Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 6 lutego 2020 r.*

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty Komisji dotyczące wykładni przepisu prawa Unii – Dokumenty pochodzące od osób trzecich – Dokumenty pochodzące od państwa członkowskiego – Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 – Częściowa odmowa dostępu – Całkowita odmowa dostępu – Obowiązek uzasadnienia – Wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych – Nadrzędny interes publiczny

W sprawie T-485/18

Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, z siedzibą w La Coruña (Hiszpania), którą reprezentował adwokat J. Monrabà Bagan,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali W. Mölls i C. Ehrbar, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia 7 czerwca 2018 r. odmawiającej przyznania skarżącej w części lub w całości dostępu do dokumentów związanych z przekazaną Republice Francuskiej opinią Komisji dotyczącą ważności umowy dotyczącej linii metra zawartej do 2039 r.,

SĄD (trzecia izba),

w składzie podczas narady: S. Frimodt Nielsen, prezes, V. Kreuschitz (sprawozdawca) i N. Półtorak, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 W dniu 19 grudnia 2017 r. skarżąca, Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, wniosła na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43) o udzielenie jej dostępu do kilku dokumentów Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej (DG) ds. Mobilności i Transportu.

2 We wniosku o udzielenie dostępu skarżąca powołała się na wejście w życie rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. 2007, L 315, s. 1), jak również francuskiej ustawy nr 2009-1503 z dnia 8 grudnia 2009 r. dotyczącej organizacji i regulacji transportu kolejowego oraz przepisów odnoszących się do transportu (JORF z dnia 9 grudnia 2009 r., s. 21226). Ponadto wyjaśniła, że wiedziała o tym, iż Komisja przekazała Republice Francuskiej swoją opinię w sprawie ważności umowy dotyczącej linii metra do 2039 r. W tym kontekście skarżąca zwróciła się o udzielenie jej dostępu do wszystkich istniejących związanych z tą kwestią dokumentów, w tym do wszelkiej korespondencji wewnętrznej, a także do wszystkich związanych z tą kwestią dokumentów, które były wymieniane lub nie z Société nationale des chemins de fer français (SNCF), Régie autonome des transports parisiens (RATP) lub z przedstawicielami lub właściwymi urzędnikami rządu francuskiego, opinii Komisji, protokołów posiedzeń lub wszelkich innych związanych z tą kwestią dokumentów o jakimkolwiek charakterze.

3 Pismem z dnia 5 marca 2018 r. dyrektor generalny DG ds. Mobilności i Transportu poinformował skarżącą, że zakresem wniosku o udzielenie dostępu można objąć 27 dokumentów oraz że po zbadaniu dokumentów postanowił na podstawie art. 4 ust. 1 lit. b) i art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 udzielić częściowego dostępu do 13 z owych 27 dokumentów i odmówić ujawnienia pozostałych 14. Komisja załączyła do swojego pisma wykaz wspomnianych 27 dokumentów oraz dokumenty, w odniesieniu do których przyznano częściowy dostęp.

4 W dniu 19 marca 2018 r. skarżąca złożyła do Komisji ponowny wniosek na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001, wzywając tę instytucję do ponownego zbadania stanowiska skarżącej wyrażonego w piśmie z dnia 5 marca 2018 r. W ramach tego wniosku skarżąca zakwestionowała całkowitą i częściową odmowę ujawnienia spornych dokumentów w zakresie, w jakim było to uzasadnione ochroną postępowania sądowego zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.

5 Decyzją sekretarza generalnego Komisji z dnia 7 czerwca 2018 r., wydaną w imieniu Komisji na podstawie art. 4 przepisów wykonawczych do rozporządzenia nr 1049/2001 [C(2018) 3780 final], udzielono odpowiedzi na ponowny wniosek (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

6 W zaskarżonej decyzji Komisja na podstawie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, po pierwsze, potwierdziła odmowę ujawnienia dziesięciu swoich dokumentów i czterech dokumentów pochodzących od Republiki Francuskiej, po drugie, potwierdziła częściowy dostęp do dziesięciu dokumentów i, po trzecie, odmówiła całkowitego dostępu do trzech dokumentów pochodzących od RATP, w stosunku do których zezwolono na ich częściowe udostępnienie. Decyzję tę uzasadniła koniecznością ochrony toczących się postępowań sądowych w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), a w stosunku do trzech ostatnich dokumentów, również postanowieniem z dnia 12 lipca 2018 r., RATP/Komisja (T-250/18 R, niepublikowanym, EU:T:2018:458) oraz postanowieniem z dnia 12 września 2019 r., RATP/Komisja (T-250/18, niepublikowanym, EU:T:2019:615). Uznała ona

zasadniczo, że treść nieujawnionych fragmentów wspomnianych dokumentów jest ściśle związana z kwestiami prawnymi podniesionymi w przedmiotowych postępowaniach sądowych. Ponadto Komisja zbadała, czy można przyznać częściowy dostęp do wnioskowanych dokumentów lub czy za ich ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny, i zakończyła to badanie, potwierdziwszy swoją częściową lub całkowitą odmowę udzielenia dostępu do spornych dokumentów.

Postępowanie i żądania stron

7 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 9 sierpnia 2018 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

8 W skardze skarżąca wnosi formalnie do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

9 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

10 Na podstawie art. 91 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem postanowieniem z dnia 3 maja 2019 r. Sąd zwrócił się do Komisji o przedstawienie wszystkich dokumentów, w stosunku do których częściowo lub całkowicie odmówiono dostępu w zaskarżonej decyzji. Komisja przedstawiła wspomniane dokumenty w wyznaczonym terminie.

11 Ponadto w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania Sąd wezwał strony do złożenia określonych dokumentów i zadał stronom pytania na piśmie. Strony przedstawiły te dokumenty i odpowiedziały na pytania w wyznaczonym terminie.

12 Żadna ze stron nie złożyła wniosku o ustne przedstawienie swojego stanowiska na rozprawie na podstawie art. 106 regulaminu postępowania. Sąd (trzecia izba) postanowił na podstawie art. 106 § 3 wspomnianego regulaminu orzec bez przeprowadzenia ustnego etapu postępowania.

Co do prawa

Uwagi wstępne

13 Po przedstawieniu każdego z zarzutów skarżąca wnosi do Sądu również o nakazanie Komisji przekazania jej dokumentów, do których zaskarżona decyzja całkowicie lub częściowo odmówiła jej dostępu.

14 Wnioski te należy odrzucić jako niedopuszczalne. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że w ramach opartej na art. 263 TFUE kontroli zgodności z prawem Sąd nie może kierować nakazów do instytucji ani też ich zastępować. To ograniczenie kontroli zgodności z prawem ma zastosowanie we wszystkich sporach, w których Sąd orzeka (zob. podobnie postanowienie z dnia 3 czerwca 2010 r., Z/Komisja, T-173/09, niepublikowane, EU:T:2010:221, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 9 października 2018 r., Pint/Komisja, T-634/17, niepublikowany, EU:T:2018:662, pkt 19).

W przedmiocie zarzutu pierwszego

W przedmiocie zakresu zarzutu pierwszego

15 Skarżąca uważa, że odmowa dostępu do dokumentów, o które wniosła w niniejszej sprawie, nie może być uzasadniona na podstawie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. Jej zdaniem głównym celem wniosku o udzielenie dostępu było określenie dies a quo zastosowanego przez Komisję w odniesieniu do zamówień publicznych na usługi udzielanych zgodnie z prawem Unii Europejskiej i prawem krajowym, w przypadku gdy objęte są one zakresem wyjątku przewidzianego w art. 8 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1370/2007. Skarżąca uważa, że w żadnym z pytań prejudycjalnych podniesionych w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), nie zwrócono się wyraźnie do Trybunału o dokonanie wykładni lub o określenie dies a quo dla objętych tym wyjątkiem zamówień na świadczenie usług publicznych udzielanych zgodnie z prawem Unii i prawem krajowym. Nie znajduje ona żadnego wymaganego dla zastosowania art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 bezpośredniego związku pomiędzy wspomnianymi sprawami a informacjami, o które początkowo wnioskowała. Ponadto Komisja nie zbadała w sposób konkretny i indywidualny treści dokumentów, do których wnioskowano o dostęp.

16 Na tej podstawie skarżąca twierdzi, że zaskarżona decyzja nie przedstawia wystarczającego uzasadnienia dla powiązania wniosku o udzielenie dostępu ze sprawami, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), dla uzasadnienia zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. W szczególności uważa ona, że przy dokonywaniu wykładni, jaką należy przyjąć w celu ustalenia, czy dana instytucja przedstawiła adekwatne wyjaśnienie swojej decyzji, konieczne jest, aby zagrożenie dla postępowania sądowego było racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. W tym celu wnioski powinny być poparte szczegółowymi dowodami w świetle konkretnej treści sprawozdania pozwalającymi na zrozumienie powodów, dla których jego ujawnienie mogłoby stanowić poważne naruszenie dla procesu decyzyjnego. Ponadto uzasadnienie danego aktu nie powinno być ogólne i abstrakcyjne. Tymczasem zdaniem skarżącej zaskarżona decyzja nie zawiera żadnego szczegółowego toku rozumowania w celu uzasadnienia częściowej lub całkowitej odmowy udzielenia dostępu do wnioskowanych dokumentów.

17 Komisja uważa zasadniczo, że nieujawnienie całości lub części spornych dokumentów było uzasadnione istnieniem wystarczającego związku pomiędzy tymi dokumentami a kwestiami prawnymi podniesionymi przed Trybunałem w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237) oraz że zaskarżona decyzja była należycie uzasadniona.

18 Na wstępie należy zauważyć, że o ile w skardze zarzut pierwszy formalnie dotyczy „naruszenia istotnych wymogów formalnych", o tyle jednak niektóre argumenty podniesione na poparcie tego zarzutu dotyczą obowiązku uzasadnienia, a inne – kwestii zasadności uzasadnienia.

19 W tym względzie należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia jest ogólną zasadą prawa Unii ustanowioną w art. 296 akapit drugi TFUE i art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z którą każdy akt prawny przyjęty przez instytucje Unii musi być uzasadniony. Obowiązek ten oznacza, że instytucje Unii w sposób jasny i jednoznaczny przedstawiają tok rozumowania autora aktu, tak aby umożliwić, po pierwsze, zainteresowanym zapoznanie się z uzasadnieniem przyjętego środka w celu wykonania przez nich przysługujących im praw, oraz po drugie, sądowi przeprowadzenie jego kontroli (wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 63; z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 53; zob. również wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., Komisja/Edison, C-446/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:798, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

20 W związku z tym w kontekście stosowania przepisów rozporządzenia nr 1049/2001 orzeczono, że obowiązek uzasadnienia przez instytucję decyzji odmawiającej dostępu do dokumentu ma na celu, z jednej strony, dostarczenie zainteresowanemu wystarczających wskazówek dla ustalenia, czy decyzja jest zasadna, czy też ewentualnie jest dotknięta wadą umożliwiającą zakwestionowanie jej ważności, oraz z drugiej strony, umożliwienie sądowi Unii sprawowania kontroli nad zgodnością z prawem decyzji. Zakres tego obowiązku zależy od charakteru spornego aktu i od kontekstu, w jakim został on przyjęty (zob. wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r., WWF European Policy Programme/Rada, T-264/04, EU:T:2007:114, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

21 Z uwagi na jego treść i funkcję w porządku prawnym Unii obowiązek uzasadnienia został zakwalifikowany jako istotny wymóg formalny, który może, a nawet powinien być podnoszony przez sąd z urzędu (zob. podobnie wyrok z dnia 20 maja 2009 r., VIP Car Solutions/Parlament, T-89/07, EU:T:2009:163, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo), i który należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, objętej zakresem zgodności z prawem materialnym (wyrok z dnia 5 grudnia 2013 r., Komisja/Edison, C-446/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:798, pkt 20; zob. również wyrok z dnia 17 września 2015 r., Total/Komisja, C-597/13 P, EU:C:2015:613, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

22 W niniejszej sprawie należy zatem ocenić, z jednej strony, argumenty przedstawione na poparcie zarzutu dotyczące naruszenia obowiązku uzasadnienia, oraz z drugiej strony, argumenty przedstawione na poparcie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

23 Jeżeli chodzi o 20 dokumentów pochodzących od Komisji, to z zaskarżonej decyzji wynika, że odmówiono dostępu do nich częściowo lub całkowicie. Komisja uzasadniła swoje stanowisko w owej decyzji, wskazując, że wspomniane dokumenty dotyczyły zgodności ustawodawstwa francuskiego z rozporządzeniem nr 1370/2007 i obejmowały korespondencję pomiędzy nią, RATP i organami francuskimi, jak również korespondencję pomiędzy różnymi służbami, w tym służbą prawną. Ponadto Komisja wskazała, że jedno z pytań prejudycjalnych zadanych Trybunałowi przez włoską radę stanu w sprawach, które od tamtego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), dotyczyło wykładni przepisów rzeczonego rozporządzenia rozpatrywanych w ramach wspomnianych ocen prawa francuskiego. Na tej podstawie stwierdziła, że informacje zawarte we wnioskowanych dokumentach bezpośrednio dotyczyły pytań prejudycjalnych skierowanych przez włoską radę stanu, które mogły być analizowane przez Trybunał. Jej zdaniem ujawnienie pełnych wersji wnioskowanych dokumentów miałoby tym samym wpływ na ochronę owych toczących się postępowań sądowych w sprawach, które zakończyły się od tego czasu wydaniem wyroku z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237). We wspomnianej decyzji Komisja wyjaśniła również, że ujawnienie wnioskowanych dokumentów poważnie wpłynęłoby na jej stanowisko oraz na stanowisko organów francuskich i RATP we wspomnianych toczących się sprawach, ponieważ dokumenty te zawierały wewnętrzne rozważania i argumenty, które mogłyby być wykorzystane na niekorzyść stron w toczących się postępowaniach.

24 Jeśli chodzi o cztery dokumenty pochodzące od organów francuskich, to Komisja uznała w zaskarżonej decyzji, że organy te przedstawiły odpowiednie powody odmowy dostępu do tych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. Stwierdziła, że wspomniane organy uznały, że wnioskowane dokumenty były ściśle związane z kwestiami prawnymi podniesionymi przez włoską radę stanu w toczących się postępowaniach sądowych w sprawach, które od tego czasu doprowadziły do wydania wyroku z dnia 21 marca 2019 r., w sprawach Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), oraz że na pierwszy rzut oka argumenty te uzasadniały zastosowanie wspomnianego przepisu. Komisja postanowiła zatem nie ujawniać tych dokumentów na podstawie tego przepisu.

25 Jeżeli chodzi o trzy dokumenty pochodzące od RATP, Komisja wskazała w zaskarżonej decyzji, że częściowe ujawnienie tych dokumentów, o którym postanowiła w odpowiedzi na inny wniosek o udzielenie dostępu, zostało już zaskarżone przez RATP do sądu Unii [zob. sprawy, które od tego czasu zakończyły się postanowieniem z dnia 12 lipca 2018 r., RATP/Komisja (T-250/18 R, niepublikowanym, EU:T:2018:458) oraz postanowieniem z dnia 12 września 2019 r., RATP/Komisja (T-250/18, niepublikowanym, EU:T:2019:615)], przez co nie mogła ona udzielić dostępu do tych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 nie tylko ze względu na toczące się postępowania, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), ale również ze względu na toczące się postępowanie, które zakończyło się postanowieniem z dnia 12 września 2019 r., RATP/Komisja (T-250/18, niepublikowanym, EU:T:2019:615).

26 Wreszcie Komisja odmówiła częściowego dostępu do wnioskowanych dokumentów z tego powodu, że nie było możliwości udzielenia takiego dostępu bez narażania wchodzących w grę interesów. Uznała ona również, że brak było nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie tych dokumentów. W szczególności stwierdziła ona, że nawet jeżeli istniał pewien interes publiczny leżący u podstaw pytań dotyczących wykładni art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007, to jednak nie ma potrzeby uwzględniania szczególnego interesu skarżącej w kontekście wniosku o udzielenie dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001. W związku z tym Komisja doszła do wniosku, że w niniejszej sprawie brak było nadrzędnego interesu publicznego, który mógłby mieć pierwszeństwo przed interesem polegającym na ochronie toczących się postępowań sądowych, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret drugie tego ostatniego rozporządzenia.

27 W świetle powyższego należy stwierdzić, że Komisja udzieliła skarżącej wystarczającej wskazówki, aby mogła ona ustalić, czy decyzja była zasadna, czy też dotknięta była wadą pozwalającą na zakwestionowanie jej ważności. Ponadto na podstawie owych powodów skarżąca była w stanie zakwestionować w niniejszej sprawie zarówno ocenę Komisji, zgodnie z którą istniał bezpośredni związek między sprawami, które od tego czasu doprowadziły do wydania wyroku z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), a informacjami, o które wniosła skarżąca, jak również ocenę, zgodnie z którą nadrzędny interes publiczny został należycie uwzględniony w niniejszej sprawie.

28 Dodatkowo uzasadnienie zaskarżonej decyzji pozwala Sądowi na przeprowadzenie kontroli zgodności z prawem wspomnianej decyzji.

29 W konsekwencji należy oddalić zarzut dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001

– *W przedmiocie ogólnego prawa dostępu*

30 Rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu, jak wskazuje jego motyw 4 i art. 1, zapewnić możliwie jak najszerszy publiczny dostęp do dokumentów instytucji. Jednakże prawo to podlega pewnym ograniczeniom opartym na względach interesu publicznego lub prywatnego. W związku z tym rozporządzenie to przewiduje w art. 4 system wyjątków umożliwiających instytucjom odmowę dostępu do dokumentu, w przypadku gdyby jego ujawnienie naruszyło jeden z interesów chronionych przez ten artykuł.

31 Ponieważ wyjątki te stanowią odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny one być interpretowane i stosowane w ścisły sposób (zob. wyroki z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 września 2016 r., Philip Morris/Komisja, T-18/15, niepublikowany, EU:T:2016:487, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Ponadto sama tylko okoliczność, że dany dokument dotyczy interesu chronionego wyjątkiem od prawa dostępu przewidzianym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, nie wystarcza dla uzasadnienia zastosowania tego wyjątku (wyroki: z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 51; z dnia 15 września 2016 r., Philip Morris/Komisja, T-18/15, niepublikowany, EU:T:2016:487, pkt 34).

33 Po pierwsze bowiem, jeżeli dana instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie zwrócono się do niej, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje. Ponadto zagrożenie takim naruszeniem powinno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne (zob. wyroki: z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 września 2016 r., Philip Morris/Komisja, T-18/15, niepublikowany, EU:T:2016:487, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 Po drugie, jeśli instytucja zastosuje jedno z odstępstw przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, to jej zadaniem jest wyważenie konkretnego interesu, który powinien podlegać ochronie poprzez brak ujawnienia danego dokumentu, a w szczególności ogólnego interesu, by dokument ten został udostępniony, biorąc pod uwagę korzyści płynące, jak głosi motyw 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ze wzmożonej przejrzystości, to znaczy z większego uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym, a także większej zgodności z prawem, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym (zob. wyrok z dnia 15 września 2016 r., Philip Morris/Komisja, T-18/15, niepublikowany, EU:T:2016:487, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 Ponadto zgodnie z orzecznictwem Trybunału działalność sądowa i działalność administracyjna nie wymagają takiego samego dostępu do dokumentów, jaki wymagany jest przez działalność prawodawczą instytucji Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 60; z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 77).

36 Wreszcie uzasadnienie zastosowania jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 powinno opierać się na faktach istniejących w dniu przyjęcia decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów na podstawie tego wyjątku. Zgodność z prawem aktu Unii powinna być bowiem oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania tego aktu (zob. wyrok z dnia 11 maja 2017 r., Szwecja/Komisja, C-562/14 P, EU:C:2017:356, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

– *W przedmiocie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001*

37 Na podstawie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę postępowania sądowego, chyba że za ujawnieniem spornego dokumentu przemawia nadrzędny interes publiczny.

38 Ochrona postępowania sądowego oznacza w szczególności, że zapewnione jest zarówno poszanowanie zasady równości broni, jak i prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości oraz rzetelność postępowania sądowego.

39 Z jednej strony, jeżeli chodzi o przestrzeganie zasady równości broni, to należy zauważyć, że gdyby treść dokumentów przedstawiających stanowisko instytucji w sporze miała być przedmiotem debaty publicznej, ich krytyka mogłaby w nieuzasadniony sposób wpłynąć na stanowisko bronione przez instytucję przed danymi sądami. Ponadto dostęp drugiej strony do dokumentów dotyczących stanowiska instytucji w toczącym się postępowaniu sądowym mógłby zakłócić niezbędną równowagę między stronami postępowania, która leży u podstaw zasady równości broni, ponieważ tylko instytucja,

której dotyczy wniosek o dostęp do dokumentów, a nie wszystkie strony postępowania, podlegałaby obowiązkowi ujawnienia. Poszanowanie zasady równości broni jest jednak niezbędne, ponieważ jest konsekwencją samego pojęcia rzetelnego procesu (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 86, 87 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 132).

40 Z drugiej strony, odnosząc się do prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i do rzetelności postępowania sądowego, należy przypomnieć, że wyłączenie działalności sądowniczej z zakresu stosowania prawa dostępu do dokumentów jest uzasadnione ze względu na potrzebę zagwarantowania w trakcie całego postępowania sądowego, aby dyskusje między stronami i narady danego sądu w toczącej się sprawie odbywały się w sposób niezakłócony, bez zewnętrznych nacisków na działalność sądowniczą. Otóż ujawnienie dokumentów przedstawiających stanowisko bronione przez instytucję w toczącym się postępowaniu sądowym umożliwiłoby wywieranie, choćby tylko w odczuciu opinii publicznej, zewnętrznych nacisków na działalność orzeczniczą oraz naruszyłoby niezakłócony przebieg dyskusji (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 92, 93, 130).

41 Tym samym na podstawie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 interes publiczny sprzeciwia się ujawnieniu treści dokumentów sporządzonych wyłącznie dla celów konkretnego postępowania sądowego. Dokumenty te obejmują pisma procesowe lub dokumenty złożone w toku postępowania sądowego, dokumenty wewnętrzne dotyczące przebiegu postępowania, korespondencję dotyczącą sprawy pomiędzy daną dyrekcją generalną a służbą prawną lub kancelarią adwokacką (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Philip Morris/Komisja, T-18/15, niepublikowany, EU:T:2016:487, pkt 51, 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Artykuł 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 sprzeciwia się również ujawnieniu dokumentów, które nie zostały sporządzone wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania, lecz których ujawnienie może zagrozić w ramach konkretnego postępowania zasadzie równości broni. Jednakże, aby można było zastosować ten wyjątek, wnioskowane dokumenty powinny w chwili wydania decyzji o odmowie dostępu do nich mieć istotny związek albo z postępowaniem sądowym toczącym się przed sądem Unii, w odniesieniu do którego dana instytucja powołuje się na wyjątek, albo z postępowaniem toczącym się przed sądem krajowym, pod warunkiem że w postępowaniu tym powstaje kwestia wykładni lub ważności aktu prawa Unii, przez co z uwagi na kontekst sprawy odesłanie prejudycjalne wydaje się szczególnie prawdopodobne. W tych dwóch przypadkach, mimo że wskazane dokumenty nie zostały sporządzone w ramach konkretnego postępowania sądowego, integralność odnośnego postępowania sądowego oraz równość broni pomiędzy stronami mogłyby zostać poważnie osłabione, gdyby strony korzystały z uprzywilejowanego dostępu do wewnętrznych informacji drugiej strony pozostających w ścisłym związku z prawnymi kwestiami toczącego się lub potencjalnego, lecz nieuchronnego postępowania (wyroki z dnia 15 września 2016 r.: Philip Morris/Komisja, T-796/14, EU:T:2016:483; pkt 88–90; Philip Morris/Komisja, T-18/15, niepublikowany, EU:T:2016:487, pkt 64, 65).

43 Wreszcie stosowanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 sprzeciwia się ujawnieniu dokumentów jedynie do czasu istnienia zagrożenia naruszeniem ochrony postępowania sądowego (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 130–135), a zatem jest ono ograniczone w czasie.

– *W przedmiocie zakresu zaskarżonej decyzji*

44 W zaskarżonej decyzji Komisja odmówiła pełnego lub częściowego dostępu do 27 wnioskowanych dokumentów na tej podstawie, że ich ujawnienie miałoby wpływ na toczące się postępowanie sądowe w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wydaniem wyroku z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), a także w odniesieniu do dokumentów pochodzących od RATP, na postępowanie sądowe toczące się w sprawach, w których od tego czasu zapadło postanowienie z dnia 12 lipca 2018 r., RATP/Komisja (T-250/18 R, niepublikowane, EU:T:2018:458), oraz postanowienie z dnia 12 września 2019 r., RATP/Komisja (T-250/18, niepublikowane, EU:T:2019:615). Uznała ona zasadniczo, że dokumenty, do których odmówiono w całości lub w części dostępu, były objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ były one związane z wykładnią art. 8 rozporządzenia nr 1370/2007, stanowiącą przedmiot sporu w toczących się przed Trybunałem postępowaniach, które do tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237).

45 Skarżąca kwestionuje tę ocenę. Co do zasady twierdzi ona, że brak jest bezpośredniego związku pomiędzy sprawami, które doprowadziły od tego czasu do wydania wyroku z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), a wnioskowanymi informacjami, tak że ich ujawnienie nie mogło mieć wpływu na postępowanie sądowe toczące się we wspomnianych sprawach. W szczególności skarżąca podnosi, że kwestia dies a quo dla zamówień publicznych na usługi udzielonych na podstawie wyjątku przewidzianego w art. 8 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1370/2007 nie była bezpośrednio związana z pytaniami skierowanymi przez sąd włoski we wspomnianych sprawach.

46 Jednakże czwarte pytanie prejudycjalne skierowane przez sąd włoski do Trybunału w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), zostało sformułowane w następujący sposób:

„W sytuacji gdy pierwotna data wygaśnięcia umowy zawartej w wyniku bezpośredniego udzielenia zamówienia przekracza okres trzydziestoletni, upływający z dniem 3 grudnia 2039 r. [bieg terminu od daty wejścia w życie rozporządzenia nr 1370/2007], czy powoduje to niezgodność udzielenia zamówienia z zasadami, o których mowa w art. 5 w związku z art. 8 ust. 3 tego rozporządzenia, czy też należy automatycznie uznać, że tę nieprawidłowość konwaliduje ze wszelkimi skutkami prawnymi dorozumiane ograniczenie umowy »z mocy prawa« (art. 8 ust. 3) do tego trzydziestoletniego terminu?”.

47 Sąd włoski zwraca się zatem do Trybunału z zapytaniem o skutki prawne zawarcia umowy, o której mowa w przepisach art. 5 rozporządzenia nr 1370/2007 w związku z jego art. 8 ust. 3, na okres przekraczający 30 lat, upływający w dniu 3 grudnia 2039 r. Zadając to pytanie, sąd ten wychodzi z założenia, że okres 30 lat, o którym mowa w art. 8 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia, zaczyna biec od daty wejścia w życie tego rozporządzenia. Założenie to nie jest jednak wiążące dla Trybunału. Dotyczy to również opinii rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawach połączonych Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2018:869), która została sporządzona po wydaniu zaskarżonej decyzji i w związku z tym, jak wskazano w pkt 36 powyżej, nie powinna być brana pod uwagę w niniejszej sprawie.

48 Tym samym skarżąca niesłusznie twierdzi, że kwestia dies a quo dla zamówień publicznych na świadczenie usług publicznych udzielonych na podstawie wyjątku przewidzianego w art. 8 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1370/2007 nie miała bezpośredniego związku z pytaniami prejudycjalnymi zadanymi przez sąd włoski w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237).

– *W przedmiocie dostępu do dokumentów pochodzących od Komisji*

49 W pierwszej kolejności w zaskarżonej decyzji Komisja całkowicie odmówiła dostępu do dziesięciu dokumentów z tego powodu, że ich ujawnienie wpłynęłoby na sytuację stron i niezakłócony przebieg dyskusji w toczących się postępowaniach sądowych, które od tego czasu zakończyły się wydaniem wyroku z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237).

50 Dziesięć spornych dokumentów obejmuje wewnętrzną notę DG ds. Mobilności i Transportu z dnia 24 listopada 2014 r., trzy noty wspomnianej DG z dnia 15 lipca 2011 r., 6 lutego 2012 r. i 28 października 2014 r. skierowane do służb prawnych Komisji, trzy noty tej DG z dnia 30 kwietnia 2012 r., 25 maja 2012 r. i 9 kwietnia 2014 r. skierowane do gabinetu wiceprzewodniczącego Komisji S. Kallasa, a także trzy noty służby prawnej Komisji z dnia 25 lipca 2011 r., z dnia 24 kwietnia 2012 r. i z dnia 1 grudnia 2014 r., skierowane do tej samej DG.

51 Noty służby prawnej do DG ds. Mobilności i Transportu oraz noty wspomnianej DG do służby prawnej Komisji, o których mowa w pkt 50 powyżej, dotyczą wyłącznie kwestii wykładni i zastosowania do umowy z RATP wyjątku przewidzianego w art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 w następstwie przyjęcia ustawy dotyczącej organizacji i regulacji transportu kolejowego oraz przepisów odnoszących się do transportu. Jeżeli chodzi o noty tej DG do gabinetu wiceprzewodniczącego, S. Kallasa, o których mowa powyżej w pkt 50, to dotyczą one działań następczych, jakie należy podjąć w związku z interpretacją tego rozporządzenia przez Komisję, podobnie jak notatka wewnętrzna tej samej DG z dnia 24 listopada 2014 r.

52 Dziesięć spornych dokumentów to wewnętrzne dokumenty Komisji dotyczące wykładni art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 oraz skutków prawnych tej wykładni. Ujawnienie tych dokumentów skarżącej w czasie, gdy przed Trybunałem toczyły się postępowania w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wydaniem wyroku z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), mogło mieć wpływ zarówno na prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i integralność postępowania sądowego, jak i na zasadę równości broni między Komisją i pozostałymi uczestnikami tych spraw.

53 W rzeczywistości bowiem, po pierwsze, ujawnienie skarżącej w dniu wydania zaskarżonej decyzji dziesięciu spornych dokumentów, skutkowałoby umożliwieniem wywierania, choćby było to tylko tak postrzegane przez opinię publiczną, zewnętrznych nacisków na działalność sądowniczą oraz naruszeniem niezakłóconego przebiegu dyskusji przed Trybunałem (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 93).

54 Po drugie, ujawnienie dziesięciu spornych dokumentów mogłoby doprowadzić do publicznej dyskusji w przedmiocie wykładni art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007. W takiej sytuacji każda ewentualna krytyka skierowana pod adresem Komisji mogłaby mieć wpływ na bronione przez nią stanowisko w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wydaniem wyroku z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), a tym samym stanowić zagrożenie dla zasady równości broni (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 86). W przypadku bowiem, gdyby Komisja miała ujawnić te dokumenty wewnętrzne, byłaby ona jedyną stroną postępowania prejudycjalnego we wspomnianych sprawach, która musiała to uczynić, i mogłaby ona uznać się za potencjalnie zobowiązaną do uwzględnienia wewnętrznych stanowisk swoich służb w swoich uwagach do Trybunału, podczas gdy pozostałe strony mogłyby bronić swoich interesów niezależnie od jakichkolwiek wpływów zewnętrznych, co mogłoby naruszyć niezbędną równowagę między stronami przed Trybunałem, ustanowioną przez zasadę równości broni (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 87; z dnia 15 września 2016 r., Philip Morris/Komisja, T-796/14, EU:T:2016:483, pkt 97, 98).

55 Oceny tej nie podważa okoliczność, że toczące się postępowanie sądowe, które od tego czasu zakończyło się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), było postępowaniem prejudycjalnym. W rzeczywistości bowiem kryterium prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i zasada równości broni, której celem jest zapewnienie równowagi proceduralnej pomiędzy stronami postępowania sądowego poprzez zagwarantowanie równości praw i obowiązków tych stron, w szczególności w zakresie zasad regulujących organizację środków dowodowych i kontradyktoryjne postępowanie przed sądem (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Ordre des barreaux francophones et germanophone i in., C-543/14, EU:C:2016:605, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo) mają zastosowanie także do postępowań prejudycjalnych (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Philip Morris/Komisja, T-796/14, EU:T:2016:483, pkt 97).

56 Okoliczność, że skarżąca nie uczestniczyła w postępowaniu prejudycjalnym w sprawie, która od tego czasu zakończyła się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), również nie podważa tej oceny. Ujawnienie skarżącej informacji zawartych w dziesięciu spornych dokumentach umożliwiłoby jej bowiem podzielenie się nimi z osobami trzecimi lub ujawnienie ich szerokiemu kręgowi opinii publicznej. W takim przypadku pozostałe strony wspomnianego postępowania mogłyby się na nie powoływać w kontekście tego postępowania przeciwko Komisji.

57 W konsekwencji Komisja nie popełniła błędu, uznając, że ujawnienie dziesięciu dokumentów, o których mowa w pkt 50 powyżej, mogło naruszyć ochronę postępowania sądowego.

58 W drugiej kolejności w zaskarżonej decyzji Komisja częściowo odmówiła również dostępu do dziesięciu swoich dokumentów na tej podstawie, że ujawnienie utajnionych fragmentów tych dokumentów miałoby wpływ na stanowisko stron i na niezakłócony przebieg dyskusji w postępowaniach sądowych toczących się w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237).

59 Dziesięć spornych dokumentów stanowią noty DG ds. Mobilności i Transportu z dnia 27 lipca 2010 r., 27 września 2010 r., 7 września 2012 r. i 9 kwietnia 2013 r., skierowane do służby prawnej Komisji, gabinetu wiceprzewodniczącego Komisji, S. Kallasa, i do RATP, nota służby prawnej z dnia 11 sierpnia 2010 r. do wspomnianej DG, dwa pisma Komisji z dnia 25 i 28 października 2010 r. do francuskich organów, korespondencja wspomnianego wiceprzewodniczącego Komisji z dnia 27 lipca 2012 r. i z dnia 5 czerwca 2013 r. z RATP oraz korespondencja między tą DG a służbą prawną Komisji z dnia 24 września 2012 r.

60 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o noty DG ds. Mobilności i Transportu z dnia 27 lipca 2010 r., 27 września 2010 r., 7 września 2012 r. i 9 kwietnia 2013 r. skierowane do służby prawnej Komisji, gabinetu wiceprzewodniczącego Komisji S. Kallasa i do RATP, o notę służby prawnej z dnia 11 sierpnia 2010 r. skierowaną do wspomnianej DG, o pismo Komisji z dnia 28 października 2010 r. do francuskich organów oraz o korespondencję między tą DG a służbą prawną Komisji z dnia 24 września 2012 r., to należy zauważyć, że części tych dokumentów, które nie zostały ujawnione skarżącej, albo dotyczą danych osobowych, w odniesieniu do których skarżąca nie zakwestionowała tego, że nie powinny one zostać ujawnione, takich jak podpisy, albo przedstawiają stanowisko Komisji, Republiki Francuskiej lub RATP w przedmiocie wykładni art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 i przestrzegania tego przepisu przy przyznawaniu przez Republikę Francuską prawa do prowadzenia działalności.

61 W tym względzie, jeżeli chodzi o informacje dotyczące dokonanej przez Komisję wykładni zakresu stosowania art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 i wynikających z niej konsekwencji, to biorąc pod uwagę powody przedstawione powyżej w pkt 53 i 54, słusznie uznała ona, że ich ujawnienie mogło wywrzeć, choćby tylko w odczuciu opinii publicznej, zewnętrzne naciski na działalność sądowniczą i naruszyć niezakłócony przebieg dyskusji przed Trybunałem. Takie ujawnienie mogłoby doprowadzić do publicznej dyskusji w przedmiocie interpretacji tego przepisu i każda ewentualna krytyka wobec

Komisji mogłaby mieć wpływ na stanowisko bronione przez Komisję w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237). Ponadto, w przypadku gdyby Komisja musiała ujawnić te dokumenty, byłaby ona jedyną stroną postępowania prejudycjalnego, która musiałaby to uczynić, co mogłoby zakłócić nieodzowną równowagę między stronami przed Trybunałem, ustanowioną przez zasadę równości broni.

62 Ponadto, jeżeli chodzi o nieujawnienie dokonanej przez Republikę Francuską lub RATP interpretacji zakresu stosowania art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 w dokumentach, o których mowa w pkt 60 powyżej, to należy zauważyć, że zarówno Republika Francuska, jak i RATP były stronami postępowania w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237).

63 W związku z tym ujawnienie interpretacji dokonanej przez Republikę Francuską i RATP mogło naruszyć zasadę równości broni. Strony te mogły uznać się za potencjalnie zobowiązane do zajęcia stanowiska prezentowanego przed Komisją w trakcie występowania przed Trybunałem w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), podczas gdy pozostałe strony postępowania przed Trybunałem w tych sprawach mogły bronić swoich interesów niezależnie od jakichkolwiek wpływów zewnętrznych.

64 W konsekwencji Komisja nie popełniła błędu, uznając, że ujawnienie dokumentów, o których mowa w pkt 60 powyżej, mogłoby naruszyć ochronę postępowań sądowych.

65 Z kolei, jeżeli chodzi, po drugie, o fragmenty utajnione w piśmie Komisji z dnia 25 października 2010 r. skierowanym do francuskich organów oraz w pismach wiceprzewodniczącego Komisji S. Kallasa z dnia 27 lipca 2012 r. i z dnia 5 czerwca 2013 r. skierowanych do RATP, inne niż fragmenty dotyczące danych osobowych, to należy zauważyć, że nie dotyczą one bezpośrednio wykładni lub skutków prawnych wykładni art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 dokonanych przez Komisję, Republikę Francuską lub RATP. Te utajnione fragmenty nie dotyczą zatem bezpośrednio pytań prejudycjalnych w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237). W konsekwencji utajnienia te nie mogą zostać uzasadnione na podstawie art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.

66 Tym samym niniejszy zarzut jest zasadny w zakresie, w jakim dotyczy on utajnionych fragmentów w dokumentach, o których mowa powyżej w pkt 65, innych niż fragmenty dotyczące danych osobowych, i w konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim odmawia ona częściowego dostępu do tych fragmentów.

– *W przedmiocie dostępu do dokumentów pochodzących od Republiki Francuskiej*

67 Jeżeli chodzi o nieujawnienie dokumentów pochodzących od Republiki Francuskiej, to należy przede wszystkim zauważyć, że sporne dokumenty to: pismo francuskiego sekretarza stanu ds. transportu z dnia 3 czerwca 2010 r. skierowane do wiceprzewodniczącego Komisji S. Kallasa, nota francuskich organów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie stosowania rozporządzenia nr 1370/2007 w odpowiedzi na pismo Komisji z dnia 25 października 2010 r., załączniki do wyżej wymienionego pisma oraz nota francuskich organów z dnia 6 stycznia 2012 r. w odpowiedzi na pismo Komisji z dnia 28 października 2011 r.

68 Następnie należy przypomnieć, że na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 państwo członkowskie może sprzeciwić się temu, aby instytucja ujawniła dokument pochodzący od niego jedynie pod warunkiem, że opiera ono i uzasadnia swój sprzeciw na wyjątkach przedmiotowych przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 wspomnianego rozporządzenia. W konsekwencji w ramach procesu podejmowania decyzji w przedmiocie odmowy dostępu instytucja powinna upewnić się co do istnienia

powyższego uzasadnienia i zawrzeć informację na ten temat w decyzji wydanej przez nią po zakończeniu postępowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 99; z dnia 21 czerwca 2012 r., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisja, C-135/11 P, EU:C:2012:376, pkt 62; z dnia 5 kwietnia 2017 r., Francja/Komisja, T-344/15, EU:T:2017:250, pkt 41).

69 Do instytucji, do której wystąpiono z wnioskiem, nie należy dokonywanie wyczerpującej oceny sprzeciwu danego państwa członkowskiego poprzez przeprowadzanie kontroli wykraczającej poza weryfikację samego istnienia uzasadnienia odwołującego się do wyjątków, o których mowa w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 (wyroki: z dnia 21 czerwca 2012 r., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisja, C-135/11 P, EU:C:2012:376, pkt 63; z dnia 21 listopada 2018 r., Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe/Komisja, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, pkt 44).

70 Niemniej jednak obowiązek starannej oceny przez instytucję powinien prowadzić do weryfikacji tego, czy wyjaśnienia udzielone przez państwo członkowskie mogą się sprzeciwiać ujawnieniu jej dokumentów, które to wyjaśnienia mogą wydawać się prima facie uzasadnione (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 kwietnia 2017 r., Francja/Komisja, T-344/15, EU:T:2017:250, pkt 54; z dnia 21 listopada 2018 r., Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe/Komisja, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, pkt 44). Do instytucji należy weryfikacja tego, czy z uwagi na okoliczności danej sprawy oraz właściwe przepisy powody przedstawione przez państwo członkowskie na poparcie jego sprzeciwu były w stanie uzasadniać taką odmowę, a tym samym, tego, czy powody te pozwalały wspomnianej instytucji na przyjęcie odpowiedzialności przyznanej jej przez art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001. Chodzi o uniknięcie wydania przez instytucję decyzji, którą uznaje ona za niemożliwą do obrony wówczas, gdy jest ona jej autorem, a zatem jest odpowiedzialna za jej zgodność z prawem (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Francja/Komisja, T-344/15, EU:T:2017:250, pkt 46, 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

71 W zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że po konsultacji z francuskimi organami potwierdziły one swój sprzeciw wobec ujawnienia ich dokumentów z tego powodu, że takie ujawnienie naruszało art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. Stwierdziła, że wspomniane organy uznały, że wnioskowane dokumenty były ściśle związane z kwestiami prawnymi podniesionymi przez włoską radę stanu w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237). Zdaniem Komisji organy te uznały w szczególności, że sporne dokumenty zawierają ich wykładnię przepisów zawartych w art. 5 i art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007. Uznała ona, że po pierwsze, argumenty te uzasadniały zastosowanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, na który powołały się francuskie organy. W związku z tym odmówiła ona dostępu do wspomnianych dokumentów.

72 W ten sposób, jeżeli chodzi o dokumenty pochodzące od Republiki Francuskiej, Komisja oparła swoją decyzję na powołaniu się przez to państwo na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto powody przedstawione przez Republikę Francuską na pierwszy rzut oka były w stanie uzasadniać odmowę. Biorąc bowiem pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy, a w szczególności tematy poruszane w spornych dokumentach, ujawnienie stanowiska Republiki Francuskiej w przedmiocie wykładni art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 w postępowaniu przed Komisją mogło stanowić naruszenie zasady równości broni przed Trybunałem w sprawach, które od tamtego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237). W rzeczywistości bowiem, gdyby skarżąca ujawniła opinii publicznej informacje zawarte we wspomnianych dokumentach, potencjalnie mogłoby to postawić Republikę Francuską, która była stroną w postępowaniu prejudycjalnym toczącym się w rzeczonych sprawach, w znacznie mniej korzystnej sytuacji w porównaniu z pozostałymi stronami wspomnianego postępowania. Znając uprzednio stanowisko Republiki Francuskiej, pozostałe strony miałyby możliwość dostosowania i wyostrzenia swoich argumentów, co stanowiłoby dla nich systemową korzyść.

73 Tym samym Komisja słusznie mogła stwierdzić, że wyjaśnienia udzielone przez Republikę Francuską dotyczące ujawnienia dokumentów, o których mowa powyżej w pkt 67, wydawały jej się na pierwszy rzut oka uzasadnione.

– *W przedmiocie dostępu do dokumentów pochodzących od RATP*

74 Dokumentami pochodzącymi od RATP, do których skarżącej odmówiono dostępu, są trzy pisma prezesa RATP: pierwsze – z dnia 22 maja 2012 r. skierowane do dyrektora generalnego Komisji, wraz z załącznikami, drugie – z dnia 21 maja 2012 r. skierowane do przewodniczącego Komisji, oraz trzecie – z dnia 28 marca 2013 r. skierowane do wiceprzewodniczącego Komisji, S. Kallasa. Każde z tych pism dotyczyło kwestii interpretacji przez Komisję zakresu art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007. Z powodów, o których mowa powyżej w pkt 53, 54 i 61, ich ujawnienie mogło wywrzeć, choćby tylko w odczuciu opinii publicznej, zewnętrzne naciski na działalność sądowniczą i stanowić zagrożenie dla niezakłóconego przebiegu dyskusji przed Trybunałem oraz zagrożenie dla zasady równości broni w ramach toczącego się postępowania w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), w którym uczestniczył RATP.

75 Ponadto w chwili przyjmowania zaskarżonej decyzji zarówno skarga o stwierdzenie nieważności, jak i wniosek o zastosowanie środków tymczasowych [sprawy, które od tego czasu zakończyły się postanowieniem z dnia 12 lipca 2018 r., RATP/Komisja, (T-250/18 R, niepublikowanym, EU:T:2018:458), oraz postanowieniem z dnia 12 września 2019 r., RATP/Komisja (T-250/18, niepublikowanym, EU:T:2019:615)] były rozpoznawane przez Sąd, w której to skardze i w którym to wniosku RATP sprzeciwiał się częściowemu ujawnieniu dokumentów, o których mowa powyżej w pkt 74, podmiotowi wnioskującemu o udzielenie do nich dostępu. Ujawnienie tych dokumentów przez Komisję w wyniku wniosku o udzielenie dostępu mogło naruszyć prawidłowe sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i integralność postępowania sądowego, ponieważ takie ujawnienie w chwili przyjmowania zaskarżonej decyzji uniemożliwiłoby prezesowi Sądu skuteczne orzeczenie o zawieszeniu ujawnienia tych dokumentów, jeżeli takie byłoby jego orzeczenie. Podobnie takie ujawnienie stanowiłoby przeszkodę dla Sądu w skutecznym rozpoznaniu toczącego się przed nim sporu dotyczącego częściowego udzielenia dostępu do spornych dokumentów.

76 W konsekwencji Komisja nie popełniła błędu, uznając, że ujawnienie dokumentów, o których mowa w pkt 74 powyżej, mogłoby naruszyć ochronę postępowania sądowego.

77 Z powyższego wynika, że zarzut pierwszy należy odrzucić, poza częścią, w której dotyczy on utajnionych fragmentów innych niż fragmenty odnoszące się do danych osobowych w piśmie Komisji skierowanym do francuskich organów z dnia 25 października 2010 r., w pismach wiceprzewodniczącego Komisji, S. Kallasa, z dnia 27 lipca 2012 r. oraz z dnia 5 czerwca 2013 r. skierowanych do RATP.

W przedmiocie zarzutu drugiego

78 Skarżąca twierdzi, że nawet jeżeliby założyć, że istnieje związek pomiędzy sprawami, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237), a dokumentami, które zostały całkowicie lub częściowo nieujawnione, to jednak interes publiczny, jaki przedstawiają one zarówno dla stron publicznych, jak i prywatnych, czyni dostęp do nich wystarczająco istotny, aby podważyć wszelką odmowę ich ujawnienia. Komisja kwestionuje, że nadrzędny interes publiczny uzasadnia w niniejszej sprawie ujawnienie spornych dokumentów.

79 W tym zakresie należy przypomnieć, że jeżeli dana instytucja stosuje jeden z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, to jej zadaniem jest wyważenie konkretnego interesu, który powinien podlegać ochronie poprzez brak ujawnienia danego dokumentu, i w szczególności ogólnego interesu, by dokument ten został udostępniony, biorąc pod uwagę korzyści płynące, jak głosi motyw 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ze wzmożonej przejrzystości, to znaczy z większego uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym, a także większej zgodności z prawem, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym (zob. wyrok z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo). W ten sposób nadrzędny interes publiczny może uzasadniać ujawnienie dokumentu, o ujawnienie którego wniesiono, niezależnie od tego, że ma zastosowanie jeden z wyjątków, o których mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

80 Niemniej jednak należy wyjaśnić, że indywidualny interes w uzyskaniu dostępu do dokumentu dotyczącego wnioskodawcy osobiście, na który może on się powołać, nie może zostać uwzględniony jako nadrzędny interes publiczny w rozumieniu przepisów art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok z dnia 21 października 2010 r., Umbach/Komisja, T-474/08, niepublikowany, EU:T:2010:443, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo). W rzeczywistości bowiem rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu otworzenie drogi do ogólnego dostępu do dokumentów instytucji, a nie ustanowienie zasady zmierzającej do ochrony szczególnego interesu tej czy innej osoby w uzyskaniu dostępu do jednego z tych dokumentów (wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 43; z dnia 11 grudnia 2018 r., Arca Capital Bohemia/Komisja, T-441/17, niepublikowany, EU:T:2018:899, pkt 80).

81 Ponadto do podmiotu, który powołuje się na istnienie nadrzędnego interesu publicznego, należy przytoczenie w sposób konkretny okoliczności uzasadniających ujawnienie odnośnych dokumentów. Przedstawienie względów o charakterze wyłącznie ogólnym, nie wystarcza dla celów ustalenia, że nadrzędny interes publiczny ma prymat przed powodami uzasadniającymi odmowę ujawnienia danych dokumentów (zob. wyrok z dnia 11 maja 2017 r., Szwecja/Komisja, C-562/14 P, EU:C:2017:356, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

82 W celu wykazania istnienia nadrzędnego interesu publicznego w ujawnieniu danych dokumentów, po pierwsze, skarżąca powołuje się na interes stron publicznych i stron prywatnych w poznaniu wykładni Komisji dotyczącej zakresu art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007. Po drugie, powołuje się ona na niemożliwość, w braku ujawnienia wnioskowanych dokumentów, z jednej strony, weryfikacji kryterium, jakie zostało zastosowane przy udzielaniu zamówienia przez Republikę Francuską SNCF i RATP na podstawie wspomnianego rozporządzenia, oraz z drugiej strony, ustalenia, czy kryterium to ma zastosowanie do niej, czy do wszystkich podmiotów lub organów. Na tej podstawie wnioskuje ona, że wszystkie strony uczestniczące w postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na usługi objęte art. 8 ust. 3 lit. b) tego rozporządzenia mają zgodny z prawem interes publiczny w dostępie do spornych dokumentów. Po trzecie, powołuje się ona na szerszy zakres pewności prawa przy stosowaniu omawianego rozporządzenia, a w konsekwencji na zmniejszenie możliwości sporów co do daty stosowania tego rozporządzenia w przypadku ujawnienia wnioskowanych dokumentów. Wreszcie, po czwarte, uważa ona, że brak ujawnienia wspomnianych dokumentów spowodowałby naruszenie zasady niedyskryminacji w stosunku do RATP i pozostałych podmiotów mających interes w poznaniu stanowiska Komisji.

83 Biorąc pod uwagę te argumenty, należy przypomnieć, że skarżąca nie może na podstawie orzecznictwa przytoczonego powyżej w pkt 80 powoływać się na swój własny interes w celu wykazania nadrzędnego interesu publicznego. Ponadto dokonana przez Komisję wykładnia przepisu prawa Unii nie jest wiążąca, ponieważ wyłączną kompetencję do ostatecznej interpretacji prawa Unii ma Trybunał [zob. podobnie opinia 2/13 (przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 246; opinia 1/17 (umowa CETA UE–Kanada) z dnia 30 kwietnia 2019 r., EU:C:2019:341, pkt 111]. W ten sposób dokonana przez Komisję wykładnia przepisu prawa Unii, którą przyjęto w decyzji wydanej przez organ krajowy, może stanowić przedmiot pytania prejudycjalnego do Trybunału

w wyniku sporu przed sądami krajowymi dotyczącego wspomnianej decyzji. Nawet jeżeli Komisja narzuca swoją interpretację danego przepisu prawa Unii państwu członkowskiemu w kontekście postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, to jednak może ona być przedmiotem kontroli Trybunału, jeżeli państwo członkowskie z nią się nie zgadza. W konsekwencji dokonana przez Komisję wykładnia postanowienia prawa Unii nie daje pewności co do prawa i nie wykazano, że ograniczyłaby ona liczbę sporów dotyczących zakresu wspomnianego przepisu. Ponadto okoliczność, że Komisja nie ujawniła swojej wykładni zakresu art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1370/2007 przyjętej w spornych dokumentach, nie powoduje nierównego traktowania, ponieważ skarżąca nie znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją Republiki Francuskiej i RATP, które brały udział w procedurze EU Pilot i były stronami postępowania w trybie prejudycjalnym w sprawach, które od tego czasu zakończyły się wyrokiem z dnia 21 marca 2019 r., Mobit i Autolinee Toscane (C-350/17 i C-351/17, EU:C:2019:237).

84 Ponadto w każdym razie przy wyważaniu interes stron uczestniczących w postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na usługi objęte art. 8 ust. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1370/2007 w poznaniu wykładni Komisji dotyczącej zakresu tego przepisu nie może zostać uznany za wyższy od interesu Komisji i Trybunału w przestrzeganiu zasady równości broni i prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

85 W związku z tym skarżąca nie wykazała istnienia nadrzędnego interesu publicznego w ujawnieniu wnioskowanych dokumentów.

86 Wreszcie w zakresie, w jakim skarżąca twierdzi w ramach drugiego zarzutu, że ponieważ istnieje oczywisty interes publiczny, który może podważyć odmowę udzielenia dostępu do dokumentów, oraz ponieważ Komisja nie uzasadniła w wystarczający sposób swojej decyzji o niezastosowaniu tego wyjątku, zaskarżona decyzja została przyjęta bez wystarczającego uzasadnienia, należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia stanowi wymóg formalny, który należy odróżnić od zarzutów dotyczących zasadności zaskarżonej decyzji (zob. powyżej pkt 21). W związku z tym w zakresie, w jakim skarżąca powołuje się na niewystarczające uzasadnienie na poparcie zarzutu drugiego, należy stwierdzić, że zarzut ten należy odrzucić jako nieuzasadniony.

87 W każdym razie, biorąc pod uwagę zakres obowiązku uzasadnienia, jaki został przedstawiony powyżej w pkt 19–21, trzeba stwierdzić, iż Komisja w wystarczający sposób uzasadniła w zaskarżonej decyzji powody, dla których uznała, że brak było nadrzędnego interesu publicznego w ujawnieniu spornych dokumentów.

88 W rzeczywistości bowiem w zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że interes, na jaki powołała się skarżąca, był jej własnym interesem i nie można było go wziąć pod uwagę, oraz że w niniejszej sprawie brak było nadrzędnego interesu publicznego, który miałby pierwszeństwo przed interesem w zapewnieniu ochrony postępowań sądowych, o którym mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto taka ocena Komisji mogła zostać zakwestionowana przez skarżącą przed Sądem, na co wskazuje zarzut drugi, a Sąd mógł się wypowiedzieć w tej kwestii, o czym świadczy ocena dokonana powyżej w pkt 79–85.

89 Z powyższego wynika, że należy odrzucić również zastrzeżenie dotyczące niewystarczającego uzasadnienia, a tym samym, że trzeba odrzucić zarzut drugi w całości.

90 Z uwagi na powyższe należy częściowo uwzględnić niniejszą skargę, a w konsekwencji stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim odmawia ona częściowego dostępu do danych, innych niż dane osobowe, zawartych w piśmie Komisji z dnia 25 października 2010 r. skierowanym do francuskich organów oraz w pismach wiceprzewodniczącego Komisji, S. Kallasa, z dnia 27 lipca 2012 r. i z dnia 5 czerwca 2013 r., skierowanych do RATP.

W przedmiocie kosztów

91 Zgodnie z art. 134 § 2 regulaminu postępowania, jeżeli więcej niż jedna strona przegrała sprawę, Sąd rozstrzyga o podziale kosztów.

92 W niniejszej sprawie należy postanowić, że Komisja poniesie swoje własne koszty oraz jedną piątą kosztów skarżącej. Skarżąca poniesie cztery piąte kosztów własnych.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji Europejskiej z dnia 7 czerwca 2018 r. odmawiającej przyznania Compañía de Tranvías de la Coruña, SA w części lub w całości dostępu do dokumentów związanych z przekazaną Republice Francuskiej opinią Komisji dotyczącą ważności umowy dotyczącej linii metra zawartej do 2039 r. w zakresie, w jakim odmawia ona częściowego dostępu do danych innych niż dane osobowe, zawartych w piśmie Komisji z dnia 25 października 2010 r. skierowanym do francuskich organów oraz w pismach wiceprzewodniczącego Komisji, S. Kallasa, z dnia 27 lipca 2012 r. oraz z dnia 5 czerwca 2013 r., skierowanych do RATP.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Komisja ponosi koszty własne oraz jedną piątą kosztów Compañía de Tranvías de la Coruña.

4) Compañía de Tranvías de la Coruña ponosi cztery piąte kosztów własnych.

Frimodt Nielsen Kreuschitz Półtorak

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 6 lutego 2020 r.

Podpisy