YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(laajennettu kolmas jaosto)

9 päivänä syyskuuta 2008 *

Asiassa T-403/05,

MyTravel Group plc, kotipaikka Rochdale, Lancashire (Yhdistynyt kuningaskunta), edustajinaan D. Pannick, QC, barrister A. Lewis, solicitor M. Nicholson, solicitor S. Cardell ja solicitor B. McKenna,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään aluksi P. Hellström ja P. Costa de Oliveira, sittemmin X. Lewis ja P. Costa de Oliveira,

vastaajana,

jossa vaaditaan kumottavaksi komission 5.9.2005 (D(2005) 8461) ja 12.10.2005 (D(2005) 9763) tekemät päätökset, joilla hylättiin kantajan hakemus, joka koski oikeutta tutustua eräisiin valmisteleviin asiakirjoihin, jotka oli laadittu yrityskeskittymän julistamisesta yhteismarkkinoille ja ETA-sopimuksen toimintaan soveltumattomaksi 22.9.1999 tehdyn komission päätöksen 2000/276/EY (asia IV/M.1524 –

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Airtours/First Choice) (EYVL 2000, L 93, s. 1) yhteydessä, ja asiakirjoihin, jotka komission virkamiehet olivat laatineet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kumottua edellä mainitun päätöksen asiassa T-342/99, Airtours vastaan komissio, 6.6.2002 antamallaan tuomiolla (Kok. 2002, s. II-2585),

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Azizi sekä tuomarit J. D. Cooke, E. Cremona, I. Labucka ja S. Frimodt Nielsen (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies C. Kantza,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 29.4.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 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) määritellään ne periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat EY 255 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua kyseisten toimielinten asiakirjoihin.

2 Kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 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. – –

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.”

Tosiseikat

1. *Airtours/First Choice -yrityskeskittymä Airtours-tuomion jälkeen*

4 Kantaja Airtours plc, sittemmin MyTravel Group plc, joka on Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautunut matkanjärjestäjä, ilmoitti 29.4.1999 aikomuksestaan hankkia kokonaan omistukseensa First Choise plc:n, joka on sen kilpailija Yhdistyneessä kuningaskunnassa, osakepääoma pörssissä. Airtours ilmoitti samana päivänä tästä suunnitellusta keskittymästä komissiolle saadakseen hyväksymispäätöksen yrityskeskittymien valvonnasta 21.12.1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 (oikaistu versio EYVL 1990, L 257, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna 30.6.1997 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1310/97 (EYVL L 180, s. 1), mukaisesti.

5 Komissio julisti 22.9.1999 tekemällään päätöksellä 2000/276/EY (asia IV/M.1524 – Airtours/First Choice) (EYVL 2000, L 93, s. 1; jäljempänä Airtours-päätös) kyseisen yrityskeskittymän asetuksen N:o 4064/89 8 artiklan 3 kohdan nojalla yhteismarkkinoille ja Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen toimintaan soveltumattomaksi. Airtours nosti kanteen tämän päätöksen kumoamiseksi.

6 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi Airtours-päätöksen asiassa T-342/99, Airtours vastaan komissio, 6.6.2002 antamallaan tuomiolla (Kok. 2002, s. II-2585; jäljempänä Airtours-tuomio).

7 Komissio perusti Airtours-tuomion johdosta työryhmän, joka koostui kilpailun pääosaston (PO) ja oikeudellisen yksikön virkamiehistä ja jonka tehtävänä oli tutkia, onko tarkoituksenmukaista tehdä valitus kyseisestä tuomiosta, ja arvioida, mitkä ovat kyseisen tuomion vaikutukset yrityskeskittymien valvontaan tai muihin aloihin sovellettaviin menettelyihin. Työryhmän raportti esitettiin kilpailuasioista vastuussa olevalle komission jäsenelle 25.7.2002 ennen valituksen määräajan päättymistä.

8 Kantaja nosti 18.6.2003 vahingonkorvauskanteen saadakseen korvauksen vahingosta, joka sille aiheutui siitä, kuinka komissio käsitteli ja arvioi Airtoursin ja First Choicen välistä yrityskeskittymää (asia T-212/03, MyTravel v. komissio; jäljempänä vahingonkorvauskanne).

2. *Asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus*

9 Kantaja teki 23.5.2005 päivätyllä kirjeellään komissiolle hakemuksen asetuksen N:o 1049/2001 nojalla siitä, että se saisi tutustua useisiin asiakirjoihin. Vaaditut asiakirjat olivat työryhmän raportti (jäljempänä raportti), kyseisen raportin valmisteluun liittyvät asiakirjat (jäljempänä valmisteluasiakirjat) sekä asian Airtours/First Choice asiakirja-aineiston asiakirjat, joihin raportti perustuu tai joihin siinä viitataan (jäljempänä muut sisäiset asiakirjat).

10 Koska hakemus koski erittäin suurta määrää asiakirjoja, komissio ja kantaja neuvottelivat asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla kohtuullisen ratkaisun löytämiseksi. Tämän ratkaisun mukaan toisaalta raporttia ja valmisteluasiakirjoja ja toisaalta muita sisäisiä asiakirjoja käsitellään erikseen.

Raportti ja valmisteluasiakirjat (ensimmäinen päätös)

11 Komissio tiedotti 12.7.2005 päivätyllä kirjeellään kantajalle, että raporttia ja valmisteluasiakirjoja ei voida toimittaa sille, koska asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa ja 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa määritellyt poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin kattavat ne ja koska ylivoimainen yleinen etu ei edellytä niiden ilmaisemista.

12 Kantaja teki uudistetun hakemuksen 19.7.2005 päivätyllä kirjeellään asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

13 Komissio myönsi 5.9.2005 päivätyllä kirjeellään (D(2005) 8461; jäljempänä ensimmäinen päätös) oikeuden tutustua kolmeen asiakirjaan kokonaisuudessaan (työryhmän toimintasuunnitelma, aikataulu ja toimivaltuudet) ja kahteen asiakirjaan osittain (asiakirjat 13 ja 16). Siltä osin kuin kyse on muista vaadituista asiakirjoista, komissio kieltäytyi toimittamasta raporttia ja muita valmisteluasiakirjoja viittaamalla syihin, joihin se oli aiemmin vedonnut.

14 Ensimmäisessä päätöksessään komissio vetoaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan sen perustelemiseksi, että se kieltäytyi antamasta tutustuttavaksi raporttia ja tiettyjä valmisteluasiakirjoja kokonaisuudessaan (I.3 ja II kohta ja liite, jonka otsikko on ”luettelo ’valmisteluasiakirjoista’”). Se tarkentaa, että raportti on sisäinen asiakirja, joka kuvastaa sen yksiköiden arviota mahdollisuudesta tehdä valitus Airtours-tuomiosta ja tutkia uudelleen yrityskeskittymiin liittyviä tutkintamenettelyjä. Komission mukaan raportin sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä, koska tällaisten asiakirjojen laatijoiden mielipiteenvapaus vaarantuisi, jos heidän tulisi asiakirjoja laatiessaan huomioida mahdollisuus siitä, että heidän arvionsa ilmaistaan yleisölle, vaikka kyse olisi jopa ajasta sen jälkeen, kun päätös on tehty ottamalla huomioon heidän arvionsa.

15 Komissio vetoaa myös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toiseen luetelmakohtaan sen perustelemiseksi, että se kieltäytyi antamasta tutustuttavaksi raportin B ja F.1 osaa ja tiettyjä valmisteluasiakirjoja (ensimmäisen päätöksen I.1 ja II kohta ja liite, jonka otsikko on ”luettelo ’valmisteluasiakirjoista’”). Komission mukaan nämä osat sisältävät arvioita, jotka liittyvät mahdollisuuteen tehdä valitus Airtours-tuomiosta, kun taas kantajan nostama vahingonkorvauskanne koski komission Airtours-päätöksessään tekemiä arvioita. Kyseisten osien ilmaiseminen vahingonkorvausmenettelyn tässä vaiheessa voisi siten vahingoittaa komission oikeutta ajaa kyseistä asiaa asianmukaisessa ilmapiirissä, joka on vapaa kaikista ulkoisista vaikutteista. Vastauksena kantajan uudistetussa hakemuksessa esittämään väitteeseen komissio toteaa ensimmäisessä päätöksessään, että raportin B ja F.1 osa laadittiin todellakin ”yksinomaan yksittäistä oikeudenkäyntiä varten”, eli asiassa Airtours käytävää oikeudenkäyntiä varten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-92/98, Interporc vastaan komissio, 7.12.1999 antaman tuomion (Kok. 1999, s. II-3521) mukaisesti.

16 Komissio vetoaa myös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan sen perustelemiseksi, että se kieltäytyi antamasta tutustuttavaksi raportin C, D, E ja F.2 osaa ja tiettyjä valmisteluasiakirjoja (ensimmäisen päätöksen I.2 ja II kohta ja liite, jonka otsikko on ”luettelo ’valmisteluasiakirjoista’”). Komission mukaan kyseiset osat seuraavat sisäisestä tarkastuksesta, joka liittyy vireillä oleviin, yrityskeskittymiä koskeviin menettelyihin ja jonka tarkoituksena on suositusten muotoileminen näiden menettelyjen parantamiseksi ja yksiköiden uudelleenorganisoimiseksi. Komissio toteaa, että tällaisten tietojen ilmaiseminen vähentäisi sen kykyä uudistaa toimintaansa yrityskeskittymien alalla ja että tällaisia suosituksia ei olisi ollut mahdollista muotoilla, ellei tätä tarkastusta olisi voitu tehdä riippumattomalla tavalla. Se korostaa, että tämä poikkeus on sovellettavissa tarkastuksen valmistumisen jälkeenkin, koska poikkeuksella suojataan sekä tarkastuksen toteuttamista että sen tarkoitusta.

17 Komissio toteaa lisäksi, että edellä mainittuja poikkeuksia sovelletaan, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista (ensimmäisen päätöksen IV kohta). Se tarkentaa, että yleisen edun on oltava painavampi kuin sen edun, jota poikkeuksella oikeudesta tutustua asiakirjoihin suojataan. Sen mukaan kantaja ei kuitenkaan ole esittänyt mitään perusteluja, jotka osoittaisivat tällaisen yleisen edun olemassaolon. Komissio korostaa, että kantajan intressi kyseisten asiakirjojen käyttämiseen koskee päinvastoin sen laillisten oikeuksien harjoittamista vahingonkorvauskanteen johdosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, mikä on

pikemminkin yksityisluonteinen intressi. Komissio arvioi näin ollen, että erityiset intressit, joihin komissio vetoaa, ovat ensisijaisia verrattuna yleiseen etuun ilmaista tiedot.

Muut sisäiset asiakirjat (toinen päätös)

18 Komissio vastasi 1.8.2005 päivätyllä kirjeellään hakemukseen, joka koski oikeutta tutustua muihin sisäisiin asiakirjoihin. Kyseisistä asiakirjoista ilmaistiin joidenkin asiakirjojen osat, kun taas oikeus tutustua muihin asiakirjoihin evättiin syistä, jotka esitettiin kirjeen II.1–II.9 kohdassa.

19 Kantaja teki uudistetun hakemuksen 5.8.2005 päivätyllä kirjeellään asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

20 Komissio myönsi 12.10.2005 päivätyllä kirjeellään (D(2005) 9763; jäljempänä toinen päätös) täydentävästi oikeuden tutustua osittain useisiin asiakirjoihin, joihin viitataan kantajan hakemuksessa. Komissio vahvisti alkuperäisen arvionsa siltä osin kuin kyse oli päätöksestä evätä oikeus tutustua muihin asiakirjoihin.

21 Toisessa päätöksessään komissio vetoaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan ja kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan sen perustelemiseksi, että se kieltäytyi antamasta tutustuttavaksi seuraavia asiakirjoja:

– luonnokset, jotka koskevat asetuksen N:o 4064/89 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti tehtyä päätöstä, väitetiedoksiantoa ja lopullista päätöstä asiassa Airtours/First Choice (jäljempänä luonnokset) (toisen päätöksen II.6 kohta ja kyseisen päätöksen ensimmäisen liitteen 6 otsikossa mainitut asiakirjat) siltä osin

kuin kyse on sisäisistä valmistelevista asiakirjoista, joiden sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle vahingoittaisi vakavasti yrityskeskittymien valvontaan liittyvää päätöksentekomenettelyä

– kilpailun pääosaston pääjohtajan kilpailuasioista vastuussa olevalle komission jäsenelle toimittamat muistiot (jäljempänä komission jäsenelle toimitetut muistiot) (toisen päätöksen II.1 kohta ja kyseisen päätöksen ensimmäisen liitteen asiakirjat 1.1–1.8) siltä osin kuin ne sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä, jotka on tarkoitettu Airtours-päätöksen valmistelemiseen, ja niiden sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle vähentäisi kilpailun pääosaston kykyä ilmaista näkemyksensä ja komission jäsenten kykyä tehdä perusteltu päätös. Komissio toteaa, että analyysiin ei vaikuta se, että Airtours-päätös oli jo tehty, koska näiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle voi edelleen vaikuttaa komission päätöksentekomenettelyyn samankaltaisten asioiden osalta (esimerkiksi kieltäytyminen väitetiedoksiannon toimittamisesta asiassa EMI/Time Warner mahdollisti sen, ettei komissioon kohdistunut ulkopuolisia paineita, kun se käsitteli asiaa BMG/Sony, joka koski samaa alaa)

– kilpailun pääosaston muille komission yksiköille, mukaan luettuna oikeudelliselle yksikölle, toimittamat muistiot luonnosten toimittamiseksi vastaanottajille ja vastaanottajien mielipiteiden tiedustelemiseksi (jäljempänä muille yksiköille toimitetut muistiot). Komissio erottaa tältä osin kopiot näistä muistioista, jotka toimitettiin oikeudelliselle yksikölle (asiakirjat 2.1–2.5), kopioista, jotka toimitettiin komission muille yksiköille (asiakirjat 4.1–4.5). Oikeudelliselle yksikölle toimitettujen kopioiden osalta komissio toteaa, että kyseiset asiakirjat liittyvät läheisesti oikeudelliseen neuvonantoon, jota annettiin näiden muistioiden johdosta, ja että niiden sisältämien tietojen ilmaiseminen johtaisi siihen, että kyseisistä neuvoista paljastettaisiin olennaisia osia, mikä vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä (toisen päätöksen II.2 kohta). Komission muille yksiköille toimitettujen kopioiden osalta komissio toteaa, että nämä asiakirjat laadittiin sisäisten keskustelujen aikana ja että ne kuvaavat päätöksentekomenettelyn kollegiaalista luonnetta. Komissio korostaa, että tätä päätöksentekomenettelyä on suojattava kaikelta vakavalta vahingolta, joka seuraa tällaisten tietojen ilmaisemisesta yleisölle (toisen päätöksen II.4 kohta)

– komission muiden yksiköiden muistiot, jotka laadittiin vastauksena edellä mainittuihin, kilpailun pääosaston laatimiin viiteen muistioon kyseisten yksiköiden luonnoksia koskevan analyysin esittämiseksi (jäljempänä muiden yksiköiden kuin oikeudellisen yksikön vastausmuistiot) (asiakirjat 5.1–5.10). Komissio toteaa, että nämä muistiot on laadittu yksiköiden sisäisten ja yksiköiden välisten keskustelujen aikana ja että nämä keskustelut ovat ominaisia komission päätöksentekomenettelylle. Komissio korostaa, että näiden yksiköiden kyky ilmaista mielipiteensä on välttämätöntä yrityskeskittymien valvonnassa ja että tämä kyky heikentyisi, jos kyseisten yksiköiden olisi tällaisia muistioita laatiessaan otettava huomioon mahdollisuus, että niiden mielipiteet ilmaistaan yleisölle, vaikka kyse olisi jopa ajasta sen jälkeen, kun asia on päätetty (toisen päätöksen II.5 kohta).

22 Komissio vetoaa toisessa päätöksessään myös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toiseen luetelmakohtaan siltä osin kuin kyseessä ovat oikeudellisen yksikön vastauksenaan edellä mainittuihin kilpailun pääosaston viiteen muistioon esittämät viisi muistiota (jäljempänä oikeudellisen yksikön vastausmuistiot) (II.3 kohta ja asiakirjat 3.1–3.5). Komissio kieltäytyi antamasta tutustuttavaksi näitä asiakirjoja, koska niistä paljastuu oikeudellisen yksikön luonnoksia koskeva analyysi. Komissio toteaa, että oikeudelliseen neuvonantoon sisältyvien tietojen ilmaiseminen voisi synnyttää epävarmuutta yrityskeskittymien valvontaa koskevien päätösten laillisuuden osalta, millä olisi kielteinen vaikutus yhteisön oikeusjärjestyksen vakaudelle ja komission yksiköiden moitteettomalle toiminnalle (asia T-84/03, Turco v. neuvosto, tuomio 23.11.2004, Kok. 2004, s. II-4061, 54–59 kohta). Komissio tarkentaa, että jokainen oikeudellisen yksikön vastausmuistio tutkittiin asiakirjakohtaisesti ja että se seikka, ettei voida myöntää osittaista oikeutta tutustua niihin, ei tarkoita sitä, että oikeudellisen neuvonannon suojaa on käytetty yleispoikkeuksena.

23 Lisäksi komissio vetoaa toisessa päätöksessään erityistilanteeseen tiettyjen sisäisten asiakirjojen osalta, joita ei annettu tutustuttavaksi osittain tai kokonaisuudessaan. Kyse on etenkin kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan asiaan Airtours/First Choice liittyvästä kertomuksesta, muistiosta, jonka kilpailun pääosasto toimitti neuvoa-antavalle komitealle, ja First Choice -yrityksessä käyntiin liittyvän asiakirja-aineiston muistio.

24 Komissio toteaa lopuksi, että edellä mainittuja poikkeuksia sovelletaan, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista (toisen päätöksen V kohta). Se korostaa, että nyt esillä olevassa asiassa kantaja ei ole esittänyt yhtään argumenttia, joka osoittaisi

ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon. Komission mukaan kyseessä olevassa asiassa on ensisijaista pikemminkin suojata oikeudellista neuvonantoa sekä komission päätöksentekomenettelyä samankaltaisissa asioissa.

Menettely ja asianosaisten vaatimukset

25 Kantaja nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 15.11.2005 toimittamallaan kannekirjelmällä.

26 Asia osoitettiin laajennetulle jaostolle 6.12.2007 tehdyllä päätöksellä.

27 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu kolmas jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

28 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin kuultiin istunnossa, joka pidettiin 29.4.2008.

29 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa ensimmäisen päätöksen

– kumoaa toisen päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

1. *Alustavat toteamukset*

31 On muistettava, että oikeus tutustua komission asiakirjoihin on periaate ja epäävä päätös on pätevä vain, jos se perustuu johonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyistä poikkeuksista.

32 Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1049/2001 tavoitteet ja erityisesti sen toisessa perustelukappaleessa esitetty toteamus siitä, että yleisön oikeus saada tutustua toimielinten asiakirjoihin liittyy toimielinten demokraattisuuteen, ja se, että kuten mainitun asetuksen neljännessä perustelukappaleessa ja sen 1 artiklassa todetaan, asetuksen tarkoituksena on taata yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, tämän asetuksen 4 artiklassa lueteltuja poikkeuksia tästä oikeudesta on tulkittava ja sovellettava suppeasti (asia C-64/05 P, Ruotsi v. komissio ym., tuomio 18.12.2007, Kok. 2007, s. I-11389, 66 kohta ja yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, Franchet ja Byk v. komissio, tuomio 6.7.2006, Kok. 2006, s. II-2023, 84 kohta).

33 Tältä osin oikeuskäytännöstä seuraa myös, että ainoastaan se seikka, että asiakirja koskee poikkeuksella suojattua etua, ei riitä perustelemaan poikkeuksen soveltamista. Tällainen soveltaminen voi lähtökohtaisesti olla perusteltua vain siinä tapauksessa, että toimielin on etukäteen arvioinut ensinnäkin sitä, aiheutuuko asiakirjaan tutustumisesta konkreettisesti ja tosiasiallisesti haittaa suojatulle edulle, ja toiseksi sitä, että niissä tilanteissa, joita asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohta koskevat, ei ole olemassa ylivoimaista yleistä etua, joka oikeuttaisi pyydetyn asiakirjan sisällön ilmaisemisen. Lisäksi suojatun edun vaarantumisen riskin on oltava kohtuudella ennakoitavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. Tämän tutkimisen on ilmettävä päätöksen perusteluista (asia T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. komissio, tuomio 13.4.2005, Kok. 2005, s. II-1121, 69 kohta).

34 Kanne on tutkittava tämän oikeuskäytännön valossa.

2. *Ensimmäinen päätös, joka liittyy raporttiin ja valmisteluasiakirjoihin*

35 Evätessään oikeuden tutustua raporttiin ja tiettyihin valmisteluasiakirjoihin komissio tukeutuu ensimmäisessä päätöksessään kolmeen poikkeukseen, joista säädetään asetuksessa N:o 1049/2001 (ks. edellä 14–16 kohta). Ensimmäinen poikkeus, johon vedotaan, perustuu 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan (päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvä poikkeus), toinen poikkeus 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan (tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaan liittyvä poikkeus) ja kolmas poikkeus 4 artiklan 2 kohdan toiseen luetelmakohtaan (tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvä poikkeus).

Päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvä poikkeus

Asianosaisten lausumat

36 Kantaja väittää ensinnäkin, että päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvää poikkeusta ei voida soveltaa koko raporttiin, ilman että tämä on vastoin asetuksen N:o 1049/2001

tarkoitusta, jona on menettelyn saattaminen avoimeksi tiettyjä hyvin rajoitettuja tilanteita lukuun ottamatta. Kantaja vetoaa tältä osin periaatteeseen, jonka mukaan poikkeuksia oikeudesta tutustua asiakirjoihin on tulkittava suppeasti, siihen, että kyseessä olevaa poikkeusta sovelletaan ainoastaan, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen ”vahingoittaisi vakavasti” päätöksentekomenettelyä, ja periaatteeseen, jonka mukaan olettama siitä, että tiedot ilmaistaan, on vahvempi sen jälkeen, kun asianomainen päätös on tehty (asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 säädettyjen periaatteiden toteuttamisesta 30.1.2004 julkaistun komission kertomuksen, KOM (2004) 45 lopullinen, 3.4.4 kohta; jäljempänä asetuksen toteuttamista koskeva kertomus). Kun otetaan huomioon asian olosuhteet ja komission päätös olla valittamatta Airtours-tuomiosta, komissio ei kantajan mukaan voi väittää, että raportin sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti komission kykyä tehdä tulevaisuudessa päätöksiä samankaltaisissa tilanteissa. Hallintokäytäntöä koskevia sisäisiä arvioita ei saa tehdä yleisön tarkastelun ulottumattomissa, ja kyseisen menettelyn riippumattomuuteen ei vaikuta menettelyn tuloksen ilmaiseminen siinä vaiheessa, kun arviot on tehty. Se, että kieltäydytään antamasta tutustuttavaksi tällaisia asiakirjoja, antaa aiheen ajatella, että komissio ei vertaile asianmukaisesti kansalaisten intressiä päästä tutustumaan asiakirjoihin ja komission mahdollista intressiä turvata neuvottelujensa luottamuksellisuus.

37 Komissio korostaa, että kyseessä oleva poikkeus mahdollistaa sen, ettei komission tarvitse luovuttaa tietoja sen sisäisiin keskusteluihin ja neuvotteluihin liittyvistä asiakirjoista silloin, kun se on välttämätöntä, jotta voidaan turvata sen kyky hoitaa tehtäviään (asetuksen N:o 1049/2001 11 perustelukappale). Se väittää, että vaadittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen ”vahingoittaisi vakavasti” päätöksentekomenettelyä nyt esillä olevassa asiassa.

38 Kantaja toteaa lisäksi yleisesti, että vaikka jokin poikkeuksista, joihin ensimmäisessä ja toisessa päätöksessä vedotaan, mahdollisesti olisi sovellettavissa, ylivoimainen yleinen etu edellyttää vaadittujen asiakirjojen tietojen ilmaisemista. Kantaja vetoaa tältä osin siihen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen Airtours-tuomiossa esittämän kritiikin vakavuus johti siihen, että komissio teki sisäisen selvityksen ottaakseen oppia kyseisestä tuomiosta ja määrittääkseen päätöksentekokäytäntöönsä tehtävät muutokset. Tässä tilanteessa on ylivoimaisen yleisen edun mukaista ymmärtää, mitä tapahtui, kuinka tämä olisi voitu välttää ja mitä tehtiin, ettei tällaista tapahdu uudelleen. Avoimuuden johdosta yleisö voi arvioida, ovatko toimenpiteet, joihin on ryhdytty hallintotoiminnan puutteellisuuksien korjaamiseksi, tarkoituksenmukaisia ja sopivia.

Kantaja korostaa myös, että hyvä oikeudenhoito on ylivoimaisen yleisen edun mukaista. Sillä, että kyseessä olevien asiakirjojen sisältämiä tietoja ei ilmaista nyt esillä olevassa asiassa, on vaikutusta, kun määritetään kantajan oikeutta saada korvaus vahingosta, joka sille aiheutui komission toiminnan takia. Toimielimenä komission käytäntönä on oltava, että se korjaa vahingon, joka on perusteettomasti aiheutunut sen toimien johdosta.

39 Komissio katsoo, että ylivoimaisen yleisen edun on oltava painavampi kuin sen edun, jota poikkeuksella oikeudesta tutustua asiakirjoihin suojataan. Nyt esillä olevassa asiassa kantajan intressi, joka liittyy vaadittujen asiakirjojen käyttämiseen vahingonkorvauskannetta koskevassa menettelyssä, on pikemminkin yksityisluonteinen. Näiden asiakirjojen merkitystä kantajan puolustautumisoikeuksien käyttämisen kannalta on lisäksi arvioitava kyseisessä vahingonkorvauskannetta koskevassa menettelyssä eikä nyt kyseessä olevassa menettelyssä.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

40 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla 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.

41 Nyt esillä olevassa asiassa on ensinnäkin arvioitava, onko komissio tehnyt arviointivirheen, kun se sovelsi edellä mainittua säännöstä ja arvioi, että raportin ja valmisteluasiakirjojen sisältämien tietojen, joita ei annettu tutustuttavaksi kokonaisuudessaan tai osittain, ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä. Tämän jälkeen on mahdollisesti tarkasteltava sitä, onko komissio tehnyt arviointivirheen siltä osin kuin kyseessä on analyysi ylivoimaisen yleisen edun olemassaolosta.

– Päätöksentekomenettelylle raportin sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuvan vahingon vakavuus

42 Ensiksi on todettava, että raportti on ”asiakirja – –, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana [komission] neuvotteluja ja alustavia keskusteluja” asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

43 Työryhmän toimivaltuuksista, jotka toimitettiin kantajalle liitteenä ensimmäiseen päätökseen, ilmenee, että ryhmä luotiin asian Airtours/First Choice hallinto- ja tuomioistuinmenettelyn eri vaiheiden analysoimiseksi ja tarkoituksenmukaisten päätelmien ehdottamiseksi (A kohta ”tavoitteet”). Toimivaltuuksien mukaan työryhmän oli tutkittava seuraavia kysymyksiä ja ilmoitettava kohdat, joiden osalta oltiin mahdollisesti eri mieltä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanssa: ”1. Onko valitus [Airtours-]tuomiosta tarkoituksenmukainen? 2. Mitkä ovat tuomiossa esille otetut heikkoudet – – etenkin päätökseen johtaneessa hallintomenettelyssä? 3. Mitä johtopäätöksiä tästä asiasta voidaan tehdä sisäisten menettelyjen osalta – –? 4. Voidaanko opetuksia soveltaa kilpailun pääosaston muilla toiminnan alueilla? 5. Mitkä kilpailupolitiikkaa koskevat aineelliset kysymykset, joita [Airtours-]tuomiossa käsitellään, ansaitsevat lisätutkintaa nyt käynnissä olevan tai tulevaisuuden uudelleen tutkinnan puitteissa? 6. Onko olemassa vaikutuksia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireillä oleviin kilpailuasioihin?” (C kohta ”tutkittavat kysymykset”). Toimivaltuuksissa tarkennetaan myös, että raportti oli toimitettava kilpailuun liittyvistä kysymyksistä vastuussa olevalle komission jäsenelle keskustelua varten (D kohta ”aikataulu”), mikä tehtiin 25.7.2002 eli ennen valituksen määräajan päättymistä.

44 Siten koko raportti koskee sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana komission neuvotteluja ja alustavia keskusteluja. Se voi siten sellaisenaan kuulua asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan soveltamisalaan.

45 Toiseksi kantajan väite, riippumatta siitä, onko se perusteltu, jonka mukaan olettama siitä, että tiedot ilmaistaan, on vahvempi sen jälkeen, kun päätös, jota kyseinen asiakirja koskee, on tehty (ks. edellä 36 kohta), ei voi täysin poistaa mahdollisuutta vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyyn poikkeukseen. Kyseisen säännöksen sanamuodosta nimittäin seuraa, että kyseessä olevaan poikkeukseen voidaan vedota ”päätöksen tekemisen jälkeenk[i]n”. Näin ollen ainoastaan se seikka, että komissio ei tehnyt valitusta Airtours-tuomiosta, tai se, että osa raportissa esitetyistä suosituksista toteutettiin (ensimmäisen päätöksen I.3 kohta), ei riitä sen toteamiseksi, että kyseisen raportin sisältämien tietojen ilmaiseminen ei voi tai ei voi enää vahingoittaa vakavasti kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyä. Siten kyseinen väite on hylättävä tehottomana.

46 Asetuksen toteuttamista koskevan kertomuksen 3.4.4 kohta, johon kantaja vetoaa perusteluissaan, ei muuta tätä arviota. Komissio arvioi kyseisessä kertomuksessa alustavasti, miten yhteisön toimielinten harjoittaman avoimuuspolitiikan periaatteet on otettu huomioon asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisessa (asetuksen toteuttamista koskeva kertomus, johdanto, s. 2). Kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan osalta komissio toteaa, että vakavan vahingon aiheutumista on erityisen vaikea osoittaa, kun asiakirjojen luovuttamisesta kieltäydytään vasta päätöksen tekemisen jälkeen, koska päätöksentekomenettely on saatettu päätökseen ja asiasta käydyissä sisäisissä neuvotteluissa laaditun valmisteluasiakirjan luovuttamisen olisi haitattava vakavasti toimielimen päätöksentekokykyä vastaisuudessa tehtävien päätösten osalta, mikä voi siten perustua pelkkiin oletuksiin. Tämä toteamus ei kuitenkaan tarkoita sitä, että komissio luopuu mahdollisuudesta vedota kyseessä olevaan poikkeukseen, jos voidaan näyttää toteen, että raportin sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti sen päätöksentekomenettelyä sen jälkeenkin, kun tietyt päätökset on tehty ottamalla huomioon kyseisen asiakirjan sisältö.

47 Kolmanneksi päätöksentekomenettelylle aiheutuvan vakavan vahingon määrittelyn osalta komissio toteaa ensimmäisessä päätöksessään lähinnä, että raportin sisältämien tietojen ilmaiseminen vaarantaisi niiden raportin laatijoiden mielipiteenvapauden, joiden arviot tuodaan yleisön tietoon, vaikka heidän tarkoituksenaan oli esittää mielipiteensä ainoastaan sille, jota varten raportti laaditaan (ks. edellä 14 kohta).

48 Työryhmän toimivaltuuksista, jotka toimitettiin kantajalle liitteenä ensimmäiseen päätökseen (ks. edellä 42 kohta), ilmenee nyt esillä olevassa asiassa, että raportin laatijoita pyydettiin esittämään mielipiteensä, jotka voivat olla kriittisiä, Airtours/First Choice -yrityskeskittymän tutkinnan aikana noudatetusta hallintomenettelystä ja kommentoimaan vapaasti Airtours-tuomiota siltä kannalta, että siitä mahdollisesti tehdään valitus. Tämä analyysi-, mietintä- ja arvostelutyö tehtiin sisäisiä päämääriä varten, eikä sitä ollut tarkoitus tuoda yleisön tietoon, koska se oli tarkoitus esittää kilpailuasioista vastuussa olevalle komission jäsenelle keskustelua varten. Kyseinen komission jäsen pystyi siten tämän raportin ansiosta päättämään sellaisista kysymyksistä, kuten tehdäänkö valitus tai ehdotetaanko mahdollisia parannuksia yrityskeskittymien valvontaa tai muita kilpailuoikeuden alan kysymyksiä koskevaan hallintomenettelyyn, jotka ovat hänen tai komission eivätkä työryhmän toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä.

49 Lisäksi toisin kuin tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä, jolloin olisi myönnettävä laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 kuudennessa perustelukappaleessa säädetyllä tavalla, raportti on osa komission täysin hallinnollisia tehtäviä. Mahdollisesta valituksesta ja raportissa käsitellyistä parannuksista ovat nimittäin pääasiallisesti kiinnostuneita yritykset, joita Airtours/First Choicen yrityskeskittymä koskee ja joita yrityskeskittymät yleisesti koskevat. Näin ollen yleisön intressi saada tieto asiakirjan sisällöstä avoimuusperiaatteen nojalla, jonka tarkoituksena on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sen avulla varmistaa, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että hallinto on tehokkaampaa ja vastuullisempaa, 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.

50 Tällaisessa tilanteessa komissiolla on perusteet katsoa, että raportin sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle vahingoittaisi vakavasti yhden komission jäsenen mahdollisuutta saada omien yksiköidensä vapaasti ja kattavasti ilmaisema mielipide päätelmistä, jotka koskevat sitä, mitä on tehtävä Airtours-tuomion johdosta.

51 Tämän asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemiseen liittyy tässä tapauksessa riski siitä, että komission virkamiesten mielipiteet, jotka voivat olla kriittisiä, julkaistaan, mutta myös siitä, että raportin – joka on valmisteluasiakirja, joka sisältää työryhmän mielipiteet ja suositukset – sisältöä voitaisiin vertailla kilpailuasioista vastaavan komission jäsenen tekemien tai komission sisällä tehtyjen, kyseisiä kohtia koskevien lopullisten päätösten kanssa, ja siten ilmaistaisiin komission sisäisten keskustelujen sisältämät tiedot. Tämä voisi kuitenkin vahingoittaa vakavasti päätöksentekovapautta komissiossa, joka tekee päätökset kollegiaalisen päätöksenteon periaatetta soveltamalla ja jonka jäsenten on hoidettava tehtäväänsä täysin riippumattomina yhteisön yleisen edun mukaisesti.

52 Lisäksi jos tämän raportin sisältämät tiedot ilmaistaisiin, se merkitsisi sitä, että tämänkaltaisen raportin laatijat ottaisivat jatkossa huomioon tämän riskin ilmaisemisesta siinä määrin, että se voisi johtaa laatijoiden itsesensuuriin ja siihen, etteivät he enää esitä mielipiteitä, jotka voisivat aiheuttaa riskin sille, jota varten raportti laaditaan. Näin ollen komissio ei enää voisi nauttia toimihenkilöidensä ja virkamiestensä vapaista ja kattavista mielipiteistä, joita heiltä edellytetään, ja siltä otettaisiin pois sisäinen rakentava kritiikki, joka on vapaa kaikista ulkopuolisista pakotteista tai paineista ja jonka tarkoituksena on helpottaa komission päätöksentekoa siltä osin kuin kyseessä on valituksen tekeminen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta tai yrityskeskittymien valvontaa tai laajemmin kilpailuoikeutta koskevien komission hallintomenettelyjen parantaminen.

53 Nyt esillä olevassa asiassa on myös korostettava, että kilpailuasioista vastuussa olevan komission jäsenen on raportin vastaanottajana voitava arvioida vapaasti raportin sisältämiä mielipiteitä ottamalla huomioon olosuhteet, joita voimassa olevien sääntöjen soveltamisala, sellaisena kuin se on komission yksiköiden tai yhteisön tuomioistuinten tulkinnan mukaan, ei mahdollisesti kata, mikä tarkoittaa sitä, että ei ehkä ole mahdollista seurata ehdotusta komission poliittisiin prioriteetteihin tai käytettävissä oleviin resursseihin liittyvien syiden takia.

54 On vielä todettava, että raportin sisältämien tietojen ilmaisemisesta seuraava päätöksentekomenettelylle aiheutuvan vakavan vahingon riski on nyt esillä olevassa asiassa kohtuudella ennakoitavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. Jos tällaiset raportit eivät nimittäin olisi luottamuksellisia suhteessa yleisöön ja kun otetaan huomioon riski niiden sisältämien tietojen ilmaisemisesta, vaikuttaa loogiselta ja todennäköiseltä, että

tämä ajaisi kilpailuasioista vastuussa olevan komission jäsenen siihen, ettei hän enää tiedustelisi neuvonantajiensa kirjallisia mielipiteitä, jotka voivat olla kriittisiä, kysymyksistä, jotka kuuluvat hänen tai komission toimivaltaan, mukaan luettuna kysymys siitä, onko tehtävä valitus ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta, jossa kumotaan komission yrityskeskittymien valvontaa koskeva päätös. Keskusteleminen pelkästään suullisesti ja epävirallisesti, jolloin ei tarvitse laatia asetuksen N:o 1049/2001 3 artiklan a alakohdassa tarkoitettua ”asiakirjaa”, vahingoittaisi kuitenkin huomattavasti komission sisäisen päätöksentekomenettelyn tehokkuutta erityisesti niissä asioissa, joiden osalta sen pitää tehdä monitahoisia oikeudellisia, tosiseikkoihin liittyviä ja taloudellisia arviointeja ja tutkia erityisen laajoja asiakirja-aineistoja, kuten yrityskeskittymien valvontaa koskevissa asioissa. Tästä seuraa, että toimivaltaisten yksiköiden tekemä kirjallinen analyysi hallinnollisesta asiakirja-aineistosta ja päätösehdotuksista on välttämätön, jotta taataan, että ensinnäkin kilpailuasioista vastuussa oleva komission jäsen voi pohtia asiaa ja tehdä päätöksen asianmukaisesti niin, että hän tuntee kaikki olennaiset elementit, ja toiseksi pohdinta ja päätöksenteko voidaan tehdä näin komission sisällä kyseeseen tulevien yksiköiden välillä käytyjen keskustelujen pohjalta. Näin ollen asetuksen N:o 1049/2001 11 perustelukappaleen mukaisesti yhteisön toimielimillä olisi oltava mahdollisuus suojata sisäisiä keskustelujaan ja neuvottelujaan silloin, kun se, kuten nyt esillä olevassa asiassa, on yleisen edun mukaan välttämätöntä, jotta voidaan turvata toimielinten kyky hoitaa tehtäviään etenkin silloin, kun ne käyttävät niiden hallinnollista päätöksentekovaltaa, kuten yrityskeskittymien valvonnan yhteydessä.

55 Näin ollen kantajan väite, jonka mukaan raportin sisältämien tietojen ilmaiseminen kokonaisuudessaan ei vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä, on hylättävä.

– Päätöksentekomenettelylle valmisteluasiakirjojen 4–14 ja 16–19 sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuvan vahingon vakavuus

56 Siltä osin kuin kyse on valmisteluasiakirjoista, joihin komissio epäsi ensimmäisessä päätöksessään oikeuden tutustua kokonaisuudessaan tai osittain päätöksentekome-

nettelyn suojaan liittyvän poikkeuksen perusteella, on korostettava, että kantaja toteaa ainoastaan, että argumentit, jotka se esitti raportin osalta, soveltuvat myös työryhmän käyttämiin asiakirjoihin.

57 Tältä osin luettelon, joka toimitettiin liitteenä ensimmäiseen päätökseen, perusteella voidaan todeta, että asiakirjat, joiden osalta vedottiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaiseen poikkeukseen, ovat seuraavat:

– asiakirjat 4 ja 5 eli tarkistettu raportti ja analyysimuistio, jotka laati työryhmän alaryhmä, jonka vastuulla oli analysoida ja arvioida Airtours-tuomiota, mukaan luettuna kohtia, joiden osalta ollaan mahdollisesti eri mieltä kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin Airtours-tuomiossa, ja valituksen asianmukaisuutta

– asiakirjat 6, 7 ja 8 eli Airtours-tuomiota koskevat analyysimuistiot, jotka oikeudellisen yksikön virkamies, kilpailun pääosaston virkamies ja kuulemismenettelystä vastaava neuvonantaja, jotka olivat kaikki edellä mainitun alaryhmän jäseniä, laativat

– asiakirja 9 eli keskusteluasiakirja, joka koski sisäistä organisaatiota ja mahdollisia parannuksia ja jonka alatyöryhmät, jotka olivat vastuussa komission mahdollisten heikkouksien tutkimisesta ja parannusehdotusten arvioinnista, laativat

– asiakirja 10 eli väliaikaisraportti, jonka yksi näistä alaryhmistä laati, ja asiakirjat 11–13, jotka koskevat kyseisen raportin liitteitä (asiakirjaan 13 myönnettiin osittainen tutustumisoikeus)

– asiakirja 14, joka sisältää kysymykset haastatteluihin, jotka pidettiin Airtours-asian alun perin käsitelleiden virkamiesten kanssa

– asiakirja 16 (johon myönnettiin osittainen tutustumisoikeus) eli tausta-asiakirja, jota yksi alatyöryhmä käytti

– asiakirja 17 eli parannusehdotukset ja 25.6.2002 päivätty ennakkoraportti, jotka yksi alatyöryhmistä laati

– asiakirja 19 eli 26.6.2002 päivätty väliaikaisraportti, jonka alatyöryhmä, joka oli vastuussa aineellisten poliittisten kysymysten identifioinnista, laati.

58 Komissio toteaa ensimmäisessä päätöksessään myös, että valmisteluasiakirjat laadittiin raportin tekemistä varten ja että eri alaryhmien laatimista väliaikaisraporteista useiden sisältö toistuu sanatarkasti varsinaisessa raportissa. Komissio tarkentaa ensimmäisessä päätöksessään myös, että jokainen valmisteluasiakirja tutkittiin asiakirjakohtaisesti.

59 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että koska raporttia suojataan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla,

kyseinen poikkeus soveltuu myös asiakirjoihin, jotka mahdollistivat raportin laatimisen ja jotka sisältävät, kuten ilmenee luettelosta, sisäiseen käyttöön tarkoitettuja valmistelevia arvioita tai väliaikaisia päätelmiä. On siten oikeudellisesti riittävää, että komissio vetoaa tähän poikkeukseen ensimmäisessä päätöksessään sen toteamiseksi, että oikeus tutustua kokonaisuudessaan tai osittain valmisteluasiakirjoihin 4–14 ja 16–19 vahingoittaisi vakavasti sen päätöksentekomenettelyä.

– Ylivoimaisen yleisen edun olemassaolo

60 Asetuksessa N:o 1049/2001 säädetään, että kuten 4 artiklan 2 kohdassa säädettyjen poikkeusten osalta, 4 artiklan 3 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltaminen on mahdollista, jollei ”ylivoimainen yleinen etu” edellytä asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemista.

61 Kantaja vetoaa nyt esillä olevassa asiassa ensimmäisen päätöksen ja toisen päätöksen osalta samoihin perusteluihin, ilman että se tekee eroa kyseessä olevien asiakirjojen eri luokkien ja poikkeuksen, johon vedotaan, välillä. Kantaja väittää lähinnä, että tarve ymmärtää, mitä tapahtui ja mitä komissio teki, sekä tarve taata hyvä oikeudenhoito, on ylivoimaisen yleisen edun mukaista, mikä oikeuttaa niiden vaadittujen asiakirjojen, joita ei annettu tutustuttavaksi, sisältämien tietojen ilmaisemisen.

62 Näiden argumenttien avulla ei kuitenkaan ole mahdollista luonnehtia oikeudellisesti riittävällä tavalla asetuksessa N:o 1049/2001 edellytettyä ylivoimasta yleistä etua tai tutkia, olisiko komission punnittuaan väitettyä ylivoimaista yleistä etua ja intressiä suojella asiakirjojen luottamuksellisuutta suhteessa yleisöön pitänyt päätellä edellä tarkasteltujen poikkeusten nojalla, että kyseisten asiakirjojen sisältämät tiedot on kuitenkin ilmaistava.

63 Siltä osin kuin on nimittäin kyse tarpeesta ymmärtää, mitä tapahtui, kantaja ei selitä syitä, joiden vuoksi se arvioi, että tämä väitetty tarve muodostaa ylivoimaisen yleisen edun asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla, eikä sitä, kuinka punnittuaan väitettyä ylivoimaista yleistä etua ja intressiä suojella kyseessä olevien asiakirjojen luottamuksellisuutta komission olisi pitänyt tämän väitetyn edun vuoksi ilmaista näiden asiakirjojen sisältämät tiedot.

64 Siltä osin kuin on kyse tarpeesta ymmärtää, mitä komissio teki Airtours-tuomion johdosta, on todettava, että komissio ilmoitti ensimmäisessä ja toisessa päätöksessään syyt, joiden takia se arvioi olevan perusteltua vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaiseen poikkeukseen raportin, tiettyjen valmisteluasiakirjojen ja muiden sisäisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisematta jättämiseksi. Kantaja ei kuitenkaan ole ilmoittanut syitä, joiden takia kantajan oma intressi, joka johtuu sen omasta tilanteesta riita-asiassa T-212/03, ymmärtää, mitä komissio teki Airtours-tuomion johdosta, voisi muodostaa tällaisen ylivoimaisen yleisen edun. Joka tapauksessa vaikka asia olisi täten, kantaja ei ole esittänyt tai näyttänyt toteen, millä tavalla tämä intressi voi olla punnittaessa sitä ja yleistä etua suojella kyseessä olevien asiakirjojen luottamuksellisuutta ensisijainen tähän jälkimmäiseen etuun nähden.

65 Siltä osin kuin kyse on tarpeesta saada vaadittujen asiakirjojen sisältämät tiedot ilmaistuksi ylivoimaisen edun perusteella, joka liittyy vaatimukseen hyvästä oikeudenhoidosta, on todettava, että tämän väitteen tarkoituksena on lähinnä todeta, että näiden asiakirjojen avulla kantaja voi vedota paremmin väitteisiinsä vahingonkorvauskannetta koskevassa menettelyssä. Tämä jälkimmäinen tavoite ei kuitenkaan sellaisenaan muodosta ylivoimaista yleistä etua, joka oikeuttaisi tietojen ilmaisemisen ja joka voi ohittaa luottamuksellisuuden suojan, joka määritellään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan poikkeuksessa. Kun otetaan huomioon yleinen periaate oikeudesta tutustua asiakirjoihin, sellaisena kuin se ilmenee EY 255 artiklasta ja kyseessä olevan asetuksen ensimmäisestä ja toisesta perustelukappaleesta, tämän edun on oltava luonteeltaan objektiivinen ja yleinen, ja sitä ei saa

sekoittaa erityisiin tai yksityisluonteisiin etuihin, kuten esimerkiksi sellaisiin, jotka liittyvät kanteen nostamiseen yhteisön toimielimiä vastaan, koska tällaiset erityiset tai yksityisluonteiset edut eivät ole merkitsevä elementti punnittaessa intressejä kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyllä tavalla.

66 Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin on nimittäin ”jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa”. Tästä ilmenee, että kyseisen asetuksen päämääränä on taata kaikkien oikeus tutustua julkisiin asiakirjoihin eikä ainoastaan pyytäjän oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin (yhdistetyt asiat T-110/03, T-150/03 ja T-405/03, Sison v. neuvosto, tuomio 26.4.2005, Kok. 2005, s. II-1429, 50 kohta). Näin ollen sellainen erityinen intressi, johon oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin pyytävä henkilö saattaa vedota, ei yleensä saa olla ratkaiseva arvioitaessa ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa ja punnittaessa eri intressejä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla.

67 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa siten, että vaikka oletettaisiin, että vaaditut asiakirjat ovat tarpeen kantajan puolustuksen kannalta vahingonkorvausasiassa, mikä on kysymys, joka kuuluu viimeksi mainitun asian tutkimisen yhteyteen, tällä seikalla ei ole merkitystä vertailtaessa yleisiä etuja (ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 66 kohdassa mainittu asia Sison v. neuvosto, tuomion 55 kohta ja asia T-287/03, SIMSA v. komissio, määräys 8.6.2005, 34 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

68 Näin ollen kantajan väite, jonka mukaan on olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa raportin ja valmisteluasiakirjojen 4–14 ja 16–19 sisältämien tietojen ilmaisemisen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla, on hylättävä. Tämä arvio pätee myös siltä osin kuin kyse on sen selvittämisestä, onko

olemassa ylivoimainen yleinen etu kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdan loppuosan nojalla, miltä osin kantaja vetoaa samoihin argumentteihin kuin ne, jotka on analysoitu edellä.

Tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien suojaan liittyvä poikkeus

Asianosaisten lausumat

69 Siltä osin kuin kyse on tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien suojaan liittyvän poikkeuksen kattamista raportin osista ja valmisteluasiakirjoista, joiden osalta komissio vetosi kyseiseen poikkeukseen, kantaja väittää, että koska tutkinta saatiin päätökseen ja koska toimenpiteet, joihin tutkinnan myötä kehotettiin, toteutettiin, kyseinen poikkeus ei ollut sovellettavissa. Koska kyseessä olevia menettelyjä muutettiin tämän selvitystyön johdosta, raportilla on kantajan mukaan ainoastaan historiallista mielenkiintoa, eikä se voi olla arkaluonteinen asiakirja, mikä oikeuttaisi poikkeamisen olettamasta saada tutustua asiakirjoihin. Ei voida lisäksi väittää, että sisäistä tutkintaa, jonka tarkoituksena on nykyaikaistaa hallintomenettelyjä, ei voitaisi tehdä riippumattomalla tavalla, jos sen tulos julkaistaan. Tällainen julkaiseminen varmistaisi päinvastoin sen, että tutkinta tehdään riippumattomassa ja avoimessa hengessä asetuksen N:o 1049/2001 keskeisen sisällön mukaisesti. Kyseessä oleva poikkeus ei kantajan mukaan lisäksi ole sovellettavissa komission tekemään täysin sisäiseen tutkintaan, vaan sitä sovelletaan ainoastaan sellaiseen komission tekemään tutkintaan, joka koskee kolmansia.

70 Komissio korostaa raportin osalta, että merkitystä on sillä seikalla, että sisäisen tutkinnan ainoana tarkoituksena oli muotoilla suosituksia käytettäväksi osana sen yksiköiden toimintaa. Tutkintaa ei olisi tehty samalla tavalla, jos sen laatijoiden olisi tullut ottaa huomioon se, että sen lopputulos ilmaistaan tutkinnan päättämisen jälkeen.

Vaikka tutkiminen oli saatettu päätökseen, sen tarkoitus saattoi vielä olla olemassa. Komissio korostaa myös, että sisäisen ja ulkoisen tutkinnan välillä ei ole tehtävä eroa.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

71 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetään, että toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi ”tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten” suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

72 Kyseistä säännöstä sovelletaan ainoastaan, jos kyseisten asiakirjojen luovuttaminen saattaa vaarantaa tarkastus-, tutkinta- tai tilintarkastustoimien saattamisen päätökseen (edellä 32 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 109 kohta).

73 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen käsittelyssä edellytettävän tutkimisen on oltava luonteeltaan konkreettinen. Ainoastaan se seikka, että asiakirja koskee poikkeuksella suojattua etua, ei nimittäin riitä perustelemaan poikkeuksen soveltamista. Lisäksi suojatun edun vahingoittumisen riskin on oltava kohtuudella ennakoitavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. Näin ollen tutkiminen, joka toimielimen on poikkeusta soveltaakseen suoritettava, on tehtävä konkreettisella tavalla, ja sen on ilmettävä päätöksen perusteluista (edellä 32 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 115 kohta).

74 Tämä konkreettinen tutkiminen on sitä paitsi tehtävä jokaiselle asiakirjalle, jota hakemus koskee. Asetuksesta N:o 1049/2001 nimittäin seuraa, että kaikkia sen 4 artiklan 1–3 kohdassa mainittuja poikkeuksia on sovellettava ”asiakirjaan”. Konkreettinen ja asiakirjakohtainen tutkiminen on tarpeen myös, koska vaikka olisi selvää, että asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus koskee asiakirjoja, joita koskee jokin poikkeuksista, ainoastaan tällainen tutkiminen voi mahdollistaa sen, että toimielin arvioi sitä, onko hakijalle mahdollista myöntää asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan mukainen oikeus tutustua asiakirjojen osiin (em. yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 116 ja 117 kohta).

75 Nyt esillä olevassa asiassa luettelossa, joka on ensimmäisen päätöksen liitteenä, ei viitata kyseessä olevaan poikkeukseen perusteena ilmaisemisesta kieltäytymiselle kuin asiakirjan 15 osalta, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen evätään ainoastaan tällä perusteella ja jonka otsikko on ”pöytäkirja asian M.1524, Airtours/First Choice, käsitelleen virkamiesryhmän jäsenen kanssa 24.6.2002 käydystä keskustelusta, joka koski Airtours-asiaa”.

76 Istunnossa tältä osin esitetyn kysymyksen johdosta komissio totesi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle, että syy, miksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetty poikkeus on sovellettavissa kyseiseen asiakirjaan, ilmenee ensimmäisestä päätöksestä otetusta seuraavasta virkkeestä:

”Asiakirjojen 13 ja 16 ja kaikkien muiden valmisteluasiakirjojen osalta vahvistan kilpailun pääosaston alkuperäisen tutkinnan, jonka mukaan valmisteluasiakirjoihin sovelletaan a fortiori asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa ja 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyjä poikkeuksia”.

77 Tällaiset arviot ovat liian epäselviä ja yleisiä, ja ensimmäistä päätöstä ja sen liitteitä luettaessa ei ole mahdollista ymmärtää, millä tavalla komission ”tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimet” olisivat voineet vaarantua asiakirjan 15 sisältämien tietojen ilmaisemisen johdosta.

78 Koska tällaiset selitykset puuttuvat, komissio ei ole osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetty poikkeus on sovellettavissa asiakirjaan 15. Ensimmäinen päätös on siten kumottava tältä osin ilman, että on tarpeen tarkastella väitteitä, jotka liittyvät ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloon.

Päätelmät ensimmäisen päätöksen osalta

79 Edellä esitetystä seuraa, että komissio ei tehnyt arviointivirhettä, kun se sovelsi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa ja katsoi, että raportin ja valmisteluasiakirjojen 4–14 ja 16–19 sisältämien tietojen ilmaiseminen kokonaisuudessaan vahingoittaisi vakavasti sen päätöksentekomenettelyä ja että ei ole olemassa ylivoimaista yleistä etua, jolla voitaisiin tästä huolimatta perustella kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen. Näin ollen ei ole enää prosessiekonomisista syistä tarpeen tutkia kantajan väitteitä, jotka liittyvät muihin poikkeuksiin, joihin vedotaan ensimmäisessä päätöksessä kyseisen raportin tai valmisteluasiakirjojen niiden osien sisältämien tietojen ilmaisematta jättämiseksi, joiden osalta vedottiin kyseessä olevaan poikkeukseen.

80 Sen sijaan siltä osin kuin kyse on valmisteluasiakirjasta 15, edellä esitetystä seuraa, että komissio ei ole osoittanut oikeudellisesti riittävällä tavalla, että asetuksen N:o

1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukainen poikkeus on sovellettavissa kyseiseen asiakirjaan (ks. edellä kohta 71 ja sitä seuraavat kohdat).

81 Johtopäätöksenä kanne on hylättävä siltä osin kuin siinä on kyse ensimmäisestä päätöksestä, mutta valmisteluasiakirjan 15 osalta päätös on kumottava.

3. *Toinen päätös, joka koskee muita sisäisiä asiakirjoja*

82 Evätessään oikeuden tutustua tiettyihin sisäisiin asiakirjoihin komissio tukeutuu ensimmäisessä päätöksessään kolmeen poikkeukseen, joista säädetään asetuksessa N:o 1049/2001 (ks. edellä 21 ja 22 kohta). Kyseessä ovat päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvä poikkeus, tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaan liittyvä poikkeus ja oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvä poikkeus.

Päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvä poikkeus

83 Kyseistä poikkeusta on tarkasteltava tutkimalla kutakin komission toisessa päätöksessään identifioimaa asiakirjaluokkaa.

Päätöksentekomenettelylle luonnoksien, komission jäsenelle toimitettujen muistioiden, muille yksiköille toimitettujen muistioiden ja muiden yksiköiden kuin oikeudellisen yksikön vastausmuistioiden sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuvan vahingon vakavuus

– Asianosaisten lausumat

84 Kantaja katsoo, että komissio on toisessa päätöksessään soveltanut virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa sen tueksi, että se ei luovuta vaadittuja sisäisiä asiakirjoja kokonaisuudessaan tai tietyiltä osin. Välttämättömyys taata komission yksiköille ”ajattelutilaa”, johon komissio vetoaa, on kantajan mukaan abstrakti, ja se ei ole yhteensoveltuva asetukseen N:o 1049/2001 sisältyvän, avoimuutta koskevan yleisen tavoitteen ja tästä periaatteesta tehtävien poikkeuksien rajoitetun soveltamisalan kanssa. Komission yksiköillä ei ole tarvetta toteuttaa kilpailusääntöjä salaisesti, ja yrityskeskittymien valvonta ei oikeuta erityiskohtelua verrattuna kyseisen toimielimen muihin toiminnan alueisiin. Vaadittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisesta mahdollisesti seuraava vaiva tai hankaluus ei lisäksi sellaisenaan voi oikeuttaa kyseessä olevan poikkeuksen soveltamista. Kantaja toteaa lisäksi, että argumentti, joka liittyy riskiin tulevien ja samankaltaisten yrityskeskittymien valvonnalle aiheutuvasta esteestä, on perusteeton. Koska Airtours-päätös kumottiin, siihen liittyvien sisäisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen ei voi vahingoittaa komission kykyä tehdä jokin toinen päätös eikä se voi määrittää ennalta tällaisen päätöksen mahdollista sisältöä. Komission analyysi yritysvalvontaa koskevissa asioissa on tehtävä ottamalla huomioon kulloinkin esillä olevan asian olosuhteet ja ilman tiedotusvälineisiin liittyviä tai poliittisia paineita.

85 Komissio korostaa, että vaikka sisäiset asiakirjat kuuluvat asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisalaan, yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 täytäntöönpanosta 7.4.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 802/2004 (EUVL L 133, s. 1) 17 artiklan 3 kohdassa, jolla korvattiin asetuksessa (ETY) N:o 4064/89 säädetyistä ilmoituksista, määräajoista ja kuulemisista 1.3.1998 annetun komission asetuksen (EY) N:o 447/98 (EYVL L 61, s. 1) 17 artiklan 1 kohta, rajataan sen sääntelyn, joka koskee oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon, ulkopuolelle hallinnolliseen asiakirja-aineistoon sisältyvät sisäiset asiakirjat. Siten se, että keskittymään osallistuvilla yrityksillä ei ole oikeutta tutustua tällaisiin asiakirjoihin, tukee komission mukaan ajatusta siitä, että niiden sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle

vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä kyseessä olevassa asiassa. Komissio katsoo myös, että kyseessä olevaa poikkeusta ei sovellettu abstraktisti, koska jokainen asiakirja tutkittiin erikseen ja koska oikeus tutustua asiakirjojen osiin myönnettiin, kun tämä oli mahdollista. Tämän poikkeuksen tarkoituksena on kuitenkin turvata komission päätöksentekomenettely yleisesti etenkin suhteessa tulevaisuuden olosuhteisiin tai samaan kysymykseen liittyviin asioihin eikä ainoastaan kyseessä olevan menettelyn osalta. Komission mukaan sen yksiköiden kyky muotoilla mielipiteensä on välttämätöntä päätöksentekomenettelyssä, ja tätä kykyä rajoitettaisiin, jos kyseisten yksiköiden olisi laadittava mielipiteensä ottamalla huomioon mahdollisuus, että niiden mielipiteet ilmaistaan yleisölle sen jälkeen, kun asia on päätetty.

– Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

86 Alustavasti on todettava, että missään asetuksen N:o 1049/2001 säännöksessä ei viitata siihen, että yleisön oikeus tutustua komission asiakirjoihin voi riippua siitä, että se, joka hakee oikeutta tutustua tällaisiin asiakirjoihin, on keskittymään osallistuva yritys, jolla ei ole asetuksen N:o 802/2004 17 artiklan 3 kohdan (tai asetuksen N:o 447/98 17 artiklan 1 kohdan, joka edelsi sitä) nojalla oikeutta tutustua komission hallinnollisen asiakirja-aineiston sisäisiin asiakirjoihin.

87 Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus tutustua komission asiakirjoihin on päinvastoin hyvin laaja, koska se kuuluu jokaiselle unionin kansalaiselle sekä jokaiselle luonnolliselle henkilölle, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaiselle oikeushenkilölle, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, ilman että määritellään muita edellytyksiä. Kyseisen asetuksen 2 artiklan 3 kohdasta seuraa myös, että säännöksiä, jotka liittyvät yleisön oikeuteen tutustua komission asiakirjoihin, sovelletaan kaikkiin komission hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen komission laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla.

88 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa määritellään lisäksi nimenomaisesti edellytykset, joiden vallitessa voidaan evätä oikeus tutustua asiakirjaan, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja, päätöksen tekemisen jälkeenkin, ja tämän säännöksen mukaan epääminen on mahdollista, jos tällaisen asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti kyseessä olevan toimielimen päätöksentekomenettelyä. Tätä säännöstä sovelletaan yleisesti riippumatta komission toiminnan alueesta tai siihen liittyviin menettelyihin soveltuvista säännöistä.

89 Siten se, että keskittymään osallistuvalla yrityksellä ei ole oikeutta tutustua hallinnollisen asiakirja-aineiston sisäisiin asiakirjoihin asetuksen N:o 802/2004 17 artiklan 3 kohdan nojalla, ei tarkoita sitä, että millään henkilöillä, olivatpa ne keitä tahansa, ei ole oikeutta tutustua sellaisiin asiakirjoihin asetuksessa N:o 1049/2001 määriteltyjen periaatteiden perusteella (ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 15 kohdassa mainittu asia Interporc v. komissio, tuomion 44 ja 46 kohta).

90 Komissio ei myöskään kiistä sitä, että kyseessä olevat sisäiset asiakirjat todellakin kuuluvat asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisalaan. Lisäksi argumenttia, johon se nyt vetoaa ja joka perustuu asetuksen N:o 802/2004 17 artiklan 3 kohdan soveltamiseen, ei mainita toisessa päätöksessä perusteluna asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamiselle.

91 Siten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin harjoittaa laillisuusvalvontaansa ottamalla huomioon toisaalta sen, että kyseessä on oikeushenkilö, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa ja joka tässä ominaisuudessaan pyytää saada tutustua tiettyihin komission hallussa oleviin asiakirjoihin, ja toisaalta ottamalla huomioon toisessa päätöksessä esitetyt perustelut.

92 Komissio vetoaa nyt esillä olevassa asiassa toisessa päätöksessään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyyn poikkeukseen neljän asiakirjaluokan osalta: luonnokset, komission jäsenelle toimitetut muistiot, muille yksiköille toimitetut muistiot ja muiden yksiköiden kuin oikeudellisen yksikön vastausmuistiot (ks. edellä 21 kohta). Vaikka tutkiminen on tehty konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, syy, johon komissio vetoaa edellä mainitun poikkeuksen soveltamisen oikeuttamiseksi, on kaikkien osalta aineellisesti täysin sama. Tästä syystä myöskään asianosaiset eivät tarkastele kirjelmissään näitä asiakirjoja asiakirjakohtaisesti vaan yhtenä kokonaisuutena suhteessa toisessa päätöksessä jokaisen neljän asiakirjaluokan osalta esitettyihin selityksiin.

93 Kantaja ilmoitti istunnon aikana, ettei se ole kiinnostunut saamaan luonnoksia, eli luonnoksia, jotka koskevat asetuksen N:o 4064/89 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla tehtyä päätöstä, väitetiedoksiantoa ja lopullista päätöstä asiassa Airtours/First Choice. Vastauksena ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tämän kohdan osalta esittämään kysymykseen kantaja tarkensi, että se peruuttaa hakemuksensa tutustua asiakirjoihin näiden asiakirjojen osalta. Täten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ei enää tarvitse tarkastella kysymystä toisen päätöksen laillisuudesta tältä osin.

94 Komission jäsenelle toimitettujen muistioiden, muille yksiköille toimitettujen muistioiden ja muiden yksiköiden kuin oikeudellisen yksikön vastausmuistioiden osalta komissio katsoo perustellusti, että näiden erilaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen osittain tai kokonaisuudessaan – tapauskohtaisesti – vähentäisi sen yksiköiden kykyä ilmaista näkemyksensä ja vahingoittaisi vakavasti sen päätöksentekomenettelyä yrityskeskittymien valvontaa koskevissa asioissa.

95 Yrityskeskittymien valvontaa koskevissa asioissa merkityksellisiä ovat lopullinen päätös sekä asetuksessa N:o 4064/89 säädetyt eri vaiheet, joiden kautta päädytään tähän päätökseen (kuten asetuksen N:o 4064/89 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla tehty päätös tai väitetiedoksianto). Tässä yhteydessä komission jäsenelle toimitetut muistiot, muille yksiköille toimitetut muistiot ja muiden yksiköiden kuin oikeudellisen yksikön

vastausmuistiot vaihdettiin komission sisällä, jotta oli mahdollista laatia asiakirjat hallinnon virallisen kannan määrittämiseksi.

96 Kuten komissio kuitenkin toisessa päätöksessään toteaa, tällaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle on omiaan vahingoittamaan vakavasti sen päätöksentekomenettelyä, oli sitten kyseessä nyt esillä oleva keskittymämenettely tai tulevat saman alueen keskittymämenettelyt samojen keskittymään osallistuvien yritysten välillä, tai kun otetaan huomioon riidanalaisen menettelyn aikana toteutetut periaatteet, koska nämä asiakirjat ainoastaan ilmentävät tiettyä vaihetta menettelyssä, joka ei ole vielä johtanut virallisen ja lopullisen asiakirjan laatimiseen. Nämä valmisteluasiakirjat voivat nimittäin ilmentää komission yksiköiden mielipiteitä, epäröintiä tai mielenmuutoksia, jotka – kyseessä olevan päätöksentekomenettelyn lopussa – eivät ehkä enää sisälly päätöksien lopullisiin versioihin.

97 Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi raportin osalta (ks. edellä 52 kohta), niiden asiakirjojen, joita ei annettu tutustuttavaksi, sisältämien tietojen ilmaiseminen merkitsisi sitä, että niiden laatijat ottaisivat tulevaisuudessa huomioon tämän riskin ilmaisemisesta siinä määrin, että se voisi johtaa laatijoiden itsesensuuriin ja siihen, etteivät he enää esitä mielipiteitä, jotka voisivat aiheuttaa riskin sille, jolle asiakirja on tarkoitettu. Näin ollen komission sisäinen yksiköiden välinen kommunikointi ei enää olisi yhtä vapaata ja kattavaa kuin sen pitäisi olla, jotta voidaan laatia päätökset ja väitetiedoksiannot, joita yrityskeskittymiä koskeva valvontamenettely edellyttää.

98 Kantajan väitteet eivät mahdollista tämän analyysin kyseenalaistamista. Komissio ei nimittäin ainoastaan vetoa tarpeeseen turvata ajatustila, johon se viittaa yleisesti ja abstraktisti, vaan se tekee tämän asiakirjakohtaisesti ja konkreettisesti. Näin ollen tiettyjen asiakirjojen sisältämät tiedot on ilmaistu osittain. Tätä analyysiä ei

kyseenalaista myöskään ainoastaan se seikka, että kyseinen menettely on saatettu päätökseen, koska asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toinen alakohta on sovellettavissa myös päätöksen tekemisen jälkeen ja koska komissio selittää toisessa päätöksessään, että kyseessä olevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi häiritä sen arviota samankaltaisista yrityskeskittymistä, jotka ovat mahdollisia nyt kyseessä olevien keskittymään osallistuvien yritysten välillä tai samalla alalla.

99 Tältä osin on tärkeää todeta, että komissio osoittaa tämän toisessa päätöksessään viittaamalla asioihin samalla alalla tai samojen yritysten välillä sekä asioihin, jotka liittyvät yhteisen määräävän markkina-aseman käsitteeseen. Se viittaa erityisesti asiaan EMI/Time Warner, jossa se kieltäytyi asetuksen N:o 1049/2001 nojalla myöntämästä oikeutta saada tutustua väitetiedoksiantoon suojellakseen yksiköidensä neuvotteluja asiassa BMG/Sony, joka koski samaa toiminnan alaa.

100 On vielä todettava, että asian Airtours/First Choice johdosta laadittujen sisäisten asiakirjojen ja valmisteluasiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuva päätöksentekomenettelyn vakavan vaarantumisen riski on nyt esillä olevassa asiassa kohtuudella ennakoitavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. Siten, kuten komissio esittää toisessa päätöksessään, on todennäköistä olettaa, että tällaisia asiakirjoja voidaan käyttää – vaikka ne eivät välttämättä edusta komission lopullista kantaa – komission yksiköiden kantaan vaikuttamiseksi, vaikka tämän kannanmäärittelyn on oltava vapaata ja riippumatonta kaikista ulkopuolisista paineista, kun tutkitaan samankaltaisia asioita, jotka koskevat samaa toiminnan alaa tai samoja taloudellisia käsitteitä. Siten komissiolla on oltava mahdollisuus suojata yksiköidensä sisäisiä keskusteluja ja neuvotteluja silloin, kun se – kuten nyt esillä olevassa asiassa – on välttämätöntä, jotta voidaan turvata sen kyky hoitaa tehtäviään yrityskeskittymien valvontaa koskevissa asioissa.

101 Siten kantajan väite, jonka mukaan edellä mainittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen ei vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä, on hylättävä.

Päätöksentekomenettelylle kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomuksen sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuvan vahingon vakavuus

– Asianosaisten lausumat

102 Kantaja väittää, että kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomukseen ei voida soveltaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua poikkeusta, koska neuvonantajan toimivaltuuksien sanamuodon mukaan neuvonantaja kuului ajankohtana, jolloin hän laati kertomuksensa vuonna 1999, kilpailun pääosastoon ja toimi sen pääjohtajan alaisuudessa, jolle hänen oli raportoitava. Näin ollen kuulemismenettelystä vastaavien neuvonantajien riippumattomuus on täysin turvattu heidän toimivaltuuksien mukaisten toimiensa osalta, eikä heidän tarvitse pelätä, että heidän kertomuksiensa sisältämät tiedot ilmaistaan yleisölle.

103 Komissio toteaa, että kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan toimivaltuuksilla ei ole merkitystä silloin, kun komissio tekee päätöksen siitä, ilmaistaanko sellaisen asiakirjan, joka sisältää kyseisen neuvonantajan mielipiteen tietyssä asiassa, sisältämät tiedot yleisölle. Koska neuvonantaja esittää mielipiteensä aineellisista kysymyksistä sekä asiaan liittyvistä menettelyllisistä seikoista, hänen kertomuksensa on osa komission sisäisiä neuvotteluja ennen lopullisen päätöksen tekemistä.

– Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

104 Samalla tavalla kuin eri yksiköiden, jotka osallistuivat Airtours-päätöksen valmisteluun, laatimien muiden sisäisten asiakirjojen osalta (ks. edellä 94 kohta) komissiolla on perusteet katsoa, että kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomuksen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi nyt esillä olevassa asiassa vakavasti sen yrityskeskittymien valvontaan liittyvää päätöksentekomenettelyä.

105 Toisesta päätöksestä nimittäin ilmenee, että komissio ei perustele poikkeuksen soveltamista pelkästään sillä, että kyseessä oleva asiakirja sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitetun mielipiteen, vaan myös sillä, että kyseinen neuvonantaja esittää asiakirjassa mielipiteensä asian Airtours/First Choice osalta aineellisista kysymyksistä ja asiaan liittyvistä menettelyllisistä seikoista (toisen päätöksen II.7 kohta).

106 Komissio toteaa toisessa päätöksessään myös oikeutetusti, että kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan mielipiteenvapaus vaarantuisi, jos hänen olisi otettava huomioon mahdollisuus siitä, että hänen kertomuksensa sisältämät tiedot ilmaistaan yleisölle, ja ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti päätöksentekomenettelyä yrityskeskittymiä koskevissa asioissa, koska komissio ei voisi enää jatkossa nojautua kuulemismenettelystä vastaavien neuvonantajien riippumattomiin, vapaisiin ja kattaviin mielipiteisiin (toisen päätöksen II.7 kohta).

107 Näin ollen kantajan väite, jonka mukaan kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan kertomuksen sisältämien tietojen ilmaiseminen ei vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä, on hylättävä.

Päätöksentekomenettelylle muistion, jonka kilpailun pääosasto toimitti neuvoa-antavalle komitealle, sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuvan vahingon vakavuus

– Asianosaisten lausumat

108 Kantaja katsoo, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa ei voida soveltaa muistioon, jonka kilpailun pääosasto toimitti neuvoa-antavalle komitealle, koska komitea koostuu jäsenvaltioiden edustajista, joten sitä koskeva menettely ei ole ”osa asianomaisen toimielimen” neuvotteluja ja alustavia keskusteluja.

109 Komissio väittää, että tämä keskustelu on välttämätön vaihe lopullisen päätöksen valmistelussa, ja sen mukaan on siten katsottava, että se käydään osana sen keskusteluja.

– Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

110 Samalla tavalla kuin eri yksiköiden, jotka osallistuivat Airtours-päätöksen valmisteluun, laatimien muiden sisäisten asiakirjojen osalta (ks. edellä 94 kohta) komissiolla on perusteet katsoa, että muistion, jonka kilpailun pääosasto toimitti neuvoa-antavalle komitealle (asiakirja 7.7), sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle vahingoittaisi nyt esillä olevassa asiassa vakavasti sen yrityskeskittymien valvontaan liittyvää päätöksentekomenettelyä (toisen päätöksen II.4 kohta).

111 Kuten toisessa päätöksessä nimittäin todetaan, myös neuvoa-antavan komitean kuuleminen on osa sisäistä päätöksentekomenettelyä yrityskeskittymien valvontaa koskevissa asioissa. Vaikka neuvoa-antava komitea koostuu jäsenvaltioiden edustajista

ja se on siten tällä perusteella komissiosta erillinen taho, se seikka, että kyseiselle neuvoa-antavalle komitealle on toimitettava sisäisiä asiakirjoja asetuksen N:o 4064/89 19 artiklan nojalla, jotta komitea voi lausua asiasta sellaisen menettelyn mukaisesti, joka edellyttää sen osallistumista, antaa perusteen katsoa, että kyseessä olevat asiakirjat ovat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan soveltamisen edellyttämiä komission sisäisiä asiakirjoja.

112 Siten kantajan väite, jonka mukaan muistion, jonka kilpailun pääosasto toimitti neuvoa-antavalle komitealle, sisältämien tietojen ilmaiseminen ei vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä, on hylättävä.

Päätöksentekomenettelylle First Choice -yrityksessä käyntiin liittyvän asiakirja-aineiston muistion osan sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuvan vahingon vakavuus

– Asianosaisten lausumat

113 Kantaja katsoo, että kyseinen muistio ei voi olla asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ”sisäiseen käyttöön tarkoitettu mielipide”. Kantajan mukaan First Choicen esittämät suulliset huomautukset vastaavat kirjallisia huomautuksia, eikä ole olemassa mitään poliittista syytä estää oikeutta tutustua näihin huomautuksiin.

114 Komissio vastaa, että riidanalaisen muistion osat, joita ei annettu tutustuttavaksi, sisältävät kyseisen muistion laatineen virkamiehen henkilökohtaisia näkemyksiä.

– Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

115 Samalla tavalla kuin eri yksiköiden, jotka osallistuivat Airtours-päätöksen valmisteluun, laatimien muiden sisäisten asiakirjojen osalta (ks. edellä 94 kohta) komissiolla on perusteet katsoa, että First Choice -yrityksessä käyntiin liittyvän asiakirja-aineiston muistion osan (asiakirja 7.2) sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle vahingoittaisi nyt esillä olevassa asiassa vakavasti sen yrityskeskittymien valvontaan liittyvää päätöksentekomenettelyä (toisen päätöksen II.8.a kohta).

116 Toisesta päätöksestä nimittäin ilmenee, että komissio ei perustele poikkeuksen soveltamista pelkästään sillä, että kyseessä oleva asiakirja sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitetun mielipiteen, vaan myös sillä, että kyseinen asiakirja heijastaa tietyltä osin kilpailun pääosaston virkamiesten vaikutelmia vierailukäynnin aikana. Komissio on siten oikeutetusti katsonut, että tämä asiakirja sisältää kilpailun pääosaston sisäisiä, tutkintaa koskevia neuvotteluja ja että sen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti sen päätöksentekomenettelyä.

117 Siten kantajan väite, jonka mukaan First Choice -yrityksessä käyntiin liittyvän asiakirja-aineiston muistion tiettyjen osien sisältämien tietojen ilmaiseminen ei vahingoittaisi vakavasti komission päätöksentekomenettelyä, on hylättävä.

Ylivoimaisen yleisen edun olemassaolo

118 Siltä osin kuin kyse on ylivoimaisen yleisen edun olemassaolosta, joka oikeuttaisi mainittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen, jos se näytettäisiin toteen, on viitattava 38 ja 60–66 kohtaan edellä, koska kantaja vetoaa samoihin perusteluihin ensimmäisen päätöksen ja toisen päätöksen osalta.

119 Näin ollen on hylättävä kantajan väite, jonka mukaan on olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa sisäisten asiakirjojen, joita päätöksentekomenettelyn suojaan liittyvä poikkeus koskee, sisältämien tietojen ilmaisemisen.

Tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvä poikkeus

Asianosaisten lausumat

120 Kantaja väittää, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta ei voida soveltaa oikeudellisen yksikön vastausmuistioihin.

121 Komissio tarkentaa, että vaikka Airtours-päätös kumottiin, sen kyky hyötyä yksiköidensä mielipiteistä vaarantuisi riidanalaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen johdosta, koska komission jäsenten kollegio voi ohittaa nämä mielipiteet ja tehdä toisenlaisen päätöksen.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

122 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetään, että komissio kieltäytyy antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi ”tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon” suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

123 Oikeudellisen neuvonannon käsitteen on ymmärrettävä tarkoittavan sitä, että yleisen edun suoja voi olla esteenä komission oikeudellisen yksikön tuomioistuinkäsittelyjen yhteydessä tai myös missä tahansa muussa tarkoituksessa laatimien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemiselle.

124 Toisesta päätöksestä ilmenee nyt esillä olevassa asiassa, että komissio ei perustele poikkeuksen soveltamista pelkästään sillä, että kyseessä olevat asiakirjat ovat – sen jälkeen, kun ne on tutkittu asiakirjakohtaisesti – oikeudellisia neuvoja, vaan myös sillä, että oikeudellisen yksikön vastausmuistioiden sisältämien tietojen ilmaisemisen kautta yleisölle saatetaan toimittaa tietoja kilpailun pääosaston ja oikeudellisen yksikön välisten niiden sisäisten keskustelujen tilasta, jotka koskevat sen arvion laillisuutta, joka liittyy Airtours/First Choice -yrityskeskittymän soveltuvuuteen yhteismarkkinoille, mikä on seikka, joka sellaisenaan voi vaarantaa mahdolliset tulevat päätökset samojen keskittymään osallistuvien yritysten välillä tai samalla alalla (ks. edellä 22, 99 ja 100 kohta).

125 Kyseessä olevien muistioiden sisältämien tietojen ilmaisemisen hyväksyminen voi johtaa siihen, että oikeudellinen yksikkö toimii tulevaisuudessa pidättyväisesti ja varovaisesti, kun se laatii tällaisia muistioita, jottei se vaikuttaisi komission päätöksentekokykyyn asioissa, joihin oikeudellinen yksikkö osallistuu hallinnollisessa ominaisuudessa.

126 On vielä todettava, että oikeudellisen neuvonannon suojan vaarantumisen riski, josta säädetään asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa, on nyt esillä olevassa asiassa kohtuudella ennakoitavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. Edellä 124 kohdassa esitettyjen syiden lisäksi oikeudellisten neuvojen ilmaiseminen voi nimittäin asettaa komission vaikeaan 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 asiakirja-aineistosta, joka kuului sille hallinnollisen menettelyn aikana. On kuitenkin selvää, että riski näin syntyvästä ristiriidasta voi vaikuttaa huomattavasti toisaalta oikeudellisen yksikön mielipiteenvapauteen ja sen mahdollisuuteen puolustaa

tehokkaasti komission lopullista kantaa yhteisöjen tuomioistuimissa yhdenvertaisesti muiden, tuomioistuinmenettelyn eri osapuolten oikeudellisten edustajien kanssa, ja toisaalta sisäiseen päätöksentekomenettelyyn komissiossa, joka tekee päätökset kollegiona sille annetun erityisen tehtävän mukaisesti ja jolla on oltava vapaus omaksua oikeudellinen kanta, joka eroaa siitä, jonka sen oikeudellinen yksikkö alun perin omaksui.

127 Tätä analyysiä ei kyseenalaista se seikka, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi Airtours-päätöksen, jonka johdosta oikeudellisen yksikön vastausmuistiot laadittiin. Kyseessä olevalla poikkeuksella suojataan nimittäin lopullista päätöstä aikaisempaa vaihetta, ja näin pääsääntöisesti riippumatta siitä, pysyykö päätös voimassa vai kumotaanko se myöhemmin riita-asian yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimissa.

128 Näin ollen kantajan väite, jonka mukaan oikeudellisen yksikön vastausmuistioiden sisältämien tietojen ilmaiseminen ei vahingoittaisi oikeudellisen neuvonannon suojaa, on hylättävä.

129 Siltä osin kuin kyse on ylivoimaisen yleisen edun olemassaolosta, joka oikeuttaisi asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen, jos se näytettäisiin toteen, on viitattava 38 ja 60–66 kohtaan edellä. Näin ollen on hylättävä kantajan väite, jonka mukaan on olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa sisäisten asiakirjojen, joita oikeudellisen neuvonannon suojaan liittyvä poikkeus koskee, sisältämien tietojen ilmaisemisen.

Päätelmät toisen päätöksen osalta

130 Edellä esitetystä seuraa, että komissio ei tehnyt arviointivirhettä, kun se sovelsi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa tai 2 kohdan toista luetelmakohtaa sen tueksi, että se ei konkreettisen ja asiakirjakohtaisen tutkimisen perusteella ilmaise erilaisten sisäisten asiakirjojen ja oikeudellisten lausuntojen, joiden osalta on vedottu näihin poikkeuksiin, sisältämiä tietoja.

131 Johtopäätöksenä kanne on hylättävä siltä osin kuin se koskee toista päätöstä.

Oikeudenkäyntikulut

132 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan. Nyt esillä olevassa asiassa on määrättävä, että komissio korvaa kymmenesosan kantajan kuluista ja vastaa kymmenesosasta omia oikeudenkäyntikulujaan. Kantaja vastaa yhdeksästä kymmenesosasta omia oikeudenkäyntikulujaan, ja sen on korvattava yhdeksän kymmenesosaa komission oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN
OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kolmas jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Komission 5.9.2005 tekemä päätös (D(2005) 8461) kumotaan siltä osin kuin siinä evätään oikeus tutustua asiakirjaan, jonka otsikko on ”pöytäkirja asian M.1524, Airtours/First Choice, käsitelleen virkamiesryhmän jäsenen kanssa 24.6.2002 käydystä keskustelusta, joka koski Airtours-asiaa”.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) MyTravel Group plc vastaa yhdeksästä kymmenesosasta omia oikeudenkäyntikulujaan, ja sen on korvattava yhdeksän kymmenesosaa komissiolle aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.

4) Komissio vastaa kymmenesosasta omia oikeudenkäyntikulujaan, ja sen on korvattava kymmenesosa MyTravel Groupille aiheutuneista kuluista.

Azizi Cooke Labucka

Cremona Frimodt Nielsen

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä syyskuuta 2008.

E. Coulon J. Azizi

kirjaaja jaoston puheenjohtaja