Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 6. februarja 2020*

„Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Dokumenti Komisije glede razlage določbe prava Unije – Dokumenti, ki izvirajo od tretje osebe – Dokumenti, ki jih je izdala država članica – Uredba (ES) št. 1370/2007 – Delna zavrnitev dostopa – Zavrnitev dostopa v celoti – Obveznost obrazložitve – Izjema glede varstva sodnih postopkov – Prevladujoč javni interes“

V zadevi T-485/18,

Compañía de Tranvías de la Coruña, SA s sedežem v La Corogni (Španija), ki jo zastopa J. Monrabà Bagan, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata W. Mölls in C. Ehrbar, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti sklepa Komisije z dne 7. junija 2018, s katerim je bil tožeči stranki delno ali v celoti zavrnjen dostop do dokumentov, ki so povezani z mnenjem Komisije, poslanim Francoski republiki glede veljavnosti pogodbe za proge podzemne železnice do leta 2039,

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat),

ob posvetovanju v sestavi S. Frimodt Nielsen, predsednik, V. Kreuschitz (poročevalec), sodnik, in N. Półtorak, sodnica,

sodni tajnik: E. Coulon,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

Dejansko stanje

1 Tožeča stranka, Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, je 19. decembra 2017 na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) vložila prošnjo za dostop do več dokumentov Generalnega direktorata (GD) Evropske komisije za mobilnost in promet.

2 Tožeča stranka se je v prošnji za dostop sklicevala na začetek veljavnosti Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL 2007, L 315, str. 1) ter na francoski zakon št. 2009-1503 z dne 8. decembra 2009 o organizaciji in ureditvi železniškega prometa ter o različnih določbah o prometu (JORF z dne 9. decembra 2009, str. 21226). Pojasnila je tudi, da je bila seznanjena z dejstvom, da je Komisija Francoski republiki poslala mnenje o veljavnosti pogodbe za proge podzemne železnice do leta 2039. V teh okoliščinah je vložila prošnjo za dostop do vseh obstoječih dokumentov, ki so povezani s tem vprašanjem, med katerimi je vsa interna korespondenca, in do vseh dokumentov v zvezi s tem vprašanjem, ki so bili ali niso bili izmenjani med Société nationale des chemins de fer français (v nadaljevanju: SNCF), Régie autonome des transports parisiens (v nadaljevanju: RATP) ali predstavniki oziroma odgovornimi osebami francoske vlade, do mnenj Komisije, zapisnikov sej ali kakršnih koli drugih dokumentov, ki se nanašajo na to vprašanje.

3 Generalni direktor GD za mobilnost in promet je z dopisom z dne 5. marca 2018 tožečo stranko obvestil, da je mogoče zaprositi za dostop do 27 dokumentov ter da je po preučitvi dokumentov na podlagi člena 4(1)(b) in (2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 dovolil delni dostop do 13 od navedenih 27 dokumentov in zavrnil razkritje preostalih 14 dokumentov. Komisija je svojemu dopisu priložila seznam dokumentov in dokumente, do katerih je bil dovoljen delni dostop.

4 Tožeča stranka je 19. marca 2018 Komisiji na podlagi člena 8 Uredbe št. 1049/2001 predložila potrdilno prošnjo in jo pozvala, naj ponovno preuči stališče, ki je bilo izraženo v dopisu z dne 5. marca 2018. V tej prošnji je nasprotovala popolni in delni zavrnitvi razkritja zadevnih dokumentov v delu, v katerem je bila zavrnitev utemeljena z varstvom sodnih postopkov v skladu s členom 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001.

5 S sklepom generalnega sekretarja Komisije z dne 7. junija 2018, ki je bil sprejet v imenu Komisije na podlagi člena 4 Pravil za izvajanje Uredbe št. 1049/2001 (C(2018) 3780 final) je bil podan odgovor na potrdilno prošnjo (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

6 Komisija je v izpodbijanem sklepu na podlagi člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, prvič, potrdila zavrnitev razkritja desetih svojih dokumentov in štirih dokumentov, ki jih je izdala Francoska republika, drugič, potrdila delni dostop do desetih svojih dokumentov ter, tretjič, v celoti zavrnila dostop do treh dokumentov, ki jih je izdal RATP in za katere je bilo razkritje delno dovoljeno. Ta sklep je obrazložila z nujnostjo varstva sodnih postopkov, ki so potekali v zvezi z zadevami, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), ter za zadnje tri dokumente sklep z dne 12. julija 2018, RATP/Komisija, (T-250/18 R, neobjavljen, EU:T:2018:458), in sklep z dne 12. septembra 2019, RATP/Komisija (T-250/18, neobjavljen, EU:T:2019:615). V bistvu je menila, da je vsebina nerazkritih delov v teh dokumentih tesno povezana s pravnimi vprašanji, ki so bila obravnavana v zadevnih sodnih postopkih. Komisija je preučila tudi, ali bi bilo mogoče odobriti delni dostop do zahtevanih dokumentov oziroma ali bi lahko prevladal javni interes za njihovo razkritje, in po tej preučitvi potrdila svojo celotno ali delno zavrnitev dostopa do zadevnih dokumentov.

Postopek in predlogi strank

7 Tožeča stranka je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča to tožbo vložila 9. avgusta 2018.

8 Tožeča stranka Splošnemu sodišču formalno predlaga, naj:

– izpodbijani sklep razglasi za ničen;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

9 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

10 Splošno sodišče je na podlagi člena 91(c) Poslovnika Splošnega sodišča s sklepom z dne 3. maja 2019 od Komisije zahtevalo, naj predloži vse dokumente, do katerih je z izpodbijanim sklepom delno ali v celoti zavrnila dostop. Komisija je zahtevane dokumente predložila v določenem roku.

11 Splošno sodišče je poleg tega v okviru ukrepov procesnega vodstva, določenih v členu 89 Poslovnika, stranki pozvalo, naj predložita nekatere dokumente, in jima zastavilo pisna vprašanja. Stranki sta te dokumente predložili v določenem roku in odgovorili na vprašanja.

12 Nobena stranka ni predlagala, naj se opravi obravnava, da bi ustno podala navedbe na podlagi člena 106 Poslovnika. Splošno sodišče (tretji senat) je na podlagi člena 106(3) Poslovnika odločilo, da bo odločilo brez ustne faze postopka.

Pravo

Uvodne ugotovitve

13 Tožeča stranka na koncu povzetka vsakega od tožbenih razlogov Splošnemu sodišču predlaga tudi, naj Komisiji odredi, da ji posreduje dokumente, do katerih ji je bil z izpodbijanim sklepom v celoti ali delno zavrnjen dostop.

14 Te predloge je treba zavreči kot nedopustne. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da Splošno sodišče v okviru nadzora zakonitosti, ki temelji na členu 263 PDEU, na institucije ne more nasloviti odredbe ali nadomestiti njihove presoje. Ta omejitev nadzora zakonitosti se uporablja v vseh vrstah sporov, o katerih lahko odloča Splošno sodišče (glej v tem smislu sklep z dne 3. junija 2010, Z/Komisija, T-173/09, neobjavljen, EU:T:2010:221, točka 29 in navedena sodna praksa, ter sodbo z dne 9. oktobra 2018, Pint/Komisija, T-634/17, neobjavljena, EU:T:2018:662, točka 19).

Prvi tožbeni razlog

Obseg prvega tožbenega razloga

15 Tožeča stranka meni, da zavrnitev dostopa do dokumentov, ki jih je zahtevala, v obravnavanem primeru ni mogla biti utemeljena na podlagi člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001. Meni, da je glavni namen prošnje za dostop določiti datum začetka, ki ga je uporabila Komisija za pogodbe o javnih storitvah, ki so bile sklenjene v skladu s pravom Evropske unije in z nacionalnim pravom, če

so spadale v izjemo, določeno v členu 8(3)(b) Uredbe št. 1370/2007. Tožeča stranka meni, da z nobenim od teh vprašanj za predhodno odločanje, ki so bila obravnavana v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), od Sodišča ni izrecno zahtevala, naj poda razlago in določi datum začetka za pogodbe o javnih storitvah, ki so bile sklenjene v skladu s pravom Unije in nacionalnim pravom ter za katere velja ta izjema. Ne navaja nobene neposredne vezi, zahtevane za uporabo člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, med temi zadevami in informacijami, ki jih je prvotno zahtevala. Dalje, Komisija naj ne bi konkretno in posamično preučila vsebine dokumentov, za katere je bil zahtevan dostop.

16 Tožeča stranka na podlagi tega meni, da izpodbijani sklep ni dovolj obrazložen, da bi bilo mogoče povezati prošnjo za dostop z zadevami, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), in utemeljiti uporabo izjeme iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001. Zlasti meni, da je pri razlagi, ali je institucija primerno pojasnila svoj sklep, potrebno, da je tveganje ogrožanja sodnega postopka razumno predvidljivo, in ne le hipotetično. Zato morajo biti ugotovitve podrobno obrazložene glede na konkretno vsebino poročila, da je mogoče razumeti razloge, iz katerih bi razkritje tega poročila lahko resno ogrozilo postopek odločanja. Obrazložitev akta tudi ne sme biti splošna ali abstraktna. Tožeča stranka meni, da izpodbijani sklep nima natančne obrazložitve, na podlagi katere bi bilo mogoče utemeljiti delno ali celotno zavrnitev dostopa do zahtevanih dokumentov.

17 Komisija v bistvu meni, da je celotno ali delno nerazkritje zadevnih dokumentov upravičeno z obstojem zadostne povezave med temi dokumenti in pravnimi vprašanji, ki jih je obravnavalo Sodišče v zadevah, v katerih je bila izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), in da je bil izpodbijani sklep ustrezno obrazložen.

18 Uvodoma je treba navesti, da čeprav se v tožbi prvi tožbeni razlog formalno nanaša na „bistveno kršitev postopka“, se nekatere trditve, ki se navajajo v utemeljitev tega tožbenega razloga, nanašajo na obveznost obrazložitve, preostale pa na vprašanje utemeljenosti obrazložitve.

19 V zvezi s tem je treba spomniti, da je obveznost obrazložitve splošno načelo prava Unije, ki je določeno v členu 296, drugi odstavek, PDEU in členu 41(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, na podlagi katerega mora biti vsak pravni akt, ki ga sprejmejo institucije Unije, obrazložen. Ta obveznost zahteva, da institucije Unije jasno in nedvoumno izražajo preudarke institucije, ki je akt izdala, tako da lahko, na eni strani, zainteresirane osebe razberejo razloge za sprejeti ukrep, da lahko uveljavljajo svoje pravice, in na drugi strani, da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (sodbi z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, točka 63, in z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 53; glej tudi sodbo z dne 5. decembra 2013, Komisija/Edison, C-446/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:798, točka 21 in navedena sodna praksa).

20 Glede uporabe določb Uredbe št. 1049/2001 je bilo odločeno, da je namen obveznosti institucije, da obrazloži svoj sklep o zavrnitvi dostopa do dokumenta, na eni strani to, da se zainteresirani osebi ponudi dovolj podatkov, da lahko ugotovi, ali je odločitev utemeljena oziroma ali morebiti vsebuje napake, zaradi katerih bi lahko izpodbijala njeno veljavnost, ter na drugi strani, da se sodišču Unije omogoči izvajanje njegovega nadzora nad zakonitostjo sklepa. Obseg te obveznosti je odvisen od narave zadevnega akta in od okvira, v katerem je bil sprejet (glej sodbo z dne 25. aprila 2007, WWF European Policy Programme/Svet, T-264/04, EU:T:2007:114, točka 36 in navedena sodna praksa).

21 Glede na njeno vsebino in funkcijo v pravnem redu Unije je obveznost obrazložitve opredeljena kot bistvena postopkovna zahteva, ki jo sodišče lahko preizkusi oziroma jo mora preizkusiti po uradni dolžnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 20. maja 2009, VIP Car Solutions/Parlament, T-89/07, EU:T:2009:163, točka 65 in navedena sodna praksa) in ki jo je treba razlikovati od vprašanja utemeljenosti obrazložitve, ki se nanaša na vsebinsko zakonitost spornega akta (sodba z dne

5. decembra 2013, Komisija/Edison, C-446/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:798, točka 20; glej tudi sodbo z dne 17. septembra 2015, Total/Komisija, C-597/13 P, EU:C:2015:613, točka 18 in navedena sodna praksa).

22 Zato je treba v tem primeru presojati, na eni strani, trditve, ki se navajajo v utemeljitev očitka glede kršitve obveznosti obrazložitve, in na drugi strani, trditve, ki se navajajo v utemeljitev očitka glede kršitve člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001.

Očitek glede kršitve obveznosti obrazložitve

23 Glede 20 dokumentov, ki jih je izdala Komisija, iz izpodbijanega sklepa izhaja, da je bil dostop do njih delno ali v celoti zavrnjen. Komisija je svoje stališče v tem sklepu obrazložila tako, da je navedla, da so se ti dokumenti nanašali na združljivost francoske zakonodaje z Uredbo št. 1370/2007 in so vsebovali korespondenco med njo, RATP in francoskimi organi ter korespondenco med njenimi različnimi službami, med katerimi je tudi pravna služba. Poleg tega je Komisija navedla, da je eno do vprašanj za predhodno odločanje, ki jih je italijanski državni svet Sodišču zastavil v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), zadevalo razlago določb te uredbe, ki je bila sporna v teh presojah francoske zakonodaje. Iz tega je sklepala, da se je informacija, ki so jo vsebovali zahtevani dokumenti, neposredno nanašala na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je italijanski državni svet predložil Sodišču v presojo. Meni, da bi razkritje celotnih različic zahtevanih dokumentov zato ogrozilo varstvo teh tekočih sodnih postopkov v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237). Komisija je v tem sklepu navedla tudi, da bi razkritje zahtevanih dokumentov resno ogrozilo njen položaj, položaj francoskih organov in položaj RATP v teh zadevah, ki so potekale, saj so ti dokumenti vsebovali notranja posvetovanja in trditve, ki bi se lahko uporabile v škodo strank v potekajočih postopkih.

24 Komisija je glede štirih dokumentov, ki so jih izdali francoski organi, v izpodbijanem sklepu menila, da so ti organi podali ustrezne razloge za zavrnitev dostopa na podlagi člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001. Navedla je, da so ti organi menili, da so zahtevani dokumenti tesno povezani s pravnimi vprašanji, ki jih je italijanski državni svet postavil v sodnih postopkih v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), in da na prvi pogled te trditve upravičujejo uporabo te določbe. Komisija je zato odločila, da jih na podlagi te določbe ne bo razkrila.

25 Komisija je glede treh dokumentov, ki jih je izdal RATP, v izpodbijanem sklepu navedla, da je delno razkritje teh dokumentov, o katerem je bilo odločeno v odgovor na drugo prošnjo za dostop, RATP izpodbijal pred sodišči Unije (glej zadeve, v katerih je bil kasneje izdan sklep z dne 12. julija 2018, RATP/Komisija (T-250/18 R, neobjavljen, EU:T:2018:458), in sklep z dne 12. septembra 2019, RATP/Komisija (T-250/18, neobjavljen, EU:T:2019:615)), zaradi česar ni smela dovoliti dostopa do teh dokumentov na podlagi člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, in to ne le zaradi zadev, v katerih so bile kasneje izdane sodbe z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), in ki so še potekale, ampak tudi zaradi zadeve, v kateri je bil izdan sklep z dne 12. septembra 2019, RATP/Komisija (T-250/18, neobjavljen, EU:T:2019:615), in ki je še potekala.

26 Nazadnje, Komisija je zavrnila delni dostop do zahtevanih dokumentov, ker naj takega dostopa ne bi bilo mogoče odobriti, ne da bi bili oškodovani zadevni interesi. Menila je tudi, da ni prevladujočega javnega interesa za razkritje teh dokumentov. Zlasti je menila, da tudi če bi lahko obstajal javni interes, ki se nanaša na vprašanja razlage člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007, se ne bi smel upoštevati posebni interes prosilca v okviru prošnje za dostop na podlagi Uredbe št. 1049/2001. Zato je menila, da v obravnavanem primeru ni bilo prevladujočega javnega interesa, ki bi lahko prevladal nad interesom varstva sodnih postopkov, ki so v teku, ki ga določa člen 4(2), druga alinea, te zadnje uredbe.

27 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da je Komisija tožeči stranki posredovala dovolj elementov, da bi se ta lahko seznanila, ali je sklep utemeljen oziroma ali vsebuje napako, zaradi katere bi bilo mogoče izpodbijati njegovo veljavnost. Tožeča stranka je sicer na podlagi teh razlogov v tej zadevi lahko izpodbijala presojo Komisije, v skladu s katero je obstajala neposredna povezava med zadevami, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), in informacijami, ki jih je zahtevala tožeča stranka, ter presojo, v skladu s katero je bil v obravnavani zadevi pravilno upoštevan prevladujoč javni interes.

28 Poleg tega obrazložitev izpodbijanega sklepa Splošnemu sodišču dopušča, da opravi nadzor zakonitosti navedenega sklepa.

29 Zato je treba očitek glede kršitve obveznosti obrazložitve zavrniti.

Očitek glede kršitve člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001

– *Pravica do dostopa na splošno*

30 Namen Uredbe št. 1049/2001, kot izhaja iz njene uvodne izjave 4 in iz člena 1, je podeliti pravico do čim širšega dostopa javnosti do dokumentov institucij. Za to pravico pa veljajo nekatere omejitve na podlagi razlogov javnega ali zasebnega interesa. Člen 4 te uredbe tako določa sistem izjem, ki institucijam dovoljuje, da zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje oslabilo varstvo enega od interesov, ki jih ta člen varuje.

31 Ker pa take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (glej sodbi z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 30 in navedena sodna praksa, ter z dne 15. septembra 2016, Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavljena, EU:T:2016:487, točka 33 in navedena sodna praksa).

32 Poleg tega le okoliščina, da se dokument nanaša na interes, varovan z eno od izjem od pravice do dostopa, ki so določene v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, ne more zadoščati za utemeljitev uporabe te izjeme (sodbi z dne 3. julija 2014, Svet/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točka 51, in z dne 15. septembra 2016, Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavljena, EU:T:2016:487, točka 34).

33 Po eni strani namreč velja, da če zadevna institucija sklene, da bo zavrnila dostop do dokumenta, katerega posredovanje se je zahtevalo od nje, mora načeloma pojasniti, kako bi dostop do tega dokumenta lahko konkretno in dejansko škodil interesu, ki ga varuje izjema iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katero se sklicuje. Poleg tega mora biti nevarnost takega posega smiselno predvidljiva, in ne le hipotetična (glej sodbi z dne 3. julija 2014, Svet/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točka 52 in navedena sodna praksa, ter z dne 15. septembra 2016, Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavljena, EU:T:2016:487, točka 35 in navedena sodna praksa).

34 Po drugi strani, če institucija uporabi eno od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, mora tehtati med posebnim interesom, ki ga je treba varovati z nerazkritjem zadevnega dokumenta, in zlasti javnim interesom, da se omogoči dostop do dokumenta, ob upoštevanju prednosti, ki izhajajo, kot je navedeno v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1049/2001, iz večje preglednosti, to je tesnejšega sodelovanja državljanov v postopku odločanja in večje legitimnosti v upravi ter učinkovitejšega in odgovornejšega ravnanja uprave v razmerju do državljanov v demokratičnem sistemu (glej sodbo z dne 15. septembra 2016, Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavljena, EU:T:2016:487, točka 36 in navedena sodna praksa).

35 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da sodna dejavnost in upravna dejavnost ne zahtevata enakega obsega dostopa do dokumentov, kot jo zahteva zakonodajna dejavnost institucije Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 60, in z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 77).

36 Nazadnje, utemeljenost uporabe ene od izjem, določenih v členu 4 Uredbe št. 1049/2001, je treba ugotavljati glede na dejstva, ki so obstajala na datum sprejetja sklepa, s katerim je bil zavrnjen dostop do dokumentov na podlagi te izjeme. Zakonitost akta Unije je treba namreč presojati glede na dejanske in pravne okoliščine, ki so obstajale ob sprejetju tega akta (glej sodbo z dne 11. maja 2017, Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, točka 63 in navedena sodna praksa).

– Člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001

37 Na podlagi člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi njegovo razkritje oslabilo varstvo sodnih postopkov in pravnih nasvetov, razen če za razkritje zadevnega dokumenta ne prevlada javni interes.

38 Varstvo sodnih postopkov med drugim zahteva, da se zagotovi spoštovanje načela enakosti orožij in učinkovito izvajanje sodne oblasti ter integriteta sodnega postopka.

39 Po eni strani je treba glede spoštovanja načela enakosti orožij navesti, da če mora biti vsebina dokumentov, iz katere je razvidno stališče institucije v sporu, predmet javne razprave, lahko kritike teh dokumentov neupravičeno vplivajo na stališče, ki ga zagovarja institucija pred zadevnimi sodišči. Poleg tega bi lahko dostop do dokumentov glede stališča institucije v sodnem postopku, ki je v teku, če bi bil ta omogočen drugi stranki, izkrivil ravnovesje, ki je med strankama v sporu nujno, torej ravnovesje, ki je osnova načela enakosti orožij, če bi obveznost razkritja dokumentov veljala le za institucijo, na katero je bila naslovljena prošnja za dostop do dokumentov, in ne za vse stranke v postopku. Spoštovanje načela enakosti orožij pa je tako nujno, ker izhaja iz samega pojma poštenega sojenja (glej v tem smislu sodbi z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točki 86 in 87 ter navedena sodna praksa, in z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 132).

40 Po drugi strani je treba glede učinkovitega izvajanja sodne oblasti in integritete sodnega postopka spomniti, da se izključitev sodne dejavnosti s področja uporabe pravice do dostopa do dokumentov utemeljuje glede na nujnost, da se med celotnim sodnim postopkom zagotovi nemotenost razprav med strankami in posvetovanj zadevnega sodišča o zadevi, ki poteka pred njim, brez zunanjih pritiskov na sodno dejavnost. Razkritje dokumentov, ki kažejo na stališče institucije v tekočem sodnem postopku, bi lahko izvrševalo – čeprav zgolj v zaznavi javnosti – zunanje pritiske na sodno dejavnost in ogrožalo nemotenost razprav (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točke 92, 93 in 130).

41 Tako na podlagi člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 javni interes nasprotuje razkritju vsebine dokumentov, pripravljenih samo za posamezni sodni postopek. Med te dokumente spadajo vloge ali akti, vloženi med sodnim postopkom, notranji dokumenti v zvezi z vodenjem potekajoče zadeve ter sporočila v zvezi z zadevo med zadevnim generalnim direktoratom in pravno službo ali odvetniško pisarno (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavljena, EU:T:2016:487, točki 51 n 52 ter navedena sodna praksa).

42 Člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 nasprotuje tudi razkritju dokumentov, ki niso bili pripravljeni le za potrebe posameznega spora, ampak katerih razkritje lahko v okviru posamičnega spora ogrozi načelo enakosti orožij. Da pa se ta izjema lahko uporabi, morajo imeti zahtevani dokumenti v času sprejetja sklepa o zavrnitvi dostopa do njih upoštevno vez bodisi s sodnim

postopkom, ki poteka pred sodiščem Unije in za katerega zadevna institucija uveljavlja izjemo, bodisi s postopkom, ki teče pred nacionalnim sodiščem, pod pogojem, da se z njim izpostavlja vprašanje razlage ali veljavnosti pravnega akta Unije, zaradi česar je glede na okoliščine zadeve zelo verjeten postopek predhodnega odločanja. V obeh teh primerih bi bili namreč lahko integriteta sodnega postopka in enakost orožij med strankami – čeprav navedeni dokumenti niso bili pripravljeni v okviru posameznega sodnega postopka – resno ogroženi, če bi stranke imele poseben dostop do internih informacij druge stranke, ki so tesno povezane s pravnimi vidiki nekončanega oziroma morebitnega, vendar skorajšnjega spora (sodbi z dne 15. septembra 2016, Philip Morris/Komisija, T-796/14, EU:T:2016:483, točke od 88 do 90, in z dne 15. septembra 2016, Philip Morris/Komisija, T-18/15, neobjavljena, EU:T:2016:487, točki 64 in 65).

43 Nazadnje, uporaba izjeme iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 nasprotuje razkritju dokumentov samo toliko časa, kolikor obstaja tveganje, da je ogrožen sodni postopek (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točke od 130 do 135), in je torej časovno omejena.

– *Obseg izpodbijanega sklepa*

44 Komisija je v izpodbijanem sklepu v celoti ali delno zavrnila dostop do 27 zahtevanih dokumentov, ker naj bi njihovo razkritje ogrožalo sodni postopek, ki je potekal v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), kar zadeva dokumente, ki jih je izdal RATP, pa sodni postopek, ki je potekal v zadevah, v katerih sta bila kasneje izdana sklep z dne 12. julija 2018, RATP/Komisija, (T-250/18 R, neobjavljen, EU:T:2018:458), in sklep z dne 12. septembra 2019, RATP/Komisija (T-250/18, neobjavljen, EU:T:2019:615). V bistvu je menila, da vsi dokumenti, do katerih je bil dostop delno ali v celoti zavrnjen, spadajo pod izjemo iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, ker so bili povezani z razlago člena 8 Uredbe št. 1370/2007, ki je bila predmet zadev, ki so potekale pri Sodišču in v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237).

45 Tožeča stranka to presojo izpodbija. V bistvu meni, da ni neposredne povezave med zadevama, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), in zahtevanimi informacijami, zato razkritje teh informacij ne more ogrožati sodnega postopka, ki teče v teh zadevah. Tožeča stranka trdi, med drugim, da vprašanje datuma začetka za pogodbe za javne storitve, ki so bile sklenjene na podlagi izjeme, določene v členu 8(3)(b) Uredbe št. 1370/2007, ni neposredno povezano z vprašanji za predhodno odločanje, ki jih je zastavilo italijansko sodišče v teh zadevah.

46 Vendar pa je četrto vprašanje, ki ga je italijansko sodišče zastavilo Sodišču v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), zastavljeno takole:

„Ali prvotna zapadlost neposredne sklenitve, ki presega tridesetletno obdobje do 3. decembra 2039 (obdobje, ki teče od začetka veljavnosti Uredbe [št. 1370/2007]), pomeni, da sklenitev ni v skladu z načeli iz člena 5 v povezavi s členom 8(3) te uredbe, ali pa bi bilo treba navedeno nepravilnost šteti za samodejno odpravljeno za vsakršen pravni namen z implicitnim *ex lege* (člen 8(3), drugi pododstavek) skrajšanjem na tridesetletno obdobje?“

47 Italijansko sodišče tako sprašuje Sodišče o pravnih posledicah sklenitve pogodbe iz določb člena 5 v povezavi s členom 8(3) Uredbe št. 1370/2007 za obdobje, ki presega 30 let in ki zapade 3. decembra 2039. Pri postavitvi tega vprašanja izhaja iz domneve, v skladu s katero rok 30 let iz člena 8(3) te uredbe začne teči od datuma začetka veljavnosti te uredbe. Ta domneva pa Sodišča ne zavezuje. Tako

je tudi v primeru sklepnih predlogov generalnega pravobranilca H. Saugmandsgaarda Øeja v združenih zadevah Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2018:869), ki so bili sprejeti po izpodbijanem sklepu in se torej, kot izhaja iz točke 36 zgoraj, v obravnavani zadevi ne upoštevajo.

48 Zato tožeča stranka napačno trdi, da vprašanje datuma začetka veljavnosti za pogodbe o javnih storitvah, sklenjene na podlagi izjeme, določene v členu 8(3)(b) Uredbe št. 1370/2007, ni imelo neposredne povezave z vprašanji za predhodno odločanje, ki jih je zastavilo italijansko sodišče v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237).

– *Dostop do dokumentov, ki jih je izdala Komisija*

49 Prvič, Komisija je v izpodbijanem sklepu v celoti zavrnila dostop do desetih njenih dokumentov, ker naj bi njihovo razkritje vplivalo na stališče strank in nemotenost razprav v sodnih postopkih, ki so potekali v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237).

50 Zadevnih deset dokumentov je obsegalo interno sporočilo GD za mobilnost in promet z dne 24. novembra 2014, tri sporočila tega DG z dne 15. julija 2011, 6. februarja 2012 in 28. oktobra 2014, ki so bila poslana pravni službi Komisije, tri sporočila tega GD z dne 30. aprila 2012, 25. maja 2012 in 9. aprila 2014, ki so bila poslana kabinetu podpredsednika Komisije S. Kallasa, ter tri sporočila pravne službe Komisije z dne 25. julija 2011, 24. aprila 2012 in 1. decembra 2014, ki so bila poslana temu istemu GD.

51 Sporočila pravne službe, poslana GD za mobilnost in promet, in sporočila tega GD pravni službi Komisije iz točke 50 zgoraj so obravnavala izključno vprašanja razlage in uporabe izjeme iz člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007 za pogodbo RATP po sprejetju zakona o organizaciji in ureditvi železniškega prometa ter o različnih določbah o prometu. Sporočila tega GD kabinetu podpredsednika Komisije S. Kallasa iz točke 50 zgoraj zadevajo ukrepanje v odgovor na razlago te uredbe s strani Komisije ter interno sporočilo samega DG z dne 24. novembra 2014.

52 Pri zadevnih desetih dokumentih gre za interne dokumente Komisije v zvezi z razlago člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007 in pravnimi posledicami te razlage. Razkritje teh dokumentov tožeči stranki, medtem ko sta zadevi, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), še potekali pred Sodiščem, bi lahko ogrožalo učinkovito izvajanje sodne oblasti, integriteto sodnega postopka in načelo enakosti orožij med Komisijo in drugimi strankami v teh zadevah.

53 Na eni strani bi namreč razkritje desetih zadevnih dokumentov tožeči stranki na datum sprejetja izpodbijanega sklepa povzročilo, da se – čeprav zgolj v zaznavi javnosti – omogoči izvajanje zunanjih pritiskov na sodno dejavnost in poseganje v nemotenost razprav pred Sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 93).

54 Na drugi strani bi lahko razkritje desetih zadevnih dokumentov povzročilo javno razpravo o razlagi člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007. V takem položaju bi kritike, ki so se lahko očitale Komisiji, lahko vplivale na stališče, ki ga ta zagovarja v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), in zato ogrožale načelo enakosti orožij (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 86). Če bi namreč Komisija morala razkriti te interne dokumente, bi bila edina stranka v postopku predhodnega odločanja v teh zadevah, ki bi to morala storiti, in bi se lahko celo počutila prisiljena upoštevati interna stališča svojih služb v stališčih pred Sodiščem, medtem ko bi druge stranke lahko varovale svoje interese neodvisno od

kakršnega koli zunanjega vpliva, kar bi lahko izkrivilo ravnovesje, ki je nujno med strankami pred Sodiščem in ki ga določa načelo enakosti orožij (glej v tem smislu sodbi z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 87, in z dne 15. septembra 2016, Philip Morris/Komisija, T-796/14, EU:T:2016:483, točki 97 in 98).

55 Teh presoj ne ovrže okoliščina, da je bil sodni postopek, ki je potekal in v katerem je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), postopek predhodnega odločanja. Merilo učinkovitega izvajanja sodne oblasti in načelo enakosti orožij, katerega namen je zagotoviti postopkovno ravnovesje med strankami sodnega postopka s tem, da zagotovi enakost pravic in obveznosti teh strank med drugim glede pravil, ki urejajo izvajanje dokazov in kontradiktorno razpravo pred sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 28. julija 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi, C-543/14, EU:C:2016:605, točka 41 in navedena sodna praksa), se namreč uporabljata tudi v postopkih predhodnega odločanja (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, Philip Morris/Komisija, T-796/14, EU:T:2016:483, točka 97).

56 Z okoliščino, da tožeča stranka ni intervenirala v postopku predhodnega odločanja v zadevi, v kateri je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), prav tako ni mogoče ovreči teh presoj. Razkritje informacij iz zadevnih desetih dokumentov tožeči stranki bi namreč tej omogočilo, da jih deli s tretjimi osebami ali da z njimi seznani zelo široko javnost. Če bi bilo tako, bi se druge stranke v navedenem postopku lahko nanje sklicevale v tem postopku zoper Komisijo.

57 Zato Komisija s tem, da je menila, da bi razkritje desetih dokumentov iz točke 50 zgoraj lahko ogrozilo varstvo sodnih postopkov, ni storila napake.

58 Drugič, Komisija je v izpodbijanem sklepu tudi delno zavrnila dostop do svojih desetih dokumentov, ker naj bi razkritje zakritih delov teh dokumentov ogrožalo položaj strank in nemoten potek razprav v sodnih postopkih, ki sta potekala v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237).

59 Zadevnih deset dokumentov so sporočila GD za mobilnost in promet z dne 27. julija 2010, 27. septembra 2010, 7. septembra 2012 in 9. aprila 2013, ki so bila poslana pravni službi Komisije, kabinetu podpredsednika Komisije S. Kallasa in RATP, sporočilo pravne službe z dne 11. avgusta 2010, ki je bilo poslano temu GD, dva dopisa Komisije z dne 25. in 28. oktobra 2010, ki sta bila poslana francoskim organom, korespondenca med navedenim podpredsednikom Komisije in RATP z dne 27. julija 2012 in 5. junija 2013 ter korespondenca med tem GD in pravno službo Komisije z dne 24. septembra 2012.

60 Prvič, glede sporočil GD za mobilnost in promet z dne 27. julija 2010, 27. septembra 2010, 7. septembra 2012 in 9. aprila 2013, ki so bila poslana pravni službi Komisije, kabinetu podpredsednika Komisije S. Kallasa in RATP, glede sporočila pravne službe z dne 11. avgusta 2010, ki je bilo poslano temu GD, glede dopisa Komisije z dne 8. oktobra 2010, ki je bil poslan francoskim organom, ter glede korespondence med tem GD in pravno službo Komisije z dne 24. septembra 2012 je treba ugotoviti, da so se deli teh dokumentov, ki tožeči stranki niso bili razkriti, bodisi nanašali na osebne podatke, katerih razkritju tožeča stranka ni nasprotovala, kot so podpisi, bodisi so nakazovali na stališče Komisije, Francoske republike ali RATP glede razlage člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007 in glede upoštevanja te določbe, ko je Francoska republika RATP dodelila pravice za uporabo.

61 V zvezi s tem je glede informacij o razlagi, ki jo je Komisija podala glede obsega člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007, in glede posledic, o katerih lahko sklepa na podlagi te razlage, ob upoštevanju razlogov, navedenih v točkah 53 in 54 zgoraj, pravilno menila, da bi razkritje teh dokumentov lahko povzročilo – čeprav zgolj v zaznavi javnosti – izvajanje zunanjih pritiskov na sodno dejavnost in poseganje v nemotenost razprav pred Sodiščem. To razkritje bi lahko povzročilo javno razpravo o razlagi te

določbe in kritike, ki bi se lahko očitale Komisiji, bi lahko vplivale na stališče, ki ga ta zagovarja v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237). Poleg tega, če bi Komisija morala razkriti te dokumente, bi bila edina stranka v postopku predhodnega odločanja, ki bi to lahko storila, kar bi lahko izkrivilo ravnovesje, ki je med strankama pred Sodiščem nujno in ki ga določa načelo enakosti orožij.

62 Poleg tega je glede nerazkritja razlage, ki sta jo podala Francoska republika ali RATP o obsegu člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007 v dokumentih iz člena 60 zgoraj, treba navesti, da sta bila Francoska republika in RATP stranki v postopku v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237).

63 Zato bi lahko razkritje razlage, ki sta jo podala Francoska republika in RATP, kršilo načelo enakosti orožij. Ti stranki bi se lahko počutili prisiljeni upoštevati svoja stališča pred Komisijo, ko bi intervenirali pred Sodiščem v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), medtem ko bi lahko druge stranke pred Sodiščem v teh zadevah branile svoje interese neodvisno od kakršnega koli zunanjega vpliva.

64 Komisija torej s tem, da je menila, da bi razkritje dokumentov iz točke 60 zgoraj lahko ogrozilo varstvo sodnih postopkov, ni storila napake.

65 Nasprotno pa je, drugič, glede odlomkov, ki so bili črtani v dopisu Komisije z dne 25. oktobra 2010, ki je bil poslan francoskim organom, in v dopisih podpredsednika Komisije S. Kallasa z dne 27. julija 2012 in z dne 5. junija 2013, ki sta bila poslana RATP, razen tistih, ki so se nanašali na osebne podatke, treba ugotoviti, da se ne nanašajo neposredno na razlago ali na pravne posledice razlage Komisije, Francoske republike ali RATP glede člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007. Ti črtani odlomki se torej ne nanašajo neposredno na vprašanja, ki so predmet postopka predhodnega odločanja v zadevah, v katerih je bila izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237). Zato torej teh črtanih odlomkov ni mogoče utemeljiti z uporabo člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001.

66 Zato je ta očitek utemeljen v delu, v katerem se nanaša na črtane odlomke dokumentov iz točke 65 zgoraj, razen tistih, ki so se nanašali na osebne podatke, in je treba zato izpodbijani sklep razglasiti za ničen v delu, v katerem je bil z njim delno zavrnjen dostop do teh dokumentov.

– Dostop do dokumentov, ki jih je izdala Francoska republika

67 Glede nerazkritja dokumentov, ki jih je izdala Francoska republika, je treba najprej navesti, da so zadevni dokumenti dopis državnega sekretarja Francije za promet z dne 3. junija 2010, poslan podpredsedniku Komisije S. Kallasu, sporočilo francoskih organov z dne 23. decembra 2010 glede uporabe Uredbe št. 1370/2007 kot odgovor na dopis Komisije z dne 25. oktobra 2010, priloge k zgoraj navedenemu sporočilu in dopis francoskih organov z dne 6. januarja 2012 kot odgovor na pismo Komisije z dne 28. oktobra 2011.

68 Dalje, spomniti je treba, da na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 država članica lahko nasprotuje temu, da institucija razkrije dokument, ki izvira iz te države članice, le, če nasprotovanje države članice temelji na eni od vsebinskih izjem, ki jih določa člen 4, od (1) do (3), te uredbe. Institucija mora zato v postopku sprejetja sklepa o zavrnitvi dostopa preveriti, ali obstaja taka obrazložitev, in to navesti v sklepu, ki ga sprejme ob koncu postopka (glej v tem smislu sodbe z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, EU:C:2007:802, točka 99; z dne 21. junija 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, C-135/11 P, EU:C:2012:376, točka 62, in z dne 5. aprila 2017, Francija/Komisija, T-344/15, EU:T:2017:250, točka 41).

69 Ni naloga institucije, na katero je bila naslovljena prošnja, da opravi izčrpno presojo odločbe zadevne države članice o nasprotovanju tako, da opravi nadzor, ki presega preveritev, ali obstaja obrazložitev, v kateri bi se sklicevalo na izjeme iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001 (sodbi z dne 21. junija 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, C-135/11 P, EU:C:2012:376, točka 63, in z dne 21. novembra 2018, Stichting Greenpeace Nederland in PAN Europe/Komisija, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, točka 44).

70 Vendar mora institucija v skladu z obveznostjo skrbnega preizkusa preveriti, ali se ji zdijo pojasnila, ki jih je država članica navedla v utemeljitev nasprotovanja razkritju njenih dokumentov, *prima facie* utemeljena (glej v tem smislu sodbi z dne 5. aprila 2017, Francija/Komisija, T-344/15, EU:T:2017:250, točka 54, in z dne 21. novembra 2018, Stichting Greenpeace Nederland in PAN Europe/Komisija, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, točka 44). Institucija mora preveriti, ali ob upoštevanju okoliščin zadeve in pravnih pravil, ki se uporabljajo, razlogi, ki jih je podala država članica v utemeljitev svojega nasprotovanja, *prima facie* utemeljujejo tako zavrnitev in ali ti razlogi navedeni instituciji zato omogočajo, da prevzame odgovornost, ki jo ima na podlagi člena 8 Uredbe št. 1049/2001. Gre za to, da se instituciji prepreči sprejetje odločbe, za katero meni, da je ni mogoče zagovarjati, čeprav je njena avtorica in je torej odgovorna za njeno zakonitost (glej v tem smislu sodbo z dne 5. aprila 2017, Francija/Komisija, T-344/15, EU:T:2017:250, točki 46 in 47 ter navedena sodna praksa).

71 Komisija je v izpodbijanem sklepu navedla, da so francoski organi po tem, ko se je posvetovala z njimi, ti ponovno navedli, da nasprotujejo razkritju svojih dokumentov, ker naj bi bil s tem razkritjem kršen člen 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001. Navedla je, da so francoski organi menili, da so vprašanja, ki so bila obravnavana v teh dokumentih, tesno povezana s pravnimi vprašanji, ki jih je obravnaval italijanski državni svet v zadevah, ki sta potekali pred Sodiščem in v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237). Komisija meni, da so ti organi zlasti menili, da so zadevni dokumenti vsebovali njihovo razlago načel iz členov 5 in 8(3) Uredbe št. 1370/2007. Menila je, da te trditve na prvi pogled upravičujejo uporabo izjeme iz člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001, kakor so jo uveljavljali francoski organi. Zato je dostop do teh dokumentov zavrnila.

72 Tako je glede dokumentov, ki jih je izdala Francoska republika, Komisija svojo odločitev utemeljila s tem, da se sklicuje na izjemo iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001. Poleg tega so razlogi, ki jih je navedla Francoska republika, na prvi pogled lahko upravičili zavrnitev. Glede na okoliščine tega primera in zlasti glede na teme, obravnavane v zadevnih dokumentih, bi namreč razkritje stališča Francoske republike glede razlage člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007 med postopkom pred Komisijo lahko ogrozilo načelo enakosti orožij pred Sodiščem v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237). Če bi informacije, ki jih vsebujejo ti dokumenti, tožeča stranka javno objavila, bi to lahko Francosko republiko, ki je bila stranka v postopku predhodnega odločanja, ki je potekal v teh zadevah, postavilo v bistveno slabši položaj v primerjavi z drugimi strankami tega postopka. Druge stranke bi lahko, če bi se lahko prej seznanile s stališčem Francoske republike, imele možnost, da prilagodijo in natančno opredelijo svoje trditve, kar bi lahko bila sistematična prednost v njihovo korist.

73 Zato je Komisija lahko pravilno menila, da se ji zdijo pojasnila Francoske republike v zvezi z razkritjem dokumentov iz točke 67 zgoraj na prvi pogled utemeljena.

– Dostop do dokumentov, ki jih je izdal RATP

74 Dokumenti, ki jih je izdal RATP in do katerih je bil dostop tožeči stranki zavrnjen, so trije dopisi izvršnega direktorja RATP, in sicer gre za, prvič, dopis z dne 22. maja 2012, ki je bil poslan generalnemu direktorju Komisije, in priloge k njemu, drugič, dopis z dne 21. maja 2012, ki je bil poslan predsedniku Komisije, in, tretjič, dopis z dne 28. marca 2013, ki je bil poslan podpredsedniku Komisije S. Kallasu. V vseh teh dopisih je bilo obravnavano vprašanje razlage, ki jo je Komisija podala

glede obsega člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007. Iz istih razlogov, kot so tisti, ki so navedeni v točkah 53, 54 in 61 zgoraj, bi njihovo razkritje lahko povzročilo – čeprav zgolj v zaznavi javnosti – izvajanje zunanjih pritiskov na sodno dejavnost in poseganje v nemotenost razprav pred Sodiščem ter ogrozilo načelo enakosti orožij v okviru postopka, ki je potekal v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), in v katerem je sodeloval RATP.

75 Poleg tega sta bili na datum sprejetja izpodbijanega sklepa tožba za razglasitev ničnosti in predlog za izdajo začasne odredbe (zadevi, v katerih sta bila kasneje izdana sklep z dne 12. julija 2018, RATP/Komisija, (T-250/18 R, neobjavljen, EU:T:2018:458), in sklep z dne 12. septembra 2019, RATP/Komisija (T-250/18, neobjavljen, EU:T:2019:615)) v obravnavi pred Splošnim sodiščem in z njima je RATP nasprotoval, da se prosilcu za dostop zavrne delno razkritje dokumentov iz točke 74 zgoraj. Razkritje teh dokumentov s strani Komisije na podlagi prošnje za dostop bi lahko ogrozilo učinkovito izvajanje sodne oblasti in integriteto sodnega postopka, saj bi to razkritje v času sprejetja izpodbijanega sklepa predsedniku Splošnega sodišča preprečilo, da veljavno odloči o odlogu razkritja teh dokumentov, če bi bila taka njegova odločitev. Prav tako bi tako razkritje lahko oviralo možnost, da Splošno sodišče veljavno odloči o sporu, ki je potekal pred njim v zvezi s sklepom o delnem razkritju zadevnih dokumentov.

76 Zato Komisija s tem, da je menila, da bi razkritje dokumentov iz točke 74 zgoraj lahko ogrožalo varstvo sodnih postopkov, ni storila napake.

77 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba prvi tožbeni razlog zavrniti, razen v delu, ki se nanaša na črtane odlomke, ki niso tisti v zvezi z osebnimi podatki v dopisu Komisije, ki je bil 25. oktobra 2010 poslan francoskim organom, ter v dopisih podpredsednika Komisije S. Kallasa z dne 27. julija 2012 in z dne 5. junija 2013, ki sta bila poslana RATP.

Drugi tožbeni razlog

78 Tožeča stranka meni, da tudi če obstaja vez med zadevama, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237), in dokumenti, ki niso bili ali so bili delno razkriti, zaradi javnega interesa, ki ga ti dokumenti predstavljajo za javne in zasebne stranke, dostop do teh dokumentov postane dovolj upošteven, da se razkritje zavrne. Komisija temu, da prevladujoči javni interes upravičuje razkritje zadevnih dokumentov, nasprotuje.

79 V zvezi s tem je treba spomniti, da mora institucija, če uporabi eno od izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, tehtati poseben interes, ki ga je treba varovati z nerazkritjem zadevnega dokumenta, in zlasti javni interes, da se omogoči dostop do dokumenta, ob upoštevanju prednosti, ki izhajajo, kot je navedeno v uvodni izjavi 2 Uredbe št. 1049/2001, iz povečane preglednosti, to je tesnejšega sodelovanja državljanov v postopku odločanja in večje legitimnosti v upravi ter njenega učinkovitejšega in odgovornejšega ravnanja v razmerju do državljanov v demokratičnem sistemu (glej sodbo z dne 17. oktobra 2013, Svet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, točka 32 in navedena sodna praksa). Tako je mogoče s prevladujočim javnim interesom utemeljiti razkritje dokumenta, do katerega se zahteva dostop, kljub dejstvu, da velja ena od izjem iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001.

80 Vendar je treba navesti, da posebnega interesa, ki ga lahko uveljavlja prosilec za dostop do dokumenta, ki se nanj osebno nanaša, ni mogoče upoštevati kot prevladujoči javni interes v smislu določbe člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 (glej v tem smislu sodbo z dne 21. oktobra 2010, Umbach/Komisija, T-474/08, neobjavljena, EU:T:2010:443, točka 59 in navedena sodna praksa). Namen Uredbe št. 1049/2001 je namreč podelitev pravice do dostopa javnosti do dokumentov institucij na splošno, in ne določitev pravil za varstvo posebnega interesa, ki bi ga neka oseba lahko imela za dostop do enega

od dokumentov (sodbi z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 43, in z dne 11. decembra 2018, Arca Capital Bohemia/Komisija, T-441/17, neobjavljena, EU:T:2018:899, točka 80).

81 Poleg tega mora tisti, ki uveljavlja obstoj prevladujočega javnega interesa, konkretno navesti okoliščine, ki utemeljujejo razkritje zadevnih dokumentov. Pavšalne navedbe ne morejo zadostovati za ugotovitev, da prevladujoč javni interes prevlada nad razlogi za zavrnitev razkritja zadevnih dokumentov (glej sodbo z dne 11. maja 2017, Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, točka 56 in navedena sodna praksa).

82 V dokaz obstoja prevladujočega javnega interesa za razkritje zadevnih dokumentov se, prvič, tožeča stranka sklicuje na interes javnih in zasebnih strank, da se seznanijo z razlago Komisije glede obsega člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007. Drugič, sklicuje se na nezmožnost – če se zahtevani dokumenti ne razkrijejo – na eni strani, da se preveri merilo, ki je bilo uporabljeno pri sklenitvi pogodb med Francosko republiko in SNCF ter RATP na podlagi te uredbe, in na drugi strani, da se ugotovi, ali se to merilo uporablja zanjo oziroma za vsak drug gospodarski subjekt ali organ. Na podlagi tega meni, da imajo vsi udeleženci v postopku sklepanja pogodb za javne storitve iz člena 8(3)(b) te uredbe legitimen javni interes za dostop do zadevnih dokumentov. Tretjič, sklicuje se na večjo pravno varnost glede uporabe zadevne uredbe in posledično zmanjšanje morebitnih sporov glede datuma uporabe iste uredbe v primeru razkritja zahtevanih dokumentov. Nazadnje in četrtič, meni, da bo neobstoj razkritja teh dokumentov povzročil kršitev načela prepovedi diskriminacije glede RATP in drugih gospodarskih subjektov, ki imajo interes, da se seznanijo s stališčem Komisije.

83 Glede na te trditve je treba opozoriti, da se tožeča stranka na podlagi sodne prakse, povzete v točki 80 zgoraj, kot dokaz o obstoju prevladujočega javnega interesa ne more sklicevati na svoj interes. Poleg tega razlaga, ki jo je Komisija podala glede določbe prava Unije, ni zavezujoča, saj ima izključno pristojnost za dokončno razlago prava Unije Sodišče (glej v tem smislu mnenje 2/13 z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, točka 246, in mnenje 1/17 z dne 30. aprila 2019, EU:C:2019:341, točka 111). Tako je razlaga, ki jo je podala Komisija glede določbe prava Unije, če je povzeta v odločbi, ki jo je sprejel nacionalni organ, lahko predmet vprašanja za predhodno odločanje pri Sodišču po sporu pred nacionalnimi sodišči, ki se nanaša na to odločbo. Tudi če Komisija s svojo razlago določbe prava Unije zaveže državo članico v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, je ta razlaga lahko predmet nadzora s strani Sodišča, če država članica sodbe ne izvrši. Zato razlaga, ki jo je podala Komisija glede določbe prava Unije, ne daje pravne varnosti in ni izkazano, da bi omejevala število sporov, v katerih se obravnava obseg te določbe. Poleg tega dejstvo, da Komisija ne razkrije svoje razlage obsega člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007, kakor je bila navedena v zadevnih dokumentih, ne pripelje do neenakosti obravnavanja, ker tožeča stranka ni v položaju, ki bi bil primerljiv položaju Francoske republike in RATP, ki sta bila vključena v postopek EU Pilot in sta bila stranki v postopku predhodnega odločanja v zadevah, v katerih je bila kasneje izdana sodba z dne 21. marca 2019, Mobit in Autolinee Toscane (C-350/17 in C-351/17, EU:C:2019:237).

84 Poleg tega in vsekakor pri tehtanju interesov ni mogoče šteti, da interes udeležencev, ki sodelujejo v postopku sklepanja pogodb za javne storitve iz člena 8(3)(b) Uredbe št. 1370/2007, da bi se seznanili z razlago, ki jo je podala Komisija glede obsega te določbe, prevladuje nad interesom Komisije in Sodišča, da spoštujeta načelo enakosti orožij in učinkovito izvajanje sodne oblasti.

85 Tožeča stranka torej ni dokazala obstoja prevladujočega javnega interesa za razkritje zahtevanih dokumentov.

86 Nazadnje, ker tožeča stranka v okviru drugega tožbenega razloga meni, da je bil glede na to, da obstaja očiten javni interes, zaradi katerega bi bilo mogoče odpraviti zavrnitev odobritve dostopa do dokumentov, in glede na to, da Komisija ni zadostno obrazložila svoje odločitve, da ne uporabi te izjeme, izpodbijani sklep sprejet brez zadostne obrazložitve, je treba opozoriti, da je obveznost obrazložitve bistvena zahteva postopka, ki jo je treba razlikovati od očitkov glede tega, ali je

izpodbijani sklep utemeljen (glej točko 21 zgoraj). Ker tožeča stranka v utemeljitev drugega tožbenega razloga zatrjuje, da sklep ni imel zadostne obrazložitve, je treba ugotoviti, da je treba ta očitek zavrniti kot brezpredmeten.

87 Vsekakor je treba glede na obseg obveznosti obrazložitve, kot je bil predstavljen v točkah od 19 do 21 zgoraj, ugotoviti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu zadostno obrazložila razloge, zakaj je menila, da ni bilo prevladujočega javnega interesa za razkritje zadevnih dokumentov.

88 Komisija je v izpodbijanem sklepu namreč menila, da je interes, na katerega se sklicuje tožeča stranka, lastni interes te stranke in ga ni mogoče upoštevati ter da v tem primeru ni bilo prevladujočega javnega interesa, ki bi prevladal nad interesom ohranjanja varstva sodnih postopkov, kakor ga določa člen 4(2) Uredbe št. 1049/2001. Tožeča stranka je to presojo Komisije sicer lahko izpodbijala pred Splošnim sodiščem, kot je to razvidno iz drugega tožbenega razloga, in Splošno sodišče lahko o tem vprašanju odloči, kot to kaže presoja iz točk od 79 do 85 zgoraj.

89 Iz tega izhaja, da je treba očitek glede nezadostne obrazložitve prav tako zavrniti in posledično zavrniti drugi tožbeni razlog v celoti.

90 Glede na zgoraj navedeno je treba tej tožbi delno ugoditi in posledično razglasiti izpodbijani sklep za ničen v delu, v katerem je bil z njim delno zavrnjen dostop do podatkov, ki niso osebni podatki, ki jih vsebujejo dopis Komisije z dne 25. oktobra 2010, ki je bil poslan francoskim organom, ter dopisa podpredsednika Komisije S. Kallasa z dne 27. julija 2012 in 5. junija 2013, ki sta bila poslana RATP.

Stroški

91 Člen 134(2) Poslovnika določa, da če je neuspelih strank več, Splošno sodišče odloči o porazdelitvi stroškov.

92 V tem primeru je treba odločiti, da Komisija nosi svoje stroške in petino stroškov tožeče stranke. Tožeča stranka nosi štiri petine svojih stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat)

razsodilo:

1. **Sklep Evropske komisije z dne 7. junija 2018, s katerim je bil delno ali v celoti družbi Compañía de Tranvías de la Coruña, SA zavrnjen dostop do dokumentov, ki so povezani z mnenjem Komisije, ki je bilo posredovano Francoski republiki glede veljavnosti pogodb za proge podzemne železnice do leta 2039, se razglasi za ničen v delu, v katerem je z njim delno zavrnjen dostop do podatkov, ki niso osebni podatki, ki jih vsebujejo dopis Komisije z dne 25. oktobra 2010, ki je bil poslan francoskim organom, ter dopisa podpredsednika Komisije S. Kallasa z dne 27. julija 2012 in 5. junija 2013, ki sta bila poslana RATP.**

2. **V preostalem se tožba zavrne.**

3. **Komisija nosi svoje stroške in petino stroškov družbe Compañía de Tranvías de la Coruña.**

4. **Družba Compañía de Tranvías de la Coruña nosi štiri petine svojih stroškov.**

Frimodt Nielsen Kreuschitz Półtorak

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 6. februarja 2020.

Podpisi