



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

29 päivänä syyskuuta 2021 *

Oikeus tutustua asiakirjoihin – Asetus (EY) N:o 1049/2001 – Asiakirjat, jotka liittyvät sellaisen päätöksen, jossa tuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi ja määrätään se perittäväksi takaisin, johdosta noudatettavaan valtiontuen takaisinperintämenettelyyn – Tutustumisoikeuden epääminen – Tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suoja koskeva poikkeus – Ylivoimainen yleinen etu – Syrjintäkiellon periaate – Perusteluvollisuus

Asiassa T-569/19,

AlzChem Group AG, kotipaikka Trostberg (Saksa), edustajinaan asianajajat A. Borsos ja J. Guerrero Pérez,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään C. Ehrbar ja K. Herrmann,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta kumota 22.7.2019 tehty komission päätös C(2019) 5602 final, jolla kantajalta evättiin oikeus tutustua sellaisen päätöksen, jossa tuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi ja määrätään se perittäväksi takaisin, johdosta noudatettavaan valtiontuen takaisinperintämenettelyyn liittyviin asiakirjoihin,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. Spielmann sekä tuomarit O. Spineanu-Matei (esittelevä tuomari) ja R. Mastroianni,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Pollalis,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa ja 23.3.2021 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

I Asian tausta

- 1 Komissio katsoi valtioneudesta SA.33797 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP), jonka Slovakia on myöntänyt NCHZ:lle, 15.10.2014 antamassaan päätöksessä (EU) 2015/1826 (EUVL 2015, L 269, s. 71) muun muassa, että slovakialainen kemian alan yritys Novácke chemické závody a.s. (jäljempänä NCHZ) oli saanut sitä koskevan konkurssimenettelyn yhteydessä sääntöjenvastaista ja sisämarkkinoille soveltumatonta valtiontukea. Se päätti, että NCHZ:n ja Fortischem a.s:n sen taloudellisena seuraajana oli palautettava tämä tuki.
- 2 Kantajana oleva AlzChem Group AG on kemian alalla toimiva saksalainen yritys, joka osallistui väliintulijana päätökseen 2015/1826 johtaneeseen menettelyyn.
- 3 Päätöksestä 2015/1826 on nostettu kaksi osittaista kumoamista koskevaa kannetta. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen perusteettomana 24.9.2019 antamallaan tuomiolla Fortischem v. komissio (T-121/15, EU:T:2019:684). Unionin yleinen tuomioistuin kumosi 13.12.2018 antamallaan tuomiolla AlzChem v. komissio (T-284/15, EU:T:2018:950) päätöksen 2015/1826 2 artiklan.
- 4 Kantaja teki 12.4.2019 päivätyllä kirjeellä komissiolle asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) nojalla. Tämä pyyntö koski komission hallussa olevia merkityksellisiä asiakirjoja, muun muassa Excel-laskelmia, Word-asiakirjoja ja sisäisiä tietokantoja, jotka sisälsivät tietoja takaisinperintämenettelyn etenemisestä ja Slovakian tasavallan päätöksen 2015/1826 johdosta takaisin perimän valtiontuen määrästä (jäljempänä pyydetyt asiakirjat).
- 5 Komissio hylkäsi tämän pyynnön 24.4.2019 päivätyllä kirjeellä sillä perusteella, että se kuului asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa ja 3 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan. Se totesi myös, ettei asiassa ollut esitetty mitään perustelua, jolla voitaisiin osoittaa, että ylivoimainen yleinen etu edellyttää pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista, ja ettei asiakirjoja voitu antaa tutustuttavaksi osittain.
- 6 Kantaja osoitti 15.5.2019 päivätyllä kirjeellään komissiolle uudistetun hakemuksen asetuksen N:o 1049/2001 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Se riitautti komission kieltäytymisen ja väitti muun muassa, ettei sen hakemus koskenut mitään niiden poikkeusten, joihin komissio oli vedonnut, soveltamisalaan kuuluvaa asiakirjaa ja että oli olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeutti ilmaisemaan pyydettyjen asiakirjojen sisällön. Se pyysi lisäksi osittaista oikeutta saada tutustua asiakirjoihin tai oikeutta saada tutustua komission toimitiloissa oleviin asiakirjoihin.
- 7 Komissio ilmoitti 11.6.2019 kantajalle, että sen uudistettua hakemusta käsiteltiin parhaillaan, mutta että sille ei vastattaisi määräajassa ja että asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 2 kohdan nojalla hakemukseen vastaamisen määräaika oli pidennetty 15 työpäivällä. Se ilmoitti 1.7.2019 kantajalle, että kaikkia sen hakemuksen täydellistä arviointia ja lopullisen päätöksen tekemistä varten tarvittavia tietoja ei ollut saatu hankittua ja että lopullinen päätös toimitettaisiin sille niin pian kuin mahdollista.

II Riidanalainen päätös

- 8 Komissio kieltäytyi 22.7.2019 tekemällään päätöksellä C(2019) 5602 final (jäljempänä riidanalainen päätös) antamasta kantajalle oikeutta tutustua pyydettyihin asiakirjoihin ja katsoi, että ne kuuluivat yhtäältä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn tutkintatoimien suojaa koskevan poikkeuksen ja toisaalta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetyn taloudellisten etujen suojaa koskevan poikkeuksen soveltamisalaan.
- 9 Ensinnäkin komissio katsoi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen osalta, että pyydetyt asiakirjat eivät kuuluneet pelkästään valtioneuvoston tutkintaa koskevaan hallinnolliseen asiakirja-aineistoon, vaan myös sääntöjenvastaista valtiontukea koskevan päätöksen täytäntöönpanoon liittyvään tutkintaan.
- 10 Komissio huomautti yhtäältä, että oikeuskäytännön mukaan oli olemassa yleinen luottamuksellisuusolettama, jonka mukaan tiedon antaminen valtioneuvostoa koskevan menettelyn asiakirja-aineistossa olevien asiakirjojen sisällöstä vahingoittaisi tällaisia tukia koskevien tutkimusten tarkoituksia, vaikka menettely olisikin päättynyt. Se katsoi, että kyseessä olevan valtioneuvoston takaisinperintämenettelyn, joka Slovakian viranomaisten oli toteutettava päätöksen 2015/1826 nojalla, edistymistä koskevia tietoja sisältävät pyydetyt asiakirjat kuuluivat kyseistä tukea, jota ei ollut peritty kokonaan takaisin, koskevan tutkimuksen yhteydessä laadittuun hallinnolliseen asiakirja-aineistoon.
- 11 Toisaalta komissio täsmensi, että sääntöjenvastaisen valtioneuvoston takaisinperinnässä se varmistui asianomaisten jäsenvaltioiden aktiivisen tuen avulla siitä, että kyseistä tukea koskeva päätös pannaan asianmukaisesti täytäntöön, ja näin ollen sen toimet ja toteutetut toimenpiteet liittyivät erottamattomasti sen kyseistä tukea koskevaan tutkintaan, johon viitataan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa. Se totesi lisäksi, että valtioneuvoston takaisinperintävaihe liittyy jäsenvaltion ja muodolliseen menettelyyn, joka on kyseisessä määräyksessä tarkoitettu tutkinta. Se katsoi, että koska valtiontukea koskevan päätöksen noudattamatta jättäminen voi johtaa jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamiseen, kyseisen päätöksen täytäntöönpanovaihetta on pidettävä SEUT 258 artiklassa määrätyn menettelyn, jonka osalta unionin tuomioistuin on tunnustanut yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolon, kaltaisena oikeudenkäyntiä edeltävänä menettelynä. Pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen yleisölle voisi näin ollen haitata Slovakian tasavallan kanssa aloitettua vuoropuhelua, jonka kannalta luottamuksellinen ilmapiiri oli olennaisen tärkeä.
- 12 Toiseksi komissio totesi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetystä poikkeuksesta, että oikeuskäytännössä on tunnustettu komission johonkin asiakirja-aineistoon kuuluvien asiakirjojen yleinen luottamuksellisuusolettama riippumatta siitä, koskeeko asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus jo päätettyä vai vireillä olevaa valvontamenettelyä. Nyt käsiteltävässä asiassa pyydetyt asiakirjat paljastavat yksityiskohtaisia tietoja asianomaisten yritysten aloittaman takaisinperintämenettelyn edistymisestä ja eri vaiheista. Nämä kaupalliset tiedot ovat arkaluonteisia. Kun otetaan huomioon sääntöjenvastaista valtiontukea koskevan päätöksen täytäntöönpanovaiheen kahdenvälinen luonne, asianomaisten yritysten toteuttaman takaisinperintämenettelyn edistymistä koskevien asiakirjojen ennakkoilmoitus ennen kyseisen tuen tosiasiallista takaisinperintää aiheuttaisi vahinkoa näille yrityksille ja vahingoittaisi viime kädessä valtiontukimenettelyn tavoitteita sen sijaan, että se edistäisi avoimuutta.

- 13 Kolmanneksi pyydettyihin asiakirjoihin sovellettavan yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolon vuoksi komissio hylkäsi pyynnön saada tutustua asiakirjojen osiin.
- 14 Neljänneksi komissio katsoi, että seikat, joihin kantaja vetosi ylivoimaisen yleisen edun olemassaolon osoittamiseksi, olivat melko yleisluonteisia. Komission mukaan se, että pyydetyt asiakirjat liittyivät hallinnolliseen tutkimukseen eivätkä koskeneet lainsäädäntötoimia, joiden osalta oikeuskäytännössä oli tunnustettu suurempi avoimuus, ja se, että se julkaisee kyseisen valtiontuen takaisinperintää koskevat tiedot, kuten takaisin maksetun määrän, menetetyt määrät ja takaisin perityt korot, vasta takaisinperintämenettelyn lopullisen päättymisen jälkeen, tukivat vielä enemmän päätelmää siitä, ettei käsiteltävässä asiassa ole kyse ylivoimaisesta yleisestä edusta.

III Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

- 15 Kantaja on nostanut nyt esillä olevan kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 15.8.2019 toimittamallaan kannekirjelmällä.
- 16 Unionin yleinen tuomioistuin (viides jaosto) päätti esittelevän tuomarin ehdotuksesta aloittaa menettelyn suullisen vaiheen. Osapuolten suulliset lausumat ja niiden unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamat vastaukset kuultiin 23.3.2021 pidetyssä istunnossa.
- 17 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
 - kumoaa riidanalaisen päätöksen ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 18 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin
 - hylkää kanteen ja
 - velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Oikeudellinen arviointi

- 19 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi kahteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee oikeudellista ja ilmeistä arviointivirhettä sovellettaessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa ja 3 kohdassa säädettyjä poikkeuksia ja toinen saman asetuksen 4 artiklan 6 kohdan ja 10 artiklan mukaista velvollisuutta perustella se, miksi se on evännyt asiakirjojen ei-luottamuksellisten versioiden tai komission toimitiloissa olevien asiakirjojen tutustumisoikeuden.

A Kannekelpoisten toimien yksilöintiä ja kanteen nostamisen määräaikaa koskevat alustavat huomautukset

- 20 Kantaja väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen asetusta N:o 1049/2001 koskevassa oikeuskäytännössä näyttää olevan tiettyjä epä johdonmukaisuuksia ja ristiriitaisuuksia kannekelpoisen toimen yksilöinnin ja kanteen nostamista koskevan määräajan alkamispäivän osalta. Oikeuskäytännön ja erityisesti 10.12.2010 annetun tuomion Ryanair v. komissio (T-494/08–T-500/08 ja T-509/08, EU:T:2010:511) tarkastelun perusteella voidaan siis päätellä, että asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämisestä asetuksen N:o 1049/2001 nojalla tehdyn päätöksen kumoamiskanteen nostamisen määräajan alkamisajankohta määräytyy sen päivän perusteella, jona komission olisi viimeistään pitänyt tehdä päätös. Kantaja katsoo, että vaikka riidanalainen päätös on päivätty 22.7.2019, kanteen nostamisen määräaika on alkanut kulua 5.6.2019, koska tähän päivään mennessä vastaamatta jättämistä on mainitun asetuksen 8 artiklan 3 kohdan nojalla pidettävä kielteisenä päätöksenä.
- 21 Kannekelpoisesta toimesta on sitä vastoin todettava, että kun komissio ei ole tehnyt päätöstä asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 kohdassa säädetyssä määräajassa, tämä toimi on olosuhteiden mukaan joko implisiittinen epäämispäätös, sekä implisiittinen että nimenomainen päätös tai nimenomainen epäämispäätös. Näin ollen kantaja vaatii, että siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin saattaa katsoa, että riidanalainen päätös sisältää myös implisiittisen epäämispäätöksen, joka perustuu komission vaikenemiseen 5.6.2019 saakka, kyseisen päätöksen katsotaan olevan erottamaton osa riidanalaisesta päätöstä.
- 22 Kantaja korostaa lisäksi nimenomaisen päätöksen kumoamiskanteen nostamisen määräaikaa koskevan oikeuskäytännön mahdollisia kielteisiä ja ennakoimattomia vaikutuksia tapauksissa, joissa päätös tehdään implisiittisen päätöksen tekemisen jälkeen. Muun muassa 10.12.2010 annetusta tuomiosta Ryanair v. komissio (T-494/08–T-500/08 ja T-509/08, EU:T:2010:511) ja 13.11.2012 annetusta määräyksestä ClientEarth ym. v. komissio (T-278/11, EU:T:2012:593) ilmenee, että jos toimi, johon voidaan hakea muutosta, on nimenomainen päätös, mainittu määräaika alkaa kulua implisiittisen päätöksen tekoajankohdasta. Kantajan olisi näin ollen pitänyt muotoilla uudelleen asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 3 kohdan nojalla tehtyä implisiittistä päätöstä koskeva kanteensa komission riidanalaisessa päätöksessä esittämien väitteiden huomioon ottamiseksi. Alkuperäistä kanteen nostamisen määräaikaa, joka sillä piti olla käytettävissään kanteensa valmistelemiseksi, on näin ollen lyhennetty. Se, että oikeuskäytännössä lyhennetään lakisääteisiä määräaikoja, joiden kuluessa henkilöt voivat käyttää oikeuksiaan EUT-sopimuksen mukaisesti, on omiaan rajoittamaan perusteettomasti näitä oikeuksia ja rikkomaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 ja 47 artiklaa.
- 23 Kantaja katsoo lisäksi, että oikeuskäytännön valossa komission 11.6. ja 1.7.2019 antamat tiedonannot olivat täysin harhaanjohtavia, että niillä voitiin estää kantajan oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa ja että ne olisi kumottava.
- 24 Komissio kiistää kantajan väitteet, jotka koskevat epä johdonmukaisuuksia ja ristiriitaisuuksia unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, sekä väitteet, jotka koskevat sen mahdollista harhaanjohtavaa käyttäytymistä.

- 25 Tässä yhteydessä on todettava, ettei komissio vastannut kantajan tutustumispyyntöön alkuperäisessä määräajassa eikä vastauksen antamiselle asetetussa määräajassa sen jälkeen, kun määräaika oli ensimmäisen kerran jatkettu, eli 11.6.2019 mennessä, mikä vastaa asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tilannetta, vaan se teki tämän jälkeen nimenomaisen epäävän päätöksen, joka on riidanalainen päätös.
- 26 Nyt käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa, joka on kuvattu edellä 25 kohdassa, on ensinnäkin todettava, että komission vastaamatta jättämisestä on pidettävä implisiittisenä päätöksenä evätä oikeus tutustua asiakirjoihin. Määräajan toisella jatkamisella 1.7.2019 määräaika ei nimittäin voitu pätevästi jatkaa, sillä komissio saattoi asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan nojalla jatkaa alkuperäistä määräaika ainoastaan yhden kerran, ja jatkettuna määräajan päätyttyä on katsottava tehdyn implisiittinen päätös asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäamisestä (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2010, Ryanair v. komissio, T-494/08–T-500/08 ja T-509/08, EU:T:2010:511, 38 ja 40 kohta ja määräys 27.11.2012, Steinberg v. komissio, T-17/10, ei julkaistu, EU:T:2012:625, 99 kohta). Tältä osin on korostettava, että asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 kohdassa säädetty määräaika on pakottava (ks. vastaavasti tuomio 19.1.2010, Co-Frutta v. komissio, T-355/04 ja T-446/04, EU:T:2010:15, 60 ja 70 kohta) eikä sitä voida jatkaa, jollei kyse ole asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 2 kohdassa säädetyistä olosuhteista, ilman, että kyseinen artikla jäisi vaille tehokasta vaikutusta, koska hakija ei tietäisi tarkalleen, mistä päivästä alkaen hän voi mainitun asetuksen 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti nostaa kanteen tai tehdä kantelun (ks. analogisesti tuomio 21.4.2005, Housieux, C-186/04, EU:C:2005:248, 26 kohta). Tällaisesta asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäamisestä tehdystä implisiittisestä päätöksestä voidaan nostaa kumoamiskanne SEUT 263 artiklan mukaisesti (ks. vastaavasti määräys 27.11.2012, Steinberg v. komissio, T-17/10, ei julkaistu, EU:T:2012:625, 101 kohta).
- 27 Kun komissio kuitenkin tämän jälkeen nimenomaisesti ja lopullisesti vastasi uudistettuun hakemukseen epäämällä oikeuden tutustua kyseisiin asiakirjoihin, se peruutti implisiittisesti asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäamisestä tehdyn implisiittisen päätöksen (ks. vastaavasti tuomio 2.10.2014, Strack v. komissio, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 88 ja 89 kohta; määräys 27.11.2012, Steinberg v. komissio, T-17/10, ei julkaistu, EU:T:2012:625, 101 kohta ja tuomio 26.4.2018, Espírito Santo Financial (Portugali) v. EKP, T-251/15, ei julkaistu, EU:T:2018:234, 34 kohta). Tästä nimenomaisesta päätöksestä voidaan siis nostaa kumoamiskanne SEUT 263 artiklan mukaisesti.
- 28 Jos implisiittisestä päätöksestä on nostettu kumoamiskanne, kantaja menettää oikeussuojan tarpeensa nimenomaisen päätöksen tekemisen vuoksi, ja katsotaan, että lausunnon antaminen kyseisestä kanteesta raukeaa (ks. vastaavasti tuomio 2.10.2014, Strack v. komissio, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, 88 ja 89 kohta; tuomio 10.12.2010, Ryanair v. komissio, T-494/08–T-500/08 ja T-509/08, EU:T:2010:511, 48 kohta; tuomio 2.7.2015, Typke v. komissio, T-214/13, EU:T:2015:448, 36 kohta ja tuomio 26.4.2018, Espírito Santo Financial (Portugali) v. EKP, T-251/15, ei julkaistu, EU:T:2018:234, 36 kohta). Kantaja voi myös mukauttaa vaatimuksiaan ja kanneperusteitaan SEUT 263 artiklan kuudennessa kohdassa tätä varten asetetun määräajan kuluessa (ks. vastaavasti tuomio 16.12.2011, Enviro Tech Europe ja Enviro Tech International v. komissio, T-291/04, EU:T:2011:760, 94 kohta). Jos nimenomainen päätös on tehty ennen implisiittisestä päätöksestä nostettua kanteen nostamista, tällaista sen jälkeen nostettua kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2010, Ryanair v. komissio, T-494/08–T-500/08 ja T-509/08, EU:T:2010:511, 47 kohta).

- 29 Komissio on tehnyt nyt käsiteltävässä asiassa nimenomaisen päätöksen, tosin valitettavasti jatkettun määräajan päättymisen jälkeen mutta ennen implisiittisestä päätöksestä nostettavan kanteen nostamisen määräajan päättymistä ja ennen siitä nostettua kanteen nostamista. Tekemällä tämän nimenomaisen päätöksen komissio peruutti implisiittisen päätöksen, ja päätös, josta voidaan nostaa kumoamiskanne nyt käsiteltävässä asiassa, on 22.7.2019 tehty nimenomainen päätös, jolla evättiin oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin ja joka on riidanalainen päätös.
- 30 Toiseksi on todettava, että – toisin kuin kantaja väittää – nimenomaisesta päätöksestä nostettavan kumoamiskanteen määräaika on laskettava SEUT 263 artiklan määräysten mukaisesti eikä sitä voida laskea siitä päivästä lähtien, jolloin implisiittinen hylkäyspäätös tehtiin. Kantaja väittää lisäksi virheellisesti, että 13.11.2012 annetun määräyksen ClientEarth ym. v. komissio (T-278/11, EU:T:2012:593) taustalla olleen asian tosiseikat olivat verrattavissa nyt käsiteltävän asian tosiseikkoihin. Kyseisessä asiassa kumoamiskanne, jonka kohteena oli 4.2.2011 tehty implisiittinen hylkäyspäätös, oli nostettu vasta 25.5.2011, minkä vuoksi se oli jätettävä tutkimatta liian myöhään nostettuna. Tästä määräyksestä ei näin ollen mitenkään ilmene, että nimenomaista päätöstä vastaan nostettu kanne olisi nostettava määräajassa, jota sovelletaan sitä edeltävän implisiittisen päätöksen kumoamista koskevaan kanteeseen.
- 31 Käsiteltävässä asiassa määräaika kanteen nostamiselle riidanalaisesta päätöksestä lasketaan 22.7.2019 kello 24 alkaen. Vaikka on totta, kuten kantaja väittää, että komissio ei voinut pidentää vastauksen antamiselle asetettua määräaikaan ensimmäisen pidennyksen päätyttyä, tämä seikka ei kuitenkaan voi tehdä riidanalaisesta päätöksestä lainvastaista sen kumoamisen oikeuttavalla tavalla, koska komissio vastasi tähän pyyntöön ennen kuin kantaja teki päätelmiä siitä, ettei vastausta ollut annettu määräajassa asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 28.6.2012, komissio v. Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, 89 kohta ja määräys 27.11.2012, Steinberg v. komissio, T-17/10, ei julkaistu, EU:T:2012:625, 102 kohta). Toisin kuin kantaja väittää, ei myöskään voida katsoa, ettei sillä ollut SEUT 263 artiklan kuudennen kohdan ja unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 58 ja 60 artiklan määräysten nojalla käytettävissään laillista määräaikaan kanteensa, joka oli nostettava 2.10.2019 mennessä – kyseinen päivä mukaan lukien – valmistelemiseksi.

B Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee oikeudellista virhettä ja ilmeistä arviointivirhettä sovellettaessa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa ja 3 kohdassa säädettyjä poikkeuksia

- 32 Kantajan mukaan komission oikeudellisia virheitä ja ilmeisiä arviointivirheitä on tutkittava perusoikeuskirjan 42 artiklassa vahvistetun asiakirjoihin tutustumista koskevan perusoikeuden valossa, joka vastaa tavoitetta vahvistaa hallintoelinten legitimitettiin päätöksentekotoiminnassa. Kaikkia poikkeuksia tästä oikeudesta tai sen rajoituksia on tulkittava suppeasti. Kantaja vetoaa niiden komission kannanottojen ristiriitaisuuteen, jotka koskevat valtioneuvoston takaisinperinnän tilannetta koskevien tietojen paljastamista.
- 33 Ensimmäinen kanneperuste jakautuu viiteen osaan. Ensimmäisessä osassa kantaja väittää, että tutustumispyyntö ei koskenut mitään tutkimusta koskevaa asiakirjaa tai tutkimukseen liittyvää asiakirja-aineistoa ja että se ei näin ollen vaikuta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettujen tutkintatoimien tarkoituksiin eikä saman asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun komission päätöksentekomenettelyyn. Toisessa osassa se väittää, että tutustumispyyntöä ei voitu hylätä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn tutkintatoimien tarkoitusten suojan eikä saman asetuksen 4 artiklan 3 kohdassa säädetyn komission päätöksentekomenettelyn suojan perusteella.

Kolmannessa osassa se väittää, että tutustumispyyntö ei koskenut sellaisia kaupallisia tietoja tai tietoja, joita olisi pitänyt suojata saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla. Neljännessä osassa se vetoaa siihen, että takaisinperintää koskevien tietojen ilmaisemista koskevat poikkeukset on riidanalaisessa päätöksessä pantu syrjivästi täytäntöön. Viidennessä osassa kantaja väittää, että ylivoimainen yleinen etu menee tietojen ilmaisemista koskevien poikkeuksien soveltamisen edelle.

- 34 Komissio kiistää kantajan väitteet.
- 35 Aluksi on todettava, että – toisin kuin kantaja väittää kirjelmässään – tutustumisoikeuden epääminen riidanalaisessa päätöksessä perustuu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen ja kolmanteen luetelmakohtaan eikä saman asetuksen 4 artiklan 3 kohtaan. Kantaja on sitä paitsi myöntänyt tämän suullisessa käsittelyssä, mikä on kirjattu istuntopöytäkirjaan. Näin ollen sen väitteet ovat merkityksettömiä siltä osin kuin ne koskevat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan väitettyä soveltamista, ja ne on hylättävä.
- 36 Tätä varten asetuksen N:o 1049/2001 1 artiklassa säädetään, että sillä pyritään myöntämään yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua Euroopan unionin toimielinten asiakirjoihin (ks. tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 Tältä osin on korostettava, että oikeuskäytännön mukaan komission hallinnollinen toiminta ei edellytä yhtä laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin kuin unionin jonkin toimielimen lainsäädäntötoiminta (ks. tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 91 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 7.9.2017, AlzChem v. komissio, T-451/15, ei julkaistu, EU:T:2017:588, 80 kohta).
- 38 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklasta, jossa säädetään tätä koskevasta poikkeusjärjestelmästä, ilmenee myös, että tähän tutustumisoikeuteen sovelletaan kuitenkin tiettyihin yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin syihin perustuvia rajoituksia. Koska näillä poikkeuksilla poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (ks. tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 52 ja 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Jos unionin toimielin, elin tai laitos, jolle on toimitettu pyyntö saada tutustua asiakirjaan, päättää hylätä pyynnön jonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyn poikkeuksen perusteella, sen on lähtökohtaisesti selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa tällä poikkeuksella suojattua etua, ja tällaisen vahingoittamisen riskin on oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä se saa olla täysin hypoteettinen (ks. tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 40 Tietyissä tapauksissa unionin tuomioistuin on todennut, että toimielin, elin tai laitos voi kuitenkin käyttää tältä osin perusteluina yleisiä olettamia, joita sovelletaan tiettyihin asiakirjaluokkiin, koska samankaltaiset yleisluonteiset toteamukset saattavat olla sovellettavissa luonteeltaan samanlaisia asiakirjoja koskeviin tiedonsaantipyyntöihin (ks. tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 41 Tällaisten olettamien tavoitteena on siten antaa kyseiselle unionin toimielimelle, elimelle tai laitokselle mahdollisuus todeta tällaisten yleisten toteamusten perusteella, että tietojen ilmaiseminen tietyistä asiakirjaluokista lähtökohtaisesti vahingoittaa sillä poikkeuksella suojattua etua, johon se vetoaa, eikä se ole velvollinen tutkimaan konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti kaikkia pyydettyjä asiakirjoja (ks. tuomio 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 42 Oikeuskäytännössä edellytetään, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa mainittuja poikkeuksia asiakirjojen sisällön ilmaisemisesta on tulkittava ja sovellettava suppeasti, koska niissä poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja tutustumisoikeus unionin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin (tuomio 21.7.2011, Ruotsi v. MyTravel ja komissio, C-506/08 P, EU:C:2011:496, 75 kohta ja tuomio 3.7.2014, neuvosto v. in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, 48 kohta), ja yleisen luottamuksellisuusolettaman tunnustaminen ja soveltaminen on samasta syystä myös käsitettävä suppeasti (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 81 kohta).
- 43 Oikeuskäytännön mukaan yleinen luottamuksellisuusolettama ei estä mahdollisuutta osoittaa, että tietty asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei kuulu mainitun olettamien alaan tai että olemassa on asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä lauseessa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa tiedon antamisen kyseisen asiakirjan sisällöstä (tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, 62 kohta ja tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 66 kohta).
- 44 Sitä, onko komissio soveltanut virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäistä ja kolmatta luetelmakohtaa, on tutkittava edellä mainittujen oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden valossa.
- 45 On muistutettava, että komissio ei ole tutkinut kutakin pyydettyä asiakirjaa konkreettisesti ja asiakirjakohtaisesti, vaan se on katsonut lähinnä, että niihin sovelletaan kahta yleistä luottamuksellisuusolettamaa, joita sovelletaan valtiontuen takaisinperintämenettelyn edistymistä koskeviin asiakirjoihin ja kyseisen tuen takaisinperintää koskevan komission päätöksen jälkeen takaisin perittyihin tukimääriin. Komission soveltamat olettamien perustuvat yhtäältä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintatoimien suojaa koskevaan poikkeukseen ja toisaalta saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädettyyn poikkeukseen, joka koskee kolmansien taloudellisten etujen suojaa.

1. Ensimmäinen ja toinen osa, jotka koskevat lähinnä sitä, että asiakirjoihin tutustumista koskevaa hakemusta ei voitu hylätä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn tutkintatoimien tarkoitusten suojan perusteella

- 46 Ensimmäisessä osassa kantaja väittää, ettei sen pyyntö koskenut mitään tutkintaan liittyvää asiakirjaa tai tutkintaa koskevaan asiakirja-aineistoon kuuluvaa asiakirjaa päätöksessä 2015/1826 tai tulevassa valtiontukia koskevassa päätöksessä todetun valtiontuen osalta. Se koski täsmällisiä asiatietoja, jotka liittyivät päätöksen 2015/1826 täytäntöönpanon edistymiseen ja näin ollen kyseisen päätöksen antamisen jälkeen kerättyihin tietoihin. Koska kantajan pyyntö ei koske Slovakian tasavallan esittämiä aineellisia väitteitä, sen hyväksymisen ei voitu katsoa loukkaavan jäsenvaltioiden tahtoa tehdä komission kanssa yhteistyötä komission suorittamien tutkimusten yhteydessä. Myöskään oikeuskäytännössä ei ole mitään perustaa sille, että komissio luokittelee kantajan pyynnön asian asiakirja-aineistoon kuuluvia asiakirjoja tai tutkimukseen liittyviä

- asiakirjoja koskevaksi. Sen pyyntö ei näin ollen vaikuttanut asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuna tutkinnan tarkoitukseen.
- 47 Toisessa osassa kantaja väittää ensinnäkin, että vaikka oletettaisiin, että sen pyyntö koski asiakirjoja tai tietoja, jotka muodollisesti kuuluivat merkitykselliseen asiakirja-aineistoon, johon riidanalainen päätös perustuu, komissio ei olisi voinut hylätä sitä vetoamalla asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyihin poikkeuksiin. Kantajan mukaan pyydettyihin asiakirjoihin tutustumisen ei voitu katsoa vahingoittavan jäsenvaltioiden tahtoa tehdä yhteistyötä komission kanssa, koska sen hakemus ei koskenut sellaisia tutkimuksia tai sisäisiä muistioita, jotka sisältäisivät komission arvioinnin tietystä asiasta tai tutkimuksesta.
- 48 Kantaja toteaa vastauksessaan, että komission mukaan pyydetty tiedot valtiontuen takaisinperinnän tilanteesta liittyvät muihin tutkimuksiin, erityisesti SEUT 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetun asetuksen (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9) 16 artiklassa säädettyyn takaisinperintämenettelyyn liittyvään tutkintaan ja SEUT 258 artiklaan perustuvaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevaan menettelyyn, viittaamalla analogisesti EU Pilot -menettelyyn. Komissio ei kuitenkaan ole viitannut kyseisiin menettelyihin 24.4.2019 päivätyssä kirjeessä eikä riidanalaisessa päätöksessä eikä maininnut Slovakian tasavaltaa vastaan tältä osin aloitetun menettelyn olemassaoloa. Se ei voi vastedes vedota uusiin tosiseikkoihin ja perusteisiin.
- 49 Toiseksi kantaja hylkää komission väitteen, jonka mukaan kyseessä olevan valtiontuen takaisinperinnän edistymistä koskevia pyydettyjä asiakirjoja ei voida toimittaa sillä perusteella, että ne sisältävät olennaisia tietoja. Määrälliset tiedot olisi voitu esittää luovuttamatta olennaisia tietoja esimerkiksi toimittamalla asiakirja, josta ilmenee, että tietty prosenttiosuus valtiontuesta oli peritty takaisin tai että mitään määrää ei ollut peritty takaisin. Komission käytäntönä on joka tapauksessa toimittaa olennaisia tietoja asetuksen N:o 1049/2001 nojalla esitettyihin asiakirjoihin tutustumista koskeviin pyyntöihin antamissaan vastauksissa.
- 50 Kolmanneksi kantaja väittää, että komissio ei voi tukeutua asetuksella N:o 1049/2001 vahvistetusta julkisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista koskevasta yleisestä periaatteesta tehtävien poikkeusten laajentavaan tulkintaan, kun sen oma käytäntö korostaa sitä, että perusteluita, joihin kantaja vetoaa, ei voida soveltaa asiakirjoihin tutustumista koskevaan hakemukseen. Se mainitsee esimerkkinä kuusi asiaa, joissa komissio on julkistanut ennen kilpailusääntöjen rikkomista koskevien menettelyjen aloittamista tietoja, jotka ovat verrattavissa niihin tietoihin, joita pyynnöllä pyrittiin saamaan.
- 51 Komissio kiistää kantajan väitteet.
- 52 On katsottava, että kantaja riitauttaa ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisessä ja toisessa osassa ensisijaisesti sen, että pyydetty asiakirjat kuuluvat tutkintavaiheeseen, erityisesti sen vuoksi, että valtiontukea koskeva tutkinta oli päätetty päätöksellä 2015/1826. Toiseksi se kiistää sen, että komissio voisi vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskevaan poikkeukseen.
- 53 Komissio epäsi riidanalaisessa päätöksessä oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin kahdella eri perusteella. Yhtäältä se katsoi, että pyydetty asiakirjat kuuluivat päätöksessä 2015/1826 todettua valtiontukea koskevaan asiakirja-aineistoon ja että ne kuuluivat näin ollen kyseistä

valtioneutua koskevan tutkinnan kattavan yleisen luottamuksellisuusolettaman piiriin. Se katsoi näin ollen, että kyseisiin asiakirjoihin voitiin soveltaa valtioneutien valvontamenettelyyn liittyvien hallinnollisten asiakirjojen luottamuksellisuutta koskevaa yleistä oletttamaa, sellaisena kuin se on tunnustettu 29.6.2010 annettussa tuomiossa komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 61 kohta) ja josta muistutetaan muun muassa 14.7.2016 annettussa tuomiossa Sea Handling v. komissio (C-271/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:557, 36–38 kohta), 13.3.2019 annettussa tuomiossa AlzChem v. komissio (C-666/17 P, ei julkaistu, EU:C:2019:196, 31 kohta) ja 19.9.2018 annettussa tuomiossa Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) v. komissio (T-39/17, ei julkaistu, EU:T:2018:560, 62 kohta).

- 54 Toisaalta komissio totesi lähinnä, että takaisinperintämenettely saattoi johtaa suoraan jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamiseen SEUT 108 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan nojalla, ja katsoi, että komission kyseistä tukea koskevan päätöksen täytäntöönpanovaihetta oli pidettävä SEUT 258 artiklassa määrätyn menettelyn kaltaisena oikeudenkäyntiä edeltävänä menettelyinä. Muistutettuaan, että unionin tuomioistuin oli tunnustanut sellaisen yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolon, jota sovelletaan jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvän tutkinnan yhteydessä koottuihin asiakirjoihin, se katsoi, että päätelyä, jota on noudatettu tällaisen oletttaman tunnustamisen yhteydessä, voidaan soveltaa soveltuvin osin pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisesta kieltäytymiseksi. Se katsoi näin ollen, että näihin asiakirjoihin sovellettiin analogisesti SEUT 258 artiklassa tarkoitettua jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen liittyviä asiakirjoja koskevaa yleistä luottamuksellisuusolettamaa, sellaisena kuin se on tunnustettu 14.11.2013 annettussa tuomiossa LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 65 kohta) ja josta on muistutettu muun muassa tuomiossa 23.1.2017, Justice & Environment v. komissio (T-727/15, ei julkaistu, EU:T:2017:18, 46 kohta) ja tuomiossa 5.12.2018, Campbell v. komissio (T-312/17, ei julkaistu, EU:T:2018:876, 29 kohta).
- 55 Näin ollen on ratkaistava, onko komissio tehnyt oikeudellisen virheen päätöksessään, että päätöksen, jossa määrätään valtioneutien takaisinperimisestä, täytäntöönpanon valvontamenettelyyn liittyvät asiakirjat kuuluivat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaisen yleisen luottamuksellisuusolettaman piiriin, ja jos tällainen oletttama on olemassa tai jos se on tunnustettava, saattoiko komissio soveltaa sitä käsiteltävässä asiassa tekemättä arviointivirhetä.

a) Yleisen luottamuksellisuusolettaman olemassaolo

- 56 On todettava, että oikeuskäytännön (ks. edellä 53 kohta) mukaan yleinen luottamuksellisuusolettama, joka koskee valtioneutien valvontamenettelyyn liittyvän hallinnollisen asiakirja-aineiston sisältämiä asiakirjoja, kattaa nimenomaisesti komission päätökseen, jossa todetaan muun muassa valtioneutien olemassaolo ja määrätään se perittäväksi takaisin, liittyvät asiakirjat. Unionin tuomioistuimilla ei sitä vastoin ole tähän mennessä ollut tilaisuutta lausua tapauksesta, jossa kyseinen jäsenvaltio on evännyt oikeuden tutustua tällaisen komission päätöksen täytäntöönpanovaiheeseen liittyviin asiakirjoihin.
- 57 Vaikka yleisen luottamuksellisuusolettaman tunnustaminen edellä 53 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä koskee hallintomenettelyn asiakirja-aineistoa SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla aloitetussa valvontamenettelyssä, se koskee varmuudella ainoastaan hallinnolliseen menettelyyn, jonka päätteeksi komissio tekee päätöksen, jossa se toteaa muun muassa valtioneutien olemassaolon ja määrää sen takaisinperinnästä, liittyviä asiakirjoja.

- 58 Sellaisen päätöksen, jossa komissio määrää valtiontuen takaisinperimisestä, täytäntöönpanovaiheeseen liittyvät asiakirjat voivat tosin muodollisesti kuulua samaan asiakirja-aineistoon kuin sen komission suorittaman tutkinnan asiakirjat, joiden johdosta se on tehnyt kyseisen päätöksen, kuten kantaja myöntää. Kaikki asiakirjat liittyvät nimittäin samaan kansalliseen toimenpiteeseen tai samoihin kansallisiin toimenpiteisiin. Kuten edellä 42 kohdassa on muistutettu, asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyjä tietojen ilmaisemista koskevia poikkeuksia on kuitenkin tulkittava ja sovellettava suppeasti, koska niillä poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin. Näin ollen ei voida katsoa, kuten kantaja väittää, että valtiontukien valvontaa koskeva yleinen luottamuksellisuusolettama, sellaisena kuin se on tunnustettu oikeuskäytännössä (ks. edellä 53 kohta), kattaa väistämättä asiakirjat, jotka koskevat komission päätöksen täytäntöönpanovaihetta, koska ne kuuluvat samaan hallinnolliseen asiakirja-aineistoon.
- 59 Näin ollen on tutkittava, voivatko vaiheeseen, jossa kyseinen jäsenvaltio panee täytäntöön komission päätöksen, liittyvät asiakirjat kuulua myös joko oikeuskäytännössä tunnustetun, valtiontukien valvontaa koskevan yleisen luottamuksellisuusolettaman, jonka katsottaisiin kattavan myös nämä asiakirjat, tai jonkin muun yleisen luottamuksellisuusolettaman piiriin.
- 60 Tästä on todettava, että unionin tuomioistuimet ovat vahvistaneet yleisen luottamuksellisuusolettaman tunnustamiselle useita arviointiperusteita, jotka liittyvät asianomaisiin asiakirjoihin ja kyseisellä poikkeuksella suojatun edun vahingoittamiseen.

1) Kyseessä olevat asiakirjat

- 61 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että jotta yleistä luottamuksellisuusolettamaa voitaisiin soveltaa pätevästi henkilöön, joka pyytää asetuksen N:o 1049/2001 nojalla saada tutustua asiakirjoihin, on tarpeen, että kyseiset asiakirjat kuuluvat samaan asiakirjojen luokkaan tai ovat luonteeltaan samanlaiset (tuomio 5.2.2018, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, 25 kohta; ks. vastaavasti myös tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto, C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 50 kohta ja tuomio 17.10.2013, neuvosto v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, 72 kohta).
- 62 Kaikissa asioissa, jotka ovat johtaneet tällaisten olettamien soveltamista merkitsevien ratkaisujen antamiseen, kyseinen tutustumisoikeuden epäminen koski sellaisten asiakirjojen kokonaisuutta, jotka on selvästi rajattu, koska ne kuuluvat meneillään olevaan hallinnolliseen menettelyyn tai tuomioistuinmenettelyyn liittyvään asiakirja-aineistoon (tuomio 5.2.2018, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, 28 kohta; ks. vastaavasti myös tuomio 28.6.2012, komissio v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 128 kohta; tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 49 ja 50 kohta ja tuomio 27.2.2014, komissio v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 69 ja 70 kohta).
- 63 Tältä osin on todettava, että unionin tuomioistuin on tosin katsonut, että kaikki hallinnollisen asiakirja-aineiston asiakirjat, jotka liittyvät valtiontukien valvontamenettelyyn, ovat yksi luokka (ks. vastaavasti tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 64 kohta). Kuten edellä 56 kohdassa on todettu, unionin tuomioistuimet eivät kuitenkaan ole joutuneet lausumaan siitä, kuuluvatko sen päätöksen tekemiseen, jolla komissio totesi valtiontuen olemassaolon ja sen takaisinperimisen, johtaneet asiakirjat ja asiakirjat, jotka

liittyvät kyseisen päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettelyyn, samaan asiakirjojen luokkaan. On kuitenkin katsottava, että vaikka ne voivatkin kuulua samaan komission asiakirja-aineistoon, ne kuuluvat suppeassa merkityksessä kahteen eri asiakirjojen luokkaan.

64 Sitä vastoin ei voida kiistää sitä, että sellaisen komission päätöksen, jossa määrätään valtiontuen takaisinperimisestä, täytäntöönpanon valvontamenettelyyn liittyvät asiakirjat muodostavat yhden ainoan luokan, koska ne on selvästi rajattu sen vuoksi, että ne kuuluvat asiakirja-aineistoon, joka liittyy kyseisen päätöksen tekemiseen johtaneen hallinnollisen menettelyn jälkeiseen hallinnolliseen menettelyyn.

2) Perusteluna esitetyllä poikkeuksella suojatun edun vahingoittaminen

65 Oikeuskäytännön mukaan yleisten luottamuksellisuusolettamien soveltaminen perustuu siihen, että on pakko turvata kyseisten menettelyjen moitteeton toiminta ja se, etteivät niiden tavoitteet vaarannu. Siksi tällaisen oletaman hyväksyminen voi perustua siihen, että oikeus tutustua tiettyjen menettelyjen asiakirjoihin on ristiriidassa näiden menettelyjen asianmukaisen kulun kanssa, ja siihen, että siitä voi aiheutua vahinkoa näille menettelyille, sillä yleisten luottamuksellisuusolettamien avulla voidaan varmistaa menettelyn kulun eheys rajoittamalla kolmansien osapuolten mahdollisuutta puuttua siihen (tuomio 7.9.2017, AlzChem v. komissio, T-451/15, ei julkaistu, EU:T:2017:588, 21 kohta ja tuomio 5.2.2018, MSD Animal Health Innovation ja Intervet international v. EMA, T-729/15, EU:T:2018:67, 26 kohta).

66 Yleisen luottamuksellisuusolettaman tunnustaminen uuden asiakirjaluokan osalta edellyttää näin ollen, että on etukäteen osoitettu tähän luokkaan kuuluvien kaltaisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen voivan kohtuullisesti ennakoitavissa olevalla tavalla tosiasiallisesti vahingoittaa kyseisellä poikkeuksella suojattavaa etua (tuomio 28.5.2020, Campbell v. komissio, T-701/18, EU:T:2020:224, 39 kohta).

67 Tässä yhteydessä on aluksi määritettävä, kuuluvatko komission päätöksen, jossa määrätään valtiontuen takaisinperimisestä, täytäntöönpanon valvontamenettelyyn liittyvät asiakirjat tutkintavaiheeseen, minkä kantaja kiistää. Tämän jälkeen on tarvittaessa arvioitava, oikeuttavatko tällaisen tutkimuksen erityispiirteet sen, että kyseiset asiakirjat kattava yleinen luottamuksellisuusolettama voidaan tunnustaa.

i) Tutkinnan olemassaolo

68 On muistutettava, että vaikka asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetään, että toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi muun muassa tutkintatoimien tarkoitusten suojaa, asetuksessa ei ole määritelty tässä säädöksessä tarkoitettua tutkintatoimien käsitettä.

69 Oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa käytetty tutkinnan käsite on unionin oikeuden itsenäinen käsite, jota on tulkittava ottaen huomioon muun muassa sen tavanomainen merkitys sekä asiayhteys. Tutkintatoimien käsite kuuluu siihen yleiseen oikeussääntöön tehtävän poikkeuksen piiriin, jonka mukaan kaikki asiakirjat on saatettava yleisön saataviin, joten sitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotus Ranska v. Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:280, 101 kohta).

- 70 Ilman, että on tarpeen antaa tyhjentävä määritelmä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetuille tutkintatoimille, on katsottava, että tällaisia toimia ovat komission jäsenneily ja muodollinen menettely, jonka tarkoituksena on tietojen kerääminen ja analysointi, jotta kyseinen toimielin voisi muodostaa kannan EU- ja EUT-sopimuksissa määrättyjä tehtäviään suorittaessaan. Kyseisen menettelyn tarkoituksena ei välttämättä ole havaita rikkomista tai sääntöjenvastaisuutta tai aloittaa rikkomusmenettelyä niiden johdosta. Tutkinnan käsite voi kattaa myös komission toiminnan, jonka tarkoituksena on määrittää tosiseikasto tietyn tilanteen arvioimiseksi (tuomio 7.9.2017, Ranska v. Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, 46 ja 47 kohta).
- 71 Kuten komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä valtioneuvostonmenettelyjen osalta, tutkinnan käsitteen tarkoituksena ei ole suojata yksinomaan tiettyihin yrityksiin kohdistuvien tutkintatoimien tarkoituksia (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) v. komissio, T-39/17, ei julkaistu, EU:T:2018:560, 70 kohta).
- 72 On todettava, kuten komissio väittää, että se kerää ja arvioi päätöksen, jossa määrätään valtioneuvoston takaisinperimisestä, täytäntöönpanon valvontamenettelyn yhteydessä asianomaisen jäsenvaltion toimittamat tiedot erityisesti sen määrittämiseksi, onko jäsenvaltio toteuttanut kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin kokonaisuudessaan ja päättääkseen tarvittaessa asian saattamisesta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla.
- 73 Tästä seuraa, että edellä 70 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti tällaisia toimia ovat komission jäsenneily ja muodollinen menettely, jonka tarkoituksena on tietojen kerääminen ja analysointi, jotta kyseinen toimielin voisi muodostaa kannan tehtäviään suorittaessaan.
- 74 Lisäksi on huomattava, että komission päätöksen, jossa määrätään valtioneuvoston takaisinperimisestä, täytäntöönpanon valvontamenettelyn osalta asetuksen 2015/1589 28 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jos asianomainen jäsenvaltio ei, erityisesti tämän asetuksen 16 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa, noudata ehdollisia tai kielteisiä päätöksiä, komissio voi SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti saattaa asian suoraan – – unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi”.
- 75 On todettava, että – toisin kuin SEUT 258 artiklassa – SEUT 108 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa ei määrätä oikeudenkäyntiä edeltävästä vaiheesta. Kuten komissio väittää, sen päätöksen, jossa vaaditaan valtioneuvoston takaisinperimistä, täytäntöönpanon valvontavaiheen on katsottava olevan verrattavissa SEUT 258 artiklassa määrätyn menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen, joka vastaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuja tutkintatoimia. Kuten julkisasiamies Wathelet totesi olennaisilta osin ratkaisuehdotuksessaan Ranska v. Schlyter (C-331/15 P, EU:C:2017:280, 99 kohta), asetuksessa N:o 1049/2001 tarkoitettu tutkintatoimien käsite kattaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, kuten ilmenee 14.11.2013 annetusta tuomiosta LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 70 kohta), ja tutkimukset, jotka voivat johtaa menettelyn aloittamiseen (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 62 ja 65 kohta).

- 76 Edellä esitetystä seuraa, että – kuten komissio väittää, mutta kantajan esittämästä poiketen – valtiontuen takaisinperimistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettely vastaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa, sellaisena kuin se on määritelty oikeuskäytännössä, tarkoitettuja komission toteuttamia tutkintatoimia.
- 77 Tätä päätelmää ei voida kyseenalaistaa kantajan väitteellä, jonka mukaan asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden periaate ja asetus N:o 1049/2001 menettäisivät merkityksensä, jos 14.11.2013 annetussa tuomiossa LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738) esitettyä perustelua sovellettaisiin asiakirjoihin, joita komissio voisi mahdollisesti käyttää tulevissa rikkomismenettelyissä. Kantajan mukaan lähes kaikkien komission missä tahansa asiayhteydessä keräämien asiakirjojen sisältämät tiedot voidaan nimittäin jättää luovuttamatta, koska kaikkia asiakirjoja voidaan käyttää menettelyissä, jotka voivat vaikuttaa komission suorittamiin mahdollisiin tutkimuksiin, riippumatta olosuhteista, joissa ne on koottu. Tästä on riittävää todeta, että kyse ei ole mahdollisista tutkimuksista vaan täsmällisestä hallinnollisesta menettelystä, jonka lähtökohtana on komission päätös, jossa määritellään sen tekemiseen liittyvien tutkintatoimien tarkoitukset, jotta komissio tekisi uuden päätöksen asian saattamisesta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla.
- 78 Vaikka ei voidakaan kiistää sitä, että valtiontukea koskevan päätöksen tekemisvaiheen ja kyseisen päätöksen täytäntöönpanon valvontaa koskevan vaiheen välillä on yhteys, koska jälkimmäinen vaihe on seurausta ensimmäisestä, ei voida katsoa, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltamisen kannalta näiden kahden vaiheen välillä olisi menettelyllistä jatkuvuutta. On nimittäin todettava, että tutkintatoimet kunkin vaiheen aikana poikkeavat toisistaan sen osalta, mikä on niiden käynnistämisen syy ja tarkoitus. Tätä seikkaa koskevat komission perustelut on siten hylättävä.

ii) Tutkintatoimien tarkoitusten suojan vahingoittaminen

- 79 Oikeuskäytännön mukaan sen perustelemiseksi, että toimielin päättää olla antamatta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, ei lähtökohtaisesti riitä, että tämä asiakirja kuuluu jonkin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa mainitun toiminnan alaan. Unionin asianomaisen toimielimen, elimen tai laitoksen on myös selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan tässä säännöksessä säädetyllä poikkeuksella (tuomio 28.6.2012, komissio v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 116 kohta; tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 44 kohta ja tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 68 kohta).
- 80 Tässä yhteydessä on muistutettava, että valtiontuen takaisinperimistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon valvontavaiheen on katsottava olevan rinnastettavissa SEUT 258 artiklassa määrätyn menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen (ks. edellä 75 kohta).
- 81 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voidaan olettaa, että tiedon antaminen jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevaan menettelyyn liittyvien asiakirjojen sisällöstä oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa voi muuttaa tämän menettelyn luonnetta sekä kulkua ja että näin ollen tiedon antaminen tästä sisällöstä vahingoittaa lähtökohtaisesti tutkintatoimien tarkoitusten suojaa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa

luetelmakohdassa tarkoitettulla tavalla (tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 65 kohta ja tuomio 11.5.2017, Ruotsi v. komissio, C-562/14 P, EU:C:2017:356, 40 kohta).

- 82 Katsottiin nimittäin, että valvonta, jota komission oli harjoitettava jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevassa menettelyssä, kuului hallinnolliseen toimintaan, jonka puitteissa sillä on laaja harkintavalta ja se käy kahdenvälisiä neuvotteluja kyseisten jäsenvaltioiden kanssa. Sitä vastoin muilla osapuolilla kuin kyseisillä jäsenvaltioilla ei ollut erityisiä menettelyllisiä takeita, joiden noudattaminen olisi voitu saattaa tehokkaan tuomioistuINVALVONNAN kohteeksi (ks. tuomio 13.9.2013, ClientEarth v. komissio, T-111/11, EU:T:2013:482, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 83 Oikeuskäytännön mukaan komissiolla on näin ollen oikeus säilyttää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevaan menettelyyn liittyvässä tutkinnassa koottujen sellaisten asiakirjojen luottamuksellisuus, joiden sisällön ilmaiseminen voisi vahingoittaa luottamuksen ilmapiiriä, jonka on vallittava komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä, jotta mahdollisesti todettuihin unionin oikeuden rikkomisiin voidaan löytää yhteisymmärrykseen perustuva ratkaisu (tuomio 13.9.2013, ClientEarth v. komissio, T-111/11, EU:T:2013:482, 60 kohta).
- 84 Valtiontuen takaisinperimistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettelyn osalta on otettava huomioon, että koska tämä menettely käydään komission ja asianomaisen jäsenvaltion välillä, se on kahdenvälinen. Tässä menettelyssä muilla asianomaisilla osapuolilla kuin kyseisellä jäsenvaltiolla ei ole oikeutta tutustua komission hallintomenettelyn asiakirja-aineistossa oleviin asiakirjoihin, eikä niille ole varattu mitään erityistä tehtävää.
- 85 Jos muut asianomaiset osapuolet kuin kyseessä oleva jäsenvaltio voisivat asetuksen N:o 1049/2001 perusteella saada oikeuden tutustua komission hallinnollisen asiakirja-aineiston asiakirjoihin, jotka liittyvät valtiontuen takaisinperimistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettelyyn, tällainen tietojen ilmaiseminen voisi näin ollen muuttaa tällaisen kahdenvälisen menettelyn luonnetta ja kulkua mahdollistamalla sen, että kolmannet voivat ottaa kantaa asianomaisen jäsenvaltion toimittamiin tietoihin ja mahdollisesti siten vahingoittaa tutkintatoimien tarkoitusten suojaa.
- 86 Valtiontuen takaisinperintämenettelyssä on nimittäin välttämätöntä, että komissio ja tuen myöntämisestä vastuussa oleva jäsenvaltio tekevät vilpittömästä yhteistyöstä ja että niiden välillä vallitsee keskinäinen luottamus, jotta eri osapuolet voivat esittää kantansa vapaasti. Vaikka kyseisen jäsenvaltion on pantava komission päätös täytäntöön ja vaikka komission on valvottava päätöksensä täytäntöönpanoa, takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpano edellyttää komission ja asianomaisen jäsenvaltion viranomaisien välistä kirjeenvaihtoa muun muassa silloin, kun jäsenvaltiolla on vaikeuksia takaisinperinnässä.
- 87 Komission ja asianomaisen jäsenvaltion kahdenvälisen vuoropuhelun avulla voidaan kuitenkin varmistaa, että jäsenvaltio tekee vilpittömästä yhteistyöstä, huolehtien samalla siitä, että komissio panee päätöksensä täytäntöön asianmukaisesti ja mahdollisimman pian. Kuten komissio esittää, valtiontuen takaisinperimistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettelyyn liittyvien asiakirjojen sisällön ilmaiseminen vaarantaisi tämän menettelyn seurannan ja jäsenvaltioiden tahdon antaa yksityiskohtaisia selityksiä erityisesti takaisinperinnän edistymisestä ja vaikeuksista, joita siinä on kohdattu. Komission voisi siten olla vielä vaikeampaa saada tällaisia tietoja ja tarvittaessa aloittaa neuvottelumenettely sekä saada kyseisen jäsenvaltion kanssa aikaan sovinto, jolla väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, joka muodostuu

komission päätöksen täytäntöönpanon laiminlyönnistä, lopetetaan, jotta unionin oikeutta noudatettaisiin ja asian saattaminen tuomioistuimeen SEUT 108 artiklan 2 kohdan nojalla vältettäisiin (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 63 kohta).

- 88 Näin ollen samoista edellä 81 ja 83 kohdassa mieleen palautetuista syistä kuin ne, joihin on vedottu jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ja erityisesti oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn yhteydessä, ja kun otetaan huomioon kyseessä olevan jäsenvaltion erityinen asema sellaisen päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettelyssä, jossa määrätään valtiontuen takaisinperimisestä, on myönnettävä, että tähän menettelyyn liittyvien asiakirjojen luovuttaminen lähtökohtaisesti vaarantaisi komission ja kyseisen jäsenvaltion välisen vuoropuhelun ja näin ollen niiden välisen yhteistyön.
- 89 Edellä esitetystä seuraa, että kun otetaan huomioon asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetun poikkeuksen soveltaminen, valtiontuen takaisinperimistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettelyyn liittyvät asiakirjat kuuluvat komission hallinnollisen asiakirja-aineiston osaan, joka koskee kyseessä olevaa kansallista toimenpidettä tai kyseessä olevia kansallisia toimenpiteitä ja joka on erotettava toimenpiteen tai toimenpiteiden valtiontueksi luokittelun vaihetta koskevasta asiakirja-aineiston osasta (ks. edellä 63 kohta). Samoin valtiontukea koskevan päätöksen tekemistä edeltävä tutkintavaihe on erotettava kyseisen päätöksen täytäntöönpanon valvontaa koskevasta vaiheesta (ks. edellä 78 kohta). Näin ollen on komission riidanalaisessa päätöksessä esittämästä poiketen katsottava, että valtiontukien takaisinperimistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettelyyn liittyvät asiakirjat eivät kuulu valtiontukien valvontamenettelyyn liittyviä asiakirjoja koskevan yleisen luottamuksellisuusolettaman piiriin, sellaisena kuin se on tunnustettu oikeuskäytännössä (ks. edellä 53 kohta).
- 90 Syyt, jotka ovat johtaneet asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan nojalla sellaisen yleisen oletettaman tunnustamiseen, jota sovelletaan mahdollista jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvän tutkinnan yhteydessä koottuihin asiakirjoihin, oikeuttavat sen, että saman säännöksen nojalla tunnustetaan yleinen oletttama, jota sovelletaan valtiontuen takaisinperimistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettelyyn liittyviin asiakirjoihin (ks. edellä 88 kohta).
- 91 Näin ollen on katsottava, että komissio ei tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että päätöksen, jossa määrätään valtiontuen takaisinperimisestä, täytäntöönpanon valvontamenettelyyn liittyvät asiakirjat kuuluivat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaisen yleisen luottamuksellisuusolettaman piiriin.
- 92 Näin ollen on tutkittava, onko komissio tehnyt arviointivirheen soveltaessaan käsiteltävässä asiassa edellä 91 kohdassa mainittua yleistä luottamuksellisuusolettamaa.

b) Yleisen luottamuksellisuusolettaman soveltaminen pyydettyihin asiakirjoihin

- 93 Komissio on riidanalaisessa päätöksessä todennut muun muassa, että se, ettei kyseinen jäsenvaltio ollut noudattanut päätöstä, jolla komissio määräsi tuen perittäväksi takaisin, voi johtaa jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamiseen, kuten kantaja myöntää. Se katsoi näin ollen, että jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyvän tutkinnan yhteydessä koottuihin asiakirjoihin sovellettavan yleisen

- luottamuksellisuusolettaman olemassaolon tunnustamisen osalta noudatettua päättelyä voitiin soveltaa soveltuvin osin nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisesta kieltäytymiseksi.
- 94 Tältä osin on todettava, että vaikka pitääkin paikkansa, että – kuten kantaja väittää – komissio ei ole riidanalaisessa päätöksessä viitannut asetuksen 2015/1589 16 artiklassa tarkoitettuun valtioneuvoston takaisinperintämenettelyyn, kyseiseen menettelyyn viitataan kuitenkin riittävän selvästi, eikä sillä, ettei komissio ole maininnut kyseistä säännöstä, ole näin ollen merkitystä.
- 95 Kuten edellä 4 kohdassa on todettu, kantaja on lisäksi pyytänyt saada tutustua komission merkityksellisiin asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoja takaisinperinnän edistymisestä ja Slovakian tasavallan päätöksen 2015/1826 johdosta takaisin perimän valtioneuvoston määrästä.
- 96 Näin ollen on todettava, että komissio ei tehnyt arviointivirhettä katsoessaan, että pyydettyjä asiakirjoja koski yleinen luottamuksellisuusolettama, joka perustuu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintatoimien tarkoitusten suojaan koskevaan poikkeukseen, jota sovelletaan valtioneuvoston takaisinperimistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettelyyn liittyviin asiakirjoihin (ks. edellä 91 kohta).
- 97 Tätä toteamusta ei voida kyseenalaistaa kantajan väitteillä.
- 98 Ensinnäkään kantajan mukaan sen pyydettyihin asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen hyväksyminen ei voi loukata Slovakian tasavallan tahtoa tehdä yhteistyötä komission kanssa komission suorittaman tutkinnan yhteydessä. Vaikka se väittää paikkansapitävästi, että sen pyyntö ei koske kyseisen valtion esittämiä aineellisia väitteitä, tämä pätee vain siltä osin kuin nämä väitteet koskevat päätöksessä 2015/1826 tutkittujen kansallisten toimenpiteiden luokittelua. Sen pyyntö voi sitä vastoin koskea kyseisen valtion aineellisia väitteitä, jotka liittyvät mainitun päätöksen täytäntöönpanoon.
- 99 Toiseksi kantaja väittää, että vaikka riidanalaisessa päätöksessä viitataan useisiin aiempiin tapauksiin, yhtäkään niistä ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa. Sen mukaan tuomio 11.12.2001, *Petrie ym. v. komissio* (T-191/99, EU:T:2001:284), määräys 13.11.2012, *ClientEarth ym. v. komissio* (T-278/11, EU:T:2012:593) ja tuomio 19.9.2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) v. komissio* (T-39/17, ei julkaistu, EU:T:2018:560) koskivat pyyntöjä saada tutustua asiakirjoihin, jotka koskivat komission unionin oikeuden mahdollisesta rikkomisesta laatimia keskeisiä asiakirjoja, eivätkä valtioneuvoston takaisinperinnän edistymistä koskevia erityisiä tietoja.
- 100 Tältä osin on todettava, että komissio lainasi edellä 99 kohdassa mainittua kolmatta tuomiota tukeakseen väitettään, jonka mukaan toimet, joihin se ryhtyi pantaessa täytäntöön valtioneuvoston sääntöjenvastaisuuden toteavaa päätöstä, olivat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuja tutkintatoimia. Sama koskee 7.9.2017 annettua tuomiota *Ranska v. Schlyter* (C-331/15 P, EU:C:2017:639), johon kantajan oli tarkoitus viitata kirjelmässään, kuten se täsmänsi istunnossa, vaikka se oli virheellisesti maininnut tuomion *Ranska v. komissio*. Lopuksi komissio on viitannut kahteen ensimmäiseen edellä 99 kohdassa mainituista tuomioista tukeakseen väitettään, jonka mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn mahdollisesti johtavia tutkimuksia koskevat asiakirjat kattavan yleisen

luottamuksellisuusolettaman olemassaoloa koskevaa päättelyä voitiin soveltaa soveltuvin osin käsiteltävässä asiassa kyseessä olevien kaltaisiin asiakirjoihin. Näihin komission perusteluihin ei katsottu liittyvän oikeudellisia virheitä.

- 101 Kolmanneksi kantaja väittää, että vaikka 14.11.2013 annetussa tuomiossa LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738) esitetyn mukaisesti myönnettäisiin, että jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn liittyviin tietoihin voidaan soveltaa tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskevaa poikkeusta, sillä ei ole tietoa mistään Slovakian tasavaltaa vastaan päätöksen 2015/1826 jälkeen aloitetusta kilpailusääntöjen rikkomista koskevasta menettelystä. Tältä osin on todettava, että siltä osin kuin kyseinen valtio on velvollinen perimään kyseessä olevan valtiontuen takaisin päätöksen 2015/1826 nojalla ja komissio voi SEUT 108 artiklan 2 kohdan mukaan saattaa asian suoraan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos takaisinperintävelvollisuutta ei noudateta, ei ole mitään tarvetta ”aloittaa” kyseistä valtiota vastaan SEUT 108 artiklan 2 kohdan tai SEUT 258 artiklan mukaista uutta menettelyä. Lisäksi toisin kuin kantaja väittää, komissio ei myöskään mainitse kirjelmässään Slovakian tasavaltaa vastaan aloitettua jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä päätöksen 2015/1826 täytäntöönpanon osalta.
- 102 Neljänneksi kantaja väittää, että komissio ei voi tukeutua asetuksella N:o 1049/2001 vahvistetusta julkisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista koskevasta yleisestä periaatteesta tehtävien poikkeusten laajentavaan tulkintaan, kun sen oma käytäntö korostaa, että perusteluja, joihin kantaja vetoaa, ei voida soveltaa asiakirjoihin tutustumista koskevaan hakemukseen. Se mainitsee esimerkkinä kuusi asiaa, joissa komissio on julkaissut ennen kilpailusääntöjen rikkomista koskevien menettelyjen aloittamista tietoja, jotka ovat verrattavissa sen pyytämiin tietoihin, sisältäviä lehdistötiedotteita. Komissio on näissä tiedonannoissa ja kesäkuussa 2015 päivätyssä kirjeessään, jolla AlzChem Trostberg AG:lle ilmoitettiin siitä, miten kolmannet osapuolet ovat edistyneet joidenkin kartelleihin liittyvien sakkojen perimisessä, osoittanut siten, että määrällisiä tietoja oli mahdollista esittää paljastamatta olennaisia tietoja. Nyt esillä olevassa asiassa komissio olisi siten voinut tyytyä paljastamaan ainoastaan kyseisen valtiontuen takaisinperinnän tilannetta koskevat määrälliset tiedot.
- 103 Tältä osin on yhtäältä todettava, että komissio päätti kantajan mainitsemissa kuudessa asiassa julkaista lehdistötiedotteissa tietyt tiedot, kuten päätöksensä nostaa unionin tuomioistuimessa kanne kutakin kyseessä olevaa kuutta jäsenvaltiota vastaan. Kuten komissio väittää, tällaisten tiedotteiden julkaiseminen ei kuitenkaan vaaranna yleisen luottamuksellisuusolettaman sovellettavuutta päätöksen 2015/1826 täytäntöönpanovaihetta koskeviin asiakirjoihin (ks. vastaavasti tuomio 5.12.2018, Campbell v. komissio, T-312/17, ei julkaistu, EU:T:2018:876, 38 kohta). Kuten komissio toteaa, näin on sitäkin suuremmalla syyllä, kun se ei ole vielä päättänyt nostaa kannetta unionin tuomioistuimessa.
- 104 Toisaalta on hylättävä kantajan väitteet siltä osin kuin ne voidaan tulkita pyynnöksi saada tutustua kyseessä olevien asiakirjojen osiin siten, että sillä olisi oikeus tutustua ainoastaan tiettyihin tietoihin. Asiakirjan ja tiedon käsitteet on nimittäin eroteltava toisistaan. Yleisön oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin koskee vain asiakirjoja eikä tietoja, jotka on käsiteltävä yleisemmin, eikä se merkitse toimielinten velvollisuutta vastata kaikkiin yksityisen oikeussubjektin esittämiin tietojensaantipyynnöihin (tuomio 25.4.2007, WWF European Policy Programme v. neuvosto, T-264/04, EU:T:2007:114, 76 kohta).

- 105 Lisäksi siltä osin kuin kantaja väittää, että komissio olisi voinut toimittaa sille asiakirjan, josta ilmenee, että tietty prosenttiosuus sääntöjenvastaisesta ja yhteismarkkinoille soveltumattomasta valtiontuesta oli peritty takaisin, tämä merkitsisi olennaisen tiedon antamista sille, toisin kuin se antaa ymmärtää. Siltä osin kuin on kyse oikeudesta tutustua asiakirjoihin, joihin sovelletaan yleistä luottamuksellisuusolettamaa, kuten pyydettyihin asiakirjoihin, mainittu olettaja merkitsee joka tapauksessa sitä, että velvollisuus antaa tietoja asiakirjojen sisällöstä kokonaisuudessaan tai osittain ei koske sen soveltamisalaan kuuluvia asiakirjoja (ks. vastaavasti tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 68 kohta ja tuomio 7.9.2017, AlzChem v. komissio, T-451/15, ei julkaistu, EU:T:2017:588, 93 ja 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 106 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen ja toinen osa on hylättävä.

2. Neljäs osa, joka koskee takaisinperintää koskevien tietojen ilmaisemista koskevien poikkeuksien syrjivää soveltamista

- 107 Kantaja väittää, että komissio on riidanalaisessa päätöksessään vastoin perusoikeuskirjan 20 artiklaa soveltanut syrjivästi poikkeuksia valtiontuen takaisinperintään liittyvien tietojen ilmaisemisesta. Ensinnäkin se väittää komission julkistaneen kuudessa valtiontukiasiassa tietoja määristä, joita ei ollut peritty takaisin, ennen jäsenyysoikeuksien noudattamista jättämistä koskevan menettelyn aloittamista kyseisiä jäsenvaltioita vastaan, kun sen taustalla olevaa valtiontukea koskevaa päätöstä koskevat tuomioistuimen menettelyt olivat vireillä. Käynnissä olevien tutkintatoimien tai taloudellisten etujen suojaamista koskeva väitetty etu ei siis olisi estänyt komissiota paljastamasta yksilöityjen tai yksilöitävissä olevien tuensaajien nimiä.
- 108 Toiseksi kantaja vetoaa vastauskirjelmässään siihen, että komissio on paljastanut määrällisiä ja olennaisia tietoja sakkojen perinnästä kartellien alalla, kun jotkin niistä päätöksistä, joissa ne määrättiin, olivat unionin tuomioistuimissa vireillä olevien oikeudenkäyntien kohteena.
- 109 Komissio kiistää kantajan väitteet.
- 110 On muistutettava, että perusoikeuskirjan 20 artiklassa vahvistetaan, että ”kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Ennen kuin SEU 6 artiklassa annettiin perusoikeuskirjalle oikeudellisesti sitova vaikutus, unionin tuomioistuin oli jo katsonut, että yhdenvertaisuusperiaate on yksi unionin oikeuden peruseräistä, joita kaikkien tuomioistuinten on noudatettava (ks. vastaavasti tuomio 19.10.1977, Ruckdeschel ym., 117/76 ja 16/77, EU:C:1977:160, 7 kohta). Kyseisen periaatteen noudattaminen edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tapauksia ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella (ks. vastaavasti tuomio 11.7.2006, Franz Egenberger, C-313/04, EU:C:2006:454, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 111 Ensinnäkin, kuten kantaja väittää, 24.4.2019 päivätyssä kirjeessä komissio epäsi siltä oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin sillä perusteella, että päätös 2015/1826 oli vireillä olevan menettelyn kohteena ja että näin ollen oli sovellettava asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmatta luetelmakohtaa. On kuitenkin todettava, että tätä seikkaa ei ole toistettu riidanalaisessa päätöksessä ja että komissiolla ei ole päätöksessä, jonka se antaa vastatakseen uudistettuun hakemukseen, minkäänlaista velvollisuutta pysyä siinä samassa oikeusperustassa, johon se on tukeutunut alkuperäiseen hakemukseen antamassaan vastauksessa (tuomio 28.3.2017, Deutsche Telekom v. komissio, T-210/15, EU:T:2017:224, 83 kohta). Näin

- ollen ei ole merkitystä sillä seikalla, että neljässä kantajan mainitsemista kuudesta valtioneuvostokasista, joiden osalta lehdistötiedote julkaistiin, komission päätöksistä, joiden nojalla asianomaisella jäsenvaltiolla oli velvollisuus periä kyseessä oleva valtiontuki takaisin, oli vireillä kanne unionin tuomioistuimissa, kuten käsiteltävässä asiassa päätöksen 2015/1826 osalta.
- 112 Lisäksi on hylättävä kantajan väite, jonka mukaan ei voida ymmärtää, miten komissio on voinut katsoa, että tuen takaisinperintää koskeva tutkimus oli päättynyt sen mainitsemista kuudessa asiassa, kun asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettu vireillä olevien tutkimusten käsite kattaa ajanjaksot, joiden kuluessa menettelyt unionin tuomioistuimissa jatkuvat. Tilanne olisi tällöin ollut sama näissä kuudessa asiassa ja nyt esillä olevassa asiassa. Edellä 103 kohdassa esitettyjen seikkojen lisäksi on täsmennettävä, että vaikka komission päätös, jossa todetaan, että valtiontukea on myönnetty, edellyttää, että kyseinen toimielin katsoo tutkimuksen, jolla se on pyrkinyt arvioimaan valtiontuen olemassaolon, johtaneen päätelmän tekemiseen, sitä vastoin siitä, että kyseisestä päätöksestä on nostettu kanne unionin tuomioistuimissa, seuraa, että kyseiseen tutkimukseen liittyviin asiakirjoihin sovelletaan edelleen yleistä luottamuksellisuusolettamaa. Sama koskee valtiontuen takaisinperintävaiheeseen liittyviä asiakirjoja, kun komissio päättää saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ja katsoo, että sen päätöstä, jossa vaaditaan kyseisen valtiontuen takaisinperimistä, ei ole pantu täytäntöön. Vaikka siis oletettaisiin, että komissio olisi voinut katsoa, että tuen takaisinperintää koskeva tutkimus oli saatettu päätökseen sen mainitsemista kuudessa asiassa, näiden asioiden ja nyt käsiteltävän asian välillä ei ole eroa sen yleisen luottamuksellisuusolettaman sovellettavuuden osalta, jota sovelletaan valtiontuen takaisinperimistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettelyyn liittyviin asiakirjoihin.
- 113 Kantajan mainitsemista kuudesta asiasta on kuitenkin todettava, että komissio ei ole antanut oikeutta tutustua asiakirjoihin, vaan se on tiedottanut yleisölle lehdistötiedotteilla päätöksestään nostaa kanne unionin tuomioistuimissa kyseisiä jäsenvaltioita vastaan sillä perusteella, että komission mukaan ne eivät olleet panneet täytäntöön päätöksiä, joissa vaadittiin valtiontuen takaisinperimistä. Kuten komissio väittää, tilanne näissä kuudessa asiassa eroaa näin ollen nyt käsiteltävän asian tilanteesta siltä osin kuin kantaja on pyytänyt komissiolta oikeutta tutustua asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 nojalla. Ei ole myöskään olemassa seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että komissio on päättänyt nostaa kanteen unionin tuomioistuimissa Slovakian tasavaltaa vastaan vetoamalla siihen, ettei päätöstä 2015/1826 ole pantu täytäntöön (ks. edellä 101 kohta).
- 114 Toiseksi kantajan mainitsemista sakkojen maksamista koskevista asioista on todettava, että – kuten komissio väittää – esitetyt todisteet ovat uusia siltä osin kuin ne on esitetty vastauskirjelmässä. Kantaja ei ole kuitenkaan esittänyt mitään seikkaa pyrkiäkseen osoittamaan, että esitetyt asiakirjat – yhtäältä AlzChem Trostbergin asetuksen N:o 1049/2001 nojalla esittämä pyyntö saada tutustua asiakirjoihin siltä osin kuin on kyse niiden sakkojen määrästä, jonka useiden komission päätösten vastaanottajat ovat tosiasiallisesti maksaneet unionin kilpailuoikeuden alaan kuuluvien asioiden yhteydessä (kannekirjelmän liite C.1), ja toisaalta komission tähän pyyntöön antama vastaus (kannekirjelmän liite C.2) – eivät olleet sen hallussa kanteen nostamisen ajankohtana, eikä se ole esittänyt seikkoja, joiden perusteella voitaisiin osoittaa ne syyt, joiden vuoksi kyseisiä todisteita ei ole esitetty kannekirjelmässä. Näin ollen niiden esittäminen vastauskirjelmässä tapahtui liian myöhään, ja vastauskirjelmän liitteet C.1 ja C.2 on jätettävä tutkimatta työjärjestyksen 85 artiklan 1 kohdan nojalla.

- 115 Joka tapauksessa sen lisäksi, että – toisin kuin päätökseen 2015/1826 perustuvassa takaisinperintämenettelyssä – kolme mainituista seitsemästä tapauksesta oli päättynyt, eikä komissio ole liitteeseen C.2 sisältyvällä 11.6.2005 päivätyllä kirjeellään antanut oikeutta tutustua asiakirjoihin, mutta on toimittanut tietoja, valtiontuen takaisinperiminen sijoittuu, kuten komissio väittää, erilaiseen oikeudelliseen asiayhteyteen kuin se, jossa on kyse [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 7 artiklan nojalla annetussa päätöksessä määrätyn sakon maksamisesta (SEUT 101 artiklassa määrätty sakko) (EYVL 2003, L 1, s. 1). Kuten komissio toteaa, valtiontuen takaisinperintävelvollisuus ei ole tuensaajalle eikä asianomaiselle jäsenvaltiolle määrätty seuraamus, ja takaisinperintämenettely käydään yksinomaan tämän valtion – ainoan unionin oikeutta rikkoneen osapuolen – kanssa, jolle takaisinperimistä koskeva päätös on osoitettu (SEUT 108 artiklan 3 kohta), kun taas yritykselle määrätty sakko on seuraamus sen kilpailusääntöjen rikkomisesta. Nämä erot kokonaisuudessaan merkitsevät sitä, ettei kyse ole toisiinsa rinnastettavista tilanteista.
- 116 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei komissiota voida moittia syrjintäkiellon periaatteen loukkaamisesta. Ensimmäisen kanneperusteen neljäs osa on täten hylättävä.

3. Viides osa, joka koskee ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa

- 117 Kantaja väittää, että vaikka oletettaisiin, että komissio katsoi perustellusti, että sen hakemus koski asiakirjoja, jotka kuuluivat asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa säädettyjen poikkeusten soveltamisalaan, sen olisi ensinnäkin pitänyt luovuttaa ne sellaisen ylivoimaisen yleisen edun perusteella, joka koskee tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden takaamista perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti.
- 118 Toiseksi kantaja vetoaa komission toteuttamien toimien avoimuuden ja julkisen valvonnan tärkeyteen. Näin ollen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta on tulkittava tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskevan tavoitteen valossa, eikä komissiolla pitäisi olla oikeutta käyttää sitä ainoastaan välttyäkseen julkiselta valvonnalta. Vaikka kantaja ei moiti komissiota siitä, ettei se aloittanut jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä Slovakian tasavaltaa vastaan SEUT 258 artiklan nojalla, koska kyseinen päätös kuuluu sen harkintavallan piiriin, kyseisellä toimielimellä on kuitenkin unionin kansalaisiin nähden vastuu toimimattomuudestaan.
- 119 Jäsenvaltioiden budjetin suojaaminen ”valtiontukikilpailun” tuhoisilta vaikutuksilta ja komission asiaa koskevien päätösten täytäntöönpano kuuluvat kumpikin ylivoimaisen yleisen edun eivätkä kantajan yksityisen edun piiriin. Kuten komissio on huomauttanut tutkimuksessaan, joka koski valtiontukia koskevien unionin sääntöjen soveltamista kansallisella tasolla, kaksi Saksan toimielintä korosti sääntöjenvastaisten valtiontukien takaisinperintään liittyvää yleistä etua.
- 120 Kantaja lisää, että unionin tuomioistuimet ovat tulkinneet ja soveltaneet suppeasti asetusta N:o 1049/2001, mitä Euroopan parlamentti on arvostellut; kaikkia poikkeuksia oikeudesta tutustua asiakirjoihin tai tämän oikeuden rajoituksia taas on tulkittava suppeasti. Koska sen pyyntö ei koske Slovakian tasavallan NCHZ:lle myöntämää valtiontukea koskevaa komission asiakirja-aineistoon sisältyvää asiakirjaa tai tietoa, komissiolla ei pitäisi olla oikeutta rajoittaa vielä enemmän perusoikeutta tutustua unionin kansalaisten asiakirjoihin.
- 121 Komissio kiistää kantajan väitteet.

- 122 On muistutettava, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan mukaan ”toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi” muun muassa ”tarkastus-, tutkinta- ja tilintarkastustoimien tarkoitusten suoja; jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista”.
- 123 Kuten edellä 43 kohdassa muistutettiin, yleinen luottamuksellisuusolettama, joka perustuu asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyyn tutkintatoimien tarkoitusten suoja koskevaan poikkeukseen, ei sulje pois mahdollisuutta osoittaa, että on olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa kyseisten asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemisen.
- 124 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen, joka vetoaa ylivoimaiseen yleiseen etuun, on kuitenkin vedottava konkreettisesti seikkoihin, jotka oikeuttavat antamaan tiedon kyseisten asiakirjojen sisällöstä (ks. tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 94 oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. vastaavasti myös tuomio 14.7.2016, Sea Handling v. komissio, C-271/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:557, 40 kohta).
- 125 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa ja etenkin sen 2 kohdassa säädetty poikkeusjärjestelmä perustuu siten tietyssä tilanteessa vastakkaisten etujen, eli yhtäältä etujen, joita edistetään ilmaisemalla kyseisten asiakirjojen sisältämiä tietoja, ja toisaalta etujen, joita tämä ilmaiseminen uhkaa, punnintaan. Pyynnöstä tutustua asiakirjoihin tehtävä päätös riippuu siitä, mikä etu on käsiteltävissä asioissa ensisijainen (ks. tuomio 7.9.2017, AlzChem v. komissio, T-451/15, ei julkaistu, EU:T:2017:588, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 126 Kantajan väitteitä on tarkasteltava nimenomaan näiden periaatteiden valossa.
- 127 Käsiteltävässä asiassa kantaja vetoaa kannekirjelmässä ensinnäkin ylivoimaiseen yleiseen etuun, joka koskee tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden takaamista perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti. Tätä väitettä ei ole kuitenkaan tarpeen tutkia, sillä kun kantajalta tiedusteltiin asiaa istunnossa, se vahvisti, ettei pyydettyihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämisen ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tuomioistuINVALVONNAN tehokkuuden välillä ole suoraa yhteyttä. Se totesi myös, ettei unionin yleisen tuomioistuimen tarvinnut ottaa huomioon viittausta siihen, että on olemassa ylivoimainen yleinen etu, joka koskee tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden takaamista, sellaisena kuin se mainitaan ensimmäisen kanneperusteen viidennen osan otsikossa, mikä toteamus on kirjattu istuntopöytäkirjaan.
- 128 Toiseksi kantaja vetoaa asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan toiseen perustelukappaleeseen viitaten komission toteuttamien toimien avoimuuden ja julkisen valvonnan tärkeyteen; komissiolla ei pitäisi olla oikeutta käyttää saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädettyä poikkeusta yksinomaan voidakseen jättää toimimatta ja välttyäkseen julkiselta valvonnalta.
- 129 On todettava, että intressi avoimuuteen on varmasti yleinen etu, koska se on luonteeltaan objektiivinen ja yleinen (tuomio 11.12.2018, Arca Capital Bohemia v. komissio, T-440/17, EU:T:2018:898, 76 kohta; ks. vastaavasti myös tuomio 12.5.2015, Technion ja Technion Research & Development Foundation v. komissio, T-480/11, EU:T:2015:272, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kuten edellä 37 kohdassa huomautetaan, unionin tuomioistuimet ovat komission toteuttamien toimien avoimuuden ja julkisen valvonnan osalta kuitenkin myöntäneet, ettei sen hallinnollinen toiminta edellyttänyt yhtä laajaa oikeutta tutustua

asiakirjoihin kuin unionin jonkin toimielimen lainsäädäntötoiminta. Käsiteltävässä asiassa pyydetty asiakirjat kuuluvat selvästi hallinnollisen menettelyn eli valtioneuvoston valvontamenettelyn alaan.

- 130 Yleisillä näkemyksillä, jotka koskevat avoimuuden periaatetta ja yleisön oikeutta saada tietoja toimielinten työskentelystä, ei myöskään voida perustella komission päätöksen täytäntöönpanon valvontamenettelyyn, joka voi johtaa asian saattamiseen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 108 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti ja joka on verrattavissa jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisestä koskevan menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävään vaiheeseen, liittyvien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista (ks. edellä 75 kohta) (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio, C-612/13 P, EU:C:2015:486, 91 ja 93 kohta).
- 131 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kun komissio katsoo, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta velvoitteitaan, sen tehtävänä on arvioida, onko tarkoituksenmukaista ryhtyä toimenpiteisiin kyseistä jäsenvaltiota vastaan, määrittää ne säännökset, joita se väittää jäsenvaltion rikkoneen, ja valita ajankohta, jolloin se aloittaa SEUT 108 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätyn menettelyn kyseistä jäsenvaltiota vastaan. Näin ollen kantajalla tai kansalaisella ei ole oikeutta vaatia komissiota ottamaan kantaa tietyllä tavalla tai riitauttaa komission päätöstä olla aloittamatta menettelyä Slovakian tasavaltaa vastaan (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 60 ja 61 kohta).
- 132 Näin ollen tarkoitus, johon kantaja on vedonnut perustellakseen pyydettyjen asiakirjojen sisällön ilmaisemista – komission toiminnan valvonta kyseessä olevan päätöksen 2015/1826 täytäntöönpanon valvontamenettelyn yhteydessä – merkitsee sitä, että, toisin kuin kantaja väittää, tällä toimielimellä SEUT 108 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrättyssä menettelyssä olevan harkintavallan olemassaolo kiistetään, vaikka kaikkiin tällaista menettelyä koskeviin asiakirjoihin sovellettavan yleisen luottamuksellisuusolettaman tarkoituksena on nimenomaan suojella erityisesti komission toiminnan tehokkuutta tällaisten toimien yhteydessä (ks. vastaavasti ja analogisesti tuomio 14.11.2013, LPN ja Suomi v. komissio, C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 61, 63 ja 65 kohta).
- 133 Lisäksi kuten komissio on perustellusti todennut, se pyrkii tiedottamaan yleisölle erityisten kilpailusääntöjen rikkomista koskevien asioiden käsittelyn edistymisestä julkaisemalla lehdistötiedotteita (ks. vastaavasti tuomio 23.1.2017, Justice & Environment v. komissio, T-727/15, ei julkaistu, EU:T:2017:18, 60 kohta).
- 134 Kantaja vetoaa lisäksi lähinnä yleiseen etuun, joka liittyy komission valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanoon, ja yleiseen etuun, joka liittyy jäsenvaltioiden talousarvion suojeluun valtioneuvoston kilpailun tuhoisilta vaikutuksilta ja velvollisuuteen sisällyttää sääntöjenvastaiset ja sisämarkkinoille soveltumattomat valtioneuvoston niiden jäsenvaltioiden talousarvion, joita valtioneuvoston koskeva päätös koskee. Tämä väite ei kuitenkaan voi menestyä. Kuten komissio toteaa, sillä, että kantajalle annetaan oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, ei voida taata yleistä etua, joka koskee jäsenvaltioiden talousarvion suojaamista perimällä sääntöjenvastaisia valtioneuvoston takaisin.
- 135 Kantaja väittää lopuksi, että unionin tuomioistuimet ovat soveltaneet asetusta N:o 1049/2001 suppeasti, samalla kun kaikkia poikkeuksia oikeudesta tutustua asiakirjoihin tai rajoituksia tähän oikeuteen on tulkittava suppeasti, eikä sen hakemus lähtökohtaisesti kuulu tutkintatoimien tarkoitusten suojaa koskevan poikkeuksen alaan. Siltä osin kuin kantaja kiistää sen, että sen asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus voisi kuulua asetuksen

N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, sen väitteet koskevat eri kysymystä kuin sitä, mahdollistaako ylivoimainen yleinen etu poikkeuksen soveltamatta jättämisen. Näin ollen tällä kysymyksellä ei ole merkitystä tämän kanneperusteen osan yhteydessä. Se on sitä paitsi tutkittu ja hylätty tämän kanneperusteen ensimmäisen osan yhteydessä.

- 136 Näin ollen ensimmäisen kanneperusteen viides osa ja koko ensimmäinen kanneperuste on hylättävä ilman, että on tarpeen tutkia sen kolmatta osaa, koska poikkeus, jolla pyritään suojaamaan unionin toimielinten suorittamia tutkimuksia, oli itsenäinen ja riittävä perusta riidanalaisen päätöksen antamiselle ja koska mainitun päätöksen toisessa perusteessa, joka koski taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvää poikkeusta, mahdollisesti oleva virhe, joka on ensimmäisen kanneperusteen kolmannen osan kohteena, ei missään tapauksessa vaikuttaisi kyseisen päätöksen lainmukaisuuteen.

C Toinen kanneperuste, jonka mukaan komissio on laiminlyönyt velvollisuutensa perustella sen, miksi se on evännyt pyydettyjen asiakirjojen ei-luottamuksellisten versioiden tai komission toimitiloissa olevien asiakirjojen tutustumisoikeuden

- 137 Kantaja ilmoittaa ehdottaneensa uudistetussa hakemuksessa asiakirjojen ei-luottamuksellisten versioiden tai komission toimitiloissa olevien asiakirjojen tutustumisoikeutta. Komissio on kuitenkin katsonut, että koska tietojen osittaiseen ilmaisemiseen sovelletaan yleistä luottamuksellisuusolettamaa, osittaista oikeutta tutustua asiakirjoihin ei voitu myöntää. Kantaja katsoo, että koska se on hylännyt kaikki syyt, joilla voitaisiin perustella kieltäytyminen ilmaisemasta pyydettyjen asiakirjojen sisältämiä tietoja, kuten yleiset luottamuksellisuusolettamat, joihin komissio on vedonnut, komission päättelystä seuraa vastakohtaispäätelmänä, että sen olisi pitänyt hyväksyä kantajan hakemus antamalla sille ainakin osittainen tutustumisoikeus tai oikeus tutustua komission toimitiloissa oleviin asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan ja 10 artiklan mukaisesti. Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt perusteita kieltäytymiselleen tältä osin.
- 138 Komissio kiistää kantajan väitteet.
- 139 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 296 artiklan mukaisten perustelujen on oltava kyseisen toimen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmeittävä toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että unionin tuomioistuimet voivat tutkia toimenpiteen laillisuuden (ks. tuomio 22.4.2008, komissio v. Salzgitter, C-408/04 P, EU:C:2008:236, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 140 Lisäksi on huomautettava, että perusteluvollisuuden loukkaaminen muodostaa olennaisten menettelymääräysten rikkomista koskevan kanneperusteen, joka sellaisena on erillinen riidanalaisen päätöksen perustelujen virheellisyyttä koskevasta kanneperusteesta, joka tutkitaan valvottaessa tämän päätöksen oikeellisuutta (ks. vastaavasti tuomio 2.4.1998, komissio v. Sytraval ja Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, 67 kohta ja tuomio 19.6.2009, Qualcomm v. komissio, T-48/04, EU:T:2009:212, 179 kohta). Päätöksen perusteluissa toistetaan näet virallisesti päätöksen perustana olevat syyt. Jos nämä syyt ovat virheellisiä, ne rasittavat päätöksen asiasisällön laillisuutta mutta eivät sen perusteluja, jotka saattavat olla riittävät, vaikka niissä esitetään virheellisiä syitä (ks. tuomio 10.7.2008, Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, 181 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 141 Riidanalaisessa päätöksessä komissio tarkasteli mahdollisuutta antaa kantajalle oikeus tutustua kyseessä olevien asiakirjojen osiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Se täsmensi, että pyydettyihin asiakirjoihin sovellettiin kuitenkin saman asetuksen 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa luetelmakohdassa säädettyihin poikkeuksiin perustuvaa yleistä luottamuksellisuusolettamaa ja että tällainen olettaja sulkee pois mahdollisuuden myöntää osittainen oikeus tutustua asiakirja-aineistoon. Se viittasi tältä osin 14.7.2016 annettuun tuomioon *Sea Handling v. komissio* (C-271/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:557, 61 kohta).
- 142 Näin ollen on katsottava, että komissio on esittänyt syyt, joiden vuoksi se hylkäsi kantajan pyynnön, joka koski asiakirjojen ei-luottamuksellisten versioiden tai komission toimitiloissa olevien asiakirjojen tutustumisoikeutta. Se antoi näin ollen kantajalle mahdollisuuden ymmärtää syyt, joiden vuoksi hakemus hylättiin, ja antoi unionin yleiselle tuomioistuimelle mahdollisuuden harjoittaa valvontaansa. Riidanalaista päätöstä on näin ollen perusteltu tältä osin riittävästi.
- 143 Siltä osin kuin kantaja väittää, että koska komissio on hylännyt kaikki perusteet, joilla voitaisiin perustella kieltäytyminen ilmaisemasta pyydettyjen asiakirjojen sisältämiä tietoja, komission olisi pitänyt tutustua sen pyyntöön, joka koski asiakirjojen ei-luottamuksellisten versioiden tai komission toimitiloissa olevien asiakirjojen tutustumisoikeutta, on todettava, ettei kantaja vetoa riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumiseen tai puutteellisuuteen, vaan kiistää sen perusteltavuuden. Myöskään tämä väite ei voi missään tapauksessa menestyä. Koska komissio on voinut oikeudellista virhettä tai arviointivirhettä tekemättä evätä kantajan pyynnön saada tutustua pyydettyihin asiakirjoihin vetoamalla yleiseen luottamuksellisuusolettamaan, kantajan väitteet perustuvat virheelliseen olettamaan.
- 144 Toinen kanneperuste on siis hylättävä.
- 145 Kaiken edellä esitetyn perusteella kanne on hylättävä.

V Oikeudenkäyntikulut

- 146 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kanne hylätään.**
- 2) AlzChem Group AG velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Spielmann

Spineanu-Matei

Mastroianni

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä syyskuuta 2021.

Allekirjoitukset