JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
8 päivänä joulukuuta 2011 [1]

Asia C-477/10 PKomissiovastaan

Agrofert Holding

Valitus — Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin — Epääminen — Taloudellisten etujen suojaan perustuva poikkeus — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — 4 artiklan 2 ja 3 kohta — Keskittymien valvontamenettelyä koskevat asiakirjat — Asetus (EY) N:o 139/2004 — Jo päättyneet menettelyt

1. Euroopan komissio on tehnyt nyt käsiteltävän valituksen unionin yleisen tuomioistuimen asiassa Agrofert Holding vastaan komissio [2] 7.7.2010 antamasta tuomiosta, jolla on kumottu 13.2.2007 tehty komission päätös, jolla evättiin asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 [3] perusteella. Tarkemmin sanoen hakemus koski kaikkia yrityskeskittymien valvonnasta 20.1.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (sulautuma-asetus) [4] mukaisesti tutkitun keskittymän valvontaa koskevassa asiakirja-aineistossa olevia asiakirjoja.

2. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimella on siis tilaisuus täsmentää aivan erityisesti taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen ulottuvuutta nimenomaan Euroopan laajuisten yrityskeskittymien ennakkovalvontamenettelyn yhteydessä. Käsiteltäväksi saatetaan hyvin erityinen ja unionin tuomioistuimen tähänastisessa oikeuskäytännössä uusi kysymys toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevasta oikeudesta, joka taataan SEUT 15 artiklan 3 kohdassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artiklassa. [5]

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Asia T-111/07.

3 — EYVL L 145, s. 43.

4 — EUVL L 24, s. 1.

5 — Tämän asian merkitystä uutena osana oikeuskäytäntöä, jota alettiin kehittää asiassa C-139/07 P, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (Kok., s. I-5885) ja asiassa C-28/08 P, komissio v. Bavarian Lager (Kok., s. I-6055) 29.6.2010 annetuilla tuomioilla, ovat korostaneet esim. Idot, L., ”Le règlement nº 1049/2001 doit-il s'appliquer aux 'procédures concurrence'? – À propos des affaires Technische Glaswerke Ilmenau, Odile Jacob et Agrofert”, *Europe*, nro 10, lokakuu 2010, tutkimus nro 11 ja Goddin, G., ”Recent Judgments Regarding Transparency and Access to Documents in the Field of Competition Law: Where Does the Court of Justice of the EU Strike the Balance”, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2011, nide 2, nro 1, s. 10–23.

– –

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

4. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan nojalla sovelletaan seuraavia poikkeuksia:

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

a) sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee:

— yleistä turvallisuutta;

— puolustusta ja sotilasasioita;

— kansainvälisiä suhteita;

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

b) yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa.

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.

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

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

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

5. Asetuksen N:o 139/2004 johdanto-osan 34 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tehokkaan valvonnan varmistamiseksi yritysten olisi ilmoitettava ennakolta yhteisönlaajuisista keskittymistä sopimuksen tekemisen, julkisen osto- tai vaihtotarjouksen ilmoittamisen tai määräysvallan tuottavan osuuden hankkimisen jälkeen. Ilmoitus olisi voitava tehdä myös, jos keskittymään osallistuvat yritykset vakuuttavat komission aikomuksestaan tehdä ehdotettua keskittymää koskeva sopimus ja osoittavat komissiolle, esimerkiksi kaikkien kyseisten yritysten allekirjoittamalla periaatesopimuksella, yhteisymmärryspöytäkirjalla tai aiesopimuksella, että niiden suunnitelma kyseisen ehdotetun keskittymän osalta on riittävän konkreettinen, tai ne ovat ilmoittaneet julkisesti aikovansa tehdä osto- tai vaihtotarjouksen, jos suunniteltu sopimus tai osto- tai vaihtotarjous johtaisi yhteisönlaajuiseen keskittymään. Keskittymien toteuttamista olisi lykättävä, kunnes asiasta on tehty lopullinen komission päätös. Tästä lykkäämisvelvoitteesta olisi kuitenkin voitava tarvittaessa poiketa keskittymään osallistuvien yritysten pyynnöstä. Poikkeusluvasta päättäessään komission olisi otettava huomioon kaikki asiaankuuluvat tekijät, kuten keskittymään osallistuville yrityksille tai kolmansille aiheutuvan haitan luonne ja vakavuus sekä keskittymän kilpailulle aiheuttama uhka. Oikeusvarmuuden vuoksi keskittymistoimien pätevyys on kuitenkin suojattava tarpeellisessa määrin.”

6. Saman sulautuma-asetuksen johdanto-osan 38 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Keskittymien arvioimiseksi asianmukaisesti komissiolla olisi oltava oikeus vaatia kaikki tarvittavat tiedot ja toteuttaa kaikki tarvittavat tarkastukset kaikkialla yhteisössä. Tätä tarkoitusta varten ja kilpailun tehokkaan suojelun varmistamiseksi on tarpeen täydentää komission tutkintavaltuuksia. Komissiolle on erityisesti annettava valtuudet kuulla kaikkia henkilöitä, joilla voi olla hyödyllisiä tietoja, ja tallettaa kyseiset lausunnot.”

7. Sulautuma-asetuksen 11 artiklassa säädetään järjestelmästä, jota sovelletaan komission esittäessä tietopyyntöjä keskittymämenettelyssä.

8. Sulautuma-asetuksen 13 artiklassa säädetään komissiolle annetuista tarkastusvaltuuksista.

9. Sulautuma-asetuksen 14 ja 15 artiklassa säädetään yhteistyövelvoitteen laiminlyöntitapauksissa sovellettavasta sakkojärjestelmästä.

10. Asetuksen N:o 139/2004 17 artiklassa 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.

3. Mitä 1 ja 2 kohdassa säädetään, ei estä julkaisemasta yleiskatsauksia tai selvityksiä, jotka eivät sisällä yksittäisiä yrityksiä tai yritysten yhteenliittymiä koskevia tietoja.”

II Tosiseikat

11. Vaikka yksityiskohtaisemman kuvauksen saamiseksi viitataankin valituksenalaiseen tuomioon (1–30 kohta) sisältyvään selvitykseen tosiseikoista, on kuitenkin todettava, että komissio hyväksyi 20.4.2005 tekemällään päätöksellä tšekkiläisen Unipetrol-yhtiön siirtymisen osakeostojen kautta puolalaisen Polski Koncern Naftowy Orlen -yhtiön (jäljempänä PKN Orlen) määräysvaltaan.

12. Unipetrolin vähemmistöosakas Agrofert Holding (jäljempänä Agrofert) pyysi 28.6.2006 komissiolta asetuksen N:o 1049/2001 nojalla oikeutta saada tutustua kaikkiin julkaisemattomiin asiakirjoihin, jotka liittyivät ilmoitus- ja ennakkoilmoitusmenettelyyn, joka koskee PKN Orlenin suorittamaa Unipetrolin hankintaa.

13. Tämä hakemus hylättiin 2.8.2006 tehdyllä päätöksellä, sillä komissio katsoi, että hakemus oli yleisluonteinen ja asiassa voitiin soveltaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyjä poikkeuksia. Lisäksi päätöstä perusteltiin sillä, että osapuolilta peräisin olevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen olisi salassapitovelvollisuuden (SEUT 339 artikla sekä asetuksen N:o 139/2004 17 artiklan 1 ja 2 kohta) vastaista ja että asiakirjoihin tutustuminen osittain oli mahdotonta, ellei olisi osoitettu, että tietojen ilmaiseminen olisi ylivoimaisen yleisen edun vuoksi perusteltua.

14. Sen jälkeen, kun komissio oli vahvistanut kieltäytymisen 13.2.2007 tehdyllä päätöksellä, Agrofert nosti kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa päätöksen kumoamiseksi.

15. Unionin yleinen tuomioistuin tutki 7.7.2010 antamassaan tuomiossa suoraan kumoamiskanteen kolmannen kanneperusteen ja hyväksyi kumoamisvaatimuksen toteamalla olennaisilta osin, että vaikka kyseiset poikkeukset saattavat koskea asiakirjoja, komissio oli laiminlyönyt velvollisuutensa osoittaa konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, että kyseisillä asiakirjoilla voitaisiin tosiasiallisesti vahingoittaa poikkeuksilla suojattuja etuja.

III Valitus

16. Komissio esittää unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta tekemänsä valituksen tueksi kaksi valitusperustetta. Ensimmäinen niistä koskee sitä, että unionin yleinen tuomioistuin on ratkaissut Agrofertin kanteen ottamatta huomioon tiettyjä sulautuma-asetuksen säännöksiä. Toisena valitusperusteena on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdan eli niiden säännösten, joilla vahvistetaan poikkeukset, joihin voidaan vedota asiakirjoihin tutustumista koskevia hakemuksia vastaan, virheellinen tulkinta. Komissio vaatii tämän vuoksi unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion, ratkaisemaan lopullisesti valituksen kohteena olevat kysymykset ja velvoittamaan Agrofertin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Komissio väitti unionin yleisessä tuomioistuimessa, että erilaisia asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia voidaan soveltaa seuraaviin Agrofertin pyytämiin asiakirjakokonaisuuksiin:

— Komission, keskittymämenettelyn osapuolten ja kolmansien välillä vaihdetut asiakirjat. Niihin voidaan soveltaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa säädettyjä poikkeuksia, sillä tietojen ilmaiseminen ”vahingoittaisi – – tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen, mukaan lukien teollis- ja tekijänoikeudet, suojaa, [ja] tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa”.

— Oikeudelliset lausunnot. Komission mielestä oli sovellettava asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta, koska tietojen ilmaiseminen merkitsee vaaraa ”oikeudellisen neuvonannon” suojalle.

— Komission sisäiset asiakirjat, joita koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan poikkeus, jonka mukaan tällaisia asiakirjoja ei anneta tutustuttavaksi. [6]

18. Unionin yleisen tuomioistuimen lähtökohtana on se, että – toisin kuin komissio väittää – jokaista pyydettyä asiakirjaa on aina tutkittava yksityiskohtaisesti. Juuri tämä on loppujen lopuksi keskeinen asiakysymys, sillä unionin yleinen tuomioistuin katsoo edellä mainitun perusteella, että komission esittämiin syihin voidaan vedota tapauskohtaisesti tutustumista koskevan oikeuden epäämiseksi *kulloiseenkin* (tosiasiallisesti tutkittuun) asiakirjaan.

19. Komission mielestä unionin yleinen tuomioistuin ei ole tulkinnut oikein joitakin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohtaan sisältyviä poikkeuksia, kun otetaan huomioon käsiteltävän asian olosuhteet. Näitä ovat erityisesti poikkeukset, joilla estetään sellaisiin asiakirjoihin tutustuminen, ”joiden sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen - -, tuomioistuinkäsittelyn ja oikeudellisen neuvonannon [ja] tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista” (2 kohta). Sama koskee poikkeuksia, joilla estetään tutustuminen ”asiakirjaan, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut tai joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole tehnyt päätöstä [tai jos kyseessä on asiakirja, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja päätöksen tekemisen jälkeenkin], jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista” (3 kohta).

IV Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

20. Agrofertin väittämän mukaan valituksenalainen tuomio on perusteltu, ja samaa mieltä on Ruotsin kuningaskunta, jonka hallituksen mukaan se, että useisiin erityissääntelyihin sisältyy erilaisia asiakirjoihin tutustumista koskevia sääntöjä, ei voi merkitä sitä, että kyseiset säännöt olisivat poikkeuksia, jotka asetetaan etusijalle niihin poikkeuksiin nähden, joista säädetään nimenomaisesti asetuksessa N:o 1049/2001, joka muutoin olisi merkityksetön. Myös Tanskan kuningaskunta on suullisessa käsittelyssä väittänyt, että koska avoimuus on yleinen periaate ja tietyt poikkeukset sallitaan, ne eivät missään tapauksessa saa sisältää tiettyjä alueita kokonaisuudessaan siten, että ne jäisivät kokonaan kyseisen periaatteen soveltamisalan ulkopuolelle.

21. PKN Orlen puolestaan tukee komission valitusta ja toteaa, että sen yhteistyö keskittymämenettelyssä perustui luottamukseen siitä, että toimitettujen asiakirjojen sisältämät tiedot ovat asetuksen N:o 139/2004 perusteella luottamuksellisia.

22. Istunnossa, joka pidettiin 8.9.2011 ja johon osallistuivat Agrofertin, PKN Orlenin, Tanskan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja komission asiamiehet tai edustajat, toistettiin olennaisilta osin tässä tiivistetysti esitetyt väitteet.

V Arviointi

A *Alustava huomautus*

23. Huomautettakoon aluksi, että komission alkuperäinen päätös, jolla hyväksyttiin asetuksen N:o 139/2004 perusteella se, että PKN Orlen hankki määräysvallan Unipetrolissa, tehtiin ilman, että Unipetrolin vähemmistöosakas Agrofert olisi pyrkinyt asianosaisena osallistumaan yrityskeskittymän valvontamenettelyyn. Ensimmäisessä oikeusasteessa käydyn oikeudenkäynnin aikana esitetyistä

6 — Merkityksellisiä olivat seuraavat sisäiset asiakirjat: yksiköiden välinen keskustelumuistio, joka sisälsi tiedoksiantoa koskevan päätösluonnoksen (asiakirja nro 2), oikeudellisen yksikön antama vastaus edellä mainittuun muistioon (asiakirja nro 3), toimivaltaisen yksikön ja oikeudellisen yksikön välinen sähköpostikirjeenvaihto kyseisestä luonnoksesta (asiakirja nro 4) ja muiden asianomaisten yksiköiden vastaukset mainittuun keskustelumuistioon (asiakirja nro 5).

tosiseikoista voidaan päätellä, että kun lupamenettely oli päättynyt, Agrofert pyrki saamaan oikeuden tutustua tiettyihin menettelyn asiakirjoihin käyttääkseen niitä välimiesmenettelyssä, joka oli tarkoitus panna vireille PKN Orlenia vastaan kansallisella tasolla, sopimussakkoja koskevien vaatimusten perusteleminseksi vetoamalla väitettyyn vilpilliseen kilpailuun Tšekin tasavallassa. Mikään edellä mainituista seikoista ei kuitenkaan oikeuta siirtämään riidan kohdetta asiayhteydestä, joka koskee yleistä oikeutta tutustua unionin asiakirjoihin, yrityskeskittymien valvontamenettelyjen alueelle.

24. Toisin siis kuin edellä mainitussa asiassa Technische Glaswerk Ilmenau ja asiassa MyTravel,[7] komission epäämiä asiakirjoja nyt pyytävä taho on ”kolmas”, jonka intressi ei perustu, kuten ensimmäiseksi mainitussa asiassa, sitä koskevan valtiontuen määrittelemiseen tai, kuten jälkimmäisessä tapauksessa, komission tarkastelun kohteena olevan yrityskeskittymän kohtaloon. Agrofertin tavoitteena ei näet ole päästä tutustumaan asiakirjoihin, jotta se voisi kyseenalaistaa keskittymämenettelyn säännönmukaisuuden tai sen tuloksen, vaan sen tavoitteena on aloittaa täysin erilainen menettely PKN Orlenia vastaan.

25. Tämä tarkoittaa sitä, että Agrofertin intressi varsinaisen keskittymämenettelyn ”sisäisissä toimissa” on vain välineellinen suhteessa sen ensisijaisen intressin ytimeen, joka on siis PKN Orlenin liiketaloudellinen toiminta.

26. Nyt käsiteltävässä asiassa on näin ollen ennen kaikkea kyse pikemminkin avoimuudesta kuin keskittymistä, koska asetukseen N:o 1049/2001 vetoaa ensi arviolta henkilö, joka ei pyri tutustumaan asiakirjoihin osapuolena, jota keskittymämenettely koskee, vaan asetuksen N:o 1049/2001 nojalla siihen oikeutettuna henkilönä. Asia on siis pyrittävä ratkaisemaan ensisijaisesti asetuksen N:o 1049/2001 valossa.

27. Edellä esitetyn perusteella alan käsitellä toista ja viimeistä valitusperustetta.

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

28. Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan asetuksen ”tarkoituksena on antaa yleisön oikeudelle tutustua asiakirjoihin mahdollisimman täysimääräinen vaikutus ja määritellä sitä koskevat yleiset periaatteet ja rajoitukset EY 255 artiklan 2 kohdan mukaisesti”.[8] Kuten asetuksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, asetuksella pyritään panemaan täytäntöön SEU 1 artiklan ilmaisu siitä, että ”sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia”.[9]

29. Tällä ”avoimuuden periaatteella” voidaan mainitun asetuksen johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan ”parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin, ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa”. Avoimuus ”vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään EU-sopimuksen 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa”.[10]

30. Asetuksen N:o 1049/2001 päätavoite on antanut aihetta erityissäännöksiin. Näin ollen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”jokaisella unionin kansalaisella – – on oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin tässä asetuksessa määriteltyjen periaatteiden, edellytysten ja rajoitusten mukaisesti”. Artiklan 3 kohdan mukaan asetusta ”sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla”.

7 — Asia C-506/08 P, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6237).

8 — Nykyään SEUT 15 artikla.

9 — Ks. em. asia Ruotsi v. MyTravel ja komissio, 72 kohta.

10 — Em. asiassa komissio v. Bavarian Lager esiin tuotu näkökohta, tuomion 54 kohta.

31. Vaikka oikeus tutustua asiakirjoihin on yleinen periaate, asetuksessa N:o 1049/2001 mainitaan poikkeukset, jotka asetuksen hengen mukaisesti ovat ainoita mahdollisia. Siltä osin kuin kyseisen asetuksen tavoitteena on ”määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat oikeutta tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin” (1 artiklan a alakohta), sen 4 artiklassa säädetään nimenomaisesti poikkeuksista, joihin tätä lähtökohtaisesti yleisesti sovellettavaa oikeutta vastaan voidaan vedota.

32. Poikkeuksien sisältöä tutkittaessa käy selvästi ilmi, että ne perustuvat varsin moniin näkökohtiin. Osa niistä liittyy suoraan tiettyihin perusoikeuksiin (yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suoja – 4 artiklan 1 kohdan b alakohta), jotka sisältyvät nykyään perusoikeuskirjaan. Mainittakoon ohimennen, että sääntöjen ja poikkeusten väliseen dynamiikkaan perustuvia tulkintaperusteita on vaikea soveltaa niihin. Sitä vastoin juuri sen vuoksi, että poikkeuksia on viime kädessä tarkoitus soveltaa niihin edellytyksiin, joiden täyttyessä asiakirjoihin on mahdollista tutustua ja joista säädetään asetuksessa, joka sulautuma-asetuksen tavoin mahdollistaa sen, että komissio saa yritysten oikeuksiin ja etuihin liittyviä hyvin arkaluonteisia asiakirjoja, kyseisiä edellytyksiä ei tulkita suppeasti, vaan tulkinnan on oltava riittävän laajaa oikeuksien ja etujen suojaamiseksi asianmukaisesti.

33. Toisissa tapauksissa (sotilaalliset, institutionaaliset ja talouspoliittiset kysymykset – 4 artiklan 1 kohdan a alakohta) poikkeukset koskevat strategisia, elintärkeitä tai joka tapauksessa poliittisen yhteisön elämän kannalta kiistatta merkityksellisiä etuja. Mikään tähän mennessä mainituista tilanteista ei koske nyt käsiteltävää asiaa.

34. Joissakin tapauksissa poikkeukset koskevat tavoitteita, joilla on unionille merkittävää intressiä ja joita ovat esimerkiksi tarkastustoimien takaaminen.

35. Poikkeukset voivat myös koskea, kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa on erityisen merkityksellistä, taloudellisten etujen suojaa (4 artiklan 2 kohta). Merkittävin poikkeus, johon tässä tapauksessa vedotaan, koskee mielestäni taloudellisten etujen suojaa, josta unionin tuomioistuimella ei ole ollut vielä tilaisuutta esittää kantaansa yksityiskohtaisesti. Juuri tähän poikkeukseen on siis keskityttävä tätä ratkaisuehdotusta laadittaessa.

36. Näin ollen tarkastelen erikseen taloudellisten etujen suojaan perustuvaa poikkeusta.

1. Taloudellisten etujen suojaan perustuva poikkeus yrityksiltä keskittymien valvontamenettelyssä saatujen asiakirjojen tapauksessa

37. Haluan aluksi tuoda esille, että asetuksessa N:o 1049/2001 säädetään jo taloudellisten etujen jonkin verran paremmasta suojaamisesta, koska sen lisäksi, että asiakirjaan tutustumista koskeva oikeus voidaan evätä tämän syyn vuoksi (4 artiklan 2 kohta), siinä säädetään, että poikkeuksellisesti on mahdollista, että taloudellisten etujen suojaa voidaan soveltaa yli sen 30 vuoden ajanjakson, josta säädetään asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa.[11]

38. Haluan näin ollen heti huomauttaa, että tässä tapauksessa taloudellisten etujen suojaa koskevaan tavoitteeseen perustuvalla poikkeuksella on myös omia erityispiirteitään, kun on kyse osana yrityskeskittymien ennakkovalvontamenettelyä (lupamenettelyä) tai sen yhteydessä yrityksiltä saaduista asiakirjoista. Tässä mielessä voidaan sanoa, että kyseinen seikka määrittää ratkaisevasti tässä käsiteltävää poikkeusta. Toisin sanoen tapa, jolla asetuksessa N:o 139/2004 käsitellään komission toimia, on asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyn poikkeuksen soveltamisalan oikean tulkinnan kannalta välttämätön väline. Näin ollen on tarkoituksenmukaista kiinnittää jatkossa huomiota komission toimivallan merkitykseen, sille tätä tarkoitusta varten annettuihin valtuuksiin ja lopulta takeisiin, jotka kyseisten valtuuksien käyttö väistämättä antaa niille, joita valtuudet koskevat.

11 — Taloudellisten etujen lisäksi määräystä sovelletaan ainoastaan yksityisyyden suojaan ja ”arkaluonteisiin asiakirjoihin”.

a) Komissiolle annetun toimivallan merkitys keskittymämenettelyssä

39. Sulautuma-asetuksen tavoitteena on ensinnäkin nykyisen SEUT 103 artiklan muodostamaan oikeusperustaan perustuvan toimivallan merkityksen osalta ennen kaikkea ottaa käyttöön ”erityinen oikeudellinen väline, jolla kaikkia keskittymiä voitaisiin tehokkaasti valvoa niillä yhteisössä esiintyvän kilpailun rakenteeseen olevien vaikutusten kannalta ja joka olisi ainoa tällaisiin keskittymiin sovellettava väline” (johdanto-osan kuudes perustelukappale).

40. On selvää, että yritysten uudelleenjärjestelyjä sinänsä ”on pidettävä myönteisinä siltä osin kuin ne sopivat tehokkaan kilpailun vaatimuksiin ja niillä voidaan edistää Euroopan teollisuuden kilpailukykyä, parantaa kasvun edellytyksiä ja nostaa elintasoa yhteisössä” (johdanto-osan neljäs perustelukappale).

41. On siis yksinomaan ”varmistettava, että uudelleenjärjestelyt eivät aiheuta pysyvää vahinkoa kilpailulle”, mikä edellyttää antamaan säännöksiä ”keskittymistä, jotka saattavat olennaisesti estää tehokasta kilpailua yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla” (johdanto-osan viides perustelukappale).

42. Tällaisen tuloksen varmistavan valvonnan on siis oltava siinä mielessä valikoivaa, että vaikka sillä taataan kilpailun tehokkuus sellaisten keskittymien osalta, jotka vahingoittavat kilpailua, sillä ei kuitenkaan tehdä myöskään vähemmän houkutteleviksi kilpailua edistäviä keskittymiä. Tavoitteena on viime kädessä vain estää keskittymät, jotka eivät soveltuisi yhteismarkkinoille (asetuksen N:o 139/2004 2 artikla).[12]

b) Komission valvontavaltuudet keskittymämenettelyssä

43. Komission valtuuksista on todettava, että kyseinen valvonta on mahdollista vain, jos komissiolle annetaan laajat valtuudet saada tietoa yrityksiltä ja suorittaa tarkastuksia (johdanto-osan 34 ja 38 perustelukappale). On kuitenkin myös huolehdittava siitä, ettei valtuuksien käyttö muutu niin kärkeväksi valvonnaksi, että se olisi omiaan tekemään vähemmän houkutteleviksi toimet, jotka saattaisivat edistää dynaamista kilpailua.

44. Komissiolle annettujen valtuuksien käytössä ei saa missään tapauksessa laiminlyödä avoimuusperiaatetta, jonka mukaan ”kaikki komission päätökset, jotka eivät ole luonteeltaan puhtaasti menettelyyn liittyviä, on julkistettava laajalti” (johdanto-osan 42 perustelukappale). Vaikka samassa johdanto-osan 42 perustelukappaleessa myönnetään, että ”keskittymään osallistuvien yritysten puolustautumisoikeudet ja erityisesti tiedonsaantioikeus” on säilytettävä, siinä myös korostetaan, että ”on välttämätöntä suojella liikesalaisuuksia” ja että ”olisi varmistettava, että tietojenvaihto verkoston sisällä[13] ja kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa on suojattua”.

45. Sulautuma-asetuksessa säädetään näiden yleisten periaatteiden nojalla yrityskeskittymien valvontajärjestelmästä, jonka mukaan komission on arvioitava kaikkia yhteisön laajuisia keskittymiä sen määrittämiseksi ”soveltuvatko keskittymät – – yhteismarkkinoille” (2 artiklan 1 kohta) ottamalla huomioon tätä tarkoitusta varten ”a) tarpeen ylläpitää ja kehittää tehokasta kilpailua yhteismarkkinoilla muun muassa kaikkien kyseessä olevien markkinoiden rakenteen sekä yhteisön alueelta ja sen ulkopuolelta olevien yritysten todellisen ja mahdollisen kilpailun kannalta” sekä ”b) keskittymään osallistuvien yritysten aseman markkinoilla ja niiden taloudellisen ja rahoituksellisen vahvuuden, tavarantoimittajien ja käyttäjien käytettävissä olevat valintamahdollisuudet, heidän pääsynsä hankinta- ja toimitusmarkkinoille, oikeudelliset ja muut markkinoillepääsyn esteet, asianomaisten tavaroiden tai palvelujen tarjonnan ja kysynnän kehityksen, väli- ja loppukäyttäjien edut sekä kehityksen teknisessä ja taloudellisessa edistyksessä, jos se on kuluttajille eduksi eikä estä kilpailua” (2 artiklan 1 kohta).

12 — Ks. keskittymien aineellisesta arvioinnista yhteismarkkinoille soveltuvuuden kannalta Bellamy ja Child, *European Community Law of Competition*, 6. painos, Oxford University Press, 2008, 8.183 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

13 — Kyse on komission ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten muodostamasta ”julkisten viranomaisten verkostosta”, joka ”soveltaa yhteisön kilpailusääntöjä tiiviissä yhteistyössä ja hyödyntää tehokkaita tietojenvaihto- ja kuulemisjärjestelyjä pyrkien varmistamaan, että asian käsittelystä vastaa siihen parhaiten soveltuva viranomainen” (sulautuma-asetuksen johdanto-osan 14 perustelukappale).

46. Komissio voi keskittymän soveltuvuutta yhteismarkkinoille koskevan toteamuksen kannalta ratkaisevan arvioinnin tekemiseksi pyytää asianomaisilta henkilöiltä, yrityksiltä ja yhdistyksiltä ”kaikki tarvittavat tiedot” (11 artiklan 1 kohta) ja kehottaa jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia tekemään ”tarkastukset, joita komissio pitää tarpeellisina” (12 artiklan 1 kohta) tai tehdä ne itse, ja sulautuma-asetuksen 13 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komission virkamiehillä ”on toimivalta – – b) tutkia kirjanpitoa ja muita liikeasiakirjoja – – c) ottaa tai saada missä tahansa muodossa jäljennöksiä tai otteita kirjanpidosta tai asiakirjoista – – [ja] e) pyytää kaikilta yrityksen tai yritysten yhteenliittymän edustajilta tai henkilöstön jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista tai asiakirjoista ja kirjata saamansa vastaukset”.

47. Sen varmistamiseksi, että yritykset tekevät yhteistyötä komission kanssa, sulautuma-asetuksen 14 ja 15 artiklassa säädetään sakkojen ja uhkasakkojen määräämisestä yrityksille, jotka kieltäytyvät suostumasta tarkastukseen tai antamasta tietoa tai jotka antavat väärää tai harhaanjohtavaa tietoa.

c) Tarkastusvaltuuksien käytön takaaminen

48. On helppo havaita, että edellä kuvatut komission valtuudet muodostavat sellaisten toimivaltuuksien kokonaisuuden, jotka voidaan luokitella poikkeuksellisiksi ja joiden vuoksi asianomaiset yritykset joutuvat erittäin tukalaan tilanteeseen, sillä niihin voidaan tehdä avoimesti niiden hallinnointia koskevien sisäisten toimien tarkastuksia, joita ne eivät voi välttää joutumatta raskaaseen vastuuseen. Tässä on aiheellista korostaa, kuten komissio tähdentää, että – toisin kuin julkisissa hankintamenettelyissä – keskittymissä asianomaisilla yrityksillä ei ole vapautta valita, noudattavatko ne säädettyjä menettelyjä, vaan ne voidaan pakottaa noudattamaan niitä jopa vastoin niiden tahtoa.

49. Tähän on tarpeen lisätä, että – toisin kuin kilpailua rajoittavien menettelytapojen jälkikäteisvalvonnassa – tässä tapauksessa on kyse ennakkovalvontamenettelystä, jota käytetään siis ilman, että sitä perustellaan aikaisemmalla väitetysti lainvastaisella toiminnalla.

50. Tarkastusvaltuudet, jotka ovat näin laajat ja joista koituu tällaisia seurauksia, voidaan hyväksyä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömät komission tavoitteleman laillisen päämäärän saavuttamiseksi. Näin ollen yrityksiltä saatua tietoa on voitava käyttää ainoastaan siihen, että tarkasteltavasta keskittymästä tehdään asianmukainen arviointi, jossa perimmäisenä tavoitteena on vain määrittää, soveltuuko keskittymä yhteismarkkinoille. Yhtäältä saadun tiedon ja toisaalta tavoitteen, jonka saavuttamisella perustellaan yritysten velvollisuutta toimittaa kaikki pyydetty tieto, välisen yhteyden on oltava erottamaton. Muussa tapauksessa yritykset velvoitettaisiin avoimuuteen, joka saattaisi vaarantaa niiden selviytymisen kilpailevan taloudellisen toiminnan harjoittajina, eikä kielteistä vaikutusta yksityisyyteen voitaisi tällöin välttää, koska kyseistä käsitettä voidaan soveltaa oikeushenkilöiden kaupallisiin toimiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa koskevan oikeuskäytännön mukaisesti. [14]

51. Tämä kanta käy ilmi luonnollisesti myös sulautuma-asetuksesta, jonka 17 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”tietoja, jotka on saatu sovellettaessa tätä asetusta, saa käyttää vain asianomaisen pyynnön, tutkimuksen tai kuulemisen tarkoituksiin”.

52. Saman 17 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”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”, mikä 17 artiklan 3 kohdan mukaisesti ”ei estä julkaisemasta yleiskatsauksia tai selvityksiä, jotka eivät sisällä yksittäisiä yrityksiä tai yritysten yhteenliittymiä koskevia tietoja”.

14 — Ks. mm. asia Amann v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.2.2000, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, 65 kohta.

53. Komission saama tieto liittyy siis läheisesti yrityskeskittymän arviointia koskeviin päämääriin, ja tietojen ilmaisemista koskee pidättymisen periaate.

54. Sulautuma-asetuksen 17 artiklan 1 kohtaa voidaan nähdäkseni pitää tietyssä määrin tarpeettomana, sillä sama harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kielto on jo itsessään riittävä sen ymmärtämiseksi, että tällä tavalla saatua tietoa voidaan käyttää vain sen saamisen oikeuttavaan tarkoitukseen eikä palvelemaan muita tarkoitusperiä. [15] Jos kaikkia eroja ei oteta huomioon, tuomioistuimen määräyksestä tapahtuva viestinnän salakuuntelu tietystä rikkomuksesta syyttämisessä voi tässä yhteydessä olla hyvin valaiseva.

55. Edellä mainitun valossa voin jo vastata komission väitteisiin, joiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt virheen edellyttäessään, että tutustumista koskevan oikeuden epääminen kaikkiin niihin asiakirjoihin, joiden sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi vahingoittaa PKN Orlenin taloudellisia etuja, oli perusteltava asiakirjakohtaisesti.

2. Taloudellisten etujen suojaan perustuvan poikkeuksen perusteleminen

56. Useista unionin tuomioistuimen nyt merkityksellisellä alalla antamista tuomioista ilmenee jo sellainen olemassa oleva oikeuskäytännön runko, joka koskee asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden alalla tehtäviä poikkeuksia ja kysymystä siitä, ovatko poikkeukset perusteltuja. [16]

57. Tässä on ensinnäkin merkityksellinen se unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka nojalla hyväksytään tiettyjä asiakirjaluokkia koskevat *yleiset olettamat*. [17] Tämä koskee erityisesti asiakirjoja, joihin tutustuminen edellyttää sen menettelyn vuoksi, johon ne perustuvat, erityisjärjestelmää. Tällaisen järjestelmän olemassaolon vuoksi voidaan olettaa, että kyseisten asiakirjojen sisällön ilmaiseminen voisi lähtökohtaisesti vahingoittaa tavoitetta, johon menettelyllä pyritään. Unionin tuomioistuin on erityisesti lausunut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Technische Glaswerk Ilmenau annetun tuomion 55–61 kohdassa, että tällainen yleinen olettama voi perustua valtiontukien valvontamenettelyjä koskevaan lainsäädäntöön. [18]

58. Koska kyseisellä lainsäädännöllä annetaan ainoastaan tuen myöntämisestä vastaavalle jäsenvaltiolle oikeus tutustua hallintomenettelyn asiakirja-aineistoon sisältyviin asiakirjoihin, unionin tuomioistuin on päätellyt, että kyseinen seikka on otettava huomioon ”asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta tulkittaessa”, sillä jos muut asianomaiset kuin jäsenvaltio ”voisivat asetuksen N:o 1049/2001 perusteella saada oikeuden tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin, valtiontukien valvontamenettelyjärjestelmä vaarantuisi”. [19]

15 — Toimenpiteessä on käytetty harkintavaltaa väärin, jos ”toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi” (asia C-310/04, Espanja v. neuvosto, tuomio 7.9.2006, Kok., s. I-7285, 69 kohta). Tilanne on nähdäkseni sama, jos toimenpide toteutetaan laillisesti tietyn päämäärän saavuttamiseksi mutta sitä käytetään myöhemmin toisen, ehkä sellaisen niin ikään laillisen päämäärän saavuttamiseen, jonka laillisuutta perustellaan kuitenkin toisella tavoin.

16 — Ks. tähän alaan liittyvää unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä koskevasta esityksestä esim. Guichot, E., *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2011.

17 — Em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 50 kohta; em. asia komissio v. Technische Glaswerk Ilmenau, tuomion 54 kohta ja yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010 (Kok., s. I-8533, 74 kohta).

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

19 — Em. asia komissio v. Technische Glaswerk Ilmenau, tuomion 58 kohta. Toisella otsikolla (oikeus tutustua asiakirjoihin asetuksen (EY) N:o 1049/2001 nojalla) päästäisiin käytännössä samaan tavoitteeseen kuin erityisellä otsikolla (rajallinen oikeus tutustua asiakirjoihin asetuksen N:o 659/1999 nojalla), jolla oikeus tutustua asiakirjoihin annetaan vain yhdelle nimenomaiselle asianomaiselle (tuesta vastaavalle jäsenvaltiolle). Tämä tulos olisi koko unionin lainsäädäntöjärjestelmän johdonmukaisuuden vastainen ja merkitsisi myös sen huomiotta jättämistä, että asetuksen N:o 1049/2001 taustalla oleva avoimuuden periaate ilmenee juuri ”tapauksissa – – yhteisön toimielimet toimivat lainsäätäjänä”, kun taas ”valtiontukien valvontamenettelyihin liittyvät – – asiakirjat liittyvät sellaisiin hallinnollisiin toimintoihin, jotka on EY 88 artiklalla erityisesti annettu kyseisten toimielinten hoidettaviksi” (em. asia komissio v. Technische Glaswerk Ilmenau, 60 kohta).

59. Samankaltainen yleinen olettama on hyväksytty myös – samalla perusteella ja samoin seurauksin kuin asetusta N:o 1049/2001 tulkittaessa – unionin tuomioistuimelle oikeudenkäynneissä esitetyistä oikeudenkäyntiasiakirjoista. [20]

60. Kyse ei ole missään tapauksessa ehdottomasta olettamasta, sillä ”tällä yleisellä olettamalla ei suljeta pois asianomaisten” (toisin sanoen niiden, joilla ei ole oikeutta tutustua asiakirjoihin valvontamenettelyssä) ”oikeutta osoittaa, että tietty asiakirja – – ei kuulu kyseisen olettaman alaan tai että on olemassa sellainen ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa ilmaisemaan kyseisen asiakirjan sisältämät tiedot”. [21]

61. Olettamalla ei siis suoraan suljeta pois oikeutta tutustua olettamassa tarkoitettuun asiakirjaan. Olettamalla toimielimelle annetaan yksinkertaisesti mahdollisuus evätä oikeus tutustua asiakirjaan kyseistä asiakirjatyyppiä varten luodusta erityisjärjestelmästä johtuvien periaatteellisten syiden vuoksi. Olettamalla nostetaan niiden perustelujen tasoa, joita vaaditaan asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen esittämiseksi, ja tämän hakemuksen on perustuttava ylivoimaiseen yleiseen etuun eikä vain yksityiseen etuun.

62. Se, että asiakirjan voidaan katsoa kuuluvan olettaman piiriin kuuluvaan asiakirjaluokkaan, edellyttää joka tapauksessa myös erityisperustelua. Unionin tuomioistuimen mukaan toimielimen ”tehtävänä on – – tarkastaa jokaisessa tapauksessa, voidaanko tietyntyyppisiin asiakirjoihin tavallisesti sovellettavissa olevia yleisluonteisia toteamuksia tosiasiassa soveltaa tiettyyn asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty”. [22] On siis selvitettävä, kuuluuko kyseinen asiakirja tosiasiassa niiden asiakirjojen yleiseen luokkaan, joita yleinen olettama koskee. Nyt käsiteltävässä asiassa on siis merkitystä sillä, onko kyse asiakirjasta, joka sisältyy sellaiseen asiakirja-aineistoon, johon tutustumisesta on annettu erityissääntöjä erityissäännöstöjen nojalla.

63. Tätä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä voidaan mielestäni täysin soveltaa taloudellisten etujen suojaan perustuvaan poikkeukseen joka tapauksessa keskittymämenettelyissä toimitettuja asiakirjoja koskevassa konkreettisessa tapauksessa. [23]

64. Kuten asetuksessa N:o 659/1999 säädetään valtiontukien alalla, asetuksessa N:o 139/2004 otetaan käyttöön yrityskeskittymien alalla hallinnollinen valvontamenettely, jolla pyritään saavuttamaan unionin kannalta olennaisen tärkeä tavoite eli kilpailun takaaminen sisämarkkinoilla.

65. Molempien asetusten oikeudellinen perusta on SEUT:n kolmannen osan VII osaston (Kilpailua, verotusta ja lainsäädännön lähentämistä koskevat yhteiset säännöt) 1 luku (Kilpailusäännöt), jossa tuodaan esille, että asetusten yhteinen tarkoitus, joka on myös asetuksen N:o 1/2003 [24] tarkoitus, on edistää jonkin Euroopan unionin olemassaolon perustana olevan päämäärän saavuttamista, sillä on muistettava, että unioni perustuu SEU 2 artiklassa julistettuihin arvoihin, mutta unionia sitovat myös SEU 3 artiklassa luetellut päämäärät ja tavoitteet, joista tässä tapauksessa ovat merkityksellisiä erityisesti sisämarkkinoiden toteuttaminen ja ”Euroopan kestävä kehitys, jonka perustana ovat – –

20 — Em. yhdistetyt asiat Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomion 94–100 kohta. Unionin tuomioistuimen päämääränä on viime kädessä kaikissa näissä tapauksissa säilyttää tasapaino, jota unionin lainsäätäjä tavoitteli saattaessaan voimaan asetusta N:o 1049/2001 ja kaikkia muita asetuksia, joilla säännellään käytännössä oikeutta tutustua hallintomenettelyn asiakirja-aineistoon sisältyviin asiakirjoihin. Toisena esimerkkinä tästä unionin tuomioistuimen pyrkimyksestä on em. asiassa komissio v. Bavarian Lager annettu ratkaisu, jossa unionin tuomioistuin peräänkuulutti asetuksen N:o 1049/2001 ja yksilöiden suojelusta yhteisön toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 (EYVL 2001, L 8, s. 1) säännösten tasapainoista tulkintaa.

21 — Em. asia komissio v. Technische Glaswerk Ilmenau, tuomion 62 kohta.

22 — Em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 50 kohta.

23 — Ks. tästä mm. em. Goddin, G., s. 22 ja 23 ja em. Idot, L., eri kohtia.

24 — Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettu neuvoston asetus (EUVL 2003, L 1, s. 1). Asetuksessa säädetystä menettelystä ks. Wils, W. P. J., ”EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights”, julkaisussa *Concurrences*, toukokuu 2011, ja julkaisussa *World Competition*, nide 34, nro 2, kesäkuu 2011. Kirjoitus on saatavilla internetosoitteessa http://ssrn.com/author=456087.

erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous – –” (SEU 3 artiklan 3 kohta). Näihin tavoitteisiin pääsyn varmistamiseksi SEUT 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa unionille annetaan yksinomainen toimivalta asioissa, jotka koskevat ”sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistamista”, ja sulautuma-asetuksesta muodostuva oikeudellinen väline on laadittu juuri sitä varten, että keskittymiä voidaan valvoa tehokkaasti kilpailun näkökulmasta.

66. Syitä, joilla valtiontukien tapauksessa voidaan perustella asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa tarkoitettujen poikkeusten täydentämistä asetuksessa N:o 659/1999 säädetyillä erityisedellytyksillä, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin, voidaan näin ollen soveltaa myös sulautuma-asetukseen, jonka sisältämät asiakirjoihin tutustumista koskevat edellytykset on otettava huomioon myös mainitun säännöksen sisältöä määritettäessä.

67. Taloudellisten etujen suojaaminen asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyn, asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen sovellettavan poikkeuksen perustana on käsittääkseni siis ymmärrettävä sulautuma-asetuksen valossa hyväksymällä se yleinen olettama, jonka mukaan niiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen, jotka yritys toimittaa komissiolle keskittymämenettelyn aikana, voi vahingoittaa sen taloudellisia etuja.

68. Olettama on laajennettava koskemaan kaikkia kyseisen menettelyn aikana toimitettuja asiakirjoja, jos on mahdollista, että ne sisältävät menettelyyn osallistuvan yrityksen toiminnan ja taloudellisten etujen kannalta arkaluonteista tietoa. Tämä koskee luonnollisesti vain sitä osaa asiakirjoja, joiden osalta tilanne on tällainen.

69. Komissio on siis oikeassa väittäessään, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti taloudellisten etujen suojaa koskevaa poikkeusta.

3. Muut poikkeukset

70. Oikeudellisten lausuntojen sisältämien tietojen paljastamisesta unionin tuomioistuin on ensinnäkin todennut, että asetuksessa N:o 1049/2001 ”asetetaan lähtökohtaisesti velvollisuus ilmaista neuvoston oikeudellisen yksikön lainsäädäntömenettelyitä koskevien lausuntojen sisältämät tiedot”,[25] vaikka sillä ei suljeta pois mahdollisuutta kieltää tietojen ilmaiseminen, jos kyseessä on ”erityisen arkaluonteinen” lausunto tai lausunto, jonka ”ulottuvuus on erityisen laaja ja ylittää kyseessä olevan lainsäädäntömenettelyn”, missä tapauksessa ”asianomaisen toimielimen on perusteltava epäämistä yksityiskohtaisesti”.[26]

71. Unionin tuomioistuin noudatti hallinnollisissa menettelyissä annettujen lausuntojen osalta samaa linjaa edellä mainitussa asiassa Ruotsi vastaan MyTravel ja komissio annetun tuomion 109–119 kohdassa.

72. Kuten olen jo todennut, tässä tapauksessa ydinkysymyksenä on taloudellisten etujen suojaaminen, eikä ratkaisevaa ole niinkään pyydettyjen asiakirjojen muoto tai oikeudellinen luonnehdinta vaan se, että asiakirjoissa on tosiasiallisesti tai olennaisilta osin kyseisten etujen kannalta merkityksellistä tietoa. Unionin yleisen tuomioistuimen on siis tosiseikat toteavana tuomioistuimena määritettävä, missä määrin keskittymämenettelyssä toimitetut hallinnolliset asiakirjat sisältävät asianomaisen yrityksen taloudellisten etujen kannalta arkaluonteista tietoa.

4. Taloudellisten etujen suojaaminen erityisesti päätettyjen menettelyjen osalta

73. Vaikuttaako edellä mainittuun jollakin tavoin se, että keskittymämenettely on jo päätetty?

25 — Em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 68 kohta.

26 — Em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomion 69 kohta.

74. Unionin tuomioistuin tarkasteli edellä mainitussa asiassa Ruotsi vastaan MyTravel sitä, millainen vaikutus asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen kohtaloon voi olla sillä, onko menettely, johon kyseinen asiakirja sisältyy, päätetty tekemällä asiasta päätös. Unionin tuomioistuimen mukaan menettelyn päättäminen ei *sinänsä* merkitse asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemista, vaikka sen epäämistä on kyseisessä tapauksessa erityisesti perusteltava. [27]

75. Tämän kannan mukaisesti voitaisiin hyväksyä se, että vastauksen juuri esittämääni kysymykseen on oltava myönteinen, vaikkakin käsittääkseni ainoastaan niiden asiakirjojen tapauksessa, joiden olemassaolon oikeutuksena on nimenomaan menettelyn kohteena olevan päätöksen laatiminen. Kun menettely on päätetty, oikeus tutustua menettelyn aikana viimeisen ja lopullisen päätöksen tekemistä varten toimitettuihin asiakirjoihin ei määritelmän mukaan voi vaarantaa menettelyn lopputulosta eikä siis menettelyn päättämiseen johtavaa päätöstä. Tältä kannalta on siis tarkasteltava niitä oikeudellisia lausuntoja ja sisäisiä asiakirjoja, joita komissio ei ole antanut tutustuttavaksi.

76. Kun kyseessä ovat taloudelliset edut, joiden suojaamiseen muihin Agrofertin pyytämiin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen perustuu, tapaus saa mielestäni kuitenkin hyvin merkityksellisen sävyn.

77. Menettelyssä toimitetut asiakirjat sisältävät luonnostaan aina tietoa yrityksen toimintaan liittyvistä seikoista ajankohtana, joka on merkityksellinen tarkasteltavan keskittymän yhtenäismarkkinoille soveltuvuutta koskevan komission päätöksen kannalta. Kyseessä on siis lähtökohtaisesti niin sanottu ”vanheneva” mutta joka tapauksessa myös ”ajankohtainen” tieto, joka saattaa olla voimassa kauemmin kuin menettelyn tiukasti katsottuna hallinnollisten tai sisäisten asiakirjojen sisältämä tieto.

78. Asiakirjan luonnehtiminen pidemmäksi aikaa ”arkaluonteiseksi” on mielestäni olennainen osa jo asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia koskevan järjestelmän rakennetta. Menettelyssä sisäistä käyttöä varten (3 kohta) laadittujen asiakirjojen suojaaminen on siis varmistettu menettelyn päättymiseen asti, mutta ainoastaan mielipiteitä sisältävien asiakirjojen suojaamista jatketaan myös menettelyn päättymisen jälkeen. Jälkimmäisessä tapauksessa poikkeus on voimassa – kuten kaikissa 4 artiklaan sisältyvissä tapauksissa – ”niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua” (7 kohta). Kyseinen ajanjakso voi olla voimassa 4 artiklan 7 kohdan mukaan enintään 30 vuotta. Tätä enimmäisaikaa voidaan kuitenkin jatkaa ”tarvittaessa” kolmen seuraavan asiakirjaluokan osalta: ”yksityisyyden suojaa ja kaupallisia etuja koskevien poikkeusten piiriin kuuluvat asiakirjat ja arkaluonteiset asiakirjat” (7 kohta).

79. Taloudellisia etuja on siis asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyssä asiakirjoihin tutustumista koskevassa järjestelmässä suojattava ajallisesti kaikkein kauimmin. Näin ollen nyt käsiteltävässä tapauksessa keskittymämenettelyn päättäminen ei välttämättä merkitse tämäntyyppisten asiakirjojen osalta sellaista käännekohtaa, jota se sitä vastoin merkitsee asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden kannalta tarkasteltuna toisenlaisten asiakirjojen, erityisesti oikeudellisten lausuntojen ja sisäiseen käyttöön tarkoitettujen mielipiteiden, osalta.

80. Oikeudelliseen neuvonantoon liittyvistä sekä komission menettelyyn liittyvien neuvottelujen ja alustavien keskustelujen yhteydessä laatimista asiakirjoista (asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta ja 3 kohta) on todettava, että unionin tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Ruotsi vastaan MyTravel ja komissio tekemä ratkaisu soveltuu nyt käsiteltävään tapaukseen täydellisesti.

81. Keskittymän hallinnollisen menettelyn päätyttyä ei siis käsittääkseni voida enää olettaa, että tavoitteelle, johon menettelyllä pyritään, voisi aiheutua vahinkoa siitä, että muissa kuin sulautuma-asetuksessa säädetyissä tapauksissa annetaan oikeus tutustua puhtaasti hallinnollisiin asiakirjoihin.

27 — Em. asia Ruotsi v. MyTravel ja komissio, 113–119 kohta.

82. Vahinko voi tietysti tosiasiassa aiheutua jossakin konkreettisessa tapauksessa vielä menettelyn päättymisen jälkeenkin, mutta se ei ole itsestään selvää, ja sen vuoksi se on osoitettava tapauskohtaisesti, toisin sanoen turvautumatta yleiseen olettamaan, joka perustuu jo päätetyn hallinnollisen menettelyn luonteeseen ja päämääriin.

83. Edellä esitetyn seurauksena katson, että toinen valitusperuste, joka perustuu siihen, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tulkinnut oikein asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjä poikkeuksia koskevaa järjestelmää, on hyväksyttävä osittain.

C Ensimmäinen valitusperuste: asetuksen N:o 139/2004 väitetysti virheellinen tulkinta

84. Ensimmäinen valitusperuste perustui olennaisilta osin asetuksen N:o 139/2004 virheelliseen tulkintaan, mistä oli seurauksia taloudellisten etujen suojaa koskevaan tavoitteeseen perustuvan poikkeuksen tulkintaan. Koska olen jo ehdottanut, että toinen valitusperuste hyväksytään nimenomaan sillä perusteella, että taloudellisten etujen suojaa koskevaa poikkeusta on tulkittu virheellisesti, ei mielestäni ole enää tarpeen tarkastella ensimmäistä valitusperustetta.

VI Unionin tuomioistuimen asiassa lopullisesti antama ratkaisu

85. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan mukaan on niin, että ”jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi, unionin tuomioistuin julistaa unionin yleisen tuomioistuimen päätöksen mitättömäksi” ja se voi ”itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen”.

86. Mielestäni unionin tuomioistuin voi tässä tapauksessa ratkaista asian lopullisesti. Kun otetaan huomioon ne edellytykset, joiden perusteella valitus on mielestäni hyväksyttävä, komission riidanalainen päätös on kumottava unionin yleisessä tuomioistuimessa siltä osin kuin siinä ei perustella konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti tutustumista koskevan oikeuden epäämistä kaikkiin niihin oikeudellisiin ja sisäisiin asiakirjoihin, joihin ei niiden sisällön vuoksi voida soveltaa asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyä taloudellisten etujen suojaa koskevaa poikkeusta.

VII Oikeudenkäyntikulut

87. Ehdotan unionin tuomioistuimelle sen työjärjestyksen 69 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisesti, että kun otetaan huomioon ne edellytykset, joiden perusteella valitus on mielestäni hyväksyttävä, asianosaiset ja väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VIII Ratkaisuehdotus

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

Valitus hyväksytään osittain hyväksymällä toinen valitusperuste, jonka mukaan asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohtaa on tulkittu virheellisesti taloudellisten etujen suojan osalta, minkä vuoksi

1) unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-111/07, Agrofert Holding vastaan komissio, 7.7.2010 antama tuomio, jolla on kumottu 13.2.2007 tehty komission päätös, jolla evättiin oikeus tutustua asetuksen (EY) N:o 139/2004 mukaisesti käsitellyn keskittymän valvontamenettelyn asiakirja-aineistoon sisältyviin asiakirjoihin, kumotaan

2) 13.2.2007 tehty komission päätös, jolla evättiin oikeus tutustua asetuksen (EY) N:o 139/2004 mukaisesti käsitellyn keskittymän valvontamenettelyn asiakirja-aineistoon sisältyviin asiakirjoihin, kumotaan siltä osin kuin siinä ei perustella konreettisesti ja asiakirjakohtaisesti tutustumista koskevan oikeuden epäämistä kaikkiin niihin oikeudellisiin ja sisäisiin asiakirjoihin, joihin ei niiden sisällön vuoksi voida soveltaa asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyä taloudellisten etujen suojaa koskevaa poikkeusta

3) asianosaiset ja väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.