Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

6. februar 2020*

»Aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – Kommissionens dokumenter vedrørende fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse – dokumenter hidrørende fra tredjemand – dokumenter, der hidrører fra en medlemsstat – forordning (EF) nr. 1370/2007 – delvist afslag på aktindsigt – fuldstændigt afslag på aktindsigt – begrundelsespligt – undtagelsen vedrørende beskyttelsen af retslige procedurer – mere tungtvejende offentlig interesse«

I sag T-485/18,

Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, A Coruña (Spanien), ved advokat J. Monrabà Bagan,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved W. Mölls og C. Ehrbar, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål støttet på artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse af 7. juni 2018 om delvist eller fuldstændigt afslag på at give sagsøgeren aktindsigt i dokumenter vedrørende Kommissionens udtalelse til Den Franske Republik om, at aftalen om metrolinjer er gyldig indtil 2039,

har

RETTEN (Tredje Afdeling),

sammensat under rådslagningen af afdelingsformanden, S. Frimodt Nielsen, og dommerne V. Kreuschitz (refererende dommer) og N. Półtorak,

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

Tvistens baggrund

1 Den 19. december 2017 fremsatte sagsøgeren, Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, begæring om aktindsigt i adskillige dokumenter fra Europa-Kommissionens Generaldirektorat (GD) »Mobilitet og Transport« i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

2 I begæringen om aktindsigt påberåbte sagsøgeren sig ikrafttrædelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1370/2007 af 23. oktober 2007 om offentlig personbefordring med jernbane og ad vej og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 og (EØF) nr. 1107/70 (EUT 2007, L 315, s. 1) samt den franske loi nº 2009-1503, du 8 décembre 2009, relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (lov 2009-1503 af 8.12.2009 om organisering og regulering af jernbanetransporten og om forskellige bestemmelser på transportområdet (JORF af 9.12.2009, s. 21226). Desuden forklarede sagsøgeren, at denne havde kendskab til, at Kommissionen havde fremsendt sin udtalelse om, at aftalen om metrolinjer er gyldig indtil 2039, til Den Franske Republik. I denne forbindelse begærede sagsøgeren aktindsigt i alle eksisterende dokumenter i tilknytning til dette spørgsmål, herunder intern korrespondance, og til alle dokumenter i tilknytning til dette spørgsmål, som eventuelt var blevet udvekslet med Société nationale des chemins de fer français (det statslige franske jernbaneselskab) (SNCF), Régie autonome des transports parisiens (den uafhængige offentlige transportvirksomhed i Paris) (RATP) eller repræsentanterne for eller de ansvarlige i den franske regering, Kommissionens udtalelser, mødereferater eller andre dokumenter af enhver art vedrørende dette spørgsmål.

3 Ved skrivelse af 5. marts 2018 meddelte generaldirektøren for GD Mobilitet og Transport sagsøgeren, at begæringen om aktindsigt kunne omfatte 27 dokumenter, og at det efter en gennemgang af dokumenterne på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra b), og artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 var blevet besluttet at give delvis aktindsigt i 13 af disse 27 dokumenter og afslå udlevering af de 14 øvrige dokumenter. Vedlagt Kommissionens skrivelse var en fortegnelse over de 27 dokumenter samt de dokumenter, hvori der var givet delvis aktindsigt.

4 Den 19. marts 2018 genfremsatte sagsøgeren sin begæring til Kommissionen i henhold til artikel 8 i forordning nr. 1049/2001 og anmodede Kommissionen om at tage sin holdning ifølge skrivelsen af 5. marts 2018 op til fornyet vurdering. I denne begæring anfægtede sagsøgeren afgørelsen om fuldstændigt og delvist afslag på udlevering af de pågældende dokumenter, som var begrundet i beskyttelsen af retslige procedurer i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

5 Ved Kommissionens generalsekretærs afgørelse af 7. juni 2018, vedtaget på Kommissionens vegne i henhold til artikel 4 i gennemførelsesbestemmelserne til forordning nr. 1049/2001 (C(2018) 3780 final), blev der afgivet svar på den genfremsatte begæring (herefter »den anfægtede afgørelse«).

6 I den anfægtede afgørelse bekræftede Kommissionen for det første, i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, afslaget på at udlevere ti af dens dokumenter og fire dokumenter hidrørende fra Den Franske Republik, for det andet bekræftede den, at der blev givet delvis aktindsigt i ti af dens dokumenter, og for det tredje gav den afslag på fuld aktindsigt i tre dokumenter hidrørende fra RATP, som der var givet delvis tilladelse til at udlevere. Den begrundede denne afgørelse i nødvendigheden af at beskytte de verserende retslige procedurer i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), samt, hvad angår de tre sidstnævnte dokumenter, kendelse af 12. juli 2018, RATP mod Kommissionen (T-250/18 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:458), og kendelse af 12. september 2019, RATP mod Kommissionen (T-250/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:615). Den anså nærmere

bestemt indholdet i de afsnit i de pågældende dokumenter, som ikke blev udleveret, for at have en tæt forbindelse med de retlige spørgsmål, som var rejst i de pågældende retslige procedurer. I øvrigt undersøgte Kommissionen, om det var muligt at give delvis aktindsigt i de begærede dokumenter, eller om en mere tungtvejende offentlig interesse kunne begrunde udbredelsen heraf, og afsluttede denne undersøgelse med at bekræfte sit delvise eller fuldstændige afslag på at give aktindsigt i de pågældende dokumenter.

Retsforhandlingerne og parternes påstande

7 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 9. august 2018 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

8 Sagsøgeren har formelt nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede beslutning annulleres.

– Europa-Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

9 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

10 I henhold til artikel 91, litra c), i Rettens procesreglement har Retten, ved kendelse af 3. maj 2019, anmodet Kommissionen om at fremlægge samtlige dokumenter, hvori aktindsigt var blevet fuldstændigt eller delvist afslået i den anfægtede afgørelse. Kommissionen har fremlagt disse dokumenter inden for de fastsatte frister.

11 I øvrigt har Retten i forbindelse med foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89 anmodet parterne om at fremlægge visse dokumenter og har stillet parterne skriftlige spørgsmål. Parterne har fremlagt disse dokumenter og besvaret spørgsmålene inden for de fastsatte frister.

12 Ingen af parterne har anmodet om afholdelse af retsmøde med henblik på at udtale sig mundtligt i henhold til procesreglementets artikel 106. Retten (Tredje Afdeling) har i henhold til procesreglementets artikel 106, stk. 3, besluttet at træffe afgørelse i sagen, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del.

Retlige bemærkninger

Indledende bemærkninger

13 Sagsøgeren har i slutningen af hvert af sine anbringender ligeledes nedlagt påstand om, at Kommissionen pålægges at fremsende de dokumenter, hvori der ved den anfægtede afgørelse blev givet fuldstændigt eller delvist afslag på aktindsigt.

14 Disse påstande skal afvises. Det fremgår nemlig af fast retspraksis, at Retten ikke under udøvelsen af legalitetskontrollen i henhold til artikel 263 TEUF kan give institutionerne pålæg eller træffe afgørelser på deres vegne. Denne begrænsning af legalitetskontrollen finder anvendelse på alle retsområder, hvor

Retten har kompetence (jf. i denne retning kendelse af 3.6.2010, Z mod Kommissionen, T-173/09, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:221, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 9.10.2018, Pint mod Kommissionen, T-634/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:662, præmis 19).

Det første anbringende

Det første anbringendes rækkevidde

15 Det er sagsøgerens opfattelse, at afslaget på aktindsigt i de dokumenter, som selskabets begæring vedrørte, i den foreliggende sag ikke kunne begrundes på grundlag af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Ifølge sagsøgeren var hovedformålet med at begære aktindsigt at fastslå det af Kommissionen anvendte begyndelsestidspunkt for de kontrakter om offentlig trafikbetjening, som var tildelt i overensstemmelse med EU-retten og national ret, når de var omfattet af undtagelsen i artikel 8, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1370/2007. Ifølge sagsøgeren indeholdt ingen af de præjudicielle spørgsmål, som var forelagt i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), en udtrykkelig anmodning til Domstolen om at fortolke eller fastsætte begyndelsestidspunktet for de kontrakter om offentlig trafikbetjening, der var tildelt i henhold til EU-retten og national ret, og som var omfattet af den nævnte undtagelse. Sagsøgeren kan ikke se, at der er en direkte forbindelse – som det kræves ved anvendelsen af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 – mellem de nævnte sager og de oplysninger, som selskabet oprindeligt havde begæret. Desuden undlod Kommissionen at foretage en konkret og individuel undersøgelse af indholdet i de dokumenter, hvori der var begæret aktindsigt.

16 Sagsøgeren har heraf udledt, at den anfægtede afgørelse ikke indeholder tilstrækkeligt grundlag for at forbinde begæringen om aktindsigt med de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), og for at begrunde anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Ved den fortolkning, der skal foretages for at få klarhed over, om en institution har givet en tilstrækkelig forklaring på sin afgørelse, skal risikoen for, at aktindsigt er til skade for en retslig procedure, ifølge sagsøgeren navnlig med rimelighed kunne forudses og ikke kun være hypotetisk. I dette øjemed skal konklusionerne være underbygget af udførlige oplysninger vedrørende rapportens konkrete indhold, der forklarer grundene til, at udleveringen af denne kan være til alvorlig skade for beslutningsprocessen. Endvidere bør en retsakts begrundelse ikke være generel og abstrakt. Ifølge sagsøgeren indeholder den anfægtede afgørelse imidlertid ikke en udførlig begrundelse for det delvise eller fuldstændige afslag på at give aktindsigt i de begærede dokumenter.

17 Kommissionen anser i det væsentlige afslaget på aktindsigt i alle eller en del af de pågældende dokumenter for at være begrundet i en tilstrækkelig forbindelse mellem disse dokumenter og de retlige spørgsmål, som var blevet forelagt Domstolen i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), og anser den anfægtede afgørelse for at være behørigt begrundet.

18 Det skal indledningsvis bemærkes, at selv om det første anbringende i stævningen formelt vedrører en »tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter«, drejer visse argumenter, der er fremført til støtte for dette anbringende, sig om begrundelsespligten, og andre vedrører begrundelsens materielle indhold.

19 Det skal i denne henseende anføres, at begrundelsespligten er et almindeligt EU-retligt princip, som er nedfældet i artikel 296, stk. 2, TEUF og i artikel 41, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvorefter alle retsakter, der vedtages af EU-institutionerne, skal begrundes. Denne pligt indebærer, at alle EU-institutionerne klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte parter for det første kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at være i stand til at gøre deres

rettigheder gældende, og således at den kompetente ret for det andet kan udøve sin prøvelsesret (dom af 2.4.1998, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63, og af 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 53; jf. desuden dom af 5.12.2013, Kommissionen mod Edison, C-446/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:798, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

20 Det er således i forbindelse med anvendelsen af bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 blevet fastslået, at institutionens forpligtelse til at begrunde sin beslutning om afslag på aktindsigt i et dokument har til formål dels at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for beslutningen, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes, dels at gøre det muligt for Unionens retsinstanser at efterprøve beslutningens lovlighed. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (jf. dom af 25.4.2007, WWF European Policy Programme mod Rådet, T-264/04, EU:T:2007:114, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

21 Henset til begrundelsens indhold og dens funktion i Unionens retsorden er begrundelsespligten et væsentligt formkrav, som ikke blot kan, men skal tages under påkendelse ex officio af retsinstansen (jf. i denne retning dom af 20.5.2009, VIP Car Solutions mod Parlamentet, T-89/07, EU:T:2009:163, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis), og som bør adskilles fra begrundelsens materielle indhold, der henhører under spørgsmålet om lovligheden af den anfægtede retsakt (dom af 5.12.2013, Kommissionen mod Edison, C-446/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:798, præmis 20; jf. desuden dom af 17.9.2015, Total mod Kommissionen, C-597/13 P, EU:C:2015:613, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

22 Følgelig skal der i den foreliggende sag dels foretages en vurdering af de argumenter, der er fremført til støtte for klagepunktet om tilsidesættelse af begrundelsespligten, dels af argumenterne til støtte for klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

Klagepunktet om tilsidesættelse af begrundelsespligten

23 For så vidt angår de 20 dokumenter, der hidrører fra Kommissionen, fremgår det af den anfægtede afgørelse, at der blev givet delvist eller fuldstændigt afslag på aktindsigt i disse. Kommissionen begrundede denne stillingtagen i den pågældende afgørelse, idet den anførte, at de nævnte dokumenter vedrørte spørgsmålet om den franske lovgivnings forenelighed med forordning nr. 1370/2007 og omfattede skriftlig kommunikation mellem den selv, RATP og de franske myndigheder samt mellem Kommissionens forskellige tjenestegrene, herunder Den Juridiske Tjeneste. Desuden anførte Kommissionen, at et af de præjudicielle spørgsmål, som Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) havde forelagt Domstolen i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), drejede sig om fortolkningen af bestemmelser i den nævnte forordning, som disse vurderinger af den franske lovgivning vedrørte. Heraf konkluderede den, at de oplysninger, som var indeholdt i de begærede dokumenter, direkte vedrørte de præjudicielle spørgsmål, der var forelagt af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), og som kunne blive behandlet af Domstolen. Ifølge Kommissionen ville udbredelsen af den fulde version af de begærede dokumenter derfor påvirke beskyttelsen af disse verserende retslige procedurer i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237). Desuden præciserede Kommissionen i den nævnte afgørelse, at en udbredelse af de begærede dokumenter ville have alvorlige konsekvenser for dens egen, de franske myndigheders og RATP's stilling i de nævnte sager, der verserede, eftersom disse dokumenter indeholdt interne forhandlinger og argumenter, som ville kunne anvendes på en måde, så de var til ugunst for parterne i de verserende sager.

24 Hvad angår de fire dokumenter, der hidrører fra de franske myndigheder, fandt Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at disse myndigheder havde givet passende grunde til at afslå aktindsigt heri i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Den anførte, at de pågældende myndigheder havde anset de begærede dokumenter for at være snævert forbundet med de retlige spørgsmål, som var forelagt af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) i de verserende retslige procedurer i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), og at disse argumenter umiddelbart begrundede anvendelsen af den nævnte bestemmelse. I henhold til denne bestemmelse besluttede Kommissionen derfor ikke at udlevere dem.

25 For så vidt angår de tre dokumenter fra RATP anførte Kommissionen i den anfægtede afgørelse, at den delvise udlevering af disse dokumenter, der var besluttet som følge af en anden begæring om aktindsigt, var blevet anfægtet for Unionens retsinstanser af RATP (jf. de sager, der siden gav anledning til kendelse af 12.7.2018, RATP mod Kommissionen, T-250/18 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:458, og af 12.9.2019, RATP mod Kommissionen, T-250/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:615), hvorved den ikke kunne give aktindsigt i disse dokumenter i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, ikke kun på grund af de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), som verserede, men også på grund af den sag, der gav anledning til kendelse af 12. september 2019, RATP mod Kommissionen (T-250/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:615), som verserede.

26 Endelig gav Kommissionen afslag på delvis aktindsigt i de begærede dokumenter med den begrundelse, at det ikke var muligt at give aktindsigt uden at skade de relevante interesser. Desuden fandt den, at der ikke var en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af disse dokumenter. Kommissionen fandt nærmere bestemt, at selv om der kunne ligge en vis offentlig interesse til grund for spørgsmålene vedrørende fortolkningen af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007, skulle der ikke tages hensyn til den særlige interesse, som den, der fremsatte en begæring om aktindsigt i henhold til forordning nr. 1049/2001, havde. Som følge heraf fandt den, at der i det foreliggende tilfælde ikke var nogen mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne gå forud for beskyttelsen af de verserende retslige procedurer som omhandlet i sidstnævnte forordnings artikel 4, stk. 2, andet led.

27 På baggrund af det ovenstående skal det fastslås, at Kommissionen gav sagsøgeren tilstrækkelige oplysninger til, at denne kunne afgøre, om der var grundlag for afgørelsen, eller om den var behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes. I øvrigt var sagsøgeren på grundlag af disse begrundelser i stand til i den foreliggende sag at anfægte såvel Kommissionens vurdering, hvorefter der var en direkte forbindelse mellem de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), og de af sagsøgeren begærede oplysninger, som den vurdering, at der i den foreliggende sag var taget behørigt hensyn til spørgsmålet om en mere tungtvejende offentlige interesse.

28 Den anfægtede afgørelses begrundelse giver i øvrigt Retten mulighed for at efterprøve den pågældende afgørelses lovlighed.

29 Klagepunktet om tilsidesættelse af begrundelsespligten skal følgelig forkastes.

Klagepunktet om tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001

– Generelt om retten til aktindsigt

30 Formålet med forordning nr. 1049/2001 er, som anført i fjerde betragtning hertil og i dens artikel 1, at give offentligheden ret til videst mulig aktindsigt i institutionernes dokumenter. Denne ret er dog underlagt visse grænser af hensyn til offentlige og private interesser. Denne forordning fastsætter

således i artikel 4 en ordning med undtagelser, der giver institutionerne mulighed for at afslå at give aktindsigt i et dokument, hvis dets udbredelse ville være til skade for en af de interesser, der er beskyttet ved denne artikel.

31 Eftersom disse undtagelser afviger fra princippet om offentlighedens videst mulige aktindsigt, skal de fortolkes og anvendes snævert (jf. dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

32 Desuden er den omstændighed alene, at et dokument vedrører en interesse, der er beskyttet ved en undtagelse fra retten til aktindsigt, som er fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, ikke tilstrækkelig til at begrunde anvendelsen heraf (dom af 3.7.2014, Rådet mod in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 51, og af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 34).

33 For det første skal en berørt institution, når den beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, således i princippet dels give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, der er beskyttet ved den undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som institutionen har påberåbt sig. Endvidere bør risikoen for en sådan skade med rimelighed kunne forventes og ikke kun være hypotetisk (jf. dom af 3.7.2014, Rådet mod in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

34 For det andet påhviler det en institution, når den anvender en af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, at afveje den særlige interesse, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, navnlig over for den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt, i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed, således som anført i anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, nemlig at give borgerne en bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system (jf. dom af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

35 I øvrigt kræver den judicielle og den administrative virksomhed ifølge Domstolens praksis ikke samme omfang i adgangen til aktindsigt i dokumenter, som en EU-institutions lovgivningsvirksomhed kræver (jf. i denne retning dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 60, og af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 77).

36 Endelig skal spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for at anvende en af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, vurderes på baggrund af de faktiske omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, hvor afgørelsen om afslag på aktindsigt i dokumenterne på grundlag af denne undtagelse blev vedtaget. Lovligheden af en EU-retsakt skal således bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, hvor retsakten blev vedtaget (jf. dom af 11.5.2017, Sverige mod Kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

– Artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001

37 I henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af retslige procedurer, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

38 Beskyttelsen af retslige procedurer indebærer bl.a., at såvel iagttagelsen af princippet om processuel ligestilling og hensynet til en ordnet retspleje samt den retslige procedures integritet sikres.

39 For det første skal det vedrørende iagttagelsen af princippet om processuel ligestilling bemærkes, at såfremt indholdet i dokumenter, som redegør for en institutions synspunkter i en tvist, blev genstand for offentlig debat, risikeres det, at kritik rettet mod disse får indflydelse på de synspunkter, som institutionen fremfører for de relevante domstole. Desuden kan en anden parts aktindsigt i dokumenter, der vedrører en institutions synspunkter i en verserende retslig procedure, ændre den nødvendige ligevægt mellem parterne i en tvist – hvilken ligevægt danner grundlag for princippet om processuel ligestilling – i det omfang, hvor kun den institution, som har modtaget en begæring om aktindsigt i sine dokumenter, og ikke alle sagens parter, er underlagt en forpligtelse til udbredelse. Iagttagelsen af princippet om processuel ligestilling er dog absolut nødvendig, eftersom det blot følger af selve begrebet en retfærdig rettergang (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 86 og 87 og den deri nævnte retspraksis, og af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 132).

40 For det andet skal det vedrørende en ordnet retspleje og den retslige procedures integritet bemærkes, at undtagelsen af judiciel virksomhed fra anvendelsesområdet for retten til aktindsigt er begrundet i nødvendigheden af under hele den retslige procedure at sikre, at parternes drøftelser og den pågældende retsinstans' votering vedrørende den foreliggende sag kan gennemføres i ro uden udefra kommende pres på den judicielle virksomhed. Udbredelsen af dokumenter, der redegør for de synspunkter, som en institution fremfører i en verserende judiciel procedure, ville således medføre, at det blev muligt at udøve udefra kommende pres, om ikke andet så i offentlighedens opfattelse, på den judicielle virksomhed og at skade retsforhandlingernes rolige forløb (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 92, 93 og 130).

41 I henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 er den offentlige interesse til hinder for udbredelsen af indholdet af dokumenter, der er udfærdiget alene med henblik på en konkret retslig procedure. Disse dokumenter omfatter indgivne indlæg eller processkrifter i en retslig procedure, interne dokumenter, der vedrører bevisoptagelsen i relation til en verserende sag, og meddelelser vedrørende sagen, som udveksles mellem det berørte generaldirektorat og den juridiske tjeneste eller et advokatkontor (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 51 og 52 og den deri nævnte retspraksis).

42 Artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 er ligeledes til hinder for udbredelsen af dokumenter, som ikke er udfærdiget alene med henblik på en konkret tvist, men hvis udbredelse kan skade princippet om processuel ligestilling i forbindelse med en konkret tvist. For at denne undtagelse kan finde anvendelse, skal de begærede dokumenter på tidspunktet for vedtagelsen af den afgørelse, der giver afslag på aktindsigt i disse dokumenter, imidlertid have en relevant forbindelse enten med en retslig procedure, der verserer for Unionens retsinstanser, for hvilken den pågældende institution påberåber sig undtagelsen, eller med en verserende sag ved en national ret, forudsat at der i denne sag rejses spørgsmål om fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retsakt, således at en præjudiciel forelæggelse forekommer særligt sandsynlig i forhold til sagens baggrund. Selv om de nævnte dokumenter ikke er udfærdiget i forbindelse med en konkret retslig procedure, kan den pågældende retslige procedures integritet og den processuelle ligestilling mellem parterne i disse to tilfælde lide alvorlig skade, hvis en part opnår en privilegeret adgang til den anden parts interne oplysninger, der er tæt knyttet til de juridiske aspekter ved en verserende eller potentiel, men forestående tvist (domme af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 88-90, og Philip Morris mod Kommissionen, T-18/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:487, præmis 64 og 65).

43 Endelig er anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 alene til hinder for udbredelsen af dokumenter, så længe der består en risiko for at skade en retslig procedure (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 130-135), og er således tidsbegrænset.

– Den anfægtede afgørelses rækkevidde

44 I den anfægtede afgørelse gav Kommissionen fuldstændigt eller delvist afslag på begæringen om aktindsigt i 27 dokumenter med den begrundelse, at deres udbredelse ville påvirke den verserende retslige procedure i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), samt, hvad angår dokumenterne hidrørende fra RATP, den verserende retslige procedure i de sager, der siden gav anledning til kendelse af 12. juli 2018, RATP mod Kommissionen (T-250/18 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:458), og af 12. september 2019, RATP mod Kommissionen (T-250/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:615). Den fandt i det væsentlige, at alle de dokumenter, hvori der var givet fuldstændigt eller delvist afslag på aktindsigt, var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, eftersom de var forbundet med fortolkningen af artikel 8 i forordning nr. 1370/2007, som var omtvistet i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), som verserede for Domstolen.

45 Sagsøgeren har anfægtet denne vurdering. Selskabet er i det væsentlige af den opfattelse, at der ikke er nogen direkte forbindelse mellem de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), og de begærede oplysninger, og at udbredelsen af dem derfor ikke kunne påvirke den verserende retslige procedure i disse sager. Sagsøgeren har bl.a. gjort gældende, at spørgsmålet om begyndelsestidspunktet for de kontrakter om offentlig trafikbetjening, der var tildelt i overensstemmelse med undtagelsen i artikel 8, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1370/2007, ikke havde nogen direkte relation til de præjudicielle spørgsmål, som den italienske ret havde forelagt i de nævnte sager.

46 Det fjerde præjudicielle spørgsmål, som den italienske ret havde forelagt Domstolen i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), er imidlertid formuleret således:

»Såfremt en kontrakt, der er tildelt uden forudgående udbud, udløber efter den 30-årige frist, der udløber den 3. december 2039 (en frist, der begynder at løbe fra datoen for ikrafttrædelsen af [forordning nr. 1370/2007]), har dette da til følge, at tildelingen ikke er i overensstemmelse med de principper, der er fastsat i samme forordnings artikel 5, sammenholdt med artikel 8, stk. 3, eller skal en sådan retsstridighed anses for automatisk afhjulpet i retlig henseende gennem en implicit forkortelse ex lege af kontraktens varighed?«

47 Den italienske rets spørgsmål til Domstolen vedrører således de juridiske konsekvenser af tildelingen af en kontrakt som omhandlet i artikel 5, sammenholdt med artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007, for en periode på over 30 år, der udløber den 3. december 2039. Med dette spørgsmål tager den udgangspunkt i en formodning om, at den i den nævnte forordnings artikel 8, stk. 3, omhandlede frist begynder at løbe fra datoen for denne forordnings ikrafttrædelse. Denne formodning er imidlertid ikke bindende for Domstolen. Det samme er tilfældet hvad angår generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2018:869), som blev fremsat efter den anfægtede afgørelse, og hvilket der – som det fremgår af præmis 36 ovenfor – således ikke skal tages hensyn til i den foreliggende sag.

48 Sagsøgeren har følgelig med urette gjort gældende, at spørgsmålet om begyndelsestidspunktet for de kontrakter om offentlig trafikbetjening, der var tildelt i overensstemmelse med undtagelsen i artikel 8, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1370/2007, ikke havde nogen direkte relation til de præjudicielle spørgsmål, som var forelagt af den italienske domstol i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237).

– Aktindsigt i de dokumenter, der hidrører fra Kommissionen

49 For det første gav Kommissionen i den anfægtede afgørelse fuldstændigt afslag på aktindsigt i ti af sine dokumenter med den begrundelse, at udbredelsen af disse ville have konsekvenser for parternes stilling og retsforhandlingernes rolige forløb i de verserende retslige procedurer i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237).

50 De pågældende ti dokumenter omfatter et internt notat fra GD »Mobilitet og Transport« af 24. november 2014, tre notater fra samme GD af 15. juli 2011, 6. februar 2012 og 28. oktober 2014 til Kommissionens Juridiske Tjeneste, tre notater fra dette GD af 30. april 2012, 25. maj 2012 og 9. april 2014 til næstformand i Kommissionen, Siim Kallas' kabinet samt tre notater fra Kommissionens Juridiske Tjeneste af 25. juli 2011, 24. april 2012 og 1. december 2014 til samme GD.

51 De i præmis 50 ovenfor omhandlede notater fra Den Juridiske Tjeneste til GD »Mobilitet og Transport« og notater fra dette GD til Kommissionens Juridiske Tjeneste vedrører alene spørgsmålet om fortolkningen og anvendelsen af den i artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 omhandlede undtagelse på RATP's kontrakt efter vedtagelsen af loven om organisering og regulering af jernbanetransporten og om forskellige bestemmelser på transportområdet. Hvad angår de i præmis 50 ovenfor omhandlede notater fra dette GD til næstformand i Kommissionen, Siim Kallas' kabinet vedrører de konsekvenser, der skulle drages af Kommissionens fortolkning af denne forordning, hvilket også er tilfældet hvad angår det interne notat fra samme GD af 24. november 2014.

52 De pågældende ti dokumenter er Kommissionens interne dokumenter, som vedrører fortolkningen af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 og de juridiske konsekvenser af denne fortolkning. Udleveringen af disse dokumenter til sagsøgeren, mens de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), verserede for Domstolen, kunne påvirke såvel den ordnede retspleje og den retslige procedures integritet som princippet om processuel ligestilling mellem Kommissionen og de øvrige parter i disse sager.

53 For det første ville udleveringen af de pågældende ti dokumenter på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse have medført, at det blev muligt at udøve udefra kommende pres, om ikke andet så i offentlighedens opfattelse, på den judicielle virksomhed og at skade det rolige forløb af retsforhandlingerne for Domstolen (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 93).

54 For det andet kunne udbredelsen af de pågældende ti dokumenter medføre en offentlig debat om fortolkningen af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007. I en sådan situation kunne en eventuel kritik rettet mod Kommissionen have fået indflydelse på de synspunkter, som denne fremførte i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), og kunne følgelig skade princippet om processuel ligestilling (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 86). Såfremt Kommissionen skulle have udleveret disse interne dokumenter, ville den have været den eneste af parterne i den præjudicielle procedure i de pågældende sager, som skulle gøre dette, og kunne have anset sig for potentielt tvunget til at tage hensyn til sine tjenestegrenes interne synspunkter i sine indlæg for Domstolen, mens de øvrige parter ville have kunnet forsvare deres interesser uafhængigt af enhver udefra kommende indflydelse, hvilket ville have

kunnet ændre den nødvendige ligevægt mellem parterne i tvisten for Domstolen, som er fastlagt ved princippet om processuel ligestilling (jf. i denne retning dom af 21.9.2010, Sverige m.fl. mod API og Kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 87, og af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 97 og 98).

55 Disse vurderinger drages ikke i tvivl af den omstændighed, at den retslige procedure i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), var en præjudiciel procedure. Kriteriet om en ordnet retspleje og princippet om processuel ligestilling, der har til formål at sikre den processuelle ligevægt mellem parterne i en retssag og således sikre ligheden mellem disse parters rettigheder og forpligtelser, bl.a. med hensyn til de bestemmelser, der regulerer bevisoptagelsen og den kontradiktoriske forhandling for retten (jf. i denne retning dom af 28.7.2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-543/14, EU:C:2016:605, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis), finder således ligeledes anvendelse i præjudicielle procedurer (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, Philip Morris mod Kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, præmis 97).

56 Den omstændighed, at sagsøgeren ikke indtrådte i den præjudicielle procedure i den sag, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), ændrer heller ikke ved disse vurderinger. Hvis oplysningerne i de pågældende ti dokumenter blev udleveret til sagsøgeren, ville det således have givet denne mulighed for at dele dem med tredjemand eller at gøre dem til genstand for en meget omfattende offentlig omtale. I så fald ville de øvrige parter i den pågældende procedure have kunnet gøre disse oplysninger gældende i denne procedure mod Kommissionen.

57 Kommissionen begik følgelig ikke en fejl ved at fastslå, at udbredelsen af de i præmis 50 ovenfor omhandlede ti dokumenter kunne have været til skade for beskyttelsen af retslige procedurer.

58 For det andet gav Kommissionen i den anfægtede afgørelse ligeledes delvist afslag på aktindsigt i ti af sine dokumenter med den begrundelse, at udbredelsen af de overstregede dele af disse dokumenter ville have konsekvenser for parternes stilling og retsforhandlingernes rolige forløb i de verserende retslige procedurer i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237).

59 De pågældende ti dokumenter er notater fra GD »Mobilitet og Transport« af 27. juli 2010, 27. september 2010, 7. september 2012 og 9. april 2013 til Kommissionens Juridiske Tjeneste, til næstformand i Kommissionen, Siim Kallas' kabinet og til RATP, et notat fra Den Juridiske Tjeneste af 11. august 2010 til det nævnte GD, to skrivelser fra Kommissionen af 25. og 28. oktober 2010 til de franske myndigheder, korrespondance fra den nævnte næstformand i Kommissionen af 27. juli 2012 og 5. juni 2013 til RATP samt korrespondance mellem dette generaldirektorat og Kommissionens Juridiske Tjeneste af 24. september 2012.

60 Hvad for det første angår notaterne fra GD »Mobilitet og Transport« af 27. juli 2010, 27. september 2010, 7. september 2012 og 9. april 2013 til Kommissionens Juridiske Tjeneste, til næstformand i Kommissionen, Siim Kallas' kabinet og til RATP, notatet fra Den Juridiske Tjeneste af 11. august 2010 til det nævnte GD, Kommissionens skrivelse 28. oktober 2010 til de franske myndigheder og korrespondancen mellem dette GD og Kommissionens Juridiske Tjeneste af 24. september 2012 skal det fastslås, at de dele af disse dokumenter, som ikke blev udleveret til sagsøgeren, enten vedrører personoplysninger, idet sagsøgeren ikke har bestridt, at disse ikke bør udbredes, såsom underskrifter, eller redegør for Kommissionens, Den Franske Republiks eller RATP's synspunkter hvad angår fortolkningen af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 og overholdelsen af denne bestemmelse ved Den Franske Republiks tildeling af driftsrettigheder til RATP.

61 For så vidt angår oplysningerne om den fortolkning, som Kommissionen anlagde af rækkevidden af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007, og de konsekvenser, den drager heraf, anså den med rette – henset til de grunde, som der er redegjort for i præmis 53 og 54 ovenfor – at udbredelsen heraf kunne medføre udefra kommende pres, om ikke andet så efter offentlighedens opfattelse, på den judicielle virksomhed og skade det rolige forløb af retsforhandlingerne for Domstolen. Udbredelsen kunne give anledning til en offentlig debat om fortolkningen af denne bestemmelse, og en eventuel kritik rettet mod Kommissionen kunne have fået indflydelse på de synspunkter, som denne fremførte i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237). Desuden ville Kommissionen, såfremt den skulle have udleveret disse dokumenter, have været den eneste part i den præjudicielle procedure, som skulle gøre det, hvilket ville have kunnet ændre den nødvendige ligevægt mellem parterne i tvisten for Domstolen, som er fastlagt ved princippet om processuel ligestilling.

62 I øvrigt skal det vedrørende afslaget på aktindsigt i Den Franske Republiks og RATP's fortolkning af rækkevidden af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 i de i præmis 60 ovenfor omhandlede dokumenter bemærkes, at både Den Franske Republik og RATP var parter i proceduren i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237).

63 Udbredelsen af Den Franske Republiks og RATP's fortolkning kunne følgelig udgøre en tilsidesættelse af princippet om processuel ligestilling. Disse parter kunne have anset sig for potentielt tvunget til at tage hensyn til de synspunkter, de havde forelagt for Kommissionen, i deres indlæg for Domstolen i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), mens de øvrige parter i disse sager for Domstolen ville have kunnet forsvare deres interesser uafhængigt af enhver udefra kommende indflydelse.

64 Kommissionen begik følgelig ikke en fejl ved at fastslå, at aktindsigt i de i præmis 60 ovenfor omhandlede ti dokumenter kunne have været til skade for beskyttelsen af retslige procedurer.

65 Hvad for det andet angår andre slettede afsnit i Kommissionens skrivelse af 25. oktober 2010 til de franske myndigheder og i skrivelserne fra Siim Kallas, næstformand i Kommissionen, af 27. juli 2012 og 5. juni 2013 til RATP end de afsnit, som vedrører personoplysninger, må det derimod fastslås, at de ikke direkte vedrører Kommissionens, Den Franske Republiks eller RATP's fortolkning – eller de juridiske konsekvenser heraf – af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007. De slettede afsnit vedrører således ikke direkte de spørgsmål, der var genstand for den præjudicielle procedure i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237). Sletningen af disse afsnit kan således ikke begrundes i henhold til artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.

66 Der må derfor gives sagsøgeren medhold i dette klagepunkt, for så vidt som det vedrører andre slettede afsnit i de i præmis 65 ovenfor omhandlede dokumenter end de afsnit, der vedrører personoplysninger, og den anfægtede afgørelse skal følgelig annulleres, for så vidt som den gav delvist afslag på aktindsigt i disse.

– Aktindsigt i de dokumenter, der hidrører fra Den Franske Republik

67 Hvad angår afslaget på udlevering af de dokumenter, der hidrører fra Den Franske Republik, skal det først bemærkes, at de pågældende dokumenter er en skrivelse fra den franske statssekretær med ansvar for transport af 3. juni 2010 til næstformand i Kommissionen, Siim Kallas, et notat fra de franske myndigheder af 23. december 2010 om anvendelsen af forordning nr. 1370/2007 som svar på en skrivelse fra Kommissionen af 25. oktober 2010, bilag til ovennævnte notat og et notat fra de franske myndigheder af 6. januar 2012 som svar på Kommissionens skrivelse af 28. oktober 2011.

68 Det skal dernæst bemærkes, at en medlemsstat i henhold til artikel 4, stk. 5, i forordning nr. 1049/2001 kun kan modsætte sig, at en institution giver aktindsigt i et dokument, som hidrører fra denne stat, såfremt den baserer og begrunder sin indsigelse på de materielle undtagelser, der er fastsat i denne forordnings artikel 4, stk. 1-3. Under proceduren for vedtagelse af en afgørelse om afslag på aktindsigt skal Kommissionen derfor sikre sig, at der foreligger en sådan begrundelse, og henvise til den i den afgørelse, som den vedtager efter afslutningen af proceduren (jf. i denne retning dom af 18.12.2007, Sverige mod Kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, præmis 99, af 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 62, og af 5.4.2017, Frankrig mod Kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, præmis 41).

69 Det tilkommer ikke den institution, der behandler anmodningen om aktindsigt, at foretage en udtømmende vurdering af den berørte medlemsstats indsigelse og dermed en kontrol, der går ud over en undersøgelse af, om der foreligger en begrundelse, der henviser til undtagelserne i artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001 (dom af 21.6.2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds mod Kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, præmis 63, og af 21.11.2018, Stichting Greenpeace Nederland og PAN Europe mod Kommissionen, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, præmis 44).

70 Institutionens pligt til en omhyggelig undersøgelse skal imidlertid føre til en efterprøvelse af, om medlemsstatens forklaring ved første øjekast forekommer den begrundet (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Frankrig mod Kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, præmis 54, og af 21.11.2018, Stichting Greenpeace Nederland og PAN Europe mod Kommissionen, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, præmis 44). Institutionen skal under hensyntagen til sagens omstændigheder og de gældende bestemmelser afgøre, om de begrundelser, medlemsstaten har anført til støtte for sin indsigelse, umiddelbart kan begrunde et sådant afslag og dermed, om disse begrundelser gør det muligt for den nævnte institution at påtage sig det ansvar, som artikel 8 i forordning nr. 1049/2001 tillægger den. Det drejer sig for institutionen om at undgå vedtagelse af en afgørelse, der efter institutionens opfattelse ikke kan forsvares, eftersom den er ophavsmand til denne og således ansvarlig for dens lovlighed (jf. i denne retning dom af 5.4.2017, Frankrig mod Kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, præmis 46 og 47 og den deri nævnte retspraksis).

71 Kommissionen anførte i den anfægtede afgørelse, at den efter at have hørt de franske myndigheder gengav deres indsigelse mod udbredelse af deres dokumenter med den begrundelse, at udbredelsen ville tilsidesætte artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Den anførte, at de franske myndigheder havde anset de spørgsmål, der var rejst i disse dokumenter, for at være snævert forbundet med de retlige spørgsmål, som var forelagt af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), som verserede for Domstolen. Ifølge Kommissionen anså disse myndigheder bl.a. de pågældende dokumenter for at indeholde deres fortolkning af principperne i artikel 5 og artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007. Den vurderede, at disse argumenter umiddelbart begrundede anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, som de franske myndigheder havde påberåbt sig. Den gav følgelig afslag på aktindsigt i de nævnte dokumenter.

72 Hvad angår de dokumenter, der hidrører fra Den Franske Republik, baserede Kommissionen sin afgørelse på denne medlemsstats påberåbelse af en undtagelse i henhold til artikel 4, stk. 1-3, i forordning nr. 1049/2001. I øvrigt var de begrundelser, som Den Franske Republik havde givet, ved første øjekast egnede til at begrunde afslaget. Henset til sagens omstændigheder, og navnlig de i de pågældende dokumenter omhandlede emner, kunne udbredelsen af Den Franske Republiks synspunkter om fortolkningen af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007 under proceduren for Kommissionen således skade princippet om processuel ligestilling i proceduren for Domstolen i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237). Såfremt de oplysninger, som var indeholdt i de nævnte dokumenter, var blevet offentliggjort af sagsøgeren, havde dette potentielt stillet Den Franske Republik, der var part i den verserende præjudicielle procedure i de nævnte sager, i en klart ugunstig situation i forhold til de

øvrige parter i denne procedure. Hvis de øvrige parter havde fået kendskab til Den Franske Republiks synspunkter på forhånd, ville de have kunnet justere og finpudse deres argumenter, hvilket ville have givet dem en systematisk fordel.

73 Kommissionen kunne således med rette fastslå, at der ved første øjekast var grundlag for Den Franske Republiks forklaringer med hensyn til udbredelsen af de i præmis 67 ovenfor omhandlede dokumenter.

– *Aktindsigt i de dokumenter, der hidrører fra RATP*

74 De dokumenter hidrørende fra RATP, hvori sagsøgeren fik afslag på aktindsigt, er tre skrivelser fra RATP's administrerende direktør, den første af 22. maj 2012 til en generaldirektør i Kommissionen, og bilag hertil, den anden af 21. maj 2012 til formanden for Kommissionen og den tredje af 28. marts 2013 til næstformand i Kommissionen, Siim Kallas. Skrivelserne vedrørte alle Kommissionens fortolkning af rækkevidden af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007. Af de samme grunde som de i præmis 53, 54 og 61 ovenfor anførte kunne udbredelsen af disse medføre udefra kommende pres, om ikke andet så i offentlighedens opfattelse, på den judicielle virksomhed og skade det rolige forløb af retsforhandlingerne for Domstolen samt skade princippet om processuel ligestilling i proceduren for Domstolen i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), og hvori RATP var part.

75 I øvrigt verserede der på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse både et annullationssøgsmål og en sag om foreløbige forholdsregler for Retten (disse sager gav siden anledning til kendelse af 12.7.2018, RATP mod Kommissionen, T-250/18 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:458, og af 12.9.2019, RATP mod Kommissionen, T-250/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:615), hvorved RATP modsatte sig delvis aktindsigt i de i præmis 74 ovenfor omhandlede dokumenter i forbindelse med en begæring om aktindsigt. Såfremt Kommissionen havde udleveret disse dokumenter som følge af begæringen om aktindsigt, ville det have påvirket den ordnede retspleje og den retslige procedures integritet, idet en sådan udbredelse på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ville have været til hinder for, at Rettens præsident effektivt kunne træffe afgørelse om udsættelse af udbredelsen af disse dokumenter, såfremt præsidenten havde truffet en sådan afgørelse. Udbredelsen ville ligeledes have hindret Retten i effektivt at afgøre den verserende tvist vedrørende afgørelsen om delvis udbredelse af de pågældende dokumenter.

76 Kommissionen begik følgelig ikke en fejl ved at fastslå, at udbredelsen af de i præmis 74 ovenfor omhandlede dokumenter kunne have været til skade for beskyttelsen af retslige procedurer.

77 Det følger af det ovenstående, at det første anbringende skal forkastes, undtagen for så vidt det angår andre slettede afsnit end de afsnit, som vedrører personoplysninger, i Kommissionens skrivelse til de franske myndigheder af 25. oktober 2010 og i skrivelserne fra næstformand i Kommissionen, Siim Kallas, af 27. juli 2012 og 5. juni 2013 til RATP.

Det andet anbringende

78 Sagsøgeren er af den opfattelse, at selv hvis det antages, at der var en forbindelse mellem de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237), og de dokumenter, som ikke blev udleveret eller blev delvist udleveret, gør den offentlige interesse, som disse dokumenter udgør for såvel offentlige som private parter, en aktindsigt tilstrækkeligt relevant til, at ethvert afslag på udbredelse bør ophæves. Kommissionen har bestridt, at udbredelsen af de pågældende dokumenter er begrundet i en mere tungtvejende offentlig interesse.

79 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at når en institution anvender en af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, påhviler det denne at afveje den særlige interesse, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, navnlig over for den almene interesse i, at dokumentet

gøres offentligt tilgængeligt, i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed, således som anført i anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, nemlig at give borgerne en bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system (jf. dom af 17.10.2013, Rådet mod Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis). En mere tungtvejende offentlig interesse kan således begrunde udbredelsen af et dokument, hvori der er begæret aktindsigt, til trods for at en af de i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 omhandlede undtagelser finder anvendelse.

80 Det skal dog præciseres, at der ikke kan tages hensyn til den særlige interesse, som kan gøres gældende af en person, der fremsætter begæring om aktindsigt i et dokument, der personligt vedrører denne, som en mere tungtvejende offentlig interesse som omhandlet i bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 (jf. i denne retning dom af 21.10.2010, Umbach mod Kommissionen, T-474/08, ikke trykt i Sml., EU:T:2010:443, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis). Forordning nr. 1049/2001 har således til formål at give offentligheden en ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter og ikke til at fastsætte regler, der skal beskytte den særlige interesse, som den ene eller anden person kunne have i at få adgang til et af disse (dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 43, og af 11.12.2018, Arca Capital Bohemia mod Kommissionen, T-441/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:899, præmis 80).

81 I øvrigt påhviler det den part, der gør gældende, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse, konkret at angive de omstændigheder, der begrunder udbredelsen af de omhandlede dokumenter. Helt generelle betragtninger er ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at en mere tungtvejende offentlig interesse går forud for begrundelserne for at afslå udbredelse af de omhandlede dokumenter (jf. dom af 11.5.2017, Sverige mod Kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

82 Sagsøgeren har med henblik på at godtgøre, at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de pågældende dokumenter, for det første påberåbt sig offentlige og private parters interesse i at få kendskab til Kommissionens fortolkning af rækkevidden af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007. For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at det uden en udbredelse af de begærede dokumenter dels er umuligt at bestemme, hvilket kriterium der er anvendt ved Den Franske Republiks tildeling af kontrakterne til SNCF og RATP i henhold til den nævnte forordning, dels at vide, om dette kriterium gjaldt for sagsøgeren eller en anden aktør eller myndighed. Heraf har sagsøgeren udledt, at alle de berørte parter, som har deltaget i proceduren med tildeling af kontrakter om offentlig trafikbetjening henhørende under denne forordnings artikel 8, stk. 3, litra b), har en legitim offentlig interesse i at få aktindsigt i de pågældende dokumenter. For det tredje har sagsøgeren påberåbt sig en større retssikkerhed med hensyn til anvendelsen af den pågældende forordning og følgelig en reduktion af mulige tvister vedrørende tidspunktet for samme forordnings ikrafttrædelse, såfremt de begærede dokumenter blev udleveret. For det fjerde og sidste vil afslaget på aktindsigt i de nævnte dokumenter ifølge sagsøgeren medføre en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling hvad angår RATP og de øvrige aktører, som har en interesse i at få kendskab til Kommissionens synspunkter.

83 Henset til disse argumenter skal det bemærkes, at sagsøgeren, i henhold til den i præmis 80 ovenfor anførte retspraksis, ikke kan påberåbe sig sin egen interesse med henblik på at godtgøre, at der er en mere tungtvejende offentlig interesse. I øvrigt er Kommissionens fortolkning af en EU-retlig bestemmelse ikke autoritativ, eftersom Domstolen har enekompetence for så vidt angår den endelige fortolkning af EU-retten (jf. i denne retning udtalelse 2/13 af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 246, og 1/17 af 30.4.2019, EU:C:2019:341, præmis 111). Når Kommissionens fortolkning af en EU-retlig bestemmelse er fulgt i en afgørelse truffet af en national myndighed, kan den således gøres til genstand for et præjudicielt spørgsmål, som forelægges Domstolen efter en tvist for de nationale retter vedrørende denne afgørelse. Ligeledes når Kommissionen pålægger en medlemsstat at følge dens fortolkning af en EU-retlig bestemmelse i forbindelse med en traktatbrudsprocedure, kan denne

fortolkning prøves af Domstolen, såfremt medlemsstaten ikke følger denne. Kommissionens fortolkning af en EU-retlig bestemmelse indebærer følgelig ikke nogen retssikkerhed, og det er ikke godtgjort, at den ville begrænse antallet af tvister vedrørende den nævnte bestemmelses rækkevidde. I øvrigt medfører den omstændighed, at Kommissionen ikke har offentliggjort sin fortolkning af rækkevidden af artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1370/2007, som den er gengivet i de omhandlede dokumenter, ikke en ulige behandling, eftersom sagsøgeren ikke er i en situation, der er sammenlignelig med Den Franske Republiks og RATP's situation, som var involveret i en EU-pilotprocedure og var parter i den præjudicielle procedure i de sager, der siden gav anledning til dom af 21. marts 2019, Mobit og Autolinee Toscane (C-350/17 og C-351/17, EU:C:2019:237).

84 I øvrigt kan den interesse, som de berørte parter, der har deltaget i proceduren med tildeling af kontrakter om offentlig trafikbetjening henhørende under artikel 8, stk. 3, litra b), i forordning nr. 1370/2007, har i at få kendskab til Kommissionens fortolkning af denne bestemmelses rækkevidde, ved interesseafvejningen under alle omstændigheders ikke anses for at veje tungere end Kommissionens og Domstolens interesse i at sikre overholdelsen af princippet om processuel ligestilling og en ordnet retspleje.

85 Sagsøgeren har følgelig ikke godtgjort, at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de begærede dokumenter.

86 Endelig bemærkes, for så vidt som sagsøgeren i det andet anbringende har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget uden en tilstrækkelig begrundelse, eftersom der er en klar offentlig interesse, som burde have ophævet afslaget på aktindsigt i dokumenterne, og eftersom Kommissionen ikke på tilstrækkelig vis begrundede sin afgørelse om ikke at anvende denne undtagelse, at begrundelsespligten er en væsentlig formforskrift, som skal adskilles fra klagepunkter, hvorved den anfægtede afgørelses materielle indhold er draget i tvivl (jf. præmis 21 ovenfor). Eftersom sagsøgeren har gjort en utilstrækkelig begrundelse gældende til støtte for sit andet anbringende, må det derfor fastslås, at dette klagepunkt skal forkastes som irrelevant.

87 Henset til rækkevidden af begrundelsespligten, således som der er redegjort for denne i præmis 19-21 ovenfor, må det under alle omstændigheder fastslås, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse gav en tilstrækkelig begrundelse for, at den fandt, at der ikke var en mere tungtvejende offentlig interesse i at udbrede de pågældende dokumenter.

88 I den anfægtede afgørelse anså Kommissionen således den af sagsøgeren påberåbte interesse for at være sagsøgerens egen interesse, som der ikke kunne tages hensyn til, og fandt, at der i den foreliggende sag ikke var en mere tungtvejende offentlig interesse, som gik forud for interessen i at sikre beskyttelsen af retslige procedurer som omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. I øvrigt kunne Kommissionens vurdering i denne henseende anfægtes af sagsøgeren ved Retten – som det fremgår af det andet anbringende – og Retten kan tage stilling til dette spørgsmål, som det fremgår af bedømmelsen i præmis 79-85 ovenfor.

89 Heraf følger, at klagepunktet om en utilstrækkelig begrundelse ligeledes skal forkastes, og det andet anbringende skal følgelig forkastes i sin helhed.

90 Henset til det ovenstående skal der gives delvist medhold i det foreliggende søgsmål, og den anfægtede afgørelse skal følgelig annulleres, for så vidt som den gav delvist afslag på aktindsigt i andre oplysninger end de personoplysninger, som fremgår af Kommissionens skrivelse af 25. oktober 2010 til de franske myndigheder og af skrivelserne fra Siim Kallas, næstformand i Kommissionen, af 27. juli 2012 og 5. juni 2013 til RATP.

Sagsomkostninger

91 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 2, træffer Retten afgørelse om sagsomkostningernes fordeling, hvis der er flere tabende parter.

92 I den foreliggende sag bestemmes, at Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler en femtedel af sagsøgerens omkostninger. Sagsøgeren bærer fire femtedele af sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling):

1) Europa-Kommissionens afgørelse af 7. juni 2018 om delvist eller fuldstændigt afslag på at give Compañía de Tranvías de la Coruña, SA aktindsigt i dokumenter vedrørende Kommissionens udtalelse til Den Franske Republik om, at aftalen om metrolinjer er gyldig indtil 2039, annulleres, for så vidt som der hermed gives delvist afslag på aktindsigt i andre oplysninger end de personoplysninger, som fremgår af Kommissionens skrivelse af 25. oktober 2010 til de franske myndigheder og af skrivelserne fra Siim Kallas, næstformand i Kommissionen, af 27. juli 2012 og 5. juni 2013 til RATP.

2) I øvrigt frifindes Kommissionen.

3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler en femtedel af de af Compañía de Tranvías de la Coruña afholdte omkostninger.

4) Compañía de Tranvías de la Coruña bærer fire femtedele af sine egne omkostninger.

Frimodt Nielsen Kreuschitz Półtorak

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. februar 2020.

Underskrifter