UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

19 päivänä tammikuuta 2010 *

Yhdistetyissä asioissa T-355/04 ja T-446/04,

**Co-Frutta Soc. coop.**, kotipaikka Padova (Italia), edustajinaan asianajajat W. Viscardini ja G. Donà,

kantajana,

vastaan

**Euroopan komissio**, asiamiehinään aluksi L. Visaggio ja P. Aalto, sittemmin P. Aalto ja L. Prete,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

jossa unionin yleistä tuomioistuinta vaaditaan asiassa T-355/04 kumoamaan 28.4.2004 tehty komission päätös, jolla hylättiin kantajan alkuperäinen hakemus yhteisössä banaanien tuontia varten rekisteröityihin toimijoihin liittyviin tietoihin tutustumisesta, ja komission implisiittinen päätös, jolla hylättiin asiakirjoihin tutustumista koskeva uudistettu hakemus, sekä asiassa T-446/04 10.8.2004 päivätty komission nimenomainen päätös, jolla evättiin oikeus tutustua näihin tietoihin,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja I. Pelikánová sekä tuomarit K. Jürimäe ja S. Soldevila Fragoso (esittelevä tuomari),

kirjaaja: hallintovirkamies K. Pocheć,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.12.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

**tuomion**

**Asiaa koskevat oikeussäännöt**

1. *Oikeutta tutustua asiakirjoihin koskeva yhteisön lainsäädäntö*

1 EY 255 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjoihin jäljempänä 2 ja 3 kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti.”

2 Nämä periaatteet ja edellytykset on määritelty Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43).

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

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

4 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artikla, joka koskee poikkeuksia oikeuteen tutustua asiakirjoihin, säädetään seuraavaa:

”– –

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

– tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen, mukaan lukien teollis- ja tekijänoikeudet, suojaa;

– –

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

– –

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

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

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

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

5 Asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklassa, joka koskee alkuperäisten hakemusten käsittelyä, säädetään seuraavaa:

”1. Asiakirjoihin tutustumista koskevat hakemukset käsitellään välittömästi. Hakijalle lähetetään vastaanottoilmoitus. Viidentoista työpäivän kuluessa hakemuksen kirjaamisesta toimielin joko päättää antaa pyydetyn asiakirjan tutustuttavaksi ja antaa asiakirjan tutustuttavaksi 10 artiklan mukaisesti tässä määräajassa tai ilmoittaa kirjallisesti, mistä syystä hakemus on hylätty kokonaan tai osittain, sekä hakijan oikeudesta tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti tehdä uudistettu hakemus.

2. Jos hakemus hylätään kokonaan tai osittain, hakija voi viidentoista työpäivän kuluessa siitä, kun hän on vastaanottanut toimielimen vastauksen, tehdä uudistetun hakemuksen ja pyytää toimielintä tarkistamaan kantaansa.

3. Poikkeuksellisesti, esimerkiksi silloin, kun hakemus koskee erittäin pitkää asiakirjaa tai erittäin suurta määrää asiakirjoja, 1 kohdassa säädettyä määräaikaa voidaan jatkaa viidellätoista työpäivällä edellyttäen, että hakijalle ilmoitetaan tästä ennakolta ja että lykkäys perustellaan yksityiskohtaisesti."

6 Asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklassa, joka koskee uudistettujen hakemusten käsittelyä, säädetään seuraavaa:

"1. Uudistetut hakemukset käsitellään välittömästi. Viidentoista työpäivän kuluessa hakemuksen kirjaamisesta toimielin joko päättää antaa pyydetyn asiakirjan tutustuttavaksi ja antaa asiakirjan tutustuttavaksi 7 artiklan mukaisesti tässä määräajassa tai ilmoittaa kirjallisesti, mistä syystä hakemus on hylätty kokonaan tai osittain. Jos toimielin kieltäytyy antamasta asiakirjaa kokonaan tai osittain tutustuttavaksi, se ilmoittaa hakijalle tämän käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista, toisin sanoen mahdollisuudesta nostaa asiasta kanne toimielintä vastaan tuomioistuimessa ja/tai kannella oikeusasiamiehelle [EY] 230 ja [EY] 195 artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti.

2. Poikkeuksellisesti esimerkiksi silloin, kun hakemus koskee erittäin pitkää asiakirjaa tai erittäin suurta määrää asiakirjoja, 1 kohdassa säädettyä määräaikaa voidaan jatkaa viidellätoista työpäivällä edellyttäen, että hakijalle ilmoitetaan tästä ennakolta ja että lykkäys perustellaan yksityiskohtaisesti.

3. Jos toimielin ei anna vastausta asetetussa määräajassa, hakemus katsotaan hylätyksi, ja hakija voi nostaa kanteen toimielintä vastaan tuomioistuimessa ja/tai kannella

oikeusasiamiehelle EY:n perustamissopimuksen asianomaisten määräysten mukaisesti.”

7 Euroopan komissio teki asetuksen N:o 1049/2001 nojalla työjärjestyksensä muuttamisesta 5.12.2001 päätöksen 2001/937/EY, EHTY, Euratom (EYVL L 345, s. 94), jonka liite sisältää säännökset, jotka koskevat oikeutta tutustua komission hallussa oleviin asiakirjoihin ja jotka toistavat sisällöllisesti asetuksen N:o 1049/2001 edellä mainitut säännökset.

2. *Banaanien tuontia koskeva yhteisön lainsäädäntö*

8 Banaanialan yhteisestä markkinajärjestelystä 13.2.1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 404/93 (EYVL L 47, s. 1) otettiin 1.7.1993 alkaen käyttöön kolmansista maista peräisin olevan tuonnin yhteinen tuontijärjestelmä.

9 Tässä järjestelmässä, sellaisena kuin sitä sovelletaan 1.1.1999 alkaen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä banaanien tuontia yhteisöön koskevan järjestelmän osalta 28.10.1998 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2362/98 (EYVL L 293, s. 32), jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on toimitettava joka vuosi komissiolle luettelot rekisteröimistään toimijoista ja kunkin toimijan osalta määrät, joita tämä on pitänyt kaupan viitejakson aikana, määrät, joita toimijat ovat pyytäneet kuluneen vuoden aikana, ja määrät, jotka tosiasiallisesti on myyty, sekä käytettyjen tuontitodistusten numerot (ks. erityisesti banaanien tuontia yhteisöön koskevan järjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 10.6.1993 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1442/93 (EYVL L 142, s. 6) 4 artikla ja asetuksen N:o 2362/98 6 artiklan 2 kohta ja 28 artiklan 2 kohta) sekä tietyt erityisesti tuontitodistuksiin liittyvät neljännesvuosittaiset tilastolliset ja taloudelliset tiedot (ks. erityisesti asetuksen N:o 1442/93 21 artikla ja asetuksen N:o 2362/98 27 artikla).

10 Kaikilla perinteisillä tuojilla on pääsy tariffikiintiöihin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten laskeman maahantuontiin tiettynä ajanjaksona perustuvan tuojakohtaisen viitemäärän rajoissa. Komissiolle toimitettujen luetteloiden perusteella se voi tarkistaa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käytössä olevat tiedot ja, mikäli tarpeellista, toimittaa luettelot muille jäsenvaltioille toimijoiden ilmoituksiin liittyvien väärinkäytösten paljastamiseksi ja estämiseksi. Toimitettujen tietojen perusteella komissio vahvistaa tarvittaessa yhtenäisen mukautuskertoimen, jota jäsenvaltiot soveltavat toimijoiden viitemääriin asetuksen N:o 1442/93 4 artiklan ja asetuksen N:o 2362/98 6 ja 28 artiklan mukaisesti.

## Asian tausta

11 Kantaja Co-Frutta Soc. coop. on italialainen banaaninkypsyttäjien osuuskunta. Kantaja sai tietää Italian lehdistöstä, että vuoden 1998 maaliskuun ja vuoden 2000 kesäkuun välisenä aikana syyllistyttiin petokseen tuotaessa yhteisöön banaaneja väärennettyjen tuontitodistusten perusteella myönnetyllä alennetulla tullilla.

12 Kantaja katsoo, että kyseinen tuonti aiheutti sille vahinkoa sellaisen hintojen merkittävän vääristymisen vuoksi, joka aiheutui tariffikiintiöiden ylittämiseen johtaneiden ylimääräisten määrien saattamisesta yhteisön markkinoille, ja että aiheutunut vahinko olisi vielä huomattavampi, jos kävisi ilmi, että tuontia ei toteutettu väärennetyillä tuontitodistuksilla vaan väärennettyihin tai virheellisiin viitemääriin perustuvien sääntöjenmukaisesti myönnettyjen tuontitodistusten avulla, minkä seurauksena sen viitemäärä olisi pienentynyt.

13 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi 16.10.2003 asiassa T-47/01, Co-Frutta vastaan komissio (Kok., s. II-4441; jäljempänä asia Co-Frutta I) antamassaan tuomiossa kantajan nostaman kanteen, joka koski komission ensimmäistä päätöstä evätä osittain kantajalta oikeuden tutustua tiettyihin yhteisössä sovellettavaa banaanien tuontijärjestelmää koskeviin asiakirjoihin.

14 Kantaja pyysi 20.1.2004 komission maatalouden pääosastolle osoittamallaan kirjeellä, joka kirjattiin 21.1.2004, saada tutustua vuosina 1998, 1999 ja 2000 rekisteröityjen perinteisten toimijoiden luetteloon, jossa mainitaan

a) vuosien 1994 ja 1996 välisenä aikana jokaisen tuojan tuomien banaanien määrä

b) jokaiselle toimijalle myönnetyt alustavat viitemäärät vuosille 1998, 1999 ja 2000

c) jokaiselle toimijalle vuosina 1998, 1999 ja 2000 myönnetyt todistukset (lukumäärä) ja vastaavasti käytetyt todistukset.

15 Maatalouden pääosaston B1-osaston johtaja ilmoitti kantajalle 10.2.2004 päivätyllä kirjeellä, että määräaikaa, jonka kuluessa vastaus tähän pyyntöön oli tarkoitus lähettää, jatketaan 15 työpäivällä. Hän totesi myös, että edellä 14 kohdan c alakohdassa mainittuja asiakirjoja ei voitu toimittaa, koska kysymys oli ”kansallisen toimielimen asiakirjoista, joita ei ole toimitettu komissiolle”.

16 Kantaja ilmoitti 16.2.2004 komissiolle määräajan jatkamisen laillisuuteen kohdistuvista epäilyksistään ja pyysi tätä välittömästi käsittelemään asiakirjoihin tutustumista koskevan alkuperäisen hakemuksen.

17 Koska kantaja ei ollut saanut vastausta jatketun määräajan kuluessa, se teki komission pääsihteerille 13.4.2004 uudistetun hakemuksen asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 4 kohdan nojalla.

18 Kantaja sai 28.4.2004 maatalouden pääosaston pääjohtajalta kielteisen vastauksen asiakirjoihin tutustumista koskevaan alkuperäiseen hakemukseensa.

19 Kantaja lähetti 3.5.2004 komission pääsihteerille uuden uudistetun hakemuksen ja täsmensi, että tällä toimella se peruutti 13.4.2004 päivätyn pyyntönsä.

20 Komission pääsihteeristön B2-osaston johtajan 27.5.2004 päivätyllä kirjeellä määräaikaa, jonka aikana vastaus 3.5.2004 päivättyyn uudistettuun hakemukseen oli tarkoitus antaa, jatkettiin 15 työpäivällä.

21 B2-osaston johtaja ilmoitti sähköpostitse kantajalle 18.6.2004, eli päivänä, jolloin jatkettu määräaika vastauksen antamiselle uudistettuun hakemukseen päättyi, että oli mahdotonta vastata kantajalle säädetyssä määräajassa, ja lupasi samalla välittömän vastauksen.

22 Kantaja vastaanotti 30.8.2004 komission pääsihteerin 10.8.2004 päivätyn kirjeen (jäljempänä 10.8.2004 päivätty päätös), jossa vahvistettiin pääasiallisesti asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäävä maatalouden pääosaston pääjohtajan 28.4.2004 tekemä alkuperäinen päätös samalla, kun kantajalle annettiin osittainen oikeus tutustua edellä 14 kohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin siten, että kirjeeseen liitettiin luettelo vuosia 1999 ja 2000 varten rekisteröidyistä perinteisistä toimijoista.

**Menettely ja asianosaisten vaatimukset**

23 Kantaja nosti nämä kanteet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 27.8.2004 (asia T-355/04) ja 9.11.2007 (asia T-446/04) jättämillään kannekirjelmillä.

24 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toisen jaoston puheenjohtajan 15.10.2007 antamalla määräyksellä asiat yhdistettiin suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

25 Asianosaisten suulliset lausumat ja niiden vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 2.12.2008 pidetyssä istunnossa.

26 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa 28.4.2004 päivätyn vastauksen asiakirjoihin tutustumista koskevaan alkuperäiseen hakemukseen, 3.5.2004 tehtyä uudistettua hakemusta koskevan 18.6.2004 päivätyn implisiittisen hylkäämispäätöksen (asia T-355/04) ja 10.8.2004 päivätyn päätöksen (asia T-446/04)

– määrää asian selvittämistoimena komission esittämään kaikki jäsenvaltioilta saamansa vastaukset, jotka liittyvät kantajan tutustumispyyntöön (asia T-446/04)

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut (asiat T-355/04 ja T-446/04).

27 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

**Oikeudellinen arviointi**

1. *Tutkittavaksi ottaminen*

*Asianosaisten lausumat*

28 Vaikka komissio ei tee varsinaisesti oikeudenkäyntiväitettä, kuten istunnossa ilmoitettiin, se väittää asiassa Co-Frutta I annetun tuomion 31 kohtaan viitaten, että kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi muuten kuin siltä osin kuin se koskee 10.8.2004 päivättyä päätöstä, koska kysymys ei ole EY 230 artiklassa tarkoitetuista kannekelpoisista toimista.

29 Kantaja katsoo, että sen vaatimus maatalouden pääosaston pääjohtajan kirjeestä ilmenevän alkuperäistä hakemusta koskevan hylkäämispäätöksen kumoamiseksi on otettava tutkittavaksi. Kantajan mukaan maatalouden pääosaston pääjohtajan alkuperäiseen hakemukseen antamaa vastausta ei voida pitää puhtaasti valmistelevana

toimena erotuksena lopullisesta päätöksestä, joka muodostuu alkuperäiseen hakemukseen annetusta vastauksesta ja uudistettua hakemusta seuranneesta vaikenemisesta.

30 Kantaja katsoo myös, että molemmissa asioissa T-355/04 ja T-446/04 nostetut kanteet on otettava tutkittavaksi. Kantajan mukaan on nimittäin niin, että jos nimenomainen vastaus uudistettuun hakemukseen olisi annettu määräajassa tai jos se olisi joka tapauksessa saapunut kantajalle riittävän ajoissa ennen implisiittistä hylkäämistä koskevalle kanteelle asetetun määräajan päättymistä, se olisi varmasti nostanut kanteen yksinomaan nimenomaisesta toimesta.

*Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta*

31 On erotettava toisistaan kolme toimea, joita kantajan kumoamisvaatimus koskee. Ensimmäinen on 28.4.2004 annettu vastaus asiakirjoihin tutustumista koskevaan alkuperäiseen hakemukseen (jäljempänä 28.4.2004 päivätty kirje), toinen on uudistetun hakemuksen implisiittinen hylkäämispäätös (jäljempänä implisiittinen päätös) ja kolmas on 10.8.2004 päivätty päätös.

28.4.2004 päivätty kirje

32 On huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että yhteisön toimielin on lähettänyt kirjeen sille, jolle se on osoitettu, vastauksena tämän esittämään pyyntöön tai hakemukseen, ei ole riittävää, jotta tällaista kirjettä voitaisiin pitää EY 230 artiklassa tarkoitettuna päätöksenä, jonka kumoamiseksi voitaisiin nostaa kanne (ks. asia T-83/92, Zunis Holding ym. v. komissio, tuomio 28.10.1993, Kok., s. II-1169, Kok. Ep. XIV, s. II-113, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). EY 230 artiklassa tarkoitettuja kumoamiskanteen kohteeksi kelpaavia toimia tai päätöksiä ovat vain sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin

muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi (yhdistetyt asiat T-3/00 ja T-337, Pitsiorlas v. neuvosto ja EKP, tuomio 27.11.2007, Kok., s. II-4779, 58 kohta).

33 Kun kysymys on erityisesti sellaisista toimista tai päätöksistä, jotka tehdään monivaiheisessa menettelyssä, kumoamiskanteen kohteena voivat lähtökohtaisesti olla ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joissa lopullisesti vahvistetaan kyseisen toimielimen kanta kyseisen menettelyn päätteeksi. Tästä seuraa, että alustavat toimenpiteet tai toimenpiteet, joilla puhtaasti valmistellaan lopullista päätöstä, eivät voi olla kumoamiskanteen kohteena (asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok., s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 10 kohta; asia T-426/04, Tramarin v. komissio, määräys 21.11.2005, Kok., s. II-4765, 25 kohta ja asia T-312/06, FMC Chemical v. EFSA, määräys 17.6.2008, 43 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

34 Komission asiakirjoihin tutustumista koskeva menettely, jota asetuksen N:o 1049/2001 6–8 artikla sekä päätöksen 2001/937 liitteessä olevat 2–4 artikla koskevat, on kaksivaiheinen. Hakijan on ensiksi esitettävä komissiolle asiakirjoihin tutustumista koskeva alkuperäinen hakemus. Komission on lähtökohtaisesti vastattava alkuperäiseen hakemukseen 15 työpäivän määräajassa, joka lasketaan kyseisen hakemuksen kirjaamisesta. Jos hakemus hylätään kokonaan tai osittain, hakijalla on tämän jälkeen oikeus esittää 15 työpäivän määräajassa komission alustavan vastauksen vastaanottamisesta komission pääsihteerille uudistettu hakemus, johon pääsihteerin on lähtökohtaisesti annettava vastaus 15 työpäivän määräajassa, joka lasketaan tämän hakemuksen kirjaamisesta. Jos hakemus hylätään kokonaan tai osittain, hakija voi nostaa kanteen toimielintä vastaan tuomioistuimessa ja/tai kannella oikeusasiamiehelle vastaavasti EY 230 ja EY 195 artiklassa tarkoitettujen edellytysten mukaisesti.

35 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että kun päätöksen 2001/937 liitteessä olevia 3 ja 4 artiklaa sovelletaan yhdessä asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan kanssa, voidaan selvästi todeta, että vastaus alkuperäiseen hakemukseen on ainoastaan alustava kannanotto, jolloin hakijalle tarjotaan mahdollisuus kehottaa komission pääsihteeriä ottamaan kyseinen kanta uudelleen tarkasteltavaksi (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat T-391/03 ja T-70/04, Franchet ja Byk v. komissio, tuomio 6.7.2006, Kok., s. II-2023, 47 kohta).

36 Tästä seuraa, että vain komission pääsihteerin toteuttamalla toimenpiteellä, joka on luonteeltaan päätös ja jolla aikaisempi kannanotto korvataan kokonaan, voidaan saada aikaan sellaisia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajien etuihin, ja siksi vain se voi olla EY 230 artiklan mukaisen kumoamiskanteen kohde (ks. vastaavasti ja analogisesti em. yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 47 ja 48 kohta; ks. myös vastaavasti asia Co-Frutta I, tuomion 30 ja 31 kohta). Vastaus alkuperäiseen hakemukseen ei siten saa aikaan oikeusvaikutuksia, eikä sitä voida pitää kannekelpoisena toimena.

37 Tästä seuraa, että asiassa T-355/04 nostettu kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee 28.4.2004 päivättyä kirjettä.

Implisiittinen hylkäämispäätös

38 Implisiittistä hylkäämispäätöstä koskevan kumoamisvaatimuksen osalta kantaja katsoo perustellusti, että tällainen päätös katsotaan tehdyksi vastaukselle asetetun määräajan päätyttyä. Kantaja teki nimittäin uudistetun hakemuksen 3.5.2004, ja se kirjattiin komissiossa 4.5.2004. Vastaukselle asetettua 15 työpäivän määräaikaa jatkettiin 15 työpäivällä komission 27.5.2004 päivätyllä kirjeellä. Tämä uusi määräaika umpeutui 18.6.2004. Asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 3 kohdan nojalla näin ollen sen, että komissio jätti vastaamatta hakemukseen, on katsottava tarkoittavan, että määräajan päätyttyä syntyi kielteinen vastaus, josta voidaan nostaa kumoamiskanne.

39 Tältä osin on muistettava, että oikeussuojan tarpeen puuttuminen muodostaa ehdottoman prosessinedellytyksen, jonka unionin tuomioistuimet voivat tutkia viran puolesta (ks. asia T-310/00, MCI v. komissio, tuomio 28.9.2004, Kok., s. II-3253, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 On myös muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät vain, jos kantajalla on intressi saada kyseinen toimi kumotuksi. (ks. em. asia MCI v. komissio, tuomion 44 kohta).

41 Kantajan oikeussuojan tarpeen, joka koskee kanteen kohdetta, on oltava olemassa kannetta nostettaessa uhalla, että kanne jätetään muuten tutkimatta.

42 Koska komissio ei voi esittää selvitystä erityisesti toimittamalla vastaanottotodistuksen, josta ilmenisi päivä, jona kantaja vastaanotti 10.8.2004 päivätyn päätöksen, on todettava, että silloin, kun kantaja nosti kanteen asiassa T-355/04, sillä oli oikeussuojan tarve, ja kanne voitiin ottaa tuona päivänä tutkittavaksi.

43 Kantajan oikeussuojan tarpeen on kuitenkin oltava olemassa tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka uhalla, että lausunnon antaminen asiassa raukeaa, mikä edellyttää, että kanteen käsittelyn tulos voi mahdollisesti tuottaa kantajalle jotakin hyötyä (asia C-362/05 P, Wunenburger v. komissio, tuomio 7.6.2007, Kok., s. I-4333, 42 kohta; ks. myös vastaavasti asia T-28/02, First Data ym. v. komissio, määräys 17.10.2005, Kok., s. II-4119, 35–38 kohta).

44 Jos kuitenkin kantajan oikeussuojan tarve katoaa menettelyn aikana, unionin yleisen tuomioistuimen pääasian osalta antama ratkaisu ei voi tuottaa kantajalle hyötyä (em. asia Wunenburger v. komissio, tuomion 43 kohta).

45 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on katsottava, että lausunnon antaminen kanteesta asiassa T-355/04 raukeaa siltä osin kuin se koskee implisiittistä päätöstä, koska kantajalla ei enää ole oikeussuojan tarvetta tämän päätöksen osalta siitä syystä, että komissio teki 10.8.2004 päivätyn päätöksen, jonka kumoamista kantaja vaatii asiassa

T-446/04. Nimenomaisella 10.8.2004 päivätyllä päätöksellä komissio on itse asiassa peruuttanut aiemmin tehdyn implisiittisen päätöksen.

46 Implisiittisen päätöksen mahdollinen kumoaminen muotovirheen takia ja 10.8.2004 päivätyn päätöksen kumoaminen toimivallan puuttumisen perusteella johtaisi nimittäin ainoastaan uuteen päätökseen, joka on sisällöltään samanlainen kuin 10.8.2004 päivätty päätös (ks. analogisesti asia 117/81, Geist v. komissio, tuomio 6.7.1993, Kok., s. 2191, 7 kohta; asia T-43/90, Díaz García, tuomio 18.12.1992, Kok., s. II-2619, 54 kohta ja asia T-16/02, Audi v. SMHV (TDI), tuomio 3.12.2003, Kok., s. II-5167, 97 ja 98 kohta). Implisiittistä päätöstä koskevan kanteen tutkimista ei myöskään voida perustella yhtäältä sillä, että tavoitteena on välttää väitetyn lainvastaisuuden toistuminen edellä mainitussa asiassa Wunenburger vastaan komissio annetun tuomion 50 kohdassa tarkoitetulla tavalla, eikä toisaalta sillä, että tavoitteena on tehdä mahdollisen vahingonkorvauskanteen nostaminen helpommaksi, sillä nämä tavoitteet voidaan saavuttaa asiassa T-446/06 nostetun kanteen tutkimisella.

47 Edellä esitetystä seuraa, että lausunnon antaminen asiassa T-355/04 nostetusta kanteesta raukeaa.

2. *Asiakysymys*

48 Asiassa T-446/04 10.8.2004 päivätystä päätöksestä nostamansa kanteen tueksi kantaja vetoaa pääasiallisesti neljään kanneperusteeseen. Ensimmäinen kanneperuste koskee sitä, että komissiolta puuttui toimivalta tehdä 10.8.2004 päivätty päätös, koska asetuksessa N:o 1049/2001 ja päätöksessä 2001/937 edellytettyjä menettelyllisiä määräaikoja ei ole noudatettu. Toinen kanneperuste koskee sitä, että komissio ei ole perustellut, miksi se tuki eräiden jäsenvaltioiden kantaa, ja sitä, että 28.4.2004 päivätyn kirjeen perustelut olivat ristiriitaiset, mikä merkitsee kolmansien kuulemista koskevien sääntöjen rikkomista. Kolmas kanneperuste koskee perustelujen puutteellisuutta sekä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen virheellistä soveltamista sekä tiettyihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden osittaisen epäämisen

virheellisyyttä ja ristiriitaisuutta. Neljäs kanneperuste koskee edellä 14 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja koskevan päätöksen puuttumista.

*Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee sitä, ettei komissiolla ollut toimivaltaa tehdä 10.8.2004 päivättyä päätöstä, ja sitä, ettei se noudattanut asetuksessa N:o 1049/2001 ja päätöksessä 2001/937 edellytettyjä menettelyllisiä määräaikoja*

Ensimmäinen osa, jonka mukaan komissiolla ei ollut toimivaltaa tehdä 10.8.2004 päivättyä päätöstä

– Asianosaisten lausumat

49 Kantaja väittää, että komissio teki 10.8.2004 päivätyn päätöksen, vaikka se oli menettänyt toimivallan tutkia uudistetun hakemuksen. Kantaja vetoaa asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 3 kohtaan.

50 Koska kantajan uudistettu hakemus esitettiin 3.5.2004 ja komissio jatkoi vastaukselle asetettua määräaikaa 27.5.2004 päivätyllä kirjeellä, tämä määräaika päättyi siten 18.6.2004. Kantaja korostaa lisäksi, että komission pääsihteerin päätös on päivätty 10.8.2004, mutta kantaja vastaanotti sen vasta 30.8.2004.

51 Kantaja katsoo, että tilanteissa, joissa säännöksellä annetaan komission vaikenemiselle sellainen täsmällinen hakemuksen hylkäävä merkitys, että siihen voidaan hakea muutosta, tämä implisiittinen hylkääminen muodostaa komission lopullisen päätöksen, eikä sillä ole enää toimivaltaa jatkaa hakemuksen tutkimista; tästä toimivallan menettämisestä ei ole tarpeen säätää nimenomaisesti.

52 Kantaja väittää, että se, että komissiolla myönnettäisiin olevan aina mahdollisuus tehdä nimenomainen päätös implisiittisen hylkäämispäätöksen jälkeen, rohkaisisi komissiota jättämään huomioimatta pakottavat asiakirjoihin tutustumista koskevassa lainsäädännössä määritellyt määräajat. Kantajan mukaan tämä merkitsisi selvää oikeusvarmuuden periaatteen loukkausta ja edellyttäisi, että kansalaiset nostavat kaksi kumoamiskannetta: yhden implisiittisestä päätöksestä ja toisen nimenomaisesta päätöksestä, kuten kantajan tilanteessa oli asianlaita.

53 Komissio väittää, että asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitettujen menettelyllisten määräaikojen tarkoituksena on yksinkertaisesti varmistaa sen menettelyn mahdollisimman nopea eteneminen, joka mahdollistaa sen, että hakija saa kohtuullisessa määräajassa lopullisen päätöksen tutustumispyyntöönsä. Jos määräajat olisivat pakottavia, kaikki uudistettujen hakemusten perusteella myöhässä tehdyt päätökset olisivat pätemättömiä toimielimen toimivallan puuttumisen vuoksi, ja näin olisi siinäkin tapauksessa, että toimielin lopulta antaa oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin.

54 Komissio täsmentää, että määräaikojen ylittymisestä mahdollisesti aiheutuva vahinko voidaan ottaa huomioon arvioitaessa toimielimen sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta. Määräaikojen ylittäminen ei voi komission mukaan missään tapauksessa vaikuttaa tehdyn päätöksen pätevyyteen.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

55 Komission on hallinnollisessa menettelyssään noudatettava yhteisön oikeudessa määrättyjä menettelyllisiä takeita (asia T-348/94, Enso Española v. komissio, tuomio 14.5.1998, Kok., s. II-1875, 56 kohta ja asia T-410/03, Hoechst v. komissio, tuomio 18.6.2008, Kok., s. II-881, 128 kohta).

56 Asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetty jatkettava 15 työpäivän määräaika, jonka kuluessa toimielimen on annettava vastaus uudistettuun hakemukseen, on pakottava. Määräajan umpeutuminen ei kuitenkaan estä toimielintä tekemästä päätöstä.

57 Jos nimittäin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut antaa sanottu merkitys toimielinten vaikenemiselle, tästä olisi erityinen maininta kyseisessä säädöksessä. Komissio vetoaa tältä osin perustellusti menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL L 184, s. 23) 4 artiklan 3 ja 4 kohtaan sekä 5 artiklan 6 kohtaa. Tällaisia säännöksiä ei ole asetuksessa N:o 1049/2001.

58 Asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden osalta lainsäätäjä on säätänyt seuraamuksista asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun määräajan ylittämisestä säätäessään tämän asetuksen 8 artiklan 3 kohdassa, että määräajan noudattamatta jättäminen merkitsee oikeutta kanteen nostamiseen tuomioistuimessa.

59 Tässä yhteydessä on katsottava, että seuraamukset, joiden kantaja toivoisi seuraavan siitä, että komissio ylitti asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun määräajan, ovat suhteettomia. Ei nimittäin ole sellaista oikeusperiaatetta, jonka nojalla viranomaiset menettäisivät toimivaltansa vastata hakemukseen edes silloin, kun tätä tarkoitusta varten määritellyt määräajat on ylitetty. Implisiittistä hylkäämispäätöstä koskeva mekanismi on luotu sitä varten, että voidaan lievittää riskiä siitä, että viranomaiset päättävät jättää vastaamatta asiakirjoja koskevaan tutustumispyyntöön välttäen kokonaan tuomioistuinvalvonnan, eikä sitä varten, että jokainen myöhässä tehty päätös katsottaisiin lainvastaiseksi. Viranomaisilla on sitä vastoin lähtökohtaisesti velvollisuus antaa – edes myöhässä – perusteltu vastaus kaikkiin kansalaisten esittämiin hakemuksiin. Tämä ratkaisu on yhdenmukainen sen implisiittistä hylkäämispäätöstä koskevan mekanismin kanssa, joka antaa kansalaisille mahdollisuuden nostaa kanne viranomaisten toimimatta jättämisen perusteella perustellun vastauksen saamiseksi kyseisiltä viranomaisilta.

60 Toisin kuin kantaja väittää, tällainen tulkinta ei vaikuta EY 253 artiklalla tavoiteltuun kansalaisten suojelun tavoitteeseen eikä anna komissiolle oikeutta jättää huomioimatta asetuksessa N:o 1049/2001 ja päätöksessä 2001/937 määriteltyjä pakottavia määräaikoja. Korvausta vastaukselle asetettujen määräaikojen noudattamatta jättämisestä mahdollisesti aiheutuneesta vahingosta voidaan vaatia unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettavalla vahingonkorvauskanteella.

61 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on näiden seikkojen valossa hylättävä.

Toinen osa, joka koskee asetuksessa N:o 1049/2001 ja päätöksessä 2001/937 edellytettyjä menettelyllisiä määräaikoja

– Asianosaisten lausumat

62 Kantaja katsoo, että komissio ei ole noudattanut asiakirjoihin tutustumista koskevaa oikeutta sääntöleviä menettelyllisiä määräaikoja.

63 Kantajan mukaan uudistettua hakemusta koskevalle komission vastaukselle asetetun määräajan jatkaminen 15 työpäivällä, josta ilmoitettiin kantajalle 27.5.2004 päivätyllä kirjeellä, sillä perusteella, että oli tarpeen kuulla kolmansia tietyistä asiakirjoista, joihin tutustumista oli vaadittu, on lainvastainen.

64 Kantajan mukaan mahdollisuus 15 työpäivän määräajan jatkamiseen on nimittäin tarkoitettu yksinomaan monimutkaisia tai laajoja hakemuksia varten päätöksen

2001/937 liitteessä olevan 2 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tämä säännös ei kantajan mukaan sisällä mahdollisuutta määräajasta poikkeamiseen tilanteessa, jossa komission on kuultava kolmatta tutustumispyynnön osalta.

65 Kantaja vetoaa myös päätöksen 2001/937 liitteessä olevan 5 artiklan 5 kohtaan, jonka mukaan ”asiakirjan laatineelle kolmannelle, jota kuullaan, annetaan vastausaika, joka ei saa olla viittä työpäivää lyhyempi mutta joka antaa komissiolle mahdollisuuden noudattaa omaa määräaikaansa vastaukselle”. Kantaja katsoo, että komissiolla on velvollisuus lausua asiasta, vaikka kyseisten asiakirjojen laatija vastaisi myöhässä. Kantajan mukaan komissio kuuli myös toistamiseen kyseessä olevia jäsenvaltiota asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen liittyvän yhteisön lainsäädännön vastaisesti.

66 Kantajan vastauksessa korostetaan sitä, että edellä mainituissa säännöksissä tarkoitetut määräajat luovat komissiolle todellisia velvoitteita.

67 Komissio ei kiistä asetuksessa N:o 1049/2001 ja päätöksessä 2001/937 tarkoitettujen määräaikojen pakottavaa luonnetta mutta väittää, että näiden määräaikojen noudattamatta jättämisen seuraukset ovat puhtaasti menettelyllisiä aineellisten sijaan.

68 Päätöksen 2001/937 liitteessä olevan 5 artiklan 5 kohdan noudattamatta jättämistä koskevan väitteen osalta komissio korostaa, että kuuleminen oli tässä tapauksessa erityisen tärkeää, koska asiakirjat laatineet kolmannet olivat jäsenvaltioita ja koska asetuksen N:o 1049/2001 perusteella ne nauttivat erityiskohtelusta.

69 Komissio korostaa 10.8.2004 päivätyn päätöksen laillisuudesta myös, että pääsihteeri ei kuullut jäsenvaltioita uudelleen sen jälkeen, kun uudistettu hakemus oli kirjattu. Kun otetaan huomioon tähän hakemukseen annetun vastauksen valmistelu, pääsihteeristön

toimivaltaisten yksiköiden virkamiehet ovat yksinkertaisesti keskustelleet uudelleen asiakirja-aineistosta kokonaisuudessaan ja erityisesti maatalouden pääosaston järjestämän kuulemisen tuloksista.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

70 Toimielimen, jolle jäsenvaltiolta peräisin olevaa asiakirjaa koskeva tutustumispyyntö on esitetty, ja kyseisen jäsenvaltion on heti, kun tämä toimielin on antanut tämän pyynnön tiedoksi kyseiselle jäsenvaltiolle, aloitettava viipymättä lojaali vuoropuhelu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa säädettyjen poikkeusten mahdollisesta soveltamisesta, ja niiden on otettava huomioon erityisesti tarve mahdollistaa kyseisen toimielimen kannanotto siinä määräajassa, jossa se velvoitetaan tämän asetuksen 7 ja 8 artiklassa tekemään päätös tällaisesta tutustumispyynnöstä (asia C-64/05 P, Ruotsi v. komissio, tuomio 18.12.2007, Kok., s. I-11389, 86 kohta; jäljempänä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa IFAW antama tuomio). Asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan nojalla komissiolla on siten velvollisuus noudattaa 15 työpäivän pakottavaa määräaikaa, jota voidaan mahdollisesti jatkaa, myös silloin kun kuullaan kolmatta.

71 Tässä säännöksessä tarkoitettujen määräaikojen ylittäminen ei kuitenkaan automaattisesti johda määräajan päättymisen jälkeen tehdyn päätöksen kumoamiseen (ks. analogisesti yhdistetyt asiat T-44/01, T-119/01 ja T-126/01, Vieira ym. v. komissio, tuomio 3.4.2003, Kok., s. II-1209, 167–170 kohta). Päätöksen kumoaminen yksinomaan sillä perusteella, että asetuksessa N:o 1049/2001 ja päätöksessä 2001/937 tarkoitetut määräajat on ylitetty, johtaisi nimittäin vain siihen, että asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen liittyvä hallinnollinen menettely avattaisiin uudelleen. Korvausta mahdollisesta vahingosta, joka on aiheutunut komission myöhässä annetusta vastauksesta, voi joka tapauksessa hakea vahingonkorvauskanteella.

72 Vastausta koskevan määräajan jatkamisen laillisuuden osalta päätöksen 2001/937 liitteessä olevan 2 artiklan toisessa kohdassa määrätään mahdollisuudesta jatkaa määräaikaa siinä tapauksessa, että hakemus on monimutkainen. Pyynnön kohteena olevien asiakirjojen lukumäärä sekä niiden laatijoiden moninaisuus, kuten tämän asian tosiseikkojen kohdalla on asianlaita, ovat tekijöitä, jotka on otettava huomioon, kun asiakirjoja koskeva tutustumispyyntö määritellään monimutkaiseksi. Komissio on tältä

osin ilmoittanut kantajalle tarpeesta jatkaa määräaikaa voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Väite, jonka mukaan vastaukselle asetetun määräajan jatkaminen oli lainvastainen, on siten hylättävä.

73 Väitteestä, jonka mukaan komissio kuuli jäsenvaltioita uudelleen, kantaja ei myöskään esitä selvitystä, joka osoittaisi, että komissio oli ryhtynyt tällaiseen kuulemiseen alkuperäisen hakemuksen hylkäämisen ja uudistetun hakemuksen nimenomaisen hylkäämispäätöksen välisenä aikana. Tämä väite on siten hylättävä.

74 Tästä seuraa, että ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

*Toinen kanneperuste, joka koskee sitä, ettei komissio ole perustellut, miksi se tuki eräiden jäsenvaltioiden kantaa, ja kolmansien kuulemista koskevien sääntöjen rikkomista*

Ensimmäinen osa, joka koskee sitä, ettei komissio ole perustellut, miksi se tuki eräiden jäsenvaltioiden kantaa

– Asianosaisten lausumat

75 Kantaja väittää komission hallussa olevista ja kolmannelta peräisin olevista asiakirjoista, että päätöksen 2001/937 liitteessä olevan 5 artiklan mukaan komission on varmistettava asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa tarkoitettujen poikkeusten sovellettavuus. Komission olisi kantajan mukaan tullut osoittaa perusteet, joihin se vetosi ja jotka oli lainattu kuultujen kolmansien esittämistä huomautuksista, ja jos se poikkesi näistä huomautuksista, sen olisi tullut kehitellä merkityksellisiä vasta-argumentteja. Kantajan mukaan ei ole riittävää, että jäsenvaltiot tukeutuvat

päätökseensä olla ilmaisematta asiakirjan sisältämiä tietoja, vaan niiden on nimenomaisesti otettava kantaa siihen, mihin poikkeukseen ne vetoavat.

76 Jäsenvaltioiden lausumien laajuuden ja komission näitä lausumia vastaavan arvioinnin tutkimiseksi kantaja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta määräämään työjärjestyksen 65 artiklan b alakohdan nojalla asian selvittämistoimena komission luovuttamaan jäsenvaltioilta saamansa vastaukset, joihin sen päätös perustui.

77 Komissio väittää, että siltä osin kuin se asettui tukemaan jäsenvaltioiden enemmistön kantaa asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen kieltämisessä asiassa IFAW annettua tuomiota (asia T-168/02, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. komissio, tuomio 30.11.2004, Kok., s. II-4135, 58 ja 59 kohta; jäljempänä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa IFAW antama tuomio) koskevan unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltion jopa perustelematon vastustus ”on toimielimeen kohdistuva kielto olla luovuttamatta kyseessä olevaa asiakirjaa”.

78 Komissio katsoo siten, että kantajan asian selvittämistoimia koskevat vaatimukset ovat merkityksettömiä, koska sillä, miten jäsenvaltiot esittävät kiellon ilmaista asiakirjojen sisältämiä tietoja, ei ole mitään merkitystä, koska kieltoa ei tarvitse perustella ja koska se sitoo komissiota.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

79 Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa IFAW antamalla tuomiolla kumottiin päätös, jolla evättiin oikeus tutustua komission hallussa oleviin asiakirjoihin ja joka perustui yksinomaan siihen, että jäsenvaltiot kielsivät asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen.

80 Yhteisön lainsäätäjä on asetuksen N:o 1049/2001 antamisella kumonnut tuohon hetkeen saakka voimassa olleen laatijasäännön. Tällaisessa asiayhteydessä on myönnettävä, että tulkinta, jonka mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdassa, jonka mukaan jäsenvaltio voi pyytää toimielintä olemaan luovuttamatta kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevaa asiakirjaa ilman jäsenvaltion etukäteen antamaa suostumusta, annetaan jäsenvaltiolle yleinen ja ehdoton veto-oikeus, jonka nojalla jäsenvaltio voi estää täysin vapaan harkintansa mukaan ja ilman perusteluvelvollisuutta yhteisön toimielinten hallussa olevien asiakirjojen luovuttamisen ainoastaan siitä syystä, että kyseessä oleva asiakirja on peräisin tästä jäsenvaltiosta, ei ole yhteensoveltuva asetuksen N:o 1049/2001 tavoitteiden kanssa (yhteisöjen tuomioistuimen asiassa IFAW antaman tuomion 58 kohta).

81 Toimielin ei siten voi jättää huomioimatta sitä, että jäsenvaltio, josta asiakirja on peräisin, vastustaa asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemista, paitsi silloin, kun vastustusta ei ole millään tavoin perusteltu tai kun esitetyissä perusteluissa ei ole tukeuduttu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa lueteltuihin poikkeuksiin. Jos toimielimen kyseessä olevalle jäsenvaltiolle osoittamasta nimenomaisesta kehotuksesta huolimatta jäsenvaltio ei esitä tällaisia perusteluita, kyseisen toimielimen on annettava oikeus tutustua pyydettyyn asiakirjaan, jos se puolestaan katsoo, että mitään mainituista poikkeuksista ei voida soveltaa (yhteisöjen tuomioistuimen asiassa IFAW antaman tuomion 88 kohta).

82 Tästä seuraa, että kun yksi tai useampi jäsenvaltio ei ole näin perustellut sitä, miksi se vastustaa asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemista, komissio voi arvioida itsenäisesti, että yhtä tai useampaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdassa tarkoitettua poikkeusta sovelletaan asiakirjoihin, joita tutustumispyyntö koskee.

83 Vaikka komissio on siis tosiasiallisesti vedonnut eräiden jäsenvaltioiden esittämään kieltoon ilmaista tiettyjä pyydettyjen asiakirjojen sisältämiä tietoja, se on omalta osaltaan vedonnut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan poikkeukseen kieltäessään näiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen, kuten 10.8.2004 päivätyn päätöksen 4 kohdassa todetaan. Näin ollen 10.8.2004 päivättyä päätöstä ei voida kumota sillä perusteella, että komissio olisi perustellut sen puutteellisesti, koska se tukeutui eräiden jäsenmaiden esittämään kieltoon.

84 Tästä seuraa, että kanneperusteen osa, joka koskee perustelujen puutteellisuutta siltä osin kuin komissio asettui tukemaan eräiden jäsenvaltioiden kantaa, on hylättävä.

Toinen osa, joka koskee kolmansien kuulemista koskevien sääntöjen rikkomista

– Asianosaisten lausumat

85 Sen jälkeen, kun vastaukselle asetettua määräaikaa oli jatkettu jäsenvaltioiden kuulemiseen liittyvän väitetyn tarpeen perusteella ja kun asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen oli perusteltu useiden jäsenvaltioiden nimenomaisella vastustuksella, maatalouden pääosaston pääjohtaja totesi kantajan mukaan 28.4.2004 päivätyssä kirjeessä tarkoitetussa päätöksessä, että vastaus olisi joka tapauksessa ollut kielteinen, koska pyydetyt asiakirjat kuuluvat sellaisiin asiakirjoihin, joihin tutustumista ei voida sallia asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen vuoksi. Kantaja toteaa, että jos komissio olisi ollut menettelyn alusta alkaen vakuuttunut siitä, että se ei voi sallia kyseisiin asiakirjoihin tutustumista asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen nojalla, sen ei olisi tullut kuulla jäsenvaltioita.

86 Kantaja vetoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa IFAW antaman tuomion 56 kohtaan, jossa todetaan, että ”komission velvollisuus kuulla kolmansia asetuksen 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti ei vaikuta sen toimivaltaan päättää, onko sovellettava jotakin asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyä poikkeusta”, sen päätelmän tekemiseksi, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 4 kohdassa kielletään kolmannen kuuleminen silloin, kun on selvää, että asiakirja on luovutettava tai sitä ei tule luovuttaa.

87 Komissio täsmentää, että riidanalaisessa päätöksessä todetaan selvästi, että asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epääminen on seurausta kahdesta samanaikaisesti

sovellettavasta perusteesta, eli jäsenvaltioiden kiellosta ja joka tapauksessa poikkeuksesta, joka koskee toimijoiden taloudellisten etujen suojaamista.

88 Komissio väittää, että kolmansien kuulemista koskevia sääntöjä ei ole sovellettu virheellisesti. Se toteaa, että unionin yleinen tuomioistuin on todennut toistuvasti, että jäsenvaltiot nauttivat erityiskohtelua asetuksella N:o 1049/2001 luodussa järjestelmässä, koska asetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaisesti yhteisön toimielimet saavat luovuttaa jäsenvaltiosta peräisin olevan asiakirjan ainoastaan jäsenvaltion etukäteen antaman suostumuksen perusteella. Komission mukaan sitä ei voida moittia ne asiakirjat laatineiden jäsenvaltioiden kuulemisesta, joihin kantaja halusi tutustua, vaikka se katsoi itse, ettei sillä ollut velvollisuutta luovuttaa asiakirjoja perinteisten toimijoiden taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen nojalla.

89 Komissio väittää, että vaikka katsottaisiin, että jäsenvaltioita kuultiin lainvastaisesti, se ei ole riittävä peruste kumota päätös, joka koskee asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämistä, koska epääminen on täysin perusteltua jo sen toisen poikkeuksen nojalla, joka koskee toimijoiden taloudellisten etujen suojaa.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

90 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että komissiolla on oikeus samanaikaisesti sekä jäsenvaltioiden kuulemiseen että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan poikkeuksiin vetoamiseen (asia T-105/95, WWF UK v. komissio, tuomio 5.3.1997, Kok., s. II-313,

61 kohta; asia T-174/95, Svenska Journalistförbundet v. neuvosto, tuomio 17.6.1998, Kok., s. II-2289, 114 kohta ja asia T-20/99, Denkavit Nederland v. komissio, tuomio 13.9.2000, Kok., s. II-3011, 40 kohta).

91 Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa IFAW antamassaan tuomiossa, että myös silloin, kun jäsenvaltio vastustaa asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemista, komission on omasta aloitteestaan vedottava johonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1–3 kohdan poikkeukseen voidakseen evätä oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin (yhteisöjen tuomioistuimen asiassa IFAW antaman tuomion 68 ja 99 kohta).

92 Vaikka oletettaisiin, että se, että komissio kuuli jäsenvaltioita, oli lainvastaista, tämä seikka on merkityksetön siksi, että kolmansien taloudellisten etujen suojaa koskevaan poikkeukseen, jota itse asiassa kolmas kanneperuste koskee, on vedottu perustellusti.

93 Ei siten voida katsoa, että komission esittämät kaksi perustelua olisivat ristiriitaisia, ja tämän kanneperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä perusteettomana.

94 Tämä kanneperuste on siten hylättävä perusteettomana.

*Kolmas kanneperuste, joka koskee perustelujen puutteellisuutta ja asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen virheellistä soveltamista sekä tiettyihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden osittaisen epäämisen virheellisyyttä ja ristiriitaisuutta*

Ensimmäinen osa, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan soveltamiseen liittyvien perustelujen puutteellisuutta

– Asianosaisten lausumat

95 Kantaja toteaa, että riidanalaisessa päätöksessä ainoastaan esitetään uudelleen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohta ilman selitystä syystä, jonka vuoksi komissio katsoo, että pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa kysymyksessä olevien toimijoiden taloudellisia etuja. Kantaja väittää, että tämä rikkoo päätöksen 2001/937 liitteessä olevan 2 artiklan neljättä kohtaa ja yleisemmin merkitsee EY 253 artiklassa edellytetyn perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä.

96 Kantaja väittää vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön viitaten, että EY 253 artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden. Kantaja katsoo tällä perusteella, että komission on osoitettava analyyttisesti ne syyt, joiden perusteella se katsoo taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen olevan sovellettavissa, eikä se voi vedota poikkeukseen ilman perusteluja. Kantajan mukaan komission on oikeuskäytännön mukaisesti esitettävä ainakin jokaisen pyydetyn asiakirjaluokan osalta erityiset perustelut, joiden tarkoituksena on antaa sellaisen päätöksen vastaanottajalle, joka koskee asiakirjaan tutustumista koskevan oikeuden epäämistä, mahdollisuus arvioida, onko päätös perusteltu.

97 Komissio väittää, että riidanalaisessa päätöksessä mainitaan nimenomaisesti epäämisperuste, koska siinä ilmoitetaan, että kyseessä olevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen olisi voinut ”vahingoittaa toimijoiden taloudellisia etuja, koska jokaiselle toimijalle myönnetyt viitemäärät sekä jokaisen toimijan todellinen tuontimäärä tulisivat julkisiksi”, eikä sellaista yleistä etua voida määrittää, joka liittyisi näiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemiseen.

98 Komissio väittää, että jokaisen toimijan tuomien banaanien määrä mahdollistaa jokaisen toimijan tosiasiallisen toimintakapasiteetin ja toimijoiden toiminnan kehitystä koskevien arvioiden tekemisen. Komissio katsoo, että tämän tyyppiset tiedot koskevat yritysten välisiä kaupallisia suhteita eivätkä ne ole julkisia. Komissio arvioi, että kantaja, joka toimii ammattimaisesti banaanimarkkinoilla, ei voi perustellusti väittää olevansa tietämätön perusteesta, jonka vuoksi komissio mainitsee kyseessä olevien toimijoiden taloudellisia etuja koskevan vahingon. Komissio vetoaa selvityksenä siihen seikkaan, että kantaja on esittänyt runsaasti asiakysymykseen liittyviä perusteluja vedotessaan tämän poikkeuksen virheelliseen soveltamiseen.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

99 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 253 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen toimen luonteen mukaan, ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden (asia T-380/04, Terezakis v. komissio, tuomio 30.1.2008, 70 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

100 Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, sillä tutkittaessa sitä, ovatko toimen perustelut EY 253 artiklan mukaisia, otetaan huomioon toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat

oikeussäännöt (ks. asia C-41/00 P, Interporc v. komissio, tuomio 6.3.2003, Kok., s. I-2125, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Terezakis v. komissio, tuomion 70 kohta).

101 Kun kyse on asiakirjoja koskevasta tutustumispyynnöstä ja kyseinen toimielin epää oikeuden tutustua asiakirjoihin, sen on kussakin tapauksessa käytössään olevien tietojen perusteella osoitettava, että asiakirjat, joihin tutustumista on pyydetty, kuuluvat tosiasiassa asetuksessa N:o 1049/2001 lueteltujen poikkeusten soveltamisalaan. Voi kuitenkin olla mahdotonta osoittaa niitä syitä, jotka kunkin asiakirjan osalta tekevät siitä luottamuksellisen, ilmaisematta asiakirjan sisältöä ja näin ollen poistamatta poikkeukselta sen olennaista merkitystä (em. asia Terezakis v. komissio, tuomion 71 kohta).

102 Komissio on tässä asiassa selvästi osoittanut, että jäsenvaltioiden kannasta riippumatta poikkeus, johon komissio perustaa epäämisen, on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäinen luetelmakohta. Tämä käytäntö on yhdenmukainen yhteisöjen tuomioistuimen asiassa IFAW antaman tuomion kanssa (68 ja 99 kohta).

103 Kantaja toteaa kuitenkin perustellusti, että komissio on tosiasiallisesti tyytynyt lyhyisiin perusteluihin, jotka muistuttavat läheisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan sanamuotoa.

104 Vastaukseksi asiakirjoihin tutustumista koskevaan uudistettuun hakemukseen tarkoitettu 10.8.2004 päivätty päätös on kuitenkin viisisivuinen asiakirja, joka sisältää selkeän arvioinnin. Komissio itse asiassa väittää tämän päätöksen 4 kohdassa, että se on johdonmukaisesti katsonut päätöskäytännössään, että viitemäärät ja toimijoiden tosiasiallinen tuontimäärä ovat tietoja, joita ei voida toimittaa, koska niiden ilmaiseminen voisi vahingoittaa näiden toimijoiden taloudellisia etuja. Komissio täsmentää, että nämä tiedot siis kuuluvat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan soveltamisalaan. Saman päätöksen 5 kohdassa komissio selvittää, että se halusi vahvistaa arviointinsa kuulemalla jäsenvaltioita, jotka olivat laatineet kysymyksessä olevat asiakirjat. Koska suuri enemmistö jäsenvaltioista vahvisti komission tekemän arvioinnin, joka koski kyseisten toimijoiden taloudellisille eduille aiheutuvaan vahinkoon liittyvää riskiä, komissio epäsi oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, jotka ovat peräisin niiden luovuttamista vastustaneista jäsenvaltioista, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 5 kohdan nojalla. Komissio katsoi myös 10.8.2004

päivätyn päätöksen 7 kohdassa, että kantajan intressiä saada tutustua pyydettyihin asiakirjoihin ei voitu katsoa ylivoimaiseksi yleiseksi eduksi.

105 Koska 10.8.2004 päivätystä päätöksestä ilmeni selvästi komission päättely, olisi ylimitoitettua vaatia erityistä perustelua jokaiselle arviolle, jolle tämä päättely perustuu. On myös huomattava, että tiettyjä tietoja ei voida ilmaista ilman, että vaarannetaan toisten toimijoiden taloudellisten etujen tehokas suoja (ks. analogisesti yhdistetyt asiat C-341/06 P ja C-342/06 P, Chronopost ja La Poste v. UFEX ym., tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4777, 108 ja 109 kohta).

106 Kantaja, joka on perinteinen toimija banaanien tuontia koskevilla yhteisön markkinoilla, pyysi oikeutta saada tutustua tarkasti yksilöityihin asiakirjoihin, jotka koskevat sen kilpailijoiden tuontitoimintaa. Kuten niiden toimijoiden luettelosta ilmenee, joille komissio oli myöntänyt oikeuden päästä markkinoille vuosina 1999 ja 2000, kantaja pyytää sellaisten tietojen toimittamista, jotka koskevat 15 jäsenvaltioon sijoittautuneiden 622 kilpailijayrityksen tuontia. Komissio ilmoitti 10.8.2004 päivätyn päätöksen 4 kohdassa, että kyseessä olevien asiakirjojen toimittaminen voisi ”vahingoittaa toimijoiden taloudellisia etuja, koska jokaiselle toimijalle myönnetyt viitemäärät sekä jokaisen toimijan todellinen tuontimäärä tulisivat julkisiksi”. On nimittäin selvää, että tuontimäärät koskettavat banaanien tuontimarkkinoilla toimivien yritysten toiminnan ydintä.

107 Tästä seuraa, että kantajalle on annettu täydet mahdollisuudet saada selville syyt epäämiseen ja unionin yleiselle tuomioistuimelle on annettu mahdollisuus harjoittaa valvontaansa. Tästä seuraa, ettei 10.8.2004 päivättyä päätöstä rasita perusteluvelvollisuuden laiminlyönti.

108 Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on siten hylättävä.

Toinen osa, joka koskee asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun poikkeuksen virheellistä soveltamista

– Asianosaisten lausumat

109 Kantaja väittää, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan soveltamisedellytykset eivät ole täyttyneet.

110 Se korostaa, että yleinen periaate, jonka mukaan yleisöllä on oltava oikeus tutustua mahdollisimman laajalti komission hallussa oleviin asiakirjoihin ja joka on hyväksytty unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, edellyttää, että jokaista poikkeusta tulkitaan suppeasti.

111 Kantaja katsoo, että banaanien alalla, komissio ei toimi perinteisellä tavalla kilpailuviranomaisena, vaan se määrittää tosiasiallisesti itse – valvonnan ja jäsenvaltioiden toimittamien tietojen vertailun perusteella – jokaiselle toimijalle kuuluvan markkinaosuuden. Komissiolla on siten velvollisuus suurempaan avoimuuteen kuin muilla aloilla.

112 Kantajan mukaan pyydettyjen asiakirjojen luovuttamisesta ei voi aiheutua vahinkoa toisten toimijoiden taloudellisille eduille, koska banaaniala on tiukasti säännelty banaanin yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä, ja siksi muut toimijat eivät voi vedota liiketietojen luottamuksellisuuteen liittyvään vahinkoon.

113 Kantaja väittää, että pyydettyjen tietojen tuntemus ei ole tapa saavuttaa perusteetonta kilpailuetua, vaan se antaa yksinkertaisesti sille tarpeelliset välineet omien etujensa suojaamiseen.

114 Se väittää myös, että luovuttamista koskevien poikkeusten soveltamisen rajat tulevat tässä vastaan, koska asetuksen N:o 1049/2009 4 artiklan 7 kohdassa säädetään, että ”1–3 kohdassa säädettyjä poikkeuksia sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua”. Kantaja toteaa näin ollen, että se ei saa kilpailuetua kyseessä olevista asiakirjoista, koska ne koskevat ajanjaksoa, joka sijoittuu neljästä kymmeneen vuoteen ennen päivää, jona se esitti hakemuksensa.

115 Kantaja vetoaa myös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun ylivoimaiseen yleiseen etuun niiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen perustelemiseksi, joita poikkeus muuten koskisi. Kantajan mukaan tämä etu perustuu sen kilpailijoiden väärinkäytösten selvittämisen tärkeyteen, jotta varmistetaan banaanin yhteisen markkinajärjestelyn moitteeton toiminta.

116 Se katsoo, että poikkeukseen, johon komissio perusti epäämisen, ei voida vedota: ainoa vahinkoa kärsinyt toimija on kantaja, joka ei voi selvittää mahdollisten banaanien tuontiin liittyvien petosten olemassaoloa siitä syystä, ettei sillä ole mahdollisuutta tutustua pyydettyihin asiakirjoihin.

117 Komissio väittää, että kantajan pyytämät tiedot liittyvät suoraan jokaisen toimijan toimintaan, ja ne kuuluvat siten kiistatta asetuksen 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuun taloudellisten etujen käsitteen alaan. Se, että toimitaan tariffikiintiöiden puitteissa, ei estä komission mukaan sitä, että jokaisen toimijan liiketoiminnan ilmaisemista voi aiheutua niille vahinkoa.

118 Komissio väittää, että sen rooli rajoittuu sellaisen mukauttamiskertoimen määrittämiseen, jota sovelletaan jäsenvaltioiden määrittämiin kokonaisviitemääriin, kun näiden määrien summa ylittää tariffikiintiöiden puitteissa käytössä olevat kokonaismäärät. Komission mukaan sitä ei näin ollen koske mikään erityinen velvoite.

119 Komissio väittää, että erityisen perustelun esittäminen jokaisesta asiakirjaluokasta, johon tutustumista oli pyydetty, ei ollut tarpeen, koska epäämisen perusteet eivät olleet erilaisia.

120 Komissio katsoo myös, että pyydettyjen asiakirjojen ikä ei vaikuta millään tavalla suojattujen taloudellisten etujen erityisen arkaan luonteeseen, ja toteaa esimerkinomaisesti, että yhteisöjen historiallisten arkistojen suoja voi olla yli 30 vuotta. Se toteaa lisäksi, että vuosia 1994–1996 koskevat tiedot ovat olleet perusteena perinteisten toimijoiden viitemäärien määrittämiselle tällä hetkellä voimassa olevassa banaanien tuontijärjestelmässä ja että vuosia 1999 ja 2000 koskevat tiedot ovat niin uusia, että ne nauttivat tällaisesta suojasta.

121 Komissio väittää, että on mahdotonta katsoa, että pyydettyjen asiakirjojen sisältämät tiedot on ilmaistava yleisen edun vuoksi. Se korostaa, että kantaja voi vapaasti osallistua asianomistajana väitettyjä petoksia koskevaan rikosoikeudenkäyntiin, ja täsmentää, että se olisi valmis antamaan oikeudenkäynnissä kaikki siltä pyydetyt asiakirjat toimivaltaisille viranomaisille.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

122 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan poikkeuksia asiakirjajulkisuudesta on tulkittava ja sovellettava suppeasti siten, ettei estetä sen yleisen periaatteen soveltamista, jonka mukaan yleisöllä on oltava oikeus tutustua mahdollisimman laajalti toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin (yhdistetyt asiat C-39/05 P ja C-52/05 P, Ruotsi ja Maurizio Turco v. neuvosto, tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4723, tuomion 36 kohta; ks. myös analogisesti T-191/99, Petrie ym. v. komissio, tuomio 11.12.2001, Kok., s. II-3677, 66 kohta).

123 Asiakirjoja koskevan tutustumispyynnön käsittelyssä edellytettävän tutkimisen on myös oltava luonteeltaan konkreettinen. Ainoastaan se seikka, että asiakirja koskee poikkeuksella suojattua etua, ei nimittäin riitä perustelemaan poikkeuksen soveltamista (ks. vastaavasti ja analogisesti em. asia Denkavit, tuomion 45 kohta). Tällainen soveltaminen voi lähtökohtaisesti olla perusteltua vain siinä tapauksessa, että toimielin on etukäteen arvioinut ensinnäkin sitä, aiheutuuko asiakirjaan tutustumisesta konkreettisesti ja tosiasiallisesti haittaa suojatulle edulle, ja toiseksi sitä, että niissä tilanteissa, joita asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohta koskevat, ei ole olemassa ylivoimaista yleistä etua, joka oikeuttaisi pyydetyn asiakirjan sisällön ilmaisemisen.

124 Konkreettinen ja asiakirjakohtainen tutkiminen on tarpeen myös, koska vaikka olisi selvää, että tutustumispyyntö koskee jonkin poikkeuksen alaan kuuluvia asiakirjoja, ainoastaan tällainen tutkimus voi mahdollistaa sen, että toimielin arvioi, onko hakijalle mahdollista myöntää asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan mukainen oikeus tutustua asiakirjojen osiin. Tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevia 6.12.1993 annettuja käytännesääntöjä (EYVL L 340, s. 41) soveltaessaan unionin yleinen tuomioistuin on sitä paitsi jo hylännyt riittämättömänä asiakirjojen arvioinnin, joka tapahtuu luokittain sen sijaan, että arvioitaisiin näiden asiakirjojen sisältämiä konkreettisia tietoja, koska toimielimeltä edellytettävän tutkimisen on annettava sille mahdollisuus konkreettisesti arvioida, sovelletaanko poikkeusta, johon vedotaan, todellisuudessa kaikkiin näihin asiakirjoihin sisältyviin tietoihin (asia T-123/99, JT's Corporation v. komissio, tuomio 12.10.2000, Kok., s. II-3269, 46 kohta; asia T-2/03, Verein für Konsumenteninformation v. komissio, tuomio 13.4.2005, Kok., s. II-1121, 73 kohta ja em. yhdistetyt asiat Franchet ja Byk v. komissio, tuomion 117 kohta).

125 Komission päätöstä evätä oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan perusteella on arvioitava näiden periaatteiden valossa.

126 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaisesti toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

127 Komissio vetosi pääasiallisesti toimijoiden taloudellisten etujen suojaa koskevaan poikkeukseen evätessään oikeuden tutustua luetteloihin, jotka sisältävät jokaisen toimijan osalta tiedot tuotujen banaanien määrästä vuosien 1994–1996 aikana ja jokaiselle toimijalle myönnetystä alustavasta viitemäärästä vuosiksi 1999 ja 2000, samalla, kun se myös korosti 10.8.2004 päivätyn päätöksen 3 kohdan viimeisessä kappaleessa, että asetuksessa N:o 2362/98 tarkoitettua luetteloa perinteisistä toimijoista ei ole vuodeksi 1998.

128 On ensinnäkin todettava, että nämä asiakirjat sisältävät luottamuksellisia tietoja, jotka liittyvät banaanien tuontiyhtiöihin ja niiden liiketoimiin ja joiden on tästä syystä katsottava kuuluvan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

129 Toiseksi kysymyksestä, onko komissio tutkinut, aiheutuuko asiakirjojen sisältämien tietojen toimittamisesta konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahinkoa suojatuille eduille – minkä kantaja kiistää viitaten 10.8.2004 päivätyn päätöksen perustelujen yleisluonteisuuteen –, on huomattava, että komissio totesi kyseisen päätöksen 4 kohdassa, että näiden asiakirjojen toimittaminen voisi ”vahingoittaa toimijoiden taloudellisia etuja, koska jokaiselle toimijalle myönnetyt viitemäärät sekä jokaisen toimijan todellinen tuontimäärä tulisivat julkisiksi”.

130 Komissio voi pääsääntöisesti käyttää perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjaluokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista koskeviin pyyntöihin. Komission tehtävänä on kuitenkin tarkastaa jokaisessa tapauksessa, voidaanko tietyntyyppisiin asiakirjoihin tavallisesti sovellettavissa olevia yleisluonteisia toteamuksia tosiasiassa soveltaa tiettyyn asiakirjaan, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty (ks. analogisesti em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Maurizio Turco v. komissio, tuomion 50 kohta).

131 Nyt kysymyksessä olevat asiakirjat koskevat kahta tiettyä banaanialan yhteiseen markkinajärjestelyyn liittyvää tekijää: tuotujen banaanien määrää ja jokaiselle perinteiselle toimijalle myönnettyä tuontimäärää. Näiden tietojen perusteella voidaan määrittää yhteisön alueelle banaaneja tuovien yritysten kaupallinen toiminta. On vaikea kuvitella, kuinka komissio olisi voinut selvittää konkreettista ja asiakirjakohtaista tutkimista ilman, että se olisi ilmaissut kyseisiä lukuja. On myös korostettava, kuten ilmenee toimijoiden luettelosta, johon komissio on myöntänyt tutustumisoikeuden, että vuosien 1999 ja 2000 osalta kantaja pyytää sellaisten tietojen toimittamista, jotka koskevat 15 jäsenvaltioon sijoittautuneiden 622 kilpailijayrityksen tuontia. Konkreettinen ja jokaista lukua – tai edes jokaista jäsenvaltion lähettämää luetteloa – koskeva tutkinta ei mahdollistaisi niiden syiden osoittamista, joiden vuoksi tietyn asiakirjan luottamuksellisuus olisi perusteltua, ilman että asiakirjan sisältö paljastuisi, jolloin poikkeuksen päätarkoitus ei toteutuisi (ks. analogisesti em. asia WWF UK v. komissio, tuomion 65 kohta).

132 Kantajan väitteestä, jonka mukaan pyydettyjen asiakirjojen sisällön ilmaisemisesta ei voi aiheutua vahinkoa toisten toimijoiden taloudellisille eduille, koska banaanialaa ei koske avoin kilpailu, on todettava, että tällainen väite johtaisi siihen, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kaikki yhteistä markkinajärjestelyä koskevat asiakirjat. Jopa yhteisen markkinajärjestelyn puitteissa alustavien viitemäärien ja niiden tosiasiallisen käytön ilmaiseminen voi myös aiheuttaa vahinkoa kysymyksessä olevien yritysten taloudellisille eduille, koska näiden tietojen perusteella voidaan yhtäältä arvioida toimijoiden teoreettinen maksimikapasiteetti sekä tosiasiallinen toimintakapasiteetti ja niiden kilpailuasema sekä liikestrategian menestyksekkyys.

133 On myös selvitettävä, onko tätä riskiä punnittava kantajan väittämällä tavalla vertaamalla sitä ylivoimaiseen yleiseen etuun (em. yhdistetyt asiat Ruotsi ja Maurizio Turco v. neuvosto, tuomion 67 kohta ja asia T-166/05, Borax Europe v. komissio, tuomio 11.3.2009, 51 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa; ks. myös edellä tämän tuomion 124 kohta). Asiakirjoja koskevan tutustumispyynnön tarkoituksena on rajoittaa kantajan kilpailijoiden petoksia. Kantaja edistää siten muiden tavoitteiden ohella omien taloudellisten etujensa suojaa. Ei kuitenkaan ole mahdollista luokitella kantajan taloudellisia etuja ”ylivoimaiseksi yleiseksi eduksi”, kun niitä verrataan perinteisten toimijoiden taloudellisten etujen suojaan, johon tiettyihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämisellä pyrittiin. Lisäksi yleisen edun tavoitteluun kuuluva petosten tunnistaminen banaanimarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi kuuluu toimivaltaisille kansallisille ja yhteisön viranomaisille toimijan mahdollisesti esittämän pyynnön perusteella eikä toimijoille itselleen.

134 Kantaja vetoaa myös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 7 kohtaan ja katsoo, että vuosien 1994–1996 ja 1998–2000 tuontimäärien ei tulisi enää nauttia suojaa.

135 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

136 Tästä säännöksestä ilmenee, että asiakirjat, joiden sisältämien tietojen ilmaiseminen aiheuttaisi vahinkoa kaupallisille eduille, nauttivat erityistä suojaa, koska oikeus näihin asiakirjoihin tutustumiseen voidaan kieltää yli 30 vuoden ajan. Tällaisen suojan on kuitenkin kaikissa tilanteissa oltava näiden asiakirjojen sisällön kannalta perusteltua.

137 Asiakirjat, joihin tutustumista on pyydetty, koskevat tuontiin liittyvän liiketoiminnan kohdetta, koska ne osoittavat näiden yritysten markkinaosuudet, liikestrategian ja myyntipolitiikan. Näiden asiakirjojen sisältö oikeuttaa siten suojan jatkamisen.

138 On todettava, että asetuksen N:o 2362/98 3 ja 4 artiklan sekä banaanien tuonnista tariffikiintiöissä ja perinteisinä AKT-banaaneina sekä ohjeellisten määrien vahvistamisesta vuoden 2000 toiseksi vuosineljännekseksi 1.2.2000 annetun komission asetuksen (EY) N:o 250/2000 (EYVL L 26, s. 6) 1 artiklan mukaisesti vuosien 1994–1996 aikana toteutettu tuonti oli perinteisten toimijoiden osalta lähtökohta, jonka perusteella vuosia 1999 ja 2000 koskevat viitemäärät määritettiin. Siten jopa vuonna 1994 toteutuneella tuonnilla on suora vaikutus vuoden 2000 viitemääriin.

139 Komission päätöksen laillisuuden valvonnassa merkityksellinen päivä on päätöksen tekemispäivä. Komission tutkinta 10.8.2004 koski yli neljä vuotta vanhoja asiakirjoja. Huomioitaessa tämä on niin, että neljän vuoden ajanjakso on, kun vuotta 1994 koskevat luvut vaikuttivat vuoden 2000 lukuihin ja asiakirjoihin tutustumista koskeva oikeus evättiin vuonna 2004, katsottava ajanjaksoksi, jonka osalta nyt kyseessä olevien taloudellisten etujen suojaaminen on perusteltua.

140 Sitä, että komissio sovelsi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettua poikkeusta, on siten pidettävä perusteltuna.

141 Kolmannen kanneperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä.

Kolmas osa, joka koskee tiettyihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden osittaisen epäämisen virheellisyyttä ja ristiriitaisuutta

– Asianosaisten lausumat

142 Kantaja väittää, että 10.8.2004 päivätty päätös on myös lainvastainen sen suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta, jonka nojalla toimielinten on varmistettava oikeus tutustua osittain pyydettyihin asiakirjoihin, jos oikeutta ei voida myöntää kokonaan.

143 Kantaja viittaa myös asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohtaan, jossa nimenomaisesti säädetään, että jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa yhtä tai useampaa poikkeusta, muut asiakirjan osat ilmaistaan. Se katsoo, että tätä osittaista tutustumisoikeutta koskevaa periaatetta sovelletaan myös tilanteessa, jossa pyyntö koskee useita asiakirjoja.

144 Kantaja päättelee tästä, että komission olisi joka tapauksessa tullut myöntää sille oikeus tutustua sellaisista jäsenmaista peräisin oleviin asiakirjoihin, jotka eivät vastustaneet pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista, eli Itävallan tasavalta, Helleenien tasavalta, Ruotsin kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta ja Luxemburgin suurherttuakunta. Kantaja moittii komissiota siitä, että se on suhtautunut nyt kysymyksessä olevaan asiaan pintapuolisesti, koska komissio täsmensi vasta vastineessaan, että kaksi viimeksi mainittua jäsenvaltiota suhtautuivat myönteisesti asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemiseen.

145 Komissio toteaa, että 10.8.2004 päivätyllä päätöksellä varmistettiin itse asiassa kantajan oikeus tutustua osittain pyydettyihin asiakirjoihin siten, että kantajalle toimitettiin yhteisössä vuodelle 2000 rekisteröityjä perinteisiä toimijoita koskeva luettelo, joka oli sama kuin vuotta 1999 koskeva luettelo. Näissä olosuhteissa tällä kolmannen kanneperusteen osalla ei enää komission mukaan ole kohdetta.

146 Kantajan vaatimuksesta, joka perustuu osittaiseen tutustumisoikeuteen ja joka koskee niistä jäsenvaltioista peräisin oleviin asiakirjoihin tutustumista, jotka eivät vastustaneet asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista, komissio toteaa, että nämä asiakirjat kuuluvat 10.8.2004 päivätyssä päätöksessä todetulla tavalla toimijoiden taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen piiriin, ja siksi niitä ei voida luovuttaa. Se, että kyseiset asiakirjat laatineet jäsenvaltiot eivät vastustaneet niiden sisältämien tietojen ilmaisemista, ei itsessään ole komission mukaan riittävä syy suostua niiden sisältämien tietojen ilmaisemiseen.

– Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

147 On huomattava, että komissio on tosiasiallisesti antanut kantajalle oikeuden tutustua osaan edellä 14 kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista, eli vuonna 2000 rekisteröityjen perinteisten toimijoiden luetteloon, joka on samanlainen kuin vuotta 1999 koskeva luettelo, ilman että se olisi samalla täsmentänyt jokaisen toimijan tuontimäärät vuosiksi 1994–1996. Komissio katsoo, että luetteloa perinteisistä toimijoista ei ole vuodeksi 1998.

148 Niistä jäsenvaltioista peräisin olevista asiakirjoista, jotka eivät ole vastustaneet niiden sisältämien tietojen ilmaisemista, on huomattava, että komissio on itsenäisesti vedonnut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan poikkeukseen. Tältä osin – ja toisen kanneperusteen tutkinnan valossa – 10.8.2004 päivätty päätös voidaan selittää sillä, että pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen luonne on samanlainen riippumatta siitä, mistä jäsenvaltiosta asiakirja on peräisin, eli ne koskevat jokaisen toimijan vuosien 1994 ja 1996 välisen ajanjakson tuontimääriin liittyviä lukuja ja alustavasti jokaiselle toimijalle vuosia 1999 ja 2000 varten myönnettyjä viitemääriä. Toteamus, jonka mukaan näiden tietojen ilmaiseminen aiheuttaa vahinkoa muiden banaanien tuontiyritysten taloudellisille eduille, on siten pätevä kaikista jäsenvaltioista peräisin olevien asiakirjojen osalta.

149 Kolmannen kanneperusteen kolmas osa on näin ollen hylättävä, ja kolmas kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

*Neljäs kanneperuste, joka koskee sitä, että todistuksista ei ole tehty päätöstä*

Asianosaisten lausumat

150 Kantaja riitauttaa 10.8.2004 päivätyn päätöksen 2 kohdan, jonka mukaan komissio epää nimenomaisesti oikeuden tutustua alkuperäisen hakemuksen c alakohdassa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

151 Kantaja riitauttaa komission väitteen, jonka mukaan sillä ei ole hallussaan jokaiselle tuojalle vuosina 1998, 1999 ja 2000 myönnettyjä tuontitodistuksia tai selvitystä niiden käytöstä. Kantaja viittaa asiassa Co-Frutta I (44 ja 45 kohta) annettuun tuomioon, jossa kantaja katsoo selvitetyn, että jäsenvaltiot ovat toimittaneet komissiolle ainakin vuosiin 1998 ja 1999 liittyvät asiakirjat.

152 Komissio väittää, että sillä ei ole hallussaan alkuperäisen hakemuksen c alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja. Se täsmentää, että jäsenvaltiot ilmoittivat sille asetuksen N:o 2362/98 mukaisesti ainoastaan tuontitodistusten käyttöä vuosina 1998, 1999 ja 2000 koskevat kokonaistiedot, eikä sille ilmoitettu jokaisen toimijan toimijakohtaisia tietoja. Vuotta 1998 koskevia tietoja ei lisäksi ollut, koska tuolloin voimassa ollut asetus N:o 1442/93 ei sisältänyt perinteisen toimijan määritelmää.

153 Komissio väittää, että asiassa Co-Frutta I annetun tuomion perusteella ei voida päätellä, että sillä olisi hallussaan alkuperäisen hakemuksen c alakohdassa tarkoitetut asiakirjat.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

154 On todettava, että komissio on toistuvasti väittänyt, ettei sillä ole hallussaan alkuperäisen hakemuksen c alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja eli jokaiselle toimijalle vuosia 1998, 1999 ja 2000 varten myönnettyjä todistuksia ja niihin liittyviä käytettyjä todistuksia.

155 Unionin yleisen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimielinten ilmoituksia siitä, ettei pyydettyjä asiakirjoja ole olemassa, koskee laillisuusolettama. Kyse on kuitenkin kumottavissa olevasta olettamasta, jonka kantaja voi kumota kaikin todistuskeinoin asian kannalta merkityksellisten ja yhtäpitävien seikkojen perusteella (ks. yhdistetyt asiat T-110/03, T-150/03 ja T-405/03, Sison v. neuvosto, tuomio 26.4.2005, Kok., s. II-1429, 29 kohta ja em. asia Terzakis v. komissio, tuomion 155 kohta). Tätä olettamaa on sovellettava analogisesti siinä tapauksessa, että toimielin ilmoittaa, ettei sillä ole hallussaan pyydettyjä asiakirjoja.

156 Ainoasta seikasta, johon kantaja vetoaa ja joka perustuu asiassa Co-Frutta I annettuun tuomioon, on todettava ensinnäkin, että siinä tarkastelun kohteena olevat tiedot koskevat yksinomaan vuosia 1998 ja 1999. Vuoden 1998 osalta kyseisen tuomion 46 kohdassa todetaan, että asetuksen N:o 1442/93 4 artiklan 4 ja 5 kohdasta ja 21 artiklasta käy ilmi, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle luettelot kaikista rekisteröidyistä toimijoista ja myönnettyjä tuontitodistuksia koskevia määriä koskevat kokonaistiedot sekä kansallisella tasolla neljännesvuosittain toimijoiden luokkakohtaisesti kerätyt, käytettyjä todistuksia koskevat kokonaistiedot. Toimijakohtaisia tietoja ei siis tältä osin toimiteta komissiolle. Vuoden 1999 osalta asiassa Co-Frutta I annetun tuomion 46 kohdassa viitataan asetukseen N:o 2362/98. Perinteisten toimijoiden osalta asetuksen N:o 2362/98 28 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään kuitenkin, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle luettelot toimijoista ja ilmoitettava kunkin perinteisen toimijan vuosina 1994–1996 tuomien banaanien määrä sekä niitä koskevat alustavat viitemäärät. Tästä seuraa, että nämä asiakirjat eivät sisällä kantajan esittämän alkuperäisen hakemuksen c alakohdassa tarkoitettuja tietoja.

157 Tästä seuraa, että koska vastakkaisia asian kannalta merkityksellisiä ja yhtäpitäviä seikkoja ei ole ilmennyt, komission toteamusta, jonka mukaan sen hallussa ei ole alkuperäisen hakemuksen c alakohdassa tarkoitettuja asiakirjoja, on pidettävä paikkansapitävänä (ks. vastaavasti ja analogisesti em. asia Terezakis v. komissio, tuomion 162–167 kohta).

158 Tästä seuraa, että tämä kanneperuste ja siten myös koko kanne on hylättävä perusteettomana.

159 Kantajan vaatimasta asian selvittämistoimesta on lopuksi todettava, että yhtäältä asiakirja-aineiston osista ja toisaalta kaikesta edellä esitetystä seuraa, että näistä toimista ei ole mitään hyötyä asian ratkaisemisen kannalta. Tästä seuraa, että päätelmät, joiden perusteella unionin yleistä tuomioistuinta vaaditaan toteuttamaan asian selvittämistoimia, on hylättävä.

**Oikeudenkäyntikulut**

160 Työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

on ratkaissut asiat seuraavasti:

**1) Lausunnon antaminen kanteesta asiassa T-355/04 raukeaa.**

**2) Asiassa T-446/04 nostettu kanne hylätään.**

**3) Co-Frutta Soc. coop. velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Pelikánová Jürimäe Soldevila Fragoso

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä tammikuuta 2010.

Allekirjoitukset