-nimisen yhtiön välistä keskittymää, joka on toteutettu yrityskeskittymien valvonnasta 20.1.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (EY:n sulautuma-asetus) (EUVL L 24, s. 1) mukaisesti, liittyviin asiakirjoihin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43), joka on annettu muun muassa EY 255 artiklan 2 kohdan (josta on muutettuna tullut SEUT 15 artikla) nojalla, määritellään ne periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat oikeutta tutustua kyseisten toimielinten asiakirjoihin.

3 Mainitun asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Poikkeukset”, 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.

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.

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

– –

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

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

4 Asetuksen N:o 139/2004 17 artiklassa, jonka otsikko on ”Salassapitovelvollisuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Tietoja, jotka on saatu sovellettaessa tätä asetusta, saa käyttää vain asianomaisen pyynnön, tutkimuksen tai kuulemisen tarkoituksiin.

2. Komissio ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden virkamiehet ja muut niiden palveluksessa olevat sekä muut henkilöt, jotka työskentelevät kyseisten viranomaisten valvonnan alaisuudessa, jäsenvaltioiden muiden viranomaisten virkamiehet ja toimihenkilöt mukaan lukien, eivät saa ilmaista tietoja, jotka on saatu tätä asetusta sovellettaessa ja jotka luonteensa perusteella ovat salassa pidettäviä, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 artiklan 3 kohdan taikka 18 tai 20 artiklan säännösten soveltamista.

– –”

5 Kyseisen asetuksen 18 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Komissio saa perustaa päätöksensä vain niihin väitteisiin, joista osapuolet ovat voineet esittää huomautuksensa. Menettelyssä on täysimääräisesti taattava puolustautumisoikeudet. Ainakin välittömillä asianosaisilla on oltava tilaisuus tutustua asiakirjavihkoon rajoituksin, jotka johtuvat yritysten oikeutetuista eduista sen suhteen, ettei niiden liikesalaisuuksia paljasteta.”

6 Asetuksen N:o 139/2004 täytäntöönpanosta 7.4.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 802/2004 (EUVL L 133, s. 1) annettiin asetuksen N:o 139/2004 23 artiklan 1 kohdassa myönnetyn valtuuden nojalla. Asetuksen N:o 802/2004 17 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon ja asiakirjojen käyttäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Komissio myöntää pyynnöstä niille osapuolille, joille se on osoittanut väitetiedoksiannon, oikeuden tutustua asiakirja-aineistoon, jotta ne voivat käyttää puolustautumisoikeuksiaan. Oikeus myönnetään väitetiedoksiannon ilmoittamisen jälkeen.

2. Komissio antaa pyynnöstä myös muille osapuolille, joille esitetyt väitteet on annettu tiedoksi, mahdollisuuden tutustua asiakirja-aineistoon siinä määrin kuin se on niille tarpeellista huomautusten esittämiseksi.

3. Oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon ei myönnetä luottamuksellisiin tietoihin tai komission ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten sisäisiin asiakirjoihin. Komission ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välinen tai eri jäsenvaltioiden viranomaisten välinen kirjeenvaihto ei myöskään kuulu tutustumisoikeuden piiriin.

4. Asiakirjoja, jotka on saatu käyttämällä tässä artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon, voidaan käyttää ainoastaan [asetuksen N:o 139/2004] mukaista menettelyä varten.”

Asian tausta ja päätös, jolla evättiin oikeus tutustua asiakirjoihin

7 Valituksenalaisessa tuomiossa on esitetty seuraavat toteamukset:

”1 – – komissio hyväksyi 20.4.2005 tekemällään päätöksellä [asetuksen N:o 139/2004] 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla sille 11.3.2005 ilmoitetun puolalaisen yhtiön [PKN Orlenin] suunnitelman hankkia määräysvalta tšekkiläisessä yhtiössä Unipetrolissa ostamalla osakkeita.

2 Agrofert Holding a.s. [jäljempänä Agrofert] pyysi 28.6.2006 päivätyllä kirjeellä komissiolta [asetuksen N:o 1049/2001] nojalla oikeutta tutustua kaikkiin julkaisemattomiin asiakirjoihin, jotka liittyivät PKN Orlenin suorittamaa Unipetrolin hankintaa koskevaan ilmoitus- ja ennakkoilmoitusmenettelyyn.

– –

4 [Komission kilpailun pääosasto (PO)] kieltäytyi 2.8.2006 päivätyllä kirjeellä – – hyväksymästä asiakirjoihin tutustumista koskevaa hakemusta. Se korosti hakemuksen yleistä luonnetta ja totesi tämän jälkeen, että kyseiset asiakirjat kuuluivat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyjen poikkeusten piiriin. Se huomautti vielä, että ilmoituksen tekijöiltä ja kolmansilta peräisin olevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen olisi ristiriidassa [SEUT 339] artiklassa ja asetuksen [N:o 139/2004] 17 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyn salassapitovelvollisuuden kanssa. Se täsmensi myös, että asiakirjoja oli mahdotonta antaa tutustuttavaksi osittain ja ettei asiassa ollut esitetty mitään väitettä, jolla voitaisiin osoittaa, että ylivoimainen yleinen etu edellyttää ilmaisemista.

5 Kantaja toimitti 18.8.2006 päivätyllä kirjeellä komissiolle uudistetun hakemuksen – –. Se riitautti komission kieltäytymisen korostamalla muun muassa sitä, että sille olisi pitänyt myöntää oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin osittain. Se vetosi lisäksi ylivoimaiseen yleiseen etuun, joka edellyttää kyseisten asiakirjojen sisältämisen tietojen ilmaisemista ja joka muodostuu sille ja Unipetrolin vähemmistöosakkaille aiheutuneesta vahingosta.

– –

9 Komission pääsihteeri vahvisti [riidanalaisella päätöksellä] asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämisen neljän yksilöidyn asiakirjaluokan osalta.

10 Komissio katsoo ensinnäkin, että sen ja ilmoituksen tekijöiden välillä vaihdetuissa asiakirjoissa on arkaluonteisia kaupallisia tietoja, jotka koskevat ilmoituksen tekijöiden liikestrategioita, niiden myyntien määriä, niiden markkinaosuuksia tai niiden suhteita omiin asiakkaisiinsa. Näin ollen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta, joka koskee taloudellisten etujen suojaamista, voidaan soveltaa. – – Se vetoaa myös asetuksen [N:o 139/2004] 17 artiklaan, joka koskee salassapitovelvollisuutta – –. Komissio toteaa vielä, että koska keskittymien valvontamenettelyiden tavoitteena on tarkastaa, saavatko ilmoituksen tekijät ilmoitetun keskittymän johdosta markkinavoiman, joka on omiaan vaikuttamaan olennaisesti kilpailuun, kaikki ilmoituksen tekijöiden tällaisessa menettelyssä toimittamat asiakirjat koskevat välttämättä arkaluonteisia kaupallisia tietoja.

11 Komissio on myös sitä mieltä, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta, joka koskee muun muassa tutkintatoimien suojaa, voidaan soveltaa. Komission mukaan keskittymää koskevassa menettelyssä mukana olevien osapuolten on voitava perustellusti luottaa siihen, ettei niiden toimittamiin asiakirjoihin sisältyviä arkaluonteisia tietoja ilmaista. Komission mukaan kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisella heikennettäisiin sen ja yritysten välillä vallitsevaa molemminpuolista luottamuksen ilmapiiriä – –.

12 Komissio katsoo toiseksi, että sen ja kolmansien välillä vaihdetut asiakirjat kuuluvat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa säädettyjen poikkeusten piiriin samoista syistä, joihin on vedottu sen ja ilmoituksen tekijöiden välillä vaihdettujen asiakirjojen osalta.

– –

14 Komissio yksilöi neljänneksi seuraavat sisäiset asiakirjat:

— – – (asiakirja nro 1)

— yksiköiden välinen keskustelumuistio, jossa on ilmoitusta koskeva päätösluonnos (asiakirja nro 2)

— oikeudellisen yksikön vastaus edellä mainitun keskustelumuistion osalta (asiakirja nro 3)

— kyseistä luonnosta koskeva sähköpostikirjeenvaihto toimivaltaisen yksikön ja oikeudellisen yksikön välillä (asiakirja nro 4)

— muiden asianomaisten yksiköiden vastaukset edellä mainitun keskustelumuistion osalta (asiakirja nro 5)

— – – (asiakirja nro 6)

— – – (asiakirja nro 7).

15 [Asiakirjat nro 1, 6 ja 7 eivät ole oikeudenkäynnin kohteena.]

16 Komissio toteaa asiakirjoista nro 2–5, että niiden sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti sen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun päätöksentekomenettelyn suojaa. Komissio korostaa mainitun päätöksentekomenettelyn kollektiivisuutta ja tarvetta säilyttää omien yksiköidensä luotettavuus. Komission mukaan kyseiset asiakirjat ilmentävät vapaasti ilmaistuja yksiköiden sisäisiä lausuntoja ja keskusteluja. Niiden sisällön ilmaisemisella käsiteltävässä asiassa vahingoitettaisiin vakavasti mielipiteenilmaisun riippumattomuutta – –. Sillä vähennettäisiin lisäksi – – niiden yritysten, joita ilmoitus koskee, ja kolmansien halua tehdä yhteistyötä.

17 Komission mukaan asiakirjat nro 3 ja 4 kuuluivat myös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevan poikkeuksen alaan. – –

18 Komissio toteaa vielä lopuksi, ettei mikään ylivoimainen yleinen etu voinut käsiteltävässä asiassa edellyttää kyseessä olevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista ja ettei myöskään oikeutta tutustua asiakirjoihin osittain voitu myöntää. Komissio huomauttaa tästä, että siltä osin kuin sen tutkinnan tarkoituksena oli suunniteltua keskittymää koskevan markkinatilanteen – – tutkiminen ei siis ole mahdollista yksilöidä sen ja asianomaisten osapuolien välillä vaihdettujen asiakirjojen niitä osia, ’jotka eivät sisällä kaupallista – – tietoa tai jotka eivät liity tutkintaan ja jotka olisivat sinänsä ymmärrettäviä’ – –. Lopuksi komissio mainitsee sen, että kyseistä keskittymää koskevan päätöksen julkaistu versio sisältää määritelmän mukaisesti tiedot, jotka voidaan ilmoittaa, ja sillä annetaan osapuolille mahdollisuus tutustua pyydettyjen asiakirjojen niihin osiin, jotka eivät kuulu sovellettavien poikkeusten piiriin.”

Valituksenalainen tuomio

8 Agrofert vaati 13.4.2007 toimittamallaan kannekirjelmällä unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen ja määräämään komission toimittamaan sille pyydetyt asiakirjat.

9 Unionin yleinen tuomioistuin jätti valituksenalaisen tuomion 39–41 kohdassa jälkimmäisen vaatimuksen tutkimatta, koska silloin, kun se kumoaa toimielimen toimen, kyseisen toimielimen on SEUT 266 artiklan mukaan toteutettava tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

10 Riidanalaisen päätöksen kumoamisvaatimus perustui ensisijaisesti kanneperusteeseen, joka koski asetuksen N:o 1049/2001 rikkomista. Agrofert väitti kyseisen kanneperusteen tueksi, että mainitun asetuksen 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltaminen kyseisiin asiakirjoihin oli virheellistä. Unionin yleinen tuomioistuin tutki kunkin kyseisten asiakirjojen luokan kaikkien niiden poikkeusten valossa, joihin riidanalainen päätös perustui.

Komission ja ilmoituksen tekijöiden sekä komission ja kolmansien välillä vaihdettuihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen

Taloudellisten etujen suojaa koskeva poikkeus, josta säädetään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa

11 Unionin yleinen tuomioistuin totesi ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 54 ja 55 kohdassa, että komission ja ilmoituksen tekijöiden sekä komission ja kolmansien välillä vaihdetuissa asiakirjoissa saattoi olla kaupallisesti arkaluonteisia tietoja, jotka saattoivat mahdollisesti kuulua asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen alaan.

12 Unionin yleinen tuomioistuin huomautti toiseksi valituksenalaisen tuomion 57–60 kohdassa, että koska asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti, asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen käsittelemisen edellyttämän tutkinnan on oltava konkreettinen, ja että poikkeusta ei voida soveltaa pelkästään sen perusteella, että asianomainen asiakirja koskee poikkeuksella suojattua etua. Kyseisen asetuksen 4 artiklan 1–3 kohdasta seuraa, että kaikkien niissä mainittujen poikkeusten on todettava soveltuvan ”[yhteen]” asiakirjaan. Näin ollen toimielin voi ainoastaan kunkin asiakirjan konkreettisen ja asiakirjakohtaisen tutkinnan perusteella arvioida mahdollisuutta myöntää hakijoille oikeus tutustua asiakirjoihin osittain.

13 Valituksenalaisen tuomion 61–64 kohdan mukaan riidanalaisen päätöksen perusteluista ei millään tavalla ilmene, että tällainen tutkinta on tosiasiallisesti tehty. Kyseisessä päätöksessä todetaan yleisesti ja abstraktisti, että kun otetaan huomioon yrityskeskittymän valvontamenettelyn luonne, kaikki ilmoituksen tekijöiden toimittamat asiakirjat koskevat välttämättä arkaluonteisia kaupallisia tietoja. Tällaiset väitteet ovat kuitenkin liian epämääräisiä ja yleisiä, eikä niiden voida katsoa osoittavan oikeudellisesti riittävällä tavalla toteen sitä, että kutakin kyseessä olevaa asiakirjaa olisi käsiteltävässä asiassa tutkittu konkreettisesti ja tosiasiallisesti. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 65 kohdassa, että käsiteltävässä tapauksessa oli täysin mahdollista laatia luettelo komission ja osapuolten välillä vaihdetuista asiakirjoista ja kuvata kunkin asiakirjan sisältöä paljastamatta kuitenkaan luottamuksellisina pidettäviä tietoja.

14 Valituksenalaisen tuomion 68–70 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi komission väitteen, joka koski SEUT 339 artiklasta ja asetuksen N:o 139/2004 17 artiklasta seuraavaa salassapitovelvollisuutta ja liikesalaisuuksien suojaa. Se katsoi, että pelkästään tietyt tiedot olivat liikesalaisuuksia ja että salassapitovelvollisuudella ei ollut sellaista ulottuvuutta, että sillä voitaisiin perustella yleisen ja abstraktin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen. Koska kaikki yrityskeskittymien valvontamenettelyssä saadut tiedot eivät välttämättä kuulu salassapitovelvollisuuden

piiriin, edellä mainituista säännöksistä seuraavat salassapitovelvollisuus ja liikesalaisuuksien suoja eivät ole sellaisia, että komissio voisi vapautua tutkimasta kutakin kyseessä olevaa asiakirjaa konkreettisesti, kuten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa edellytetään. Valituksenalaisen tuomion 77 kohdan mukaan se, että osapuolet lähettävät keskittymän valvontamenettelyssä asiakirjat luottamuksellisesti asetuksen N:o 139/2004 mukaisesti, ei myöskään vapauta komissiota velvollisuudesta tutkia kutakin asiakirjaa konkreettisesti silloin, kun on tehty asetukseen N:o 1049/2001 perustuva asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus.

15 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 73–76 kohdassa, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus), joka allekirjoitettiin Roomassa 4.11.1950, 8 artikla, joka koskee velvollisuutta kunnioittaa yksityiselämää – olettaen, että siihen voidaan vedota käsiteltävässä asiassa –, ei voi vapauttaa komissiota tutkimasta konkreettisesti ja tosiasiallisesti kutakin kyseessä olevaa asiakirjaa. Valituksenalaisen tuomion 78–80 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin ei ollut myöskään asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 3 kohdan, jossa vahvistetaan yleisön oikeus tutustua kaikkiin toimielimen hallussa oleviin tai sen vastaanottamiin asiakirjoihin, valossa halukas katsomaan, että keskittymän yhteydessä toimitetut asiakirjat kuuluisivat selvästi kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen piiriin.

16 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 81–89 kohdassa myös väitteen, joka koski PKN Orlenin perusteltua luottamusta siihen, että keskittymän valvontamenettelyssä toimitettuihin asiakirjoihin sisältyviä tietoja ei ilmaista asetuksen N:o 139/2004 17 artiklan perusteella. Se totesi, että kyseisessä säännöksessä ei vahvisteta absoluuttista oikeutta kaikkien yritysten toimittamien asiakirjojen luottamuksellisuuteen, ja katsoi, että perusteluja, joihin on vedottu kyseisiin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämisen tueksi, on tutkittava pelkästään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjen poikkeusten perusteella. Se huomautti myös, että asetuksen N:o 139/2004 17 artiklan 1 kohta koskee ainoastaan sitä tapaa, jolla komissio voi käyttää toimitettuja tietoja, eikä siinä säännellä asetuksella N:o 1049/2001 taattua oikeutta tutustua asiakirjoihin.

Tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskeva poikkeus, josta säädetään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa

17 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 96–99 kohdassa, että keskittymän valvontamenettelyssä toimitetut asiakirjat liittyivät asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuihin tutkintatoimiin, ja huomautti, että kyseistä säännöstä oli tulkittava siten, että sitä sovelletaan ainoastaan, jos kysymyksessä oleviin asiakirjoihin sisältyvien tietojen ilmaiseminen saattaisi vaarantaa tutkimustoimien loppuun suorittamisen. Käsiteltävässä asiassa keskittymän vastustamatta jättämisestä 20.4.2005 tehdyn päätöksen taustalla olleet komission tutkintatoimet oli kuitenkin unionin yleisen tuomioistuimen mukaan saatu päätökseen riidanalaisen päätöksen tekemisajankohtana. Kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen ei siis voinut vaarantaa tutkintatoimien loppuun suorittamista. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 100–103 kohdassa komission väitteestä, jonka mukaan kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen heikentäisi komission ja yritysten välisen keskinäisen luottamuksen ilmapiiriä ja vahingoittaisi keskittymien valvontamenettelyjen tehokkuutta, että tällaiset seikat olivat hyvin epämääräisiä, yleisiä ja hypoteettisia eikä niiden perusteella voitu katsoa, että komission perustelut pätivät todellisuudessa kuhunkin kyseessä olevaan asiakirjaan.

Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdassa säädettyyn poikkeukseen perustuva kieltäytyminen myöntämästä oikeutta tutustua komission ja ilmoituksen tekijöiden sekä komission ja kolmansien välillä vaihdettuihin asiakirjoihin osittain

18 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 107–113 kohdassa, että vaikka asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdassa ei edellytetä, että kaikissa tapauksissa on mahdollista tutustua asiakirjojen osiin, kyseisen säännöksen mukaan kunkin asiakirjan sisältöä on kuitenkin tutkittava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Näin ollen asiakirjojen arvioiminen pikemminkin luokittain kuin

suhteessa niihin sisältyviin konkreettisiin tietoihin on riittämätöntä. Komission väite, jonka mukaan ilmoituksen tekijöiden ja kolmansien toimittamat tiedot liittyivät kaikki toisiinsa siten, ettei ollut mahdollista yksilöidä niitä kohtia, jotka olisi voitu antaa tutustuttaviksi, oli näin ollen hylättävä, koska komissio näytti näin olettavan kokonaisvaltaisesti ja tutkimatta konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti kunkin asiakirjan sisältöä, että kaikkien pyydettyjen asiakirjojen sisällön ilmaiseminen jopa osittain vahingoittaisi suojattuja etuja.

19 Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin päätteli valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa, että riidanalainen päätös oli kumottava siltä osin kuin sillä evättiin oikeus tutustua yhtäältä komission ja ilmoituksen tekijöiden sekä toisaalta komission ja kolmansien välillä vaihdettuihin asiakirjoihin, koska komissio ei ollut oikeudellisesti riittävällä tavalla osoittanut, että kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti suojattuja etuja.

Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyyn poikkeukseen perustuva kieltäytyminen myöntämästä oikeutta tutustua oikeudelliseen neuvonantoon

20 Käsiteltävässä asiassa oli kyse komission oikeudellisen yksikön vastauksesta yksiköiden väliseen keskustelumuistioon (sisäinen asiakirja nro 3) ja keskittymäsuunnitelmaa koskeneesta sähköpostikirjeenvaihdosta toimivaltaisen yksikön ja oikeudellisen yksikön välillä (sisäinen asiakirja nro 4). Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 123 kohdassa, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyllä poikkeuksella pyritään suojaamaan toimielinten intressiä saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia oikeudellisia lausuntoja mutta että yhdistetyissä asioissa C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto, 1.7.2008 annetun yhteisöjen tuomioistuimen tuomion (Kok., s. I-4723) 42 ja 43 kohdasta ilmenee, että jotta tämän intressin loukatuksi joutumisen vaaraan voidaan vedota, vaaran on oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä se saa olla täysin hypoteettinen.

21 Unionin yleinen tuomioistuin korosti valituksenalaisen tuomion 125–128 kohdassa, että vaikka komissio saattoi lähtökohtaisesti nojautua tiettyihin asiakirjaluokkiin sovellettavissa oleviin yleisiin olettamiin ja yleisluonteisiin toteamuksiin, sen on kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto annetun tuomion 50 kohdassa lausuman mukaisesti tarkastettava kussakin tapauksessa, voidaanko tällaisia yleisluonteisia toteamuksia tosiasiassa soveltaa tiettyyn asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty. Komissio nojautuu kuitenkin riidanalaisessa päätöksessä yleisluonteiseen toteamukseen tarkastamatta konkreettisesti kunkin pyydetyn lausunnon osalta, voitiinko kyseistä toteamusta tosiasiassa soveltaa käsiteltävän tapauksen olosuhteissa. Komissio ei siten osoita, miltä osin kyseisten oikeudellisten lausuntojen sisältämien tietojen ilmaiseminen merkitsisi käsiteltävässä asiassa näiden lausuntojen suojaan kohdistuvaa todellista vaaraa, joka on kohtuullisesti ennakoitavissa eikä täysin hypoteettinen. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi lisäksi valituksenalaisen tuomion 129–131 kohdassa, että asiaan kuuluu myös avoimuus, kun komissio toimii – kuten tässä tapauksessa – hallintoviranomaisena eikä lainsäätäjänä, ja että tapauskohtaista konkreettista tutkintaa koskeva velvollisuus pätee myös silloin, kun kyse on hyvin lyhyistä asiakirjoista.

22 Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin päätteli valituksenalaisen tuomion 132 kohdassa, että pyydettyihin oikeudellisiin lausuntoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen oli kumottava sillä perusteella, ettei komissio ollut osoittanut, että kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti oikeudellisen neuvonannon suojaa.

Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyyn päätöksentekomenettelyn suojaa koskevaan poikkeukseen perustuva kieltäytyminen myöntämästä oikeutta tutustua komission sisäisiin asiakirjoihin

23 Nyt tarkasteltavassa tapauksessa oli kyse sisäisistä asiakirjoista nro 2–5. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 138 ja 139 kohdassa, että kyse oli komission lopullista päätöstä valmistelevista asiakirjoista, jotka sisälsivät mielipiteitä, ja että ne kuuluivat näin ollen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan

3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, ja kyseiseen poikkeukseen voidaan vedota myös sen jälkeen, kun asianomainen toimielimen päätös on tehty. Valituksenalaisen tuomion 141–144 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että kyseisen poikkeuksen soveltaminen edellytti kuitenkin, että osoitetaan, että oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin voi vahingoittaa konkreettisesti, tosiasiassa ja vakavasti asianomaisen toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaa ja että vahingoittamisen vaara on kohtuudella ennakoitavissa eikä täysin hypoteettinen. Komission väitteeseen, jonka mukaan pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisella vahingoitettaisiin vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaa, kun otetaan huomioon kyseisen menettelyn kollektiivisuus, oli unionin yleisen tuomioistuimen mukaan kuitenkin vedottu yleisesti ja abstraktisti eikä sitä ollut tuettu yksityiskohtaisilla, kyseisten asiakirjojen sisältöä koskevilla perusteluilla.

24 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 146 kohdassa, että komissio oli nojautunut arvioinneissaan pyydettyjen asiakirjojen luonteeseen pikemminkin kuin tietoihin, joita niissä todellisuudessa oli, vaikka tällaisten arviointien pitäisi perustua kunkin pyydetyn asiakirjan konkreettiseen ja tosiasialliseen tutkimiseen. Se hylkäsi myös komission perustelun, joka koski luottamusta ja sen yksiköiden sananvapautta, katsomalla, että kyseiset väitteet olivat liian hypoteettisia. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli edellä esitetyn perusteella valituksenalaisen tuomion 147 kohdassa, että se, että komission yksiköt ovat ilmaisseet mielipiteitään yrityskeskittymän valvontamenettelyssä, ei merkitse sitä, että kaikkiin tällaisia mielipiteitä sisältäviin sisäisiin asiakirjoihin voitaisiin lähtökohtaisesti soveltaa tarkasteltavana olevaa poikkeusta.

25 Tämän perusteella unionin yleinen tuomioistuin päätteli valituksenalaisen tuomion 150 kohdassa, ettei komissio ollut osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla toteen, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä poikkeusta voitiin soveltaa pyydettyihin sisäisiin asiakirjoihin.

26 Kaikkien näiden seikkojen perusteella unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 154 kohdassa, että riidanalainen päätös on kumottava.

Asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset valitusasiassa

27 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion

— ratkaisee lopullisesti nyt käsiteltävän valituksen kohteena olevat kysymykset ja

— velvoittaa Agrofertin korvaamaan oikeudenkäyntikulut kummassakin oikeusasteessa.

28 Agrofert vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää valituksen kokonaisuudessaan ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29 Ruotsin kuningaskunta vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää valituksen ja

— velvoittaa komission korvaamaan Ruotsin kuningaskunnalle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

30 PKN Orlen vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa valituksenalaisen tuomion

— ratkaisee ylimpänä asteena valituksen kohteena olevat kysymykset ja

— velvoittaa Agrofertin korvaamaan PKN Orlenille kummassakin oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Valitus

Komission lausumat

31 Komissio huomauttaa alustavasti, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tuomiossaan pyrkinyt luomaan todellista ja sopusointuista tasapainoa nyt käsiteltävässä asiassa merkityksellisillä asetuksilla N:o 139/2004 ja N:o 1049/2001 käyttöön otettujen oikeudellisten järjestelmien välille, ja se on siten menetellyt niin, ettei sääntöjä, jotka koskevat asiakirjojen luottamuksellisuutta keskittymien valvontaa koskevissa asioissa, ole voitu soveltaa.

Ensimmäinen valitusperuste: asetuksen N:o 1049/2001 virheellinen tulkinta siitä syystä, ettei tiettyjä asetuksen N:o 139/2004 säännöksiä ole otettu huomioon tulkittaessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia

32 Komissio uudistaa ne unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämänsä väitteet, joiden mukaan SEUT 339 artikla ja asetuksen N:o 139/2004 17 artikla, joissa säädetään salassapitovelvollisuudesta, ovat merkityksellisiä tulkittaessa ja sovellettaessa asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia asiakirjoihin tutustumista koskevasta oikeudesta unionin oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden säilyttämiseksi siten, että eri säädöstekstejä tulkitaan johdonmukaisesti eikä ristiriitaisesti.

33 Se väittää, että vaikka asetus N:o 1049/2001 on yleisesti sovellettava säädös, asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden rajat on kuitenkin muotoiltu laajaa sanamuotoa käyttäen ja niitä on siis tulkittava siten, että julkisia tai yksityisiä oikeutettuja intressejä suojataan kaikilla toimielinten toimialoilla, ja näin on varsinkin silloin, kun kyseisiä intressejä suojataan nimenomaisesti muiden unionin oikeuden säännösten nojalla. Tämä on vahvistettu asiassa C-28/08 P, komissio vastaan Bavarian Lager, 29.6.2010 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-6055, 58, 59, 64 ja 65 kohta) ja asiassa C-139/07 P, komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau, 29.6.2010 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-5885, 61 ja 63 kohta), joissa unionin tuomioistuin hylkäsi unionin yleisen tuomioistuimen asetuksesta N:o 1049/2001 omaksuman tulkinnan sillä perusteella, ettei unionin yleinen tuomioistuin ollut ottanut huomioon muita oikeudellisia asiakirjoja, joita myös sovellettiin mainittujen tuomioiden taustalla olleissa asioissa. Unionin tuomioistuin on samoin vahvistanut yhdistetyissä asioissa C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. vastaan API ja komissio, 21.9.2010 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-8533, 84 kohta), että sovellettavaa oikeutta on tulkittava yhdenmukaisesti.

34 Päätelmä, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt valituksenalaisessa tuomiossa, johtaa komission mukaan kuitenkin ristiriitaan sovellettavien oikeussääntöjen välillä. Asetuksessa N:o 139/2004 asetetaan näet keskittymän valvontamenettelyyn osallistuville yrityksille sitovia ja laajoja velvollisuuksia tietojen toimittamisen ja liikesalaisuuksien ilmaisemisen tasolla, mutta kyseisten velvollisuuksien vastapainona ovat mainitun asetuksen säännökset, joilla otetaan käyttöön vahvistetun suojan takeet. Kyseisillä takeilla pyritään yhtäältä varmistamaan keskittymien valvontajärjestelmän moitteeton toiminta yleisen edun mukaisesti ja toisaalta suojaamaan asianomaisten yritysten oikeutettua intressiä siihen, että tietoja, jotka ne toimittavat komissiolle, käytetään yksinomaan tutkintaa varten.

35 Komissio viittaa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL L 1, s. 1) 28 artiklaan ja korostaa, että liikesalaisuuden suojaamista koskevalla velvollisuudella, joka on voimassa koko kilpailualalla, pyritään myös takaamaan yritysten puolustautumisoikeudet, jotka kuuluvat unionin oikeuden perusperiaatteisiin ja jotka vahvistetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut yhdistetyissä asioissa 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. vastaan komissio, 15.10.2002 antamansa tuomion (Kok., s. I-8375) 299 kohdassa. Lisäksi keskittymän valvontamenettelyyn osallistuvien yritysten komissiolle toimittamien tietojen on katsottava kuuluvan niiden yksityisyyden piiriin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Koska kyseiset yritykset saatetaan velvoittaa toimittamaan tietonsa komissiolle, tässä artiklassa vahvistettuja edellytyksiä on komission mukaan noudatettava.

36 Komissio toteaa, että asetuksella N:o 139/2004 käyttöön otetuissa puitteissa oikeus tutustua asiakirja-aineistoon annetaan ainoastaan menettelyyn välittömästi osallistuville osapuolille sekä tarvittaessa muille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, jotka osoittavat, että heillä on asiassa riittävä etu. Asiakirjoja ei anneta tutustuttavaksi kenellekään muulle hakijalle, joka ei osoita, että hänellä on tällainen etu. Unionin yleisen tuomioistuimen tulkinnan mukaan tällaisella hakijalla olisi kuitenkin lähtökohtaisesti asetuksen N:o 1049/2001 perusteella ehdoton oikeus tutustua kuhunkin kyseessä olevaan asiakirjaan ja hän voisi lisäksi käyttää niitä vapaasti mihin tahansa tarkoitukseen, mikä on selvästi ristiriidassa asetuksen N:o 139/2004 kanssa. Unionin yleinen tuomioistuin on siten tehnyt oikeudellisen virheen todetessaan valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa, että asetuksen N:o 139/2004 mukainen velvollisuus rajoittaa saatujen tietojen käyttö tietopyynnön tarkoituksiin koskee ainoastaan tapaa, jolla komissio voi käyttää toimitettuja tietoja, eikä sillä säännellä asetuksella N:o 1049/2001 taattua oikeutta tutustua asiakirjoihin.

37 Komissio väittää, että keskittymien valvontamenettelyihin liittyvien asiakirjojen osalta on sovellettava analogisesti unionin tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau annetun tuomion, joka koskee valtiontukien valvontamenettelyjä, 54, 55, 61 ja 62 kohdassa esittämiä näkökohtia ja tunnustettava siten yleinen olettama, jonka mukaan sellaisten asiakirjojen, jotka on vaihdettu pelkästään keskittymän valvontamenettelyn tarpeisiin ja joita ei voida antaa tutustuttavaksi henkilöille, jotka eivät osoita, että heillä on riittävä etu, sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa lähtökohtaisesti tutkintatoimien tavoitteiden suojaa. Unionin yleinen tuomioistuin on siis tehnyt oikeudellisen virheen, kun se on jättänyt ottamatta huomioon asetuksen N:o 139/2004 säännökset ja asettanut asetuksen N:o 1049/2001 etusijalle muihin unionin oikeuden sääntöihin nähden, mikä merkitsee sitä, ettei keskittymien valvontamenettelyn moitteettomalle toiminnalle olennaisilla säännöillä ole enää tehokasta vaikutusta. Komissio vetoaa tältä osin myös edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Bavarian Lager annetun tuomion 56 kohtaan.

Toinen valitusperuste: asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdan virheellinen tulkinta

– Ensimmäinen osa: velvollisuus tutkia kutakin asiakirjaa konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti

38 Komissio korostaa, että unionin yleisen tuomioistuimen mukaan asianomaisen toimielimen on tutkittava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti kutakin asiakirjoihin tutustumista koskevassa hakemuksessa tarkoitettua asiakirjaa myös siinä tilanteessa, että on selvää, että tällainen pyyntö koskee poikkeuksen piiriin kuuluvia asiakirjoja. Tätä velvollisuutta sovelletaan kaikkiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa mainittuihin poikkeuksiin siitä alasta riippumatta, jonka piiriin pyydetyt asiakirjat kuuluvat, ja kyseisen alan erityisyydestä huolimatta. Unionin yleinen tuomioistuin ei näin komission mukaan ota huomioon keskittymien valvontamenettelyihin sovellettavia sääntöjä, vaikka unionin tuomioistuin on valtiontukien valvontamenettelyn erityispiirteiden perusteella tunnustanut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau antamassaan tuomiossa sellaisen yleisen olettaman, jonka mukaan asiakirja-aineistossa olevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle vahingoittaa lähtökohtaisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojaa, joten kyseisen olettaman mukaisesti oli evättävä oikeus tutustua kaikkiin kyseisessä asiassa pyydettyihin asiakirjoihin. Komission mielestä tämä päätelmä on tehtävä myös käsiteltävässä asiassa.

– Toinen osa: tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskeva poikkeus, josta säädetään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa

39 Komissio väittää unionin yleisen tuomioistuimen omaksumasta kannasta, jonka mukaan tähän poikkeukseen ei voida enää vedota sen jälkeen, kun keskittymää koskeva päätös on tehty ja hallinnollinen menettely on päätetty, että keskittymän valvontamenettelyssä taloudellisten etujen ja tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskevat poikkeukset liittyvät läheisesti toisiinsa ja että tietyt tiedot eivät menetä luottamuksellista luonnettaan silloin, kun hallinnollinen menettely päätetään. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 7 kohdan nojalla kaupallisiin etuihin voidaan lisäksi soveltaa jopa yli 30

vuoden pituista suojaa. Muunlaisella lähestymistavalla olisi hyvin vahingolliset seuraukset yritysten halulle tehdä yhteistyötä komission kanssa. Komissio korostaa, että tarkasteltavan säännöksen muotoilun mukaan kyseessä olevalla poikkeuksella pyritään suojaamaan ”tutkintatoimien *tarkoituksia*” eikä pelkästään itse tutkintatoimia, ja se väittää, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau annetussa tuomiossa vahvistettua yleistä olettamaa on sovellettava jopa sen jälkeen, kun keskittymää koskevasta päätöksestä on tullut lainvoimainen.

– Kolmas osa: taloudellisten etujen suojaa koskeva poikkeus, josta säädetään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa

40 Tähän poikkeukseen vedotaan komission ja ilmoituksen tekijöiden sekä komission ja kolmansien välillä vaihdettujen asiakirjojen osalta. Komissio toistaa näkemyksensä, jonka mukaan yrityskeskittymän valvontaa koskevat säännöt edellyttävät, että sille toimitetaan lukuisia hyvin luottamuksellisia tietoja, jotka kuuluvat selvästi SEUT 339 artiklassa ja asetuksen N:o 139/2004 17 artiklassa vahvistetun salassapitovelvollisuuden piiriin. Jo tämän seikan perusteella voidaan hylätä unionin yleisen tuomioistuimen näkemys, jonka mukaan kutakin kyseessä olevaa asiakirjaa koskevan asiakirjakohtaisen tutkinnan perusteella on määritettävä, voidaanko sen sisältämien tietojen ilmaisemisella vahingoittaa konkreettisesti ja tosiasiassa suojattuja etuja.

– Neljäs osa: päätöksentekomenettelyn suojaa koskeva poikkeus, josta säädetään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa

41 Tähän poikkeukseen vedotaan sisäisten asiakirjojen nro 2–5 osalta. Komissio huomauttaa, että asetuksen N:o 802/2004 17 artiklan 3 kohdassa sisäiset asiakirjat suljetaan nimenomaisesti asiakirja-aineistoon tutustumista koskevan oikeuden ulkopuolelle silloin, kun kyseinen oikeus myönnetään, jotta menettelyn osapuolet voivat käyttää puolustautumisoikeuksiaan. Sisäisiin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden rajoittaminen on perusteltavissa menettelyn luonteella ja komission päätöksentekomenettelyn kollegisuudella, joka edellyttää, että komission jäsenten kollegiolla on käytettävissään kaikki tarpeelliset tiedot päätöksen tekemiseksi yleisen edun mukaisesti. Jos komission yksiköiden olisi otettava huomioon ilmaisemisen vaara, ne tuntisivat todennäköisesti olevansa vähemmän vapaita korostamaan päätösluonnoksen mahdollisia aukkoja tai ilmaisemaan eriäviä mielipiteitä, millä vahingoitettaisiin päätöksentekomenettelyä. Tästä syystä tällaisia asiakirjoja ei saisi antaa tutustuttaviksi myöskään sen jälkeen, kun keskittymäpäätöksestä on tullut lainvoimainen. Unionin yleisen tuomioistuimen omaksuma tulkinta asetuksesta N:o 1049/2001 antaa lisäksi yleisölle enemmän oikeuksia kuin osapuolille, joita keskittymän valvontamenettely koskee suoraan.

– Viides osa: oikeudellisen neuvonannon suojaa koskeva poikkeus, josta säädetään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa

42 Tähän poikkeukseen vedotaan erityisesti sisäisten asiakirjojen nro 3 ja 4 osalta. Komissio korostaa tutkineensa näitä kumpaakin lausuntoa konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, minkä jälkeen se on tullut siihen tulokseen, että ne kuuluivat joka tapauksessa kokonaisuudessaan kyseisen poikkeuksen piiriin. Tämän jälkeen se on tarkastellut, oliko olemassa sellaista mahdollista ylivoimaista yleistä etua, joka edellyttäisi näiden samojen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista, ja tullut siihen tulokseen, että tässä tapauksessa kyse oli selvästi yksityisestä edusta, koska Agrofert vetosi ”sille ja Unipetrolin vähemmistöosakkaille aiheutuneeseen vahinkoon”.

Muiden osapuolten lausumat

43 Agrofert, joka oli kantajana unionin yleisessä tuomioistuimessa vireillä olleessa menettelyssä, väittää, ettei edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau annetulla tuomiolla ole merkitystä käsiteltävässä asiassa, koska se koskee valtiontukimenettelyä, jossa oikeus tutustua asiakirjoihin

on järjestetty eri tavalla. Agrofert on unionin yleisen tuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että se, että asiakirja koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetyllä poikkeuksella suojattua etua, ei voi yksinään oikeuttaa soveltamaan tätä poikkeusta. Komission olisi näin ollen pitänyt tutkia ilmaisemista koskeva hakemus kuhunkin pyydettyyn asiakirjaan sisältyvien tietojen perusteella eikä yleisesti.

44 PKN Orlen, joka esiintyi väliintulijana unionin yleisessä tuomioistuimessa vireillä olleessa oikeudenkäynnissä tukeakseen komission vaatimuksia, huomauttaa tehneensä komission kanssa yhteistyötä luottaen täysin siihen, että komissiolle toimitettuja asiakirjoja, jotka sisältävät liikesalaisuuksia, ja kaikkia muita keskittymän valvontamenettelyssä vaihdettuja tiedoksiantoja käytetään yksinomaan suoritettavaan tutkintaan eikä niiden sisältämiä tietoja ilmaista kolmansille. Se on voinut perustaa tämän luottamuksensa täysimääräisesti etenkin asetukseen N:o 139/2004. Unionin oikeudessa ei sen mukaan voida tarjota ensin takeita tietojen ja asiakirjojen suojasta yhden säännöstön perusteella ja tehdä kyseinen suoja sitten tehottomaksi toisen säännöstön perusteella. Toimitettujen tietojen luonne ei muutu silloin, kun keskittymämenettely on saatettu päätökseen. Jos yleisölle annetaan oikeus tutustua asiakirja-aineistoon menettelyn päättämisen jälkeen, tutkintatoimien suojan oikeuttaneet näkökohdat kierrettäisiin täysin.

45 Ruotsin kuningaskunta, joka esiintyi väliintulijana unionin yleisessä tuomioistuimessa vireillä olleessa oikeudenkäynnissä tukeakseen Agrofertin vaatimuksia, väittää, että oikeus tutustua asiakirjoihin on asetuksen N:o 1049/2001 mukaan pääsääntö. Poikkeuksia kyseisestä säännöstä on siis tulkittava suppeasti. Sen mukaan yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt ne menettelyä koskevat yksityiskohdat, joita toimielinten on noudatettava silloin, kun niiltä pyydetään oikeutta tutustua asiakirjoihin, edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Ruotsi ja Turco vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa, jossa se kuvaa kolme vaihetta, joita on tavallisesti noudatettava selvitettäessä, voidaanko asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus hyväksyä. Unionin yleinen tuomioistuin on perustellusti todennut valituksenalaisessa tuomiossa, että komissio ei ollut käsiteltävässä asiassa noudattanut kaikkia tutkintavaiheita.

46 Ruotsin kuningaskunta väittää, että se, että erityissäännöstöissä on olemassa erilaisia sääntöjä oikeudesta tutustua asiakirjoihin, ei merkitse sitä, että kyseisille säännöstöille, joiden tavoite on täysin erilainen kuin asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjen poikkeusten, olisi automaattisesti annettava etusija tämän asetuksen säännöksiin nähden, sillä tällainen tulkinta tekisi asetuksen N:o 1049/2001 merkityksettömäksi. Näin ollen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau annettu tuomio koskee ainoastaan valtiontukea. Ruotsin kuningaskunnan mukaan ei siis ole olemassa ehdotonta oikeutta kaikkien toimitettujen asiakirjojen luottamuksellisuuteen, ja asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen voidaan perustella ainoastaan asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyillä poikkeuksilla.

Unionin tuomioistuimen arviointi

47 Alustavasti on huomautettava, että komissio on riidanalaisessa päätöksessä erottanut toisistaan yhtäältä asiakirjat, jotka se oli vaihtanut kyseisen keskittymän valvontamenettelyssä ilmoituksen tekijöiden ja kolmansien kanssa ja jotka kuuluivat sen mukaan taloudellisten etujen ja tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskevien asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja kolmannen luetelmakohdan sekä asetuksen N:o 139/2004 17 artiklan soveltamisalaan, ja toisaalta sisäiset asiakirjat, jotka komission yksiköt olivat laatineet kyseisen keskittymän valvonnan yhteydessä ja jotka kuuluivat sen mukaan oikeudellisen neuvonannon ja toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaa koskevien asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan ja 3 kohdan toisen alakohdan soveltamisalaan.

48 Komissio pitää kiinni tästä yhtäältä sen ilmoituksen tekijöiden ja kolmansien kanssa vaihtamien asiakirjojen ja toisaalta sisäisten asiakirjojen välillä tehdystä erottelusta ensimmäiseen oikeusasteeseen toimittamassaan vastineessa, ja näin tekee myös unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisessa tuomiossa. Asianomaisten asiakirjojen sama ryhmittely muodostaa lisäksi komission valituksessaan esittämän päättelyn rungon. Näin ollen myös unionin tuomioistuin arvioi asiaa tämän saman erottelun nojalla.

Komission ja ilmoituksen tekijöiden sekä komission ja kolmansien välillä vaihdettuihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen

49 Komissio moittii ensimmäisessä valitusperusteessa sekä toisen valitusperusteen ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa osassa unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä siitä, ettei se ole ottanut huomioon niitä asetuksen N:o 139/2004 merkityksellisiä säännöksiä, jotka koskevat oikeutta tutustua yrityskeskittymän valvontamenettelyn asiakirjoihin, tulkittaessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa säädettyjä tutustumisoikeutta koskevia poikkeuksia, jotka liittyvät taloudellisten etujen ja tutkintatoimien tarkoitusten suojaan.

50 Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 ja tiettyjen unionin oikeuden erityissäännöstöjen välistä suhdetta ja joka on vahvistettu erityisesti edellä mainituissa asiassa komissio vastaan Bavarian Lager, asiassa komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau ja yhdistetyissä asioissa Ruotsi ym. vastaan API ja komissio annetuissa tuomioissa, kyseistä väitettä on pidettävä perusteltuna.

51 Käsiteltävä tapaus koskee näet asetuksen N:o 1049/2001 ja erään toisen säännöstön eli asetuksen N:o 139/2004, jossa säännellään unionin oikeuden yhtä erityisalaa, välistä suhdetta. Näillä kahdella asetuksella on eri tavoitteet. Ensin mainitulla pyritään turvaamaan viranomaisten päätöksentekomenettelyn ja niiden päätösten perusteena olevien tietojen mahdollisimman laaja avoimuus. Sillä pyritään siis tekemään asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden käyttö mahdollisimman helpoksi sekä edistämään hyviä hallintokäytäntöjä. Jälkimmäisellä asetuksella pyritään turvaamaan salassapitovelvollisuuden noudattaminen yhteisön laajuisten yrityskeskittymien valvontamenettelyissä.

52 Mainituissa asetuksissa ei ole säännöstä, jossa säädettäisiin nimenomaisesti jommankumman asetuksen ensisijaisuudesta toiseen nähden. On siis taattava se, että näitä asetuksia sovelletaan toisiinsa nähden yhteensoveltuvalla tavalla siten, että niitä voidaan siis soveltaa johdonmukaisesti.

53 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on niin, että asetuksella N:o 1049/2001 pyritään myöntämään yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin mutta että kyseiseen oikeuteen sovelletaan saman asetuksen 4 artiklassa säädetyn poikkeusjärjestelmän valossa tiettyjä yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin syihin perustuvia rajoituksia (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 51 kohta).

54 Käsiteltävässä asiassa Agrofertin tekemä hakemus koskee kaikkia kyseisen keskittymän valvontamenettelyyn liittyviä julkaisemattomia asiakirjoja. Komissio oli kieltäytynyt toimittamasta Agrofertille sen ja ilmoituksen tekijöiden tai kolmansien välillä vaihdettuja kyseiseen menettelyyn liittyviä asiakirjoja vetoamalla asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa säädettyihin tutustumisoikeutta koskeviin poikkeuksiin, jotka liittyvät taloudellisten etujen ja tutkintatoimien tarkoitusten suojaan.

55 Tästä on todettava, että unionin toimielin voi arvioidakseen hakemusta saada tutustua sen hallussa oleviin asiakirjoihin ottaa huomioon useita asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa tarkoitettuja epäämisperusteita.

56 On selvää, että kyseiset asiakirjat kuuluvat todellakin edellä tämän tuomion 54 kohdassa tarkastellun säännöksen kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetun tutkintatoiminnan piiriin. Kun lisäksi otetaan huomioon keskittymän valvontamenettelyn tarkoitus, joka on tarkastaa, saavatko ilmoituksen tekijät keskittymän perusteella markkinavoiman, joka on omiaan vaikuttamaan olennaisesti kilpailuun, komissio kerää tällaisen menettelyn yhteydessä arkaluonteisia kaupallisia tietoja, jotka koskevat menettelyyn osallistuvien yritysten kaupallisia strategioita, niiden myyntien määriä, niiden markkinaosuuksia tai niiden liikesuhteita, joten oikeus tutustua tällaisen valvontamenettelyn asiakirjoihin voi vahingoittaa mainittujen yritysten taloudellisten etujen suojaa. Taloudellisten etujen suojaa ja tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskevat poikkeukset liittyvät siis tässä tapauksessa läheisesti toisiinsa.

57 Sen perustelemiseksi, että toimielin päättää olla antamatta tutustuttavaksi asiakirjaa, ei tosin lähtökohtaisesti riitä, että tämä asiakirja kuuluu jonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa mainitun toiminnan tai intressin alaan, koska kyseisen toimielimen on myös selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan tässä säännöksessä säädetyllä poikkeuksella. Kyseinen toimielin voi kuitenkin käyttää tältä osin perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjojen luokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin (em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 53 ja 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Unionin tuomioistuin on todennut valtiontukien valvontamenettelyistä, että tällaiset yleiset olettamat voivat perustua [EY 88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1), jossa säännellään erityisesti valtiontukia ja joka sisältää säännöksiä oikeudesta tutustua tietoihin ja asiakirjoihin, jotka on saatu tukea koskevassa tutkinta- ja valvontamenettelyssä (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 55–57 kohta).

59 Tällaisia yleisiä olettamia sovelletaan yrityskeskittymien valvontamenettelyn alalla siitä syystä, että kyseistä menettelyä sääntelevässä säännöstössä säädetään myös tiukoista säännöistä tällaisen menettelyn yhteydessä saatujen tai vahvistettujen tietojen käsittelyn osalta.

60 Asetuksen N:o 139/2004 17 artiklalla ja 18 artiklan 3 kohdalla sekä asetuksen N:o 802/2004 17 artiklalla säännellään näet rajoittavasti yrityskeskittymän valvontamenettelyssä saatujen tietojen käyttöä siten, että oikeus tutustua asiakirja-aineistoon annetaan ainoastaan ”välittömille asianosaisille” ja ”muille osapuolille”, jollei menettelyyn osallistuvien yritysten perustellusta intressistä siihen, ettei niiden liikesalaisuuksia ilmaista, muuta johdu, ja että saatuja tietoja saa käyttää vain tietopyynnön, tutkimuksen tai kuulemisen tarkoituksiin eikä tietoja, jotka luonteensa perusteella ovat salassa pidettäviä, saa ilmaista.

61 Oikeus tutustua hallintomenettelyn asiakirja-aineistoon keskittymän valvontamenettelyssä ja asetukseen N:o 1049/2001 perustuva oikeus tutustua asiakirjoihin eroavat tosin oikeudellisesti toisistaan, mutta ne johtavat tästä huolimatta toiminnalliselta kannalta katsottuna toisiinsa rinnastettaviin tilanteisiin. Oikeus tutustua asiakirjoihin mahdollistaa tämän oikeuden myöntämisen oikeudellisesta perustasta riippumatta sen, että asianomaiset voivat saada kaikki komissiolle esitetyt huomautukset ja asiakirjat (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 59 kohta).

62 Näin ollen yleinen oikeus tutustua asetuksen N:o 1049/2001 perusteella tällaisen menettelyn yhteydessä komission ja ilmoituksen tekijöiden tai kolmansien välillä vaihdettuihin asiakirjoihin olisi omiaan vaarantamaan tasapainon, jonka unionin lainsäätäjä on halunnut taata EY:n yrityskeskittymistä annetussa asetuksessa yhtäältä sen velvollisuuden, jonka mukaan asianomaiset yritykset toimittavat komissiolle mahdollisesti arkaluonteiset kaupalliset tiedot, jotta komissio voi arvioida suunnitellun keskittymän yhteensoveltuvuutta yhteismarkkinoille, ja toisaalta sen vahvistettua suojaa koskevan takeen välillä, joka liittyy salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuksien nojalla komissiolle näin toimitettuihin tietoihin, kuten komissio on korostanut.

63 Jos muut kuin henkilöt, joille on keskittymien valvontaa koskevassa säännöstössä annettu oikeus tutustua asiakirjoihin tai ne, joita voidaan pitää osapuolina mutta jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan tutustua tietoihin tai joilta tällainen oikeus on evätty, voisivat saada oikeuden tutustua asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 nojalla, kyseisellä säännöstöllä käyttöön otettu järjestelmä vaarannettaisiin.

64 Unionin yleisen tuomioistuimen olisi siis pitänyt asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa säädettyjä poikkeuksia tulkitessaan hyväksyä yleinen olettama, jonka mukaan asianomaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa lähtökohtaisesti keskittymään osallistuneiden yritysten taloudellisten etujen suojaa ja kyseisen keskittymän valvontamenettelyyn liittyvien tutkintatoimien tarkoitusten suojaa (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 61 kohta).

65 Se unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa esittämä seikka, jonka mukaan asetukseen N:o 139/2004 perustuva velvollisuus rajoittaa yrityksiltä keskittymän valvontamenettelyssä saatujen tietojen käyttöä koskee ainoastaan tapaa, jolla komissio voi käyttää näitä tietoja, eikä sillä säännellä asetuksella N:o 1049/2001 taattua oikeutta tutustua asiakirjoihin, on myös oikeudellisesti virheellinen.

66 Kun otetaan huomioon keskittymän valvontamenettelyssä suojattujen etujen luonne, on todettava, että edellä tämän tuomion 64 kohdassa esitetty päätelmä on tehtävä siitä riippumatta, koskeeko asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus jo päätettyä valvontamenettelyä vai vireillä olevaa menettelyä. Menettelyyn osallistuvien yritysten taloudellisia toimintoja koskevien arkaluonteisten tietojen julkistamisella saatetaan näet vahingoittaa niiden taloudellisia etuja riippumatta siitä, onko valvontamenettely vireillä vai ei. Lisäksi tällaisen julkistamisen mahdollisuus valvontamenettelyn päättämisen jälkeen saattaisi vahingoittaa yritysten valmiutta tehdä yhteistyötä silloin, kun tällainen menettely on vireillä.

67 Lisäksi on korostettava, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 7 kohdan mukaan kaupallisia etuja tai arkaluonteisia asiakirjoja koskevia poikkeuksia voidaan soveltaa 30 vuoden ajan tai tarvittaessa tämän jälkeenkin.

68 Edellä mainitulla yleisellä olettamalla ei suljeta pois mahdollisuutta osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu kyseisen olettaman alaan tai että olemassa on sellainen ylivoimainen yleinen etu, joka asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan nojalla oikeuttaa ilmaisemaan kyseisen asiakirjan sisältämät tiedot (em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 62 kohta).

69 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on pääteltävä, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt virheen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäistä ja kolmatta luetelmakohtaa tulkitessaan, koska se ei ole ottanut huomioon järjestelmää, jolla säännellään oikeutta tutustua asiakirjoihin yrityskeskittymien valvontamenettelyssä, ja koska se on valituksenalaisen tuomion 63, 64, 66, 80, 101, 103, 104 ja 110–114 kohdassa virheellisesti todennut, ettei sen käsiteltävänä olleessa asiassa ollut ilmeisen selvää, että oikeus tutustua Agrofertin asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tekemässä asiakirjoihin tutustumista koskevassa hakemuksessa tarkoitettuihin komission ja ilmoituksen tekijöiden sekä komission ja kolmansien välillä vaihdettuihin asiakirjoihin oli evättävä tutkimatta näitä asiakirjoja ensin konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti.

70 Tämän perusteella ensimmäinen valitusperuste sekä toisen valitusperusteen ensimmäinen, toinen ja kolmas osa on hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio on siis kumottava siltä osin kuin sillä kumotaan riidanalainen päätös evätä oikeus tutustua komission ja ilmoituksen tekijöiden sekä komission ja kolmansien välillä vaihdettuihin asiakirjoihin.

Komission sisäisiin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen

71 Tämä epääminen koskee komission esittämässä luettelossa, joka on esitetty valituksenalaisen tuomion 14 kohdassa (ks. edellä 7 kohta), yksilöityjä asiakirjoja nro 2–5.

72 Komission näiden asiakirjojen osalta omaksuma näkemys, sellaisena kuin se ilmenee sekä riidanalaisesta päätöksestä ja sen unionin yleiselle tuomioistuimelle toimittamasta vastineesta että sen toisen valitusperusteen neljännestä ja viidennestä osasta, perustuu väitteeseen, jonka mukaan kieltäytyminen antaa tutustuttavaksi mainittuja asiakirjoja oli perusteltua asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun päätöksentekomenettelyn suojaa koskevan poikkeuksen nojalla sekä asiakirjojen nro 3 ja 4 osalta myös kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevan poikkeuksen nojalla.

73 Käsiteltävässä asiassa on selvää, että sisäiset asiakirjat, joita on pyydetty tutustuttaviksi, kuuluvat kaikki toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaa koskevan poikkeuksen soveltamisalaan ja että kaksi näistä asiakirjoista eli asiakirjat nro 3 ja 4 kuuluvat myös oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevan poikkeuksen soveltamisalaan. On myös selvää, että asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen tekemisajankohtana keskittymän valvontamenettely, joka kyseiset asiakirjat koskivat, oli päätetty ja että komission siitä tekemästä päätöksestä oli tullut lainvoimainen.

74 Tästä on huomautettava, että tilanteessa, jossa keskittymän hallinnollisessa valvontamenettelyssä laadittuihin sisäisiin asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen tekemisajankohtana kyseistä keskittymää koskeva komission päätös oli kumottu unionin yleisen tuomioistuimen tuomiolla, josta on tullut lainvoimainen, koska siitä ei ole valitettu, ja jossa komissio ei ole kyseisen kumoamistuomion johdosta aloittanut uudelleen tutkintatoimiaan tehdäkseen mahdollisesti mainittua keskittymää koskevan uuden päätöksen, unionin tuomioistuin on asiassa C-506/08 P, Ruotsi vastaan MyTravel ja komissio, 21.7.2011 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-6237; jäljempänä MyTravel-tapaus) todennut, että voidakseen evätä oikeuden tutustua tällaiseen sisäiseen asiakirjaan asianomaisen toimielimen on tutkittava kyseistä asiakirjaa konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti sekä esitettävä erityiset syyt siihen, että se katsoo, että asiakirjan sisällön ilmaiseminen vahingoittaisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tai 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa suojattua etua.

75 Tällainen ratkaisu pätee myös käsiteltävässä asiassa vallitsevan kaltaisessa tilanteessa, jossa on tehty hakemus saada tutustua sisäisiin asiakirjoihin, vaikka keskittymän valvontamenettelyn, johon mainitut asiakirjat liittyvät, päättävästä komission päätöksestä on tullut lainvoimainen, koska siitä ei ole nostettu kannetta tuomioistuimissa.

76 Tämänkaltaisessa tapauksessa näet komission on esitettävä epäämispäätöksessä erityiset syyt, joita tuetaan pyydettyjen eri asiakirjojen konkreettiseen sisältöön liittyvillä yksityiskohtaisilla seikoilla ja joiden perusteella voidaan päätellä, että kunkin asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyä (ks. vastaavasti em. MyTravel-tapaus, tuomion 81, 82, 89, 90, 98, 102 ja 103 kohta).

77 Tästä on huomautettava, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyyn poikkeukseen, joka on sovellettavissa päätöksen tekemisen jälkeen, vetoamiselle on asetettu tiukat edellytykset (ks. vastaavasti em. MyTravel-tapaus, tuomion 78–80 kohta). Se kattaa näet yksinomaan tietyntyyppiset asiakirjat, ja edellytyksenä, joka voi perustella epäämisen, on, että tietojen ilmaiseminen voisi vahingoittaa ”vakavasti” toimielimen päätöksentekomenettelyä.

78 Myös oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevaan poikkeukseen vedottaessa on annettava erityistä merkitystä sille, että käsiteltävässä asiassa komission päätöksestä oli tullut lainvoimainen eikä sen laillisuudesta voitu nostaa enää mitään kannetta unionin tuomioistuimissa. Tällaisessa tilanteessa asianomaisen toimielimen on todettava selkeästi, miten tiettyyn asiakirjaan tutustuminen voi konkreettisesti ja tosiasiallisesti eikä yleisten ja abstraktien näkökohtien perusteella loukata kyseisellä poikkeuksella suojattua etua (ks. analogisesti em. MyTravel-tapaus, tuomion 110, 115 ja 117 kohta).

79 Edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole käsiteltävässä asiassa tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan valituksenalaisen tuomion 120–132 ja 137–147 kohdassa, että komission olisi pitänyt osoittaa, että kunkin pyydetyn sisäisen asiakirjan tutustuttavaksi antaminen jopa osittain oli omiaan loukkaamaan konkreettisesti, tosiasiallisesti ja vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaa ja että erityisesti oikeudellista neuvonantoa sisältävissä asiakirjoissa olevien tietojen ilmaiseminen merkitsi kohtuudella ennakoitavissa olevaa eikä täysin hypoteettista vaaraa kyseisen neuvonannon suojalle.

80 Näin ollen toisen valitusperusteen neljäs ja viides osa on hylättävä.

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne

81 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen mukaan on niin, että kun valituksenalainen tuomio kumotaan, unionin tuomioistuin voi ratkaista itse asian, jos asia on ratkaisukelpoinen. Käsiteltävässä asiassa tilanne on tällainen valituksenalaisen tuomion siinä osassa, joka tällä tuomiolla on kumottava, tarkoitettuihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämiseen liittyvän oikeusriidan osalta.

82 Unionin tuomioistuimella on näet käytettävissään tarvittavat seikat, jotta se voi ratkaista lopullisesti Agrofertin kanteen kanneperusteet, jotka koskevat sitä, että komissio on evännyt oikeuden tutustua ilmoituksen tekijöiden ja kolmansien kanssa vaihtamiinsa asiakirjoihin vetoamalla kaupallisten etujen ja tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskeviin poikkeuksiin.

83 Agrofert on väittänyt kyseisten poikkeusten soveltamisesta unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa ensinnäkin, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäistä ja kolmatta luetelmakohtaa on tulkittava siten, että asianomaisen toimielimen on tutkittava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti kutakin asiakirjoihin tutustumista koskevassa hakemuksessa tarkoitettua asiakirjaa, että kaikki kyseisessä hakemuksessa mainitut asiakirjat ja tiedot eivät kuuluneet kyseisten poikkeuksien alaan ja että tutustumista koskeva oikeus voitiin siis evätä ainoastaan asiakirjan tiettyjen osien suhteen. Komissio on sen mukaan lisäksi vedonnut virheellisesti asetuksen N:o 139/2004 17 artiklaan.

84 Kuten etenkin tämän tuomion 57–67 kohdasta ilmenee, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja kolmannen luetelmakohdan – kun niitä tulkitaan yrityskeskittymien valvontaa koskevan erityissäännöstön valossa – mukaan komissio voi soveltaa yleistä olettamaa, jonka mukaan ilmoituksen tekijöiden ja kolmansien välillä tällaisessa valvontamenettelyssä vaihdettujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa lähtökohtaisesti menettelyyn osallistuvien yritysten taloudellisten etujen ja kyseiseen menettelyyn liittyvien tutkintatoimien tarkoitusten suojaa, eikä komissiolla ole velvollisuutta tutkia kyseisiä asiakirjoja konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Tämän perusteella Agrofertin väitteet on hylättävä.

85 Agrofert on väittänyt toiseksi unionin yleisessä tuomioistuimessa, että ylivoimainen yleinen etu edellyttää, että pyydettyjen asiakirjojen sisältämät tiedot ilmaistaan, ja tämä etu muodostuu käsiteltävässä asiassa siitä vahingosta, joka tälle osapuolelle on aiheutunut PKN Orlenin kyseisessä keskittymässä hankkiman Unipetrol-yhtiön vähemmistöosakkaana.

86 Vaikka tässä suhteessa edellä mainitulla yleisellä olettamalla ei tosin suljeta pois asianomaisella olevaa oikeutta osoittaa, että on olemassa sellainen ylivoimainen yleinen etu, joka edellyttää pyydettyjen asiakirjojen sisältämisen tietojen ilmaisemista, kuten edeltä tämän tuomion 68 kohdasta ilmenee, on kuitenkin todettava, että etu, johon Agrofert vetoaa, ei muodosta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ylivoimaista yleistä etua. Tämä väite ei näin ollen ole perusteltu.

87 Myöskään Agrofertin ensimmäisessä oikeusasteessa esittämät muut väitteet eivät ole perusteltuja.

88 SEU 1 artiklan toisen kohdan väitetty virheellinen soveltaminen ei ole erillinen siihen kanneperusteeseen nähden, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten virheellistä soveltamista. Kyseisessä asetuksessa on näet annettu konkreettinen muoto mainitussa SEU 1 artiklan toisessa kohdassa yleisesti esitetylle avoimuusperiaatteelle.

89 Asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen käsittelyn huonoa hoitamista koskeva kanneperuste, jossa Agrofert moittii komissiota siitä, että se on ylittänyt sen uudistettuun hakemukseen vastaamiselle asetetut määräajat, on tehoton. Koska komissio on vastannut kyseiseen hakemukseen ennen kuin Agrofert on asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehnyt johtopäätökset siitä, ettei vastausta ollut annettu säädetyssä määräajassa, mainittu määräajan ylittäminen ei voi merkitä sitä, että komission vastaus on lainvastainen sen kumoamisen oikeuttavalla tavalla.

90 Näin ollen Agrofertin unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kanne, jossa vaaditaan riidanalaisen päätöksen kumoamista siltä osin kuin sillä evätään oikeus tutustua komission ja ilmoituksen tekijöiden sekä komission ja kolmansien välillä PKN Orlenin ja Unipetrolin välisen keskittymän valvontamenettelyssä vaihdettuihin asiakirjoihin, on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

91 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton tai jos valitus on perusteltu ja unionin tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista.

92 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan, jota sovelletaan työjärjestyksen 118 artiklan nojalla valituksen käsittelyyn, mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi tai jos siihen on muutoin erityisiä syitä, unionin tuomioistuin voi kuitenkin määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja sen kolmannen alakohdan mukaan unionin tuomioistuin voi määrätä, että muun väliintulijan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

93 Koska komissio on hävinnyt asian osittain ja koska Agrofertin kanne on osittain hylätty, on määrättävä, että asianosaiset vastaavat niille ensimmäisessä oikeusasteessa ja nyt käsiteltävänä olevasta valituksesta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.

94 PKN Orlen ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Kumotaan unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-111/07, Agrofert Holding vastaan komissio, 7.7.2010 antaman tuomion tuomiolauselman 2 kohta, jolla kumotaan 13.2.2007 tehty Euroopan komission päätös D(2007) 1360, jolla evätään oikeus tutustua komission ja ilmoituksen tekijöiden sekä komission ja kolmansien välillä vaihdettuihin asiakirjoihin, jotka liittyvät Polski Koncern Naftowy Orlen SA:n ja Unipetrolin välistä keskittymää koskevaan asiaan COMP/M.3543.

2) Kyseisen tuomion tuomiolauselman 3 kohta kumotaan.

3) Valitus hylätään muilta osin.

4) Agrofert Holding a.s:n unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kanne, jossa vaaditaan kumoamaan 13.2.2007 tehty Euroopan komission päätös D(2007) 1360, jolla evätään oikeus tutustua komission ja ilmoituksen tekijöiden sekä komission ja kolmansien välillä vaihdettuihin asiakirjoihin, jotka liittyvät Polski Koncern Naftowy Orlen SA:n ja Unipetrolin välistä keskittymää koskevaan asiaan COMP/M.3543, hylätään.

5) Euroopan komissio ja Agrofert Holding a.s. vastaavat niille ensimmäisessä oikeusasteessa ja nyt käsiteltävänä olevasta valituksesta aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.

6) Polski Koncern Naftowy Orlen SA ja Ruotsin kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset