ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer)

6 februari 2020*

„Toegang tot documenten – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Documenten van de Commissie betreffende de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling – Documenten van een derde – Documenten van een lidstaat – Verordening (EG) nr. 1370/2007 – Gedeeltelijke weigering van toegang – Volledige weigering van toegang – Motiveringsplicht – Uitzondering betreffende de bescherming van gerechtelijke procedures – Hoger openbaar belang"

In zaak T-485/18,

Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, gevestigd te La Coruña (Spanje), vertegenwoordigd door J. Monrabà Bagan, advocaat,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door W. Mölls en C. Ehrbar als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU dat strekt tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 7 juni 2018 waarbij gedeeltelijk of volledig is geweigerd om verzoekster toegang te verlenen tot documenten die verband houden met het aan de Franse Republiek toegezonden advies van de Commissie over de geldigheid van de metrolijnenovereenkomst tot 2039,

wijst

HET GERECHT (Derde kamer),

ten tijde van de beraadslagingen samengesteld als volgt: S. Frimodt Nielsen, president, V. Kreuschitz (rapporteur) en N. Półtorak, rechters,

griffier: E. Coulon,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

1 Op 19 december 2017 heeft verzoekster, Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43) verzocht om toegang tot verschillende documenten van het directoraat-generaal (DG) Mobiliteit en Vervoer van de Europese Commissie.

2 In het verzoek om toegang heeft verzoekster verwezen naar de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PB 2007, L 315, blz. 1), alsmede van loi n° 2009-1503, du 8 décembre 2009, relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (Franse wet nr. 2009-1503 van 8 december 2009 betreffende de organisatie en de regulering van het vervoer per spoor en houdende diverse bepalingen inzake vervoer) (JORF van 9 december 2009, blz. 21226). Bovendien heeft verzoekster uiteengezet dat zij wist dat de Commissie haar advies over de geldigheid van de metrolijnenovereenkomst tot 2039 had doen toekomen aan de Franse Republiek. In dit verband heeft zij verzocht om toegang tot alle bestaande documenten betreffende die kwestie, waaronder alle interne correspondentie, tot alle documenten betreffende die kwestie die al dan niet zijn uitgewisseld met de Société nationale des chemins de fer français (SNCF) (nationale spoorwegmaatschappij, Frankrijk), de Régie autonome des transports parisiens (RATP) (autonoom bedrijf voor vervoer in Parijs, Frankrijk) of de vertegenwoordigers dan wel verantwoordelijke personen van de Franse regering, tot de adviezen van de Commissie, tot de notulen van vergaderingen en tot enig ander document van welke aard ook dat verband houdt met die kwestie.

3 Bij brief van 5 maart 2018 heeft de directeur-generaal van het DG Mobiliteit en Vervoer verzoekster meegedeeld dat 27 documenten onder het verzoek om toegang konden vallen, en dat hij – na onderzoek van de documenten – op grond van artikel 4, lid 1, onder b), en lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 had besloten om gedeeltelijke toegang te verlenen tot 13 van deze 27 documenten en de openbaarmaking van de 14 overige documenten te weigeren. Bij haar brief voegde de Commissie een lijst van documenten alsook de documenten waartoe gedeeltelijke toegang was verleend.

4 Op 19 maart 2018 heeft verzoekster bij de Commissie een confirmatief verzoek ingediend overeenkomstig artikel 8 van verordening nr. 1049/2001, waarbij zij de Commissie verzocht om het in de brief van 5 maart 2018 geformuleerde standpunt te heroverwegen. In het kader van dit verzoek heeft verzoekster de volledige en de gedeeltelijke weigering om de betreffende documenten openbaar te maken, bestreden voor zover deze weigeringen werden gerechtvaardigd met een beroep op de bescherming van gerechtelijke procedures als bedoeld in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001.

5 Bij besluit van de secretaris-generaal van de Commissie van 7 juni 2018, dat namens de Commissie is vastgesteld overeenkomstig artikel 4 van de voorschriften ter uitvoering van verordening nr. 1049/2001 [C(2018) 3780 final], is op het confirmatieve verzoek geantwoord (hierna: „bestreden besluit").

6 In het bestreden besluit heeft de Commissie op grond van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 ten eerste de weigering tot openbaarmaking van tien van haar documenten en van vier documenten van de Franse Republiek bevestigd, ten tweede de gedeeltelijke toegang tot tien van haar documenten bevestigd, en ten derde de toegang tot drie documenten van de RATP waarvoor de openbaarmaking gedeeltelijk was toegestaan, volledig geweigerd. Zij heeft deze beslissing

gemotiveerd door te verwijzen naar de noodzaak om hangende gerechtelijke procedures te beschermen in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), en tot, wat de laatste drie documenten betreft, de beschikking van 12 juli 2018, RATP/Commissie (T-250/18 R, niet gepubliceerd, EU:T:2018:458), alsmede de beschikking van 12 september 2019, RATP/Commissie (T-250/18, niet gepubliceerd, EU:T:2019:615). De Commissie was in wezen van mening dat de inhoud van de niet openbaar gemaakte passages van die documenten nauw verband hield met de rechtsvragen die in de betreffende gerechtelijke procedures aan de orde waren gesteld. Voorts heeft de Commissie onderzocht of gedeeltelijke toegang tot de opgevraagde documenten kon worden verleend dan wel of een hoger openbaar belang de openbaarmaking ervan kon rechtvaardigen, en heeft zij na dit onderzoek haar gedeeltelijke of volledige weigering van toegang tot de documenten in kwestie bevestigd.

Procedure en conclusies van partijen

7 Bij op 9 augustus 2018 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.

8 Verzoekster verzoekt het Gerecht formeel:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

9 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

10 Overeenkomstig artikel 91, onder c), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht heeft het Gerecht bij beschikking van 3 mei 2019 de Commissie verzocht om overlegging van alle documenten waartoe de toegang in het bestreden besluit gedeeltelijk of volledig was geweigerd. De Commissie heeft deze documenten binnen de gestelde termijn overgelegd.

11 Bovendien heeft het Gerecht partijen in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89 van het Reglement voor de procesvoering verzocht om bepaalde documenten over te leggen en heeft het hun schriftelijke vragen gesteld. Partijen hebben binnen de gestelde termijn die documenten overgelegd en die vragen beantwoord.

12 Geen van de partijen heeft op grond van artikel 106 van het Reglement voor de procesvoering verzocht om te worden gehoord tijdens een pleitzitting. Het Gerecht (Derde kamer) heeft overeenkomstig artikel 106, lid 3, van dat Reglement beslist om zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen.

In rechte

Voorafgaande opmerkingen

13 Nadat verzoekster elk middel heeft uiteengezet, verzoekt zij het Gerecht eveneens om de Commissie te gelasten haar de documenten over te leggen waartoe haar bij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk de toegang is geweigerd.

14 Deze vorderingen moeten niet-ontvankelijk worden verklaard. Volgens vaste rechtspraak kan het Gerecht in de uitoefening van zijn op grond van artikel 263 VWEU verrichte rechtmatigheidstoetsing immers geen bevelen tot de instellingen richten of zich in hun plaats stellen. Deze beperking van de rechtmatigheidstoetsing geldt voor alle soorten geschillen waarvan het Gerecht kennis kan nemen (zie in die zin beschikking van 3 juni 2010, Z/Commissie, T-173/09, niet gepubliceerd, EU:T:2010:221, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest van 9 oktober 2018, Pint/Commissie, T-634/17, niet gepubliceerd, EU:T:2018:662, punt 19).

Eerste middel

Strekking van het eerste middel

15 Verzoekster is van mening dat de weigering van toegang tot de in casu door haar opgevraagde documenten niet kon worden gerechtvaardigd op grond van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001. Volgens haar was het verzoek om toegang voornamelijk bedoeld om de dies a quo te bepalen die de Commissie had toegepast op de openbaredienstcontracten die overeenkomstig het Unierecht en de nationale wetgeving waren gegund en die onder de uitzondering van artikel 8, lid 3, onder b), van verordening nr. 1370/2007 vielen. Verzoekster is van mening dat bij geen van de prejudiciële vragen die waren gesteld in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), het Hof uitdrukkelijk werd verzocht om de dies a quo voor de openbaredienstcontracten die overeenkomstig het Unierecht en de nationale wetgeving waren gegund en onder die uitzondering vielen, uit te leggen of vast te stellen. Volgens haar bestaat er geen rechtstreeks verband tussen die zaken en de aanvankelijk door haar opgevraagde informatie, zoals nochtans is vereist voor de toepassing van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001. Bovendien heeft de Commissie de inhoud van de documenten waartoe om toegang is verzocht, niet concreet en individueel onderzocht.

16 Verzoekster leidt hieruit af dat in het bestreden besluit niet toereikend wordt gemotiveerd waarom het verzoek om toegang in verband wordt gebracht met de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), en waarom de toepassing van de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering gerechtvaardigd is. Met name is zij van mening dat bij de uitlegging waarvoor moet worden gekozen ter beantwoording van de vraag of een instelling haar besluit toereikend heeft gemotiveerd, het risico op ondermijning van een gerechtelijke procedure redelijkerwijs voorzienbaar moet zijn en niet louter hypothetisch mag zijn. Hiertoe moeten de overwegingen gestaafd zijn met uitvoerige informatie over de concrete inhoud van het rapport, aan de hand waarvan kan worden achterhaald waarom de openbaarmaking ervan het beslissingsproces ernstig zou hebben kunnen ondermijnen. Bovendien mag de motivering van een handeling niet algemeen en abstract zijn. Volgens verzoekster bevat het bestreden besluit echter geen gedetailleerde motivering ter rechtvaardiging van de gedeeltelijke of volledige weigering van toegang tot de opgevraagde documenten.

17 De Commissie is in wezen van mening dat de niet-openbaarmaking van alle of een gedeelte van de documenten in kwestie gerechtvaardigd was omdat er een voldoende nauw verband bestond tussen deze documenten en de voor het Hof opgeworpen rechtsvragen in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), alsook dat het bestreden besluit naar behoren gemotiveerd was.

18 Om te beginnen zij opgemerkt dat het eerste middel van het verzoekschrift weliswaar formeel „schending van wezenlijke vormvoorschriften" betreft, maar dat bepaalde argumenten tot staving van dit middel betrekking hebben op de motiveringsplicht en andere op de vraag of de motivering gegrond is.

19 In dit verband zij eraan herinnerd dat de motiveringsplicht een in artikel 296, tweede alinea, VWEU en in artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegd algemeen beginsel van het Unierecht is volgens hetwelk elke rechtshandeling van de instellingen van de Unie met redenen moet worden omkleed. Die verplichting impliceert dat de instellingen van de Unie de redenering van de instantie waarvan de handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking dienen te brengen zodat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel teneinde hun rechten te doen gelden, en zodat de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (arresten van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punt 63, en 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punt 53; zie ook arrest van 5 december 2013, Commissie/Edison, C-446/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:798, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

20 Zo is in verband met de toepassing van de bepalingen van verordening nr. 1049/2001 geoordeeld dat de verplichting voor de instelling om haar besluit tot weigering van toegang tot een document te motiveren ertoe strekt om de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen teneinde na te gaan of het besluit gegrond is dan wel mogelijkerwijs een gebrek vertoont op basis waarvan de rechtmatigheid ervan kan worden betwist, en om de Unierechter in staat te stellen de rechtmatigheid van het besluit te toetsen. De omvang van die verplichting is afhankelijk van de aard van de betreffende handeling en van de omstandigheden waaronder deze is vastgesteld (zie arrest van 25 april 2007, WWF European Policy Programme/Raad, T-264/04, EU:T:2007:114, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

21 De motiveringsplicht is – gelet op haar inhoud en de functie die zij vervult in de rechtsorde van de Unie – gekwalificeerd als een wezenlijk vormvoorschrift dat door de rechter ambtshalve kan en zelfs moet worden opgeworpen (zie in die zin arrest van 20 mei 2009, VIP Car Solutions/Parlement, T-89/07, EU:T:2009:163, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de litigieuze handeling betreft (arrest van 5 december 2013, Commissie/Edison, C-446/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:798, punt 20; zie ook arrest van 17 september 2015, Total/Commissie, C-597/13 P, EU:C:2015:613, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 Bijgevolg moeten in casu de argumenten worden onderzocht die zijn aangevoerd ter ondersteuning van de grief inzake niet-nakoming van de motiveringsplicht, alsook die welke zijn aangevoerd ter ondersteuning van de grief inzake schending van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001.

Grief inzake niet-nakoming van de motiveringsplicht

23 Uit het bestreden besluit blijkt dat de toegang tot de twintig documenten van de Commissie gedeeltelijk of volledig is geweigerd. De Commissie heeft voor die gehele of gedeeltelijke weigeringen in dat besluit als motivering aangedragen dat die documenten betrekking hadden op de verenigbaarheid van de Franse wetgeving met verordening nr. 1370/2007 en bestonden in correspondentie tussen haar, de RATP en de Franse autoriteiten alsook in correspondentie tussen haar verschillende diensten, waaronder de Juridische Dienst. Daarnaast heeft de Commissie erop gewezen dat een van de prejudiciële vragen die de Italiaanse Raad van State aan het Hof had gesteld in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), betrekking had op de uitlegging van de bepalingen van die verordening die bij die beoordeling van de Franse wetgeving aan de orde was. De Commissie heeft hieruit afgeleid dat de informatie die was vervat in de opgevraagde documenten, rechtstreeks verband

hield met de prejudiciële vragen van de Italiaanse Raad van State die door het Hof konden worden onderzocht. Volgens haar zou de openbaarmaking van de volledige versies van de opgevraagde documenten dan ook afbreuk doen aan de bescherming van die hangende gerechtelijke procedures in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237). De Commissie heeft in het bestreden besluit eveneens gepreciseerd dat de openbaarmaking van de opgevraagde documenten ernstige gevolgen zou hebben voor zowel haar standpunt en dat van de Franse autoriteiten en de RATP in die zaken, aangezien die documenten interne beraadslagingen en argumenten bevatten die zouden kunnen worden gebruikt om de partijen in de hangende procedures te benadelen.

24 Wat de vier documenten van de Franse autoriteiten betreft, heeft de Commissie zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat die autoriteiten passende redenen hadden aangevoerd om de toegang tot die documenten te weigeren op grond van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001. Zij heeft erop gewezen dat, ten eerste, de Franse autoriteiten van mening waren dat de opgevraagde documenten nauw verband hielden met de rechtsvragen die de Italiaanse Raad van State aan de orde had gesteld in het kader van de hangende gerechtelijke procedures in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), en dat, ten tweede, deze argumenten de toepassing van die bepaling op het eerste gezicht rechtvaardigden. De Commissie heeft op grond van die bepaling dan ook besloten die documenten niet openbaar te maken.

25 Wat de drie documenten van de RATP betreft, heeft de Commissie in het bestreden besluit opgemerkt dat de RATP de gedeeltelijke openbaarmaking van deze documenten waartoe was besloten naar aanleiding van een ander verzoek om toegang, bij de rechterlijke instanties van de Unie had betwist [zie de zaken die inmiddels hebben geleid tot de beschikking van 12 juli 2018, RATP/Commissie (T-250/18 R, niet gepubliceerd, EU:T:2018:458), en tot de beschikking van 12 september 2019, RATP/Commissie (T-250/18, niet gepubliceerd, EU:T:2019:615)], zodat de Commissie op grond van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 geen toegang kon verlenen tot die documenten, niet enkel vanwege de hangende zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), maar ook vanwege de destijds hangende zaak die heeft geleid tot de beschikking van 12 september 2019, RATP/Commissie (T-250/18, niet gepubliceerd, EU:T:2019:615).

26 Ten slotte heeft de Commissie de gedeeltelijke toegang tot de opgevraagde documenten geweigerd op grond dat dergelijke toegang niet kon worden verleend zonder de in het geding zijnde belangen te schaden. Zij heeft zich tevens op het standpunt gesteld dat er geen hoger openbaar belang was dat de openbaarmaking van die documenten gebood. Met name was zij van mening dat weliswaar sprake kon zijn van een zeker openbaar belang dat ten grondslag lag aan de vragen betreffende de uitlegging van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007, maar dat geen rekening hoefde te worden gehouden met verzoeksters specifieke belang in verband met een verzoek om toegang op grond van verordening nr. 1049/2001. Derhalve was er volgens de Commissie in casu geen hoger openbaar belang dat kon voorgaan op het in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde belang om de hangende gerechtelijke procedures te beschermen.

27 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Commissie voldoende informatie heeft verstrekt aan verzoekster opdat deze kon nagaan of het besluit gegrond was dan wel een gebrek vertoonde op basis waarvan zij de geldigheid ervan kon betwisten. Overigens kon verzoekster op die gronden in de onderhavige zaak zowel opkomen tegen het standpunt van de Commissie dat er een rechtstreeks verband bestond tussen enerzijds de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), en anderzijds de door verzoekster opgevraagde informatie, als tegen het standpunt dat in casu naar behoren rekening was gehouden met het hoger openbaar belang.

28 Tevens stelt de motivering van het bestreden besluit het Gerecht in staat zijn toezicht op de rechtmatigheid van dat besluit uit te oefenen.

29 Bijgevolg dient de grief inzake niet-nakoming van de motiveringsplicht te worden afgewezen.

Grief inzake schending van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001

– Recht van toegang in het algemeen

30 Verordening nr. 1049/2001 heeft, zoals blijkt uit overweging 4 en artikel 1 ervan, tot doel het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen toe te kennen. Aan dit recht worden evenwel bepaalde beperkingen gesteld op grond van openbare of particuliere belangen. Zo bevat artikel 4 van die verordening een uitzonderingsregeling op grond waarvan de instellingen de toegang tot een document mogen weigeren wanneer de openbaarmaking ervan een van de door dat artikel beschermde belangen zou aantasten.

31 Aangezien de betreffende uitzonderingen afwijken van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten, moeten zij restrictief worden uitgelegd en toegepast (zie arresten van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 15 september 2016, Philip Morris/Commissie, T-18/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:487, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 Daarbij komt dat de omstandigheid dat een document betrekking heeft op een belang dat wordt beschermd door een in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering op het recht van toegang, op zichzelf beschouwd niet voldoende is om de toepassing van deze uitzondering te rechtvaardigen (arresten van 3 juli 2014, Raad/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punt 51, en 15 september 2016, Philip Morris/Commissie, T-18/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:487, punt 34).

33 Indien de betrokken instelling besluit om geen toegang te verlenen tot een document waarvan haar om openbaarmaking is verzocht, dient zij namelijk ten eerste in beginsel uiteen te zetten in welk opzicht de toegang tot dit document zou leiden tot een concrete en daadwerkelijke ondermijning van het belang dat wordt beschermd door de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering waarop zij zich beroept. Bovendien moet het risico op dergelijke ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar zijn en mag het niet louter hypothetisch zijn (zie arresten van 3 juli 2014, Raad/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 15 september 2016, Philip Morris/Commissie, T-18/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:487, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Ten tweede dient een instelling die een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen toepast, het specifieke belang waarvan de bescherming wordt nagestreefd met de niet-openbaarmaking van het betreffende document, af te wegen tegen met name het algemeen belang dat dit document toegankelijk wordt gemaakt, gelet op de voordelen die – zoals blijkt uit overweging 2 van verordening nr. 1049/2001 – voortvloeien uit een grotere transparantie, te weten een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces alsook een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van het bestuur ten aanzien van de burgers in een democratisch systeem (zie arrest van 15 september 2016, Philip Morris/Commissie, T-18/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:487, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Voorts vereisen de rechterlijke activiteit en de administratieve werkzaamheden volgens de rechtspraak van het Hof niet een even ruime toegang tot documenten als de wetgevende werkzaamheden van een instelling van de Unie (zie in die zin arresten van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 60, en 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 77).

36 Ten slotte moet de gegrondheid van de toepassing van een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen worden beoordeeld op basis van de feiten die bestonden toen het besluit om de toegang tot de documenten op basis van die uitzondering te weigeren, werd vastgesteld. De rechtmatigheid van een Uniehandeling moet namelijk worden beoordeeld op basis van de feiten en de juridische situatie op de datum waarop die handeling werd vastgesteld (zie arrest van 11 mei 2017, Zweden/Commissie, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

– Artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001

37 Krachtens artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 moeten de instellingen de toegang tot een document weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van gerechtelijke procedures, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

38 De bescherming van gerechtelijke procedures houdt met name in dat zowel de eerbiediging van het beginsel van processuele gelijkheid als de goede rechtsbedeling en de integriteit van de gerechtelijke procedure worden gewaarborgd.

39 Wat de eerbiediging van het beginsel van processuele gelijkheid betreft, zij opgemerkt dat indien een publiek debat wordt gehouden over de inhoud van documenten waarin een instelling haar standpunt in het kader van een geding uiteenzet, het risico bestaat dat de op die documenten geuite kritiek het door die instelling voor de betreffende rechterlijke instanties verdedigde standpunt op ongepaste wijze beïnvloedt. Daarnaast kan de toegang van een andere partij tot de documenten die verband houden met het standpunt van een instelling in het kader van een hangende gerechtelijke procedure, het aan het beginsel van processuele gelijkheid ten grondslag liggende noodzakelijke evenwicht tussen de partijen in een geding verstoren, aangezien de verplichting tot openbaarmaking enkel geldt voor de instelling waaraan een verzoek om toegang tot documenten is gericht, en niet voor alle partijen in de procedure. De eerbiediging van het beginsel van processuele gelijkheid is evenwel volstrekt noodzakelijk, daar het een logisch uitvloeisel is van het begrip „eerlijk proces” (zie in die zin arresten van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 86 en 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 28 juni 2012, Commissie/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punt 132).

40 Wat de goede rechtsbedeling en de integriteit van de gerechtelijke procedure betreft, zij eraan herinnerd dat het feit dat gerechtelijke werkzaamheden uitgesloten zijn van de werkingssfeer van het recht van toegang tot documenten, gerechtvaardigd wordt door de noodzaak om gedurende de gehele gerechtelijke procedure te waarborgen dat de debatten tussen de partijen en de beraadslaging van de betreffende rechterlijke instantie over het aanhangige geding onverstoord verlopen, zonder druk van buitenaf op de rechterlijke activiteit. Openbaarmaking van documenten waarin het standpunt van een instelling in een hangende gerechtelijke procedure wordt uiteengezet, kan ertoe leiden dat – al was het maar in de perceptie van het publiek – druk van buitenaf wordt uitgeoefend op de rechterlijke activiteit en dat afbreuk wordt gedaan aan de sereniteit van de debatten (zie in die zin arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 92, 93 en 130).

41 Volgens artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 verzet het openbaar belang zich dus tegen de openbaarmaking van de inhoud van documenten die uitsluitend voor een specifieke gerechtelijke procedure zijn opgesteld. Deze documenten omvatten de in de loop van een gerechtelijke procedure neergelegde memories of stukken, de interne documenten betreffende het onderzoek in een hangende zaak, en de correspondentie die over de zaak wordt gevoerd tussen het betrokken

directoraat-generaal en de Juridische Dienst of een advocatenkantoor (zie in die zin arrest van 15 september 2016, Philip Morris/Commissie, T-18/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:487, punten 51 en 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 verzet zich ook tegen de openbaarmaking van documenten die niet uitsluitend ten behoeve van een specifiek geding zijn opgesteld, maar waarvan de openbaarmaking afbreuk kan doen aan het beginsel van processuele gelijkheid in een specifiek geding. Voor de toepassing van deze uitzondering is echter vereist dat de opgevraagde documenten op het tijdstip waarop het besluit om de toegang tot die documenten te weigeren wordt vastgesteld, in een relevant verband staan met ofwel een bij de Unierechter aanhangige procedure waarvoor de betrokken instelling zich op de uitzondering beroept, ofwel een bij een nationale rechterlijke instantie aanhangige procedure mits deze aanleiding geeft tot een vraag betreffende de uitlegging of geldigheid van een Unierechtelijke handeling, zodat het – gezien de context van de zaak – zeer aannemelijk is dat er een prejudiciële verwijzing zal plaatsvinden. In beide gevallen zouden de integriteit van de betreffende gerechtelijke procedure en het beginsel van processuele gelijkheid tussen de partijen ernstig kunnen worden aangetast indien partijen een bevoorrechte toegang genoten tot interne informatie van een andere partij die in nauw verband staat met juridische aspecten van een aanhangig of mogelijk, maar imminent geding, ook al zijn de documenten in kwestie niet opgesteld in het kader van een specifieke gerechtelijke procedure (arresten van 15 september 2016, Philip Morris/Commissie, T-796/14, EU:T:2016:483, punten 88-90, en 15 september 2016, Philip Morris/Commissie, T-18/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:487, punten 64 en 65).

43 Ten slotte staat de toepassing van de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering aan de openbaarmaking van de documenten slechts zo lang in de weg als het risico op ondermijning van een gerechtelijke procedure voortbestaat (zie in die zin arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punten 130-135), zodat zij in de tijd beperkt is.

– Strekking van het bestreden besluit

44 In het bestreden besluit heeft de Commissie de toegang tot 27 opgevraagde documenten geheel of gedeeltelijk geweigerd op grond dat de openbaarmaking ervan gevolgen zou hebben voor de hangende gerechtelijke procedure in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), alsmede – wat de documenten van de RATP betreft – voor de hangende gerechtelijke procedure in de zaken die inmiddels hebben geleid tot de beschikking van 12 juli 2018, RATP/Commissie (T-250/18 R, niet gepubliceerd, EU:T:2018:458), en tot de beschikking van 12 september 2019, RATP/Commissie (T-250/18, niet gepubliceerd, EU:T:2019:615). De Commissie heeft zich in wezen op het standpunt gesteld dat alle documenten waartoe de toegang geheel of gedeeltelijk was geweigerd, onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 vielen, omdat zij verband hielden met de uitlegging van artikel 8 van verordening nr. 1370/2007, die aan de orde was in de bij het Hof aanhangige zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237).

45 Verzoekster bestrijdt deze beoordeling. Zij is in wezen van mening dat er geen rechtstreeks verband bestaat tussen enerzijds de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), en anderzijds de opgevraagde informatie, zodat de openbaarmaking van deze informatie geen gevolgen kon hebben voor de hangende gerechtelijke procedure in deze zaken. Verzoekster stelt met name dat de kwestie van de dies a quo voor de openbaredienstcontracten die waren gegund overeenkomstig de in artikel 8, lid 3, onder b), van verordening nr. 1370/2007 neergelegde uitzondering, geen rechtstreeks verband hield met de prejudiciële vragen die de Italiaanse rechter in die zaken had gesteld.

46 De vierde prejudiciële vraag die de Italiaanse rechter het Hof had gesteld in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), luidt evenwel als volgt:

„Indien de oorspronkelijke looptijd van een onderhandse gunning de termijn van 30 jaar tot 3 december 2039 [te rekenen vanaf de datum van inwerkingtreding van verordening nr. 1370/2007] overschrijdt, heeft dit dan tot gevolg dat de gunning hoe dan ook niet in overeenstemming is met de beginselen als bedoeld in artikel 5 en artikel 8, lid 3, van de verordening, in onderlinge samenhang gelezen, of moet dit gebrek worden geacht rechtens in alle opzichten automatisch te worden gecorrigeerd doordat deze termijn impliciet ‚ex lege' (artikel 8, lid 3) wordt gereduceerd tot 30 jaar?"

47 De Italiaanse rechter wenst van het Hof dus te vernemen wat de rechtsgevolgen zijn wanneer een overeenkomst als bedoeld in artikel 5 en artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007, in onderlinge samenhang beschouwd, wordt gegund voor een periode van meer dan dertig jaar die op 3 december 2039 afloopt. Bij deze vraag gaat hij uit van het vermoeden dat de in artikel 8, lid 3, van die verordening bedoelde termijn van dertig jaar ingaat op de datum van inwerkingtreding van die verordening. Dit vermoeden is echter niet bindend voor het Hof. Hetzelfde geldt voor de conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de gevoegde zaken Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2018:869), die dateert van na het bestreden besluit en in casu dus niet in aanmerking hoeft te worden genomen, zoals blijkt uit punt 36 hierboven.

48 Bijgevolg stelt verzoekster ten onrechte dat de kwestie van de dies a quo voor de openbaredienstcontracten die waren gegund overeenkomstig de uitzondering van artikel 8, lid 3, onder b), van verordening nr. 1370/2007, geen rechtstreeks verband hield met de prejudiciële vragen die de Italiaanse rechter had gesteld in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237).

– *Toegang tot de documenten van de Commissie*

49 In de eerste plaats heeft de Commissie in het bestreden besluit de toegang tot tien van haar documenten volledig geweigerd op grond dat de openbaarmaking ervan gevolgen heeft voor het standpunt van de partijen en afbreuk doet aan de sereniteit van de debatten in de hangende gerechtelijke procedures in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237).

50 De tien documenten in kwestie zijn een interne nota van het DG Mobiliteit en Vervoer van 24 november 2014, drie aan de Juridische Dienst van de Commissie gerichte nota's van dit DG die dateren van 15 juli 2011, 6 februari 2012 en 28 oktober 2014, drie nota's van dat DG die dateren van 30 april 2012, 25 mei 2012 en 9 april 2014 en die gericht waren aan het kabinet van de heer Kallas, vicevoorzitter van de Commissie, en ten slotte drie aan datzelfde DG gerichte nota's van de Juridische Dienst van de Commissie die dateren van 25 juli 2011, 24 april 2012 en 1 december 2014 aan het DG Mobiliteit en Vervoer.

51 De aan het DG Mobiliteit en Vervoer gerichte nota's van de Juridische Dienst en de aan de Juridische Dienst van de Commissie gerichte nota's van dat DG, waarvan in punt 50 hierboven melding is gemaakt, hebben uitsluitend betrekking op de uitlegging van de in artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 neergelegde uitzondering en op de toepassing daarvan op de overeenkomst van de RATP na de vaststelling van de wet betreffende de organisatie en de regulering van het vervoer per spoor en houdende diverse bepalingen inzake vervoer. Net zoals de interne nota van het DG Mobiliteit en Vervoer van 24 november 2014 hebben de in punt 50 hierboven vermelde nota's van dat DG die gericht waren aan het kabinet van de heer Kallas, vicevoorzitter van de Commissie, betrekking op de maatregelen die moeten worden genomen naar aanleiding van de uitlegging die de Commissie heeft gegeven aan die verordening.

52 De tien documenten in kwestie zijn interne documenten van de Commissie die betrekking hebben op de uitlegging van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 en op de rechtsgevolgen van deze uitlegging. Openbaarmaking van die documenten aan verzoekster terwijl de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), aanhangig waren bij het Hof, kon zowel afbreuk doen aan de goede rechtsbedeling en de integriteit van de gerechtelijke procedure als aan het beginsel van processuele gelijkheid tussen de Commissie en de andere partijen in die zaken.

53 Indien de tien documenten in kwestie bij de vaststelling van het bestreden besluit openbaar waren gemaakt aan verzoekster, zou dit immers tot gevolg hebben gehad dat van buitenaf – al was het maar in de perceptie van het publiek – druk kon worden uitgeoefend op de rechterlijke activiteit en dat afbreuk werd gedaan aan de sereniteit van de debatten voor het Hof (zie in die zin arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 93).

54 Daarbij komt dat de openbaarmaking van de tien documenten in kwestie had kunnen leiden tot een publiek debat over de uitlegging van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007. In een dergelijke situatie had de eventueel op de Commissie geuite kritiek van invloed kunnen zijn op het standpunt dat door deze instelling werd verdedigd in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), en bijgevolg afbreuk kunnen doen aan het beginsel van processuele gelijkheid (zie in die zin arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 86). Indien de Commissie deze interne documenten openbaar had moeten maken, zou zij immers de enige partij in de prejudiciële procedure in die zaken zijn geweest die daartoe gehouden was en zou zij zich genoodzaakt hebben kunnen voelen om in haar opmerkingen voor het Hof rekening te houden met de interne stellingnamen van haar diensten, terwijl de andere partijen hun belangen zonder enige invloed van buitenaf zouden hebben kunnen verdedigen, hetgeen het door het beginsel van processuele gelijkheid tot stand gebrachte noodzakelijke evenwicht tussen de partijen voor het Hof zou hebben kunnen verstoren (zie in die zin arresten van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 87, en 15 september 2016, Philip Morris/Commissie, T-796/14, EU:T:2016:483, punten 97 en 98).

55 Aan deze beoordelingen wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de hangende gerechtelijke procedure die inmiddels heeft geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), een prejudiciële procedure was. Het criterium van een goede rechtsbedeling en het beginsel van processuele gelijkheid – dat tot doel heeft te zorgen voor het procedurele evenwicht tussen de partijen in een gerechtelijke procedure door te waarborgen dat zij dezelfde rechten en verplichtingen hebben ten aanzien van met name de regels inzake de bewijsvoering en het contradictoire debat voor de rechter (zie in die zin arrest van 28 juli 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., C-543/14, EU:C:2016:605, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak) – zijn immers ook van toepassing in prejudiciële procedures (zie in die zin arrest van 15 september 2016, Philip Morris/Commissie, T-796/14, EU:T:2016:483, punt 97).

56 De omstandigheid dat verzoekster niet heeft geïntervenieerd in de prejudiciële procedure in de zaak die sindsdien heeft geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), doet evenmin af aan die beoordelingen. Als de in de tien documenten in kwestie vervatte informatie was bekendgemaakt aan verzoekster, zou deze die documenten immers hebben kunnen delen met derden of er een zeer ruime bekendheid aan hebben kunnen geven. Alsdan zouden de andere partijen in die procedure zich daarop hebben kunnen beroepen in de onderhavige procedure tegen de Commissie.

57 Bijgevolg heeft de Commissie geen fout begaan door zich op het standpunt te stellen dat de openbaarmaking van de tien in punt 50 hierboven genoemde documenten de bescherming van de gerechtelijke procedures zou hebben kunnen ondermijnen.

58 In de tweede plaats heeft de Commissie in het bestreden besluit eveneens gedeeltelijk de toegang tot tien van haar documenten geweigerd op grond dat de openbaarmaking van de onleesbaar gemaakte passages van die documenten invloed zou hebben op de standpunten van de partijen en afbreuk zou doen aan de sereniteit van de debatten in de hangende gerechtelijke procedures in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237).

59 De tien documenten in kwestie zijn nota's van het DG Mobiliteit en Vervoer die dateren van 27 juli 2010, 27 september 2010, 7 september 2012 en 9 april 2013 en die gericht waren aan de Juridische Dienst van de Commissie, aan het kabinet van de heer Kallas, vicevoorzitter van de Commissie, en aan de RATP, een aan dat DG gerichte nota van de Juridische Dienst van 11 augustus 2010, twee aan de Franse autoriteiten gerichte brieven van de Commissie die dateren van 25 oktober 2010 en 28 oktober 2010, brieven van bovengenoemde vicevoorzitter van de Commissie aan de RATP die dateren van 27 juli 2012 en 5 juni 2013, en ten slotte een briefwisseling van 24 september 2012 tussen voormeld DG en de Juridische Dienst van de Commissie.

60 Wat betreft ten eerste de nota's van het DG Mobiliteit en Vervoer die dateren van 27 juli 2010, 27 september 2010, 7 september 2012 en 9 april 2013 en die gericht waren aan de Juridische Dienst van de Commissie, aan het kabinet van de heer Kallas, vicevoorzitter van de Commissie, en aan de RATP, de aan dat DG gerichte nota van de Juridische Dienst van 11 augustus 2010, de aan de Franse autoriteiten gerichte brief van de Commissie van 28 oktober 2010 alsook de briefwisseling van 24 september 2012 tussen voormeld DG en de Juridische Dienst van de Commissie, moet worden geconstateerd dat de niet aan verzoekster openbaar gemaakte passages van deze documenten ofwel verband houden met persoonsgegevens waarvan verzoekster niet betwist dat zij niet openbaar mogen worden gemaakt – zoals handtekeningen – ofwel een uiteenzetting bevatten van het standpunt van de Commissie, de Franse Republiek of de RATP over de uitlegging van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 en over de inachtneming van deze bepaling bij de toekenning van exploitatierechten aan de RATP door de Franse Republiek.

61 In dit verband heeft de Commissie zich, gelet op de in de punten 53 en 54 hierboven uiteengezette redenen, terecht op het standpunt gesteld dat de openbaarmaking van de informatie over haar uitlegging van de draagwijdte van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 en over de consequenties die zij daaruit trekt, met zich mee kon brengen dat – al was het maar in de perceptie van het publiek – van buitenaf druk werd uitgeoefend op de rechterlijke activiteit en dat afbreuk werd gedaan aan de sereniteit van de debatten voor het Hof. Die openbaarmaking zou hebben kunnen leiden tot een publiek debat over de uitlegging van die bepaling en de eventueel op de Commissie geuite kritiek zou van invloed kunnen zijn geweest op het standpunt dat zij verdedigde in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237). Indien de Commissie de documenten in kwestie openbaar had moeten maken, zou zij bovendien de enige partij in de prejudiciële procedure zijn geweest die daartoe verplicht was, hetgeen het door het beginsel van processuele gelijkheid tot stand gebrachte noodzakelijke evenwicht tussen de partijen voor het Hof zou hebben kunnen verstoren.

62 Voorts dient met betrekking tot de niet-openbaarmaking, in de in punt 60 hierboven genoemde documenten, van de uitlegging die de Franse Republiek of de RATP heeft gegeven aan de draagwijdte van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007, te worden opgemerkt dat zowel de Franse Republiek als de RATP partij was in de procedure in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237).

63 Bijgevolg zou de openbaarmaking van de uitlegging van de Franse Republiek en de RATP het beginsel van processuele gelijkheid hebben kunnen schenden. Die partijen zouden zich potentieel genoodzaakt hebben kunnen voelen om met hun stellingnamen voor de Commissie rekening te houden bij hun interventies voor het Hof in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019,

Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), terwijl de andere partijen voor het Hof in deze zaken hun belangen zonder enige invloed van buitenaf zouden hebben kunnen verdedigen.

64 Bijgevolg heeft de Commissie geen fout begaan door zich op het standpunt te stellen dat de openbaarmaking van de in punt 60 hierboven genoemde documenten de bescherming van de gerechtelijke procedures zou hebben kunnen ondermijnen.

65 Wat daarentegen ten tweede de passages betreft die zijn weggelaten in de aan de Franse autoriteiten gerichte brief van de Commissie van 25 oktober 2010 en in de aan de RATP gerichte brieven van de heer Kallas, vicevoorzitter van de Commissie, van 27 juli 2012 en 5 juni 2013 – met uitzondering van de passages die verband houden met persoonsgegevens – moet worden vastgesteld dat zij niet rechtstreeks betrekking hebben op de uitlegging van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 door de Commissie, de Franse Republiek of de RATP dan wel op de rechtsgevolgen van deze uitlegging. Deze weggelaten passages hangen dus niet rechtstreeks samen met de vragen die aan de orde waren in de prejudiciële procedure in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237). Die weglatingen kunnen dus niet worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001.

66 Derhalve is de onderhavige grief gegrond voor zover zij betrekking heeft op de passages die zijn weggelaten in de in punt 65 hierboven genoemde documenten, met uitzondering van de passages die verband houden met persoonsgegevens. Het bestreden besluit moet dan ook nietig worden verklaard voor zover daarbij de toegang tot die documenten gedeeltelijk is geweigerd.

– Toegang tot de documenten van de Franse Republiek

67 Wat de niet-openbaarmaking van de documenten van de Franse Republiek betreft, zij om te beginnen opgemerkt dat het hierbij gaat om een brief van de Franse staatssecretaris voor vervoer die dateert van 3 juni 2010 en die gericht was aan de heer Kallas, vicevoorzitter van de Commissie, om een nota van de Franse autoriteiten van 23 december 2010 betreffende de toepassing van verordening nr. 1370/2007 in antwoord op een brief van de Commissie van 25 oktober 2010, om bijlagen bij deze nota en om een nota van de Franse autoriteiten van 6 januari 2012 in antwoord op de brief van de Commissie van 28 oktober 2011.

68 Vervolgens zij eraan herinnerd dat een lidstaat zich enkel op artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 kan beroepen om zich ertegen te verzetten dat een instelling een van hem afkomstig document openbaar maakt, indien hij zijn verzet baseert op en motiveert aan de hand van de materiële uitzonderingen van artikel 4, leden 1 tot en met 3, van die verordening. In de procedure voor de vaststelling van een besluit om toegang te weigeren, moet de betrokken instelling zich er dan ook van vergewissen dat een dergelijke motivering is verstrekt, en zij moet daarvan melding maken in het besluit dat aan het einde van die procedure wordt genomen (zie in die zin arresten van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punt 99; 21 juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punt 62, en 5 april 2017, Frankrijk/Commissie, T-344/15, EU:T:2017:250, punt 41).

69 De instelling in kwestie is niet gehouden het besluit van de betrokken lidstaat om zich te verzetten uitputtend te beoordelen door een toetsing te verrichten die verder zou gaan dan de verificatie of er wel sprake is van enige motivering die verwijst naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen (arresten van 21 juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punt 63, en 21 november 2018, Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe/Commissie, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, punt 44).

70 De verplichting voor de instelling om een zorgvuldig onderzoek te verrichten, moet er echter toe leiden dat wordt nagegaan of de verklaringen die een lidstaat geeft voor zijn verzet tegen de openbaarmaking van zijn documenten, op het eerste gezicht gegrond lijkt (zie in die zin arresten van 5 april 2017, Frankrijk/Commissie, T-344/15, EU:T:2017:250, punt 54, en 21 november 2018, Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe/Commissie, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, punt 44). De instelling dient na te gaan of de door de lidstaat voor zijn verzet aangevoerde gronden – gelet op de omstandigheden van de zaak en op de toepasselijke rechtsregels – op het eerste gezicht een dergelijke weigering konden rechtvaardigen, en dus of zijzelf op basis van die gronden de haar bij artikel 8 van verordening nr. 1049/2001 opgedragen verantwoordelijkheid kon nemen. Voorkomen dient te worden dat de instelling een besluit vaststelt dat volgens haar niet verdedigbaar is, terwijl zij als auteur van dit besluit verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid ervan (zie in die zin arrest van 5 april 2017, Frankrijk/Commissie, T-344/15, EU:T:2017:250, punten 46 en 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 In het bestreden besluit heeft de Commissie uiteengezet dat de Franse autoriteiten zich, nadat zij door haar waren geraadpleegd, tegen de openbaarmaking van hun documenten bleven verzetten omdat deze openbaarmaking artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 zou schenden. Zij heeft erop gewezen dat de Franse autoriteiten zich op het standpunt hadden gesteld dat de in die documenten aan de orde gestelde kwesties nauw verband hielden met de rechtsvragen die door de Italiaanse Raad van State waren opgeworpen in de bij het Hof aanhangige zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237). Volgens de Commissie waren die autoriteiten met name van mening dat de betreffende documenten hun uitlegging van de in artikel 5 en artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 neergelegde beginselen bevatte. Zij was de opvatting toegedaan dat deze argumenten op het eerste gezicht rechtvaardigden dat de door de Franse autoriteiten ingeroepen uitzondering als bedoeld in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 werd toegepast. Bijgevolg heeft zij de toegang tot die documenten geweigerd.

72 Wat de documenten van de Franse Republiek betreft, heeft de Commissie haar besluit dus gebaseerd op het feit dat deze lidstaat zich beriep op een uitzondering als bedoeld in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001. Voorts konden de door de Franse Republiek aangevoerde gronden op het eerste gezicht de weigering rechtvaardigen. Gelet op de omstandigheden van de zaak en met name op de in de betreffende documenten behandelde onderwerpen, kon de openbaarmaking van het standpunt van de Franse Republiek over de uitlegging van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 in het kader van de procedure voor de Commissie immers afbreuk doen aan het beginsel van processuele gelijkheid voor het Hof in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237). Indien verzoekster de in die documenten vervatte informatie openbaar had gemaakt, zou de Franse Republiek – die partij was in de hangende prejudiciële procedure in die zaken – namelijk mogelijkerwijs aanzienlijk benadeeld zijn geweest ten opzichte van de andere partijen in die procedure. Indien de andere partijen het standpunt van de Franse Republiek vooraf hadden gekend, zouden zij de mogelijkheid hebben gehad om hun argumenten aan te passen en te verfijnen, wat hun een stelselmatig voordeel zou hebben opgeleverd.

73 Bijgevolg heeft de Commissie zich terecht op het standpunt gesteld dat de verklaringen die de Franse Republiek had gegeven in verband met de openbaarmaking van de in punt 67 hierboven genoemde documenten, op het eerste gezicht gegrond is.

– Toegang tot de documenten van de RATP

74 De documenten van de RATP waartoe verzoekster toegang is geweigerd, zijn drie brieven van de algemeen directeur van de RATP, waarvan de eerste brief met bijlagen dateert van 22 mei 2012 en gericht was aan een directeur-generaal van de Commissie, de tweede brief dateert van 21 mei 2012 en gericht was aan de voorzitter van de Commissie, en de derde brief dateert van 28 maart 2013 en

gericht was aan de heer Kallas, vicevoorzitter van de Commissie. Elk van deze brieven houdt verband met de uitlegging van de draagwijdte van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 door de Commissie. Om dezelfde redenen als die welke zijn uiteengezet in de punten 53, 54 en 61 hierboven, kon de openbaarmaking van die brieven met zich brengen dat – al was het maar in de perceptie van het publiek – van buitenaf druk werd uitgeoefend op de rechterlijke activiteit, alsmede dat afbreuk werd gedaan aan de sereniteit van de debatten voor het Hof en aan het beginsel van processuele gelijkheid in de hangende procedure in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), en waaraan de RATP deelnam.

75 Voorts was ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit bij het Gerecht zowel een beroep tot nietigverklaring aanhangig als een beroep in kort geding [zaken die inmiddels hebben geleid tot de beschikking van 12 juli 2018, RATP/Commissie (T-250/18 R, niet gepubliceerd, EU:T:2018:458), en tot de beschikking van 12 september 2019, RATP/Commissie (T-250/18, niet gepubliceerd, EU:T:2019:615)]. Met deze beroepen verzette de RATP zich tegen de gedeeltelijke openbaarmaking van de in punt 74 hierboven genoemde documenten aan personen die om toegang verzochten. Indien de Commissie deze documenten naar aanleiding van het verzoek om toegang openbaar had gemaakt, zouden de goede rechtsbedeling en de integriteit van de gerechtelijke procedure in het gedrang zijn gekomen, aangezien die openbaarmaking bij de vaststelling van het bestreden besluit de president van het Gerecht zou hebben belet om op nuttige wijze de opschorting van de openbaarmaking van die documenten te gelasten, mocht dat zijn beslissing zijn geweest. Diezelfde openbaarmaking zou het Gerecht tevens de mogelijkheid hebben ontnomen om op nuttige wijze uitspraak te doen in het aanhangige geding over het besluit om de documenten in kwestie gedeeltelijk openbaar te maken.

76 Bijgevolg heeft de Commissie geen fout begaan door zich op het standpunt te stellen dat de openbaarmaking van de in punt 74 hierboven genoemde documenten de bescherming van de gerechtelijke procedures zou hebben kunnen ondermijnen.

77 Uit het voorgaande volgt dat het eerste middel moet worden afgewezen, behalve voor zover het betrekking heeft op de weggelaten passages in de aan de Franse autoriteiten gerichte brief van de Commissie van 25 oktober 2010 en in de aan de RATP gerichte brieven van de heer Kallas, vicevoorzitter van de Commissie, van 27 juli 2012 en 5 juni 2013, met uitzondering van de passages die verband houden met persoonsgegevens.

Tweede middel

78 Verzoekster is van mening dat, gesteld al dat er een verband bestond tussen enerzijds de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237), en anderzijds de niet of slechts gedeeltelijk openbaar gemaakte documenten, het openbaar belang van die documenten voor zowel de publieke als de private partijen voldoende relevant is om een einde te maken aan elke weigering tot openbaarmaking. De Commissie betwist dat het hoger openbaar belang de openbaarmaking van de betreffende documenten gebiedt.

79 In dit verband zij eraan herinnerd dat een instelling die een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen toepast, het specifieke belang waarvan de bescherming wordt nagestreefd met de niet-openbaarmaking van het betreffende document, dient af te wegen tegen met name het algemeen belang dat dit document toegankelijk wordt gemaakt, gelet op de voordelen die – zoals blijkt uit overweging 2 van verordening nr. 1049/2001 – voortvloeien uit een grotere transparantie, te weten een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces alsook een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van het bestuur ten aanzien van de burgers in een democratisch systeem (zie arrest van 17 oktober 2013, Raad/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Een hoger openbaar

belang kan dan ook gebieden dat een document waartoe om toegang wordt verzocht, openbaar wordt gemaakt, ook al is een van de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen van toepassing.

80 Niettemin moet worden gepreciseerd dat het bijzondere belang dat een verzoeker stelt te hebben bij de toegang tot een document dat hem persoonlijk betreft, niet in aanmerking kan worden genomen als hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 (zie in die zin arrest van 21 oktober 2010, Umbach/Commissie, T-474/08, niet gepubliceerd, EU:T:2010:443, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Verordening nr. 1049/2001 strekt er namelijk toe om het publiek in het algemeen een recht van toegang te geven tot documenten van de instellingen, en niet om regels voor te schrijven ter bescherming van het bijzondere belang dat deze of gene zou kunnen hebben bij de toegang tot een van die documenten (arresten van 1 februari 2007, Sison/Raad, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 43, en 11 december 2018, Arca Capital Bohemia/Commissie, T-441/17, niet gepubliceerd, EU:T:2018:899, punt 80).

81 Daarbij komt dat degene die stelt dat er sprake is van een hoger openbaar belang, op concrete wijze de omstandigheden moet vermelden die de openbaarmaking van de documenten in kwestie gebieden. Louter algemene overwegingen volstaan niet als bewijs van een hoger openbaar belang dat zwaarder weegt dan de redenen voor de weigering tot openbaarmaking van die documenten (zie arrest van 11 mei 2017, Zweden/Commissie, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82 Om aan te tonen dat er sprake is van een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking van de betreffende documenten gebiedt, beroept verzoekster zich ten eerste op het belang van de publieke en private partijen om te vernemen hoe de Commissie de draagwijdte van artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1370/2007 uitlegt. Ten tweede voert zij aan dat het bij gebreke van openbaarmaking van de opgevraagde documenten onmogelijk is om na te gaan welk criterium werd toegepast toen de Franse Republiek met toepassing van die verordening de overeenkomsten gunde aan de SNCF en de RATP, en om te vernemen of dat criterium van toepassing was op haar dan wel op enige andere exploitant of autoriteit. Hieruit leidt zij af dat alle belanghebbenden die betrokken zijn bij de procedure voor de gunning van openbaredienstcontracten die onder artikel 8, lid 3, onder b), van die verordening vallen, een legitiem openbaar belang hebben om toegang te krijgen tot de documenten in kwestie. Ten derde beroept zij zich op een grotere rechtszekerheid wat betreft de toepassing van verordening nr. 1370/2007, en bijgevolg op de vermindering van het aantal mogelijke geschillen over de datum van toepassing van deze verordening in het geval dat de opgevraagde documenten openbaar worden gemaakt. Ten vierde en ten slotte is zij van mening dat de niet-openbaarmaking van die documenten zal leiden tot schending van het non-discriminatiebeginsel ten aanzien van de RATP en de andere exploitanten die er belang bij hebben het standpunt van de Commissie te kennen.

83 Gelet op deze argumenten zij eraan herinnerd dat verzoekster zich – overeenkomstig de in punt 80 hierboven weergegeven rechtspraak – niet kan beroepen op haar eigen belang om aan te tonen dat er sprake is van een hoger openbaar belang. Bovendien is de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling door de Commissie niet gezaghebbend, aangezien het Hof bij uitsluiting bevoegd is om het Unierecht definitief uit te leggen (zie in die zin advies 2/13 van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 246, en advies 1/17 van 30 april 2019, EU:C:2019:341, punt 111). Over de uitlegging die de Commissie heeft gegeven aan een Unierechtelijke bepaling en die wordt gevolgd in een besluit van een nationale autoriteit, kan dus een prejudiciële vraag worden gesteld aan het Hof naar aanleiding van een geding voor de nationale rechterlijke instanties over dat besluit. Zelfs wanneer de Commissie haar uitlegging van een Unierechtelijke bepaling oplegt aan een lidstaat in het kader van een niet-nakomingsprocedure, kan deze uitlegging door het Hof worden getoetst wanneer de lidstaat zich daar niet naar schikt. Bijgevolg biedt de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling door de Commissie geen rechtszekerheid en is niet aangetoond dat zij het aantal geschillen over de draagwijdte van die bepaling beperkt. Voorts leidt het feit dat de Commissie haar in de betreffende documenten uiteengezette uitlegging van de draagwijdte van artikel 8, lid 3, van verordening

nr. 1370/2007 niet openbaar maakt, niet tot een ongelijke behandeling. Verzoekster bevindt zich namelijk niet in een situatie die vergelijkbaar is met die van de Franse Republiek en de RATP, die betrokken waren bij een EU-pilot-procedure en partij waren in de prejudiciële procedure in de zaken die inmiddels hebben geleid tot het arrest van 21 maart 2019, Mobit en Autolinee Toscane (C-350/17 en C-351/17, EU:C:2019:237).

84 Bovendien kan het belang van de belanghebbenden die betrokken zijn bij de procedure voor de gunning van de openbaredienstcontracten die onder artikel 8, lid 3, onder b), van verordening nr. 1370/2007 vallen, om te vernemen hoe de Commissie de draagwijdte van deze bepaling uitlegt, hoe dan ook niet worden geacht bij de belangenafweging zwaarder te wegen dan het belang van de Commissie en het Hof bij de eerbiediging van het beginsel van processuele gelijkheid en de goede rechtsbedeling.

85 Derhalve heeft verzoekster niet aangetoond dat er sprake was van een hoger openbaar belang bij de openbaarmaking van de opgevraagde documenten.

86 Ten slotte dient – voor zover verzoekster in het tweede middel stelt dat het bestreden besluit is vastgesteld zonder toereikende motivering, omdat er een duidelijk openbaar belang bestond op basis waarvan een einde had moeten worden gemaakt aan de weigering om toegang te verlenen tot de documenten, en omdat de Commissie haar besluit om die uitzondering niet toe te passen ontoereikend heeft gemotiveerd – in herinnering te worden gebracht dat de motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de grieven waarmee de gegrondheid van het bestreden besluit wordt betwist (zie punt 21 hierboven). Voor zover verzoekster ter ondersteuning van het tweede middel aanvoert dat er sprake is van een ontoereikende motivering, moet derhalve worden geoordeeld dat deze grief niet ter zake dienend is.

87 Gelet op de in de punten 19 tot en met 21 hierboven uiteengezette draagwijdte van de motiveringsplicht, moet hoe dan ook worden vastgesteld dat de Commissie in het bestreden besluit voldoende heeft gemotiveerd waarom zij van mening was dat er geen hoger openbaar belang was bij de openbaarmaking van de betreffende documenten.

88 De Commissie heeft in het bestreden besluit immers overwogen dat het door verzoekster aangevoerde belang haar eigen belang was en dat dit belang niet in aanmerking kon worden genomen, alsook dat er in casu geen hoger openbaar belang was dat voorrang had boven het in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde belang om de bescherming van de gerechtelijke procedures te waarborgen. Overigens heeft verzoekster deze beoordeling door de Commissie kunnen bestrijden voor het Gerecht, zoals blijkt uit het tweede middel, en kan het Gerecht zich over deze kwestie uitspreken, zoals blijkt uit de beoordeling die is verricht in de punten 79 tot en met 85 hierboven.

89 Hieruit volgt dat ook de grief inzake ontoereikende motivering moet worden afgewezen, zodat het tweede middel in zijn geheel dient te worden verworpen.

90 Gelet op een en ander moet het onderhavige beroep gedeeltelijk worden toegewezen en moet het bestreden besluit bijgevolg nietig worden verklaard voor zover daarbij gedeeltelijk de toegang is geweigerd tot gegevens die geen persoonsgegevens zijn en die vervat zijn in de aan de Franse autoriteiten gerichte brief van de Commissie van 25 oktober 2010 en in de aan de RATP gerichte brieven van de heer Kallas, vicevoorzitter van de Commissie, die dateren van 27 juli 2012 en 5 juni 2013.

Kosten

91 Volgens artikel 134, lid 2, van het Reglement voor procesvoering bepaalt het Gerecht, indien meer partijen in het ongelijk zijn gesteld, het door elk van hen te dragen deel van de proceskosten.

92 In casu dient te worden beslist dat de Commissie haar eigen kosten en een vijfde van de kosten van verzoekster zal dragen. Verzoekster zal vier vijfde van haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Derde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het besluit van de Europese Commissie van 7 juni 2018 waarbij gedeeltelijk of volledig is geweigerd om Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, toegang te verlenen tot documenten die verband houden met het aan de Franse Republiek toegezonden advies van de Commissie over de geldigheid van de metrolijnenovereenkomst tot 2039, wordt nietig verklaard voor zover daarbij gedeeltelijk de toegang is geweigerd tot gegevens die geen persoonsgegevens zijn en die vervat zijn in de aan de Franse autoriteiten gerichte brief van de Commissie van 25 oktober 2010 en in de aan de RATP gerichte brieven van de heer Kallas, vicevoorzitter van de Commissie, die dateren van 27 juli 2012 en 5 juni 2013.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) De Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten en in een vijfde van de kosten van Compañía de Tranvías de la Coruña.

4) Compañía de Tranvías de la Coruña wordt verwezen in vier vijfde van haar eigen kosten.

Frimodt Nielsen Kreuschitz Półtorak

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 6 februari 2020.

ondertekeningen