Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu viides jaosto)

24 päivänä toukokuuta 2023 *

Kilpailu – Datamarkkinat – Hallinnollinen menettely – Asetuksen (EY) N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohta ja 24 artiklan 1 kohdan d alakohta – Tietojensaantipyyntö – Virtuaalinen datahuone – Perusteluvelvollisuus – Oikeusvarmuus – Puolustautumisoikeudet – Pyydettyjen tietojen tarpeellisuus – Harkintavallan väärinkäyttö – Oikeus yksityisyyden suojaan – Oikeasuhteisuus – Hyvän hallinnon periaate – Liikesalaisuus

Asiassa T-451/20,

Meta Platforms Ireland Ltd, aiemmin Facebook Ireland Ltd, kotipaikka Dublin (Irlanti), edustajinaan D. Jowell, KC, D. Bailey, barrister, J. Aitken, D. Das, S. Malhi, R. Haria ja M. Quayle, solicitors, ja asianajaja T. Oeyen,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Conte, C. Urraca Caviedes ja C. Sjödin,

vastaajana,

jota tukee

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään S. Costanzo,

väliintulijana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu viides jaosto),

toimien päätösharkinnassa kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja S. Papasavvas sekä tuomarit D. Spielmann (esittelevä tuomari), R. Mastroianni, M. Brkan ja I. Gâlea,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Kurme,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon 1.6.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

1 Kantajana oleva Meta Platforms Ireland Ltd, aiemmin Facebook Ireland Ltd, vaatii SEUT 263 artiklaan perustuvalla kanteellaan kumoamaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) 18 artiklan 3kohdan ja 24 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesta menettelystä 4.5.2020 tehdyn komission päätöksen C(2020) 3011 final (asia AT.40628 – Facebookin tietoihin liittyvät käytännöt) (jäljempänä alkuperäinen päätös), sellaisena kuin se on muutettuna 11.12.2020 tehdyllä komission päätöksellä C(2020) 9231 final (jäljempänä muutospäätös) (jäljempänä yhdessä riidanalainen päätös).

I Asian tausta

2 Euroopan komissio osoitti 13.3.2019 kantajalle tietojensaantipyynnön [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) nojalla tekemällään päätöksellä. Tietojensaantipyyntö sisälsi yli 100 kantajan liiketoiminnan ja tuotetarjonnan eri näkökohtiin liittyvää yksittäistä kysymystä.

3 Kantaja vastasi tietojensaantipyyntöön kolmena eri ajankohtana, 23.4., 21.5. ja 18.6.2019. Toimitetut asiakirjat oli yksilöity alustavassa haussa, joka tehty kantajan valitsemilla hakusanoilla ja jossa asiakirjojen merkityksellisyyden olivat tarkistaneet unionissa pätevyyden saaneet kantajan ulkopuoliset asianajajat.

4 Komissio lähetti 30.8.2019 asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 2 kohtaan perustuvan tietojensaantipyynnön. Tietojensaantipyyntö sisälsi 83 Facebook Marketplaceen, sosiaaliseen mediaan ja myynti-ilmoitussivustojen tarjoajiin liittyvää yksittäistä kysymystä.

5 Kantaja vastasi tietojensaantipyyntöön kolmena eri ajankohtana, 30.9., 10.10. ja 5.11.2019.

6 Komissio teki 11.11.2019 toisen asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan mukaisen päätöksen. Komissio pyysi kantajaa toimittamaan muun muassa tiettyjä sisäisiä asiakirjoja, jotka täyttivät tietyt kumulatiiviset perusteet. Kyse oli lähinnä asiakirjoista, jotka tietyt vastuuhenkilöt (custodians) olivat laatineet omaan lukuunsa tai vastaanottaneet muilta, jotka oli päivätty 1.1.2013 ja kyseisen päätöksen tekoajankohdan välisenä aikana ja jotka sisälsivät tiettyjä hakusanoja. Kahteen eri vastuuhenkilöiden ryhmään oli sovellettava kahta eri hakusanaryhmää. Yhden vastuuhenkilöiden ryhmän tapauksessa oli käytettävä hakusanoja, jotka kantaja oli itse valinnut ja joita se oli oma-aloitteisesti käyttänyt 13.3.2019 tehdyn päätöksen johdosta toimittamiensa sisäisten asiakirjojen hakemiseksi ja yksilöimiseksi. Toisen vastuuhenkilöiden ryhmän tapauksessa komissio oli laatinut hakusanat yhtäältä kantajan asiakirjojen ja 13.3.2019 tehdyn päätöksen johdosta annettujen vastausten perusteella ja toisaalta tiettyjen sellaisten kantajan sisäisten asiakirjojen perusteella, jotka Digital, Culture, Media and Sport Committee (Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin parlamentin yhdistyneen kuningaskunnan digitaali-, kulttuuri-, media- ja urheiluvaliokunta, jäljempänä DCMS-valiokunta) oli julkaissut 5.12.2018.

7 Kantaja ilmaisi 20.11.2019 päivätyllä kirjeellä huolensa 11.11.2019 tehdyn päätöksen joidenkin näkökohtien tarpeellisuudesta, oikeasuhteisuudesta ja perusteluista. Kantaja ja komissio kävivät useita neuvotteluja hakusanojen tarkentamiseksi ja yksilöityjen asiakirjojen määrän vähentämiseksi.

8 Komissio toimitti 17.1.2020 kantajalle tarkistetun hakusanaluettelon.

9 Komissio ilmoitti 22.1.2020 kantajalle aikovansa tehdä uuden päätöksen, joka sisältää muutettuja hakusanoja.

10 Komissio teki 4.5.2020 alkuperäisen päätöksen. Kyseisen päätöksen 1 artiklan mukaan kantajan oli toimitettava komissiolle kyseisen päätöksen liitteissä I.A, I.B ja I.C määritetyt tiedot viimeistään 15.6.2020. Sen 2 artiklassa säädettiin 8 miljoonan euron päivittäisestä uhkasakosta siltä varalta, ettei 1 artiklan nojalla pyydettyjä tietoja toimiteta kokonaisuudessaan ja oikein.

11 Samana päivänä komission kilpailun pääosaston pääjohtaja lähetti kantajalle kirjeen, jossa ehdotettiin erillisen menettelyn käyttöönottoa niiden asiakirjojen toimittamiseksi, jotka kantajan mukaan sisälsivät ainoastaan henkilötietoja, jotka ovat täysin vailla yhteyttä kantajan liiketoimintaan. Nämä asiakirjat voitaisiin sisällyttää tutkinnan asiakirja-aineistoon vasta sen jälkeen, kun ne olisi tutkittu virtuaalisessa datahuoneessa.

12 Kantaja ja komissio kävivät neuvotteluja mahdollisista virtuaalisen datahuoneen käyttöä koskevista menettelysäännöistä.

13 Komissio suostui 12.6.2020 päivätyllä kirjeellä pidentämään 27.7.2020 asti määräaikaa, joka kantajalle oli asetettu alkuperäiseen päätökseen sisältyneeseen tietojensaantipyyntöön vastaamiseksi.

II Asianosaisten vaatimukset

14 Kantaja nosti käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 15.7.2020 jättämällään kannekirjelmällä.

15 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen

– toissijaisesti kumoaa riidanalaisen päätöksen 1 artiklan

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja velvoittaa Saksan liittotasavallan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

16 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– jättää tutkimatta kantajan ensimmäisen vaatimuksen, joka koskee riidanalaisen päätöksen 1 artiklan osittaista kumoamista siltä osin kuin siinä ei aseteta täsmällisiä ja riittäviä takeita niiden henkilöiden oikeuksien suojaamiseksi, joita käsiteltävän asian kannalta merkityksettömien henkilökohtaisten tai yksityisten asiakirjojen toimittaminen koskee

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17 Saksan liittotasavalta vaatii, että kanne hylätään ja että kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Kanteen nostamisen jälkeiset tosiseikat

A Välitoimimenettely

18 Kantaja teki välitoimihakemuksen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 15.7.2020 toimittamallaan erillisellä kirjelmällä.

19 Unionin yleisen tuomioistuimen presidentti määräsi unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 157 artiklan 2 kohdan nojalla 24.7.2020 antamallaan määräyksellä Facebook Ireland v. komissio (T-451/20 R, ei julkaistu), että alkuperäisen päätöksen täytäntöönpanoa lykätään siihen asti, kunnes välitoimimenettelyssä annetaan lopullinen ratkaisu.

20 Unionin yleisen tuomioistuimen presidentti peruutti edellä 19 kohdassa mainitun määräyksen 29.10.2020 antamallaan määräyksellä Facebook Ireland v. komissio (T-451/20 R, ei julkaistu, EU:T:2020:515), määräsi, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin, määräsi seuraavaa sekä hylkäsi välitoimihakemuksen muilta osin:

”1) [Alkuperäisen] päätöksen 1 artiklan täytäntöönpanoa lykätään siltä osin kuin siinä ilmaistu velvollisuus koskee asiakirjoja, joilla ei ole yhteyttä [kantajan] liiketoimintaan ja jotka sisältävät arkaluonteisia henkilötietoja, niin kauan kuin 2 kohdassa mainittua menettelyä ei ole otettu käyttöön.

2) [Kantaja] yksilöi edellä 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja sisältävät asiakirjat ja toimittaa ne komissiolle erillisenä sähköisenä tallenteena. Tämän jälkeen nämä asiakirjat siirretään virtuaaliseen datahuoneeseen, johon on pääsy vain mahdollisimman rajoitetulla määrällä tutkinnasta vastaavan ryhmän jäseniä siten, että läsnä (virtuaalisesti tai fyysisesti) on vastaava määrä [kantajan] asianajajia. Tutkinnasta vastaavan ryhmän jäsenet tutkivat ja valitsevat kyseessä olevat asiakirjat ja antavat [kantajan] asianajajille mahdollisuuden kommentoida niitä ennen kuin merkityksellisiksi katsotut asiakirjat siirretään asiakirja-aineistoon. Mikäli asiakirjan luokittelusta esiintyy erimielisyyttä, [kantajan] asianajajilla on oikeus selittää erimielisyytensä syyt. Erimielisyyden jatkuessa [kantaja] voi pyytää komission kilpailun pääosaston tiedotuksesta, viestinnästä ja tiedotusvälineistä vastaavaa johtajaa ratkaisemaan asian.”

B Muutospäätöksen tekeminen ja kanteen tarkistaminen

21 Komissio teki 11.12.2020 muutospäätöksen, jolla otetaan käyttöön erillinen menettely niiden asiakirjojen toimittamiseksi, joilla ei ole yhteyttä kantajan liiketoimintaan ja jotka sisältävät arkaluonteisia henkilötietoja.

22 Kantaja tarkisti työjärjestyksen 86 artiklan perusteella kannetta unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.2.2021 toimittamallaan erillisellä kirjelmällä muutospäätöksen huomioon ottamiseksi.

C Luottamuksellista käsittelyä koskeva pyyntö, tiettyjen tietojen poistamista yleisön saatavilta koskeva pyyntö ja väliintulohakemus

23 Kantaja pyysi 15.7.2020, 7.5. ja 10.9.2021 työjärjestyksen 66 artiklan nojalla tiettyjen tietojen poistamista yleisön saatavilta.

24 Kantaja pyysi 30.10. ja 27.11.2020 sekä 8.2. ja 14.5.2021 päivätyillä kirjeillä työjärjestyksen 144 artiklan 2 kohdan nojalla eräiden tietojen luottamuksellista käsittelyä Saksan liittotasavaltaan nähden.

25 Unionin yleisen tuomioistuimen viidennen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 21.12.2020 antamallaan määräyksellä Saksan liittotasavallan väliintulohakemuksen sekä pyynnöt tietojen luottamuksellisesta käsittelystä Saksan liittotasavaltaan nähden.

IV Asian tarkastelu

26 Kanteensa tueksi kantaja vetoaa neljään kanneperusteeseen, joista ensimmäinen perustuu siihen, ettei tutkinnan kohde ole riittävän selvä, toinen asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 1 ja 3 kohdan rikkomiseen, kolmas yksityiselämän suojan, suhteellisuusperiaatteen ja hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkaamiseen ja neljäs perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämiseen.

A Täsmällisten ja riittävien takeiden asettamatta jättämiseen perustuvan vaatimuksen tutkittavaksi ottaminen

27 Komissio väittää, että kantajan vaatimus riidanalaisen päätöksen 1 artiklan kumoamisesta siltä osin kuin siinä ei aseteta täsmällisiä ja riittäviä takeita niiden henkilöiden oikeuksien suojaamiseksi, joita merkityksettömien henkilökohtaisten tai yksityisten asiakirjojen toimittaminen koskee, on jätettävä tutkimatta. Komissio väittää, ettei tämä vaatimus sisältynyt kanteeseen, jolla alkuperäinen päätös riitautettiin, ja ettei kanteen tarkistamista koskevassa kirjelmässä mitenkään perusteltu sen lisäämistä. Kanteen tarkistamista koskevassa kirjelmässä ei siten selitetty, miten muutospäätöksen tekeminen voisi oikeuttaa tämän vaatimuksen lisäämisen ja miksi sitä ei voitu esittää jo kanteessa, jolla alkuperäinen päätös riitautettiin.

28 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että asianosaisten vaatimuksia ei lähtökohtaisesti saa muuttaa. Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 86 artiklassa kodifioidaan aikaisempi oikeuskäytäntö poikkeuksista, joita tähän vaatimusten muuttamattomuuden periaatteeseen voidaan tehdä (ks. tuomio 9.11.2017, HX v. neuvosto, C-423/16 P, EU:C:2017:848, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 86 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jos toimi, jonka kumoamista vaaditaan, on korvattu tai sitä on muutettu toisella toimella, jonka kohde on sama, kantaja saa tämän uuden seikan huomioon ottamiseksi tarkistaa kannetta ennen asian käsittelyn suullisen vaiheen päättämistä tai ennen unionin yleisen tuomioistuimen päätöstä ratkaista asia ilman käsittelyn suullista vaihetta.

30 Jotta kantaja voisi pätevästi tarkistaa alkuperäisiä vaatimuksiaan oikeudenkäynnin aikana, se ei niitä tarkistaessaan saa missään tapauksessa muuttaa kanteen luonnetta (ks. vastaavasti tuomio 13.6.2012, Insula v. komissio, T-246/09, ei julkaistu, EU:T:2012:287, 103 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Käsiteltävässä asiassa kantajan vaatimus, joka koskee riidanalaisen päätöksen 1 artiklan kumoamista siltä osin kuin siinä ei aseteta täsmällisiä ja riittäviä takeita niiden henkilöiden oikeuksien suojaamiseksi, joita merkityksettömien henkilökohtaisten tai yksityisten asiakirjojen toimittaminen koskee, ei sellaisenaan sisälly kannekirjelmään, ja se mainitaan nimenomaisesti vasta kanteen tarkistamista koskevassa kirjelmässä.

32 On kuitenkin todettava, ettei komissio kiistä, että kanteen tarkistamista koskeva kirjelmä täyttää muilta osin työjärjestyksen 86 artiklan vaatimukset, sellaisina kuin niitä on tulkittu edellä 30 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä.

33 Tältä osin on todettava, että vaatimus, jossa vaaditaan riidanalaisen päätöksen 1 artiklan osittaista kumoamista siltä osin kuin siinä ei aseteta täsmällisiä ja riittäviä takeita, liittyy kanteessa toissijaisesti esitettyyn vaatimukseen 1 artiklan kumoamisesta.

34 Lisäksi on todettava, ettei työjärjestyksen 86 artiklassa velvoiteta kantajaa selittämään nimenomaisesti syitä, joiden vuoksi se yhtäältä päätti esittää vaatimuksen, joka ei sellaisenaan sisälly kanteeseen, ja joiden vuoksi se toisaalta ei voinut esittää tätä vaatimusta alkuperäisestä päätöksestä nostamassaan kanteessa.

35 Tästä seuraa, että komission esittämä oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan edellä 27 kohdassa mainittua kantajan vaatimusta ei voida ottaa tutkittavaksi, on hylättävä.

B Asiakysymys

1. Ensimmäinen kanneperuste, joka perustuu siihen, ettei tutkinnan kohde ole riittävän selvä

36 Kantaja arvostelee komissiota siitä, että se loukkasi oikeusvarmuuden periaatetta, jätti noudattamatta SEUT 296 artiklan mukaista yleistä perusteluvelvollisuuttaan, jätti noudattamatta asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan mukaista erityistä perusteluvelvollisuuttaan ja loukkasi kantajan puolustautumisoikeuksia ja oikeutta hyvään hallintoon, kun se ei määrittänyt riittävän selvästi ja johdonmukaisesti tutkintansa kohdetta ja laajuutta.

a) Perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättäminen

37 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan mukainen unionin toimielinten toimien perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen toimen luonteen mukaan ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimen antaneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että toimivaltainen tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa. Perusteluvelvollisuutta on arvioitava asiaan liittyvien kaikkien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimi on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, ovatko toimen perustelut SEUT 296 artiklan vaatimusten mukaisia, on otettava huomioon toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Erityisesti tietojensaantipyyntöä koskevan päätöksen perustelemisesta on muistutettava, että asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa määritellään keskeiset seikat, jotka tällaisessa päätöksessä on esitettävä. Siinä säädetään seuraavaa:

”Kun komissio päätöksellään vaatii yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä antamaan tietoja, päätöksessä mainitaan pyynnön oikeusperusta ja sen tarkoitus, yksilöidään vaaditut tiedot ja asetetaan määräaika tietojen antamista varten. Siinä ilmoitetaan myös 23 artiklassa säädetyistä seuraamuksista ja ilmoitetaan lisäksi 24 artiklassa säädetyistä seuraamuksista tai asetetaan viimeksi mainitut seuraamukset. Päätöksessä ilmoitetaan lisäksi oikeudesta hakea päätökseen muutosta yhteisöjen tuomioistuimelta.”

39 Tämä erityinen perusteluvelvollisuus on perustavanlaatuinen vaatimus paitsi sen vuoksi, että tietojensaantipyynnön osoitetaan olevan oikeutettu, myös siksi, että asianomaisten yritysten on mahdollista saada selville yhteistyövelvollisuutensa laajuus ja samanaikaisesti säilyttää puolustautumisoikeutensa (ks. tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Velvollisuudella ilmoittaa ”pyynnön tarkoitus” tarkoitetaan sitä, että komission on pyynnössään ilmoitettava tutkintansa kohde ja siten yksilöitävä väitetty kilpailusääntöjen rikkominen (ks. tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Komissio ei ole tältä osin velvollinen ilmoittamaan tietojensaantipäätöksen adressaatille kaikkia niitä hallussaan olevia tietoja, jotka koskevat epäiltyjä kilpailusääntöjen rikkomisia, eikä tekemään perusteellista oikeudellista luonnehdintaa kyseisistä rikkomisista, kunhan komissio selvästi mainitsee epäilyt, jotka se aikoo selvittää (ks. tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Tällainen velvollisuus selittyy etenkin sillä, kuten asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 1 kohdasta ja sen johdanto-osan 23 perustelukappaleesta ilmenee, että suorittaakseen kyseisessä asetuksessa sille määrätyt tehtävät komissio voi pelkällä pyynnöllä tai päätöksellä vaatia yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä toimittamaan ”kaikki tarvittavat tiedot” (tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 22 kohta).

43 Tästä seuraa, että komissio voi vaatia vain sellaisten tietojen ilmoittamista, joiden avulla se voi tarkistaa rikkomisolettamat, joiden nojalla tutkimus tehdään ja jotka ilmoitetaan tietojensaantipyynnössä (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 23 kohta ja tuomio 28.4.2010, Amann & Söhne ja Cousin Filterie v. komissio, T-446/05, EU:T:2010:165, 333 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Koska tietojen tarpeellisuutta on kuitenkin arvioitava suhteessa tietojensaantipyynnössä mainittuun tarkoitukseen, tämä tarkoitus on ilmoitettava riittävän täsmällisesti, sillä ellei näin tehdä, ei ole mahdollista määrittää, onko kyseinen tieto tarpeellinen, eikä unionin tuomioistuin voi harjoittaa valvontaansa (ks. tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Riidanalaisen päätöksen perustelujen riittävyys riippuu siitä, onko rikkomisolettamat, jotka komissio aikoo tarkistaa, täsmennetty riittävän selkeästi (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 25 kohta).

46 Asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan nojalla esitettävää tietojensaantipyyntöä koskevan päätöksen perustelemista koskevan velvollisuuden laajuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös se, missä tutkinnan vaiheessa päätös tehdään ja oliko komissiolla jo käytettävissään tietoja oletettuja rikkomisista (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 39 kohta ja julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2015:694, 50 kohta).

47 Käsiteltävässä asiassa jo riidanalaisen päätöksen otsikosta ilmenee, että se on tehty asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan ja 24 artiklan 1 kohdan d alakohdan perusteella.

48 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäisessä kappaleessa komissio mainitsi tutkivansa Facebook-konsernin menettelytapoja, jotka liittyivät yhtäältä Facebookin datankäyttöön ja toisaalta Facebookin sosiaalisen median alustaan Euroopan talousalueella (ETA).

49 Kyseisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa kappaleessa komissio totesi seuraavaa:

”Komissio keskittyy tutkinnassaan siihen, miten Facebook käyttää dataa ja miten tämä ilmenee tietyistä [DCMS-valiokunnan] 5.12.2018 ja 18.2.2019 julkaisemista Facebookin sisäisistä asiakirjoista. Mainitut Facebookin sisäiset asiakirjat on laadittu vuosina 2012–2015. Jotkin niistä näyttävät liittyvän Facebookin sisäisiin neuvotteluihin, Facebookin datan ja toimintojen käyttömahdollisuuden tarjoamista koskeviin liiketoimintastrategioihin tai menettelytapoihin sekä datan monetisointistrategioihin, mukaan lukien mahdollisuuksiin tarjota Facebookin tietojen tai toimintojen käyttömahdollisuutta kolmansille osapuolille erityyppisiä vastikkeita vastaan ja erilaisilla ehdoilla. Tietyistä muista asiakirjoista näyttää ilmenevän, että Facebook on käyttänyt Onavo-sovellusta hankkiakseen kilpailevista palveluista tietoja, joilla on kaupallista arvoa.”

50 Komissio mainitsi siis keskittyvänsä tutkinnassaan kantajan datankäyttöön, joka kävi ilmi tietyistä DCMS-valiokunnan julkaisemista kantajan sisäisistä asiakirjoista, joiden sisältöä komissio kuvasi lyhyesti. Komissio myös mainitsi, että tietyistä muista asiakirjoista näytti ilmenevän, että kantaja oli käyttänyt Onavo-sovellusta hankkiakseen kilpailevista palveluista tietoja, joilla oli kaupallista arvoa.

51 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa komissio totesi seuraavaa:

”Näiden tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että Facebook on käyttänyt tai käyttää i) ehdollisia datanjakosopimuksia, jotka kasvattavat Facebookin ja kolmansien osapuolten välistä datavirtaa ja lisäävät siten Facebookin markkinavoimaa mahdollisilla datamarkkinoilla tai luovat esteitä markkinoille tulolle datan kertymisen seurauksena; ii) Facebookin tuotteiden (erityisesti Onavo-sovellus, Facebook Research -sovellus ja Facebook Business Tools) käyttöön perustuvia käytäntöjä hankkiakseen kilpailevista palveluista tietoja, joilla on kaupallista arvoa, sulkeakseen siten mahdolliset kilpailijat markkinoilta ja luodakseen esteitä mahdollisille sosiaalisen median palvelujen ja/tai muiden digitaalisten palvelujen markkinoille tulolle, ja iii) mahdollisesti syrjiviä käytäntöjä, joilla rajoitetaan Facebookin tietojen, toimintojen ja sovellusohjelmointirajapintojen (API) tai muiden työkalujen käyttömahdollisuutta sen mukaan, luokitellaanko kolmannet osapuolet kilpailijoiksi vai ei, sulkeakseen siten mahdolliset kilpailijat markkinoilta ja luodakseen esteitä mahdollisille sosiaalisen median palvelujen ja/tai muiden digitaalisten palvelujen markkinoille tulolle.”

52 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa komissio korostaa seuraavaa:

”Komissio katsoo myös yleisesti saatavilla olevien tietojen perusteella, että on voinut olla tapauksia, joissa Facebook on estänyt linkit kilpailijoiden sovelluksiin tai [internet]sivustoille ja siten sulkenut mahdolliset kilpailijat markkinoilta ja luonut esteitä mahdollisille sosiaalisen median palvelujen ja/tai muiden digitaalisten palvelujen markkinoille tulolle. Komissio katsoo myös yleisesti saatavilla oleviin tietoihin tukeutuen, että Facebookin ilmoittama alustava suunnitelma sen eri viestintäalustojen (WhatsApp, Instagram ja Facebook Messenger) integroimisesta voi vahvistaa sen asemaa kuluttajille suunnattujen viestintäpalvelujen tarjoajana ja siten johtaa mahdollisten kilpailijoiden syrjäyttämiseen markkinoilta.”

53 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa komissio toteaa seuraavaa:

”Jos vahvistuu, että tällaisia menettelytapoja on esiintynyt, niissä saattaa olla kyse yhdestä tai useammasta [SEUT] 101 ja/tai [SEUT] 102 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 ja/tai 54 artiklan rikkomisesta.”

54 Ensimmäiseksi on tutkittava kantajan väite, joka koskee komission tutkinnan kohteen epämääräisyyttä.

1) Komission tutkinnan kohteen määrittäminen

55 Kantaja katsoo lähinnä, että riidanalainen päätös on epämääräisesti perusteltu siltä osin kuin on kyse sen johdanto-osan ensimmäisestä, toisesta ja kolmannesta kappaleesta, joissa annetaan ymmärtää, että komission tutkinnan kohteena ovat kaikki käytännöt, joihin liittyy datan käyttöä, kun taas riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljäs ja viides kappale sisältävät ei-tyhjentäviä esimerkkejä datan käytöstä ja käytännöistä, joista komissio epäilee kantajaa. Kantaja lisää, ettei riidanalaisessa päätöksessä kuvata ainuttakaan yksilöitävissä olevaa kilpailuoikeuden rikkomista ja että vaikuttaa siltä, että kyseisessä päätöksessä komissio valtuutetaan tekemään kantajan koko toimintaan kohdistuva yleinen ja rajoittamaton tutkinta. Komission tutkinta muistuttaa näin ollen tietojenkalastelua, eikä kantajalla ole mahdollisuutta selvittää oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa laajuutta eikä unionin yleisellä tuomioistuimella mahdollisuutta arvioida, onko kyseinen tietojensaantipyyntö oikeutettu ja ovatko pyydetyt tiedot tarpeellisia.

56 Komissio ja Saksan liittotasavalta kiistävät kantajan väitteet.

57 On todettava komission tapaan, että riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäisen ja kolmannen kappaleen tarkoituksena on toimia lähinnä johdantona. Johdanto-osan ensimmäisessä kappaleessa nimetään siten yritykset, joita tutkinta koskee, eli Facebook Inc. ja kaikki kyseisen konserniin kuuluvat yhtiöt, mukaan lukien erityisesti WhatsApp Inc., Instagram LLC, Facebook Israel Ltd ja Onavo Inc., osa-alue, jota tutkinnan kohteena olevien menettelytavat koskevat, eli datankäyttö, tutkinnan kohteena olevat palvelut eli Facebookin sosiaalisen median alusta, sekä tutkittava maantieteellinen alue eli ETA-alue.

58 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa kappaleessa komissio yksilöi asiakirjat, joiden perusteella se oli päättänyt aloittaa tutkinnan kantajan datankäytöstä.

59 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä kappaleessa komissio luetteli käytännöt, joista se epäili kantajaa kyseisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa kappaleessa mainittujen asiakirjojen perusteella ja jotka se aikoi tutkia.

60 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kuudennessa kappaleessa komissio totesi, että ”tällaiset menettelytavat” voivat merkitä yhtä tai useaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan sekä ETA-sopimuksen 53 ja 54 artiklan rikkomista. Se viittasi siten väistämättä kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä kappaleessa mainittuihin käytäntöihin.

61 Tältä osin on todettava, kuten komissio itse väittää, että riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä kappaleessa lueteltiin tyhjentävästi kyseiset käytännöt. Kyseisessä luettelossa komissio mainitsi selvästi epäilyt, jotka se aikoi selvittää, yksilöi väitetyt kilpailusääntöjen rikkomiset ja rajasi siten tutkintansa kohteen edellä 40 ja 41 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

62 Tällaisilla perusteluilla täytetään asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu velvollisuus mainita tietojensaantipyynnön tarkoitus.

63 Tästä on todettava, että kantajan esittämät muut tulkinnat, joiden mukaan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa mainittuja käytäntöjä on pidettävä ”ei-tyhjentävinä esimerkkeinä” datan käytöstä tai siihen liittyvinä ”erityisinä käytäntöinä”, johtaisivat komissio tutkinnan kohteen liian laajaan tulkintaan, joka olisi ristiriidassa edellä 40 ja 41 kohdassa mainitun oikeuskäytännön kanssa.

64 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että johdettua unionin oikeutta pitää tulkita niin pitkälti kuin mahdollista siten, että sen sisältö on sopusoinnussa perussopimuksen määräysten ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden kanssa (tuomio 4.10.2007, Schutzverband der Spirituosen-Industrie, C-457/05, EU:C:2007:576, 22 kohta; tuomio 10.7.2008, Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, 174 kohta ja tuomio 25.11.2009, Saksa v. komissio, T-376/07, EU:T:2009:467, 22 kohta).

65 Näin ollen kantaja väittää virheellisesti, että komission tutkinnan kohde on epämääräinen, koska siihen sisältyvät kaikki käytännöt, joissa kantaja käyttää dataa.

2) Moitittujen menettelytapojen kuvaus

66 Kantaja väittää, että vaikka komission tutkinnan kohde olisikin ymmärrettävä siten, että se rajoittuu vain riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa lueteltuihin käytäntöihin, kyseisessä päätöksessä ei kuvata riittävän tarkasti tiettyjä komission epäilemiin rikkomisiin liittyviä olennaisia seikkoja.

67 Ensinnäkin kantaja väittää, ettei komissio täsmentänyt riidanalaisessa päätöksessä toimintoja tai tuotteita, joita kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännen kappaleen i kohdassa tarkoitetut datanjakosopimukset voivat koskea, eikä myöskään kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännen kappaleen iii kohdassa tarkoitettuja syrjiviä käytäntöjä, joilla rajoitettiin tietojen, toimintojen ja sovellusohjelmointirajapintojen tai muiden työkalujen käyttömahdollisuutta. Toiseksi komissio ei yksilöinyt kilpailijoita, joihin riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen ii kohdassa mainitut syrjivät käytännöt, kilpailijoiden mainoksiin tai internetsivustoille johtavien linkkien epäilty estäminen ja riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa mainittu alustava suunnitelma kantajan eri viestintäalustojen

integroinnista ovat voineet vaikuttaa. Kolmanneksi kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa olevat viittaukset mahdollisten kilpailijoiden syrjäyttämiseen markkinoilta ja markkinoille tulon esteiden luominen ovat niin yleisiä, etteivät ne määritä komission epäilysten kohteena olevien menettelytapojen luonnetta. Lisäksi on niin, että koska väitetyn syrjäyttämisen tai väitettyjen esteiden luonnetta tai syytä ei ole yksilöity, kilpailunvastaista syrjäyttämistä on mahdotonta erottaa laatukilpailusta, joka johtaa tehottomimpien kilpailijoiden syrjäytymiseen markkinoilta.

68 Kantajan mukaan näiden epätarkkuuksien vuoksi on mahdotonta määrittää, saattoiko komissio kohtuullisesti olettaa, että tietyt riidanalaisessa päätöksessä tarkoitetut asiakirjat auttavat sitä saamaan vahvistuksen sille, että kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä kappaleessa tarkoitettuja käytäntöjä on todellakin esiintynyt. Kantaja viittaa esimerkiksi kolmeen asiakirjaan, jotka komissio pyysi toimittamaan, sekä riidanalaisessa päätöksessä mainittuihin hakusanoihin, vaikka kyseisten asiakirjojen sisällöllä ei ole mitään merkitystä tarkastettaessa, onko kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa mainittuja käytäntöjä todella esiintynyt, ja vaikka kyseisillä hakusanoilla ei ole uskottavaa yhteyttä kyseisiin käytäntöihin. Kantaja ei ole myöskään saanut tilaisuutta esittää asianmukaisesti näkemystään komissiolle, ja se joutuu lähinnä arvailemaan, mistä sitä arvostellaan.

69 Komissio ja Saksan liittotasavalta kiistävät kantajan väitteet.

70 On tutkittava, ovatko riidanalaisen päätöksen perustelut edellä 37–46 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisia, kun otetaan huomioon, missä asiayhteydessä ja missä tutkinnan vaiheessa kyseinen päätös tehtiin.

71 Komissio kuvasi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa käytännöt, joista se kantajaa epäili, sekä kantajan tuotteet tai palvelut, joita nämä käytännöt tapauksen mukaan koskivat. Komissio mainitsi siinä ensinnäkin datanjakosopimukset, jotka vahvistavat kantajan markkinavoimaa mahdollisilla datamarkkinoilla tai luovat esteitä näille markkinoille tulolle, toiseksi käytännöt, joita kantaja noudattaa käyttäessään Onavo-, Facebook Research- ja Facebook Business Tools -tuotteita hankkiakseen kilpailevista palveluista tietoja, joilla on kaupallista arvoa, ja kolmanneksi mahdollisesti syrjivät käytännöt, joilla rajoitetaan kilpailijoiden mahdollisuutta käyttää kantajan tietoja, toimintoja ja sovellusohjelmointiliittymiä. Kahdesta viimeksi mainitusta käytännöstä komissio täsmensi, että ne voivat vaikuttaa siten, että mahdolliset kilpailijat syrjäytyvät markkinoilta, tai luoda esteitä mahdollisille sosiaalisen median palvelujen ja muiden digitaalisten palvelujen markkinoille tulolle.

72 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa komissio mainitsi, että on voinut olla tilanteita, joissa kantaja on tietyissä sovelluksissaan estänyt linkit kilpailijoiden sovelluksiin tai internetsivustoille ja siten syrjäyttänyt mahdolliset kilpailijat markkinoilta ja luonut esteitä sosiaalisen median palvelujen ja muiden digitaalisten palvelujen markkinoille tulolle. Komissio täsmensi, että kantajan suunnittelema eri viestintäalustojen eli WhatsAppin, Instagramin ja Facebook Messengerin integroiminen voi vahvistaa sen asemaa kuluttajille suunnattujen viestintäpalvelujen tarjoajana ja johtaa mahdollisten kilpailijoiden syrjäyttämiseen markkinoilta.

73 On katsottava, että riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä kappaleessa on selkeä ja yksiselitteinen kuvaus niiden käytäntöjen tarkoituksesta ja vaikutuksesta, joista komissio epäili kantajaa, sekä niistä kantajan tuotteista tai palveluista, joita nämä käytännöt

mahdollisesti koskivat. Kyseisten tietojen perusteella voidaan myös määrittää riittävän täsmällisesti tuotteet, joita komission tutkinta koski, ja rikkomisepäilyt, jotka oikeuttivat tekemään kyseisen päätöksen.

74 Lisäksi on huomautettava, että komissio teki riidanalaisen päätöksen noin vuoden kuluttua ensimmäisestä tietojensaantipyyntöä koskevasta päätöksestä, joka tehtiin 13.3.2019, ja edellä 3–9 kohdassa mainittujen kantajan kanssa käymiensä neuvottelujen jälkeen, joiden yhteydessä kantaja toimitti tiettyjä tietoja komission tutkintaa varten. Riidanalainen päätös tehtiin kuitenkin asetuksessa N:o 1/2003 tarkoitetun hallinnollisen menettelyn alustavan tutkinnan vaiheessa, jonka tavoitteena on tehdä komissiolle mahdolliseksi koota kaikki asiaankuuluvat seikat, joiden perusteella voidaan todeta kilpailusääntöjen rikkominen tai noudattaminen, ja ottaa ensimmäinen kanta menettelylinjaan ja siihen, kuinka menettelyä jatketaan (ks. vastaavasti tuomio 29.9.2011, Elf Aquitaine v. komissio, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 113 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

75 Nämä seikat huomioon ottaen on todettava, että riidanalaisen päätöksen perustelut antavat yhtäältä kantajalle mahdollisuuden tarkistaa, ovatko pyydetyt tiedot tutkinnan kannalta tarpeellisia, ja toisaalta unionin tuomioistuimille mahdollisuuden harjoittaa valvontaansa. Tästä on pääteltävä, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat riittävät.

76 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa edellä 67 kohdassa mainituilla kantajan väitteillä.

77 Edellä 41 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella komissio oli velvollinen mainitsemaan riidanalaisessa päätöksessä selvästi epäilyt, jotka se aikoi selvittää, mutta ei velvollinen ilmoittamaan kantajalle kaikkia tietoja, joita sillä oli oletetuista rikkomisista, eikä suorittamaan kyseisten rikkomisten täsmällistä oikeudellista luonnehdintaa.

78 Toisin kuin kantaja väittää, komissiolle käsiteltävässä asiassa kuuluva perusteluvelvollisuus ei näin ollen siinä vaiheessa, jossa riidanalainen päätös tehtiin, edellyttänyt niiden kantajan toimintojen ja tuotteiden tarkempaa mainitsemista, joita riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännen kappaleen i–iii kohdassa tarkoitetut käytännöt voivat koskea, eikä niiden mahdollisten kilpailijoiden tarkempaa yksilöimistä, joille kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännen kappaleen ii kohdassa ja viidennessä kappaleessa tarkoitetuista käytännöistä aiheutuu vahinkoa, eikä myöskään lisätäsmennysten esittämistä mahdollisten kilpailijoiden markkinoilta syrjäyttämisestä ja markkinoille tulon esteiden luomisesta.

79 Lisäksi komissio määritteli riidanalaisen päätöksen johdanto-osan ensimmäisessä kappaleessa tutkintansa maantieteellisen laajuuden eli että se koski ETA-aluetta, ja sen aineellisen laajuuden, eli että se koski kantajan datankäyttöä ja sosiaalisen median alustaa. Kuten komissio perustellusti toteaa, sitä, että tutkinta koskee useita eri toimintoja ja on maantieteellisesti hyvin laaja, ei sinänsä voida pitää osoituksena perustelujen epämääräisyydestä.

80 Näin ollen on katsottava, että väitetyt epätarkkuudet, joita kantaja arvostelee, eivät olleet sellaisia, että ne olisivat voineet estää kantajaa ymmärtämästä tutkinnan tarkoitusta ja kohdetta ja niitä kilpailusääntöjen rikkomiseen liittyviä epäilyjä, jotka komissio aikoi selvittää, ja vieneet unionin yleiseltä tuomioistuimelta mahdollisuuden harjoittaa valvontaansa.

81 Väitteistä, jotka koskevat tiettyjä kantajan mainitsemia asiakirjoja ja hakusanoja, joilla väitetysti ei ollut merkitystä tutkittaessa, oliko riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännessä ja viidennessä kappaleessa mainittuja käytäntöjä esiintynyt, on todettava, että niillä pyritään

todellisuudessa kiistämään kyseisten asiakirjojen ja hakusanojen tarpeellisuus tutkinnan kannalta. Väitteet, joilla on tarkoitus kiistää pyydettyjen tietojen tarpeellisuus, liittyvät kuitenkin riidanalaisen päätöksen aineellisen lainmukaisuuteen, eikä niitä voida ottaa huomioon tutkittaessa perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevaa kanneperustetta (ks. vastaavasti tuomio 9.4.2019, Qualcomm ja Qualcomm Europe v. komissio, T-371/17, ei julkaistu, EU:T:2019:232, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Nämä väitteet on siten arvioitava toisen kanneperusteen tarkastelun yhteydessä.

82 Edellä esitetyn perusteella kantaja vetoaa virheellisesti perusteluvelvollisuuden, sellaisena kuin se vahvistetaan SEUT 296 artiklassa ja asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa, laiminlyöntiin siltä osin kuin on kyse komission tutkinnan tarkoituksesta ja niiden käytäntöjen kuvauksesta, jotka komissio aikoo selvittää tutkintansa yhteydessä.

b) Oikeusvarmuuden periaatteen, puolustautumisoikeuksien ja hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkaaminen

83 Oikeusvarmuuden periaatteen, puolustautumisoikeuksien ja hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkaamista koskevista väitteistä on todettava, ettei kantaja esitä niiden tueksi ainuttakaan perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevan väitteen tueksi esittämistään väitteistä erillistä itsenäistä väitettä. Nämä väitteet on siten hylättävä.

84 Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäinen kanneperuste on kokonaisuudessaan hylättävä.

2. Neljäs kanneperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä riidanalaisessa päätöksessä mainittujen hakusanojen määrittelyn ja tutkinnan kannalta merkityksettömien asiakirjojen kohtelun osalta

85 Kantaja väittää, että komissio loukkasi perusteluvelvollisuutta siltä osin kuin on kyse yhtäältä riidanalaisessa päätöksessä mainittujen hakusanojen määrittelystä ja toisaalta komission tutkinnan kannalta merkityksettömien ja riidanalaisen päätöksen täytäntöön panemiseksi toimitettujen asiakirjojen kohtelusta.

a) Hakusanojen asianmukaisuus

86 Kantaja arvostelee komissiota siitä, ettei se selittänyt, miten ja miksi se oli päätellyt, että hakusanoilla, joita se oli pyytänyt käyttämään, yksilöitiin ainoastaan tutkinnan kannalta merkityksellisiä asiakirjoja, joiden avulla se saattoi selvittää, olivatko sen epäilemät kilpailusääntöjen rikkomiset tapahtuneet.

87 Komissio kiistää kantajan väitteet.

88 Kuten edellä 57–82 kohdasta ilmenee, riidanalainen päätös on riittävästi perusteltu siltä osin kuin on kyse komission tutkinnan kohteesta, niiden käytäntöjen kuvauksesta, joiden olemassaolon komissio aikoi selvittää tutkinnan yhteydessä, sekä pyydettyjen tietojen tarpeellisuudesta.

89 Kun otetaan huomioon edellä 37–46 kohdassa mainitut säännökset ja oikeuskäytäntö, joissa määritetään tietojensaantipyyntöä koskevan päätöksen perusteluvelvollisuuden laajuus, kyseinen velvollisuus ei edellytä komission velvoittamista perustelemaan erikseen jokaisen pyytämänsä tiedon osalta, tai, kuten käsiteltävässä asiassa, jokaisen hakusanan osalta, jota se pyytää

käyttämään, syitä, joiden vuoksi se katsoo yhtäältä, että kyseinen tieto tai hakusana on tutkinnan kannalta tarpeellinen, ja toisaalta, että kyseinen tieto sisältää tai kyseisellä hakusanalla yksilöidään ainoastaan tutkinnan kannalta merkityksellisiä tietoja.

90 Edellyttämällä komissiolta tällaisia perusteluja ylitettäisiin myös jäljempänä 110–114 kohdassa mainitut velvoitteet, jotka komission on täytettävä tarpeellisuusperiaatteen osalta. Erityisesti vaatimus tiedonsaantipyynnön ja epäillyn kilpailusääntöjen rikkomisen välisestä yhteydestä täyttyy, jos komissio voi pyynnön esittämisajankohtana kohtuudella olettaa, että kyseiset tiedot auttavat sitä ratkaisemaan, onko kilpailusääntöjä rikottu. Komissiolta ei voida tältä osin vaatia minkäänlaista varmuutta.

91 Kuten edellä 37 kohdasta myös ilmenee, perusteluvelvollisuuden noudattamista arvioitaessa on otettava huomioon paitsi päätöksen sanamuoto myös sen asiayhteys.

92 Tästä on todettava, kuten edellä 74 kohdassa muistutettiin, että riidanalainen päätös on tehty asetuksessa N:o 1/2003 tarkoitetun hallinnollisen menettelyn alustavan tutkinnan vaiheessa, jonka tavoitteena on tehdä komissiolle mahdolliseksi koota kaikki asiaankuuluvat seikat, joiden perusteella voidaan todeta kilpailusääntöjen rikkominen tai noudattaminen, ja ottaa ensimmäinen kanta menettelylinjaan ja siihen, kuinka menettelyä jatketaan.

93 Erityisesti on todettava, että riidanalaisen päätöksen kaltaisen tietojensaantipyynnön tarkoituksena on ainoastaan mahdollistaa se, että komissio saa kerättyä tarvittavat tiedot ja asiakirjat tarkastaakseen tietyn tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen olemassaolon ja ulottuvuuden (tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 37 kohta).

94 Lisäksi riidanalainen päätös on tehty sellaisten kantajan ja komission käymien neuvottelujen jälkeen, joiden aikana kantaja muun muassa itse yksilöi tiettyjä hakusanoja, jotka voisivat olla merkityksellisiä toimitettaessa komissiolle sen haluamia tietoja. Erityisesti riidanalaisen päätöksen liitteessä I.C mainitaan tiettyjä hakusanoja, jotka kantajan ilmoitetaan yksilöineen komission 13.3.2019 esittämään tietojensaantipyyntöön antamassaan vastauksessa. Lisäksi riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 15 kappaleesta, joka koskee 11.11.2019 esitettyä tietojensaantipyyntöä, jonka komissio myöhemmin peruutti, ilmenee, että komissio oli laatinut kantajan 13.3.2019 esitettyyn tietojensaantipyyntöön antaman vastauksen ja DCMS-valiokunnan julkaisemien kantajan sisäisten asiakirjojen perusteella luettelon hakusanoista, joita se pyysi käyttämään. On riidatonta, että riidanalaisessa päätöksessä mainitut hakusanat mainittiin myös 11.11.2019 tehdyssä päätöksessä.

95 Edellä esitetyn perusteella kantaja ei voi tehokkaasti vedota perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin siltä osin kuin on kyse riidanalaisessa päätöksessä mainittujen hakusanojen asianmukaisuudesta.

b) Merkityksettömien asiakirjojen käsittely

96 Kantaja arvostelee komissiota siitä, että se ei perustellut alkuperäisessä päätöksessään sitä, miksi se ei sallinut kyseisiä hakusanoja käyttämällä yksilöityjen asiakirjojen merkityksellisyyden tarkistamista. Ensinnäkään komissio ei etenkään selittänyt, miksi kantajan ei sallittu olla toimittamatta tiettyjä asiakirjoja, vaikka sen unionissa pätevyyden saaneet riippumattomat asianajajat olivat todenneet, että nämä asiakirjat olivat ilmeisen merkityksettömiä. Toiseksi komissio ei selittänyt syitä, joiden vuoksi sille ei voitu toimittaa asianajajan ja hänen asiakkaansa väliseen yhteydenpitoon liittyviä luottamuksellisia tietoja sisältäviä asiakirjoja, kun taas

henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja voitiin toimittaa. Tältä osin kantaja väittää, että koska alkuperäisessä päätöksessä velvoitettiin toimittamaan henkilötietoja sisältäviä tietoja, siinä olisi pitänyt asettaa asianmukaiset ja riittävät takeet näiden tietojen suojaamiseksi. Komissio ei kuitenkaan perustellut, miksi se ei antanut tällaisia takeita.

97 Komissio kiistää kantajan väitteet.

98 Aluksi on muistutettava, että alkuperäisen päätöksen 1 artiklassa säädetään, että kantaja toimittaa komissiolle kyseisen päätöksen liitteissä I.A, I.B ja I.C tarkoitetut asiakirjat. Muutospäätöksen 3 artiklassa komissio otti käyttöön erityisen menettelyn niiden asiakirjojen osalta, jotka kantajan oli toimitettava riidanalainen päätöksen nojalla mutta joilla ei ollut mitään yhteyttä kantajan liiketoimintaan ja jotka sisälsivät arkaluonteisia henkilötietoja.

99 Lisäksi kantaja tarkisti 8.2.2021 unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 86 artiklan perusteella kannettaan muutospäätöksen huomioon ottamiseksi. Näin ollen ja edellä 15 kohdassa mainitut vaatimukset huomioon ottaen on katsottava, että kantajan kanteen kohteena on alkuperäisen päätöksen, sellaisena kuin se on muutettuna muutospäätöksellä, kumoamisvaatimus.

100 Käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin ei voi lausua alkuperäisen päätöksen lainmukaisuudesta ottamatta huomioon siihen muutospäätöksellä tehtyjä muutoksia.

101 Luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostama kumoamiskanne voidaan tutkia vain siltä osin kuin tällä henkilöllä on intressi saada riidanalainen toimi kumotuksi. Tällainen intressi edellyttää, että riidanalaisen toimen kumoamisella voi itsessään olla oikeusvaikutuksia ja että kanne voi mahdollisesti tuloksellaan tuottaa kantajalle jotakin hyötyä (tuomio 17.9.2015, Mory ym. v. komissio, C-33/14 P, EU:C:2015:609, 55 kohta). Analogisesti pääteltynä sama koskee intressiä vedota tiettyyn kanneperusteeseen (tuomio 28.2.2017, Canadian Solar Emea ym. v. neuvosto, T-162/14, ei julkaistu, EU:T:2017:124, 68 kohta).

102 Käsiteltävässä asiassa kantaja ei ennen muutospäätöksen tekemistä ollut toimittanut komissiolle asiakirjoja, jotka olisivat kuuluneet kyseisellä päätöksellä käyttöön otetun virtuaalista datahuonetta koskevan menettelyn piiriin.

103 Näin ollen kantaja ei saa mitään etua alkuperäisen päätöksen mahdollisesta kumoamisesta sellaisen perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin perusteella, joka perustuu siihen, ettei kyseisessä päätöksessä mainittu yhtäältä syitä, joiden vuoksi kantajalta suljettiin pois mahdollisuus kieltäytyä toimittamasta tiettyjä asiakirjoja, ja toisaalta syitä, joiden vuoksi päätöksessä ei säädetty erityisistä takeista, kuten virtuaalista datahuonetta koskevasta menettelystä, tiettyjen luonnollisten henkilöiden yksityisyyden suojaamiseksi.

104 Tästä seuraa, että tämä väite on jätettävä tutkimatta.

105 Koska yksikään kantajan neljännen kanneperusteensa tueksi esittämistä väitteistä ei ole perusteltu, kyseinen kanneperuste on hylättävä.

3. Toinen kanneperuste, joka koskee asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan rikkomista, puolustautumisoikeuksien loukkaamista ja harkintavallan väärinkäyttöä

106 Toisessa kanneperusteessaan kantaja väittää, että riidanalaisella päätöksellä rikottiin asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohtaa, koska kyseinen päätös on siitä syystä, että siinä velvoitetaan toimittamaan useita komission tutkinnan kannalta merkityksettömiä asiakirjoja, tarpeellisuusperiaatteen vastainen, ja että kyseisellä päätöksellä loukataan kantajan puolustautumisoikeuksia ja että se merkitsee komissiolle asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa annetun harkintavallan väärinkäyttöä sellaisten tietojen hankkimiseksi lainvastaisessa tarkoituksessa, joilla ei ole mitään merkitystä riidanalaisessa päätöksessä kuvailtujen mahdollisten kilpailusääntöjen rikkomisten kannalta.

107 Toinen kanneperuste jakautuu kolmeen osaan.

a) Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 1 ja 3 kohdan rikkomista

108 Kantaja arvostelee komissiota siitä, että loukkasi asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa vahvistettua tarpeellisuusperiaatetta. Kantaja väittää, että riidanalaisessa päätöksessä mainittujen hakusanojen käyttäminen johtaa väistämättä siihen, että yksilöidään suuri määrä sellaisia asiakirjoja, joilla ei ole mitään merkitystä komission tutkinnan kannalta yhtäältä siksi, että ajanjakso, jolta hakuja pyydetään tekemään, on pitkä, ja toisaalta siksi, että kyseiset hakusanat ovat hyvin tavallisia, jopa yleiskielisiä sanoja tai ilmauksia. Tällaisia hakusanoja saatetaan siten käyttää yhteyksissä, joilla ei ole mitään tekemistä komission tutkinnan kohteena olevien käytäntöjen kanssa. Kantaja väittää myös, että komissio loukkasi tarpeellisuusperiaatetta, kun se vaati toimittamaan lukuisia asiakirjoja säätämättä kuitenkaan takeista, jotka vastaavat vähintään yrityksille asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan nojalla tehtyjen tarkastusten yhteydessä annettavia takeita.

109 Komissio väittää, että kantajan tietyistä riidanalaisessa päätöksessä mainituista hakusanoista esittämät väitteet on jätettävä tutkimatta, koska ne on esitetty myöhässä, sillä ne esitettiin ensimmäistä kertaa vastausvaiheessa, ja koska ne on lisäksi mainittu ainoastaan vastauksen liitteessä.

110 Asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osan 23 perustelukappaleen mukaan komissiolla on oltava koko unionin kattavat valtuudet vaatia tietoja, jotka ovat tarpeen SEUT 101 artiklassa kiellettyjen sopimusten, päätösten ja yhdenmukaistettujen menettelytapojen sekä SEUT 102 artiklassa kielletyn määräävän aseman väärinkäytön havaitsemiseksi.

111 Lisäksi asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että suorittaakseen tässä asetuksessa sille määrätyt tehtävät komissio voi pelkällä pyynnöllä tai päätöksellä vaatia yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä toimittamaan ”kaikki tarvittavat tiedot”.

112 Kuten edellä 43 kohdassa muistutettiin, komissio voi vaatia vain sellaisten tietojen ilmoittamista, joiden avulla se voi tarkistaa rikkomisolettamat, joiden nojalla tutkimus tehdään ja jotka ilmoitetaan tietojensaantipyynnössä.

113 Kun otetaan huomioon komissiolle asetuksella N:o 1/2003 annettu laaja tutkintavalta, komission tehtävänä on arvioida, onko jokin tieto tarpeen kilpailusääntöjen rikkomisen paljastamiseksi. Vaikka komissiolla olisi jo hallussaan aihetodisteita tai jopa suoria todisteita kilpailusääntöjen rikkomisesta, se voi perustellusti katsoa tarpeelliseksi pyytää lisätietoja, joiden avulla se voi

paremmin hahmottaa rikkomisen laajuuden, sen keston tai mukana olevien yritysten piirin (tuomio 28.1.2021, Qualcomm ja Qualcomm Europe v. komissio, C-466/19 P, EU:C:2021:76, 69 kohta).

114 Unionin tuomioistuin on todennut valvonnasta, jota unionin tuomioistuimet kohdistavat komission arviointiin tietojen tarpeellisuudesta, että tarpeellisuutta on arvioitava suhteessa tiedonsaantipyynnössä mainittuun tarkoitukseen eli niihin kilpailusääntöjen rikkomista koskeviin epäilyihin, joiden paikkansapitävyyden komissio aikoo tarkistaa. Vaatimus tiedonsaantipyynnön ja epäillyn kilpailusääntöjen rikkomisen välisestä yhteydestä täyttyy, jos komissio voi pyynnön esittämisajankohtana kohtuudella olettaa, että kyseiset tiedot auttavat sitä ratkaisemaan, onko kilpailusääntöjä rikottu (tuomio 28.1.2021, Qualcomm ja Qualcomm Europe v. komissio, C-466/19 P, EU:C:2021:76, 70 kohta).

115 Käsiteltävässä asiassa on muistutettava, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa komissio päätti, että kantajan oli toimitettava sille kyseisen päätöksen liitteissä I.A, I.B ja I.C tarkoitetut tiedot. Liite I.A sisältää tiettyjen merkityksellisten käsitteiden määritelmiä ja erityisesti teknisiä ohjeita, joita pyydettyjä asiakirjoja toimitettaessa oli noudatettava. Liite I.B sisältää asiakirjojen esittämismuotoa koskevia ohjeita. Liite I.C sisältää hakusanat, joita kantajan oli käytettävä sisäisten asiakirjojensa osalta, sekä niitä koskevia selityksiä. Komission pyytämät asiakirjat ovat kyseisiä hakusanoja vastaavia asiakirjoja, jotka tietyt vastuuhenkilöt (custodians) ovat laatineet omaan lukuunsa tai vastaanottaneet muilta. Näitä vastuuhenkilöitä on kolme, ja he ovat [*luottamuksellinen*].[1]

1) Kantajan väitteiden ulottuvuus ja riidanalaisten hakusanojen yksilöinti

116 Sen väitteensä tueksi, jonka mukaan riidanalaisessa päätöksessä mainittujen hakusanojen käyttäminen tuotti hakutuloksena suuren määrän tutkinnan kannalta merkityksettömiä asiakirjoja, kantaja yksilöi erityisesti tiettyjä riidanalaisen päätöksen liitteessä I.C mainittuja hakusanoja ja väittää, että ne on ymmärrettävä ei-tyhjentäviksi esimerkeiksi, joilla se pyrkii havainnollistamaan väitteitään. Kantaja täsmentää, että sen olisi ollut järjetöntä tai jopa mahdotonta mainita jokaista hakusanaa erikseen.

117 On muistutettava, että unionin yleinen tuomioistuin ei voi pelkästään sen seikan perusteella, että se pitää perusteltuna kantajan kanteensa tueksi esittämää kanneperustetta, automaattisesti kumota riitautettua toimea kokonaisuudessaan. Kumoaminen kokonaisuudessaan ei ole mahdollista silloin, kun on ilmeisen selvää, että kyseinen kanneperuste, joka koskee vain erityistä osaa riitautetusta toimesta, voi johtaa vain osittaiseen kumoamiseen (tuomio 11.12.2008, komissio v. Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, 104 kohta).

118 Tässä yhteydessä unionin toimen osittainen kumoaminen on mahdollista vain silloin, kun osat, joiden kumoamista on vaadittu, ovat sellaisia, että ne voidaan erottaa toimen muista osista. Tämä erotettavuutta koskeva edellytys ei täyty, jos toimen osittaisella kumoamisella muutetaan sen pääsisältöä. Riidanalaisten säännösten erotettavuuden tarkistamisesta on todettava, että tällainen tarkistaminen edellyttää mainittujen säännösten ulottuvuuden tutkimista, jotta voidaan arvioida, merkitsisikö niiden kumoaminen riidanalaisen päätöksen hengen ja pääsisällön muuttamista (ks. tuomio 16.7.2015, komissio v. neuvosto, C-425/13, EU:C:2015:483, 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[1] Luottamukselliset tiedot on poistettu.

119 On muistutettava, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa kantaja velvoitetaan asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan nojalla toimittamaan kyseisen päätöksen liitteessä tarkoitetut asiakirjat eli asiakirjat, jotka on kerätty tekemällä kantajan tietokannoissa hakuja kyseisissä liitteissä mainituilla hakusanoilla ja jotka tietyt vastuuhenkilöt ovat laatineet omaan lukuunsa tai vastaanottaneet muilta tietyn ajanjakson aikana.

120 Tältä osin on todettava, että sitä, noudattiko komissio tarpeellisuusperiaatetta, ei ole asianmukaista arvioida kokonaisuutena, vaikka tällaista arviointia pidettäisiinkin mahdollisena. Se, että tietyt hakusanat voivat olla, kuten kantaja väittää, liian epämääräisiä niin, että komissio loukkasi tarpeellisuusperiaatetta, kun se vaati kantajaa toimittamaan kaikki kyseisillä hakusanoilla löytyneet asiakirjat, ei nimittäin vaikuta siihen, että tietyt muut hakusanat voivat olla riittävän täsmällisiä tai kohdennettuja, jotta niiden perusteella voidaan todeta edellä 114 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä edellytetty yhteys.

121 Tästä seuraa, että jos unionin yleinen tuomioistuin toteaisi, että tietyt hakusanat on määritetty liian epämääräisesti, minkä vuoksi niiden mainitseminen riidanalaisessa päätöksessä on tarpeellisuusperiaatteen vastaista, kyseinen päätös olisi kumottava siltä osin kuin siinä velvoitetaan kantaja toimittamaan kyseisillä hakusanoilla löytyneet asiakirjat.

122 Tällainen osittainen kumoaminen ei kuitenkaan vaikuttaisi kantajalla riidanalaisen päätöksen 1 artiklan nojalla olevaan velvollisuuteen toimittaa muilla hakusanoilla, joita määriteltäessä on noudatettu tarpeellisuusperiaatetta, löytyneet asiakirjat. Näin ollen tällaisella osittaisella kumoamisella ei muutettaisi riidanalaisen päätöksen henkeä eikä sen pääsisältöä edellä 118 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

123 Lisäksi on niin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimielinten toimia koskee laillisuusolettama, joka toimen kumoamista vaativan on osoitettava vääräksi esittämällä sellaisia todistustosiseikkoja, joiden perusteella vastaajana olevan toimielimen suorittamat arvioinnit voidaan kyseenalaistaa (ks. tuomio 6.10.1999, Salomon v. komissio, T-123/97, EU:T:1999:245, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

124 Tässä tilanteessa unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia tarpeellisuusperiaatteen noudattamisen kannalta ainoastaan hakusanat, jotka kantaja on nimenomaisesti riitauttanut. Muita hakusanoja on pidettävä kyseisen periaatteen mukaisesti määriteltyinä.

125 Kantaja yksilöi tietyt hakusanat kanteessa ja muut vasta vastausvaiheessa, osittain itse vastauksessa ja osittain sen liitteessä.

126 Komissio väittää, että kantajan väitteitä, jotka koskevat ensimmäistä kertaa vastausvaiheessa mainittuja hakusanoja, ei voida ottaa tutkittavaksi, koska ne on esitetty myöhässä ja koska ne mainitaan ainoastaan vastauksen liitteessä.

127 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 84 artiklasta ilmenee, että asian käsittelyn kuluessa ei saa vedota uuteen perusteeseen, ellei se perustu asian käsittelyn aikana ilmenneisiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin.

128 Kyseisessä työjärjestyksen määräyksessä tarkoitettua perusteen käsitettä on tulkittu laajasti siten, että se koskee myös väitteitä (tuomio 29.11.2018, Espanja v. komissio, T-459/16, ei julkaistu, EU:T:2018:857, 25 kohta) ja pelkkiä perusteluja (ks. vastaavasti tuomio 11.7.2019, Silver Plastics ja Johannes Reifenhäuser v. komissio, T-582/15, ei julkaistu, EU:T:2019:497, 198 kohta).

129 Käsiteltävässä asiassa kantaja väittää lähinnä, että uusien hakusanojen mainitsemisella vastausvaiheessa pyrittiin ainoastaan tukemaan kanteessa jo esitettyjä perusteluja eikä kyseenalaistamaan perusteluja tai vastanäyttöä, joita komissio oli esittänyt vastinevaiheessa. Edellä 120 ja 121 kohdassa mainittujen syiden perusteella on kuitenkin katsottava, että näin menetellessään kantaja todellisuudessa esitti uusia perusteluja seikoista, joita se ei ollut yhtäältä nimenomaisesti riitauttanut kanteessa, vaikka se olisi vapaasti voinut niin tehdä, ja joihin komissio ei toisaalta ollut viitannut vastineessaan.

130 Hakusanoista, joita ei mainita itse vastauksessa vaan ainoastaan sen liitteessä, on muistutettava, että liitteillä on puhtaasti todistuksellinen ja täydentävä tehtävä (tuomio 21.3.2002, Joynson v. komissio, T-231/99, EU:T:2002:84, 154 kohta).

131 Näin ollen kantajan perustelut, jotka perustuvat hakusanoihin, jotka mainittiin ensimmäistä kertaa vastausvaiheessa, on jätettävä tutkimatta.

2) Kanteessa mainituista hakusanoista esitettyjen väitteiden perusteltavuus

132 Ensinnäkin kantaja väittää, että ilmaukset ”big question” (iso kysymys), ”for free” (ilmaiseksi), ”not good for us” (ei ole hyväksi meille) ja ”shut* down” (sulkea) saatetaan luonnostaan käyttää yleiskielessä keskusteltaessa aiheista, joilla ei joka tapauksessa ole mitään tekemistä komission tutkinnan kohteena olevien menettelytapojen tai käytäntöjen kanssa. Sen vuoksi nämä hakusanat ovat selvästi liian epämääräisiä ja yleisiä ja osa laajamittaista tietojenkalastelua. Kantaja lisää, että näiden yleisten hakusanojen käyttäminen [*luottamuksellinen*] julkisen vallan käyttäjiä [*luottamuksellinen*] koskeviin asiakirjoihin lisää tutkinnan kannalta merkityksettömien hakutulosten todennäköisyyttä. Julkisen vallan käyttäjät nimittäin vastaavat kaikkien kantajan liiketoiminnan osa-alueiden valvonnasta, mukaan lukien toiminnot, joilla on vain vähän tai ei mitään tekemistä tutkinnan kohteena olevien tosiseikkojen kanssa, kuten henkilöstöhallinto, taloushallinto ja yrityksen sosiaalinen vastuu tai sen sitoutuminen omakohtaisiin hankkeisiin tai hyväntekeväisyystoimintaan. Kantaja mainitsee myös joitakin esimerkkejä tietyillä hakusanoilla yksilöidyistä asiakirjoista, joita se pitää merkityksettöminä.

133 Komissio kiistää hakusanoja ”big question”, ”for free”, ”not good for us” ja ”shut* down” koskevat väitteet.

134 Hakusanasta ”big question” komissio väittää perustellusti ja kantajan tätä kiistämättä, että tämä ilmaus esiintyy [*luottamuksellinen*] kahdelle kollegalleen lähettämässä sähköpostiviestissä, jossa [*luottamuksellinen*] oli viestikopion vastaanottajana. Kyseisessä sähköpostiviestissä [*luottamuksellinen*] ohjeisti epäämään tietyiltä toimijoilta mahdollisuuden käyttää kantajan sovellusohjelmointiliittymiä (API). Kyseisessä sähköpostiviestissä ilmauksella ”big question” viitattiin tässä asiassa tehtävään strategiseen päätökseen. Tästä komissio päättelee kantajan tätä kiistämättä, että ilmaus ”big question” saattoi esiintyä joko vastauksissa tähän sähköpostiviestiin tai edellä mainittujen henkilöiden laatimissa seurantasähköpostiviesteissä, joissa viitattiin tähän ”isoon kysymykseen”, taikka samojen henkilöiden lähettämissä muissa sähköpostiviesteissä, joissa viitattiin mahdollisiin samankaltaisiin kilpailunvastaisiin strategisiin päätöksiin.

135 Kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännen kappaleen iii kohdasta ilmenee, komissio aikoi tutkia sellaisten mahdollisesti syrjivien käytäntöjen esiintymistä, joilla rajoitettiin Facebookin tietojen, toimintojen ja API-liittymien tai muiden työkalujen käyttömahdollisuutta

sen mukaan, luokiteltiinko kolmannet osapuolet kilpailijoiksi vai ei, ja siten syrjäytettiin mahdolliset kilpailijat markkinoilta ja luotiin esteitä mahdollisille sosiaalisen median palvelujen tai muiden digitaalisten palvelujen markkinoille tulolle.

136 Kantaja ei voi väittää, että komission olisi pitänyt rajata tietojensaantipyyntönsä ainoastaan niihin sähköpostiviesteihin, joissa viitattiin tähän alkuperäiseen viestiin tai jotka liittyivät siihen, tai rajata sitä merkittävästi muilla keinoilla, esimerkiksi määrittämällä paljon lyhyemmät tarkasteluajanjaksot tai kohdentamalla pyyntö ainoastaan joidenkin tiettyjen henkilöiden väliseen viestintään. Kantaja ei myöskään voi väittää, että kyseisen hakusanan käyttäminen kaikkiin kyseisten kolmen vastuuhenkilön seitsemän vuoden ajanjaksolla laatimiin tai muilta vastaanottamiin asiakirjoihin oli laajamittaista tietojenkalastelua.

137 On nimittäin todettava, että hakusanaa ”big question” on tarkoitus soveltaa ainoastaan kahteen vastuuhenkilöön eli [*luottamuksellinen*] ja että ajanjakso, jota tähän hakusanaan liittyvä pyyntö koski, on sama kuin itse tutkinnan kohteena oleva ajanjakso.

138 Näin ollen ja kun otetaan huomioon edellä 134 kohdassa mainitut seikat, joita kantaja ei ole kiistänyt, vaatiessaan kantajaa toimittamaan hakusanalla ”big question” löytyneet asiakirjat, komissio on siitä huolimatta, että kyseessä on yleiskielinen ilmaus, voinut kohtuullisesti olettaa riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana, että nämä tiedot auttoivat sitä ratkaisemaan edellä 114 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, oliko kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännen kappaleen iii kohdassa tarkoitettuja menettelytapoja esiintynyt.

139 Hakusanasta ”for free” komissio väittää perustellusti ja kantajan tätä kiistämättä, että tämä ilmaus esiintyi DCMS-valiokunnan julkaisemassa sähköpostissa, jossa viitattiin kantajan kaupallisiin strategioihin datan monetisoinnin alalla sekä etenkin eri mahdollisuuksiin tarjota ulkopuolisille sovelluskehittäjille API-liittymien ja käyttäjätietojen käyttömahdollisuutta. Se ei myöskään kiistä, että sähköpostiviestin laatija toi esiin kysymyksen siitä, oliko käyttömahdollisuus tarjottava maksutta vai maksua vastaan, mainontakulujen maksamisen ehdolla vai vastineena datan ja API-liittymien täysin vastavuoroisesta vaihdosta, jossa kantajan API-liittymät ja data asetetaan maksutta Facebook-alustalla API-liittymien avulla toimivien ulkopuolisten käyttöön vastineeksi siitä, että ne jakavat käyttäjädataansa kantajan kanssa. Tästä komissio päättelee kantajan tätä kiistämättä, että hakusanalla ”for free” voidaan yksilöidä asiakirjat, joissa viitataan mahdollisiin ehdollisiin datanjakosopimuksiin, jotka voivat kasvattaa kantajan ja kolmansien välistä datavirtaa ja siten vahvistaa Facebookin markkinavoimaa mahdollisilla datamarkkinoilla taikka luoda esteitä markkinoille tulolle datan kertymisen seurauksena. Kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännen kappaleen i kohdasta ilmenee, komissio aikoo tutkia nimenomaan tällaisten sopimusten olemassaolon.

140 Kantaja esittää tästä hakusanasta myös edellä 136 kohdassa mainitut väitteet. Edellä 137 ja 138 kohdassa esitetyille perusteille analogisilla perusteilla on katsottava, että komissio on voinut riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana kohtuudella olettaa, että nämä tiedot auttavat sitä määrittämään edellä 114 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, onko kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen i kohdassa tarkoitettuja menettelytapoja esiintynyt.

141 Hakusanasta ”shut* down” komissio väittää kantajan tätä kiistämättä, että kyseistä ilmausta on käytetty yhtäältä DCMS-valiokunnan julkaisemissa kantajan sisäisissä asiakirjoissa siinä yhteydessä, kun kantaja on mahdollisesti ottanut käyttöön strategian datansa

käyttömahdollisuuden rajoittamiseksi kilpailijoiksi mieltämiltään kolmansilta osapuolilta, ja toisaalta sähköpostiviestissä, jossa [*luottamuksellinen*] hyväksyi Vine-sovellukselle asetetut API-liittymien käyttömahdollisuuden rajoitukset.

142 Komissio täsmentää kantajan tätä kiistämättä, että hakusana ”shut* down” liittyy strategiaan, jonka kantaja on mahdollisesti ottanut käyttöön datansa käyttömahdollisuuden rajoittamiseksi kilpailijoiksi mieltämiltään kolmansilta osapuolilta ja johon viitataan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännen kappaleen iii kohdassa. Näin ollen kyseisellä hakusanalla voitiin yksilöidä asiakirjat, joissa viitataan tällaisiin mahdollisesti kilpailun vastaisiin menettelytapoihin, koska sitä on todennäköisesti käytetty viitattaessa kantajan datan käyttömahdollisuuden rajoittamiseen muilta kilpailijoilta.

143 Kantaja esittää tästä hakusanasta myös edellä 136 kohdassa esitetyt väitteet. Edellä 137 ja 138 kohdassa esitetyille perusteille analogisilla perusteilla on katsottava, siitä huolimatta, että hakusanaa ”shut* down” on käytetty kyseisten kolmen vastuuhenkilön tapauksessa, että komissio on voinut riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana kohtuudella olettaa, että nämä tiedot auttavat sitä määrittämään edellä 114 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, onko kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen iii kohdassa tarkoitettuja menettelytapoja esiintynyt.

144 Hakusanan ”not good for us” osalta kantaja ei kiistä, että tämä ilmaus esiintyi [*luottamuksellinen*] 19.11.2012 lähetetyssä ja DCMS-valiokunnan vuonna 2018 julkaisemassa sähköpostiviestissä, joka koski sitä mahdollisuutta, että sovelluskehittäjät luovat sovelluksia hyödyntämällä Facebookin käyttäjiin ja heidän kavereihinsa liittyvää dataa toimittamatta kuitenkaan vastavuoroisesti dataa kantajalle. Kyseisessä sähköpostiviestissä [*luottamuksellinen*] viittasi siihen, millä eri tavoin kantaja voisi saada dataa kolmansilta osapuolilta vastineeksi omasta datastaan.

145 Komissio lisää kantajan tätä kiistämättä, että ilmaus ”not good for us” näyttää kyseisen sähköpostiviestin valossa koskevan riidanalaisen päätöksen johdanto-osan neljännen kappaleen i kohdassa tarkoitettuja mahdollisia ehdollisia datanjakosopimuksia, jotka voivat lisätä kantajan ja kolmansien osapuolten välistä datavirtaa ja siten vahvistaa kantajan markkinavoimaa mahdollisilla datamarkkinoilla ja luoda esteitä markkinoille tulolle datan kertymisen seurauksena. Komissio täsmentää vielä, että tämä ilmaus voi esiintyä myös kyseiseen sähköpostiviestiin lähetetyissä vastauksissa, seurantasähköpostiviesteissä, jotka koskevat sitä, onko kehittäjillä olla muitakin käytäntöjä, jotka [*luottamuksellinen*] mukaan ”eivät ole hyväksi [kantajalle]”, tai muissa ensin mainitun lähettämissä sähköpostiviesteissä, joissa tuodaan esiin sama kysymys muiden sovelluskehittäjien noudattamien samankaltaisten käytäntöjen osalta.

146 Kantaja esittää tästä hakusanasta myös edellä 136 kohdassa mainitut väitteet. Edellä 137 ja 138 kohdassa esitetyille perusteille analogisilla perusteilla on katsottava, että komissio on voinut riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana kohtuudella olettaa, että nämä tiedot auttavat sitä määrittämään edellä 114 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, onko kyseisen päätöksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen i kohdassa tarkoitettuja menettelytapoja esiintynyt.

147 Tästä seuraa, ettei kantaja ole näyttänyt toteen, että komissio loukkasi tarpeellisuusperiaatetta siltä osin kuin on kyse hakusanoista ”big question”, ”for free”, ”not good for us” ja ”shut* down”.

148 Kun lisäksi otetaan huomioon, että komissio noudatti sille kuuluvaa perusteluvelvollisuutta, kuten edellä esitetystä ensimmäisen kanneperusteen tarkastelusta ilmenee, kantaja myös arvostelee komissiota virheellisesti siitä, ettei tämä selittänyt, miten tiettyjen hakusanojen käyttö oli tarpeellisuusperiaatteen mukaista.

149 Toiseksi hakusanoista ”compet* + shar*”, ”compet* + partner*”, ”compet* + strateg*”, ”line + strateg*” ja ”line + block*” on todettava, että kantaja riitauttaa niiden lainmukaisuuden vedoten kyseisillä hakusanoilla kantajan sisäisistä tietokannoista yksilöityjen asiakirjojen määrään, jota se pitää erittäin suurena. Hakusanoista ”[*luottamuksellinen*] + shar*”, ”[*luottamuksellinen*] + shar*”, ”[*luottamuksellinen*] + shar*”, ”[*luottamuksellinen*] + shar*”, ”[*luottamuksellinen*] + shar*”, ”duplicat* + (limit & data)”, ”duplicat* + block*” ja ”duplicat* + remov*” kantaja väittää, että niillä yksilöidään asiakirjoja, joilla sen mukaan ei ole merkitystä komission tutkinnan kannalta. Kantajan mukaan nämä kaksi seikkaa osoittaa, etteivät nämä hakusanat kokonaisuutena tarkastellen ole tarpeellisuusperiaatteen mukaisia.

150 Kuten komissio väittää, näillä väitteillä ei voida kyseenalaistaa kyseisten hakusanojen asianmukaisuutta eikä niiden tarpeellisuutta komission tutkinnan kannalta. Sen luonteesta johtuen riidanalaisen tietojensaantipyynnön laajuus nimittäin konkretisoituu vasta sen jälkeen, kun näillä hakusanoilla on tosiasiallisesti tehty hakuja kantajan tietokannoissa niitä vastaavien asiakirjojen yksilöimiseksi. Hakusanojen käyttöön perustuvaa menetelmää käytettäessä on väistämätöntä, että haussa yksilöidään myös asiakirjoja, jotka osoittautuvat lopulta merkityksettömiksi tutkinnan kannalta. Näin ollen se, että hakusanojen käyttö johtaa siihen, että yksilöidään lukuisia asiakirjoja, joista tietyt osoittautuvat myöhemmin merkityksettömiksi komission tutkinnan kannalta, ei yksinään riitä perusteeksi todeta edellä 113 ja 114 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, ettei kyseisillä hakusanoilla ole mitään yhteyttä komission epäilemään kilpailusääntöjen rikkomiseen. Se ei myöskään riitä yksinään sulkemaan pois sitä, että komissio on riidanalaisen päätöksen tekopäivänä voinut kohtuudella olettaa, että näiden hakusanojen käyttö auttaa sitä määrittämään kyseisen rikkomisen, sen laajuuden ja keston ja siihen osallistuneet yritykset.

151 Edellä esitetyn perusteella kantaja ei ole näyttänyt toteen, että riidanalaisessa päätöksessä mainitut hakusanat eivät olleet asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 1 kohtaan perustuvan tarpeellisuusperiaatteen, sellaisena kuin sitä on tulkittu edellä 110–114 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä, mukaisia.

152 Siitä kantajan väitteestä, jonka mukaan komissio loukkasi tarpeellisuusperiaatetta siltä osin kuin se vaati toimittamaan asiakirjoja asettamatta takeita, jotka vastaavat vähintään yrityksille asetuksen N:o 1/2003 20 artiklan nojalla tehtyjen tarkastusten yhteydessä annettavia takeita, on todettava, että kun unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu riidanalaisen päätöksen kaltaisesta tietojensaantipyyntöä koskevasta päätöksestä nostettu kumoamiskanne, sen tehtävä on sille esitettyjen kanneperusteiden rajoissa selvittää, onko päätöksessä kunnioitettu kyseisen yrityksen tällaisiin päätöksiin sovellettaviin oikeussääntöihin perustuvia oikeuksia. Sitä vastoin unionin yleisen tuomioistuimen asiana ei ole valvoa tällaisen päätöksen laillisuutta millään muulla oikeusperustalla tehtyihin päätöksiin, kuten tarkastuspäätöksiin, sovellettavien oikeussääntöjen kannalta.

153 On kuitenkin muistutettava, että tietojensaantipyynnön vastaanottavilla yrityksillä on riittävät takeet.

154 Erityisesti tietojensaantipyyntöä koskevan päätöksen täytäntöönpanon yhteydessä tällainen yritys voi yksilöidä komission pyytämät asiakirjat ja tutkia ne asianajajiensa avustuksella ennen niiden toimittamista komissiolle. Näin ollen yrityksellä on mahdollisuus kieltäytyä toimittamasta asiakirjoja, jotka kuuluvat asianajan ja hänen asiakkaansa välisiin suhteisiin sovellettavan luottamuksellisuuden suojan piiriin. Lisäksi yritys voi osoittaa komissiolle perustellun pyynnön, jossa pyydetään palauttamaan asiakirjat, jotka eivät ole merkityksellisiä. Tällainen mahdollisuus tarjotaan nimenomaisesti komission tiedonannossa SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan mukaisissa menettelyissä sovellettavista käytännesäännöistä (EUVL 2011, C 308, s. 6). Komissio on velvollinen tutkimaan tällaisen pyynnön ja tarvittaessa palauttamaan asiakirjat, joilla ei ole merkitystä.

155 Näin ollen toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

b) Toisen kanneperusteen toinen osa, joka koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista

156 Kantaja väittää, että riidanalaisella päätöksellä loukataan sen puolustautumisoikeuksia, sellaisina kuin ne on suojattu Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdassa ja 48 artiklan 2 kohdassa, koska siinä velvoitetaan kantaja toimittamaan asiakirjoja, jotka yhtäältä ovat hyödyttömiä komission tutkinnan kannalta ja jotka toisaalta koskevat toimintoja, joita kyseinen päätöksessä ei tarkoiteta, kuten virtuaalitodellisuutta tai lisättyä todellisuutta. Kantaja lisää, että riidanalaisen päätöksen sisällöstä ei selviä, kuuluvatko sen hallinnoimat datakeskukset ja tietyt sen uusista tuotteista, kuten Messenger Rooms -ryhmävideopuhelupalvelut, komission tutkinnan alaan. Kantaja ei myöskään ole tietoinen niistä oletetuista kilpailusääntöjen rikkomisista, joita komissio tutkii, tai niitä ei ole yksilöity selvästi. Näistä syistä kantajan on mahdotonta valmistella tehokkaasti puolustustaan menettelyn kontradiktorisen vaiheen aikana ja toteuttaa tätä varten tarpeellisiksi katsomiaan toimenpiteitä, kuten etsiä ja turvata todisteita tai todistajanlausuntoja.

157 Komissio ja Saksan liittotasavalta kiistävät kantajan väitteet.

158 Tältä osin on muistutettava, että puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen kilpailupolitiikan alaan liittyvien hallinnollisten menettelyjen toimittamisessa on unionin oikeuden yleinen oikeusperiaate, jonka noudattamista unionin tuomioistuimet valvovat (ks. tuomio 3.9.2009, Prym ja Prym Consumer v. komissio, C-534/07 P, EU:C:2009:505, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

159 On muistutettava, että komission asetuksen N:o 1/2003 nojalla suorittama hallinnollinen menettely jakautuu kahteen erilliseen ja toisiaan seuraavaan vaiheeseen, eli alustavan tutkinnan vaiheeseen ja kontradiktoriseen vaiheeseen, joista molempiin liittyy oma sisäinen logiikkansa. Alustavan tutkinnan vaiheen, jonka aikana komissio käyttää sille asetuksen N:o 1/2003 nojalla kuuluvia tutkintavaltuuksia ja joka kestää aina väitetiedoksiantoon asti, tavoitteena on tehdä komissiolle mahdolliseksi koota kaikki asiaankuuluvat seikat, joiden perusteella voidaan todeta kilpailusääntöjen rikkominen tai noudattaminen, ja komission on tämän ensimmäisen vaiheen perusteella voitava ottaa alustavasti kantaa toimintalinjaan ja päättää, kuinka menettelyä jatketaan. Sitä vastoin kontradiktorisen vaiheen, joka kestää väitetiedoksiannosta lopullisen päätöksen tekemiseen, nojalla komission on voitava ottaa lopullisesti kantaa kilpailusääntöjen rikkomiseen (ks. tuomio 14.3.2014, Cementos Portland Valderrivas v. komissio, T-296/11, EU:T:2014:121, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

160 Yhtäältä alustavan tutkinnan vaihe alkaa siitä hetkestä, jona komissio asetuksen N:o 1/2003 18 ja 20 artiklassa sille annettuja valtuuksia käyttämällä ryhtyy toimenpiteisiin, jotka merkitsevät moitetta kilpailusääntöjen rikkomisesta ja joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kilpailusääntöjen rikkomisesta epäiltyjen yritysten tilanteeseen. Toisaalta asianomaiselle yritykselle ilmoitetaan vasta kontradiktorisen hallinnollisen vaiheen alkaessa väitetiedoksiannolla kaikista niistä olennaisista seikoista, joihin komissio nojautuu tässä menettelyn vaiheessa, ja tällä yrityksellä on tällöin oikeus tutustua asiakirjoihin puolustautumisoikeuksiensa tehokkaan käyttämisen turvaamiseksi. Tästä seuraa, että asianomainen yritys voi vasta tämän tiedoksiannon lähettämisen jälkeen täysimääräisesti käyttää puolustautumisoikeuksiaan. Jos nimittäin oikeudet ulotettaisiin koskemaan väitetiedoksiannon lähettämistä edeltävää aikaa, komission suorittaman tutkinnan tehokkuus vaarantuisi, sillä yritys saisi jo alustavan tutkinnan vaiheessa tietoonsa, mitä tietoja komissiolla on ja mitä tietoja siltä on siis vielä mahdollista salata (ks. tuomio 14.3.2014, Cementos Portland Valderrivas v. komissio, T-296/11, EU:T:2014:121, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

161 On kuitenkin niin, että komission alustavan tutkinnan aikana tekemät tutkintatoimet, erityisesti tarkastustoimet ja tietojensaantipyynnöt, merkitsevät luonteeltaan sisällöltään kilpailusääntöjen rikkomista koskevaa moitetta ja niillä voi olla merkittäviä vaikutuksia kilpailusääntöjen rikkomisesta epäiltyjen yritysten tilanteeseen. On siten tärkeää estää se, että puolustautumisoikeudet voisivat peruuttamattomasti vaarantua hallinnollisen menettelyn kyseisen vaiheen aikana, koska toteutetuilla tutkintatoimilla voi olla ratkaiseva merkitys hankittaessa todisteita sellaisista yritysten lainvastaisista toimista, joista ne voivat joutua vastuuseen (ks. tuomio 14.3.2014, Cementos Portland Valderrivas v. komissio, T-296/11, EU:T:2014:121, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. vastaavasti myös tuomio 21.9.1989, Hoechst v. komissio, 46/87 ja 227/88, EU:C:1989:337, 15 kohta).

162 Käsiteltävässä asiassa on todettava, että komissio teki riidanalaisen päätöksen kantajan datankäyttöä koskevan tutkintansa alustavassa vaiheessa ja ennen väitetiedoksiannon hyväksymistä. Edellä 161 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan on siten määritettävä, onko kantaja näyttänyt toteen, että sen puolustautumisoikeudet olivat peruuttamattomasti vaarantuneet riidanalaisen päätöksen tekemisen seurauksena.

163 Ensinnäkin väitteet, joissa kantaja vetoaa puolustautumisoikeuksiensa loukkaamiseen, koska se velvoitettiin riidanalaisella päätöksellä toimittamaan asiakirjoja, jotka olivat hyödyttömiä komission tutkinnan kannalta, perustuvat oletukseen, jonka mukaan kyseinen päätös on tehty asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tarpeellisuusperiaatteen vastaisesti. Ne on siten hylättävä tämän kanneperusteen ensimmäisen osan hylkäämisen seurauksena.

164 Toiseksi on todettava, että väittäessään tämän kanneperusteen ensimmäisen osan tueksi, ettei se pysty määrittämään käytäntöjä, joista komissio sitä epäilee, eikä määrittämään, kuuluvatko tietyt sen toiminnot ja tuotteet komission tutkinnan alaan, kantaja todellisuudessa kiistää sen, että komission tutkinnan kohde on rajattu selkeästi ja että komissio on täyttänyt perusteluvelvollisuutensa.

165 Kun otetaan huomioon edellä 82 kohdassa esitetyt päätelmät, joista ilmenee, että komissio oli täyttänyt perusteluvelvollisuutensa siltä osin kuin on kyse komission tutkinnan kohteesta ja niiden menettelytapojen kuvauksesta, jotka komissio aikoi selvittää tutkintansa yhteydessä, nämä väitteet on hylättävä.

166 Niistä kantajan kysymyksistä, jotka koskevat sitä, sisältyvätkö tietyt sen toiminnot tai tuotteet komission tutkinnan kohteeseen, on todettava, että edellä 41 kohdassa muistutetaan, ettei komissio ole velvollinen ilmoittamaan tietojensaantipäätöksen adressaatille kaikkia hallussaan olevia tietoja, jotka koskevat oletettuja kilpailusääntöjen rikkomisia, ja ettei komissiolla myöskään ole velvollisuutta mainita alustavan tutkinnan vaiheessa rikkomista koskevien olettamien, joiden paikkansapitävyyden se aikoo tarkistaa, lisäksi aihetodisteita eli tietoja, joiden nojalla se olettaa, että SEUT 101 artiklaa on rikottu. Tällaisella velvollisuudella nimittäin vaarannettaisiin oikeuskäytännössä vahvistettu tasapaino tutkinnan tehokkuuden turvaamisen ja kyseisen yrityksen puolustautumisoikeuksien takaamisen välillä (tuomio 14.3.2014, Cementos Portland Valderrivas v. komissio, T-296/11, EU:T:2014:121, 37 kohta).

167 Lisäksi on todettava, että kantaja väittää, että sen väitetty epävarmuus siitä, mistä menettelytavoista sitä moititaan, on estänyt sitä ryhtymästä omalta kannaltaan tarpeellisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin ja siten valmistelemasta puolustustaan hallinnollisen menettelyn kontradiktorisessa vaiheessa, näyttämättä kuitenkaan toteen, että sen puolustautumisoikeudet olisivat peruuttamattomasti vaarantuneet tämän epävarmuuden seurauksena.

168 Näin ollen on katsottava, että riidanalainen päätös, joka kuuluu asetuksessa N:o 1/2003 tarkoitetun hallinnollisen menettelyn alustavan tutkinnan vaiheeseen, on tehty kantajan puolustautumisoikeuksia kunnioittaen.

169 Näin ollen toisen kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

c) Toisen kanneperusteen kolmas osa, joka koskee harkintavallan väärinkäyttöä

170 Kantaja arvostelee komissiota siitä, että se käytti väärin tutkintavaltaansa ja suoritti tosiasiallisesti yleisen ja rajoituksettoman tutkinnan, joka kohdistui kaikkiin kantajan toimintoihin ja sen ylimmän johdon toimintaan, ja jopa kalasteli tietoja pyrkimällä riidanalaisen päätöksen avulla määrittämään, oliko kantaja syyllistynyt muihin kilpailun vastaisiin menettelytapoihin tai muihin oikeussääntöjen rikkomisiin, myös kilpailuoikeuden ulkopuolella. Tältä osin se väittää, että komission tutkinnan kohteena olevat käytännöt on määritelty riidanalaisessa päätöksessä epämääräisesti ja ettei siinä ole täsmennetty kyseessä olevia markkinoita ja toimintoja eikä mahdollisia kilpailijoita, joille niistä on voinut aiheutua vahinkoa, eikä myöskään ole tehty eroa kilpailun vastaisen markkinoilta syrjäyttämisen ja laatukilpailusta aiheutuvan markkinoilta syrjäyttämisen välillä.

171 Komissio ja Saksan liittotasavalta kiistävät kantajan väitteet.

172 On todettava, että väitteillä, joihin kantaja vetoaa kanneperusteensa tämän osan tueksi, pyritään jälleen riitauttamaan se, onko komissio noudattanut perusteluvelvollisuuttaan. Väite, joka koskee komission tutkinnan kohteena olevien käytäntöjen epämääräisyyttä, ja väite, jonka mukaan kilpailijoita, joille väitetysti aiheutuu vahinkoa tutkinnan kohteena olevista käytännöistä, ei ole yksilöity, hylättiin perusteettomina jo ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisen väitteen tarkastelun yhteydessä. Väitteistä, joiden mukaan kantajan toimintoja ja markkinoita, joita tutkinta koskee, ei ole määritelty riittävän täsmällisesti riidanalaisessa päätöksessä ja joiden mukaan siinä ei myöskään ole tehty eroa kilpailun vastaisen markkinoilta syrjäyttämisen ja laatukilpailusta aiheutuvan markkinoilta syrjäyttämisen välillä, on todettava, että ne eivät, kun otetaan huomioon yhtäältä menettelyvaihe, jossa riidanalainen päätös tehtiin, sekä edellä

160 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö ja toisaalta edellä 38–46 kohdassa mainitun komission perusteluvelvollisuuden laajuus, voi osoittaa, että komissio on käyttänyt väärin tutkintavaltuuksiaan.

173 Edellä esitetyn perusteella toisen kanneperusteen kolmas osa ja siten toinen kanneperuste kokonaisuudessaan on hylättävä.

4. Kolmas kanneperuste, joka koskee yksityiselämän suojan, suhteellisuusperiaatteen ja hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkauksia

174 Kolmannessa kanneperusteessaan kantaja väittää, että koska riidanalaisessa päätöksessä velvoitetaan toimittamaan lukuisia asiakirjoja, jotka ovat henkilökohtaisia ja merkityksettömiä, sillä loukataan perusoikeuskirjan 7 artiklalla ja Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklassa vahvistettua perusoikeutta yksityiselämän suojaan, suhteellisuusperiaatetta ja oikeutta hyvään hallintoon.

175 Kanneperuste jakautuu kolmeen osaan.

a) Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee yksityiselämän suojan loukkaamista

176 Kantaja vetoaa oman ja henkilöstönsä yksityiselämän suojan ja eräiden muiden henkilöiden yksityiselämän suojan, sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, loukkaamiseen.

177 Kantaja väittää, että riidanalaisella päätöksellä puututaan perusteettomasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa vahvistettuun yksityiselämän suojaan. Ensinnäkin kunkin kanneperusteen tueksi esitetyistä perusteluista nimittäin ilmenee, ettei tästä puuttumisesta säädetä laissa eli asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa. Toiseksi riidanalaisella päätöksellä ei tavoitella laillista päämäärää, koska komissio vaati siinä toimittamaan tietoja, joiden se ei voinut kohtuudella olettaa auttavan sitä määrittämään, oliko epäiltyjä käytäntöjä tosiasiallisesti esiintynyt. Kolmanneksi kyseinen päätös ei ole Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa vahvistetun tarpeellisuusperiaatteen mukainen.

178 Komissio ja Saksan liittotasavalta kiistävät kantajan väitteet.

179 Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

180 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

181 Perusoikeuskirjan 7 artiklaan, joka koskee oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, sisältyvät oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleeseen sisältyviä oikeuksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan perusoikeuskirjan 7 artiklalle on siis annettava sama merkitys ja ulottuvuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleelle, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut (tuomio 17.12.2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, 70 kohta).

182 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

183 On tutkittava, noudatetaanko riidanalaisessa päätöksessä perusoikeuskirjan 7 artiklaa ja täyttääkö se siten perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määritetyt edellytykset.

1) Yksityiselämään puuttumisen oikeusperustan olemassaolo

184 Kantaja väittää, että riidanalaisella päätöksellä puututaan lainvastaisesti yksityiselämän suojaan seuraavista syistä. Ensinnäkin kunkin kanneperusteen tueksi esitetyistä väitteistä ilmenee, ettei tästä puuttumisesta säädetä laissa eli asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdassa. Toiseksi kaikkien riidanalaisessa päätöksessä mainittuja hakusanoja vastaavien asiakirjojen toimittaminen komissiolle johtaisi kyseisessä päätöksessä mainittujen vastuuhenkilöiden, muiden kantajan henkilöstön jäsenten tai heidän perheenjäsentensä henkilötietojen (jäljempänä riidanalaiset henkilötiedot) luovuttamiseen. Kolmanneksi kantaja väittää, ettei sitä voida velvoittaa toimittamaan komissiolle tietoja, joilla ei ole merkitystä tutkinnan kannalta. Se väittää, että näin menetellessään se rikkoisi luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27.4.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) (EUVL 2016, L 119, s. 1) 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaa ja käsittelisi näitä henkilötietoja lainvastaisesti, koska käsittely ei olisi tarpeen kyseisessä säännöksessä tarkoitetun lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

185 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen edellytysten mukaan yksityiselämän suojan rajoituksesta on ensinnäkin säädettävä laissa. Toimenpiteellä, josta on kyse, on siis oltava oikeudellinen perusta (ks. tuomio 28.5.2013, Trabelsi ym. v. neuvosto, T-187/11, EU:T:2013:273, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

186 Tämä on tilanne nyt käsiteltävässä asiassa. Riidanalainen päätös on tehty asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan perusteella, ja jälkimmäisessä annetaan komissiolle toimivalta vaatia päätöksellään yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä antamaan tietoja.

187 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa kantajan väitteillä, joiden mukaan riidanalainen päätös on lainvastainen, koska siinä edellytetään, että kantaja ryhtyy asetuksen 2016/679 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun lainvastaiseen henkilötietojen käsittelyyn.

188 Aluksi on todettava, että luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta 23.10.2018 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1725 (EUVL 2018, L 295, s. 39) sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan kaikkien unionin toimielinten ja elinten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn, kun taas asetusta 2016/679 sovelletaan muihin luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kyseisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta.

189 Tämän jälkeen asetuksen 2016/679 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Käsittely on lainmukaista ainoastaan jos ja vain siltä osin kuin vähintään yksi seuraavista edellytyksistä täyttyy:

– –

c) käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi; – –”

190 On muistutettava, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa velvoitetaan kantaja asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 3 kohdan nojalla toimittamaan kyseisen päätöksen liitteissä mainitut asiakirjat. Näin ollen kyseinen päätös vastaa asetuksen 2016/679 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua lakisääteistä velvoitetta.

191 Kantajan kannekirjelmän 127 kohdassa esittämät muut väitteet on muotoiltu yleisesti ja erotuksetta, eivätkä ne siten täytä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklassa asetettuja vaatimuksia.

192 Lisäksi asetuksen 2018/1725 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että unionin toimielimet voivat lainmukaisesti käsitellä henkilötietoja, jos käsittely ”on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai unionin toimielimelle tai elimelle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi”.

193 Tässä yhteydessä asetuksella N:o 1/2003 komissiolle uskotun toimivallan käyttäminen auttaa ylläpitämään perussopimuksessa määrättyä kilpailua koskevaa järjestelmää, jota yritysten on ehdottomasti noudatettava (ks. tuomio 20.6.2018, České dráhy v. komissio, T-621/16, ei julkaistu, EU:T:2018:367, 105 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

194 Koska asetuksessa N:o 1/2003 annetaan komissiolle toimivalta tehdä tietojensaantipyyntöjä koskevia päätöksiä, kantaja ei voi väittää, että riidanalaisella päätöksellä puututaan oikeuksiin tavalla, josta ei ole perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti säädetty laissa.

2) Unionin hyväksymien yleistä etua koskevien tavoitteiden saavuttaminen

195 Edellytyksestä, jonka mukaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan toteuttaa ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia, kantaja väittää, ettei riidanalainen päätös vastaa näitä tavoitteita. Tässä yhteydessä kantaja väittää, että komissio vaatii toimittamaan tietoja, joiden se ei voi kohtuudella olettaa auttavan sitä selvittämään, onko tutkinnan kohteena olevia käytäntöjä tosiasiallisesti esiintynyt.

196 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että komissiolle asetuksen N:o 1/2003 18 artiklassa annettujen toimivaltuuksien tarkoituksena on mahdollistaa se, että komissio voi hoitaa sille perussopimuksessa uskotun tehtävän valvoa kilpailusääntöjen noudattamista sisämarkkinoilla. Tällaisten sääntöjen nimenomaisena tarkoituksena on estää kilpailun vääristyminen yleisen edun, yksittäisten yritysten ja kuluttajien kustannuksella (ks. analogisesti tuomio 20.6.2018, České dráhy v. komissio, T-621/16, ei julkaistu, EU:T:2018:367, 105 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

197 Riidanalainen päätös ilmentää siten komissiolle asetuksessa N:o 1/2003 uskotun toimivallan käyttöä, joka, kuten edellä 193 kohdassa todettiin, auttaa ylläpitämään perussopimuksessa määrättyä kilpailua koskevaa järjestelmää, jota yritysten on ehdottomasti noudatettava.

198 Näin ollen on niin, että toisin kuin kantaja väittää, riidanalainen päätös vastaa unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita.

3) Yksityiselämän suojan keskeisen sisällön kunnioittaminen

199 Kantaja ei väitä, että riidanalaisella päätöksellä loukataan perusoikeuskirjan 7 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän suojan keskeistä sisältöä.

4) Yksityiselämään puuttumisen oikeasuhteisuus

200 On muistutettava, että suhteellisuusperiaate edellyttää, että rajoitukset, joita unionin oikeuden toimilla mahdollisesti asetetaan perusoikeuskirjassa vahvistetuille oikeuksille ja vapauksille, eivät ylitä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tavoiteltujen legitiimien päämäärien tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteestä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. tuomio 26.4.2022, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-401/19, EU:C:2022:297, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

201 Riidanalaisesta päätöksestä aiheutuneen yksityiselämään puuttumisen oikeasuhteisuuden tutkimiseksi on tarkastettava, onko tämä puuttuminen asianmukaista ja tarpeellista unionin yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, minkä jälkeen on tutkittava, onko tehty intressivertailu.

i) Puuttumisen asianmukaisuus

202 Käsiteltävässä asiassa on todettava edellä 110, 196 ja 197 kohta huomioon ottaen, että riidanalaisen päätöksen kaltainen tietojensaantipyyntö on asianmukainen toimenpide komission tavoittelemien yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

ii) Puuttumisen tarpeellisuus

203 Siitä, ylitetäänkö riidanalaisella päätöksellä se, mikä on tarpeen sillä tavoiteltujen yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, kantaja esittää useita väitteitä.

– Suojelun riittämätön taso virtuaalista datahuonetta koskevassa menettelyssä

204 Kantaja väittää, että virtuaalista datahuonetta koskevalla menettelyllä, jonka komissio otti käyttöön muutospäätöksellä, ei voida riittävästi suojata kantajan ja asianomaisten henkilöiden oikeutta yksityisyyden suojaan. Tältä osin kantaja väittää yhtäältä, että kyseisessä menettelyssä komission virkamiehet voivat tutkia riidanalaiset henkilötiedot summittaisesti, mikä loukkaa asianomaisten henkilöiden oikeutta yksityiselämään, ja että se on omiaan aiheuttamaan näille vakavaa vahinkoa. Toisaalta kyseinen menettely ei vaikuta mitenkään velvollisuuteen – jolla loukataan asianomaisten henkilöiden oikeutta yksityiselämään – toimittaa komissiolle

riidanalaisten henkilötietojen kaltaisia tietoja, joilla ei ole merkitystä komission tutkinnan kannalta. Kantaja väittää tältä osin, että on olemassa oikeasuhteinen lähestymistapa, jolla riidanalaisen päätöksen lainvastaisuus voidaan korjata toteuttamalla muita toimenpiteitä tai lisätoimenpiteitä.

205 On muistutettava, että komissio teki 11.12.2020 muutospäätöksen 29.10.2020 annetun määräyksen Facebook Ireland v. komissio (T-451/20 R, ei julkaistu, EU:T:2020:515) seurauksena. Kyseisellä päätöksellä komissio otti käyttöön erityisen menettelyn, joka koski niitä asiakirjoja, jotka kantaja oli riidanalaisen päätöksen nojalla velvollinen toimittamaan mutta joilla ei ensi näkemältä ollut yhteyttä kantajan liiketoimintaan ja jotka sisälsivät arkaluonteisia henkilötietoja (jäljempänä suojatut asiakirjat).

206 Muutospäätöksen 3 artiklassa riidanalaisen päätöksen liitteeseen I.A lisätään 9 kohdan o ja p alakohta, joissa säädetään seuraavaa:

”9 o) Suojatut asiakirjat toimitetaan komissiolle erillisenä sähköisenä tallenteena. Tämän jälkeen nämä asiakirjat siirretään virtuaaliseen datahuoneeseen, johon on pääsy vain mahdollisimman rajoitetulla määrällä tutkinnasta vastaavan ryhmän jäseniä siten, että läsnä (virtuaalisesti tai fyysisesti) on vastaava määrä Facebook Irelandin asianajajia. Tutkinnasta vastaavan ryhmän jäsenet tutkivat ja valitsevat kyseessä olevat asiakirjat ja antavat Facebook Irelandin asianajajille mahdollisuuden kommentoida niitä ennen kuin merkityksellisiksi katsotut asiakirjat siirretään asiakirja-aineistoon. Mikäli asiakirjan luokittelusta esiintyy erimielisyyttä, Facebook Irelandin asianajajilla on oikeus selittää erimielisyytensä syyt. Erimielisyyden jatkuessa Facebook Ireland voi pyytää komission kilpailun pääosaston tiedotuksesta, viestinnästä ja tiedotusvälineistä vastaavaa johtajaa ratkaisemaan asian;

9 p) Suojatut asiakirjat voidaan toimittaa komissiolle siten, että niistä on poistettu asianomaisten henkilöiden nimet ja muut tiedot, joista heidät voidaan tunnistaa. Komission pyynnöstä, joka sen on perusteltava tutkinnan tarpeisiin liittyvillä syillä, suojatut asiakirjat, jotka on toimitettu siten, että niistä on poistettu henkilötiedot, on toimitettava komissiolle kokonaisina versioina, joista ei ole poistettu henkilötietoja.”

207 On muistutettava, että asetuksen 2016/679 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kantaja käsittelee henkilötietoja lainmukaisesti, kun se toimittaa komissiolle sellaisia henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja, joita siltä pyydetään riidanalaisen päätöksen nojalla.

208 Lisäksi on niin, kuten edellä 192 kohdassa muistutetaan, että asetuksen 2018/1725 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely unionin toimielimissä on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai näille toimielimille kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

209 Lisäksi kantaja väittää komission tätä kiistämättä, että tietyt asiakirjat, jotka oli yksilöity riidanalaiseen päätökseen sisältyvillä hakusanoilla ja jotka kantaja oli siten velvollinen toimittamaan kyseisen päätöksen nojalla, sisälsivät arkaluonteisia henkilötietoja.

210 Nämä tiedot voivat kuulua asetuksen 2016/679 9 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen 2018/1725 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin.

211 Asetuksen 2016/679 9 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan g alakohdassa ja asetuksen 2018/1725 10 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan g alakohdassa säädetään samasanaisesti seuraavaa:

”1. Sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys, sekä geneettisten tietojen käsittely, biometristen tietojen käsittely luonnollisen henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveystietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja seksuaalista suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä.

2. Edellä olevaa 1 kohtaa ei sovelleta, jos sovelletaan jotakin seuraavista:

– –

g) käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden nojalla edellyttäen, että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi – –”

212 Asetuksen 2016/679 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa ja asetuksen 2018/1725 10 artiklan 2 kohdan g alakohdassa asetetaan siten kolme edellytystä, joiden täyttyessä niiden 1 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja on mahdollista käsitellä. Ensinnäkin käsittelylle on oltava tärkeä yleistä etua koskeva syy, joka perustuu unionin oikeuteen. Toiseksi käsittelyn on oltava tarpeen tämän yleisen edun toteutumiseksi. Kolmanneksi käsittelyn on oltava tavoitteeseen nähden oikeasuhteista, siinä on noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä on säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

213 Kantaja ei ole vedonnut näissä säännöksissä asetettujen edellytysten noudattamatta jättämiseen, joten unionin yleisen tuomioistuimen ei tarvitse tutkia, onko riidanalainen päätös näiden säännösten mukainen. Kyseiset säännökset ovat kuitenkin merkityksellisiä arvioitaessa sitä, täyttääkö riidanalainen päätös perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa mainitun kolmannen edellytyksen eli ylitetäänkö kyseisellä päätöksellä se, mikä on tarpeen sillä tavoiteltujen yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

214 Ensimmäisestä edellytyksestä edellä 202 kohdassa muistutettiin, että riidanalaisen päätöksen kaltainen tietojensaantipyyntö on asianmukainen toimenpide komission tavoittelemien yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

215 Toisesta edellytyksestä on todettava, että toisen kanneperusteen ensimmäisen osan tarkastelusta ilmenee, että komissio on edellä 114 kohdassa mainitun oikeuskäytännön kannalta riittävällä tavalla osoittanut, että riidanalaisessa päätöksessä pyydettyjen tietojen ja komission epäilemien ja kyseisessä päätöksessä mainittujen kilpailusääntöjen rikkomisten välillä on vaadittava yhteys. Näin ollen on katsottava, että riidanalaisessa päätöksessä edellytetty henkilötietojen käsittely on tarpeen kyseisellä päätöksellä tavoitellun yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi.

216 Kolmannesta edellytyksestä on muistutettava, että asetuksen 2018/1725 5 artiklassa rajataan unionin toimielinten toimivalta käsitellä henkilötietoja säätämällä sen 1 kohdan a alakohdassa erityisesti, että käsittely on sallittua, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai unionin toimielimelle tai elimelle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Lisäksi edellä 74 kohdasta ilmenee, että kantajan kanssa käymiensä neuvottelujen jälkeen

komissio perui aikaisemman tietojensaantipyyntönsä ja teki riidanalaisen päätöksen, joka sisältää vähemmän hakusanoja ja kohdistuu pienempään määrään vastuuhenkilöitä, pienentääkseen hakutulosten määrää ja rajoittaakseen yksilöityjen sisäisten asiakirjojen määrää. Tämän menettelyn seurauksena niiden henkilötietoja sisältävien asiakirjojen ja muutospäätöksessä tarkoitettujen suojattujen asiakirjojen määrä, jotka kantaja oli velvollinen toimittamaan, pieneni. Kuten kyseisen päätöksen johdanto-osan kolmannesta kappaleesta myös ilmenee, virtuaalista datahuonetta koskevan menettelyn tarkoituksena on varmistaa, että asiakirja-aineistoon sisällytetään ainoastaan sellaiset suojatut asiakirjat, joiden on tällaisessa datahuoneessa tehdyn tarkastelun perusteella osoitettu olevan tosiasiallisesti merkityksellisiä komission tutkinnan kannalta. Kantaja ei myöskään väitä, että riidanalaisella päätöksellä loukataan perusoikeuskirjan 7 artiklassa vahvistetun yksityiselämän suojan keskeistä sisältöä.

217 Kuten riidanalaisen päätöksen liitteessä I.A olevan 9 kohdan o ja p alakohdasta ilmenee, suojatut asiakirjat on toimitettava komissiolle erillään muista pyydetyistä asiakirjoista eli erillisellä sähköisellä välineellä. Lisäksi virtuaaliseen datahuoneeseen, johon nämä asiakirjat myöhemmin siirretään, on pääsy vain mahdollisimman rajoitetulla määrällä tutkinnasta vastaavan ryhmän jäseniä siten, että läsnä on virtuaalisesti tai fyysisesti vastaava määrä kantajan asianajajia. Lisäksi kantajan asianajajilla on mahdollisuus kommentoida niitä ennen kuin merkityksellisiksi katsotut asiakirjat siirretään asiakirja-aineistoon. Riidanalaisen päätöksen liitteessä I.A olevan 9 kohdan o alakohdassa myös säädetään, että mikäli asiakirjan luokittelusta esiintyy erimielisyyttä, kantajan asianajajilla on oikeus selittää erimielisyytensä syyt. Erimielisyyden jatkuessa kantaja voi pyytää komission kilpailun pääosaston tiedotuksesta, viestinnästä ja tiedotusvälineistä vastaavaa johtajaa ratkaisemaan asian. Riidanalaisen päätöksen liitteessä I.A olevan 9 kohdan p alakohdassa säädetään edelleen, että suojatut asiakirjat voidaan toimittaa komissiolle siten, että niistä on poistettu asianomaisten henkilöiden nimet ja muut tiedot, joista heidät voidaan tunnistaa, ja että ainoastaan komission pyynnöstä, joka sen on perusteltava tutkinnan tarpeisiin liittyvillä syillä, suojatut asiakirjat, jotka on toimitettu siten, että niistä on poistettu henkilötiedot, on toimitettava komissiolle kokonaisina versioina, joista ei ole poistettu henkilötietoja.

218 Näin ollen riidanalaisen päätöksen liitteessä I.A olevan 9 kohdan o ja p alakohdassa säädetyillä toimenpiteillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen riidanalaisella päätöksellä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi, eivätkä niistä aiheutuvat haitat ole edellä 200 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.

219 Edellä esitetystä ilmenee, että riidanalaisella päätöksellä ei, siltä osin kuin siinä säädetään virtuaalista datahuonetta koskevasta menettelystä, ylitetä sitä mikä on tarpeen tällä menettelyllä tavoiteltujen yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi eli perussopimuksissa määrätyn kilpailua koskevan järjestelmän, jota yritysten on ehdottomasti noudatettava, ylläpitämisessä auttamiseksi.

220 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa kantajan väitteillä, joiden tarkoituksena on yksilöidä oikeasuhteisempi lähestymistapa, jota riidanalaisessa päätöksessä olisi voitu noudattaa säätämällä muista toimenpiteistä tai lisätoimenpiteistä. Kantajan mukaan komission olisi pitänyt sallia kantajan asianajajien tarkistaa, olivatko komission vaatimat asiakirjat merkityksellisiä tutkinnan kannalta, ja toimittaa komissiolle asiakirja, jossa yksilöidään ja kuvataan arkaluonteisia henkilötietoja sisältävät asiakirjat, tarvitsematta toimittaa sille itse näitä asiakirjoja. Komissiolla olisi myös ollut mahdollisuus ja jopa velvollisuus pyytää asianomaisilta henkilöiltä suostumus ennen kyseisten asiakirjojen toimittamista.

221 Kantajan asianajajien tekemästä tarkastuksesta pyydettyjen asiakirjojen merkityksellisyyden arvioimiseksi on todettava yhtäältä, että edellä 113 kohdassa muistutetaan, että komission asiana on arvioida, onko jokin tieto tarpeellinen kilpailusääntöjen rikkomisen selvittämiseksi. Toisaalta, kuten komissio ja Saksan liittotasavalta perustellusti toteavat, se, että tutkinnan kohteena oleva yritys tai sen asianajajat voisivat itse määrittää, mitkä asiakirjat ovat merkityksellisiä komission tutkinnan kannalta, loukkaisi vakavasti komission tutkintavaltuuksia ja saattaisi johtaa siihen, että asiakirjoja, jotka voisivat olla merkityksellisiä, ei otettaisi huomioon eikä koskaan esitettäisi komissiolle, eikä sitä myöskään olisi mitenkään mahdollista valvoa.

222 Siltä osin kuin on kyse suostumuksen saamisesta niiltä henkilöiltä, joita suojattujen asiakirjojen toimittaminen komissiolle koskee, yhtäältä, kuten edellä 189 ja 190 kohdassa muistutetaan, asetuksen 2016/679 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että henkilötietojen käsittely on lainmukaista, kun ainakin yksi kyseisessä kohdassa mainituista kuudesta edellytyksestä täyttyy. Henkilötietojen käsittely, jota komission pyytämien asiakirjojen toimittaminen edellyttää, on lainmukaista, koska se on asetuksen 2016/679 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla tarpeen kantajan lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Näin ollen kyseisen asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan tähän ei tarvita suostumusta niiltä henkilöiltä, joiden henkilötietoja käsitellään. Toisaalta tällainen suostumus ei asetuksen
2018/1725 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan myöskään ole sellaisen tietojenkäsittelyn, jonka komissio suorittaa yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai sille kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi ja josta asetukseen N:o 1/2003 perustuvassa tutkinnassa on kyse, lainmukaisuuden edellytys.

223 Näin ollen kantaja ei väitteissään mitenkään yksilöi niitä vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, jotka komission olisi pitänyt toteuttaa. Edellä esitetystä seuraa, että kantajan väitteet on hylättävä.

– Tiettyjen asiakirjaryhmien sulkeminen virtuaalista datahuonetta koskevan menettelyn ulkopuolelle

224 Kantaja moittii komissiota siitä, ettei se sisällyttänyt virtuaalista datahuonetta koskevan menettelyn soveltamisalaan asiakirjoja, jotka liittyivät kantajan liiketoimintaan ja jotka lisäksi sisälsivät arkaluonteisia henkilötietoja. Tämä on vastoin periaatetta, jonka mukaan oikeus yksityiselämään koskee myös työpaikalta liikeviestinnän yhteydessä lähetettyjä viestejä. Kantaja yksilöi kahdeksan asiakirjaa, jotka voisivat kuulua tähän ryhmään.

225 Komissio kiistää kantajan väitteet ja väittää määrittäneensä ja rajanneensa virtuaalista datahuonetta koskevan menettelyn 29.10.2020 annetun määräyksen Facebook Ireland v. komissio (T-451/20 R, ei julkaistu, EU:T:2020:515) määräysosan mukaisesti.

226 Aluksi on todettava, että sitä, onko arkaluonteisia henkilötietoja sisältävällä asiakirjalla yhteys kantajan liiketoimintaan ja voidaanko se siten käsitellä virtuaalista datahuonetta koskevassa menettelyssä, arvioi konkreettisesti ensin kantaja. Komissio ei nimittäin pysty mitenkään valvomaan, miten kantaja arvioi tätä kysymystä, ennen kuin se on tutustunut kyseiseen asiakirjaan joko virtuaalista datahuonetta koskevassa menettelyssä tai sen ulkopuolella. Komissio voi ainoastaan määrätä myöhemmin kantajalle seuraamuksia sille kuuluvien velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä.

227 Kantajan mukaan yksi kyseisistä asiakirjoista sisältää [*luottamuksellinen*] henkilökohtaisia poliittisia mielipiteitä kantajan liiketoimintaan liittyvien tietojen joukossa. On todettava, että tämä asiakirja on sähköpostiviesti, jossa [*luottamuksellinen*], joka on kantajan henkilöstön jäsen,

kertoo osallistuneensa [*luottamuksellinen*] järjestämälle lounaalle ja ilmaisee tukevansa [*luottamuksellinen*] tulevissa vaaleissa. Kantaja ei kuitenkaan yksilöi, mitä kantajan liiketoimintaan liittyviä tietoja kyseinen asiakirja sisältää, eivätkä nämä tiedot ilmene kyseisestä asiakirjasta. Siitä ei myöskään ilmene, osallistuiko viestin laatija kyseiseen tilaisuuteen kantajan [*luottamuksellinen*] henkilöstön jäsenenä. Näin ollen ei ole näytetty toteen, että kyseinen asiakirja jää virtuaalista datahuonetta koskevan menettelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

228 Muista asiakirjoista, joihin kantaja vetoaa, on todettava seuraavaa.

229 Näiden asiakirjojen joukosta kantaja yksilöi neljä asiakirjaa, jotka liittyvät sen henkilöstöhallintoon ja erityisesti henkilöstön arviointeihin, sairauksiin tai kanteluihin ja jotka sisältävät [*luottamuksellinen*] välisiä väitetysti erittäin henkilökohtaisia viestejä, jotka koskevat heidän ystäviään ja perheenjäseniään, kantajan liiketoimintaa koskevien tietojen joukossa.

230 Ensimmäinen asiakirja on [*luottamuksellinen*] työtovereilleen osoittama sähköpostiviesti, jossa hän kuvailee ongelmiaan murrosikäisten lasten vanhempana ja joka sisältää toisen henkilön samoista ongelmista kertoman henkilökohtaisen kokemuksen. Kantaja ei ole osoittanut, että tämä sähköpostiviesti sisälsi asetuksen 2016/679 9 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen 2018/1725 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja.

231 Sama koskee toista asiakirjaa, joka sisältää kantajan henkilöstön jäsenen omasta palkkatasostaan esittämiä arvioita. Ainoat henkilökohtaiset tiedot, joihin kantaja vetoaa, ovat nimittäin kyseisen henkilön ilmaisema toive päästä matkustelemaan enemmän ja hänen toisen henkilön yksityiselämästä esittämänsä subjektiivinen näkemys, jossa ei viitata mihinkään täsmällisiin tietoihin tai tosiseikkoihin.

232 Samoin kolmannessa asiakirjassa, jossa on kyse [*luottamuksellinen*] sähköpostiviestien vaihdosta, eräs työntekijä katsoo, että toisen työntekijän pitäisi ilmaista voimakkaammin näkemyksensä tietystä kantajan toimintaan liittyvästä ammatillisesta kysymyksestä. Kantaja ei ole osoittanut, että tämä asiakirja sisälsi asetuksen 2016/679 9 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen 2018/1725 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja.

233 Kantaja ei ole yksilöinyt tällaisia tietoja myöskään neljännestä asiakirjasta, joka on kantajalta työtä hakeneen henkilön ansioluettelo.

234 Lisäksi kantaja vetoaa kahteen sen omaan toimintaan ja [*luottamuksellinen*] toimintaan liittyvään asiakirjaan, jotka koskevat toimintalinjoihin liittyviä aiheita, joilla ei ole mitään yhteyttä komission tutkinnan kohteeseen.

235 Ensimmäinen näistä asiakirjoista on kantajan henkilöstön jäsenten [*luottamuksellinen*] välinen sähköpostiviestien vaihto, jossa keskustellaan muun muassa kaupallisista kysymyksistä ja tietyssä valtiossa harjoitettuun liiketoimintaan liittyvistä kysymyksistä. Kantaja ei kuitenkaan ole yksilöinyt tästä viestien vaihdosta mitään asetuksen 2016/679 9 artiklan 1 kohdan ja asetuksen 2018/1725 10 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvia tietoja.

236 Kantaja ei ole yksilöinyt tällaisia tietoja myöskään toisesta asiakirjasta, jonka on laatinut [*luottamuksellinen*] ja jossa esitellään viimeksi mainitun toimintaa sellaisten toimintapoliittisten kysymysten osalta, joilla ei ole mitään yhteyttä komission tutkinnan kohteeseen.

237 Viimeisessä asiakirjassa, johon kantaja vetoaa, käsitellään kantajan edustajien ja poliitikkojen välisiä keskusteluja, jotka koskevat muun muassa terrorismin torjuntaan ja rikollisuuden estämiseen liittyviä kysymyksiä. On todettava, että tämä asiakirja on, kuten kantaja väittää, sisäinen sähköpostiviesti, joka sisältää yhteenvedon pyöreän pöydän keskustelusta, johon tietyt kantajan edustajat olivat osallistuneet ja jossa käsiteltiin lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjuntaan liittyvää yhteistyötä. Tähän sähköpostiviestiin sisältyi kyseiseen torjuntatyöhön osallistuneen järjestön virallinen tiedonanto sekä otteita tähän työhön niin ikään sitoutuneiden valtiollisten elinten tiedonannoista. Kantaja ei kuitenkaan ole osoittanut, että tämä sähköpostiviesti sisältää asetuksen 2016/679 9 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen 2018/1725 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja.

238 Kantaja ei myöskään voi pelkästään muutospäätöksen antamisesta päätellä, että sellaisten henkilötietoja sisältävien asiakirjojen toimittaminen, joita ei käsitelty virtuaalista datahuonetta koskevassa menettelyssä, loukkasi sen ja asianomaisten henkilöiden oikeutta yksityiselämään.

239 Tästä seuraa, että kantajan väitteet on hylättävä.

– *Virtuaalisesta datahuoneesta aiheutuva suhteeton työtaakka*

240 Kantaja väittää, että virtuaalista datahuonetta koskeva menettely aiheuttaa sille komission tutkinnan tarpeisiin nähden suhteettoman työtaakan, kun otetaan huomioon kyseisten asiakirjojen toimittamiselle asetettu määräaika. Kantaja nimittäin joutuu kyseisen menettelyn tarpeita varten poistamaan riidanalaiset henkilötiedot noin [*luottamuksellinen*] asiakirjasta, joiden kohdalla on erityisen todennäköistä, ettei niillä ole merkitystä tutkinnan kannalta.

241 Komissio kiistää kantajan väitteet.

242 On todettava, että riidanalaisen päätöksen liitteessä I.A olevan 9 kohdan p alakohdassa säädetään, että ”suojatut asiakirjat voidaan toimittaa komissiolle siten, että niistä on poistettu asianomaisten henkilöiden nimet ja muut tiedot, joista heidät voidaan tunnistaa”.

243 Tästä seuraa, että asianomaisten henkilöiden nimien poistaminen on pelkkä mahdollisuus, jota kantaja voi halutessaan käyttää mutta jota se ei ole velvollinen käyttämään, joten kantaja voi vapaasti olla käyttämättä sitä. Näin ollen kantaja ei voi tehokkaasti väittää, että riidanalaisesta päätöksestä aiheutuu sille suhteeton työtaakka.

244 Edellä esitetystä seuraa, ettei kantaja ole osoittanut ainuttakaan lainvastaisuutta riidanalainen päätöksen liitteessä I.A olevan 9 kohdan o ja p alakohdassa tarkoitetussa virtuaalista datahuonetta koskevassa menettelyssä.

iii) Tutkinnan tarpeiden jättäminen vertaamatta kantajan oikeuksien suojeluun

245 Kantaja moittii komissiota siitä, ettei se verrannut tarvetta kerätä tietoja tutkintaa varten tarpeeseen suojella kantajan ja asianomaisten henkilöiden oikeutta yksityiselämään. Jos nimittäin komissio olisi tehnyt tällaisen vertailun, se ei olisi vaatinut kantajaa toimittamaan kaikkia asiakirjoja, jotka vastasivat riidanalaisessa päätöksessä mainittuja hakusanoja, vaikka kantaja oli osoittanut sille, että monilla näistä asiakirjoista ei ollut merkitystä komission tutkinnan kannalta.

246 Komissio kiistää kantajan väitteet.

247 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 17–26 kappaleesta ilmenee, että 11.11.2019 tehdyn tietojensaantipyyntöä koskevan päätöksen johdosta ja vastauksena kantajan 20.11.2019 esittämään pyyntöön, jossa pyydettiin komissiota tarkastelemaan uudelleen hakusanojen ja tietojensaantipyynnön kohteena olevien vastuuhenkilöiden määrää, kantaja ja komissio keskustelivat muun muassa pyydettyjen tietojen rajoittamisesta. Niinpä komissio kehotti 6.12.2019 kantajaa ilmoittamaan sille hakutulosten määrän kutakin käytettyä hakusanaa ja kutakin vastuuhenkilöä kohti, jotta se voi tarkistaa, onko hakusanoja tai vastuuhenkilöiden luetteloa syytä muuttaa. Kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 27 kappaleesta ilmenee, komissio katsoi aiheelliseksi muuttaa 11.11.2019 tehtyä päätöstä erityisesti hakusanojen määrän, vastuuhenkilöiden luettelon ja hakutulosten määrän pienentämiseksi sekä sisäisten asiakirjojen toimittamisen rajoittamiseksi.

248 On todettava, että riidanalaisessa päätöksessä komissio muun muassa vähensi niiden hakusanojen määrää, joita se pyysi kantajaa käyttämään, sekä asianomaisten vastuuhenkilöiden määrää, joka väheni 11.11.2019 tehdyssä päätöksessä nimetyistä 58 vastuuhenkilöstä riidanalaisessa päätöksessä nimettyihin kolmeen vastuuhenkilöön, mitä kantaja itse pitää ”vähäisenä” määränä. Tämän vähennyksen, jota kantaja ei kiistä, seurauksena oli väistämättä se, että niiden asiakirjojen määrä, jotka komissiolle oli tapauksen mukaan toimitettava, pieneni. Vastuuhenkilöiden määrän vähentäminen ja heidän riidanalaisessa päätöksessä vahvistettu lopullinen määränsä ovat osoituksia siitä, että komissio on verrannut tutkinnan tarpeita kantajan oikeuksiin ja niiden henkilöiden oikeuksiin, joiden henkilötietoja riidanalaisen päätöksen nojalla pyydettyihin tietoihin voi sisältyä.

249 Kun otetaan huomioon edellä 43 ja 112–114 kohdassa tarkoitettu komission harkintavalta niiden tietojen osalta, joiden toimittamista se voi vaatia tietojensaantipyynnöllä, se, että asiakirjat voivat lopulta osoittautua merkityksettömiksi tutkinnan kannalta, ei riitä osoittamaan, että tietojensaantipyyntö on suhteeton tai perusteeton ja että tutkinnan tarpeita on jätetty vertaamatta kantajan oikeuksiin ja niiden henkilöiden oikeuksiin, joiden henkilötietoja riidanalaisen päätöksen nojalla pyydettyihin tietoihin voi sisältyä.

250 Siltä osin kuin kantaja vetoaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 2.4.2015 antamaan tuomioon Vinci Construction ja GTM Génie Civil et Services v. Ranska (CE:ECHR:2015:0402JUD006362910), on riittävää todeta, että kyseinen asia koski mahdollisuutta vaatia asianajajien ja asiakkaiden välisen yhteydenpidon luottamuksellisuuden tehokasta valvontaa tarkastustoimien yhteydessä. Käsiteltävässä asiassa riidanalaisessa päätöksessä ei kuitenkaan velvoiteta ilmaisemaan komissiolle kantajan tai muiden henkilöiden ja heidän asianajajiensa välisen yhteydenpidon sisältöä.

251 Näin ollen on katsottava, ettei kantaja ole osoittanut, että riidanalainen päätös perustui siihen, että komission tutkinnan tarpeita jätettiin vertaamatta kantajan ja asianomaisten henkilöiden oikeuteen yksityiselämän suojaan.

5) Salassapitovelvollisuuden puutteellisuus tai riittämättömyys

252 Kantaja väittää, että yhtäältä komission virkamiehillä SEUT 339 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 28 artiklan 1 kohdan nojalla oleva salassapitovelvollisuus ei anna heille rajoittamatonta oikeutta tutustua riidanalaisiin henkilötietoihin ja että toisaalta se ei yksinään tarjoa riittäviä takeita, jotta asianomaisten henkilöiden yksityiselämää ja heidän henkilötietojaan voidaan tehokkaasti suojata.

253 Kantaja väittää myös, että tutkinnan kannalta merkityksettömiä asiakirjoja saatettaisiin käyttää lainvastaisiin tarkoituksiin, kuten tutkinnan nykyisen kohteen laajentamiseen tai toisen tutkinnan aloittamiseen, tai niitä saatettaisiin levittää tutkinnasta vastaavien komission virkamiesten rajallista piiriä laajemmalle. Näitä asiakirjoja saatettaisiin luovuttaa kolmansille osapuolille vastauksena mahdollisiin asiakirja-aineistoon tutustumista koskeviin pyyntöihin tai niitä saatettaisiin ryhtyä antamaan automaattisesti tiedoksi tuomioistuimille. Kantaja saatettaisiin myös velvoittaa toimittamaan näitä asiakirjoja henkilöille, jotka ovat haastaneet sen oikeuteen Amerikan yhdysvaltojen tuomioistuimissa. Riidanalaisia henkilötietoja saatettaisiin siten luovuttaa lukuisille komission ulkopuolisille henkilöille, millä loukattaisiin asianomaisten henkilöiden oikeutta yksityiselämään.

254 Komissio, jota Saksan liittotasavalta tukee, kiistää kantajan väitteet.

255 On muistutettava, että komission virkamiehille ja toimihenkilöille on asetettu tiukat salassapitovelvollisuudet SEUT 339 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 28 artiklan nojalla. Näissä oikeussäännöissä kielletään komission virkamiehiä ilmaisemasta salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja, jotka he ovat saaneet vastauksena tietojensaantipyyntöön, ja käyttämästä niitä muihin kuin siihen tarkoitukseen, johon ne on saatu. Lisäksi komission virkamiehiä ja toimihenkilöitä sitoo Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 17 artikla, jossa heitä kielletään – myös palvelussuhteensa päätyttyä – luvattomasti luovuttamasta ”tehtäviensä myötä saami[aan] tietoj[a] – –, jollei tietoja ole jo julkistettu tai jolleivät ne ole yleisesti saatavilla”.

256 SEUT 339 artiklassa ja asetuksen N:o 1/2003 28 artiklassa ei kummassakaan mainita nimenomaisesti, mitkä tiedot liikesalaisuuksien lisäksi ovat salassa pidettäviä. Asetuksen N:o 1/2003 28 artiklan 2 kohdasta ei voida päätellä, että salassa pidettäviä olisivat kaikki mainittua asetusta sovellettaessa saadut tiedot lukuun ottamatta tietoja, jotka on julkaistava asetuksen 30 artiklan nojalla. SEUT 339 artiklan tavoin asetuksen N:o 1/2003 28 artiklassa, jolla täydennetään tätä primaarioikeuden määräystä ja pannaan se täytäntöön yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen alalla, kielletään näet ainoastaan sellaisten tietojen ilmaiseminen, jotka luonteensa perusteella ovat salassa pidettäviä (ks. tuomio 28.1.2015, Akzo Nobel ym. v. komissio, T-345/12, EU:T:2015:50, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

257 Salassapitovelvollisuus kattaa liikesalaisuuksien lisäksi tiedot, joista ainoastaan rajoitettu henkilömäärä on tietoinen ja joiden paljastaminen on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa sille henkilölle, joka on antanut kyseiset tiedot, tai kolmansille. Lopuksi on välttämätöntä, että ne edut, joita kyseessä olevien tietojen paljastaminen voi loukata, ovat objektiivisesti arvioiden suojan arvoisia (ks. tuomio 15.7.2015, Pilkington Group v. komissio, T-462/12, EU:T:2015:508, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

258 Ensinnäkin siitä kantajan väitteestä, jonka mukaan komission virkamiehiä koskeva salassapitovelvollisuus ei anna heille rajoittamatonta oikeutta tutustua riidanalaisiin henkilötietoihin, edellä 192 kohdassa muistutettiin, että asetuksen 2018/1725 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan unionin toimielimet voivat lainmukaisesti käsitellä henkilötietoja, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai unionin toimielimelle tai elimelle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

259 Toiseksi siitä väitteestä, jonka mukaan salassapitoon liittyvät velvollisuudet eivät muodosta riittäviä takeita, jotta asianomaisten henkilöiden yksityiselämää ja heidän henkilötietojaan voitaisiin tehokkaasti suojata, on todettava, ettei ole näytetty toteen eikä a priori ole mitään syytä

olettaa, etteikö komissio aikanaan huolehtisi siitä, että se ja sen virkamiehet noudattavat SEUT 339 artiklan, asetuksen N:o 1/2003 28 artiklan ja henkilöstösääntöjen 17 artiklan mukaisia velvollisuuksiaan (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 12.12.1991, SEP v. komissio, T-39/90, EU:T:1991:71, 58 kohta).

260 Kolmanneksi siitä väitteestä, joka koskee riskiä kerättyjen asiakirjojen käyttämisestä väitetysti lainvastaisiin tarkoituksiin, kuten tutkinnan nykyisen rajauksen laajentamiseen tai toisen tutkinnan aloittamiseen, on muistutettava seuraavista kahdesta periaatteesta. Yhtäältä komission virkamiehille SEUT 339 artiklan ja asetuksen N:o 1/2003 28 artiklan nojalla kuuluvat velvollisuudet estävät heitä käyttämästä vastauksena tietojensaantipyyntöön saatuja tietoja muihin kuin siihen tarkoitukseen, johon ne on kerätty. Toisaalta tietojensaantipyynnön tarkoituksena on ainoastaan mahdollistaa se, että komissio saa kerättyä tarvittavat tiedot ja asiakirjat tarkastaakseen tietyn tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen olemassaolon ja ulottuvuuden (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2016, HeidelbergCement v. komissio, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 37 kohta), sanotun kuitenkaan rajoittamatta komission mahdollisuutta muuttaa tutkintansa laajuutta kerättyjen tietojen johdosta.

261 Unionin yleinen tuomioistuin on nimittäin vahvistanut väitetiedoksiannon jälkeen tehtyjen tietojensaantipyyntöä koskevien päätösten osalta, että perussopimuksen kilpailusääntöjen soveltamista koskevalle hallinnolliselle menettelylle on ominaista, että komissio voi lähettää lisätietojensaantipyyntöjä väitetiedoksiannon lähettämisen jälkeen voidakseen tarvittaessa peruuttaa tiettyjä väitteitä tai lisätä uusia (tuomio 30.9.2003, Atlantic Container Line ym. v. komissio, T-191/98 ja T-212/98–T-214/98, EU:T:2003:245, 121 kohta ja tuomio 9.4.2019, Qualcomm ja Qualcomm Europe v. komissio, T-371/17, ei julkaistu, EU:T:2019:232, 76 kohta).

262 Edellä 159 kohdassa mainitusta asetuksen N:o 1/2003 mukaisen hallinnollisen menettelyn jakautumisesta kahteen erilliseen ja toisiaan seuraavaan vaiheeseen on todettava, että edellä esitetyt päätelmät pätevät vieläkin suuremmalla syyllä silloin, kun kyse on, kuten käsiteltävässä asiassa, tietojensaantipyyntöä koskevan päätöksen tekemisestä alustavassa tutkintavaiheessa, ennen väitetiedoksiannon antamista. Tältä osin on muistutettava, että alustavan tutkintavaiheen tavoitteena on tehdä komissiolle mahdolliseksi koota kaikki asiaankuuluvat seikat, joiden perusteella voidaan todeta kilpailusääntöjen rikkominen tai noudattaminen, ja komission on tämän ensimmäisen vaiheen perusteella voitava ottaa kantaa ja päättää, kuinka menettelyä jatketaan.

263 Näin ollen kantaja ei voi tehokkaasti vedota väitettyyn riskiin siitä, että komissio käyttää tiettyjä riidanalaisen päätöksen johdosta toimitettuja asiakirjoja laajentaakseen tutkinnan nykyistä alaa tai aloittaakseen uuden tutkinnan.

264 Neljänneksi niistä kantajan väitteistä, joiden mukaan tutkinnan kannalta merkityksettömiä tai riidanalaisten henkilötietojen kaltaisia tietoja sisältäviä asiakirjoja saatettaisiin levittää laajemmin komission ulkopuolelle, on todettava, että ne koskevat hypoteettisia tilanteita, kuten mahdollisia kolmansien osapuolten esittämiä pyyntöjä tutustua asiakirja-aineistoon ja asiakirjojen väitetysti automaattista tiedoksi antamista tuomioistuimille, ja ettei niiden tueksi ole esitetty mitään näyttöä.

265 Edellä 200–264 kohdassa esitetyistä seikoista seuraa, ettei kantaja ole osoittanut, että riidanalaisella päätöksellä puututtiin perusteettomasti sen tai sen henkilöstön jäsenten taikka muiden henkilöiden yksityiselämään. Näin ollen kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

b) Kolmannen kanneperusteen toinen osa, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

266 Kantaja moittii komissiota siitä, että se loukkasi suhteellisuusperiaatetta. Se väittää, että tämä periaatteen loukkaaminen johtuu ensinnäkin kantajalle asetetusta velvollisuudesta toimittaa virtuaalisen datahuoneen yhteydessä asiakirjoja, jotka sisältävät arkaluonteisia henkilötietoja, toiseksi velvollisuudesta toimittaa samassa yhteydessä asiakirjoja, jotka sisältävät sekä liiketoimintatietoja että henkilötietoja, kolmanneksi sellaisten menetelmien olemassaolosta, joilla kyseisten henkilöiden yksityiselämää olisi voitu suojata paremmin kuin virtuaalisella datahuoneella suojattujen asiakirjojen merkityksellisyyden arvioimiseksi, ja neljänneksi kyseisten asiakirjojen anonymisointimahdollisuuden riittämättömyydestä ja tehottomuudesta.

267 Komissio kiistää kantajan väitteet.

268 On muistutettava, että unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten pakottava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (ks. vastaavasti tuomio 13.11.1990, Fedesa ym., C-331/88, EU:C:1990:391, 13 kohta ja tuomio 14.7.2005, Alankomaat v. komissio, C-180/00, EU:C:2005:451, 103 kohta).

269 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että komission yritykselle osoittamien tietojensaantipyyntöjen on noudatettava suhteellisuusperiaatetta eikä yritykselle asetettu velvoite toimittaa tietoja saa merkitä tälle yritykselle tutkimuksen tarpeiden kannalta suhteetonta rasitetta (tuomio 12.12.1991, SEP v. komissio, T-39/90, EU:T:1991:71, 51 kohta; tuomio 14.3.2014, Cementos Portland Valderrivas v. komissio, T-296/11, EU:T:2014:121, 86 kohta ja tuomio 9.4.2019, Qualcomm ja Qualcomm Europe v. komissio, T-371/17, ei julkaistu, EU:T:2019:232, 120 ja 121 kohta).

270 Käsiteltävässä asiassa kantaja vetosi riidanalaisen päätöksen noudattamisesta aiheutuvan työtaakan ilmeiseen suhteettomuuteen ainoastaan siinä yhteydessä, kun oli kyse henkilötietojen poistamisesta niistä asiakirjoista, joihin sovellettiin virtuaalista datahuonetta koskevaa menettelyä. Kuten edellä 243 kohdassa todettiin, asianomaisten henkilöiden nimien poistaminen on pelkkä mahdollisuus, jota kantaja voi halutessaan käyttää mutta jota se ei ole velvollinen käyttämään, joten kantaja voi vapaasti olla käyttämättä sitä, ja näin ollen se ei voi perustellusti vedota suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen tältä osin. Anonymisoinnin oletetusta riittämättömyydestä, joka aiheutuu siitä, että vastuuhenkilöiden vähäisen määrän vuoksi heidät on helppo tunnistaa yksittäisistä asiakirjoista, on muistutettava, että vastuuhenkilöiden vähäinen määrä on osoitus siitä, että asetuksen N:o 1/2003 18 artiklan 1 kohdan mukaista pyydettyjen tietojen tarpeellisuutta koskevaa periaatetta on noudatettu ja että tutkinnan tarpeita on verrattu kantajan oikeuksien suojaan.

271 Toisaalta kantaja vetoaa siihen mahdollisuuteen, joka voisi olla vaihtoehtona riidanalaisella päätöksellä käyttöön otetulle virtuaaliselle datahuoneelle, että komissiolle toimitettaisiin asiakirja, jossa yksilöitäisiin ja kuvattaisiin arkaluonteisia henkilötietoja sisältävät asiakirjat, muttei toimitettaisi sille näitä asiakirjoja itsessään. Kantajan mukaan tällä käytännöllä voitaisiin ensinnäkin välttää se, että komission virkamiehet pääsevät tutustumaan kyseisiin henkilötietoihin

tarkastellessaan näitä asiakirjoja virtuaalisessa datahuoneessa, ja toiseksi se, että näistä asiakirjoista joudutaan poistamaan niiden sisältämät arkaluonteiset henkilötiedot ennen niiden toimittamista komissiolle.

272 Kuten edellä 219 kohdassa todettiin, käsiteltävässä asiassa käyttöön otetulla virtuaalista datahuonetta koskevalla menettelyllä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden yleistä etua koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi, joihin sillä pyritään, siltä osin kuin on kyse kantajan ja asianomaisten henkilöiden yksityiselämän suojasta, sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa.

273 Kuten edellä 238 kohdasta ilmenee, sellaisten henkilötietoja sisältävien asiakirjojen toimittaminen, joita ei ole tutkittu virtuaalista datahuonetta koskevassa menettelyssä, ei merkitse kantajan ja asianomaisten henkilöiden yksityiselämän suojan loukkaamista.

274 Tästä seuraa, ettei kantaja ole osoittanut, että suhteellisuusperiaatetta on loukattu, ja että kolmannen kanneperusteen toinen osa on siten hylättävä.

c) Kolmannen kanneperusteen kolmas osa, joka koskee hyvää hallintoa koskevan oikeuden loukkaamista

275 Kantaja väittää, että se, ettei riidanalaisen päätöksen nojalla pyydettyjen asiakirjojen merkityksellisyyttä tarkistettu, loukkaa ilmeisellä tavalla sen oikeutta hyvään hallintoon. Tältä osin se muistuttaa, että riidanalaisessa päätöksessä velvoitetaan se toimittamaan komissiolle lukuisia asiakirjoja, joilla ei ole merkitystä komission tutkinnan kannalta tai jotka sisältävät henkilötietoja, joista osa on arkaluonteisia.

276 Komissio kiistää nämä väitteet.

277 On muistutettava, että asetuksen N:o 1/2003 johdanto-osan 37 perustelukappaleessa täsmennetään, että kyseisessä asetuksessa ”otetaan huomioon erityisesti [perusoikeuskirjassa] tunnustetut perusoikeudet ja periaatteet” ja että sitä ”on tulkittava ja sovellettava kyseiset oikeudet ja periaatteet huomioon ottaen”.

278 Perusoikeuskirjan, jolla SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla, 41 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus hyvään hallintoon”, 1 kohdassa määrätään, että ”jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa”.

279 Hyvän hallinnon periaatetta koskevan oikeuskäytännön mukaan unionin oikeusjärjestyksessä annettuihin takeisiin hallinnollisissa menettelyissä kuuluu erityisesti hyvän hallinnon periaate, johon liittyy toimivaltaisen toimielimen velvoite tutkia huolellisesti ja puolueettomasti kaikki sen käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset seikat (tuomio 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, 14 kohta ja tuomio 30.9.2003, Atlantic Container Line ym. v. komissio, T-191/98, T-212/98–T-214/98, EU:T:2003:245, 404 kohta).

280 On todettava, että toisin kuin kantaja väittää unionin yleisen tuomioistuimen kysymykseen antamassaan vastauksessa, kolmannen kanneperusteen kolmannen osan tueksi esitetyt väitteet ovat aineellisesti päällekkäisiä kolmannen kanneperusteen toisen osan tueksi esitettyjen väitteiden kanssa, jotka taas ovat osittain päällekkäisiä tarpeellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan toisen kanneperusteen ja kolmannen kanneperusteen ensimmäisen osan tueksi esitettyjen väitteiden kanssa.

281 Koska kaikki nämä väitteet on jo hylätty, on katsottava, ettei kantaja ole osoittanut, että komissio ei tutkinut käsiteltävää asiaa huolellisesti ja puolueettomasti. Näin ollen kantaja ei ole näyttänyt toteen, että riidanalaisella päätöksellä loukattiin oikeutta hyvään hallintoon.

282 Näin ollen kolmannen kanneperusteen kolmas osa ja siten kyseinen kanneperuste kokonaisuudessaan on hylättävä.

283 Edellä esitetystä seuraa, että kanne on kokonaisuudessaan hylättävä.

V Oikeudenkäyntikulut

284 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut, välitoimimenettelyyn liittyvät kulut mukaan luettuina.

285 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen Saksan liittotasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Meta Platforms Ireland Ltd velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut, välitoimimenettelyyn liittyvät kulut mukaan luettuina.

3) Saksan liittotasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Papasavvas Spielmann Mastroianni

Brkan Gâlea

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä toukokuuta 2023.

Allekirjoitukset