Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
3 päivänä lokakuuta 2013 [1]

Asia C-365/12 P

Komissio vastaan EnBW Energie Baden-Württemberg

Muutoksenhaku — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin — EY 81 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaiseen menettelyyn liittyvään hallinnolliseen asiakirja-aineistoon tutustumista koskeva hakemus — Tutustumisoikeuden epääminen asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan nojalla — Oikeus tutustua sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevassa ohjelmassa toimitettuihin tietoihin — Asetus (EY) N:o 1/2003 — Toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevien sääntöjen johdonmukainen tulkinta

1. Komissio on tehnyt nyt käsiteltävän valituksen unionin yleisen tuomioistuimen asiassa EnBW Energie Baden-Württemberg vastaan komissio 22.5.2012 antamasta tuomiosta, [2] jolla kumotaan 16.6.2008 tehty komission päätös, [3] jolla evättiin asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 perusteella. [4] Tarkemmin sanoen hakemus koski kaikkia sellaista kollusiivista käytäntöä koskevassa menettelyssä tuotettuja asiakirjoja, josta komissio määräsi seuraamuksia SEUT 101 artiklan nojalla. [5]

2. Valituksessa esitetyt kysymykset tarjoavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden lausua asetuksen N:o 1049/2001 suhteesta kilpailuoikeuden kolmanteen osa-alueeseen eli kartelleja tai kollusiivisia käytäntöjä koskeviin sääntöihin, kuten se on jo tehnyt valtiontukien (asia komissio vastaan Technische Glaswerke Ilmenau) [6] ja yrityskeskittymien valvontamenettelyjen (asia komissio vastaan Agrofert Holding) [7] tapauksessa. Tarkasteltavassa asiassa ratkaistava aineellinen kysymys koskee viime kädessä sitä, sovelletaanko kilpailuoikeuden kahden muun osa-alueen vakiintunutta oikeuskäytäntöä myös yhteistoimintamenettelyihin ja erityisesti sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskeviin ohjelmiin.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Asia T-344/08, EnBW v. komissio.

3 — Päätös SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931.

4 — EYVL L 145, s. 43.

5 — Päätös K(2006) 6762 lopullinen, 24.1.2007 (Asia COMP/F/38.899). Asianomaisten valmistajien joukossa olivat ABB Ltd (jäljempänä ABB) ja Siemens AG (jäljempänä Siemens).

6 — Asia C-139/07 P, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-5885; jäljempänä TGI-tapaus).

7 — Asia C-477/10 P, tuomio 28.6.2012.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan mukaan ”toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi”muiden muassa ”tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen, mukaan lukien teollis- ja tekijänoikeudet, suojaa, – – [ja] tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojaa, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista”.

4. 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”.

5. Asetuksen (EY) N:o 1/2003[8] 17–22 artiklassa määritetään komission tutkintavaltuudet kilpailuoikeudellisissa menettelyissä. Sen 27 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Asianomaisten osapuolten puolustautumisoikeudet menettelyssä on täysin turvattava. Niillä on oikeus tutustua komission asiakirja-aineistoon edellyttäen kuitenkin, että otetaan huomioon yritysten oikeutetut edut sen suhteen, ettei niiden liikesalaisuuksia paljasteta. Oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon ei myönnetä luottamuksellisiin tietoihin eikä komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten sisäisiin asiakirjoihin. Erityisesti komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välinen tai eri jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välinen kirjeenvaihto, mukaan lukien 11 ja 14 artiklan mukaisesti laaditut asiakirjat, ei kuulu tutustumisoikeuden piiriin. Mikään tässä kohdassa säädetty seikka ei estä komissiota paljastamasta ja käyttämästä tietoja, jotka ovat tarpeen rikkomisen todistamiseksi.”

6. Asetuksen N:o 1/2003 28 artiklan 1 kohdassa säädetään, että rajoittamatta tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välillä ja komission yhteistyötä jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten kanssa ”17–22 artiklaa sovellettaessa saatuja tietoja voidaan käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne on koottu”.

7. Saman asetuksen 28 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”komissio ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset sekä niiden virkamiehet, toimihenkilöt ja muut kyseisten viranomaisten valvonnassa työskentelevät henkilöt sekä jäsenvaltioiden muiden viranomaisten virkamiehet ja toimihenkilöt eivät saa ilmaista tietoja, jotka ne ovat saaneet tai joita ne ovat vaihtaneet tätä asetusta sovellettaessa ja jotka luonteensa perusteella ovat salassa pidettäviä. Tätä velvoitetta sovelletaan myös kaikkiin jäsenvaltioiden edustajiin ja asiantuntijoihin, jotka osallistuvat neuvoa-antavan komitean kokouksiin”.

8. Oikeudesta tutustua asiakirja-aineistoon ja luottamuksellisten tietojen käsittelystä kilpailuoikeudellisissa menettelyissä säädetään asetuksen (EY) N:o 773/2004[9] 15 ja 16 artiklassa.

II Asian käsittelyn vaiheet

9. EnBW Energie Baden-Württemberg (jäljempänä EnBW) on energianjakeluyhtiö, joka väittää, että sille on aiheutunut vahinkoa kaasueristeisten kojeistojen valmistajien yhteistoiminnasta, josta komissio määräsi seuraamuksia SEUT 101 artiklan mukaisesti.

8 — [EY] 81 ja [EY] 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annettu neuvoston asetus (EYVL 2003, L 1, s. 1).

9 — [EY] 81 ja [EY] 82 artiklan mukaisten komission menettelyjen kulusta 7.4.2004 annettu komission asetus (EUVL L 123, s. 18).

10. EnBW esitti 9.11.2007 asetuksen N:o 1049/2001 nojalla komissiolle hakemuksen saada tutustua kaikkiin seuraamusmenettelyyn liittyviin asiakirjoihin.

11. Hakemus hylättiin lopullisesti 16.6.2008 tehdyllä päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös). Siinä komissio luokitteli asiakirjat viiteen ryhmään:

1) immuniteettipyynnön tai sakkojen lieventämispyynnön yhteydessä toimitetut asiakirjat

2) tietojensaantipyynnöt ja asianosaisten vastaukset näihin pyyntöihin

3) kyseisten yritysten tiloissa tehtyjen tarkastusten aikana saadut asiakirjat

4) väitetiedoksiannot ja asianosaisten vastaukset

5) sisäiset asiakirjat:

   a) tosiseikkoihin liittyvät asiakirjat (taustamuistiot kerätyistä todisteista tehtävistä päätelmistä, kirjeenvaihto muiden kilpailuviranomaisten kanssa, komission muiden yksiköiden kannat);

   b) menettelyä koskevat asiakirjat (tarkastusvaltuutukset, tarkastuspöytäkirjat, tarkastusten aikana saatujen asiakirjojen luettelot, tiettyjen asiakirjojen tiedoksiantamiseen liittyvät asiakirjat, muistiot).

12. Komissio katsoi kunkin näistä ryhmistä kuuluvan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetun poikkeuksen alaan (tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suojan vahingoittaminen). Se totesi, että ryhmien 1–4 asiakirjat kuuluivat myös 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun poikkeuksen alaan (tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen suojan vahingoittaminen), ja ryhmän 5 a asiakirjojen se katsoi kuuluvan 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun poikkeuksen alaan (päätöksentekomenettelyn vahingoittaminen).

13. EnBW nosti komission päätöksestä kumoamiskanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa (asia T-344/08). Ruotsin kuningaskunta tuki väliintulijana kantajaa.

14. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi EnBW:n kanteen 22.5.2012 antamallaan tuomiolla (jäljempänä valituksenalainen tuomio).

III Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio

15. Unionin yleinen tuomioistuin totesi ensiksi, että komissio teki ilmeisen arviointivirheen, kun se katsoi, ettei EnBW ollut pyytänyt saada tutustua ryhmän 5 b asiakirjoihin (valituksenalaisen tuomion 32–37 kohta).

16. Unionin yleinen tuomioistuin tutki tämän jälkeen, oliko käsiteltävässä asiassa olemassa sellaisia edellytyksiä, joilla velvollisuudesta tutkia pyydettyjen asiakirjojen sisältö konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti voitaisiin poiketa (44–112 kohta). Tästä kysymyksestä se totesi, että tutustumisoikeuden epäämistä koskevaa yleistä olettamaa, johon komissio vetosi, sovelletaan ainoastaan sen menettelyn kuluessa, johon pyydetyt asiakirjat liittyvät.[10] Jos kyseinen menettely on päätetty – kuten oli nyt tarkasteltavassa asiassa –, kukin asiakirja on tutkittava konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti (56–63 kohta).

10 — TGI-tapauksessa vahvistetun opin mukaisesti (tuomion 55–58 kohta).

17. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli, toimiko komissio asianmukaisesti tutkiessaan asiakirjat ryhmittäin (64–112 kohta). Sen mukaan asiakirjojen jakamisesta ryhmiin 1, 2, 4 ja 5 a oli tutustumishakemuksen käsittelyn kannalta hyödytöntä, koska näihin ryhmiin kuuluvien asiakirjojen välillä ei ollut havaittavissa todellista eroa. Ainoastaan ryhmästä 3 (asianomaisten yritysten tiloissa tehtyjen tarkastusten aikana takavarikoidut asiakirjat) oli hyötyä sen arvioimisessa, voitiinko 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua poikkeusta (tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suoja) soveltaa, sillä asiakirjat oli kerätty yritysten tahdon vastaisesti. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen siltä osin siinä evättiin oikeus tutustua ryhmiin 1, 2, 4 ja 5 a kuuluviin asiakirjoihin.

18. Unionin yleinen tuomioistuin tutki kuitenkin ylimääräisenä toimenpiteenä tutustumisoikeuden epäämisen ryhmien 1, 2 ja 4 sekä ryhmän 5 a asiakirjojen tapauksessa (113–176 kohta) ja totesi, ettei päätöstä evätä oikeus tutustua ryhmien 1–4 ja ryhmän 5 a asiakirjoihin voitu perustella tutkintatoimien tarkoitusten suojalla, koska menettely oli jo päätetty, ja ettei mikään antanut aihetta olettaa, että kilpailuoikeudellisia menettelyjä pitäisi kohdella toisin kuin muiden alojen menettelyjä (113–130 kohta).

19. Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään katsonut komission näyttäneen toteen, että asiakirjojen antaminen tutustuttaviksi voisi vahingoittaa asianomaisten yritysten taloudellisia etuja (4 artiklan 2 kohdan ensimmäinen luetelmakohta), eikä pitänyt menettelyn kuluessa tehtyä erityistä tutkintaa tätä varten riittävänä (131–150 kohta).

20. Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin totesi, että komissio teki virheen soveltaessaan 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettua poikkeusta (sisäiseen käyttöön tarkoitetut mielipiteet) yleisesti ja abstraktisti ryhmään 5 a kuuluviin asiakirjoihin (151–170 kohta).

IV Valitus

21. Komissio teki 31.7.2012 valituksen unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta.

22. Valituksessaan komissio pyytää unionin tuomioistuinta lausumaan viidestä kysymyksestä. Ensimmäinen kysymys liittyy yleisiin toteamuksiin ja periaatteisiin, jotka on otettava huomioon, jotta asetuksen N:o 1049/2001 tulkinta, joka olisi sopusoinnussa kilpailuoikeuden kaltaisilla muilla aloilla sovellettavien oikeussääntöjen kanssa, ei vahingoittaisi jälkimmäisten tehokasta oikeusvaikutusta. Toinen kysymys koskee mahdollisuutta kieltäytyä antamasta tutustuttaviksi yhteistoiminnan valvontamenettelyyn liittyviä asiakirjoja vetoamalla yleiseen olettamaan siitä, että kyseisiä asiakirjoja on suojeltava. Kolmas kysymys liittyy tutkintatoimien tavoitteiden suojan ja neljäs kysymys taloudellisten etujen suojan ulottuvuuteen. Viides ja viimeinen kysymys koskee sitä, millä edellytyksillä komissio voi evätä oikeuden tutustua sisäisiin asiakirjoihin myös sen jälkeen, kun se on jo tehnyt päätöksen.

23. Näiden kysymysten pohjalta esitetään seuraavat viisi valitusperustetta: 1) Oikeudellinen virhe, joka on tehty jätettäessä ottamatta huomioon tarve tulkita asetusta N:o 1049/2001 siten, että tulkinta on sopusoinnussa muihin aloihin liittyvien säännösten kanssa niiden täyden oikeusvaikutuksen turvaamiseksi. 2) Oikeudellinen virhe, joka on tehty kiistettäessä, että on olemassa yleinen olettama, jota sovelletaan kaikkiin yhteistoimintamenettelyyn liittyviin asiakirjoihin. 3) Tutkintatoimien suojan laajuuden virheellinen tulkinta. 4) Taloudellisten etujen suojan laajuuden virheellinen tulkinta. 5) Niiden edellytysten virheellinen tulkinta, joiden täyttyessä komissio voi päätöksentekomenettelyn päätyttyäkin evätä oikeuden tutustua asiakirjoihin.

24. Viidenteen valitusperusteeseen sisältyy kolme toissijaista perustetta: A) Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan käsitteen ”asiakirja, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja,” virheellinen tulkinta. B) Virheellinen toteamus, jonka mukaan komissio ei näyttänyt toteen, että ryhmän 5 a asiakirjat sisälsivät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä. C) Asetuksen 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan sisältyvän perusteluvelvoitteen virheellinen tulkinta.

25. Komissio vaatii, että valituksenalainen tuomio kumotaan ja että asiassa T-344/08 nostettu kanne hylätään.

V Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

26. Kirjallisia huomautuksia esittivät Ruotsin hallitus, joka tuki väliintulijana EnBW:n vaatimuksia, ja ABB ja Siemens, jotka tukivat komission vaatimuksia.

27. Unionin tuomioistuimen presidentti hylkäsi 19.2.2013 antamallaan määräyksellä HUK-Coburg Haftpflicht-Unterstützungs-kasse kraftfahrender Beamter Deutschlandsin, LVM Landwirtschaftlicher Versicherungsverein Münsterin, VHV Allgemeine Versicherung AG:n ja Württembergische Gemeinde-Versicherungin väliintulohakemukset, koska niillä ei ollut asiassa välitöntä intressiä.

28. Istuntoon, joka pidettiin 13.6.2013, osallistuivat komissio, EnBW, ABB ja Siemens.

29. Ensimmäisessä valitusperusteessaan komissio väittää ABB:n ja Siemensin tukemana, ettei unionin yleinen tuomioistuin ottanut huomioon tarvetta tulkita asetusta N:o 1049/2001 siten, että tulkinta olisi sopusoinnussa asetusten N:o 1/2003 ja N:o 773/2004 kanssa. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin antoi asetukselle N:o 1049/2001 etusijan, joka on ristiriidassa asiassa komissio vastaan Éditions Odile Jacob [11] ja asiassa komissio vastaan Agrofert Holding annettuihin tuomioihin perustuvan oikeuskäytännön kanssa. Komissio katsoo, että tutustumisoikeutta on unionin kilpailupolitiikan alalla käsiteltävä erityisellä tavalla. EnBW kiistää tämän näkemyksen ja pitää asian kannalta merkityksettömänä oikeuskäytäntöä, johon komissio vetoaa. EnBW:n mukaan komission väite on SEUT 101 artiklan vastainen, sillä vahingonkorvauskanteen nostaminen yhteistoimintaan osallistuneita yrityksiä vastaan olisi käytännössä mahdotonta, jos vahinkoa kärsineiltä yrityksiltä evätään oikeus tutustua vahingonkorvausvaatimuksen perustelemiseksi tarvitsemaansa asiakirja-aineistoon, mikä olisi vastoin asiassa Pfleiderer annettuun tuomioon [12] perustuvaa oikeuskäytäntöä.

30. Toisessa valitusperusteessaan komissio väittää ABB:n ja Siemensin tukemana ja vastoin unionin yleisen tuomioistuimen näkemystä, että on olemassa yleinen olettama, jonka mukaan yhteistoiminnan valvontamenettelyyn liittyviä asiakirjoja on suojeltava, eikä tässä yhteydessä ole merkitystä sillä, että menettely on jo päätetty, vaan merkityksellistä on ainoastaan menettelyllä suojattujen etujen luonne. Komission mukaan valtiontukiin ja yrityskeskittymiin sovellettava olettama pätee yhtä lailla yhteistoimintatapauksessa. EnBW väittää, että jos menettely on jo päätetty, ainoa tutustumisoikeuteen sovellettava säädös on asetus N:o 1049/2001 ja ettei yhteistoimintaa koskevilla erityissäännöksillä ole siten merkitystä. Ruotsi katsoo, että jos toimielimet käyttävät perusteluina yleisiä olettamia, on tarkastettava, ovatko sellaiset yleisluonteiset toteamukset, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjaryhmiin, sovellettavissa myös kunkin yksittäisen asiakirjan kohdalla.

11 — Asia C-404/10 P, tuomio 28.6.2012.

12 — Asia C-360/09, tuomio 14.6.2011 (Kok., s. I-5161).

31. Kolmannessa valitusperusteessa komissio väittää ABB:n ja Siemensin tukemana, että unionin yleisen tuomioistuimen antama ratkaisu vaarantaa sakoista vapauttamista ja niiden lieventämistä koskevan mekanismin ja yleensäkin kilpailuoikeuden tehokkaan soveltamisen, ja katsoo, että menettelyä voidaan pitää päättyneenä vasta sen jälkeen, kun sen päätteeksi tehtyyn päätökseen ei voida enää hakea muutosta. EnBW vastaa, ettei komission harkintavallan käyttö voi jäädä tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle ja että komissio tyytyy valituksessaan ainoastaan vetoamaan abstraktisti ja yleisesti siihen, että asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen saattaa vaikuttaa yritysten halukkuuteen tehdä yhteistyötä komission käynnistämissä menettelyissä.

32. Neljännessä valitusperusteessaan komissio kiistää ABB:n ja Siemensin tukemana unionin yleisen tuomioistuimen näkemyksen, jonka mukaan vahingosta (taloudellisten etujen suoja) ei ole näyttöä, ja väittää taloudellisten etujen suojan liittyvän kiinteästi tarkastustoimien tarkoitusten suojaan, joten samanlaisen yleisen olettaman on pädettävä myös siihen. Komissio tähdentää, että tarkasteltavassa asiassa on kyse tiedoista, jotka asianomaiset yritykset on velvoitettu toimittamaan komissiolle. EnBW väittää, ettei taloudellisten etujen suojaa voida soveltaa yrityskeskittymien valvontamenettelyssä samalla tavoin kuin asetuksen N:o 1/2003 mukaisessa menettelyssä, koska jälkimmäisessä sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä hakeva yritys toimittaa tiedot vapaaehtoisesti eikä sillä ole kaupallisia intressejä vaan ainoastaan intressi välttää sakko, kun taas yrityskeskittymien valvontamenettelyssä yritykset eivät voi kieltäytyä toimittamasta vaadittuja tietoja.

33. Viidennessä valitusperusteessaan komissio väittää ABB:n ja Siemensin tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, kun se ei ottanut huomioon, että yleinen olettama koskee kaikkia menettelyn sisäisiä asiakirjoja, ja kun se totesi, ettei asiakirjojen antaminen tutustuttavaksi vaikuttaisi päätöksentekomenettelyyn. EnBW huomauttaa, ettei komissio selittänyt, miksi kaikki asiakirjat sisältävät mielipiteitä, eikä esittänyt edes alustavaa näyttöä siitä, että asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi viisi vuotta aiemmin tehdyllä päätöksellä päätettyä menettelyä.

34. Komissio vaatii hylkäämään EnBW:n alkuperäisen vaatimuksen, koska tämän olisi pitänyt kyetä osoittamaan, ettei mainittu tutustumisoikeuden epäämistä koskeva yleinen olettama sovellu pyydettyihin asiakirjoihin, tai ainakin näyttämään toteen, että asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista puoltaa jokin tärkeä yleinen etu. EnBW sen sijaan väittää, että sen unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kanne on perusteltu, ja vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen ja kumoamaan riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan tai ainakin siltä osin kuin siinä evätään myös mahdollisuus tutustua edes osaan pyydetyistä tiedoista.

VI Arviointi

35. Ennen kuin valitusperusteita ryhdytään käsittelemään yksitellen, on syytä huomauttaa, että samoin kuin asiassa komissio vastaan Agrofert Holding, tietoja pyytänyt yritys ei ollut itse asianosaisena menettelyssä, johon pyydetty asiakirja-aineisto liittyi. EnBW on siis kyseiseen menettelyyn nähden kolmas osapuoli. Se on kiinnostunut kyseisistä asiakirjoista siksi, että se haluaa käyttää niitä nostaakseen vahingonkorvauskanteen menettelyssä asianosaisina olleita yrityksiä vastaan. Kuten asiassa komissio vastaan Agrofert Holding esittämässäni ratkaisuehdotuksessa [13] totesin, ”nyt käsiteltävässä asiassa on – – ennen kaikkea kyse pikemminkin avoimuudesta”kuin – nyt käsiteltävässä tapauksessa – yritysten yhteistoiminnasta tai kollusiivisista käytännöistä. Tämän vuoksi, kuten silloinkin, ”asia on siis pyrittävä ratkaisemaan ensisijaisesti asetuksen N:o 1049/2001 valossa”. [14]

13 — 8.12.2011, 26 kohta.

14 — Em. kohta.

A *Ensimmäinen valitusperuste*

36. Ensimmäisessä valitusperusteessaan komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei ottanut huomioon asetuksen N:o 1049/2001 ”sopusointuisan tulkinnan” tarvetta unionin oikeusjärjestyksen muihin aloihin liittyvien säännösten täyden oikeusvaikutuksen turvaamiseksi. Mainittakoon jo nyt, että neljässä muussa valitusperusteessa yksilöidään, missä valituksenalaisen tuomion näkökohdissa mainittu huomiotta jättäminen on ilmennyt ja siten johtanut asetuksen N:o 1049/2001 virheelliseen soveltamiseen ja tulkintaan.

37. Asian komissio vastaan Agrofert Holding tapaan ensimmäisessä valitusperusteessa tuodaan jälleen esille kysymys siitä, onko asetuksessa N:o 1049/2001 säädetty oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin luonteeltaan yleinen normi, jota sovellettaessa on tietyillä aloilla otettava huomioon muihin unionin normatiivisiin säännöksiin sisältyvät erityisnormit, vai päinvastoin eli säädetäänkö kyseisessä asetuksessa kaikissa tapauksissa tyhjentävästi tutustumisoikeuden käytöstä.

38. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi – ja tässä yhdyn komission näkemykseen –, ettei asetus N:o 1049/2001 toimi niin sanotusti tyhjiössä, vaan sen tulkinta ja soveltaminen on sovitettava yhteen tutustumisoikeutta eri aloilla sääntelevien erityissäännösten kanssa. Asetusta N:o 1049/2001 ei siis voida pitää yksinomaisena unionin oikeuden avoimuusjärjestelmää sääntelevänä säädöksenä, vaan se on toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevaa yhteistä järjestelmää sääntelevä yleisnormi, jota on tulkittava ja sovellettava tavalla, jolla varmistetaan johdonmukaisuus sellaisten eri normien kanssa, joilla säännellään oikeutta tutustua asiakirjoihin, jotka liittyvät menettelyihin, joita koskevat omat säännöstöt.

39. Mielestäni asiaa koskevia asetuksia on siis tulkittava yhdessä.

40. Unionin tuomioistuin on korostanut tätä asetuksen N:o 1049/2001, joka on toimielinten avoimuutta koskeva yleinen normi, ja tiettyjen muiden unionin asetusten, jotka ovat tutustumisoikeutta tietyissä menettelyissä koskevia erityissäännöksiä, välistä väistämätöntä suhdetta nyt jo varsin laajassa oikeuskäytännössään, viimeksi hiljattain asiassa komissio vastaan Agrofert Holding antamassaan tuomiossa. [15]

41. Toisin kuin komissio väittää, nähdäkseni unionin yleinen tuomioistuin ei – kuten valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee – asetusta N:o 1049/2001 tulkitessaan ole jättänyt huomiotta menettelyssä, jossa kyseiset asiakirjat tuotettiin, tutustumisoikeutta säätelevää erityissäännöstöä.

42. Valituksenalaisen tuomion 55 kohdassa nimittäin viitataan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee sitä yleisluonteista toteamusta, että tiettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voi vahingoittaa yleistä etua, jota lainsäätäjä on nimenomaan halunnut suojella antamalla niistä erityiset tutustumisoikeutta koskevat säännökset. Unionin yleinen tuomioistuin viittaa siten toistuvasti valtiontukien, yrityskeskittymien ja – tässä merkityksellisiltä osin – yhteistoiminnan tai kartellien alalla sovellettaviin tutustumisoikeutta koskeviin menettelyihin.

43. Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että oikeuskäytäntöä, jonka mukaan asetusta N:o 1049/2001 on tulkittava valtiontukien valvontamenettelylle ominaisten tutustumisoikeutta koskevien sääntelyjen valossa, sovelletaan ainoastaan menettelyn kuluessa ja ettei sitä ”voida soveltaa tilanteessa, jossa toimielin on jo tehnyt lopullisen päätöksen, jolla päätetään sen asian käsittely, jonka asiakirja-aineistoa tutustumishakemus koskee, kuten käsiteltävässä asiassa”. [16]

15 — Em. asia komissio v. Agrofert Holding, tuomion 50 kohta.

16 — Valituksenalaisen tuomion 57 kohta.

44. Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että ”yleisen olettaman, jonka mukaan kilpailuoikeudellisen menettelyn asiakirja-aineiston asiakirjojen sisältämiä tietoja ei pidä ilmaista, olisi seurattava – – asetuksesta (EY) N:o 1/2003 – –, sekä oikeuskäytännöstä, joka koskee oikeutta tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineiston asiakirjoihin”.[17] Unionin yleinen tuomioistuin toteaa vielä tuomion 59 ja 60 kohdassa mainittuihin asetukseen N:o 1/2003 sisältyviin tutustumisoikeutta koskeviin säännöksiin viitaten, että ”vaikka kartellimenettelyn kohteena olevilla yrityksillä sekä kantelijoilla, joiden kantelun perusteella komissio ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin, on oikeus tutustua tiettyihin komission hallintomenettelyn asiakirja-aineiston asiakirjoihin, tälle oikeudelle on asetettu tiettyjä rajoituksia, joita on arvioitava asiakirjakohtaisesti. Vaikka noudatettaisiin unionin tuomioistuimen – – asiassa TGI antamassaan tuomiossa käyttämää päättelyä, jonka mukaan tulkittaessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettua poikkeusta on otettava huomioon erityisten menettelyjen, kuten valtiontuki- ja kilpailumenettelyjen, sisältämät rajoitukset mahdollisuuteen tutustua asiakirja-aineistoon, tällaisen huomioon ottamisen perusteella ei näin ollen voitaisi olettaa, että jokin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa tarkoitetuista poikkeuksista kattaisi automaattisesti kaikki komission kilpailualan asiakirja-aineistojen asiakirjat sen uhalla, että muutoin komission kyky määrätä seuraamuksia kartelleista vaarantuisi”.[18]

45. Lopuksi valituksenalaisessa tuomiossa todetaan, että ”komissio ei voinut olettaa analysoimatta kutakin asiakirjaa konkreettisesti, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetty poikkeus kattoi selvästi kaikki hakemuksen kohteena olevat asiakirjat”.[19]

46. Edellä esitetystä ilmenee selvästi, ettei unionin yleinen tuomioistuin suinkaan jättänyt ”huomiotta” tarvetta tulkita asetusta N:o 1049/2001 sopusointuisasti unionin oikeusjärjestyksen muiden alojen säännösten kanssa, kuten komissio väittää. Valituksenalaisessa tuomiossa on päinvastoin asetusta N:o 1049/2001 tulkittaessa pyritty pitämään jatkuvasti mielessä kartellien valvontamenettelyissä tuotettuihin tai niissä käytettyihin asiakirjoihin tutustumista koskevien säännösten mahdolliset vaikutukset.

47. Eri asia on, päästiinkö tässä sopusointuisuuteen pyrkineessä tulkintatyössä toivottuun lopputulokseen. Siihen otan kantaa tutkiessani loput valitusperusteet, jotka koskevat asetuksen N:o 1049/2001 virheellisestä tulkinnasta johtuvia oikeudellisia virheitä. Nähdäkseni on kuitenkin selvää, ettei unionin yleistä tuomioistuinta voida moittia siitä, että se olisi tulkinnut asetusta ottamatta sen asiayhteydessä huomioon kaikkia tietyille menettelyille ominaisia tutustumisoikeutta koskevia normeja.

48. Ensimmäinen valitusperuste on siis hylättävä.

B *Toinen valitusperuste*

49. Toisen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se kiisti, että on olemassa sellainen kaikkiin yhteistoiminnan valvontamenettelyyn liittyviin asiakirjoihin sovellettava yleinen olettama, jonka mukaan niiden sisältämien tietojen ilmaiseminen voi vahingoittaa menettelyllä suojattua yleistä etua.

50. Totean heti alkuun, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka nojalla hyväksytään *yleiset olettamat*, joita sovelletaan tiettyihin sellaisiin asiakirjoihin, joihin tutustuminen edellyttää erityissäännöksiä sen menettelyn vuoksi, johon ne liittyvät, voidaan nähdäkseni mainiosti soveltaa myös kollusiivisten käytäntöjen valvontamenettelyssä tuotettuihin tai siinä käytettyihin asiakirjoihin.

17 — Valituksenalaisen tuomion 58 kohta.

18 — Valituksenalaisen tuomion 61 kohta.

19 — Valituksenalaisen tuomion 62 kohta.

51. Kuten tiedetään, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaisen erityissäännöstön olemassaolon vuoksi voidaan olettaa, että tällaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi lähtökohtaisesti vahingoittaa tarkoitusta, johon menettelyllä pyritään. Sen vuoksi unionin tuomioistuin ensinnäkin vahvisti TGI-tapauksessa antamassaan tuomiossa,[20] että tällainen yleinen olettama voi perustua valtiontukien valvontamenettelyjä koskevaan lainsäädäntöön.[21] Toiseksi unionin tuomioistuin totesi myöhemmin asiassa komissio vastaan Agrofert Holding antamassaan tuomiossa, että ”tällaisia yleisiä olettamia sovelletaan yrityskeskittymien valvontamenettelyn alalla siitä syystä, että kyseistä menettelyä sääntelevässä säännöstössä säädetään myös tiukoista säännöistä tällaisen menettelyn yhteydessä saatujen tai vahvistettujen tietojen käsittelyn osalta”.[22]

52. Edellä esitetyn perusteella kyseistä yleistä olettamaa on nähdäkseni voitava soveltaa myös kartellien valvontamenettelyihin, joita koskevaan normatiiviseen säännöstöön myös sisältyy hyvin yksityiskohtaisia sääntöjä oikeudesta tutustua menettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon sekä kyseisen asiakirja-aineiston käsittelystä. Asetuksen N:o 1/2003 27 artiklan 2 kohdassa näet annetaan osapuolille, joita asia koskee, rajoitettu oikeus tutustua komission asiakirja-aineistoon ainoastaan puolustautumisoikeuksien käyttämistä varten, ja sen 28 artiklassa velvoitetaan pitämään salassa menettelyssä saadut tiedot.[23] Samoin asetuksen N:o 773/2004 8 artiklassa myönnetään kantelijalle rajoitettu tutustumisoikeus.

53. Tällaisen tutustumisoikeutta koskevan erityissäännöstön olemassaolon vuoksi voidaan valtiontukien ja yrityskeskittymien valvontamenettelyjen tapaan olettaa, että asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi vahingoittaa tavoitetta, johon kartellien valvontamenettelyllä pyritään. Kuten asiassa komissio vastaan Agrofert Holding esittämässäni ratkaisuehdotuksessa[24] totesin, ”asetuksessa N:o 139/2004 otetaan käyttöön yrityskeskittymien alalla hallinnollinen valvontamenettely, jolla pyritään saavuttamaan unionin kannalta olennaisen tärkeä tavoite eli kilpailun takaaminen sisämarkkinoilla”,[25] ja tähän tavoitteeseen pyritään myös asetuksella N:o 659/1999 valtiontukien alalla.

54. Asetuksella N:o 1/2003 on kiistatta sama päämäärä. Omia sanojani lainatakseni asetusten N:o 659/1999 ja N:o 139/2004 ”oikeudellinen perusta on SEUT:n kolmannen osan VII osaston (Kilpailua, verotusta ja lainsäädännön lähentämistä koskevat yhteiset säännöt) 1 luku (Kilpailusäännöt), jossa tuodaan esille, että asetusten yhteinen tarkoitus, joka on myös asetuksen N:o 1/2003 tarkoitus, on edistää jonkin Euroopan unionin olemassaolon perustana olevan päämäärän saavuttamista, sillä on muistettava, että unioni perustuu SEU 2 artiklassa julistettuihin arvoihin, mutta unionia sitovat myös SEU 3 artiklassa luetellut päämäärät ja tavoitteet, joista tässä tapauksessa ovat merkityksellisiä erityisesti sisämarkkinoiden toteuttaminen ja ’Euroopan kestävä kehitys, jonka perustana ovat – – erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous – –’ (SEU 3 artiklan 3 kohta). Näihin tavoitteisiin pääsyn varmistamiseksi SEUT 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa unionille annetaan yksinomainen toimivalta asioissa, jotka koskevat ’sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistamista’, ja sulautuma-asetuksesta muodostuva oikeudellinen väline on laadittu juuri sitä varten, että keskittymiä voidaan valvoa tehokkaasti kilpailun näkökulmasta.”[26]

20 — Mainittu edellä alaviitteessä 6, tuomion 55–61 kohta.

21 — Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1).

22 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Agrofert Holding, tuomion 59 kohta.

23 — Kyseisellä asetuksella säännellystä menettelystä ks. Wils, W. P. J., ”EU Antitrust Enforcement Powers and Procedural Rights and Guarantees: The Interplay between EU Law, National Law, the Charter of Fundamental Rights of the EU and the European Convention on Human Rights”, teoksessa *Concurrences*, toukokuu 2011, ja teoksessa *World Competition*, nide 34, nro 2, kesäkuu 2011. Tutustuttavissa osoitteessa http://ssrn.com/author=456087.

24 — Esitetty 8.12.2011.

25 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Agrofert Holding, ratkaisuehdotuksen 64 kohta.

26 — Asia komissio v. Agrofert Holding, ratkaisuehdotuksen 65 kohta.

55. Kartellien valvontamenettelyyn pätevät paljolti samat periaatteet. Kuten EnBW:n huomautuksissa todetaan, yrityskeskittymien valvontamenettely ja kollusiivisten käytäntöjen valvontamenettely poikkeavat toisistaan monin tavoin eritoten siinä, että ensiksi mainittu on luonteeltaan ehkäisevä ja jälkimmäinen rankaiseva. Näistä eroista huolimatta – ja vaikkeivät kaikki yhdenmukaistetut menettelytavat ole välttämättä laittomia, kuten asetuksen N:o 1/2003 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee – on kuitenkin selvää, että kummankin menettelyn tavoitteena on, vaikkakin eri keinoin, estää kilpailun vääristyminen markkinoilla valvomalla taloudellisten toimijoiden menettelytapojen lainmukaisuutta, ja toimijoiden on saatava tietyt vähimmäistakeet kilpailunvastaista käyttäytymistä ennalta ehkäisevissä tai poistavissa menettelyissä tekemälleen yhteistyölle. Sen lisäksi, että tällaisissa menettelyissä on kunnioitettava täysimääräisesti taloudellisten toimijoiden puolustautumisoikeuksia, ne on käytännössä myös toteutettava ehdoilla, jotka eivät vahingoita näiden taloudellisia etuja. Näin on oltava sekä puhtaasti ennalta ehkäisevissä menettelyissä, joihin ei liity seuraamuksia, että menettelyissä, joissa määrätään seuraamuksia kilpailunvastaisista menettelytavoista, sillä taloudellisille toimijoille ei saa jälkimmäisten tapauksessa aiheutua taloudellista vahinkoa lainmukaisesti määrätyn seuraamuksen lisäksi.

56. Palatakseni nyt käsiteltävän asian olosuhteisiin, ja kuten jo ensimmäisen valitusperusteen tarkastelussa totesin, unionin yleinen tuomioistuin ei kiistä, että asetuksia N:o 1049/2001 ja N:o 1/2003 on tarpeen tulkita sopusointuisasti.

57. Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin katsoo tästä sopusointuisasta tulkinnasta seuraavan, ettei yleinen olettama, johon voidaan vedota valtiontukien valvontamenettelyyn liittyvien asiakirjojen tapauksessa, päde kartellien valvontamenettelyyn liittyviin asiakirjoihin.

58. Unionin yleinen tuomioistuin katsoo kyseisen olettaman pätevän viime kädessä ainoastaan silloin, kun menettelyä, jossa pyydettyä asiakirja-aineistoa on käytetty tai jossa se on tuotettu, sääntelevässä säännöstössä ei myönnetä niille, joita menettely koskee, oikeutta tutustua kyseiseen asiakirja-aineistoon.

59. Unionin yleinen tuomioistuin myöntää tästä, että ”samoin kuin asetuksessa N:o 659/1999 tarkoitettujen tukien osalta, asetuksessa N:o 1/2003 ei säädetä henkilöiden, jotka eivät ole menettelyn asianosaisia, oikeudesta tutustua komission kartellimenettelyn asiakirja-aineiston asiakirjoihin”.[27] Koska asetuksen N:o 1/2003 27 artiklassa ”säädetään – – menettelyn kohteena olevien yritysten mahdollisuudesta tutustua asiakirja-aineistoon yleisemmässä puolustautumisoikeuksien turvaamisen asiayhteydessä”,[28] unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin katsoo, että tätä rajallistakaan tutustumisoikeutta ei voida jättää huomiotta sovellettaessa asetusta N:o 1049/2001 ja ettei näin ollen voida myöskään katsoa, että ”jokin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa tarkoitetuista poikkeuksista kattaisi automaattisesti kaikki komission kilpailualan asiakirja-aineistoihin sisältyvät asiakirjat”.[29]

60. Tämä valituksenalaisen tuomion johtopäätös perustuu TGI-tapauksessa annetusta tuomiosta tehtyyn tulkintaan, jota pidän virheellisenä. TGI-tapauksessa annetun tuomion 58 kohdassa nimittäin todetaan, että koska asetuksen N:o 659/1999 mukaan ”tuen myöntämisestä vastuussa olevaa jäsenvaltiota lukuun ottamatta asianomaisilla ei valtiontukien valvontamenettelyssä ole oikeutta tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin[, *t*]*ämä seikka on syytä ottaa huomioon asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta tulkittaessa*”.[30] Tätä perustellaan sillä, että ”jos nämä asianomaiset – – voisivat asetuksen N:o 1049/2001 perusteella saada oikeuden tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin, valtiontukien valvontamenettelyjärjestelmä vaarantuisi”.[31]

27 — Valituksenalaisen tuomion 59 kohta.

28 — Em. kohta.

29 — Valituksenalaisen tuomion 61 kohta.

30 — Kursivointi tässä.

31 — Em. kohta.

61. Kuten valituksenalaisessa tuomiossa mainitaan, asetuksessa N:o 1/2003 säädetyissä tapauksissa niillä, joita menettely koskee, on oikeus tutustua asiakirjoihin puolustautumisoikeuksien perusteella. Muuten tutustumisoikeus kuitenkin evätään yleisesti kolmansilta osapuolilta, jotka ovat tällöin samassa asemassa kuin valtiontukien valvontamenettelyyn liittyvää asiakirja-aineistoa tutustuttavaksi pyytävät osapuolet.

62. Mainitun olettaman tehokkuutta ei nähdäkseni voida rajoittaa ainoastaan tapauksiin, joissa tutustumisoikeus on täysin evätty siinä menettelyssä, johon pyydetty asiakirja-aineisto liittyy, vaan sen on pädettävä – tietenkin asianmukaisesti mukautettuna – myös silloin, kun tutustumisoikeus on rajoitettu tai ehdollinen. Tämä seikka on nimittäin tässä tilanteessa myös ”syytä ottaa huomioon asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta tulkittaessa”,[32] sillä viime kädessä tavoitteena on estää se, että asetuksen N:o 1049/2001 automaattinen soveltaminen voisi johtaa erityiselle menettelylle vahvistetun tutustumisoikeutta koskevan säännöstön kyseenalaistamiseen.

63. Tarkasteltavan olettaman on siis pädettävä suhteessa kaikkiin sellaisiin asiakirjoihin, joiden sisältämien tietojen ilmaiseminen on kielletty tai sille on asetuksessa N:o 1049/2001 säädettyyn järjestelmään verrattuna asetettu erityisen tiukkoja edellytyksiä asetuksessa N:o 1/2003. Toisin sanoen kyseistä olettamaa on sovellettava täydessä laajuudessaan niihin, joilla ei asetuksen N:o 1/2003 ja asetuksen N:o 773/2004 mukaan ole lähtökohtaisesti oikeutta tutustua kartellien valvontamenettelyjen asiakirjoihin, kuten nyt tarkasteltavassa asiassa EnBW:hen, samoin kuin niihin, joilla on rajoitettu tai ehdollinen tutustumisoikeus puolustautumisoikeuksien turvaamista varten.

64. Tähän päätelmään liittyy kuitenkin varauma. Edellä mainitulla yleisellä olettamalla ei nimittäin ”suljeta pois mahdollisuutta osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu kyseisen olettaman alaan tai että olemassa on sellainen ylivoimainen yleinen etu, joka asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan nojalla oikeuttaa ilmaisemaan kyseisen asiakirjan sisältämät tiedot (em. asia komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, tuomion 62 kohta)”.[33] Näin ollen se, ettei asetuksessa N:o 1/2003 säädetä menettelyn ulkopuolisten henkilöiden oikeudesta tutustua asiakirjoihin, tarkoittaa ainoastaan sitä, että mainittujen henkilöiden mahdollisesti esittämät tutustumishakemukset on käsiteltävä asetuksen N:o 1049/2001 (joka on avoimuutta koskeva yleinen säädös) mukaisesti, ja sen tulkinnassa on lähdettävä yleisestä olettamasta, jonka mukaan asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voi vahingoittaa asetuksella N:o 1/2003 säännellyn menettelyn tarkoitusta. Esiintyväksi oletettu vahinko ei kuitenkaan missään tapauksessa sulje ehdottomasti pois asetuksen N:o 1049/2001 mukaista tutustumisoikeutta vaan ainoastaan velvoittaa tiukentamaan kyseisessä asetuksessa taatun tutustumisoikeuden myöntämisen edellytyksiä.

65. Edellä esitetyn perusteella katson, että unionin yleinen tuomioistuin jätti soveltamatta mainittua olettamaa tilanteessa, jossa pitäisi – koska tutustumisoikeutta hakenut ei ollut itse asianomaisena kartellien valvontamenettelyssä – lähteä periaatteesta, jonka mukaan pyydetyn asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi vahingoittaa kyseisessä menettelyssä tuotettuihin tai siinä käytettyihin asiakirjoihin tutustumista koskevilla erityissäännöillä suojeltua yleistä etua.

66. Toinen valitusperuste on siis nähdäkseni hyväksyttävä.

C *Kolmas valitusperuste*

67. Kolmas valitusperuste koskee tutkintatoimien suojan laajuuden virheelliseksi väitettyä tulkintaa. Komissio väittää erityisesti, että valituksenalainen tuomio vaarantaa sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevan mekanismin ja yleensäkin kilpailuoikeuden tehokkaan soveltamisen.

32 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu TGI-tapaus.

33 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Agrofert Holding, tuomion 68 kohta.

68. Äskettäin asiassa Donau Chemie ym. 6.6.2013 antamassaan tuomiossa [34] unionin tuomioistuimella oli tilaisuus ottaa kantaa ennakkoratkaisukysymykseen, joka koski oikeutta tutustua kansalliseen sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevaan menettelyyn liittyviin asiakirjoihin. Vaikka kyseinen tuomio koskeekin kilpailuoikeudellista menettelyä eikä asetusta N:o 1049/2001, sitä voidaan mielestäni mainiosti soveltaa nyt tarkasteltavaan asiaan.

69. Unionin tuomioistuin muistutti – syistä, jotka soveltuvat yhtä lailla unionin kilpailuoikeudellisiin menettelyihin –, että kansalliset sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevat ohjelmat ovat ”hyödyllisiä välineitä pyrittäessä tehokkaasti paljastamaan ja lopettamaan kilpailusääntöjen rikkomisia ja niillä edistetään siten SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan tehokasta soveltamista ja että se, että leniency-menettelyä koskevat asiakirjat toimitetaan henkilöille, jotka haluavat nostaa vahingonkorvauskanteen, saattaisi vaikuttaa kyseisten ohjelmien tehokkuuteen. On perusteltua katsoa, että henkilö, joka on osallistunut kilpailuoikeuden rikkomiseen, saatetaan saada silloin, kun asiakirjojen toimittaminen on mahdollista, luopumaan käyttämästä tällaisissa leniency-ohjelmissa annettua mahdollisuutta (– – asia Pfleiderer, tuomion 25–27 kohta)”. [35]

70. Tuomion mukaan ”on kuitenkin todettava, että vaikka näiden näkemysten perusteella voi olla perusteltua evätä oikeus tutustua – – tiettyihin asiakirjoihin, ne eivät kuitenkaan merkitse sitä, että tämä oikeus voitaisiin evätä systemaattisesti, koska kaikki kyseiset asiakirjoihin tutustumista koskevat pyynnöt on arvioitava tapauskohtaisesti ottamalla huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat (ks. vastaavasti em. asia Pfleiderer, tuomion 31 kohta)”. [36]

71. Tässä arvioinnissa on tarpeen ”arvioida yhtäältä pyynnön esittäjän etua saada oikeus tutustua näihin asiakirjoihin voidakseen valmistella vahingonkorvauskanteensa, ja [siinä] on otettava erityisesti huomioon tämän käytettävissä mahdollisesti olevat muut keinot” [37] sekä ”ne tosiasiallisesti haitalliset seuraukset, joita tästä oikeudesta voi aiheutua yleisten etujen tai muiden henkilöiden oikeutettujen etujen kannalta”. [38]

72. Erityisesti ”leniency-ohjelmien tehokkuutta koskevasta yleisestä edusta”on unionin tuomioistuimen mukaan ”todettava, että kun otetaan huomioon kansallisissa tuomioistuimissa nostettujen vahingonkorvauskanteiden merkitys toimivan kilpailun ylläpitämiseksi unionissa – –, pelkkä väite siitä, että on vaarana, että oikeudella tutustua kilpailumenettelyyn liittyviin asiakirjoihin sisältyvään näyttöön, joka on tarpeen kyseisten kanteiden nostamiseksi, voi olla vaikutusta sellaisen leniency-ohjelman tehokkuuteen, jonka yhteydessä nämä asiakirjat on toimitettu toimivaltaiselle kilpailuviranomaiselle, ei riitä oikeuttamaan näiden tietojen saamisen epäämistä”. [39]

73. Sitä vastoin on unionin tuomioistuimen mukaan katsottava, ”että koska tällainen epääminen saattaa olla esteenä kyseisten kanteiden nostamiselle ja koska kyseisille yrityksille, jotka on jo saatettu ainakin osittain vapauttaa rahamääräisistä seuraamuksista, annetaan lisäksi vahinkoa kärsineiden henkilöiden vahingoksi mahdollisuus vapautua velvollisuudesta korvata SEUT 101 artiklan rikkomisesta aiheutuneet vahingot, epäämisen edellytyksenä on, että sen on perustuttava pakottaviin syihin, jotka liittyvät kyseisen edun suojeluun ja ovat sovellettavissa kuhunkin asiakirjaan, johon tutustuminen evätään”, [40] sillä ”ainoastaan vaara siitä, että tietty asiakirja voi haitata konkreettisesti kansallisen leniency-ohjelman tehokkuutta koskevaa yleistä etua, on näet omiaan oikeuttamaan sen, että oikeutta tutustua asiakirjaan ei anneta”. [41]

34 — Asia C-536/11.

35 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Donau Chemie ym., tuomion 42 kohta.

36 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Donau Chemie ym., tuomion 43 kohta.

37 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Donau Chemie ym., tuomion 44 kohta.

38 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Donau Chemie ym., tuomion 45 kohta.

39 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Donau Chemie ym., tuomion 46 kohta.

40 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Donau Chemie ym., tuomion 47 kohta.

41 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Donau Chemie ym., tuomion 48 kohta.

74. Edellä esitetystä seuraa, että on tarpeen punnita tasapainoisesti yhtäältä sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskeviin ohjelmiin kilpailuoikeuden tehokasta vaikutusta edistävinä välineinä liittyvää yleistä etua ja toisaalta yksityisten oikeutta nostaa vahingonkorvauskanteita kilpailuoikeuden rikkomisen seurauksena kärsimistään vahingoista, mikä sekin on yksi tapa edistää välillisesti kilpailuoikeuden tehokkaaseen vaikutukseen liittyvää yleistä etua.

75. Samoin kuin EnBW väittää, nyt tarkasteltavassa asiassa komissio epäsi siltä oikeuden tutustua immuniteettipyynnön tai sakkojen lieventämispyynnön yhteydessä toimitettuihin asiakirjoihin vetoamalla abstraktisti siihen, että sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskeville ohjelmille voisi aiheutua vahinkoa, elleivät asianomaiset henkilöt ja yritykset ole vakuuttuneita siitä, ettei asiakirjojen sisältämiä tietoja julkisteta. EnBW taas selittää, että ilman mainittuja asiakirjoja se ei voi nostaa edes vähäiset menestymismahdollisuudet omaavaa vahingonkorvauskannetta vahingoista, joita se arvioi kärsineensä kollusiivisista käytännöistä, josta komissio määräsi seuraamuksen. [42]

76. Komissio ei siis loppujen lopuksi ole vedonnut jollekin konkreettiselle sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevalle ohjelmalle aiheutuvaan vahinkoon perustuviin syihin (ja asiassa Chemie Donau ym. annetun tuomion 46 kohdassa, johon viittasin edellä 72 kohdan lopussa, puhutaan nimenomaan *tietystä* sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevasta ohjelmasta) vaan ainoastaan yleiseen ja abstraktiin syyhyn, joka viittaa ”sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskeviin menettelyihin” yleensä. EnBW puolestaan esittää syitä, joilla se perustelee, että sen on tarpeen saada tutustua tiettyihin asiakirjoihin voidakseen nostaa *tietyn* vahingonkorvauskanteen.

77. Nyt tarkasteltavassa asiassa kyse on siis sellaisesta *lähtökohtaisesta* epäämisestä, jolla tehdään mahdottomaksi tietyn yksittäisen tutustumishakemuksen – joka sitä paitsi esitetään ainoaksi mahdolliseksi keinoksi vahingonkorvauskanteen perustelemiseen – arviointi ”tapauskohtaisesti ottamalla huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat”, kuten edellytetään asiassa Donau Chemie ym. annetussa tuomiossa, [43] jossa viitataan asiassa Pfleiderer annetun tuomion 31 kohtaan.

78. Tässä vaiheessa on asianmukaista esittää periaatteellinen toteamus. Vastaväitteenä edellä todettuun voitaisiin nimittäin esittää, että sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevien ohjelmien tehokkuus pystytään varmistamaan vain takaamalla yleisesti, että toimitettuja asiakirjoja saa käyttää ainoastaan komissio. Se olisi tietenkin varmin mahdollinen tae. Tähän tarkoitukseen on kuitenkin ajateltava myös muita, vähemmän ehdottomia takeita, jotka siitä huolimatta olisivat houkuttelevia ohjelmiin turvautuville yrityksille. Sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevissa ohjelmissa noudatetaan lopulta aivan samaa logiikkaa kuin kilpailuoikeuden rikkomisesta aiheutuneiden mahdollisten vahinkojen suuruudesta tehtävissä laskelmissa. Näin ollen sen takaaminen, että komissiolle toimitettuja tietoja voidaan luovuttaa kolmansille osapuolille vain, jos nämä riittävällä tavalla osoittavat tarvitsevansa niitä vahingonkorvauskanteen nostamiseen, voisi olla riittävä tae etenkin, jos ohjelmaan osallistumisen vaihtoehtona oleva seuraamus olisi hyväksytyn vahingonkorvauskanteen nojalla yritykselle tuomittavaa korvausta suurempi. Ei tietenkään ole suljettu pois, että tämänsisältöinen tae saattaa vähentää niiden yritysten määrää, jotka päättävät turvautua sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevaan ohjelmaan. Mainitun välineen mahdollisimman tehokkaan vaikutuksen tavoite ei kuitenkaan ole peruste, jonka nimissä voitaisiin riistää vahingon kärsineiltä yrityksiltä oikeus vahingonkorvaukseen tai yleensäkään loukata niiden oikeutta perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattuun tehokkaaseen oikeussuojaan.

79. Edellä esitetyistä syistä katson, ettei valituksenalaista tuomiota voida moittia siltä osin kuin siinä todetaan, ettei komissio perustellut päätöstään evätä oikeus tutustua immuniteettipyynnön tai sakkojen lieventämispyynnön yhteydessä toimitettuihin asiakirjoihin. Näin ollen kolmas valitusperuste on hylättävä.

42 — EnBW:n vastineen 20 kohta.

43 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Donau Chemie ym., tuomion 43 kohta.

D *Neljäs valitusperuste*

80. Neljäs valitusperuste koskee taloudellisten etujen suojan laajuuden virheelliseksi väitettyä tulkintaa.

81. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei komissio osoittanut riittävällä tavalla, että oikeus tutustua hakemuksen kohteena oleviin asiakirjoihin saattaisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa kartelliin osallistuneiden yritysten taloudellisia etuja. Koska pyydetyt asiakirjat olivat jo tietyn ikäisiä, komissiolla olisi unionin yleisen tuomioistuimen mukaan ollut velvollisuus tutkia ne konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen kannalta, eikä jo menettelyn kuluessa suoritettu tutkinta ollut riittävä.

82. Unionin yleinen tuomioistuin lähti toisaalta siitä ajatuksesta, ettei ”kartelliin osallistuneiden yritysten – – intressejä siihen, ettei hakemuksen kohteena olevien asiakirjojen sisältämiä tietoja ilmaista, *voida pitää taloudellisina etuina käsitteen varsinaisessa merkityksessä*.[44] Kun otetaan huomioon useimpien kyseisen asiakirja-aineiston sisältämien tietojen ikä, yhtiöiden mahdollinen intressi siihen, ettei hakemuksen kohteena olevien asiakirjojen sisältämiä tietoja ilmaista, ei nimittäin vaikuta johtuvan huolesta säilyttää kilpailuasema kaasueristeisten kojeistojen markkinoilla, – – vaan pikemminkin halusta välttää se, että niitä vastaan nostettaisiin vahingonkorvauskanteita kansallisissa tuomioistuimissa”.[45] Tämä ei kuitenkaan ”missään tapauksessa muodosta suojattavaa etua, kun otetaan huomioon muun muassa jokaisen oikeus vaatia toiminnasta, joka on omiaan rajoittamaan tai vääristämään kilpailua, sille aiheutuneen vahingon korvaamista”.[46]

83. Olen tästä eri mieltä.

84. Kuten asiassa komissio vastaan Agrofert Holding esittämässäni ratkaisuehdotuksessa totesin, ”asiakirjan luonnehtiminen pidemmäksi aikaa ’arkaluonteiseksi’ on mielestäni olennainen osa jo asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia koskevan järjestelmän rakennetta. Menettelyssä sisäistä käyttöä varten (3 kohta) laadittujen asiakirjojen suojaaminen on siis varmistettu menettelyn päättymiseen asti, mutta ainoastaan mielipiteitä sisältävien asiakirjojen suojaamista jatketaan myös menettelyn päättymisen jälkeen. Jälkimmäisessä tapauksessa poikkeus on voimassa – kuten kaikissa 4 artiklaan sisältyvissä tapauksissa – ’niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua’ (3 kohdan toinen alakohta). Kyseinen ajanjakso voi olla voimassa 4 artiklan 7 kohdan mukaan enintään 30 vuotta. Tätä enimmäisaikaa voidaan kuitenkin jatkaa ’tarvittaessa’ kolmen seuraavan asiakirjaluokan osalta: ’yksityisyyden suojaa ja kaupallisia etuja koskevien poikkeusten piiriin kuuluvat asiakirjat ja arkaluonteiset asiakirjat’ (7 kohta)”.[47]

85. Tästä seuraa, että ”taloudellisia etuja on – – asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyssä asiakirjoihin tutustumista koskevassa järjestelmässä suojattava ajallisesti kaikkein kauimmin. Näin ollen – – keskittymämenettelyn päättäminen ei välttämättä merkitse tämäntyyppisten asiakirjojen osalta sellaista käännekohtaa, jota se sitä vastoin merkitsee asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden kannalta tarkasteltuna toisenlaisten asiakirjojen, erityisesti oikeudellisten lausuntojen ja sisäiseen käyttöön tarkoitettujen mielipiteiden, osalta”.[48]

86. Nähdäkseni sama pätee kartellien valvontamenettelyihin. Se, että pyydetyt tiedot koskevat – kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa – vuosina 1988–2004 toteutettuja liiketoimia, ei sulje pois sitä, että ne ovat jo luonnostaan ”ajankohtaista” tietoa, joka saattaa olla ajankohtaista kauemmin kuin menettelyn tiukasti katsottuna hallinnollisten tai sisäisten asiakirjojen sisältämä tieto.[49]

44 — Kursivointi tässä.

45 — Valituksenalaisen tuomion 147 kohta.

46 — Valituksenalaisen tuomion 148 kohta.

47 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Agrofert Holding, ratkaisuehdotuksen 78 kohta.

48 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Agrofert Holding, ratkaisuehdotuksen 79 kohta.

49 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Agrofert Holding, ratkaisuehdotuksen 77 kohta.

87. Näin ollen ei voida katsoa, että pelkkä ajan kuluminen muuttaisi asianomaisten yritysten taloudelliset edut pelkäksi intressiksi välttää vahingonkorvausvaatimuksen seuraukset.

88. Unionin yleinen tuomioistuin teki siis nähdäkseni virheen, kun se pelkästään asiakirjojen iän perusteella kieltäytyi edes harkitsemasta suojattavan taloudellisen edun olemassaolon mahdollisuutta. Tämän seurauksena se myös katsoi virheellisesti, ettei kartellimenettelyssä tuotettuihin tai siinä käytettyihin asiakirjoihin päde olettama siitä, että asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen voisi vahingoittaa kyseisellä menettelyllä suojattua etua.

89. Tähän toteamukseen ei vaikuta mitenkään se, että asiakirjat on – toisin kuin komission yrityskeskittymien valvontamenettelyissä hankkimat asiakirjat – toimitettu vapaaehtoisesti. Tällä erolla, johon EnBW vetoaa komission vastaväitteen kumoamiseksi, ei mielestäni ole tässä merkitystä.

90. Kuten toiseen valitusperusteeseen antamassani vastauksessa selitin, niin kollusiivisten käytäntöjen valvontamenettelyjen kuin valtiontukien ja yrityskeskittymien valvontamenettelyjenkin yhteisenä tavoitteena on turvata kilpailu unionin markkinoilla. Kussakin menettelyssä käytetään sille ominaisia oikeudellisia välineitä, kuten kartellien valvontamenettelyjen tapauksessa sakoista vapauttamista ja niiden lieventämistä koskevia ohjelmia, jotka perustuvat menettelyn kohteena olevien yritysten vapaaehtoiseen yhteistyöhön.

91. Mainitut ohjelmat – kuten kolmannen valitusperusteen tarkastelussa jo selitettiin – ovat unionin tuomioistuimen näkemyksen mukaan hyödyllisiä välineitä pyrittäessä tehokkaasti lopettamaan kilpailusääntöjen rikkomisia, joten ne ansaitsevat koko järjestelmän suojan.

92. On totta, ettei komissio nyt käsiteltävässä asiassa vedonnut asianmukaisesti mihinkään asianomaisessa menettelyssä sovellettavalle sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevalle ohjelmalle konkreettisesti aiheutuvaan vahinkoon, mistä syystä ehdotin kolmannen valitusperusteen hylkäämistä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että samalla olisi hylättävä myös kyseiseen ohjelmaan osallistuneiden taloudellisille eduille mahdollisesti aiheutuvaa vahinkoa koskeva valitusperuste, sillä neljännellä valitusperusteella ei niinkään pyritä suojaamaan itse ohjelmaa vaan turvaamaan suorasti kyseiset edut, joille aiheutuva vahinko voisi vain välillisesti vaarantaa sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevan välineen.

93. Nyt ei tietenkään voida täysin sulkea pois sitä, että asianomaisten yritysten toimittamien tietojen ilmaiseminen voi objektiivisesti ottaen vahingoittaa niiden taloudellisia etuja. Se, että tiedot on toimitettu vapaaehtoisesti, jotta vapauduttaisiin seuraamuksesta tai saataisiin sitä lievennettyä, ei mielestäni oikeuta toteamaan, etteivät niihin liittyvät taloudelliset edut tarvitse suojaa. Muutenhan komission kanssa yhteistyötä tehneelle yritykselle aiheutuisi lopulta määrättävän seuraamuksen lisäksi vielä toinenkin seuraamus: sen taloudellisiin etuihin kohdistuva vahinko.

94. Näin ollen neljäs valitusperuste on mielestäni hyväksyttävä. En katso näin niinkään siksi, ettei ole hyväksytty olettamaa, jonka mukaan taloudellisiin etuihin liittyvien tietojen ilmaiseminen voisi vahingoittaa kartellien valvontamenettelyssä suojattuja etuja, vaan ennemminkin siksi, että on kiistetty jo itse kyseisten taloudellisten etujen olemassaolo.

E *Viides valitusperuste*

95. Viimeisen valitusperusteen mukaan valituksenalaisessa tuomiossa tulkittiin virheellisesti edellytyksiä, joiden täyttyessä komissio voi evätä oikeuden tutustua asiakirjaan myös sen jälkeen, kun päätöksentekomenettely on jo päättynyt.

96. Tässä vaiheessa on aiheellista vertailun vuoksi mainita asiassa Ruotsi vastaan MyTravel ja komissio 21.7.2011 annetussa tuomiossa [50] vahvistettu oikeuskäytäntö, joka koskee sitä, millainen vaikutus asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen kohtaloon voi olla sillä, onko menettely, johon kyseinen asiakirja liittyy, jo päätetty tekemällä vastaava päätös.

97. Kuten minulla oli tilaisuus todeta asiassa komissio vastaan Agrofert Holding esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, [51] mainitun oikeuskäytännön mukaan ”menettelyn päättäminen ei *sinänsä* merkitse asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemista, vaikka sen epäämistä on kyseisessä tapauksessa erityisesti perusteltava”. Lisäksi huomautin, että ”kun menettely on päätetty, oikeus tutustua menettelyn aikana viimeisen ja lopullisen päätöksen tekemistä varten toimitettuihin asiakirjoihin ei määritelmän mukaan voi vaarantaa menettelyn lopputulosta eikä siis menettelyn päättämiseen johtavaa päätöstä. Tältä kannalta on siis tarkasteltava niitä oikeudellisia lausuntoja ja sisäisiä asiakirjoja, joita komissio ei ole antanut tutustuttavaksi”. [52] Lopuksi esitin, että ”oikeudelliseen neuvonantoon liittyvistä sekä komission menettelyyn liittyvien neuvottelujen ja alustavien keskustelujen yhteydessä laatimista asiakirjoista (asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta ja 3 kohta) on todettava, että unionin tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Ruotsi vastaan MyTravel ja komissio tekemä ratkaisu soveltuu nyt käsiteltävään tapaukseen täydellisesti”. [53]

98. Unionin yleinen tuomioistuin on – palatakseni nyt käsiteltävän asian olosuhteisiin – lähtenyt siitä, että tutustumisoikeus voidaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla ”evätä vain osaan sisäisesti käytettävistä asiakirjoista eli niihin, jotka sisältävät sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja, jopa sen jälkeen, kun päätös on tehty, jos näiden asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä”. [54]

99. Valituksenalaisessa tuomiossa katsottiin, ettei komissio osoittanut, että ”kaikki ryhmään 5 a kuuluvat asiakirjat sisälsivät asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa mainittuja sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja”, [55] ja hylättiin komission väite, jonka mukaan ”tämä käsite sisäl[täisi] ensinnäkin kaikki asiakirjat, jotka sisältävät sen virkamiesten tai yksikköjen arvion tai lausunnon tai joissa pyydetään sitä, toiseksi kaikki asiakirjat, joilla valmistellaan sen päätöstä, ja kolmanneksi kaikki asiakirjat, joilla taataan muiden yksikköjen osallistuminen menettelyyn”. [56]

100. Yhteenvetona unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että vaikka ”perustelut, joihin komissio vetosi unionin yleisessä tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä – – saattavat todellakin tehdä uskottavaksi olettaman siitä, että useat ryhmään 5 a kuuluvat asiakirjat sisältävät tällaisia mielipiteitä, on lisäksi todettava, ettei komissio ole riidanalaisessa päätöksessä vedonnut näihin perusteluihin – – eikä niiden voida näin ollen katsoa muodostavan riidanalaisen päätöksen tekemisen määräävää perustelua. Tämän vuoksi – – on todettava, ettei komissio ole osoittanut, että kaikki ryhmään 5 a kuuluvat asiakirjat sisälsivät asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja mielipiteitä”. [57]

50 — Asia C-506/08 P (Kok., s. I-6237).

51 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Agrofert Holding, ratkaisuehdotuksen 74 kohta, johon sisältyy viittaus edellä alaviitteessä 50 mainittuun asiaan Ruotsi v. MyTravel ja komissio, tuomion 113–119 kohta.

52 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Agrofert Holding, ratkaisuehdotuksen 75 kohta.

53 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Agrofert Holding, ratkaisuehdotuksen 80 kohta.

54 — Valituksenalaisen tuomion 153 kohta.

55 — Valituksenalaisen tuomion 156 kohta.

56 — Em. kohta.

57 — Valituksenalaisen tuomion 160 kohta.

101. Komissio myöntää, etteivät sen unionin yleiselle tuomioistuimelle oikeudenkäynnin aikana esittämät perustelut ilmene nimenomaisesti kumotusta päätöksestä.[58] Tämä ei kuitenkaan komission mukaan merkitse sitä, että niiden ei voida katsoa muodostavan määräävää perustelua tutustumisoikeuden epäämiselle, kuten riidanalaisen päätöksen sanamuodosta käy ilmi. Unionin yleinen tuomioistuin myöntää tämän itsekin valituksenalaisen tuomion 88 kohdassa, jossa todetaan, että ”riidanalaisen päätöksen 3.2.5 perustelukappaleesta ilmenee implisiittisesti ja komission unionin yleisen tuomioistuimen kirjallisiin kysymyksiin 9.11.2011 antamasta vastauksesta ilmenee nimenomaisesti, että komissio katsoo kaikkien ryhmään 5 a kuuluvien asiakirjojen sisältävän tässä säännöksessä tarkoitettuja sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä”.

102. Olen samaa mieltä komission kanssa. Vaikka se, että riidanalaisesta päätöksestä on pääteltävissä, että komissio katsoo kaikkien tarkasteltavien asiakirjojen sisältävän sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä, on kiistatta aivan eri asia kuin se, että komissio olisi perustellut tämän näkemyksensä itse kyseisessä päätöksessä, on selvää, että unionin yleinen tuomioistuin oli se, jolle kyseinen näkemys oli perusteltava. Näin ollen oli riittävää, että – kuten pääasiassa on tehty – riidanalaisessa päätöksessä esitettiin, mistä syistä komissio vetosi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toiseen alakohtaan perustellakseen päätöksensä hylätä kantajan hakemus, jolla haettiin oikeutta tutustua kaikkiin ryhmän 5 a asiakirjoihin.

103. Sen jälkeen, kun unionin yleinen tuomioistuin oli omien sanojensa mukaan todennut katsovansa ”uskottavaksi olettaman siitä, että useat ryhmään 5 a kuuluvat asiakirjat sisältävät [sisäiseen käyttöön tarkoitettuja] mielipiteitä”, sen olisi kuulunut esittää mainitulle toteamukselle vahvistus ja näin ollen määrittää, mihin kaikkiin asiakirjoihin komission mainitsemaa poikkeusta voitiin konkreettisesti soveltaa.

104. Edellä mainitun perusteella olisi kuulunut tutkia, voiko mainittujen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa päätöksentekomenettelyä, kuten unionin yleinen tuomioistuin itse asiassa tekikin valituksenalaisen tuomion 162–167 kohdassa. Mielestäni sen tästä kysymyksestä tekemä johtopäätös ei kuitenkaan ole oikea.

105. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin katsoi, että komissio vetoaa kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisesta mahdollisesti aiheutuvan vahingon perustelemiseksi ainoastaan yleisiin ja abstrakteihin syihin, ja komissio ei sen mukaan osoittanut, millä tavoin kollusiivisen toiminnan tutkinta voisi vaarantua, jos kartellien valvontamenettelyn päättänyt päätös kumottaisiin ja komission pitäisi tehdä uusi päätös.[59] Unionin yleinen tuomioistuin moitti komissiota lopuksi siitä, että se pyrki ”lähentämään esillä olevaa tilannetta, jolle on ominaista – – se, että se on jo tehnyt päätöksen, tilanteeseen, jossa päätöstä ei ole vielä tehty, tai jopa samastamaan ne”.[60]

106. Unionin tuomioistuimen hieman yli kuukauden päästä valituksenalaisen tuomion jälkeen asiassa komissio vastaan Éditions Odile Jacob antama tuomio kuitenkin horjuttaa tätä lähestymistapaa. Siinä unionin tuomioistuin nimittäin erottelee tutustumishakemukset sen mukaan, liittyvätkö pyydetyt asiakirjat menettelyyn, joka on jo päätetty lainvoimaisella päätöksellä, vai menettelyyn, jossa tehdystä päätöksestä on vireillä kumoamiskanne tuomioistuimessa.

107. Unionin tuomioistuimen mukaan ”tilanteessa, jossa asianomainen toimielin voi sen mukaan, mikä on oikeudenkäynnin lopputulos, joutua ryhtymään uudelleen toimiin mahdollisen uuden – – päätöksen tekemiseksi, on hyväksyttävä yleinen olettama, jonka mukaan kyseiselle toimielimelle asetettu velvoite antaa kyseisen menettelyn aikana tietoja [tässä tuomiossa] mainitun kaltaisten sisäisten muistioiden sisällöstä vahingoittaisi vakavasti kyseisen toimielimen päätöksentekomenettelyä”.[61]

58 — Komission oikeudenkäynnissä esittämän valituskirjelmän 119 kohta.

59 — Valituksenalaisen tuomion 165–167 kohta.

60 — Valituksenalaisen tuomion 167 kohta.

61 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Éditions Odile Jacob, tuomion 130 kohta.

108. Nyt tarkasteltavassa asiassa komissio toi esille, että koska eräät muut samassa kartellien valvontamenettelyssä tehdyt päätökset [62] oli osittain kumottu, komissiota oli pyydetty vahvistamaan uudelleen päätösten kohteina olleille yrityksille määrättyjen seuraamusten määrä, ja jos menettelyn sisäiset asiakirjat (myös seuraamusten laskentaan liittyvät asiakirjat) olisi kyseisessä tilanteessa annettu tutustuttaviksi ennenaikaisesti, päätöksentekomenettely olisi vaarantunut.

109. Näin ollen se, että johonkin niistä päätöksistä, joilla menettely on päätetty, voidaan edelleen kohdistaa tuomioistuinvalvontaa, merkitsee, ettei itse menettelyä voida pitää päätettynä – vaikka niitä yrityksiä, joita vastaan asiakirjaa pyytänyt henkilö aikoo nostaa kumoamiskanteen, nimenomaisesti koskeva päätös olisikin jo tullut lainvoimaiseksi.

110. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi siis pitänyt todeta, että oli perustellut syyt katsoa, että sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä sisältävien asiakirjojen antaminen tutustuttaviksi vahingoittaisi samassa menettelyssä tehtävien uusien päätösten tekoprosessia siinä tapauksessa, että muista kuin konkreettisesti niihin yrityksiin, joita vastaan EnBW aikoi nostaa kanteen, kohdistuvista päätöksistä vireillä olevat valitukset hyväksyttäisiin.

111. Edellä esitetyistä syistä katson, että viimeinen valitusperuste on hyväksyttävä.

VII Asian lopullinen ratkaiseminen unionin tuomioistuimessa

112. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklassa määrätään, että jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi, unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen päätöksen, ja se voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

113. Mielestäni unionin tuomioistuin voi tässä tapauksessa ratkaista asian lopullisesti.

114. EnBW vetosi unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamansa kanteen tueksi neljään kanneperusteeseen, joista ensimmäisen mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäistä ja kolmatta luetelmakohtaa ja 4 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa on rikottu, toisen mukaan kyseisen 4 artiklan 2 kohdan viimeistä lausetta on rikottu, kolmannen perusteen mukaan saman asetuksen 4 artiklan 6 kohtaa on rikottu ja neljännen mukaan tutustumishakemuksen laajuuden osalta on tehty ilmeinen arviointivirhe.

115. Neljäs kanneperuste on hyväksyttävä valituksenalaisen tuomion 32–37 kohdassa esitetyistä syistä, joita ei ole kyseenalaistettu unionin tuomioistuimelle tehdyssä valituksessa.

116. Loput kanneperusteet on hylättävä tämän ratkaisuehdotuksen 49–65 ja 80–109 kohdassa esitetyistä syistä.

VIII Oikeudenkäyntikulut

117. Ehdotan unionin tuomioistuimelle sen työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan ja 138 artiklan 2 kohdan mukaisesti, että kun otetaan huomioon ehdotettu ratkaisu, asianosaiset ja väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

62 — Asia T-113/07, Toshiba v. komissio, tuomio 12.7.2011 (Kok., s. II-3989) ja asia T-132/07, Fuji Electric Systems v. komissio, tuomio 12.7.2011 (Kok., s. II-4091).

IX Ratkaisuehdotus

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

Valitus hyväksytään osittain hyväksymällä toinen, neljäs ja viides valitusperuste, joiden mukaan asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 ja 3 kohtaa on tulkittu virheellisesti kartellien valvontamenettelyihin liittyviin asiakirjoihin tutustumisen edellytysten sekä taloudellisten etujen ja päätöksentekomenettelyn suojan osalta, minkä vuoksi

1) unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-344/08, EnBW Energie Baden-Württemberg AG vastaan komissio, 22.5.2012 antama tuomio, jolla on kumottu komission 16.6.2008 tekemä päätös SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931, jolla evätään oikeus tutustua menettelyyn COMP/F/38.899 – Kaasueristeiset kojeistot – liittyvään asiakirja-aineistoon, kumotaan

2) komission 16.6.2008 tekemä päätös SG.E.3/MV/psi D(2008) 4931, jolla evätään oikeus tutustua menettelyyn COMP/F/38.899 – Kaasueristeiset kojeistot – liittyvään asiakirja-aineistoon, kumotaan, koska tutustumishakemuksen laajuuden osalta on tehty ilmeinen arviointivirhe

3) asianosaiset ja väliintulijat velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.