UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

9 päivänä kesäkuuta 2010 *

Asiassa T-237/05,

Éditions Odile Jacob SAS, kotipaikka Pariisi (Ranska), edustajinaan aluksi asianajajat W. van Weert ja O. Fréget, sittemmin asianajaja Fréget,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään X. Lewis, P. Costa de Oliveira ja O. Beynet,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jota tukee

Lagardère SCA, edustajinaan aluksi asianajajat A. Winckler, S. Sorinas Jimeno ja I. Girgenson, sittemmin asianajajat Winckler, F. de Bure ja J.-B. Pinçon,

väliintulijana,

jossa vaaditaan kumoamaan komission 7.4.2005 tekemä päätös, jossa hylättiin osittain kantajan pyyntö saada tutustua tiettyihin yrityskeskittymää koskevaan menettelyyn (Asia COMP/M.2978 – Lagardère/Natexis/VUP) liittyviin asiakirjoihin,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. W. H. Meij sekä tuomarit V. Vadapalas ja L. Truchot (esittelevä tuomari),

kirjaaja: E. Coulon,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.9.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon 28.9.2009 annetun määräyksen suullisen käsittelyn aloittamisesta uudelleen ja kantajan vastauksen unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

1. *Kantajan esittämät pyynnöt saada tutustua asiakirjoihin*

1 Kantaja Éditions Odile Jacob SAS esitti Euroopan yhteisöjen komissiolle 27.1.2005 päivätyssä kirjeessä Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) nojalla pyynnön saada tutustua useisiin hallinnollista menettelyä (jäljempänä kyseinen menettely) koskeviin asiakirjoihin, jotka johtivat keskittymän julistamisesta yhteismarkkinoille ja ETA-sopimuksen toimintaan soveltuvaksi 7.1.2004 tehdyn komission päätöksen 2004/422/EY (Asia COMP/M.2978 – Lagardère/Natexis/VUP) (EUVL L 125, s. 54; jäljempänä

soveltuvuutta koskeva päätös) hyväksymiseen, käyttääkseen niitä kanteensa tueksi asiassa T-279/04, Éditions Odile Jacob vastaan komissio, jonka käsittely oli kesken ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja jossa vaadittiin kumoamaan soveltuvuutta koskeva päätös. Kyseiset asiakirjat ovat

a) perusteellisen tutkimuksen aloittamisesta kyseisessä menettelyssä yrityskeskittymien valvonnasta 21.12.1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 (EYVL L 395, s. 1) 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla 5.6.2003 tehty komission päätös

b) Natexis Banques populaires SA:n Segex Sarl:n ja Ecrinvest 4 SA:n kanssa 3.12.2002 allekirjoittaman luovuttamista koskevan sopimuksen täydellinen versio

c) komission ja Natexis Banques populairesin kesken vuoden 2002 syyskuun ja 14.4.2003 tapahtuneen keskittymää koskevan ilmoituksen välisenä aikana käyty kirjeenvaihto kokonaisuudessaan

d) komission ja Lagardère SCA:n kesken vuoden 2002 syyskuun ja mainitun ilmoittamisen välisenä aikana käyty kirjeenvaihto kokonaisuudessaan

e) sopimus, jolla Vivendi Universal SA:n Vivendi Universal Publishing SA:sta (VUP) omistamien osuuksien ja omaisuuserien omistus siirtyi 20.12.2002 Natexis Banques populairesille

f) Lagardèren 22.10.2002 Vivendi Universalille tekemä lupaus ostaa VUP

g) kaikki komission sisäiset muistiot, jotka koskevat yksinomaan tai osittain asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamista Natexis SA/Investima 10 SAS:n VUP:n omaisuuserien ostoon, mukaan lukien komission kilpailun pääosaston ja viimeksi mainitun oikeudellisen yksikön välillä vaihdetut muistiot

h) komission ja Natexisin välillä käyty kirjeenvaihto, joka koskee yksinomaan tai osittain asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamista Natexis/Investima 10:n VUP:n omaisuuserien ostoon, kokonaisuudessaan.

2 Kantaja lähetti 27.1.2005 komissiolle kirjeen, jossa se pyysi oikeutta tutustua toiseen sarjaan asiakirjoja, joita se voisi käyttää kanteensa tueksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireillä olleessa asiassa T-452/04, Éditions Odile Jacob vastaan komissio, jossa vaadittiin kumoamaan komission 30.7.2004 tekemä päätös, joka koski Wendel Investissement SA:n hyväksymistä Lagardèren luovuttamien omaisuuserien ostajaksi soveltuvuutta koskevan päätöksen mukaisesti (jäljempänä hyväksymistä koskeva päätös). Kyseiset asiakirjat ovat

a) komission päätös, jolla hyväksytään asiamies, joka valvoo, että Lagardère noudattaa sitoumuksia, jotka se oli tehnyt soveltuvuutta koskevan päätöksen kohteena olevan keskittymän hyväksymisen yhteydessä

b) Lagardèren Salustro Reydel Management SA:lle antama valtakirja valvoa, että Lagardère noudattaa sitoumuksia, jotka se oli tehnyt soveltuvuutta koskevan päätöksen kohteena olevan keskittymän hyväksymisen yhteydessä

c) mahdolliset komission pyytämät valtakirjahankkeeseen liittyvät muutokset ja Lagardèren tältä osin antamat vastaukset

d) Lagardèren antama valtakirja erillisten omaisuuserien varainhoitajalle (Hold Separate Manager), joka vastaa omaisuuserien hallinnoinnista soveltuvuutta koskevan päätöksen mukaisesti

e) mainitun varainhoitajan hyväksymisestä tehty komission päätös

f) Lagardèren ja Wendel Investissementin kesken 28.5.2004 allekirjoitettu sopimusluonnos luovutettujen omaisuuserien edelleenluovutuksesta

g) Lagardèren komissiolle lähettämä, 4.6.2004 päivätty kirje, jossa tätä pyydettiin hyväksymään Wendel Investissement luovutettujen omaisuuserien ostajaksi

h) komission Lagardèrelle asetuksen N:o 4064/89 11 artiklan perusteella lähettämä, 11.6.2004 päivätty tietojensaantipyyntö, jotta komissio voi arvioida, täyttyivätkö Wendel Investment -yhtiön hyväksymisen edellytykset

i) Lagardèren 21.6.2004 päivätty vastaus tähän tietojensaantipyyntöön

j) asiamiehen kertomus, jossa arvioidaan Wendel Investissementin ehdokkuutta luovutettujen omaisuuserien ostajaksi suhteessa hyväksymisperusteisiin ja joka toimitettiin komissiolle 5.7.2004.

3 Kilpailun pääosaston pääjohtaja toimitti kantajalle 15.2.2005 faksitse komission 5.2.2004 päivätyn kirjeen, jossa hyväksyttiin asiamiehen ja erillisten omaisuuserien varainhoitajan nimeäminen (edellä 2 kohdan a ja e alakohdassa tarkoitetut asiakirjat), ja ilmoitti tälle, että muita asiakirjoja ei voitu toimittaa sille, koska asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa luetelmakohdassa ja 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa määritellyt poikkeukset oikeudesta tutustua asiakirjoihin kattavat ne ja koska mikään ylivoimainen yleinen etu ei edellytä tietojen antamista niiden sisällöstä.

4 Kantaja esitti 18.2.2005 päivätyssä kirjeessä uudistetun hakemuksen (jäljempänä tutustumispyyntö) niiden asiakirjojen osalta, joihin tutustuminen oli siltä evätty.

5 Komission pääsihteeri ilmoitti 14.3.2005 kantajalle, että sen kysymykseen vastaamisen määräaikaa oli pidennetty asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti 7.4.2005 asti tutustumispyynnön monimutkaisuuden ja pyydettyjen asiakirjojen määrän vuoksi.

2. *Riidanalainen päätös*

6 Komissio vahvisti 7.4.2005 tekemällään päätöksellä D(2005) 3286 (jäljempänä riidanalainen päätös) 15.2.2005 päivätyn kieltäytymisensä antaa tietoja asiakirjojen sisällöstä.

7 Komissio yksilöi tutustumispyynnössä tarkoitetut asiakirjat ja toimitti niistä yksityiskohtaisen luettelon lukuun ottamatta edellä olevan 1 kohdan d alakohdan asiakirjoja, koska Lagardèren ja komission välistä kirjeenvaihtoa oli noin kaksikymmentä arkistointikansiota ja yksityiskohtaisen luettelon laatiminen niistä olisi ollut hallinnollisesti kohtuuttoman työlästä. Lisäksi se tarkensi, että edellä 1 kohdan f alakohdassa mainittu asiakirja ei ole sen hallussa ja että edellä 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin sisältyy kyseisen kohdan h alakohdassa tarkoitetut asiakirjat.

8 Riidanalaisessa päätöksessä komissio vetoaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskevaan poikkeukseen evätessään oikeuden tutustua mihinkään pyydettyyn asiakirjaan, joka on toimitettu komission yksiköille tai on näiden laatima yrityskeskittymän valvontamenettelyssä. Komissio katsoo, että jos unionin yleinen tuomioistuin kumoaa soveltuvuutta koskevan päätöksen, komission on tehtävä uusi päätös ja näin ollen aloitettava tutkinta uudelleen. Tämän tutkinnan tarkoitus vaarantuisi, jos valvontamenettelyssä laaditut tai vastaanotetut asiakirjat saatettaisiin julkisiksi tässä vaiheessa. Yleisemmin komissio katsoo, että keskittymän valvontamenettelyssä sille toimitettujen tietojen paljastaminen rikkoisi sen tarvitsemien tietojen keräämiseksi välttämättömän komission ja osapuolten välisen luottamuksen ja yhteistyön ilmapiirin.

9 Komissio vetoaa myös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädettyyn taloudellisten etujen suojaa koskevaan poikkeukseen perustellessaan kieltoa saada tutustua edellä 1 kohdan b–e ja h alakohdassa ja edellä 2 kohdan b, c (osittain), d, f, g, i, ja j alakohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin, sillä ne sisältävät arkaluonteisia, kyseisten yritysten taloudellisia strategioita koskevia tietoja, jotka nämä viimeksi mainitut ovat toimittaneet komissiolle ainoastaan suunnitellun keskittymän valvontaa varten. Komissio arvioi, että edellä 1 kohdan a alakohdassa ja edellä 2 kohdan c alakohdassa (joka koskee komission Lagardèrelle lähettämiä kirjeitä) ja h alakohdassa tarkoitetut asiakirjat, jotka ovat kaikki sen laatimia, sisältävät myös kyseisiä yrityksiä koskevia taloudellisesti arkaluonteisia tietoja.

10 Komissio vetoaa lisäksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyyn toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaa koskevaan poikkeukseen perustellakseen kieltoa saada tutustua kahteen edellä 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetuista kolmesta komission sisäisestä muistiosta. Yksi on kilpailun pääosaston lausuntopyyntö oikeudelliselle yksikölle; toinen on kilpailuasioista vastaavalle komission jäsenelle laadittu muistio, joka sisältää yhteenvedon asiakirja-aineiston tilasta. Komissio arvioi, että näistä kahdesta muistiosta ilmenee alustavia sisäisiä lausuntoja ja keskusteluja, jotka liittyvät soveltuvuutta koskevan päätöksen hyväksymiseen, ja että sen päätöksentekomenettelylle aiheutuisi vakavaa vahinkoa siitä, että sen sisäiset neuvottelut saatettaisiin julkisiksi. Se väittää, että sen yksiköillä on oltava mahdollisuus ilmaista mielipiteensä vapaasti, suojassa kaikenlaisilta ulkoisilta paineilta, jotta ne voivat antaa komissiolle selvityksiä päätöksentekoa varten.

11 Komissio tukeutuu lopuksi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyyn oikeudellisen neuvonannon suojaa koskevaan poikkeukseen perustellakseen kieltoa saada tutustua yhteen edellä 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetuista asiakirjoista. Se korostaa, että on erittäin tärkeää, että oikeudellista neuvontaa voidaan antaa peittelemättömästi, objektiivisesti ja riippumattomasti. Se katsoo, että jos oikeudellisen yksikön olisi pitänyt ottaa huomioon sen lausunnon myöhempi julkaiseminen, se ei olisi ilmaissut itseään täysin riippumattomasti.

12 Kolmansilta osapuolilta peräisin olevista asiakirjoista komissio toteaa, että sen ei tarvinnut kuulla näitä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdan nojalla, koska se oli arvioinut, että yksi poikkeuksista, joihin se on vedonnut edellä, oli sovellettavissa ja oli siis selvää, ettei kyseisten asiakirjojen sisällöstä saanut antaa tietoa.

13 Komissio väittää, että se on tutkinut mahdollisuutta antaa kantajan tutustua kyseisten asiakirjojen osiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan nojalla ja hylännyt sen pyydettyjen asiakirjojen suuren määrän vuoksi sekä siksi, että niiden sisältö kuului lähes kokonaisuudessaan edellä lueteltujen poikkeusten piiriin. Näiden asiakirjojen tiedoksi annettavissa olevien osien yksilöinti olisi hallinnollisesti kohtuuttoman työlästä suhteessa yleisön intressiin saada tutustua tällaisesta työstä tuloksena saataviin hajanaisiin osiin.

14 Lisäksi komissio toteaa, että mikään ylivoimainen yleinen etu ei oikeuta tietojen antamista kyseisten asiakirjojen sisällöstä, koska tutustumispyyntö perustui kantajan etujen puolustamiseen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireillä olleessa oikeusriidassa, jossa puolustautuminen ei koske yleistä vaan yksityistä etua.

15 Komissio kiinnittää kantajan huomiota muiden asiakirjoihin tutustumista koskevien erityissääntöjen olemassaoloon, joista on säädetty yhtäältä asetuksessa N:o 4064/89 ja toisaalta unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksissä, joissa asianosaiselle annetaan mahdollisuus pyytää oikeudenkäynnissä prosessinjohtotoimista määräämistä; tällainen voi olla pyyntö esittää kyseiseen asiaan liittyviä asiakirjoja.

16 Lopuksi komissio toteaa, että se, että se on ilmoittanut asiassa T-279/04 esittämänsä vastineen liitteessä asetuksen N:o 4064/89 11 artiklaan perustuvat tietojensaantipyynnöt, ei merkitse, että sen pitää saman säännöksen perusteella antaa tietoja edellä 2 kohdan h alakohdassa tarkoitetusta, Lagardèrelle saman säännöksen perusteella osoitetusta tietojensaantipyynnöstä. Se muistuttaa, että unionin tuomioistuimelle ja unionin yleiselle tuomioistuimelle esitettyjen vastineiden ja vastauskirjelmien liitteet toimitetaan ainoastaan kyseistä menettelyä varten eikä niitä ole tarkoitettu julkisiksi, kun taas asiakirjan toimittaminen tiedoksi asetuksen N:o 1049/2001 nojalla vastaa tämän asiakirjan julkistamista.

17 Riidanalaisen päätöksen jälkeen kantaja jätti 5.7.2005 työjärjestyksen 64 artiklan nojalla asiassa T-279/04 prosessinjohtotoimea koskevan hakemuksen, jolla vaadittiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta määräämään, että komission pitää esittää edellä 1 kohdan a–h alakohdassa tarkoitetut asiakirjat. Komissio toimitti kantajalle tiedoksi tähän hakemukseen esittämiensä huomautusten liitteessä kyseisen kohdan a alakohdassa tarkoitetun asiakirjan eli sen 5.6.2003 tekemän päätöksen aloittaa asetuksen N:o 4064/89 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella perusteellinen tutkimus kyseisessä menettelyssä.

Menettely ja osapuolten vaatimukset

18 Kantaja nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 17.6.2005 jätetyllä kannekirjelmällä kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi.

19 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 29.9.2005 toimittamallaan kirjelmällä Lagardère pyysi saada osallistua käsiteltävänä olevaan oikeusriitaan väliintulijana tukeakseen komission vaatimuksia.

20 Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa oli muutettu, esittelevä tuomari määrättiin kuudenteen jaostoon, jonka käsiteltäväksi nyt esillä oleva asia näin ollen siirrettiin.

21 Kuudennen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 6.3.2009 antamallaan määräyksellä Lagardèren väliintulijaksi esillä olevassa asiassa.

22 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti aloittaa suullisen käsittelyn ja esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 64 artiklan mukaisena prosessinjohtotoimenpiteenä asianosaisille kirjallisia kysymyksiä, joihin nämä vastasivat asetetussa määräajassa.

23 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin velvoitti 10.7.2009 antamallaan määräyksellä työjärjestyksensä 65 artiklan b alakohdan, 66 artiklan 1 kohdan ja 67 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti komission esittämään kaikki pyydetyt asiakirjat lukuun ottamatta edellä 1 kohdan f alakohdassa ja edellä 2 kohdan a ja e alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja, ja täsmensi, että näitä ei toimiteta tiedoksi kantajalle eikä väliintulijalle tässä menettelyssä. Komissio noudatti tätä määräystä.

24 Osapuolten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 9.9.2009 pidetyssä istunnossa.

25 Suullinen käsittely aloitettiin uudelleen 28.9.2009 annetulla määräyksellä kirjallisen kysymyksen esittämiseksi kantajalle.

26 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27 Komissio vaatii väliintulijan tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

1. *Oikeusriidan kohde*

28 Komissio on toimittanut useita asiakirjoista, joihin kantaja oli pyytänyt saada tutustua asetuksen N:o 1049/2001 nojalla, joko kokonaan tai osittain asian T-279/04 ja asian T-452/04 vastineiden liitteessä sekä niiden huomautusten liitteessä, jotka koskevat

kantajan asiassa T-279/04 prosessinjohtotoimesta määräämiseksi esittämää hakemusta. Näin tiedoksi toimitetut asiakirjat ovat

– edellä 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun asiakirjan eli komission 5.6.2003 kyseisessä menettelyssä asetuksen N:o 4046/89 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti tekemän päätöksen sellainen versio, joka ei ole luottamuksellinen

– Segexin ja Ecrinvest 4:n Lagardèren kanssa tekemän, 3.12.2002 allekirjoitetun myyntisopimuksen sellainen versio, joka ei ole luottamuksellinen; sopimus vastaa edellä 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua asiakirjaa, minkä komissio ja Lagardère ovat vahvistaneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa

– osa edellä 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetusta asiakirjasta eli komission ja Natexisin kesken vuoden 2002 syyskuun ja 14.4.2003 tapahtuneen keskittymää koskevan ilmoituksen välisenä aikana käydystä kirjeenvaihdosta

– edellä 2 kohdan h alakohdassa tarkoitettu asiakirja eli komission Lagardèrelle lähettämä, 11.6.2004 päivätty tietojensaantipyyntö

– edellä 2 kohdan j alakohdassa tarkoitetun asiakirjan eli Wendel Investissementin ehdokkuutta koskevan asiamiehen kertomuksen sellainen versio, joka ei ole luottamuksellinen.

29 Kantaja totesi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin antamassaan vastauksessa katsovansa, että näiden asiakirjojen osalta sen oikeussuojan tarve oli loppunut, sillä sen tutustumispyyntö oli tältä osin täytetty näiden asiakirjojen toimittamisella.

30 Siksi ei ole tarpeen lausua riidanalaisen päätöksen laillisuudesta siltä osin kuin komissio epää siinä oikeuden tutustua edellä 1 kohdan a–c alakohdassa ja 2 kohdan h ja j alakohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

31 Lisäksi kantaja ei ole kiistänyt komission väitettä siitä, että edellä 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettu asiakirja ei ole sen hallussa.

32 Näin ollen tästä lähtien oikeusriidan kohteena on riidanalaisen päätöksen laillisuus siltä osin kuin on kyse siitä, että komissio on evännyt oikeuden tutustua kokonaan ja osittain edellä 1 kohdan d, e, g ja h alakohdassa ja 2 kohdan b–d, f, g ja i alakohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin (jäljempänä riidanalaiset asiakirjat).

2. *Väliintulijan yhden alustavasti esittämän väitteen tutkittavaksi ottaminen*

Osapuolten lausumat

33 Väliintulija väittää alustavasti, että riidanalaista tutustumispyyntöä on arvioitava keskittymien valvontamenettelyyn liittyvässä erityisessä asiayhteydessä. Tältä osin se väittää erityisesti, että keskittymien valvontamenettelyssä oikeutta tutustua asiakirjoihin

säännellään erityissäännöillä, joista on säädetty 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 artiklassa. Säädetty järjestelmä on sen mukaan tiukka. Keskittymään nähden kolmansilla osapuolilla ei ole oikeutta tutustua asiakirjojen sisältöön. Luottamukselliset tiedot ja komission tai jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten sisäiset asiakirjat eivät kuulu tämän oikeuden piiriin. Oikeus tutustua asiakirjoihin voidaan myöntää vain sillä ehdolla, että luovutettuja asiakirjoja käytetään ainoastaan kyseistä keskittymää koskevan menettelyn tarpeisiin. Lex specialis derogat legi generali -säännön mukaan erityissäännöt syrjäyttävät yleissäännöt. Sen mukaan oikeuskäytännössä on näin hyväksytty, että EY 255 artiklassa määrätty ja asetuksessa N:o 1049/2001 säädetty oikeus tutustua asiakirjoihin on toissijainen suhteessa kilpailujen valintalautakuntien työskentelyn salassapitoon liittyviin erityisnormeihin. Sen mukaan keskittymien valvonnan alalla erityissääntöjen olemassaolon pitäisi samalla tavalla estää tai ainakin rajoittaa yleisön asiakirjoihin tutustumisen oikeutta koskevien yleisten sääntöjen soveltamista. Muutoin asetuksessa N:o 802/2004 säädetyt säännöt oikeudesta tutustua asiakirjoihin menettäisivät kokonaan tehokkaan vaikutuksensa.

34 Kantaja kiistää väliintulijan alustavan huomautuksen perusteltavuuden.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

35 Työjärjestyksen 113 artiklan mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi milloin tahansa omasta aloitteestaan ratkaista, täyttyvätkö ehdottomat prosessinedellytykset; tällaisiin kuuluu kysymys siitä, täyttyvätkö väliintulijan esittämän väitteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

36 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 53 artiklan mukaan tätä perussääntöä sovelletaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, ja sen 40 artiklan neljännen kohdan mukaan väliintulokirjelmässä saadaan esittää vain jonkin asianosaisen vaatimuksia tukevia vaatimuksia. Lisäksi työjärjestyksen 116 artiklan 3 kohdan mukaan väliintulijan on hyväksyttävä asia sellaisena kuin se on väliintulohetkellä. Vaikka näiden säännösten vastaista ei ole se, että väliintulija esittää perusteluja, jotka poikkeavat sen tukeman asianosaisen perusteluista, edellytyksenä on kuitenkin, että ne eivät muuta oikeudenkäynnin kohdetta ja että väliintulon tarkoituksena on edelleen tukea tämän asianosaisen esittämiä vaatimuksia.

37 Käsiteltävässä asiassa asianosaiset eivät ole väittäneet, että on sovellettava yksinomaan keskittymien valvonnan alalla säädettyjä sääntöjä, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin. Jos oletetaan, että unionin yleinen tuomioistuin voisi hyväksyä tämän väitteen, se johtaisi riidanalaisen päätöksen kumoamiseen sillä perusteella, että päätös on tehty virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 perusteella eikä, kuten se olisi pitänyt tehdä, niiden säännösten perusteella, jotka koskevat keskittymien valvonnan alalla säädettyä oikeutta tutustua asiakirjoihin. Näin ollen sillä ei tueta komission vaatimuksia, joissa vaaditaan kumoamiskanteen hylkäämistä.

38 Näin ollen väliintulijan alustavasti esittämä perustelu, jonka mukaan on sovellettava ainoastaan keskittymien valvonnan alalla säädettyjä sääntöjä, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin, on jätettävä tutkimatta.

3. *Asiakysymys*

39 Kantaja esittää kanteensa tueksi neljä perustetta, jotka koskevat sitä, ettei tutustumispyynnössä tarkoitettuja asiakirjoja ollut tutkittu konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti,

komission ilmeistä arviointivirhettä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamisessa, ainakin pyydettyjen asiakirjojen osiin tutustumista koskevan oikeuden huomioimatta jättämistä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, kun se ei ole tehnyt intressivertailua poikkeusten, joihin on vedottu, ja sen ylivoimaisen yleisen intressin välillä, joka oikeuttaa tietojen antamisen pyydettyjen asiakirjojen sisällöstä.

40 Koska ensimmäinen ja toinen kanneperuste liittyvät tiiviisti toisiinsa, niitä on tarkasteltava yhdessä.

Ensimmäinen ja toinen kanneperuste, jotka perustuvat siihen, että pyydettyjä asiakirjoja ei ole tutkittu konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, ja siihen, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen soveltaessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädettyjä poikkeuksia

41 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen käsittelyssä edellytettävän tutkimisen on oltava luonteeltaan konkreettinen. Yhtäältä ainoastaan se seikka, että asiakirja koskee poikkeuksella suojattua etua, ei nimittäin riitä perustelemaan poikkeuksen soveltamista (yhdistetyt asiat T-110/03, T-150/03 ja T-405/03, Sison v. neuvosto, tuomio 26.4.2005, Kok., s. II-1429, 75 kohta ja yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, Franchet ja Byk v. komissio, tuomio 6.7.2006, Kok., s. II-2023, 115 kohta). Tällainen soveltaminen voidaan lähtökohtaisesti perustella vain siinä tapauksessa, että toimielin on etukäteen arvioinut ensinnäkin sitä, aiheutuuko asiakirjaan tutustumisesta konkreettisesti ja tosiasiallisesti haittaa suojatulle edulle, ja toiseksi sitä, että niissä tilanteissa, joita asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohta koskevat, ei ole olemassa ylivoimaista yleistä etua, joka oikeuttaisi tiedon antamisen pyydetyn asiakirjan sisällöstä. Toisaalta suojatun edun vahingoittumisen riskin on oltava kohtuudella ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. Näin ollen tutkiminen, joka toimielimen on poikkeusta soveltaakseen suoritettava, on tehtävä konkreettisella tavalla, ja sen on ilmettävä päätöksen perusteluista (asia T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. komissio, tuomio 13.4.2005, Kok., s.

II-1121, tuomion 69 kohta, jäljempänä asia VKI ja em. yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 115 kohta).

42 Jokainen asiakirja, jota hakemus koskee, on tutkittava konkreettisesti. Asetuksesta N:o 1049/2001 nimittäin seuraa, että kaikkia sen 4 artiklan 1–3 kohdassa mainittuja poikkeuksia on sovellettava ”asiakirjaan” (edellä 41 kohdassa mainittu asia VKI, tuomion 70 kohta ja edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 116 kohta). Lisäksi mainitun asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa säädetään näiden samojen poikkeusten ajallisesta soveltamisesta, että niitä sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojelu on ”asiakirjan sisällön kannalta perusteltua”.

43 Tästä seuraa, että konkreettinen ja asiakirjakohtainen tutkiminen on joka tapauksessa tarpeen, koska vaikka olisi selvää, että asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus koskee asiakirjoja, joita koskee jokin poikkeuksista, ainoastaan tällainen tutkimus 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 (edellä 41 kohdassa mainittu asia VKI, tuomion 73 kohta ja edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 117 kohta). Kyseistä asetusta soveltaessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sitä paitsi jo hylännyt periaatteessa riittämättömänä asiakirjojen arvioinnin, joka tapahtuu ryhmittäin sen sijaan, että arvioitaisiin näiden asiakirjojen sisältämiä konkreettisia tietoja, koska toimielimeltä edellytettävän tutkimisen on annettava sille mahdollisuus konkreettisesti arvioida, sovelletaanko poikkeusta, johon vedotaan, todellisuudessa näihin asiakirjoihin sisältyviin kaikkiin tietoihin (edellä 41 kohdassa mainittu asia VKI, tuomion 74 ja 76 kohta).

44 Toimielimen velvollisuus arvioida konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti niiden asiakirjojen sisältöä, joita hakemus koskee, on periaatteellinen ratkaisu (edellä 41 kohdassa mainittu asia VKI, tuomion 74 ja 75 kohta), jota sovelletaan kaikkiin asetuksen

N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa mainittuihin poikkeuksiin riippumatta alasta, johon pyydetyt asiakirjat liittyvät.

45 Tämä periaatteellinen ratkaisu ei kuitenkaan merkitse sitä, että tällaista tutkimista edellytetään kaikissa olosuhteissa. Koska konkreettisen ja asiakirjakohtaisen tutkimisen, joka toimielimen on lähtökohtaisesti tehtävä vastauksena asetuksen N:o 1049/2001 perusteella tehtyyn asiakirjoihin tutustumista koskevaan hakemukseen, tarkoituksena on mahdollistaa se, että kyseessä oleva toimielin voi yhtäältä arvioida, miltä osin sovelletaan poikkeusta asiakirjoihin tutustumisoikeudesta, ja toisaalta arvioida, onko asiakirjojen osiin mahdollista tutustua, voi olla, että mainittu tutkimus ei ole tarpeen silloin, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvistä erityisistä olosuhteista johtuu, että on selvää, että asiakirjoihin tutustuminen on evättävä tai että siihen päinvastoin on suostuttava. Näin voisi ensinnäkin olla esimerkiksi, jos jokin poikkeus asiakirjoihin tutustumisoikeudesta koskisi selvästi tiettyjä asiakirjoja kokonaisuudessaan, tai päinvastaisessa tapauksessa, jos asiakirjoihin olisi selvästi mahdollista tutustua kokonaisuudessaan, tai vielä, jos komissio olisi jo arvioinut asiakirjoja konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti samankaltaisissa olosuhteissa (edellä 41 kohdassa mainittu asia VKI, tuomion 75 kohta).

46 Muutoin on huomattava, että tutustumisoikeuden epäämisen perustelujen yleisluonteisuus sekä niiden suppeus tai kaavamaisuus ovat osoitus siitä, että konkreettinen tutkinta on ollut puutteellinen, vain silloin, kun on objektiivisesti mahdollista osoittaa ne syyt, joiden perusteella oikeus tutustua kuhunkin asiakirjaan on evätty, ilmaisematta kyseisen asiakirjan sisältöä tai siihen sisältyvää olennaista tietoa ja näin ollen viemättä poikkeukselta sen olennaista merkitystä (ks. vastaavasti edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Sison v. neuvosto, tuomion 84 kohta; ks. vastaavasti vuoden 1993 käytännesääntöjen osalta asia T-105/95, WWF UK v. komissio, tuomio 5.3.1997, Kok., s. II-313, 65 kohta). Kuten yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, sitä, että toimielimillä on velvollisuus pidättäytyä vetoamasta seikkoihin, jotka välillisesti vahingoittaisivat etuja, joita mainituilla poikkeuksilla on nimenomaisesti tarkoitus suojata, korostetaan etenkin asetuksen N:o 1049/2001 9 artiklan 4 kohdassa ja 11 artiklan 2 kohdassa (asia C-266/05 P, Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007, Kok., s. I-1233, 83 kohta).

47 Lopuksi on todettava, että yhtä ja samaa oikeuttamisperustetta voidaan soveltaa asiakirjoihin, jotka kuuluvat samaan luokkaan, mistä on kyse esimerkiksi silloin, kun asiakirjoihin sisältyy samantyyppisiä tietoja. Tämän jälkeen unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä on tarkastaa, kattaako poikkeus, johon on vedottu, tähän luokkaan kuuluvat asiakirjat selvästi ja kokonaan.

Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetty tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa koskeva poikkeus

– Osapuolten lausumat

48 Kantaja vetoaa siihen, että komissio on käyttänyt abstraktia ja yleistä lähestymistapaa tutkimatta konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, vaarantaisiko tiedon antaminen kunkin tutustuttavaksi pyydetyn asiakirjan sisällöstä tosiasiallisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyllä poikkeuksella suojatun edun.

49 Se väittää, että komission huoli luottamuksen ilmapiirin säilymisestä osapuolten kesken keskittymien valvontamenettelyssä on toissijaista, koska osapuolilla on laissa määrätty velvollisuus toimittaa komissiolle kaikki komission tätä varten pyytämät asiakirjat.

50 Riski komission väittämän tutkintatoimien tarkoituksen suojan vaarantumisesta on joka tapauksessa puhtaasti hypoteettinen eikä riitä perusteluksi asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epäämiselle. Komissio ei sen mukaan voi näyttää toteen tällaisen vaaran olemassaoloa, koska suurin osa pyydetyistä asiakirjoista koskee yksinomaan oikeudellisia kysymyksiä, erityisesti asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamista, eikä kilpailuanalyysiin liittyviä kysymyksiä, jotka ainoina voivat vaarantaa komission tutkintatoimien tarkoituksen siinä tapauksessa, että keskittymien valvonnassa aloitetaan uusi tutkimus.

51 Lisäksi kyseiset yritykset ovat sen mukaan toimittaneet nämä asiakirjat komissiolle ennen keskittymäilmoituksen antamista, siis muodollisen tutkintamenettelyn ulkopuolella.

52 Komissio väittää, että se on tutkinut jokaisen asiakirjan konkreettisesti ja erikseen, mikä sen mukaan ilmenee siitä, että edellä 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja lukuun ottamatta ne on selvästi eritelty ja lueteltu sekä riidanalaisen päätöksen liitteenä olevassa luettelossa että varsinaisessa päätöksessä ottamalla huomioon poikkeukset, joiden piiriin ne kuuluvat. Komissio on tällaisen tarkastelun päätteeksi voinut toimittaa kantajalle 5.2.2004 päivätyn kirjeensä, jossa hyväksytään asiamiehen ja varainhoitajan määrääminen erillisille omaisuuserille, mikä vastaa edellä 2 kohdan a ja e alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja.

53 Riidanalaisen päätöksen perusteluista käy sen mukaan ilmi, että tutkimus on ollut asiakirjakohtainen, konkreettinen ja perusteellinen. Ainoastaan huolellisen ja asiakirjakohtaisen tutkimuksen perusteella on sen mukaan ollut mahdollista todeta, että esimerkiksi edellä 1 kohdan h alakohdassa tarkoitetut asiakirjat oli luetteloitu mainitun kohdan c alakohdassa tai että edellä 2 kohdan e alakohdassa tarkoitettu asiakirja oli sama kuin mainitun kohdan a alakohdassa mainittu asiakirja.

54 Komissio väittää, että asiakirjakohtainen perustelu saattaisi vahingoittaa kyseisellä poikkeuksella suojattua etua ja että oikeuskäytännössä on hyväksytty, että asiakirjan sisältöä koskevasta yksityiskohtaisesta perustelusta saattaa paljastua tietoa, joka on suojattu jollakin asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyllä poikkeuksella.

55 Edellä 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetuista asiakirjoista eli kaikesta vuoden 2002 syyskuun ja yrityskeskittymästä annetun ilmoituksen antopäivän välisenä aikana komission ja Lagardèren kesken käydystä kirjeenvaihdosta komissio esittää, että konkreettista ja asiakirjakohtaista tutkimusta ei vaadita, jos on selvää, että kyseessä olevat asiakirjat on luovutettava tai että niitä ei saa luovuttaa. Käsiteltävänä olevassa asiassa kyseiset asiakirjat kuuluvat sen mukaan selvästi samaan luokkaan niiden yhteisten ominaispiirteiden perusteella.

56 Kunkin kyseisen asiakirjan konkreettisesta ja asiakirjakohtaisesta tarkastelusta sekä edellä 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettujen asiakirjojen pintapuolisesta tarkastelusta ilmeni sen mukaan, että kaikki asiakirjat kuuluivat tutkintatoimien suojaa koskevassa 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun poikkeuksen piiriin ja että lisäksi tietyt asiakirjat kuuluivat kokonaan tai osittain muiden poikkeusten piiriin.

57 Komissio korostaa, että vaikka tutkimusmenettely on päättynyt, asian käsittely ei sitä ole, sillä soveltuvuutta koskevasta päätöksestä on nostettu kumoamiskanne, jonka käsittely on kesken unionin yleisessä tuomioistuimessa, ja siinä tapauksessa, että päätös kumotaan, tutkimus on aloitettava uudelleen. Asiakirjojen, joihin tutustuminen on evätty tällä perusteella, luovuttaminen asettaisi komission alttiiksi ulkoiselle painostukselle, mikä estäisi sitä suorittamasta tutkimustaan oikealla tavalla, jos se aloitetaan uudelleen.

58 Komissio kiistää kantajan perustelun, jonka mukaan yrityskeskittymien valvonnassa komission ja taloudellisten toimijoiden välisellä luottamuksen ilmapiirillä on vähäinen merkitys, koska viimeksi mainituilla on laissa määrätty velvollisuus toimittaa komissiolle kaikki sen tutkimusten puitteissa hyödyllinen tieto. Komissio korostaa, että laissa määrätty velvollisuus voidaan täyttää eri tavoin ja että tutkimukset voivat olla tehokkaampia, mikäli yritykset eivät ainoastaan täytä vähimmäisvelvollisuuksiaan vaan tekevät yhteistyötä hyvässä hengessä. Asianomaiset eivät oleta komission käyttävän vastaanottamiaan tietoja muihin tarkoituksiin kuin niihin, joita varten ne on toimitettu, sillä se olisi yrityskeskittymien valvonnasta 20.1.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (EUVL L 24, s. 1) 17 artiklan 1 kohdan vastaista. Vaara siitä, että tietojen antaminen kyseessä olevien yritysten toimittamien asiakirjojen sisällöstä kolmansille osapuolille vahingoittaa tätä luottamuksellista suhdetta, ei siis ole puhtaasti hypoteettinen. Komissio kuvaa tätä vaaraa mainitsemalla erään asianajotoimiston julkaisun, jossa käsitellään vaaraa siitä, että komissio paljastaa yrityskeskittymän yhteydessä annettuja tietoja.

59 Komissio muistuttaa, että oikeuskäytännössä edellytetään, että vaara suojatun edun vahingoittumisesta on kohtuullisesti ennustettavissa, eikä että tällaisesta riskistä on toimitettava varma ja eritelty näyttö. Se esittää, että se, että asianomaiset asiakirjat on toimitettu ennen yrityskeskittymää koskevan ilmoituksen antopäivää, ei ole asian kannalta merkityksellinen seikka, koska kyseisellä poikkeuksella suojattu etu on tutkinnan tarkoituksen säilyttäminen eikä ainoastaan tutkinta sellaisenaan muodollisine vaiheineen. Komission mukaan se on korostanut mainittua ilmoitusta edeltäneen kirjeenvaihdon ehdotonta luottamuksellisuutta laatimassaan asiakirjassa, jonka otsikko on Yrityskeskittymien valvontamenettelyä koskevat parhaat käytänteet, ja sen paljastamisella se rikkoisi sille asetuksessa N:o 139/2004 ja EY 287 artiklassa asetettuja luottamuksellisuutta koskevia velvoitteita.

60 Väliintulija muistuttaa, että jos keskittymien valvonnassa sovellettavissa teksteissä ja asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjä sääntöjä, jotka koskevat oikeutta saada tutustua asiakirjoihin, on sovellettava samanaikaisesti sillä perusteella, että näillä teksteillä tavoitellaan erilaisia päämääriä, on valvottava, että keskittymien valvonnan alalla säädetyt säännöt, jotka koskevat oikeutta tutustua asiakirjoihin, eivät menetä merkitystään asetuksen N:o 1049/2001 virheellisen soveltamisen vuoksi. Se esittää, että yritysten antamia tietoja, jotka on toimitettu ennen virallista ilmoitusta yrityskeskittymästä, on suojeltava samalla tavoin kuin niitä, jotka on toimitettu muodollisessa menettelyssä, jonka valmistelemiseen ne on tarkoitettu. Kaikki muunlaiset ratkaisut vahingoittaisivat vakavasti perusteltua luottamusta, joka yrityksillä on voinut olla komission käytännön perusteella, jossa se kehottaa yhteydenpitoon ennen tämän virallisen ilmoituksen antamista.

61 Väliintulija toteaa, että oikeuskäytännössä on hyväksytty, että yleisön intressi saada tieto asiakirjan sisällöstä avoimuusperiaatteen nojalla ei ole yhtä painava silloin, kun kyse on asiakirjasta, joka on laadittu sellaisen hallintomenettelyn aikana, jossa on tarkoituksena soveltaa yrityskeskittymien valvontaa koskevia sääntöjä tai kilpailuoikeutta yleensä, kuin silloin, kun kyseessä on asiakirja, joka liittyy menettelyyn, jossa yhteisön toimielin toimii lainsäätäjänä. Se tukeutuu asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan kuudenteen perustelukappaleeseen, jonka mukaan laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin olisi myönnettävä tapauksissa, joissa toimielimet toimivat lainsäätäjinä.

62 Muut väliintulijan esittämät perustelut ovat pääasiallisesti samankaltaisia komission esittämien perustelujen kanssa.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

63 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vaarantaisi tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojan, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä tietojen antamista kyseisen asiakirjan sisällöstä.

64 Riidanalaisessa päätöksessä komissio katsoi, että kaikki riidanalaiset asiakirjat kuuluivat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn tutkintatoimien tarkoituksen suojelua koskevan poikkeuksen piiriin.

65 On korostettava, että edellä 41–47 kohdassa mainittujen periaatteiden mukaisesti asianomaisen toimielimen tehtävänä on tutkia ensiksi, kuuluuko tutustuttavaksi pyydetty asiakirja jonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, toiseksi, saattaako tiedon antaminen kyseisen asiakirjan sisällöstä vahingoittaa konkreettisesti ja tosiasiallisesti suojattua etua, ja kolmanneksi, jos näin on, sovelletaanko suojan tarvetta koko asiakirjaan (asia T-380/04, Terezakis v. komissio, tuomio 30.1.2008, 88 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

66 Ensiksi on määriteltävä, onko komissio todennut perustellusti, että kaikki tutustuttavaksi pyydetyt asiakirjat liittyivät tutkintatoimiin. Kantaja toteaa tästä, että asianomaiset yritykset olivat toimittaneet osan tutustuttavaksi pyydetyistä asiakirjoista ennen yrityskeskittymästä annettua ilmoitusta asetuksessa N:o 4064/89 säädetyn muodollisen menettelyn ulkopuolella.

67 Ennen 14.4.2003 toimitetut asiakirjat on toimitettu epävirallisessa, niin sanotussa ilmoitusta edeltävässä menettelyssä. Tämän menettelyn epävirallisesta luonteesta huolimatta asiakirjojen toimittamisen aikaan niiden katsottiin kuuluvan komission yrityskeskittymien valvonnassa suorittaman tutkinnan piiriin. Ne on liitetty kyseisessä menettelyssä komission tutkinnan asiakirja-aineistoon, mikä ilmenee kilpailun pääosaston pääjohtajan 14.2.2005 päivätystä kirjeestä, jossa tämä määrittelee nämä asiakirjat osaksi tätä asiakirja-aineistoa, sekä riidanalaisesta päätöksestä, jossa todetaan, että kaikki pyydetyt asiakirjat on ”laadittu tai vastaanotettu [kyseisen menettelyn] yhteydessä”. Tästä seuraa, että kaikki pyydetyt asiakirjat tosiasiallisesti liittyvät tutkintatoimeen.

68 Se, että kyseessä oleva asiakirja liittyy tutkintatoimeen, ei kuitenkaan yksinään riitä oikeuttamaan soveltamaan poikkeusta, johon on vedottu. Oikeuskäytännön mukaan kaikkia komission asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen kohdistuvia poikkeuksia on tulkittava ja sovellettava suppeasti (asia C-64/05 P, Ruotsi v. komissio, tuomio 18.12.2007, Kok., s. I-11389, 66 kohta ja yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4723, jäljempänä yhdistetyt asiat Turco, 36 kohta sekä edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 84 kohta).

69 Mainittujen poikkeusten ajallisesta soveltamisesta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 7 kohdassa säädetään lisäksi, että mainitun artiklan 1–3 kohdassa tarkoitettuja poikkeuksia sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojelu on ”asiakirjan sisällön kannalta” perusteltua.

70 On siis määriteltävä, onko tutkintatoimien tarkoituksen suojaan liittyvä poikkeus edelleen ajallisesti sovellettavissa, koska kyseinen tutkinta oli jo johtanut kahteen komission päätökseen eli soveltuvuutta koskevaan päätökseen ja hyväksymistä koskevaan päätökseen, jotka eivät olleet vielä lopullisia ensimmäisen oikeusasteen

tuomioistuimessa vireillä olleiden kahden kanteen vuoksi, joissa vaadittiin niiden kumoamista (asia T-279/04 ja asia T-452/04).

71 On kiistatonta, että komission yrityskeskittymän valvonnan yhteydessä suorittama tutkinta, josta seurasi 7.1.2004 tehty soveltuvuutta koskeva päätös ja 30.7.2004 tehty hyväksymistä koskeva päätös, oli päättynyt silloin, kun riidanalainen päätös tehtiin 7.4.2005. Komissio esittää kuitenkin, että siinä tapauksessa, että soveltuvuutta koskeva päätös kumottaisiin, sen olisi tehtävä uusi päätös ja siis aloitettava tutkinta uudelleen ja että tämän tutkinnan tarkoitus vaarantuisi selvästi, jos kyseisessä valvontamenettelyssä laaditut tai vastaanotetut asiakirjat julkaistaisiin.

72 Oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa on tulkittava siten, että kyseistä säännöstä, jonka pyrkimyksenä on ”tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suoja”, sovelletaan ainoastaan, jos tiedon antaminen kyseisten asiakirjojen sisällöstä saattaa vaarantaa näiden toimien saattamisen päätökseen (edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 109 kohta).

73 Erilaisiin tutkinta- tai tarkastustoimiin saatetaan tosin edelleen soveltaa tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien suojaa koskevaa poikkeusta niin kauan kuin tutkinta- tai tarkastustoimet jatkuvat, vaikka siihen kertomukseen johtanut nimenomainen tutkinta tai tarkastus, johon tutustumista koskevaa oikeutta on haettu, olisikin päättynyt (ks. edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

74 Kuitenkin sen hyväksyminen, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmanteen luetelmakohtaan perustuvaa poikkeusta sovellettaisiin erilaisiin asiakirjoihin, jotka koskevat tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimia, niin kauan kuin

kyseisten menettelyiden jatkotoimenpiteistä ei ole päätetty, merkitsisi sitä, että kyseisiin asiakirjoihin tutustumista koskeva oikeus tehtäisiin riippuvaiseksi sattumanvaraisesta, tulevasta ja mahdollisesti kaukaisesta tapahtumasta, joka riippuu lisäksi eri viranomaisten ripeydestä ja huolellisuudesta (edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 111 kohta).

75 Tällainen ratkaisu olisi ristiriidassa sen päämäärän kanssa, että yleisölle on taattava oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, jotta kansalaiset saisivat mahdollisuuden valvoa julkisen vallankäytön laillisuutta tehokkaammin (ks. vastaavasti edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 112 kohta).

76 Esillä olevassa asiassa sen hyväksyminen, että pyydettyihin asiakirjoihin sovelletaan edelleen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaista poikkeusta niin kauan kuin kyseisen tutkinnan perusteella tehdyt soveltuvuutta koskeva päätös ja hyväksymistä koskeva päätös eivät ole lopullisia, toisin sanoen niin kauan kuin unionin yleinen tuomioistuin, ja tarvittaessa unionin tuomioistuin, eivät ole hylänneet niistä nostettuja kanteita, tai jos ne kumotaan, niin kauan kuin komissio ei ole tehnyt yhtä tai useampaa uutta päätöstä, merkitsisi, että kyseisiin asiakirjoihin tutustumista koskeva oikeus tehtäisiin riippuvaiseksi sattumanvaraisesta, tulevasta ja mahdollisesti kaukaisesta tapahtumasta.

77 Edellä esitetystä seuraa, että pyydetyt asiakirjat eivät kuuluneet enää silloin, kun riidanalainen päätös tehtiin, tutkintatoimien tarkoituksen suojaa koskevan poikkeuksen soveltamisalaan.

78 On todettava, että vaikka oletettaisiin, että mainitut asiakirjat ehkä kuuluivat tutkintatoimien tarkoituksen suojaa koskevan poikkeuksen soveltamisalaan, riidanalaisen päätöksen perusteluista ei mitenkään käy ilmi, että komissio on tutkinut pyydettyjä asiakirjoja konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti.

79 Perustellessaan kieltäytymistään antaa tietoja pyydettyjen asiakirjojen sisällöstä komissio vetoaa ensiksi siihen, että riidanalaisessa päätöksessä tutkinnan, joka sen on aloitettava uudelleen siinä tapauksessa, että soveltuvuutta koskeva päätös kumotaan, tarkoitus vaarantuu, jos tähän päätökseen johtaneessa valvontamenettelyssä laaditut tai vastaanotetut asiakirjat julkaistaan tässä vaiheessa.

80 Seuraavaksi komissio väittää riidanalaisessa päätöksessä yleisesti, että sille keskittymien valvonnan yhteydessä toimitettujen tietojen ilmaiseminen rikkoisi komission ja asianomaisten välisen luottamuksen ja yhteistyön ilmapiirin, joka on välttämätön, jotta se voi saada tällaisten tutkintojen suorittamisen ja tätä alaa koskevien perusteltujen päätösten tekemisen edellyttämät tiedot.

81 Lopuksi komissio esittää, että jokaisessa kyseessä olevista asiakirjoista on tietoa asianomaisten yritysten kaupallisesta strategiasta, komission kommentteja ja pyyntöjä tai yritysten reaktioita komission esittämiin näkemyksiin.

82 Tällaiset väitteet ovat liian epämääräisiä ja yleisiä, eivätkä ne perustu mihinkään tässä relevanttiin seikkaan. Samaa päättelyä voitaisiin soveltaa kaikkiin, minkä tahansa keskittymän valvontamenettelyssä toimitettuihin asiakirjoihin, sillä komission esittämässä abstraktissa ja yleisessä perustelussa ei viitata kyseessä olevien asiakirjojen sisältöön.

83 Komission perustelu, jonka mukaan yhtäältä asiakirjakohtainen perustelu saattaa vahingoittaa suojattua etua ja toisaalta asiakirjan sisältöä koskevasta yksityiskohtaisesta perustelusta saattaisi paljastua tietoa, joka on suojattu jollakin asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyllä poikkeuksella, on hylättävä. Komissio voi toimittaa ja

esittää jokaisen kyseessä olevan asiakirjan osalta syyt, joiden vuoksi kyseinen asiakirja kuului, osittain tai kokonaan, tutkintatoimien tarkoituksen suojaa koskevan poikkeuksen piiriin poistamatta kuitenkaan poikkeukselta sen tarkoitusta tai vaarantamatta sellaisten tietojen luottamuksellisuutta, jotka kyseisen poikkeuksen takia on tarkoitus pitää salassa.

84 Lisäksi on todettava, että yksityiskohtaisen luettelon laatiminen pyydetyistä asiakirjoista tai näiden asiakirjojen jaottelu niiden poikkeusten soveltamisalaan, joihin komissio on vedonnut perusteluna asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epäämiselle, tai oikeuden myöntäminen saada tutustua joihinkin pyydetyistä asiakirjoista eivät yksinään ole luonteeltaan sellaisia seikkoja, että niiden perusteella voitaisiin katsoa, että asiakirjoista, joiden tutustuttavaksi saaminen on evätty, on tehty konkreettinen ja asiakirjakohtainen tutkimus.

85 Edellä 1 kohdan d alakohdassa mainituista asiakirjoista eli kaikesta vuoden 2002 syyskuun ja yrityskeskittymästä annetun ilmoituksen päivämäärän välisenä aikana komission ja Lagardèren kesken käydystä kirjeenvaihdosta komissio esittää, että konkreettista ja asiakirjakohtaista tutkimusta ei vaadita, jos on selvää, että kyseiset asiakirjat on luovutettava tai että niitä ei pidä luovuttaa.

86 Kuten edellä 45 kohdassa on korostettu, oikeuskäytännössä hyväksytään tosin, että konkreettinen ja asiakirjakohtainen tutkimus ei ole tarpeen, jos on ilmeistä, että asiakirjoihin tutustuminen on evättävä tai että siihen on päinvastoin suostuttava. Tässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse tällaisesta tilanteesta. Asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 3 kohdan mukaan säännöksiä, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua komission asiakirjoihin, sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla. Ei siis voida hyväksyä, että keskittymien osalta komission ja asianomaisten välisen kirjeenvaihdon olisi katsottava

kuuluvan selvästi tutkintatoimien tarkoituksen suojaan liittyvän poikkeuksen piiriin. Vaikka tämä poikkeus on tarvittaessa sovellettavissa tiettyihin komission laatimiin tai komissiolle toimitettuihin asiakirjoihin, se ei välttämättä tarkoita, että sitä voidaan soveltaa kaikkiin asiakirjoihin tai niiden koko sisältöön. Komission on ainakin varmistuttava siitä tutkimalla jokainen asiakirja konkreettisesti ja tosiasiallisesti, kuten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa vaaditaan.

87 Komission perustelu, jonka mukaan sille keskittymän valvontamenettelyn yhteydessä toimitettujen tietojen ilmaiseminen rikkoisi yleisesti sen ja asianomaisten välisen luottamuksen ja yhteistyön ilmapiirin, on myös hylättävä. Myös nämä seikat ovat liian epämääräisiä ja liian yleisiä, jotta niillä voitaisiin osoittaa, että on olemassa tosiasiallinen, kohtuudella ennustettavissa oleva eikä vain puhtaasti hypoteettinen vaara suojatun edun vahingoittumisesta. Tutkiminen, joka toimielimen on poikkeusta soveltaakseen suoritettava, on tehtävä konkreettisella tavalla, minkä on ilmettävä päätöksen perusteluista (edellä 41 kohdassa mainittu asia VKI, tuomion 69 kohta ja edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 115 kohta). Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio on ottanut abstraktisti kantaa vahinkoon, joka tiedon antamisella kyseisten asiakirjojen sisällöstä saattaa aiheutua sen tutkintatoimelle, osoittamatta oikeudellisesti riittävällä tavalla, että tiedon antaminen näiden asiakirjojen sisällöstä vaarantaa konkreettisesti ja tosiasiallisesti tutkintatoimien tarkoituksen suojan.

88 Komissio pyrki tosin kuvaamaan tätä vaaraa viittaamalla vastineessaan asianajotoimiston julkaisuun, jossa komission tutkinnan kohteena olevia yrityksiä kehotetaan edellä 41 kohdassa mainitussa asiassa VKI annetun tuomion johdosta toimimaan varoen toimittaessaan tietoja komissiolle, koska on vaara, että asiakirjoja luovutetaan myöhemmin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden nojalla. Sen lisäksi, että komission suorittaman tutkimuksen konkreettisuuden on ilmettävä päätöksen perusteluista eikä unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetyistä kirjelmistä, tämä seikka ei ole luonteeltaan sellainen, että se yksinään osoittaa, että komission väittämä vaara on kohtuudella ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen. Vaikka yritykset

pitäisivät omista syistään tarpeellisena toimia varovaisesti, ne eivät voi vapautua lakisääteisestä velvollisuudestaan toimittaa komission keskittymien valvonnan yhteydessä pyytämät tiedot.

89 Komission perustelu, joka perustuu asetuksen N:o 139/2004 17 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan ”tietoja, jotka on saatu sovellettaessa tätä asetusta, saa käyttää vain asianomaisen pyynnön, tutkimuksen tai kuulemisen tarkoituksiin”, ei ole sen vakuuttavampi. Tämä säännös, jonka teksti on lähtökohtaisesti samankaltainen komission mainitsemassa versiossa ja käsiteltävänä olevaan asiaan sovellettavassa versiossa eli asetuksessa N:o 4064/89, koskee tapaa, jolla komissio voi käyttää toimitettuja tietoja, eikä sillä säännellä asetuksessa N:o 1049/2001 taattua oikeutta tutustua asiakirjoihin. Sen ei voida tulkita olevan esteenä EY 255 artiklassa ja asetuksessa N:o 1049/2001 taatun, asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden käytölle. Lisäksi sitä on tulkittava asetuksen N:o 139/2004 17 artiklan 2 kohdan perusteella, jossa suljetaan pois ainoastaan sellaisten tietojen luovuttaminen, ”jotka luonteensa perusteella ovat salassa pidettäviä”. Ilmoituksen antavien yritysten on siis varauduttava siihen, että sellaisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä, voidaan luovuttaa.

90 Oikeuskäytännön mukaan silloin, kun yleisöllä on oikeus saada tutustua asiakirjoihin, jotka sisältävät tiettyjä tietoja, näiden tietojen ei voida katsoa olevan luonteeltaan salassa pidettäviä (asia T-198/03, Bank Austria Creditanstalt v. komissio, tuomio 30.5.2006, Kok., s. II-1429, 74 kohta). Salassapitovelvollisuus ei siis ole laajuudeltaan sellainen, että sitä voitaisiin käyttää perusteena evättäessä yleisesti ja abstraktisti oikeus tutustua keskittymästä annetun ilmoituksen yhteydessä toimitettuihin asiakirjoihin. EY 287 artiklassa tai asetuksissa N:o 4064/89 ja N:o 139/2004 ei todeta tyhjentävästi, mitkä tiedot ovat luonteeltaan salassa pidettäviä. Näiden asetusten 17 artiklan 2 kohdan muotoilusta käy kuitenkin ilmi, että kaikki saadut tiedot eivät välttämättä ole salassa pidettäviä. Näin ollen tiedon luottamuksellisuuden arviointi edellyttää yhtäältä niiden oikeutettujen intressien, jotka ovat paljastamista vastaan, ja toisaalta sen yleisen intressin vertaamista, jonka mukaan yhteisön toimielinten toiminnassa on

noudatettava avoimuusperiaatetta mahdollisimman laajalti (ks. vastaavasti em. asia Bank Austria Creditanstalt v. komissio, tuomion 71 kohta ja asia T-474/04, Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse v. komissio, tuomio 12.10.2007, Kok., s. II-4225, 63–66 kohta).

91 Suorittaessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaista pyydettyjen asiakirjojen konkreettista ja asiakirjakohtaista tutkintaa komissio voi näin varmistaa keskittymään sovellettavien säännösten tehokkaan vaikutuksen asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti. Tästä seuraa, että EY 287 artiklasta sekä asetusten N:o 4064/89 ja N:o 139/2004 17 artiklasta johtuva salassapitovelvollisuus ei ole luonteeltaan sellainen, että sen perusteella komissio vapautuisi tutkimasta konkreettisesti jokaista kyseessä olevaa asiakirjaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa vaaditun mukaisesti.

92 Lopuksi komissio toteaa vastauskirjelmässään, että tiedon antaminen kyseessä olevien yritysten ennen yrityskeskittymää koskevan ilmoituksen antamista toimittamien asiakirjojen sisällöstä on vastoin komission salassapitovelvollisuuksia, joita sillä on EY 287 artiklan, asetuksen N:o 139/2004 17 artiklan sekä komission itse laatiman asiakirjan perusteella, jonka otsikko on Yrityskeskittymien valvontamenettelyjä koskevat parhaat käytänteet.

93 Tämä perustelu on myös hylättävä edellä 90 kohdassa esitetyn perusteella.

94 Edellä esitetystä seuraa, että EY 287 artikla tai asetusten N:o 4064/89 ja N:o 139/2004 17 artikla eivät voi olla esteenä tiedon antamiselle sellaisen asiakirjan sisällöstä, joka ei kuulu jonkin asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyn poikkeuksen piiriin.

95 Tämä pätee varsinkin suuntaviivoihin, jotka ilmenevät komission laatimasta Yrityskeskittymien valvontamenettelyjä koskevat parhaat käytänteet -nimisestä asiakirjasta. Tarvitsematta ottaa kantaa kysymykseen siitä, onko kyse sitovasta oikeudellisesta asiakirjasta, ja erityisesti määritellä, onko kyse toimesta, jolla on oikeudellisia vaikutuksia, on todettava, että tämä asiakirja, jota ei ole julkaistu virallisessa lehdessä ja jonka 2.4 kohdassa todetaan nimenomaisesti, että siinä ei luoda eikä muuteta Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa vahvistettuja oikeuksia tai velvollisuuksia, ei voi olla esteenä tiedon antamiselle sellaisen asiakirjan sisällöstä, johon tutustuminen on taattu EY 255 artiklassa ja asetuksessa N:o 1049/2001.

96 Sen lisäksi, että tutkitaan riidanalaisen päätöksen lainmukaisuus asetuksen N:o 1049/2001 kannalta, ei siis ole syytä tutkia, ovatko pyydetyissä asiakirjoissa olevat tiedot salassa pidettäviä.

97 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen evätessään oikeuden saada tutustua pyydettyihin asiakirjoihin sillä perusteella, että ne kuuluivat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa, joka koskee tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa, säädetyn poikkeuksen alaan, vaikka kyseiset asiakirjat eivät enää silloin, kun riidanalainen päätös tehtiin, kuuluneet tämän poikkeuksen soveltamisalaan, ja joka tapauksessa ilman, että riidanalaisen päätöksen perusteluista käy ilmi, että kutakin näistä asiakirjoista on tutkittu konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti.

98 Riidanalainen päätös on siis tältä osin lainvastainen.

99 Kaikki riidanalaiset asiakirjat, joihin tutustumisen komissio on evännyt, voivat riidanalaisen päätöksen mukaan kuulua kuitenkin jonkin muun asiakirjoihin tutustumista koskevasta oikeudesta asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyn poikkeuksen piiriin. On siis syytä tutkia luovuttamisesta kieltäytymisen laillisuus siltä osin kuin se perustuu poikkeuksiin, jotka liittyvät taloudellisten etujen, komission päätöksentekomenettelyn ja oikeudellisen neuvonannon suojaan.

Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetty taloudellisten etujen suojaa koskeva poikkeus

– Osapuolten lausumat

100 Kantaja väittää, että komissio on omaksunut abstraktin ja yleisen lähestymistavan tekemättä konkreettista ja asiakirjakohtaista tutkimusta, jolla olisi tarkastettu, vaarantaako kunkin pyydetyn asiakirjan toimittaminen tosiasiallisesti tällä poikkeuksella suojatun edun. Sen mukaan komissio ei ole osoittanut, että vaara suojatun edun vahingoittumisesta on kohtuudella ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen.

101 Kantajan mukaan komission tehtävänä on yksilöidä ja erottaa sellaiset liikesalaisuudet, joita pitää erityisesti suojella, ja toimittaa kyseisistä asiakirjoista sellainen versio, joka ei ole luottamuksellinen. Lisäksi se kiistää, että pyydetyt asiakirjat voisivat sisältää kovin paljon arkaluonteisia kaupallisia tietoja, koska niissä käsitellään suurelta osin asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamista eli luonteeltaan oikeudellista eikä taloudellista kysymystä.

102 Kantaja tuo esiin, että komissio ei ole kuullut yrityksiä, joiden taloudellisista eduista on kyse, ja että toisen asian yhteydessä, jonka käsittely on kesken unionin yleisessä tuomioistuimessa, se on luovuttanut joitakin asiakirjoja, joiden se väittää kuuluvan liikesalaisuuksien piiriin, ilmoittamatta siitä niiden laatijoille.

103 Komissio korostaa, että se on luetellut tarkasti riidanalaisessa päätöksessä asiakirjat, joihin kyseistä poikkeusta sovelletaan, ja ilmoittanut, minkäluonteisia tietoja ne sisältävät, eli arkaluonteisia, kyseisten yritysten taloudellisia strategioita koskeva tietoja. Komission mukaan se on tutkinut pyydetyt asiakirjat asiakirjakohtaisesti ja konkreettisesti lukuun ottamatta edellä 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja, joiden pintapuolisesta tarkastelusta ilmeni, ettei niiden sisällöstä voida antaa tietoa ilman, että siitä aiheutuu vahinkoa kyseisten yritysten taloudellisille eduille. Se väittää, että asiakirjakohtainen perustelu voi vaarantaa suojatun edun ja että oikeuskäytännössä on hyväksytty, että asiakirjan sisältöä koskevasta yksityiskohtaisesta perustelusta voi paljastua suojattuja tietoja.

104 Komissio väittää, että se ei pystynyt toimittamaan pyydetyistä asiakirjoista sellaista versiota, joka ei ole luottamuksellinen, ja myöntämään tällä tavoin oikeuden saada tutustua näiden asiakirjojen osiin, koska nämä kuuluivat kokonaan yhden tai useamman poikkeuksen piiriin. Kyseisten yritysten komissiolle toimittamien sellaisten versioiden, jotka eivät ole luottamuksellisia, ainoana päämääränä on sen mukaan antaa asianomaisille mahdollisuus käyttää puolustautumisoikeuksiaan, ja yksinomaan tällä perusteella niiden sisällöstä ei siis voida antaa tietoa yleisölle asetuksen N:o 1049/2001 nojalla. Muussa tapauksessa keskittymien valvonnassa asiakirjoihin tutustumisen oikeuden alalla säädetyt erityissäännöt menettäisivät merkityksensä.

105 Komission mukaan asiakirjojen sisältö ei rajoitu yksinomaan oikeudellisiin kysymyksiin, koska on kyse luovutussopimuksesta, sitä koskevasta kirjeenvaihdosta, sopimuksesta, jolla Natexiksesta tuli VUP-osuuksien omistaja, valtakirjasta, joka koskee sen tarkastamista, että Lagardère noudattaa sitoumuksiaan, erillisten omaisuuserien varainhoitajalle myönnetystä valtakirjasta, Lagardèren ja Wendel Investissementin

välisestä sopimusluonnoksesta ja tähän sopimusluonnokseen liittyvistä asiakirjoista. Kaikista näistä asiakirjoista heijastuu kyseisten yritysten taloudellinen strategia. Ilmoituksen antaneet osapuolet ovat ilmoittaneet nimenomaisesti, että niiden komissiolle toimittamat asiakirjat ovat luonteeltaan luottamuksellisia. Koska nämä tiedot on annettu äskettäin, niiden ei voida väittää menettäneen luottamuksellisuuttaan ajan myötä.

106 Kolmannelta osapuolelta peräisin olevien asiakirjojen osalta komissio katsoo, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdan nojalla sen ei tarvitse kuulla tätä kyseistä kolmatta osapuolta arvioidakseen, onko jotakin poikkeusta sovellettava, jos on selvää, että asiakirja on luovutettava tai että sitä ei pidä luovuttaa. Nyt esillä olevassa asiassa kyse on tästä. Itse laatimiensa asiakirjojen osalta komissio korostaa, että se ei voinut kuulla kolmansia osapuolia, joita asia koskee, koska asetuksessa N:o 1049/2001 säädetään tällaisesta kuulemisesta ainoastaan silloin, kun asiakirjat ovat kolmannen osapuolen laatimia.

107 Pyydettyjen asiakirjojen luovuttaminen on sen mukaan lisäksi kielletty EY 287 artiklalla, jossa määrätään, että toimielinten jäsenet ja virkamiehet eivät saa ilmaista salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, joihin liikesalaisuudet kuuluvat. Tämä velvoite olla antamatta salassa pidettäviä tietoja on myös asetuksen N:o 139/2004, joka korvasi asetuksen N:o 4064/89, 17 artiklan 2 kohdassa. Näiden kahden asetuksen 18 artiklan 3 kohdassa asetetaan edellytykseksi oikeudelle tutustua asiakirjoihin se, että kunnioitetaan yritysten legitiimiä intressiä siihen, ettei niiden liikesalaisuuksia paljasteta.

108 Väliintulija väittää muun muassa, että EY 287 artiklan, 7.12.2000 Nizzassa julistetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EYVL C 364, s. 1) 41 artiklan, unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja asetuksen N:o 802/2004 18 artiklan 1 kohdan nojalla keskittymien valvonnassa liikesalaisuudet

saavat erityistä suojaa. Muut väliintulijan esittämät perustelut ovat pääasiallisesti samankaltaisia komission esittämien perustelujen kanssa.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

109 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan toimielimet epäävät oikeuden tutustua asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi ”tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen, mukaan lukien teollis- ja tekijänoikeudet, suojaa”.

110 Mainitun asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa säädetään, että ”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”.

111 Komissio katsoo, että riidanalaisista asiakirjoista edellä 1 kohdan d, e ja h alakohdassa ja edellä 2 kohdan b, c (osittain), d, f, g ja i alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja koskee ainakin osittain taloudellisten etujen suojaa koskeva poikkeus.

112 Edellä 65 kohdassa esitetyt periaatteet huomioiden on syytä tarkastella tapaa, jolla komissio on soveltanut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta evätessään oikeuden saada tutustua pyydettyihin asiakirjoihin.

113 Nyt esillä olevassa asiassa ensinnäkin jotkin niistä asiakirjoista, joiden osalta on vedottu tähän poikkeukseen, voivat sisältää luottamuksellisia tietoja, jotka kuuluvat taloudellisten etujen suojaan liittyvän poikkeuksen soveltamisalaan. Nämä asiakirjat nimittäin ovat jo pelkästään niiden päämäärän vuoksi, kuten riidanalaisessa päätöksessä korostetaan, luonteeltaan sellaisia, että ne sisältävät kyseisten yritysten taloudellisiin strategioihin liittyviä tietoja.

114 Toiseksi on syytä tarkastella kysymystä siitä, vaarantaako tiedon antaminen taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen sisällöstä konkreettisesti ja tosiasiallisesti suojatun edun.

115 On muistettava, että oikeuskäytännön mukaan tutkiminen, joka toimielimen on poikkeusta soveltaakseen suoritettava, on tehtävä konkreettisella tavalla, ja sen on ilmettävä päätöksen perusteluista.

116 Riidanalaisessa päätöksessä komissio kieltäytyi antamasta tietoa edellä 111 kohdassa lueteltujen asiakirjojen sisällöstä sillä perusteella, että nämä asiakirjat sisältävät arkaluonteisia tietoja kyseisten yritysten taloudellisista strategioista. Tiedon antaminen niiden sisällöstä siis vaarantaisi selvästi kyseisten yritysten taloudelliset edut.

117 Näistä perusteluista ei kuitenkaan ilmene, että nämä asiakirjat olisi tutkittu konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Komission esittämissä abstrakteissa ja yleisissä perusteluissa ei viitata kyseisten asiakirjojen sisältöön. Samanlaista perustelua voitaisiin soveltaa kaikkiin toimitettuihin asiakirjoihin minkä tahansa keskittymän valvontamenettelyn yhteydessä.

118 Lisäksi kyseessä eivät ole olosuhteet, joissa kyseinen toimielin voi oikeuskäytännön mukaan (edellä 41 kohdassa mainittu asia VKI, tuomion 75 kohta) jättää tekemättä konkreettisen ja asiakirjakohtaisen tutkimisen.

119 Edellä 86 kohdassa esitetystä toteamuksesta nimittäin seuraa, ettei voida katsoa, että kaikki asiakirjat, joihin tutustumista koskeva oikeus on evätty taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen perusteella, kuuluvat selvästi kokonaan tämän poikkeuksen piiriin.

120 Ei myöskään voida väittää, että komissiolle on objektiivisesti mahdotonta ilmoittaa syyt, joiden perusteella oikeus tutustua kuhunkin asiakirjaan on evätty, ilmaisematta kyseisen asiakirjan sisältöä tai siihen sisältyvää olennaista tietoa ja näin ollen viemättä poikkeukselta sen olennaista merkitystä, mikä voisi oikeuttaa perustelujen yleisluonteisuuden, suppeuden ja kaavamaisuuden (edellä 46 kohdassa mainittu asia Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007, 83 kohta ja edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Sison v. neuvosto, tuomio 26.4.2005, 84 kohta; ks. analogisesti vuoden 1993 käytännesääntöjen osalta edellä 46 kohdassa mainittu asia WWF UK v. komissio, tuomion 65 kohta).

121 Komissiolle nimittäin oli mahdollista kuvata kunkin asiakirjan sisältö ja täsmentää, minkäluonteisia luottamukselliset tiedot olivat, niitä paljastamatta. Komissiolle tietoja toimittaneiden yritysten velvoite ilmoittaa, mitä näistä tiedoista ne pitävät luottamuksellisina, ja toimittaa näistä asiakirjoista erikseen myös sellainen versio, joka ei ole luottamuksellinen, mistä on säädetty asetuksessa 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 2 kohdassa, antaa komissiolle mahdollisuuden ainakin perustella täsmälleen, miksi oikeus tutustua kuhunkin asiakirjaan on evätty, sen sisältämiä luottamuksellisia tietoja paljastamatta.

122 Edellä 1 kohdan d alakodassa mainittuja asiakirjoja eli komission ja Lagardèren välistä kirjeenvaihtoa koskevan yksilöivän luettelon puuttumisesta komissio toteaa, että koska tämä kirjeenvaihto oli kasvanut yli kaksikymmentä arkistointikansiota kattavaksi, asiakirjakohtaisen luettelon laatiminen olisi ollut hallinnollisesti kohtuuttoman työlästä. Komissio toteaa riidanalaisessa päätöksessä, että se on tarkastellut asiakirjojen luokkaa kokonaisuudessaan, ja väittää kirjelmissään, että se oli oikeutettu epäämään oikeuden tutustua asiakirjoihin pintapuolisen tarkastelun perusteella, koska taloudellisten etujen suojaa koskeva poikkeus koskee näitä asiakirjoja selvästi ja kokonaan.

123 Nämä perustelut on hylättävä. Kuten edellä 86 kohdassa on todettu, asetuksen N:o 1049/2001 2 artiklan 3 kohdan mukaan säännöksiä, jotka koskevat yleisön oikeutta tutustua komission asiakirjoihin, sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla. Ei siis voida hyväksyä, että keskittymän osalta komission ja osapuolten välisen kirjeenvaihdon olisi katsottava kuuluvan selvästi taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen piiriin. Vaikka tämä poikkeus on tarvittaessa sovellettavissa tiettyihin komission laatimiin tai komissiolle toimitettuihin asiakirjoihin, se ei välttämättä tarkoita, että sitä voidaan soveltaa kaikkiin asiakirjoihin tai niiden koko sisältöön. Komission on ainakin varmistuttava siitä tutkimalla jokainen asiakirja konkreettisesti ja tosiasiallisesti, kuten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa vaaditaan.

124 Komission ja väliintulijan perustelu, joka koskee EY 287 artiklassa ja asetuksen N:o 4064/89 17 artiklan 2 kohdassa taatun salassapitovelvollisuuden ja tämän asetuksen 18 artiklan 3 kohdassa taatun liikesalaisuuden kunnioittamista, on myös hylättävä. Kuten edellä 90 kohdassa on todettu, oikeuskäytännön mukaan silloin, kun yleisöllä on oikeus saada tutustua asiakirjoihin, jotka sisältävät tiettyjä tietoja, näiden

tietojen ei voida katsoa olevan luonteeltaan salassa pidettäviä tai kuuluvan liikesalaisuuksien suojan piiriin (ks. vastaavasti edellä 90 kohdassa mainittu asia Bank Austria Creditanstalt v. komissio, tuomion 74 kohta).

125 Lisäksi kantaja moittii komissiota siitä, että se ei ole kuullut yrityksiä, joiden taloudellisten etujen suojan tiedon antaminen asiakirjojen sisällöstä voisi vaarantaa.

126 Tältä osin on muistettava, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdan mukaan kolmannelta osapuolelta peräisin olevien asiakirjojen tapauksessa toimielin kuulee tätä arvioidakseen, onko saman asetuksen 4 artiklan 1 tai 2 kohdassa säädettyä poikkeusta sovellettava, paitsi, jos on selvää, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa. Tästä seuraa, että toimielimet eivät ole velvollisia kuulemaan kyseistä kolmatta osapuolta, jos näyttää selvältä, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa. Kaikissa muissa tapauksissa toimielinten on kuultava kyseistä kolmatta osapuolta. Näin ollen kyseessä olevan kolmannen kuuleminen muodostaa yleensä ennakkoedellytyksen siitä päättämiseksi, onko sovellettava asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia poikkeuksia oikeudesta saada tutustua asiakirjaan kolmannelta saadun asiakirjan osalta (asia T-168/02, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. komissio, tuomio 30.11.2004, Kok., s. II-4135, 55 kohta ja edellä kohdassa 65 mainittu asia Terezakis v. komissio, tuomion 54 kohta).

127 Asiakirjat laatineiden kolmansien osapuolien kuulematta jättäminen on siis asetuksen N:o 1049/2001 mukaista vain siinä tapauksessa, että jonkin mainitussa asetuksessa säädetyn poikkeuksen soveltaminen kyseisiin asiakirjoihin on selvää. Näin ei ole tässä tapauksessa, kuten on todettu edellä 63–98 kohdassa, joissa käsitellään tutkintatoimien tarkoitusta koskevaa poikkeusta, ja 109–124 kohdassa, joissa käsitellään taloudellisten etujen suojaa koskevaa poikkeusta.

128 Komissiolta peräisin olevista asiakirjoista tämä viimeksi mainittu väittää perustellusti, että asetuksessa N:o 1049/2001 ei säädetä kolmansien kuulemismenettelystä tämäntyyppisten asiakirjojen osalta. Näin ollen kantajan esittämä väite on oikeudellisesti virheellinen siltä osin kuin se koskee komission laatimia asiakirjoja.

129 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että riidanalaisessa päätöksessä on oikeudellinen virhe siltä osin kuin siinä sovelletaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta edellä 1 kohdan d, e ja h alakohdassa ja edellä 2 kohdan b, c (osittain), d, f, g ja i alakohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin ilman, että riidanalaisen päätöksen perusteluista ilmenee, että jokainen näistä asiakirjoista olisi tutkittu konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, ja ilman, että joitakin näitä asiakirjoja laatineita kolmansia osapuolia olisi kuultu, kun on kyse tiedon antamisesta niiltä peräisin olevista asiakirjoista.

Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetty päätöksentekomenettelyn suojaa koskeva poikkeus

– Asianosaisten lausumat

130 Kantaja väittää, että komissio on omaksunut abstraktin ja yleisen lähestymistavan tekemättä konkreettista ja asiakirjakohtaista tutkimusta, jolla olisi tarkastettu, vaarantaako kunkin pyydetyn asiakirjan toimittaminen todellakin tällä poikkeuksella suojatun edun. Sen mukaan komissio ei ole osoittanut, että vaara suojatun edun vahingoittumisesta on kohtuullisesti ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen.

131 Kantaja väittää, että se, että komissio vetoaa tähän poikkeukseen edellä 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettujen asiakirjojen luovuttamisen epäämiseksi, on ristiriidassa niiden perustelujen kanssa, jotka se esitti vastaajana asiassa T-279/04 ja joissa se väitti, että asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamisesta Natexis/Investima 10:n VUP:n omaisuuserien ostoon ei ole mitään seurauksia soveltuvuutta koskevaan päätökseen, eikä tämän säännöksen mahdollinen virheellinen soveltaminen siis vaikuta tämän päätöksen pätevyyteen. Tällä tavoin se loukkaa venire contra factum proprium -periaatetta.

132 Kantajan mukaan näissä asiakirjoissa käsitellään oikeuskysymyksen tulkintaa eivätkä ne siis voi olla valmistelevia asiakirjoja, joiden sisällöstä ei voida antaa tietoa. Joka tapauksessa näiden asiakirjojen toimittaminen on yleisen edun mukaista, koska se selventää asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamisedellytyksiä.

133 Komissio huomauttaa, että soveltuvuutta koskevan päätöksen pätevyyden arviointi on eri asia kuin sen arviointi, onko asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjen poikkeusten soveltaminen laillista, ja näin ollen se kiistää kantajan esittämän perustelun merkityksellisyyden. Ne kaksi pyydettyä asiakirjaa, joihin tutustumisen oikeus evättiin komission päätöksentekomenettelyn suojaamiseksi, ovat komission sisäisiä asiakirjoja, jotka koskevat kyseiseen menettelyyn liittyviä sisäisiä neuvotteluja. Sen mukaan tiedon antaminen näiden asiakirjojen sisällöstä vahingoittaisi vakavasti päätöksentekomenettelyä, koska on välttämätöntä, että komission yksiköt pystyvät säilyttämään kykynsä tutkia vapaasti niiden tehtäväksi annettuja asioita suojassa ulkopuoliselta painostukselta, jotta se voi tehdä päätöksensä täysin tietoisena kaikista seikoista.

134 Näiden valmistelevien asiakirjojen suojaaminen on komission mukaan vieläkin tärkeämpää siksi, että niiden perusteella tehdystä päätöksestä on nostettu kumoamiskanne ja ne ovat siis edelleen merkityksellisiä siinä tapauksessa, että päätös kumotaan.

135 Väliintulijan esittämät perustelut ovat pääasiallisesti samankaltaisia komission esittämien perustelujen kanssa.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

136 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan ”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”.

137 Komissio epäsi oikeuden tutustua kahteen edellä 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetuista kolmesta komission muistiosta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla. Kyseiset asiakirjat ovat kilpailun pääosaston 10.2.2002 päivätty, komission oikeudelliselle yksikölle toimitettu muistio, jossa pyydetään lausuntoa asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamisesta, ja 4.11.2002 päivätty kilpailuasioista vastaavalle komission jäsenelle laadittu muistio, jossa esitetään yhteenveto asiakirja-aineiston tilasta.

138 Ensiksi on todettava, että nämä asiakirjat, jotka on toimitettu unionin yleiselle tuomioistuimelle (ks. edellä 23 kohta), ovat lopullista päätöstä valmistelevia komission sisäisiä asiakirjoja, joiden tarkoituksena on ollut sellaisten asiakirjojen laatiminen, joissa esitetään toimielimen virallinen kanta. Ne sisältävät asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja ”sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana – – neuvotteluja ja alustavia keskusteluja” ja kuuluvat näin ollen selvästi tämän säännöksen soveltamisalaan.

139 Toiseksi on tarkasteltava sitä, onko se, että on evätty oikeus tutustua pyydettyihin sisäisiin asiakirjoihin, nyt esillä olevassa asiassa perusteltua toimielimen päätöksentekomenettelyn suojaa koskevan poikkeuksen perusteella.

140 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämän poikkeuksen soveltamisen edellytyksenä on, että on osoitettu, että oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin olisi vaarantanut komission päätöksentekomenettelyn suojaa konkreettisesti ja tosiasiallisesti ja että tämä vaara vahingoittumisesta on kohtuullisesti ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen (ks. asia T-144/05, Muñiz v. komissio, tuomio 18.12.2008, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

141 Lisäksi kuuluakseen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan päätöksentekomenettelylle aiheutuvan vahingon on oltava vakava. Näin on erityisesti silloin, kun tiedon antamisella kyseisten asiakirjojen sisällöstä on olennainen vaikutus päätöksentekomenettelyyn. Vakavuuden arviointi kuitenkin riippuu kaikista tapaukseen liittyvistä seikoista, erityisesti päätöksentekoon kohdistuvista kielteisistä vaikutuksista, joihin kantaja on vedonnut kyseisten asiakirjojen luovuttamisen osalta (edellä 140 kohdassa mainittu asia Muñiz v. komissio, tuomion 75 kohta).

142 Nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisessa päätöksessä viitataan päätöksentekomenettelylle siinä tapauksessa aiheutuvaan vakavaan vahinkoon, että komission yksiköiden tähän asiaan liittyvistä sisäisistä neuvotteluista tehtäisiin julkisia. Siinä korostetaan sen merkitystä, että komissio voi valmistella päätöksensä kaikessa rauhassa suojassa kaikelta ulkopuoliselta painostukselta ja että sen yksiköt voivat vapaasti ilmaista näkemyksensä antaessaan selvityksiä päätöksentekoa varten. Sen mukaan komission henkilökunnan mahdollisuus esittää vapaasti tällaisia näkemyksiä heikentyy huomattavasti, jos julkaisemisen mahdollisuus pitää ottaa huomioon.

143 On todettava, että nämä perustelut on esitetty yleisesti ja abstraktisti esittämättä niiden tueksi minkäänlaisia yksityiskohtaisia perusteluita, jotka koskevat kyseisten

asiakirjojen sisältöä. Tällaisiin seikkoihin voidaan siis vedota minkä tahansa vastaavan asiakirjan osalta. Siksi ne eivät ole riittäviä perustelemaan nyt esillä olevassa asiassa sitä, että oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin evätään, sillä muuten loukattaisiin periaatetta, jonka mukaan on tulkittava suppeasti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia ja erityisesti mainitun asetuksen 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä poikkeusta.

144 Komissio ei näin ollen ole osoittanut, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä poikkeusta voidaan soveltaa pyydettyihin sisäisiin asiakirjoihin.

145 Näin ollen epääminen, joka koskee oikeutta tutustua pyydettyihin sisäisiin asiakirjoihin kokonaisuudessaan, on kumottava oikeudellisen virheen vuoksi ilman, että on tarpeen tutkia kysymystä ylivoimaisen intressin olemassaolosta.

Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetty oikeudellisen neuvonannon suojaa koskeva poikkeus

– Asianosaisten lausumat

146 Kantaja väittää, että komissio on omaksunut abstraktin ja yleisen lähestymistavan tekemättä konkreettista ja asiakirjakohtaista tutkimusta, jolla olisi tarkastettu, vaarantaako oikeudellisen yksikön pyydetyn muistion toimittaminen todellakin

tällä poikkeuksella suojatun edun. Sen mukaan komissio ei ole osoittanut, että vaara suojatun edun vahingoittumisesta on kohtuullisesti ennustettavissa eikä puhtaasti hypoteettinen.

147 Kantaja katsoo, että edellä 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetun komission oikeudellisen yksikön lausunnon sisällöstä on annettava tietoa, jotta kolmannet osapuolet ja unionin yleinen tuomioistuin voivat valvoa tapaa, jolla komissio on tulkinnut ja soveltanut asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdassa säädettyä oikeussääntöä.

148 Kantajan mukaan komissio ei voi vedota oikeudellisen yksikkönsä riippumattomuuden suojaan evätäkseen oikeuden tutustua tähän asiakirjaan, koska se on velvollinen noudattamaan avoimuusvelvoitetta, jolla asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan mukaan varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Komission toteuttama asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen ei mitenkään vahvista sen oikeudellisen neuvonannon riippumattomuutta vaan tukee ajatusta siitä, että soveltuvuutta koskevaa päätöstä ei ole tehty riippumattomasti.

149 Komissio huomauttaa, että asetuksessa N:o 1049/2001 säädetty oikeus tutustua asiakirjoihin myönnetään tai evätään riippumatta erityisistä eduista tai syistä, joiden vuoksi hakija haluaa tutustua pyydettyihin asiakirjoihin. Kantajan esittämät perustelut ovat näin ollen merkityksettömiä. Tiedon antaminen kyseisestä oikeudellisesta lausunnosta riippuu ainoastaan vahingosta, joka tästä tiedon antamisesta saattaisi aiheutua mainitun neuvonannon riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle. Oikeudellista neuvonantoa koskevalla poikkeuksella pyritään suojaamaan sen riippumattomuus ja varmistamaan, että näitä neuvoja voidaan antaa täysin peittelemättömästi ja objektiivisesti. Kyseinen lausunto on sen mukaan tarkoitettu ainoastaan selventämään asioita komission yksiköille ja tiedon antamisesta sen sisällöstä seuraisi, että tämän toimielimen oikeudellinen yksikkö laatii tulevaisuudessa lausuntonsa pidättyväisemmin, jolloin kyseinen toimielin menettäisi olennaisen välineen tehtäviensä suorittamiseksi asianmukaisesti.

150 Komissio toteaa, että asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden käytölle on EY 255 artiklan 2 kohdan mukaan rajoituksia. Näin ollen avoimuusvelvoitteella, johon kantaja vetoaa, ei voida estää asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyjen poikkeusten soveltamista.

151 Komissio hylkää väitteen, jonka mukaan pyydettyyn asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epäämisen takia voidaan epäillä, että se ei ole tehnyt päätöstään täysin riippumattomasti. Se muistuttaa, että se on velvollinen epäämään oikeuden tutustua asiakirjaan, jos asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyn poikkeuksen soveltamisedellytykset täyttyvät, ja että se ei siis voi antaa tutustuttavaksi poikkeuksen piiriin kuuluvaa asiakirjaa vilpillistä menettelyä koskevien syytteiden kumoamiseksi.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

152 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan mukaan toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vaarantaisi tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojan, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä tietojen antamista kyseisen asiakirjan sisällöstä.

153 Komissio kieltäytyi antamasta tietoa sen oikeudellisen yksikön 10.10.2002 päivätyn lausunnon, joka on edellä 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettu asiakirja, sisällöstä, joka koskee asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamista, ja perusti kieltäytymisensä tähän säännökseen.

154 Aivan ensiksi on todettava, että mainittu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle toimitettu asiakirja (ks. edellä 23 kohta) sisältää sen nimityksestä riippumatta komission oikeudellisen yksikön oikeudellista neuvonantoa. Tätä asiakirjaa on siis

pidettävä kokonaisuudessaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuna oikeudellisena neuvonantona, joka voi kuulua tässä säännöksessä säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

155 Seuraavaksi on määriteltävä, vaarantaako tiedon antaminen tämän oikeudellisen neuvonannon sisällöstä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetun oikeudellisen neuvonannon suojan.

156 Tältä osin on muistettava, että oikeudellista neuvonantoa koskevaa poikkeusta on tulkittava siten, että sillä pyritään suojaamaan komission intressiä pyytää oikeudellista neuvonantoa ja saada rehellisiä, objektiivisia ja kattavia lausuntoja. Jotta tämän intressin loukatuksi tulemisen vaaraan voidaan vedota, vaaran on oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä se saa olla täysin hypoteettinen (edellä 68 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Turco, tuomion 42 ja 43 kohta).

157 Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaisessa päätöksessä kieltäytyminen antamasta tietoa kyseisen neuvonannon sisällöstä on perusteltu sillä, että oikeudellinen neuvonanto kuuluu sisäisiin asiakirjoihin, joiden keskeisenä tarkoituksena on antaa komissiolle ja sen yksiköille oikeudellisia kysymyksiä koskevia mielipiteitä, joiden perusteella komissio ja sen yksiköt hyväksyvät lopulliset kantansa. On siis tärkeää, että näitä neuvoja voidaan antaa täysin peittelemättömästi ja objektiivisesti. Käsiteltävänä olevassa asiassa komission oikeudellisen yksikön neuvonannon sekä kilpailun pääosaston sille esittämien kysymysten tiedoksi antamisesta seuraisi, että asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamisalaan liittyvä sisäinen neuvottelu tehtäisiin julkiseksi. Jos mainitun oikeudellisen yksikön olisi pitänyt ottaa huomioon lausuntonsa myöhempi julkaiseminen, se ei olisi ilmaissut itseään täysin riippumattomasti. Näin ollen kirjallisen lausunnon laatiminen tästä kysymyksestä menettäisi merkityksensä, jolloin komissio menettäisi tehtäviensä asianmukaisen suorittamisen kannalta olennaisen välineen.

158 On todettava, että kyse ei ole ainoastaan siitä, että kyseinen asiakirja on oikeudellinen neuvonanto, mihin komissio on vedonnut riidanalaisessa päätöksessä perustellessaan kyseisen poikkeuksen soveltamista, vaan siitä, että jos annettaisiin tietoa tämän lausunnon sisällöstä, yleisö voisi saada tietoa kilpailun pääosaston ja komission kesken käydystä, asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamisalaa koskevasta neuvottelusta.

159 Tiedon antaminen kyseisen muistion sisällöstä saattaisi johtaa siihen, että komission oikeudellinen yksikkö laatii tulevaisuudessa tällaisia muistiota varautuneesti ja varoen, jotta se ei vaarantaisi komission päätöksentekokykyä asioissa, joissa se toimii hallintoelimenä.

160 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 157 ja 159 kohdassa esitettyjen syiden lisäksi tiedon antaminen näiden oikeudellisten neuvojen sisällöstä voi nimittäin asettaa komission vaikeaan tilanteeseen, jossa sen oikeudellinen yksikkö voisi joutua puolustamaan unionin yleisessä tuomioistuimessa kantaa, joka ei ole sama kuin se, johon se vetosi hallinnollisen menettelyn aikana käydyissä sisäisissä neuvotteluissa toimiessaan asiakirja-aineistosta vastaavien yksiköiden neuvonantajana. Riski näin syntyvästä ristiriidasta voi vaikuttaa huomattavasti yhtäältä oikeudellisen yksikön mielipiteenvapauteen ja sen mahdollisuuteen puolustaa tehokkaasti komission lopullista kantaa Euroopan unionin tuomioistuimissa yhdenvertaisesti muiden, tuomioistuinmenettelyn eri osapuolten oikeudellisten edustajien kanssa, ja toisaalta komission sisäiseen päätöksentekomenettelyyn. Komissio nimittäin tekee päätökset kollegiona sille annetun erityisen tehtävän mukaisesti, ja sillä on oltava vapaus omaksua oikeudellinen kanta, joka eroaa siitä, jonka sen oikeudellinen yksikkö alun perin omaksui.

161 Lisäksi toisin kuin silloin, kun toimielimet toimivat lainsäätäjinä, jolloin olisi myönnettävä laajempi mahdollisuus tutustua asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa säädetyllä tavalla (edellä 68 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Turco, tuomion 46 kohta), riidanalainen oikeudellinen

neuvonanto on laadittu komission täysin hallinnollisten tehtävien yhteydessä. Yleisön intressi saada tietoa asiakirjan sisällöstä avoimuusperiaatteen nojalla, jonka tarkoituksena on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja varmistaa, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että hallinto on tehokkaampaa ja vastuullisempaa, ei ole sama 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 se liittyy menettelyyn, jossa yhteisön toimielin toimii lainsäätäjänä.

162 On siis hylättävä kantajan väite, jonka mukaan tiedon antaminen edellä 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetun oikeudellisen yksikön neuvonannon sisällöstä ei vaaranna oikeudellisen neuvonannon suojaa.

163 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että ensimmäinen ja toinen kanneperuste ovat perusteltuja lukuun ottamatta kieltoa tutustua edellä 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettuun oikeudellisen yksikön lausuntoon.

Kolmas kanneperuste, jonka mukaan oikeutta tutustua pyydettyjen asiakirjojen osiin on loukattu

Asianosaisten lausumat

164 Kantaja riitauttaa komission kieltäytymisen myöntää sille oikeus tutustua pyydettyjen asiakirjojen osiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan nojalla. Se katsoo, ettei komissio ole arvioinut sen hallinnollisen työn määrää, joka pyydettyjen asiakirjojen sellaisten versioiden, jotka eivät ole luottamuksellisia, laatimisesta aiheutuu,

koska se ei ole tutkinut näitä asiakirjoja konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Sen mukaan oikeuskäytännössä yleisön oikeus tutustua asiakirjoihin on ensisijainen suhteessa hyvän hallinnon periaatteeseen ja poikkeaminen tästä oikeudesta voidaan sallia ainoastaan hyvin rajallisissa tapauksissa ja hyvin suppeasti.

165 Komission tehtävänä ei sen mukaan lisäksi ole arvioida kantajan intressiä saada tietoa asiakirjojen osista, jotka voitaisiin tarvittaessa julkistaa siinä tapauksessa, että oikeus tutustumiseen myönnetään osittain.

166 Komissio väittää tutkineensa konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti muut pyydetyt asiakirjat kuin edellä 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetut asiakirjat. Tämän tutkimuksen perusteella komissio katsoi, että ainoastaan tiettyjä osia asiakirjoista olisi voitu paljastaa ja että hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti näiden osien yksilöinti oli hallinnollisesti kohtuuttoman työlästä suhteessa yleisön intressiin saada tutustua näihin asiakirjojen osiin.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

167 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdassa säädetään, että ”jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat luovutetaan”.

168 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdassa edellytetään, että jokaisen asiakirjan sisältö tutkitaan konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti. Ainoastaan tällaisen tutkimuksen perusteella toimielin voi arvioida, voidaanko hakijalle myöntää oikeus

tutustua asiakirjojen osiin. Sellainen arviointi, joka tapahtuu ryhmittäin sen sijaan, että arvioitaisiin näiden asiakirjojen sisältämiä konkreettisia tietoja, ei lähtökohtaisesti ole riittävä, koska toimielimeltä edellytettävän tutkimisen on annettava sille mahdollisuus konkreettisesti arvioida, voidaanko poikkeusta, johon vedotaan, todellisuudessa soveltaa kaikkiin näihin asiakirjoihin sisältyviin tietoihin (ks. vastaavasti edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 117 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

169 Esillä olevassa asiassa tällainen pyydettyjen asiakirjojen tutkiminen ei käy ilmi riidanalaisen päätöksen perusteluista. Komissio on nimittäin katsonut, että tällainen tutkimus olisi hallinnollisesti kohtuuttoman työläs suhteessa yleisön intressiin saada tutustua tällaisen tutkimuksen tuloksena saataviin asiakirjan osiin.

170 Oikeuskäytännön mukaan tutkimisvelvollisuudesta voidaan vapautua poikkeuksellisesti ja ainoastaan siinä tapauksessa, että asiakirjojen konkreettinen ja asiakirjakohtainen tutkiminen olisi hallinnollisesti erityisen työlästä ja ylittäisi sen, mitä voidaan kohtuullisesti vaatia (edellä 41 kohdassa mainittu asia VKI, tuomion 112 kohta).

171 Koska oikeus tutustua toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin on lisäksi periaatteellinen ratkaisu, todistustaakka hakemuksen edellyttämän työn kohtuuttomasta laajuudesta on sillä toimielimellä, joka vetoaa tähän perustuvaan poikkeukseen (edellä 41 kohdassa mainittu asia VKI, tuomion 113 kohta ja asia T-42/05, Williams v. komissio, tuomio 10.9.2008, 86 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

172 Lopuksi on todettava, että kun toimielin on toimittanut todisteet niiden asiakirjojen, joita pyyntö koskee, konkreettisen ja asiakirjakohtaisen tutkimisen edellyttämän hallinnollisen työn kohtuuttomuudesta, sillä on velvollisuus yrittää neuvotella hakijan

kanssa yhtäältä selvittääkseen sen tai pyytääkseen hakijaa täsmentämään sille, miksi hakija haluaa saada kyseessä olevat asiakirjat, ja toisaalta pohtiakseen konkreettisesti, mitä vaihtoehtoja sillä on toteuttaa asiakirjojen konkreettista ja asiakirjakohtaista tutkimista vähemmän raskas toimenpide. Koska oikeus tutustua asiakirjoihin on lähtökohta, jää toimielimen tehtäväksi näissä olosuhteissa suosia sitä vaihtoehtoa, joka on suotuisin hakijan asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden kannalta mutta josta ei kuitenkaan aiheudu toimielimelle työmäärää, joka ylittää kohtuullisena pidettävät rajat (edellä 41 kohdassa mainittu asia VKI, tuomion 114 kohta).

173 Tästä seuraa, että toimielin voi vapautua kaikesta konkreettisesta ja asiakirjakohtaisesta tutkimisesta vasta sen jälkeen, kun se on tosiasiallisesti tutkinut kaikki muut kuviteltavissa olevat vaihtoehdot ja selittänyt päätöksessään seikkaperäisesti syyt, joiden vuoksi myös näistä eri vaihtoehdoista aiheutuu sille kohtuuttoman suuri työmäärä (edellä 41 kohdassa mainittu asia VKI, tuomion 115 kohta).

174 Esillä olevassa asiassa on todettava, että riidanalainen päätös, jolla kantajalta evätään kokonaan oikeus saada tutustua mihinkään asiakirjan osiin, voi olla laillinen ainoastaan siinä tapauksessa, että komissio on ennalta konkreettisesti selvittänyt syyt, joiden perusteella myös kunkin asiakirjan konkreettiselle ja asiakirjakohtaiselle tutkimiselle vaihtoehtoisista ratkaisuista aiheutuu kohtuuton työmäärä.

175 Riidanalaisen päätöksen perusteluista ei ilmene, että komissio olisi pohtinut konkreettisella ja tyhjentävällä tavalla, mitä eri mahdollisuuksia sillä olisi toimia siten, että sille ei aiheutuisi kohtuuttoman suurta työmäärää, mutta kuitenkin siten, että kantajan mahdollisuudet saada tietoa ainakin osasta pyytämistään asiakirjoista lisääntyisivät. Riidanalaisesta päätöksestä ei erityisesti käy ilmi, että komissio olisi tutkinut konkreettisesti mahdollisuutta tiedustella yrityksiltä, jotka olivat toimittaneet tietyt

pyydetyistä asiakirjoista, voidaanko kantajalle luovuttaa näistä asiakirjoista sellainen versio, joka ei ole luottamuksellinen.

176 Edellä esitetystä seuraa, että riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin siinä evätään oikeus tutustua yhdenkään pyydetyn asiakirjan osiin ilman, että riidanalaisen päätöksen perusteluista käy ilmi, että jokainen asiakirja on tutkittu konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, ja ilman, että komissio selvittää konkreettisesti syyt, joiden perusteella muista ratkaisuista kuin tarkoitettujen asiakirjojen konkreettisesta ja asiakirjakohtaisesta tutkimuksesta aiheutuu kohtuuton työmäärä.

Neljäs kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

Osapuolten lausumat

177 Kantaja korostaa, että tutustumispyynnön tarkoituksena ei ollut yksinomaan yksityisluonteisten etujen puolustaminen. Sen tarkoituksena on kantajan mukaan myös säilyttää vääristymätön kilpailu Ranskan kustannusalan markkinoilla ja estää yrityskeskittymien valvontaa koskevien sääntöjen kiertäminen asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan väärinkäytöllä. Kantajan mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla ylivoimainen yleinen etu siis oikeuttaa pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen.

178 Komissio väittää, että kantaja ei ole osoittanut, että on olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa pyydettyjen asiakirjojen sisällön ilmaisemisen. Sitä, että kantaja käyttää pyydettyjä asiakirjoja soveltuvuutta koskevasta päätöksestä nostamansa kanteen tueksi, ei voida pitää ylivoimaisena yleisenä etuna. Tällaisen kanteen edellytyksenä on nimittäin se, että kantajalla itsellään on oikeussuojan tarve, eikä sitä voida ottaa tutkittavaksi, jos kantaja toimii yleisen edun nimissä.

179 Vaikka oletettaisiin, että kantajan kanteen kohteena on yleinen etu, asian kannalta merkityksellistä ei komission mukaan ole se, mihin tarkoitukseen hakija aikoo käyttää näitä asiakirjoja, vaan niiden sisällön ilmaiseminen, jonka on perustuttava ylivoimaiseen yleiseen etuun. Ylivoimaisen yleisen edun nimissä tapahtuvan asiakirjojen sisällön ilmaisemisen on perustuttava asiakirjojen erityispiirteisiin kantajan tavoittelemasta päämäärästä riippumatta. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse tästä.

180 Lopuksi komissio väittää, että tuomioistuimen, jonka käsiteltäväksi asiassa T-279/04 riidanalaisen päätöksen laillisuus on saatettu, tehtävänä on arvioida pyydettyjen asiakirjojen tarvetta kantajan puolustukselle siinä asiassa.

181 Kantaja korostaa, että se voi olla samalla sekä oikeushenkilö, jota riidanalainen päätös koskee suoraan ja erikseen, että Euroopan unionin kansalaisena toimiva oikeushenkilö, jolla on oikeus saada tutustua pyydettyihin asiakirjoihin. Se vetoaa siihen, että tiedon antamisella pyydettyjen asiakirjojen sisällöstä ja niiden käytöllä tavoitellaan samoja päämääriä eli vääristymättömän kilpailun säilyttämistä ja kilpailuoikeuden avointa soveltamista.

182 Kantaja katsoo, että sellaisen asian osapuoli, jossa unionin yleinen tuomioistuimen voi määrätä asiakirjoja esitettäväksi, voi riitauttaa rinnakkaisessa menettelyssä päätöksen, jossa on evätty asetuksen N:o 1049/2001 nojalla oikeus saada tutustua näihin asiakirjoihin.

183 Komissio väittää, että oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitetun ylivoimaisen yleisen edun on periaatteessa oltava erillään mainitulla asetuksella tavoitelluista periaatteista, joihin avoimuusvelvoite, johon kantaja on vedonnut, kuuluu.

184 Väliintulija korostaa, että mikään ylivoimainen yleinen etu ei oikeuta ilmaisemaan pyydettyjen asiakirjojen sisältöä kantajalle, jonka mainittuihin asiakirjoihin tutustumista koskeva pyyntö perustuu puhtaasti yksityisluonteiseen intressiin. Se korostaa alustavissa huomautuksissaan myös, että kantajan tutustumispyyntö on esitetty väärinkäyttötarkoituksessa ja se on kyseisen asetuksen N:o 1049/2001 päämäärän vastainen, sillä se perustuu kantajan erityiseen intressiin eli sen oikeuksien puolustamiseen asiassa T-279/04 ja asiassa T-452/04. Se vetoaa siihen, että oikeuskäytännössä on todettu, että asetuksen N:o 1049/2001 tarkoituksena ei ole suojata sellaista erityistä intressiä, joka tietyillä henkilöillä voisi olla saada tutustua johonkin toimielinten asiakirjoista. Oikeuskäytännössä on sen mukaan myös hyväksytty, että tämän asetuksen päämääränä on taata kaikkien oikeus tutustua julkisiin asiakirjoihin eikä ainoastaan pyytäjän oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin ja että sillä ei pidä mahdollistaa yksityisluonteisten etujen edistämistä, kuten esimerkiksi sellaisten, jotka liittyvät kanteen nostamiseen yhteisön toimielimiä vastaan.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

185 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa todetaan, että mainituissa kohdissa säädettyjä poikkeuksia sovelletaan, ”jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista”.

186 Riidanalaisessa päätöksessä komissio ei hyväksy, että ylivoimainen yleinen etu oikeuttaisi tietojen antamisen asiakirjan sisällöstä, sillä perusteella, että tutustumispyyntö perustuu sen mukaan kantajan etujen puolustamiseen unionin yleisessä tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeusriidassa. Tämä intressi on selvästi yksityisluonteinen eikä julkinen. Asetuksen mukaan ainoastaan julkinen etu voi olla ensisijainen suhteessa tarpeeseen suojata asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuja etuja.

187 Kun otetaan huomioon unionin yleisen tuomioistuimen toteamukset siitä, että komissio on tehnyt oikeudellisen virheen vedotessaan tutkintatoimien, taloudellisten etujen ja komission päätöksentekomenettelyn tarkoituksen suojaan liittyviin poikkeuksiin, ei ole syytä tutkia sellaisen mahdollisen ylivoimaisen julkisen edun olemassaoloa, joka oikeuttaisi tiedon antamisen niiden asiakirjojen sisällöstä, joihin tutustuminen on evätty näiden poikkeusten perusteella.

188 Aluksi on hylättävä väliintulijan perustelu, jonka mukaan kantajan tutustumispyyntö on tehty väärinkäyttötarkoituksessa, koska se perustuu yksinomaan yksityisluonteisiin intresseihin. Asetuksen N:o 1049/2001 6 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä nimittäin säädetään, että hakijan ei tarvitse perustella hakemusta. Koska kyseisen asetuksen tarkoituksena on antaa yleisölle yleisesti oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin, toimielimen, jota on pyydetty ottamaan kantaa tutustumispyyntöön, ei pidä ottaa huomioon tiettyjen henkilöiden erityistä intressiä saada tutustua johonkin niistä (ks. vastaavasti edellä 46 kohdassa mainittu asia Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007, 43–47 kohta). Puhtaasti yksityisluonteisiin intresseihin perustuvaa tutustumispyyntöä ei siis voida luonnehtia väärinkäytöksi.

189 Sitä vastoin on syytä tarkastella sellaisen mahdollisen ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa, joka voi oikeuttaa tiedon antamisen edellä 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetusta oikeudellisen yksikön lausunnosta.

190 Oikeuskäytännön mukaan tiedon antamisen poikkeuksella suojatun asiakirjan sisällöstä oikeuttavia ylivoimaisia yleisiä etuja ovat muun muassa asetuksen N:o 1049/2001 taustalla olevat yleiset edut (ks. edellä 68 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Turco, tuomion 67, 75 ja 76 kohta). Toisin kuin komissio väittää, ylivoimaisen yleisen edun, joka oikeuttaa tiedon antamisen asiakirjan sisällöstä, ei siis pidä olla erillään asetuksella tavoitelluista periaatteista.

191 Kun otetaan huomioon yleinen periaate oikeudesta tutustua asiakirjoihin, sellaisena kuin se ilmenee EY 255 artiklasta ja asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan ensimmäisestä ja toisesta perustelukappaleesta, ylivoimaisen yleisen edun, jolla voidaan perustella tiedon antaminen, on oltava luonteeltaan objektiivinen ja yleinen, ja sitä ei saa sekoittaa erityisiin tai yksityisluonteisiin etuihin, kuten esimerkiksi sellaisiin, jotka liittyvät kanteen nostamiseen toimielimiä vastaan, koska tällaiset erityiset tai yksityisluonteiset edut eivät ole relevantti seikka punnittaessa intressejä kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädetyllä tavalla.

192 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 oikeus tutustua kaikkiin julkisiin asiakirjoihin eikä ainoastaan pyytäjän oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin (edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Sison v. neuvosto, tuomio 26.4.2005, 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.

193 Näin vaikka oletettaisiin, että vaaditut asiakirjat ovat tarpeen kantajan puolustuksen kannalta oikeudenkäyntiasiassa, mikä on kysymys, joka kuuluu kyseisen kanteen tutkimisen yhteyteen, tällä seikalla ei ole merkitystä suoritettaessa punnintaa suhteessa yleiseen etuun (ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 41 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat Sison v. neuvosto, tuomio 26.4.2005, 55 kohta ja asia T-287/03, SIMSA v. komissio, määräys 8.6.2005, 34 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

194 Se, että pyydettyjen asiakirjojen ansiosta kantaja voisi paremmin perustella väitteensä kumoamiskanteissa, jotka se on nostanut soveltuvuutta koskevasta päätöksestä ja hyväksymistä koskevasta päätöksestä, ei voi olla ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa antamaan tietoa kyseisen oikeudellisen lausunnon sisällöstä.

195 Siltä osin kuin kyse on kantajan esittämästä perustelusta, jonka mukaan tiedon antaminen asiakirjan sisällöstä myötävaikuttaa vääristymättömän kilpailun säilyttämiseen Ranskan kustannusalan markkinoilla ja estää sen, että asetuksen N:o 4064/89 3 artiklan 5 kohdan a alakohtaa käytetään väärin yrityskeskittymien valvontaan liittyvien sääntöjen kiertämiseksi, asiakirja-aineistosta ja unionin yleiselle tuomioistuimelle toimitetun komission oikeudellisen yksikön lausunnon sisällöstä (katso edellä 23 kohta) ei käy ilmi, että tällainen ylivoimainen yleinen etu oikeuttaisi tiedon antamisen tämän lausunnon sisällöstä.

196 Tämä kanneperuste on siis hylättävä siltä osin kuin sillä pyritään osoittamaan sellaisen ylivoimaisen yleisen edun olemassaolo, joka oikeuttaa antamaan tiedon edellä 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetun oikeudellisen lausunnon sisällöstä.

197 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin siinä evätään kokonaan ja osittain oikeus tutustua kaikkiin pyydettyihin asiakirjoihin, lukuun ottamatta edellä 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettua oikeudellisen yksikön lausuntoa, ja siltä osin kuin siinä evätään oikeus tutustua osittain mainittuun oikeudelliseen lausuntoon.

Oikeudenkäyntikulut

198 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan, jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi.

199 Kun otetaan käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa huomioon se, että komissio hävisi suurimman osan vaatimuksistaan, on asianmukaista, että komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja se velvoitetaan korvaamaan yhdeksän kymmenesosaa kantajan oikeudenkäyntikuluista.

200 Väliintulija vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan yhteisöjen komission 7.4.2005 tekemän päätöksen D(2005) 3286 laillisuudesta ei ole enää tarpeen lausua siltä osin kuin siinä evätään oikeus tutustua kokonaan ja osittain tämän tuomion 1 kohdan a, b ja c alakohdassa ja tämän tuomion 2 kohdan h ja j alakohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

2) Päätös D(2005) 3286 kumotaan siltä osin kuin siinä evätään kokonaan oikeus tutustua tämän tuomion 1 kohdan d, e, g ja h alakohdassa ja tämän tuomion 2 kohdan b, c, d, f, g ja i alakohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin, lukuun ottamatta tämän tuomion 1 kohdan g alakohdassa tarkoitettua komission oikeudellisen yksikön lausuntoa.

3) Päätös D(2005) 3286 kumotaan siltä osin kuin siinä evätään oikeus tutustua osittain tämän tuomion 1 kohdan d, e, g ja h alakohdassa ja tämän tuomion 2 kohdan b, c, d, f, g ja i alakohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

4) Kanne hylätään muilta osin.

5) Komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan yhdeksän kymmenesosaa Éditions Odile Jacob SAS:n oikeudenkäyntikuluista.

6) Lagardère SCA vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Meij Vadapalas Truchot

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä kesäkuuta 2010.

Allekirjoitukset