Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen)

den 6 februari 2020*

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Kommissionens handlingar avseende tolkningen av en bestämmelse i unionsrätten – Handlingar som härrör från tredje part – Handlingar som härrör från en medlemsstat – Förordning (EG) nr 1370/2007 – Delvist avslag på ansökan om tillgång – Helt avslag på ansökan om tillgång – Motiveringsskyldighet – Undantag avseende skyddet för rättsliga förfaranden – Övervägande allmänintresse”

I mål T-485/18,

**Compañía de Tranvías de la Coruña, SA**, La Coruña (Spanien), företrätt av advokaten J. Monrabà Bagan,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen**, företrädd av W. Mölls och C. Ehrbar, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 7 juni 2018 att delvis eller helt neka sökanden tillgång till handlingar som har samband med det yttrande som kommissionen översände till Republiken Frankrike rörande giltigheten av avtalet om tunnelbanelinjer fram till år 2039,

meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen),

vid överläggningen sammansatt av ordföranden S. Frimodt Nielsen samt domarna V. Kreuschitz (referent) och N. Półtorak,

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

# Dom

## Bakgrund till tvisten

1 Den 19 december 2017 ansökte sökandebolaget, Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, om att få tillgång till flera handlingar från Europeiska kommissionens generaldirektorat för transport och rörlighet (nedan kallat GD Transport och rörlighet) med tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

2 I ansökan om tillgång hänvisade sökandebolaget till ikraftträdandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 2007, s. 1), samt loi française 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 (den franska lagen nr 2009–1503 av den 8 december 2009 om organisation och reglering av järnvägstransporter och diverse bestämmelser angående transporter) (JORF av den 9 december 2009, s. 21226). Vidare förklarade sökandebolaget att det kände till att kommissionen hade översänt sitt yttrande angående giltigheten av avtalet om tunnelbanelinjer fram till år 2039 till Republiken Frankrike. I samband med detta begärde sökandebolaget att få tillgång till alla befintliga handlingar med anknytning till denna fråga, däribland all intern skriftväxling, och alla handlingar med anknytning till denna fråga som eventuellt utväxlats med Société nationale des chemins de fer français (franska statens järnvägar) (SNCF), Régie autonome des transports parisiens (Storparis lokaltrafik) (RATP) eller företrädare eller ansvariga för den franska regeringen, kommissionens yttranden, mötesprotokoll eller andra handlingar oavsett slag rörande denna fråga.

3 Generaldirektören för GD Transport och rörlighet meddelade sökandebolaget genom skrivelse av den 5 mars 2018 att det fanns 27 handlingar som kunde omfattas av ansökan om tillgång och att han, efter en granskning av handlingarna, hade beslutat med stöd av artikel 4.1 b och 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 att bevilja delvis tillgång till 13 av dessa 27 handlingar och att inte lämna ut 14 andra handlingar. Till sin skrivelse fogade kommissionen en förteckning över dessa 27 handlingar och de handlingar som den hade beviljat delvis tillgång till.

4 Den 19 mars 2018 ingav sökandebolaget en bekräftande ansökan till kommissionen med stöd av artikel 8 i förordning nr 1049/2001, och anmodade kommissionen att ompröva den ståndpunkt som uttrycktes i skrivelsen av den 5 mars 2018. I samband med denna ansökan ifrågasatte sökandebolaget beslutet att helt och delvis vägra lämna ut de aktuella handlingarna i den mån som det motiverades med skyddet för rättsliga förfaranden i enlighet med artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

5 Genom beslut av kommissionens generalsekreterare av den 7 juni 2018, vilket antogs i kommissionens namn med tillämpning av artikel 4 i tillämpningsföreskrifterna för förordning nr 1049/2001 (C(2018) 3780 final), gavs ett svar på den bekräftande ansökan (nedan kallat det angripna beslutet).

6 I det angripna beslutet fastställde kommissionen, med tillämpning av artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, för det första, beslutet att inte lämna ut tio av sina handlingar och fyra handlingar som härrör från Republiken Frankrike, för det andra, fastställde beslutet att ge delvis tillgång till tio av sina handlingar och, för det tredje, vägrade att ge fullständig tillgång till tre handlingar som härrör från RATP avseende vilka ett utlämnande delvis hade tillåtits. Kommissionen motiverade detta beslut med hänvisning till behovet av att skydda pågående rättsliga förfaranden i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), samt, i fråga om de tre sistnämnda handlingarna, beslutet av den 12 juli 2018, RATP/kommissionen, (T-250/18 R, ej publicerat, EU:T:2018:458), och beslutet av den

12 september 2019, RATP/kommissionen (T-250/18, ej publicerat, EU:T:2019:615). Den ansåg i huvudsak att innehållet i de avsnitt i nämnda handlingar som inte lämnades ut hade ett nära samband med de rättsfrågor som togs upp i de aktuella rättsliga förfarandena. Vidare prövade kommissionen huruvida det var möjligt att ge delvis tillgång till de begärda handlingarna eller huruvida det kunde föreligga ett övervägande allmänintresse av att lämna ut dessa, och den avslutade denna prövning genom att fastställa sitt beslut att delvis eller helt vägra ge tillgång till de aktuella handlingarna.

## Förfarandet och parternas yrkanden

7 Sökandebolaget har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 9 augusti 2018.

8 Sökandebolaget har formellt yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

9 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandebolaget att ersätta rättegångskostnaderna.

10 Med tillämpning av artikel 91 c i tribunalens rättegångsregler begärde tribunalen, genom beslut av den 3 maj 2019, att kommissionen skulle förete samtliga handlingar som den i det angripna beslutet delvis eller helt hade vägrat att ge tillgång till. Kommissionen företedde dessa handlingar inom de utsatta tidsfristerna.

11 Som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna anmodade dessutom tribunalen parterna att inge vissa handlingar och den ställde skriftliga frågor till parterna. Parterna inkom med dessa handlingar och besvarade frågorna inom de utsatta tidsfristerna.

12 Ingen av parterna ingav en begäran om att få yttra sig vid en muntlig förhandling enligt artikel 106 i rättegångsreglerna. Tribunalen (tredje avdelningen) beslutade enligt artikel 106.3 i rättegångsreglerna att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet.

## Rättslig bedömning

### *Inledande synpunkter*

13 I slutet av redogörelsen för varje grund har sökandebolaget även yrkat att tribunalen ska ålägga kommissionen att till bolaget översända de handlingar som det helt eller delvis nekades tillgång till i det angripna beslutet.

14 Dessa yrkanden ska avvisas. Det framgår nämligen av fast rättspraxis att tribunalen, vid den granskning av lagenligheten som föreskrivs i artikel 263 FEUF, inte kan rikta ett föreläggande till institutionerna eller träda i deras ställe. Denna begränsning av prövningen av rättsakters lagenlighet gäller alla de tvisteområden där tribunalen är behörig (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 3 juni 2010, Z/kommissionen, T-173/09, ej publicerat, EU:T:2010:221, punkt 29 och där angiven rättspraxis, och dom av den 9 oktober 2018, Pint/kommissionen, T-634/17, ej publicerad, EU:T:2018:662, punkt 19).

***Den första grunden***

*Omfattningen av den första grunden*

15 Sökandebolaget anser att beslutet att inte bevilja tillgång till de handlingar som bolaget hade begärt i förevarande fall inte kunde motiveras med stöd av artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Enligt sökandebolaget var det huvudsakliga syftet med ansökan om tillgång att fastställa den tidpunkt då fristen börjar löpa, vilken tillämpades av kommissionen i fråga om de avtal om allmän trafik som tilldelades i enlighet med unionslagstiftning och nationell lagstiftning när dessa omfattades av det undantag som föreskrivs i artikel 8.3 b i förordning nr 1370/2007. Sökandebolaget anser att ingen av de tolkningsfrågor som ställdes i de mål som senare gav upphov till domen av 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), uttryckligen krävde att domstolen skulle tolka eller fastställa den tidpunkt då fristen börjar löpa i fråga om de avtal om allmän trafik som tilldelats i enlighet med unionslagstiftning och nationell lagstiftning och som omfattas av nämnda undantag. Sökandebolaget har inte funnit något direkt samband mellan dessa mål och den information som bolaget ursprungligen hade begärt, vilket krävs för att tillämpa artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Kommissionen underlät dessutom att konkret och individuellt undersöka innehållet i de handlingar som det begärdes tillgång till.

16 Sökandebolaget har därav dragit slutsatsen att det angripna beslutet inte innehåller en tillräcklig motivering för att knyta ansökan om tillgång till de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), och motivera tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Sökandebolaget anser särskilt att det, vid den tolkning som ska tillämpas för att få klarhet i huruvida en institution har gett en lämplig förklaring till sitt beslut, krävs att risken för att undergräva ett rättsligt förfarande rimligen kan förutses, och inte är rent hypotetisk. För det syftet ska slutsatserna stödjas av närmare uppgifter, med hänsyn till rapportens konkreta innehåll, som gör det möjligt att förstå varför ett utlämnande av rapporten skulle kunna allvarligt undergräva beslutsförfarandet. Dessutom bör motiveringen av en rättsakt inte vara allmän och abstrakt. Enligt sökandebolaget innehåller det angripna beslutet inte något detaljerat resonemang som motiverar beslutet att delvis eller helt neka tillgång till de begärda handlingarna.

17 Kommissionen anser i huvudsak att beslutet att inte lämna ut hela eller delar av de aktuella handlingarna var motiverat av att det förelåg ett tillräckligt samband mellan dessa handlingar och de rättsfrågor som togs upp vid domstolen i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), och att det angripna beslutet var vederbörligen motiverat.

18 Tribunalen påpekar inledningsvis att även om den första grunden i ansökan formellt sett avser ett ”åsidosättande av väsentliga formföreskrifter”, rör vissa argument som har anförts till stöd för denna grund motiveringsskyldigheten och andra rör frågan huruvida motiveringen är välgrundad.

19 Motiveringsskyldigheten är en allmän princip i unionsrätten, vilken har kommit till uttryck i artikel 296 andra stycket FEUF och i artikel 41.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt vilken alla rättsakter som antas av unionsinstitutionerna måste vara motiverade. Denna skyldighet innebär att unionsinstitutionerna klart och tydligt ska visa hur den som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden för att göra gällande sina rättigheter och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (dom av den 2 april 1998, kommissionen/Sytraval och Brink’s France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punkt 63, och dom av den 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 53; se, även, dom av den 5 december 2013, kommissionen/Edison, C-446/11 P, ej publicerad, EU:C:2013:798, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

20 I samband med tillämpningen av bestämmelserna i förordning nr 1049/2001 har det således slagits fast att skyldigheten för en institution att motivera sitt beslut att inte lämna ut en handling har till syfte att ge den som berörs av ett sådant beslut tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om beslutet är välgrundat, eller om det eventuellt är behäftat med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas, och att göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva beslutets lagenlighet. Omfattningen av denna skyldighet beror på den aktuella rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket den antagits (se dom av den 25 april 2007, WWF European Policy Programme/rådet, T-264/04, EU:T:2007:114, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

21 Med hänsyn till sitt innehåll och sin funktion i unionens rättsordning har motiveringsskyldigheten betecknats som en väsentlig formföreskrift som kan, eller till och med ska, prövas ex officio av domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2009, VIP Car Solutions/parlamentet, T-89/07, EU:T:2009:163, punkt 65 och där angiven rättspraxis) och som ska särskiljas från frågan huruvida motiveringen är välgrundad, vilken ska hänföras till frågan huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende (dom av den 5 december 2013, kommissionen/Edison, C-446/11 P, ej publicerad, EU:C:2013:798, punkt 20; se, även, dom av den 17 september 2015, Total/kommissionen, C-597/13 P, EU:C:2015:613, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

22 I förevarande mål ska tribunalen följaktligen bedöma dels de argument som har anförts till stöd för anmärkningen att motiveringsskyldigheten åsidosattes, dels de argument som har anförts till stöd för anmärkningen att artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 åsidosattes.

*Anmärkningen att motiveringsskyldigheten åsidosattes*

23 Vad beträffar de 20 handlingar som härrör från kommissionen, framgår det av det angripna beslutet att det delvis eller helt nekades tillgång till dessa. Kommissionen motiverade sitt ställningstagande i beslutet genom att ange att handlingarna avsåg frågan huruvida den franska lagstiftningen var förenlig med förordning nr 1370/2007 och omfattade skriftväxlingar mellan kommissionen, RATP och de franska myndigheterna samt skriftväxlingar mellan kommissionens olika avdelningar, däribland rättstjänsten. Vidare angav kommissionen att en av de tolkningsfrågor som Högsta förvaltningsdomstolen i Italien hade ställt till EU-domstolen i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), avsåg tolkningen av bestämmelserna i denna förordning, vilken var aktuell vid bedömningarna av den franska lagstiftningen. Den drog därav slutsatsen att den information som fanns i de begärda handlingarna hade ett direkt samband med de tolkningsfrågor som Högsta förvaltningsdomstolen i Italien hade ställt och som kunde komma att bedömas av EU-domstolen. Enligt kommissionen skulle ett utlämnande av de fullständiga versionerna av de begärda handlingarna följaktligen påverka skyddet för dessa pågående rättsliga förfaranden i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237). Kommissionen angav även i beslutet att ett utlämnande av de begärda handlingarna skulle allvarligt påverka dess ställning och ställningen för de franska myndigheterna och RATP i nämnda mål, vilka var anhängiga, eftersom dessa handlingar innehöll interna överväganden och argument som skulle kunna användas för att missgynna parterna i de pågående förfarandena.

24 Vad beträffar de fyra handlingar som härrör från de franska myndigheterna, fann kommissionen i det angripna beslutet att dessa myndigheter hade angett lämpliga skäl för att neka tillgång till dessa med stöd av artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Den angav att dessa myndigheter hade gjort bedömningen att de begärda handlingarna hade ett nära samband med de rättsfrågor som Högsta förvaltningsdomstolen i Italien hade tagit upp i de pågående rättsliga förfarandena i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), och att dessa argument vid första anblicken motiverade tillämpningen av nämnda bestämmelse. Kommissionen beslutade följaktligen att inte lämna ut handlingarna med stöd av denna bestämmelse.

25 Vad beträffar de tre handlingarna från RATP, angav kommissionen i det angripna beslutet att beslutet att delvis lämna ut dessa handlingar, vilket fattades som svar på en annan ansökan om tillgång, hade bestritts av RATP vid unionsdomstolarna (se de mål som senare gav upphov till beslutet av den 12 juli 2018, RATP/kommissionen (T-250/18 R, ej publicerat, EU:T:2018:458), och beslutet av den 12 september 2019, RATP/kommissionen (T-250/18, ej publicerat, EU:T:2019:615)). Detta medförde att kommissionen inte kunde ge tillgång till dessa handlingar enligt artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, inte bara på grund av de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), vilka var anhängiga, utan även på grund av det mål som gav upphov till beslutet av den 12 september 2019, RATP/kommissionen (T-250/18, ej publicerat, EU:T:2019:615), vilket var anhängigt.

26 Slutligen nekade kommissionen delvis tillgång till de begärda handlingarna av det skälet att det inte fanns någon möjlighet att bevilja en sådan tillgång utan att skada de aktuella intressena. Den ansåg även att det inte förelåg något övervägande allmänintresse av att lämna ut dessa handlingar. Kommissionen fann särskilt att även om det kunde föreligga ett visst allmänintresse som låg till grund för frågorna rörande tolkningen av artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007, fanns det inte någon anledning att beakta sökandens särskilda intresse i samband med en ansökan om tillgång enligt förordning nr 1049/2001. Kommissionen drog följaktligen slutsatsen att det i förevarande fall inte förelåg något övervägande allmänintresse som kunde väga tyngre än intresset av att skydda pågående rättsliga förfaranden, vilket avses i artikel 4.2 andra strecksatsen i sistnämnda förordning.

27 Mot bakgrund av det ovan anförda ska det konstateras att kommissionen gav sökandebolaget tillräckliga upplysningar för att bolaget skulle kunna bedöma om beslutet var välgrundat eller om det var behäftat med ett fel som gjorde att dess giltighet kunde ifrågasättas. På grundval av dessa skäl kunde dessutom sökandebolaget, i förevarande mål, bestrida både kommissionens bedömning att det fanns ett direkt samband mellan de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), och de uppgifter som sökandebolaget begärde, och kommissionens bedömning att det övervägande allmänintresset hade beaktats i vederbörlig ordning i detta fall.

28 Motiveringen i det angripna beslutet gör det även möjligt för tribunalen att utföra sin prövning av beslutets lagenlighet.

29 Anmärkningen att motiveringsskyldigheten åsidosattes kan följaktligen inte godtas.

*Anmärkningen att artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 åsidosattes*

*– Rätten till tillgång till handlingar i allmänhet*

30 Syftet med förordning nr 1049/2001 är, såsom anges i skäl 4 och i artikel 1 i förordningen, att ge allmänheten en rätt till största möjliga tillgång till institutionernas handlingar. Denna rätt är dock föremål för vissa begränsningar som grundar sig på hänsyn till allmänna eller enskilda intressen. I artikel 4 i förordningen föreskrivs således regler om undantag som tillåter att institutionerna vägrar att ge tillgång till en handling om ett utlämnande av handlingen skulle undergräva ett av de intressen som skyddas i denna artikel.

31 Eftersom dessa undantag utgör en avvikelse från principen att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar ska de tolkas och tillämpas restriktivt (se dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 30 och där angiven rättspraxis, och dom av den 15 september 2016, Philip Morris/kommissionen, T-18/15, ej publicerad, EU:T:2016:487, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

32 Enbart det förhållandet att en handling avser ett intresse som skyddas av ett i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 föreskrivet undantag från rätten till tillgång är inte heller tillräckligt för att motivera att nämnda undantag tillämpas (dom av den 3 juli 2014, rådet/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 51, och dom av den 15 september 2016, Philip Morris/kommissionen, T-18/15, ej publicerad, EU:T:2016:487, punkt 34).

33 När en institution beslutar att avslå en ansökan om att en handling ska lämnas ut är den nämligen i princip skyldig att förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas av det undantag enligt artikel 4 i förordning nr 1049/2001 som institutionen hänvisar till. Risken för att detta intresse skadas måste vidare rimligen kunna förutses och inte vara rent hypotetisk (se dom av den 3 juli 2014, rådet/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 52 och där angiven rättspraxis, och dom av den 15 september 2016, Philip Morris/kommissionen, T-18/15, ej publicerad, EU:T:2016:487, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

34 När en institution å andra sidan tillämpar ett av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, är den skyldig att göra en avvägning mellan det särskilda intresse som skyddas av att en viss handling inte lämnas ut och, bland annat, allmänintresset av att handlingen görs tillgänglig, med hänsyn till de fördelar som, i enlighet med vad som anges i skäl 2 i förordning nr 1049/2001, följer av en ökad öppenhet. Dessa fördelar är att medborgarna ges bättre möjligheter att delta i beslutsfattandet, att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och att den blir effektivare och får ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system (se dom av den 15 september 2016, Philip Morris/kommissionen, T-18/15, ej publicerad, EU:T:2016:487, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

35 Vidare följer det av domstolens praxis att dömande verksamhet och förvaltningsverksamhet inte ställer krav på samma omfattande rätt till tillgång till handlingar som en unionsinstitutions lagstiftningsverksamhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkt 60, och dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 77).

36 Slutligen ska frågan huruvida det finns fog för att tillämpa ett av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 bedömas med hänsyn till de faktiska omständigheter som förelåg vid tidpunkten för antagandet av beslutet att neka tillgång till handlingarna på grundval av detta undantag. Lagenligheten av en unionsrättsakt ska nämligen bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som förelåg den dag då rättsakten antogs (se dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

*– Artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001*

37 Enligt artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 ska institutionerna neka tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för rättsliga förfaranden, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

38 Skyddet för rättsliga förfaranden förutsätter särskilt att såväl iakttagandet av principen om parternas likställdhet i processen som en god rättskipning och det rättsliga förfarandets integritet säkerställs.

39 Vad beträffar iakttagandet av principen om parternas likställdhet i processen ska det noteras att om innehållet i de handlingar vari anges en institutions ståndpunkt i en tvist blev föremål för offentlig debatt, skulle den kritik som riktades mot dessa riskera att otillbörligen påverka den ståndpunkt som institutionen försvarar inför de aktuella domstolarna. En annan parts tillgång till handlingar som avser en institutions ståndpunkt i ett pågående rättsligt förfarande skulle dessutom kunna snedvrida den absolut nödvändiga balansen mellan parterna i ett mål – en balans som utgör grund för principen om parternas likställdhet i processen – eftersom endast den institution som berörs av en ansökan om

tillgång till handlingar, och inte samtliga parter i förfarandet, skulle omfattas av skyldigheten att lämna ut sådana. Det är dock nödvändigt att iaktta principen om parternas likställdhet i processen, eftersom den är en naturlig följd av själva begreppet rättvis rättegång (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkterna 86 och 87 och där angiven rättspraxis, och dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 132).

40 Vad beträffar en god rättskipning och det rättsliga förfarandets integritet, ska det erinras om att uteslutandet av dömande verksamhet från tillämpningsområdet för rätten till tillgång till handlingar motiveras av kravet att meningsutbytet mellan parterna och den berörda domstolens överläggningar i det aktuella målet garanteras äga rum ostört under hela domstolsförfarandet, utan yttre påverkan på den dömande verksamheten. Om de handlingar i vilka anges den ståndpunkt som en institution försvarar i ett pågående rättsligt förfarande lämnades ut skulle det emellertid vara möjligt att, om så endast enligt allmänhetens uppfattning, utöva yttre påverkan på den dömande verksamheten och hota det ostörda meningsutbytet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkterna 92, 93 och 130).

41 Enligt artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 utgör allmänintresset hinder för att lämna ut innehållet i handlingar som upprättats enbart för ett särskilt rättsligt förfarande. Dessa handlingar innefattar inlagor eller andra handlingar som ingetts under ett rättsligt förfarande, interna handlingar som rör handläggningen av ett pågående ärende, och meddelanden avseende ärendet mellan det berörda generaldirektoratet och rättstjänsten eller en advokatbyrå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Philip Morris/kommissionen, T-18/15, ej publicerad, EU:T:2016:487, punkterna 51 och 52 och där angiven rättspraxis).

42 Artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 utgör även hinder för att lämna ut handlingar som inte har upprättats enbart med avseende på en särskild tvist, men vilkas utlämnande inom ramen för en särskild tvist kan undergräva principen om parternas likställdhet i processen. För att detta undantag ska kunna tillämpas krävs emellertid att de begärda handlingarna har en relevant koppling till antingen ett rättsligt förfarande som är anhängigt vid unionsdomstolen vid den tidpunkt när beslutet om att neka tillgång till handlingarna fattas och med avseende på vilket den berörda institutionen har åberopat undantaget, eller till ett förfarande som pågår vid nationell domstol, på villkor att det under förfarandet ställs en fråga som rör tolkningen eller giltigheten av en unionsrättsakt och det därför med hänsyn till sammanhanget i målet är särskilt sannolikt att en begäran om förhandsavgörande kommer att hänskjutas. I dessa båda fall kan det berörda rättsliga förfarandets integritet och principen om parternas likställdhet i processen allvarligt skadas även om handlingarna i fråga inte har upprättats inom ramen för ett särskilt rättsligt förfarande, om en part har privilegierad tillgång till den andra partens interna information, vilken har en nära koppling till de juridiska aspekterna i en pågående eller potentiell, men nära förestående tvist (dom av den 15 september 2016, Philip Morris/kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, punkterna 88–90, och dom av den 15 september 2016, Philip Morris/kommissionen, T-18/15, ej publicerad, EU:T:2016:487, punkterna 64 och 65).

43 Tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001 utgör slutligen hinder mot att lämna ut handlingar endast så länge det kvarstår en risk för att ett rättsligt förfarande ska undergrävas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkterna 130–135) och är således begränsad i tiden.

*– Det angripna beslutets räckvidd*

44 I det angripna beslutet nekade kommissionen helt eller delvis tillgång till 27 begärda handlingar på grund av att ett utlämnande av dessa handlingar skulle påverka det pågående rättsliga förfarandet i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), och, vad beträffar de handlingar som härrör från RATP, det pågående rättsliga förfarandet i de mål som senare gav upphov till beslutet av den 12 juli 2018, RATP/kommissionen (T-250/18 R, ej publicerat, EU:T:2018:458), och beslutet av den 12 september 2019, RATP/kommissionen (T-250/18, ej publicerat, EU:T:2019:615). Kommissionen fann i huvudsak att alla de handlingar till vilka tillgång helt eller delvis nekades omfattades av undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, eftersom de hade anknytning till tolkningen av artikel 8 i förordning nr 1370/2007, som var i fråga i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), vilka var anhängiga vid EU-domstolen.

45 Sökandebolaget har bestritt denna bedömning. Det anser i huvudsak att det inte finns något direkt samband mellan de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), och de begärda uppgifterna, vilket gör att ett utlämnande av dessa uppgifter inte skulle kunna påverka det pågående rättsliga förfarandet i nämnda mål. Sökandebolaget har bland annat hävdat att frågan om vilken tidpunkt fristen börjar löpa för de avtal om allmän trafik som tilldelats i enlighet med undantaget i artikel 8.3 b i förordning nr 1370/2007 inte hade någon direkt koppling till de tolkningsfrågor som den italienska domstolen hade ställt i de nämnda målen.

46 Den fjärde tolkningsfrågan som den italienska domstolen ställde till EU-domstolen i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), har emellertid följande lydelse:

”Om ett avtal som tilldelats genom direkt tilldelning har en ursprunglig löptid med ett slutdatum efter den 3 december 2039 [den tidsfrist som börjar löpa vid datumet för ikraftträdandet av förordning nr 1370/2007], innebär detta att tilldelningen strider mot de principer som följer av artikel 5 jämförd med artikel 8.3 i nämnda förordning, eller ska detta fel anses ha läkts automatiskt i alla rättsliga hänseenden genom den underförstådda avkortningen ’enligt lag’ (artikel 8.3) till en 30-årig löptid?”

47 Den italienska domstolen har således bett EU-domstolen att klargöra de rättsliga konsekvenserna av tilldelningen av ett avtal som avses i artikel 5 jämförd med artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007 för en löptid som överstiger 30 år med slutdatum den 3 december 2039. Genom att ställa denna fråga, har den italienska domstolen utgått från antagandet att den 30-åriga löptid som avses i artikel 8.3 i förordningen börjar löpa vid datumet för ikraftträdandet av denna förordning. Detta antagande är emellertid inte bindande för EU-domstolen. Detta gäller även för förslaget till avgörande av generaladvokaten Saugmandsgaard Øe i de förenade målen Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2018:869), vilket föredrogs efter det angripna beslutet och som därför inte ska beaktas i förevarande fall, såsom framgår av punkt 36 ovan.

48 Sökandebolaget saknar följaktligen fog för att hävda att frågan om vid vilken tidpunkt fristen börjar löpa för de avtal om allmän trafik som tilldelats i enlighet med undantaget i artikel 8.3 b i förordning nr 1370/2007 inte hade någon direkt koppling till de tolkningsfrågor som den italienska domstolen hade ställt i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237).

*– Tillgång till de handlingar som härrör från kommissionen*

49 För det första nekade kommissionen, i det angripna beslutet, fullständig tillgång till tio av sina handlingar på grund av att ett utlämnande av dessa skulle påverka parternas ställning och det ostörda meningsutbytet i de pågående rättsliga förfarandena i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237).

50 De tio handlingarna i fråga omfattar en intern promemoria från GD Transport och rörlighet av den 24 november 2014, tre promemorior från nämnda GD av den 15 juli 2011, den 6 februari 2012 och den 28 oktober 2014 som skickades till kommissionens rättstjänst, tre promemorior från detta GD av den 30 april 2012, den 25 maj 2012 och den 9 april 2014 som skickades till kansliet för kommissionens vice ordförande Siim Kallas, samt tre promemorior från kommissionens rättstjänst av den 25 juli 2011, den 24 april 2012 och den 1 december 2014 som skickades till GD Transport och rörlighet.

51 De promemorior som rättstjänsten skickade till GD Transport och rörlighet och de promemorior som detta GD skickade till kommissionens rättstjänst, vilka avses i punkt 50 ovan, rör enbart frågan om tolkningen och tillämpningen av undantaget i artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007 på RATP:s avtal efter antagandet av lagen om organisation och reglering av järnvägstransporter och diverse bestämmelser angående transporter. Vad beträffar de promemorior som detta GD skickade till kansliet för kommissionens vice ordförande Siim Kallas, vilka avses i punkt 50 ovan, rör dessa handlingar vilka åtgärder som skulle vidtas med anledning av kommissionens tolkning av förordningen, i likhet med den interna promemorian från GD Transport och rörlighet av den 24 november 2014.

52 De tio aktuella handlingarna är interna kommissionshandlingar som avser tolkningen av artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007 och de rättsliga konsekvenserna av denna tolkning. Utlämnandet av dessa handlingar till sökandebolaget medan de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), var anhängiga vid EU-domstolen, kunde påverka såväl en god rättskipning och det rättsliga förfarandets integritet som principen om parternas likställdhet i processen i förhållandet mellan kommissionen och de övriga parterna i dessa mål.

53 Om de tio aktuella handlingarna hade lämnats ut till sökandebolaget vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet skulle det ha varit möjligt att, om så endast enligt allmänhetens uppfattning, utöva yttre påverkan på den dömande verksamheten och hota det ostörda meningsutbytet vid EU-domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 93).

54 Utlämnandet av de tio aktuella handlingarna kunde vidare ha lett till en offentlig debatt om tolkningen av artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007. I en sådan situation skulle den eventuella kritik som riktades mot kommissionen ha kunnat påverka den ståndpunkt som den försvarade i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), och följaktligen undergräva principen om parternas likställdhet i processen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 86). Om kommissionen hade varit tvungen att lämna ut dessa interna handlingar, skulle den ha varit den enda parten i förfarandet för förhandsavgörande i nämnda mål som var tvungen att göra det och den kunde ha ansett sig vara potentiellt tvungen att ta hänsyn till interna ställningstaganden av kommissionens avdelningar i sina yttranden till EU-domstolen, medan de andra parterna skulle ha kunnat försvara sina intressen utan någon yttre påverkan, vilket skulle ha kunnat snedvrida den absolut nödvändiga balansen mellan parterna vid domstolen som fastställts genom principen om parternas likställdhet i processen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2010, Sverige m.fl./API och kommissionen, C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 87, och dom av den 15 september 2016, Philip Morris/kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, punkterna 97 och 98).

55 Den omständigheten att det pågående rättsliga förfarandet som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), var ett förfarande för förhandsavgörande påverkar inte denna bedömning. Kriteriet om god rättskipning och principen om parternas likställdhet i processen, vilken syftar till att säkerställa den processuella jämvikten mellan parterna i ett rättsligt förfarande, genom att säkerställa dessa parters lika rättigheter och skyldigheter avseende, bland annat, det regelverk som styr bevisupptagningen och det kontradiktoriska förfarandet vid domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-543/14, EU:C:2016:605, punkt 41 och där angiven rättspraxis), är tillämpliga även på förfaranden för förhandsavgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Philip Morris/kommissionen, T-796/14, EU:T:2016:483, punkt 97).

56 Den omständigheten att sökandebolaget inte intervenerade i förfarandet för förhandsavgörande i det mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), påverkar inte heller denna bedömning. Ett utlämnande av de uppgifter som finns i de tio aktuella handlingarna till sökandebolaget skulle nämligen ha gjort det möjligt för bolaget att dela dessa med tredje part eller att ge dem mycket stor publicitet. I ett sådant fall skulle de övriga parterna i förfarandet ha kunnat åberopa dessa uppgifter inom ramen för detta förfarande mot kommissionen.

57 Kommissionen gjorde följaktligen inte en oriktig bedömning när den fann att ett utlämnande av de tio handlingar som avses i punkt 50 ovan skulle ha kunnat undergräva skyddet för rättsliga förfaranden.

58 För det andra nekade kommissionen, i det angripna beslutet, även delvis tillgång till tio av sina handlingar på grund av att ett utlämnande av de maskerade partierna i dessa handlingar skulle påverka parternas ställning och det ostörda meningsutbytet i de pågående rättsliga förfarandena i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237).

59 De tio aktuella handlingarna är promemoriorna från GD Transport och rörlighet av den 27 juli 2010, den 27 september 2010, den 7 september 2012 och den 9 april 2013 som skickades till kommissionens rättstjänst, till kansliet för kommissionens vice ordförande Siim Kallas och till RATP, en promemoria från rättstjänsten av den 11 augusti 2010 som skickades till detta GD, två skrivelser från kommissionen av den 25 och den 28 oktober 2010 som skickades till de franska myndigheterna, kommissionens vice ordförandes skriftväxling med RATP av den 27 juli 2012 och den 5 juni 2013 samt skriftväxlingen mellan detta GD och kommissionens rättstjänst av den 24 september 2012.

60 Vad, för det första, beträffar promemoriorna från GD Transport och rörlighet av den 27 juli 2010, den 27 september 2010, den 7 september 2012 och den 9 april 2013 som skickades till kommissionens rättstjänst, till kansliet för kommissionens vice ordförande Siim Kallas och till RATP, rättstjänstens promemoria av den 11 augusti 2010 som skickades till nämnda GD, kommissionens skrivelse av den 28 oktober 2010 som skickades till de franska myndigheterna och skriftväxlingen mellan detta GD och kommissionens rättstjänst av den 24 september 2012, ska det konstateras att de delar av dessa handlingar som inte lämnades ut till sökandebolaget antingen avser personuppgifter, med avseende på vilka sökandebolaget inte har bestritt att de inte ska lämnas ut, såsom underskrifter, eller anger kommissionens, Republiken Frankrikes eller RATP:s ståndpunkt vad beträffar tolkningen av artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007 och iakttagandet av denna bestämmelse när Republiken Frankrike beviljade RATP rätt att bedriva trafik.

61 Vad gäller de uppgifter som avser kommissionens tolkning av räckvidden av artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007 och de slutsatser som den har dragit därav, gjorde kommissionen med hänsyn till de skäl som angetts i punkterna 53 och 54 ovan en riktig bedömning när den fann att ett utlämnande av dessa uppgifter kunde, om så endast enligt allmänhetens uppfattning, utöva yttre påverkan på den dömande verksamheten och hota det ostörda meningsutbytet vid EU-domstolen. Detta utlämnande

kunde ha lett till en offentlig debatt om tolkningen av nämnda bestämmelse och den eventuella kritik som riktades mot kommissionen skulle ha kunnat påverka den ståndpunkt som den försvarade i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237). Om kommissionen vidare hade varit tvungen att lämna ut dessa handlingar, skulle den ha varit den enda parten i förfarandet för förhandsavgörande som var tvungen att göra det, vilket skulle ha kunnat snedvrida den absolut nödvändiga balansen mellan parterna vid domstolen som fastställts genom principen om parternas likställdhet i processen.

62 Vad vidare beträffar beslutet att inte lämna ut den tolkning av räckvidden av artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007 som Republiken Frankrike eller RATP hade gjort i de handlingar som avses i punkt 60 ovan, ska det noteras att både Republiken Frankrike och RATP var parter i förfarandet i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237).

63 Ett utlämnande av den tolkning som Republiken Frankrike och RATP hade gjort kunde följaktligen strida mot principen om parternas likställdhet i processen. Dessa parter kunde ha ansett sig vara potentiellt tvungna att ta hänsyn till sina ställningstaganden vid kommissionen när de intervenerade vid domstolen i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), medan de andra parterna i dessa mål vid domstolen skulle ha kunnat försvara sina intressen utan någon yttre påverkan.

64 Kommissionen gjorde följaktligen inte en oriktig bedömning när den fann att ett utlämnande av de handlingar som avses i punkt 60 ovan skulle ha kunnat undergräva skyddet för rättsliga förfaranden.

65 Vad däremot, för det andra, beträffar andra strukna avsnitt i kommissionens skrivelse av den 25 oktober 2010 till de franska myndigheterna och i skrivelserna från kommissionens vice ordförande Siim Kallas av den 27 juli 2012 och den 5 juni 2013 till RATP, än de avsnitt som avser personuppgifter, ska det konstateras att de inte direkt avser tolkningen eller de rättsliga konsekvenserna av kommissionens, Republiken Frankrikes eller RATP:s tolkning av artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007. Dessa strukna avsnitt avser således inte direkt de frågor som var föremål för förfarandet för förhandsavgörande i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237). Dessa strykningar kan följaktligen inte motiveras av tillämpningen av artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

66 Den aktuella anmärkningen ska därför godtas såvitt den avser andra strukna avsnitt i de handlingar som avses i punkt 65 ovan än de avsnitt som avser personuppgifter, och det angripna beslutet ska följaktligen ogiltigförklaras i den del det däri delvis nekades tillgång till dessa.

*– Tillgång till de handlingar som härrör från Republiken Frankrike*

67 Vad beträffar beslutet att inte lämna ut de handlingar som härrör från Republiken Frankrike, ska det först påpekas att de aktuella handlingarna består i en skrivelse från franska statssekreteraren med ansvar för transportfrågor av den 3 juni 2010 som skickades till kommissionens vice ordförande Siim Kallas, en promemoria från de franska myndigheterna av den 23 december 2010 avseende tillämpningen av förordning nr 1370/2007 som svar på en skrivelse från kommissionen av den 25 oktober 2010, bilagor till ovannämnda promemoria och en promemoria från de franska myndigheterna av den 6 januari 2012 som svar på kommissionens skrivelse av den 28 oktober 2011.

68 Vidare ska det erinras om att en medlemsstat enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 får motsätta sig att en institution lämnar ut en handling som härrör från denna medlemsstat endast om den grundar och motiverar sin invändning på de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i nämnda förordning. Följaktligen är institutionen, i det förfarande i vilket ett beslut att neka tillgång till

handlingar antas, skyldig att försäkra sig om att det finns en sådan motivering och att hänvisa till denna i det beslut som antas i slutet av förfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 99, dom av den 21 juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punkt 62, och dom av den 5 april 2017, Frankrike/kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, punkt 41).

69 Det åligger inte den institution till vilken en ansökan om tillgång till en handling lämnats in, att göra en fullständig prövning av skälen till den berörda medlemsstatens invändning genom att göra en kontroll som går utöver att endast kontrollera om det föreligger en motivering med hänvisning till undantagen i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 (dom av den 21 juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/kommissionen, C-135/11 P, EU:C:2012:376, punkt 63, och dom av den 21 november 2018, Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe/kommissionen, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, punkt 44).

70 Institutionens skyldighet att göra en omsorgsfull prövning innebär dock att den ska undersöka huruvida de förklaringar som medlemsstaten har gett för att motsätta sig utlämnandet av dess handlingar vid första påseende förefaller grundade (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, Frankrike/kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, punkt 54, och dom av den 21 november 2018, Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe/kommissionen, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, punkt 44). Institutionens prövning ska bestå i att mot bakgrund av omständigheterna i ärendet och tillämpliga rättsregler avgöra huruvida den motivering som medlemsstaten har anfört till stöd för sin invändning vid första påseende kan utgöra grund för en sådan vägran och, följaktligen, om det därigenom är möjligt för institutionen att ikläda sig det ansvar som den ges enligt artikel 8 i förordning nr 1049/2001. Det är fråga om att institutionen inte ska anta ett beslut som den inte anser är försvarbart, eftersom institutionen är upphovsman till beslutet och således ansvarig för att beslutet är lagenligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, Frankrike/kommissionen, T-344/15, EU:T:2017:250, punkterna 46 och 47 och där angiven rättspraxis).

71 I det angripna beslutet angav kommissionen att efter att ha samrått med de franska myndigheterna, upprepade dessa myndigheter sin invändning mot att lämna ut sina handlingar på grund av att ett sådant utlämnande skulle strida mot artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Kommissionen påpekade att de franska myndigheterna hade ansett att de frågor som togs upp i dessa handlingar hade ett nära samband med de rättsfrågor som togs upp av Högsta förvaltningsdomstolen i Italien i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), vilka var anhängiga vid EU-domstolen. Enligt kommissionen ansåg dessa myndigheter i synnerhet att de aktuella handlingarna innehöll deras tolkning av de principer som anges i artiklarna 5 och 8.3 i förordning nr 1370/2007. Den ansåg att dessa argument vid första anblicken motiverade tillämpningen av undantaget i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, som åberopades av de franska myndigheterna. Följaktligen vägrade kommissionen att ge tillgång till dessa handlingar.

72 Vad beträffar de handlingar som härrör från Republiken Frankrike, grundade således kommissionen sitt beslut på att Republiken Frankrike åberopade ett undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001. De skäl som Republiken Frankrike åberopade kunde dessutom vid första anblicken motivera beslutet att neka tillgång. Mot bakgrund av omständigheterna i målet, och särskilt de ämnen som togs upp i de aktuella handlingarna, kunde ett utlämnande av Republiken Frankrikes ståndpunkt angående tolkningen av artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007 i förfarandet vid kommissionen undergräva principen om parternas likställdhet i processen vid domstolen i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237). Om uppgifterna i dessa handlingar hade offentliggjorts av sökandebolaget, skulle det potentiellt sett ha gett Republiken Frankrike, som var part i det pågående förfarandet för

förhandsavgörande i nämnda mål, väsentliga nackdelar gentemot de andra parterna i förfarandet. Genom att i förväg känna till Republiken Frankrikes ståndpunkt, skulle de andra parterna haft möjlighet att anpassa och finslipa sina argument, vilket skulle medfört en systematisk fördel för dessa.

73 Kommissionen gjorde följaktligen en riktig bedömning när den fann att de förklaringar som Republiken Frankrike hade gett avseende utlämnandet av de handlingar som avses i punkt 67 ovan vid första anblicken föreföll vara grundade.

*– Tillgång till de handlingar som härrör från RATP*

74 De handlingar som härrör från RATP och som sökandebolaget nekades tillgång till består av tre skrivelser från RATP:s verkställande direktör, den första från den 22 maj 2012 som skickades till en generaldirektör vid kommissionen och bilagorna till denna, den andra från den 21 maj 2012 som skickades till kommissionens ordförande och den tredje från den 28 mars 2013 som skickades till kommissionens vice ordförfarande Siim Kallas. Var och en av dessa skrivelser avsåg kommissionens tolkning av räckvidden av artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007. Av samma skäl som angetts i punkterna 53, 54 och 61 ovan kunde ett utlämnande av dessa uppgifter, om så endast enligt allmänhetens uppfattning, utöva yttre påverkan på den dömande verksamheten och hota det ostörda meningsutbytet vid EU-domstolen samt undergräva principen om parternas likställdhet i processen inom ramen för det pågående förfarandet i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), i vilket RATP deltog.

75 Vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet var dessutom både en talan om ogiltigförklaring och en talan om interimistiska åtgärder (mål som senare gav upphov till beslutet av den 12 juli 2018, RATP/kommissionen, (T-250/18 R, ej publicerat, EU:T:2018:458), och beslutet av den 12 september 2019, RATP/kommissionen (T-250/18, ej publicerat, EU:T:2019:615)) anhängiga vid tribunalen, genom vilka RATP motsatte sig att delar av de handlingar som avses i punkt 74 ovan skulle lämnas ut till en sökande som begärt tillgång till dessa. Ett utlämnande av dessa handlingar från kommissionens sida till följd av ansökan om tillgång skulle ha påverkat en god rättskipning och det rättsliga förfarandets integritet, eftersom ett sådant utlämnande, vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet, skulle ha hindrat tribunalens ordförande från att på ett ändamålsenligt sätt besluta om uppskov med utlämnandet av dessa handlingar, om ordföranden hade fattat ett sådant beslut. Ett sådant utlämnande skulle även ha hindrat tribunalen från att på ett ändamålsenligt sätt avgöra den tvist som var anhängig vid den avseende beslutet att lämna ut delar av de aktuella handlingarna.

76 Kommissionen gjorde följaktligen inte en oriktig bedömning när den fann att ett utlämnande av de handlingar som avses i punkt 74 ovan skulle ha kunnat undergräva skyddet för rättsliga förfaranden.

77 Av det ovan anförda följer att talan inte kan bifallas såvitt avser den första grunden, utom i den del den avser andra strukna avsnitt än de som avser personuppgifter i kommissionens skrivelse till de franska myndigheterna av den 25 oktober 2010 och i skrivelserna från kommissionens vice ordförande Siim Kallas till RATP av den 27 juli 2012 och den 5 juni 2013.

***Den andra grunden***

78 Sökandebolaget anser att även om det antas att det fanns ett samband mellan de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237), och de handlingar som inte eller endast delvis har lämnats ut, gör det allmänintresse som dessa handlingar utgör för både offentliga och privata parter att det är tillräckligt relevant att få tillgång till dessa för att undanröja varje vägran att lämna ut dem. Kommissionen har bestritt att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att lämna ut de aktuella handlingarna.

79 Tribunalen erinrar om att när institutionerna tillämpar ett av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 är de skyldiga att göra en avvägning mellan det särskilda intresse som skyddas av att en viss handling inte lämnas ut och, bland annat, allmänintresset av att handlingen görs tillgänglig med hänsyn till de fördelar som, i enlighet med vad som anges i skäl 2 i förordning nr 1049/2001, följer av en ökad öppenhet. Dessa fördelar är att medborgarna ges bättre möjligheter att delta i beslutsfattandet, att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och att den blir effektivare och får ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system (se dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punkt 32 och där angiven rättspraxis). Ett övervägande allmänintresse kan således motivera utlämnandet av en handling som det har begärts tillgång till, trots att ett av de undantag som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 är tillämpligt.

80 Det ska dock påpekas att det enskilda intresse som den som ansöker om tillgång till en handling som rör honom eller henne personligen kan göra gällande inte kan beaktas i egenskap av övervägande allmänintresse i den mening som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 oktober 2010, Umbach/kommissionen, T-474/08, ej publicerad, EU:T:2010:443, punkt 59 och där angiven rättspraxis). Förordning nr 1049/2001 har nämligen till syfte att inrätta en generell rätt för allmänheten att få tillgång till institutionernas handlingar och inte att inrätta bestämmelser för att skydda ett särskilt intresse som en person kan ha av att få tillgång till en av dessa handlingar (dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 43, och dom av den 11 december 2018, Arca Capital Bohemia/kommissionen, T-441/17, ej publicerad, EU:T:2018:899, punkt 80).

81 Vidare ankommer det på den som gör gällande att det föreligger ett övervägande allmänintresse att på ett konkret sätt åberopa de omständigheter som motiverar att handlingarna i fråga lämnas ut. En redogörelse av rent generella överväganden räcker inte för att visa att ett övervägande allmänintresse väger tyngre än skälen för att vägra lämna ut handlingarna (se dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

82 För att visa att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att lämna ut de aktuella handlingarna, har sökandebolaget för det första åberopat offentliga och privata parters intresse av att känna till kommissionens tolkning av räckvidden av artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007. För det andra har sökandebolaget åberopat att det, om de begärda handlingarna inte lämnas ut, är omöjligt att dels kontrollera det kriterium som tillämpades när Republiken Frankrike tilldelade SNCF och RATP avtalen enligt nämnda förordning, dels veta huruvida detta kriterium var tillämpligt på bolaget eller på någon annan aktör eller myndighet. Sökandebolaget har av detta dragit slutsatsen att alla berörda parter som är delaktiga i förfarandet för tilldelning av avtal om allmän trafik som omfattas av artikel 8.3 b i förordningen har ett berättigat allmänintresse av att få tillgång till de aktuella handlingarna. För det tredje har sökandebolaget åberopat en större rättssäkerhet vad gäller tillämpningen av den aktuella förordningen och följaktligen en minskning av eventuella tvister vad gäller den dag då samma förordning började tillämpas om de begärda handlingarna skulle lämnas ut. För det fjärde anser slutligen sökandebolaget att underlåtenheten att lämna ut dessa handlingar kommer att medföra ett åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen, med hänsyn till RATP och de andra aktörer som har ett intresse av att känna till kommissionens ståndpunkt.

83 Med hänsyn till dessa argument erinrar tribunalen om att sökandebolaget, i enlighet med den rättspraxis som har återgetts i punkt 80 ovan, inte kan åberopa sitt eget intresse för att visa att det föreligger ett övervägande allmänintresse. Kommissionens tolkning av en bestämmelse i unionsrätten utgör vidare inte något prejudikat, eftersom domstolen har exklusiv behörighet vid den slutgiltiga tolkningen av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/13, av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 246, och yttrande 1/17, av den 30 april 2019, EU:C:2019:341, punkt 111). Kommissionens tolkning av en bestämmelse i unionsrätten, när den följs i ett beslut som fattas av en nationell myndighet, kan således bli föremål för en begäran om förhandsavgörande vid EU-domstolen till följd av en tvist vid nationell domstol som avser detta beslut. Även när kommissionen ålägger en

medlemsstat att följa dess tolkning av en bestämmelse i unionsrätten i samband med ett fördragsbrottsförfarande, kan denna tolkning bli föremål för prövning av EU-domstolen om medlemsstaten inte följer denna. Kommissionens tolkning av en bestämmelse i unionsrätten medför följaktligen inte någon rättssäkerhet och det har inte visats att denna tolkning skulle begränsa antalet tvister som avser räckvidden av denna bestämmelse. Den omständigheten att kommissionen inte har lämnat ut sin tolkning av räckvidden av artikel 8.3 i förordning nr 1370/2007, såsom den återges i de aktuella handlingarna, leder inte till särbehandling, eftersom sökandebolaget inte befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för Republiken Frankrike och RATP, vilka var inblandade i ett EU Pilot-ärende och var parter i förfarandet för förhandsavgörande i de mål som senare gav upphov till domen av den 21 mars 2019, Mobit och Autolinee Toscane (C-350/17 och C-351/17, EU:C:2019:237).

84 Vid intresseavvägningen kan dessutom under alla omständigheter intresset för de berörda parter som är delaktiga i förfarandet för tilldelning av avtal om allmän trafik som omfattas av artikel 8.3 b i förordning nr 1370/2007 av att känna till kommissionens tolkning av räckvidden av denna bestämmelse inte anses vara överordnat kommissionens och domstolens intresse av att se till att principen om parternas likställdhet i processen och en god rättsskipning iakttas.

85 Sökandebolaget har följaktligen inte visat att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att de begärda handlingarna lämnas ut.

86 Slutligen, i den mån som sökandebolaget inom ramen för den andra grunden anser att det angripna beslutet antogs utan en tillräcklig motivering, eftersom det föreligger ett uppenbart allmänintresse som borde ha undanröjt vägran att ge tillgång till handlingarna och eftersom kommissionen inte tillräckligt motiverade sitt beslut att inte tillämpa detta undantag, erinrar tribunalen om att motiveringsskyldigheten utgör en väsentlig formföreskrift som ska särskiljas från anmärkningar som ifrågasätter att det angripna beslutet är välgrundat (se punkt 21 ovan). I den mån som sökandebolaget till stöd för den andra grunden har åberopat att motiveringen är otillräcklig, ska det följaktligen konstateras att denna anmärkning saknar verkan och därför ska lämnas utan avseende.

87 Med hänsyn till omfattningen av motiveringsskyldigheten som har angetts i punkterna 19–21 ovan, ska det under alla omständigheter konstateras att kommissionen i det angripna beslutet tillräckligt motiverade varför den ansåg att det inte förelåg något övervägande allmänintresse av att lämna ut de aktuella handlingarna.

88 I det angripna beslutet fann nämligen kommissionen att det intresse som åberopades av sökandebolaget var bolagets eget intresse och att det inte kunde beaktas och att det i detta fall inte förelåg något övervägande allmänintresse som vägde tyngre än intresset av att säkerställa skyddet för rättsliga förfaranden som avses i artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001. Denna bedömning av kommissionen har vidare kunnat bestridas av sökandebolaget vid tribunalen, såsom framgår av den andra grunden, och tribunalen kan pröva denna fråga, såsom framgår av den bedömning som gjorts i punkterna 79–85 ovan.

89 Härav följer att anmärkningen om att motiveringen är otillräcklig inte heller kan godtas, och följaktligen kan talan inte bifallas såvitt avser någon del av den andra grunden.

90 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan delvis bifallas och följaktligen ska det angripna beslutet ogiltigförklaras i den del det delvis nekas tillgång till andra uppgifter än personuppgifter som finns i kommissionens skrivelse av den 25 oktober 2010 som skickades till de franska myndigheterna och i skrivelserna från kommissionens vice ordförande Siim Kallas av den 27 juli 2012 och den 5 juni 2013 som skickades till RATP.

**Rättegångskostnader**

91 Enligt artikel 134.2 i rättegångsreglerna ska tribunalen besluta om fördelningen av rättegångskostnaderna om det finns flera tappande rättegångsdeltagare.

92 I förevarande mål beslutar tribunalen att kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta en femtedel av sökandebolagets rättegångskostnader. Sökandebolaget ska bära fyra femtedelar av sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen)

följande:

1) **Europeiska kommissionens beslut av den 7 juni 2018 att neka Compañía de Tranvías de la Coruña, SA, hel eller delvis tillgång till handlingar som har samband med det yttrande som kommissionen översände till Republiken Frankrike rörande giltigheten av avtalet om tunnelbanelinjer fram till år 2039 ska ogiltigförklaras i den del det delvis nekas tillgång till andra uppgifter än personuppgifter som finns i kommissionens skrivelse av den 25 oktober 2010 som skickades till de franska myndigheterna och i skrivelserna från kommissionens vice ordförande Siim Kallas av den 27 juli 2012 och den 5 juni 2013 som skickades till RATP.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta en femtedel av de kostnader som uppkommit för Compañía de Tranvías de la Coruña.**

4) **Compañía de Tranvías de la Coruña ska bära fyra femtedelar av sina rättegångskostnader.**

Frimodt Nielsen Kreuschitz Półtorak

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 februari 2020.

Justitiesekreterare
E Coulon

Ordförande