Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ОБЩИЯ СЪД

1 септември 2015 година*

„Обезпечително производство — Достъп до документи на институциите — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Документи, изпратени от френските власти на Комисията в рамките на процедурата, предвидена в Директива 98/34/ЕО — Противопоставяне от Франция на оповестяването на документите — Решение за предоставяне на достъп на трето лице до документите — Молба за спиране на изпълнението — Неотложност — Fumus boni juris — Претегляне на интереси“

По дело T-344/15 R

Френска република, за която се явяват F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas и F. Fize, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват J. Baquero Cruz и F. Clotuche-Duvieusart, в качеството на представители,

ответник,

с предмет молба за спиране на изпълнението на Решение GESTDEM 2014/6064 от 21 април 2015 г. по потвърдително заявление за достъп до документи на основание Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76), с което Комисията предоставя достъп до два документа, издадени от френските власти, които са ѝ изпратени в рамките на процедурата, предвидена в Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите стандарти и регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 204, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207),

ПРЕДСЕДАТЕЛЯТ НА ОБЩИЯ СЪД

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Определение

Обстоятелства, предхождащи спора, производство и искания на страните

1 Изменената Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите стандарти и регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 204, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207) урежда процедура за обмяна на информация между държавите членки и Европейската комисия относно националните инициативи за приемане на технически стандарти и регламенти, от една страна, и относно услугите на информационното общество, от друга страна.

2 Уведомяването на Комисията за всеки проект за технически регламент, насочен към регламентирането на стоките и услугите, които попадат в приложното поле на Директива 98/34, е по принцип задължително (член 8, параграф 1 от Директива 98/34). На практика Комисията отговаря за изпращането на посочения проект на всяка от държавите членки и за включването му в публична база данни. Всеки проект, за който е отправено уведомление, трябва да бъде разгледан от държавите членки, Комисията и икономическите оператори, за да се установят потенциално протекционистичните елементи и да се предприемат действия за отстраняването им. За да се даде възможност за извършване на посоченото разглеждане, трябва по принцип да изтекат не по-малко три месеца от уведомлението за проекта за технически регламент до неговото приемане. В рамките на този срок на изчакване Комисията и държавите членки, които смятат, че проектът създава необосновани пречки за свободното движение на стоки, за свободното движение на услуги или за свободата на установяване на операторите на услуги, могат да представят бележки или подробни становища пред отправилата уведомление държава членка. С изразяването на подробно становище посоченият срок на изчакване се продължава с няколко месеца в зависимост от предмета на проекта за технически регламенти (вж. член 9, параграфи 1 и 2 от Директива 98/34). Заинтересованата държава членка по принцип изготвя доклад до Комисията за действията, които възнамерява да предприеме относно изразените от последната подробни становища, и Комисията прави коментар на тези действия (вж. член 9, параграф 2 от Директива 98/34).

3 В рамките на предвидената в Директива 98/34 процедура за предоставяне на информация на 21 януари 2014 г. Френската република уведомява Комисията за предложение за закон за уреждане на условията за дистанционната продажба на книги и за оправомощаване на френското правителство да измени с наредба разпоредбите на Code de la propriété intellectuelle (Кодекс на интелектуалната собственост) относно издателския договор. Това предложение за закон има за предмет регламентирането на отстъпките, приложими от търговците на дребно на книги, с цел да се предотврати практиката предвидената във френската правна уредба максимална отстъпка от 5 % от цената на книгите да се съчетава с безплатната доставка.

4 На 27 февруари 2014 г. Комисията изпраща на Френската република искане за допълнителна информация, на което френското правителство отговаря с писмо от 11 март 2014 г.

5 На 9 април 2014 г. в съответствие с член 9, параграф 2 от Директива 98/34 австрийското правителство изразява подробно становище по проекта за технически стандарт. На 15 април 2014 г. Комисията от своя страна също изразява подробно становище по същия проект. Френското правителство отговаря на двете подробни становища с писмо от 17 юни 2014 г.

6 При липсата на нова кореспонденция от страна на Комисията или на австрийското правителство, предвижданата от Френската република мярка е приета под формата на Закон 2014-779 от 8 юли 2014 г., с който се уреждат условията за дистанционната продажба на книги и френското правителство се оправомощава да измени с наредба разпоредбите на Code de la propriété intellectuelle относно издателския договор (JORF от 9 юли 2014 г., стр. 11363).

7 На 15 декември 2014 г. до Комисията е отправено заявление за достъп до посочените отговори на френското правителство от 11 март и 17 юни 2014 г. (наричани по-нататък „спорните документи“). На направено от нея запитване относно евентуалното оповестяване на тези документи френското правителство посочва, че се противопоставя. Ето защо Комисията отказва да предостави достъп до спорните документи.

8 Вследствие на потвърдително заявление за достъп на основание Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) на 3 март 2015 г. Комисията отново се допитва до френското правителство. С писмо от 13 март 2015 г. френското правителство уведомява Комисията, че се противопоставя на достъпа до спорните документи, като се позовава на изключенията, предвидени в член 4, параграф 2, второ и трето тире и параграф 5 от Регламент № 1049/2001. Тези разпоредби предвиждат:

„2. Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването би засегнало защитата на:

— […]

— съдебните [производства] и правни[те] становища,

— целите на дейности по инспектиране, разследване и одит,

освен ако по-висш обществен интерес не [обосновава] оповестяването на посочения документ.

[…]

5. Една държава членка може да поиска от институция да не оповестява документ, издаден от тази държава, без да има предварителното ѝ съгласие“.

9 На 21 април 2015 г. Комисията приема решение да оповести на трето лице съдържанието на спорните документи, при това въпреки противопоставянето от страна на френското правителство (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

10 Тъй като френското правителство заявява намерението си да подаде жалба за отмяна на обжалваното решение и молба за спиране на изпълнението, на 8 май 2015 г. Комисията посочва, че няма да оповести съдържанието на спорните документи, докато Общият съд не се произнесе по молбата за допускане на обезпечение.

11 На 1 юли 2015 г. Френската република подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на обжалваното решение. Като главно искане тя поддържа, че обжалваното решение трябва да бъде отменено поради нарушение на член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001. При условията на евентуалност тя счита, че обжалваното решение трябва да бъде отменено поради нарушение на задължението за мотивиране, що се отнася до неприлагането на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от същия регламент. При условията на евентуалност спрямо предходните искания тя смята, че обжалваното решение трябва да бъде отменено поради нарушение член 4, параграф 2, второ и трето тире от Регламент № 1049/2001.

12 Същия ден Френската република подава отделно в секретариата на Общия съд настоящата молба за допускане на обезпечение, в която иска от председателя на Общия съд да спре изпълнението на обжалваното решение.

13 В становището си по молбата за допускане на обезпечение, подадено в секретариата на Общия съд на 16 юли 2015 г., Комисията моли председателя на Общия съд:

— да отбележи, че тя предоставя на неговата преценка решаването на въпроса дали при специфичните обстоятелства на настоящия случай са изпълнени условията за спиране на изпълнението,

— да се произнесе относно съдебните разходи по настоящото обезпечително производство със съдебния акт по главното производство.

От правна страна

Общи положения

14 В съответствие с разпоредбите на членове 278 ДФЕС и 279 ДФЕС, от една страна, във връзка с член 256, параграф 1 ДФЕС, от друга страна, съдията по обезпечителното производство може, ако счита, че обстоятелствата го изискват, да постанови спиране на изпълнението на обжалван пред Общия съд акт или да разпореди необходимите временни мерки съгласно член 156 от Процедурния правилник на Общия съд.

15 Член 156, параграф 3 от Процедурния правилник предвижда, че в молбите за допускане на обезпечение трябва да се посочат предметът на спора, обстоятелствата, установяващи неотложността, и фактическите и правните основания, които на пръв поглед обосновават необходимостта от постановяване на поисканата временна мярка. По тази начин съдията по обезпечителното производство може да постанови спиране на изпълнението и други временни мерки, ако установи, че постановяването им е пръв поглед фактически и правно обосновано (fumus boni juris) и че тези мерки са неотложни, в смисъл че е необходимо те да бъдат разпоредени и да породят действието си преди решението по главното производство, за да се избегне значително и непоправимо увреждане на интересите на страната, която е поискала тези мерки. Тези условия са кумулативни, така че молбата за постановяване на временни мерки трябва да бъде отхвърлена при неизпълнение на някое от тях (определение от 14 октомври 1996 г., SCK и FNK/Комисия, C-268/96 P(R), Rec, EU:C:1996:381, т. 30).

16 При това изследване на обстоятелствата в тяхната съвкупност съдията в обезпечителното производство разполага с широки правомощия за преценка и е свободен да определи, в зависимост от особеностите на случая, начина, по който трябва да се установи наличието на тези условия, както и поредността на тази проверка, след като нито една правна норма не му налага предварително установен аналитичен модел относно оценката на необходимостта от постановяване на временна мярка (определение от 19 юли 1995 г., Комисия/Atlantic Container Line и др., C-149/95 P(R), Rec, EU:C:1995:257, т. 23 и от 3 април 2007 г., Vischim/Комисия, C-459/06 P(R), EU:C:2007:209, т. 25). При необходимост съдията по обезпечителното производство извършва и сравнително претегляне на засегнатите интереси (определение от 23 февруари 2001 г., Австрия/Съвет, C-445/00 R, Rec, EU:C:2001:123, т. 73).

17 Предвид материалите от преписката по делото съдията по обезпечителното производство приема, че разполага с всички необходими данни, за да се произнесе по настоящата молба за допускане на обезпечение, без да е необходимо преди това да изслуша устните обяснения на страните.

18 Тъй като в случая става въпрос за съдебно производство относно временната защита на твърдяната поверителна информация, следва да се подчертае, че в становището си Комисията вече не възразява срещу възможността да се наложи временно да не се допусне оповестяване на спорните документи, за да се запази полезното действие на решението, което трябва да се постанови по главното производство.

19 В този контекст Комисията заявява, че за да се защити общественият интерес от достъпа до спорните документи, тя ще поиска от Общия съд главното дело да бъде разгледано по реда на бързото производство по членове 151—155 от Процедурния правилник.

По fumus boni juris

20 Следва да се припомни, че в съдебната практика се използват няколко формулировки, за да се определи в зависимост от конкретните обстоятелства условието за fumus boni juris (вж. в този смисъл определение Комисия/Atlantic Container Line и др., т. 16 по-горе, EU:C:1995:257, т. 26).

21 Така това условие е изпълнено, когато поне едно от основанията, изложени от страната, която е поискала временните мерки, в подкрепа на жалбата по същество, на пръв поглед не може да бъде обявено за лишено от сериозно основание, доколкото на фазата на обезпечителното производство то разкрива наличието на съществено противоречие по правен въпрос, чието разрешение не е очевидно на този етап. Всъщност, тъй като целта на обезпечителното производство е да гарантира пълната ефективност на бъдещия съдебен акт по същото на спора, за да се предотврати рискът от непълнота на осигуряваната от Общия съд правна защита, съдията по обезпечителното производство трябва само да прецени дали „на пръв поглед“ са налице основанията, изтъкнати по същото на спора, за да установи дали има достатъчно голяма вероятност да бъде уважен(а) искът или жалбата (вж. в този смисъл определения от 10 септември 2013 г., Комисия/Pilkington Group, C-278/13 P(R), Сб., EU:C:2013:558, т. 67 и цитираната съдебна практика, и от 8 април 2014 г., Комисия/ANKO, C-78/14 P-R, Сб., EU:C:2014:239, т. 15 и цитираната съдебна практика).

22 В случая с първото си основание Френската република поддържа, че Комисията е нарушила член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001. Всъщност френското правителство надлежно е мотивирало противопоставянето си на достъпа до спорните документи, като се е позовало на две изключения, предвидени в Регламент № 1049/2001, а именно защитата на съдебните производства по член 4, параграф 2, второ тире от този регламент и защитата на целите на дейностите по разследване по член 4, параграф 2, трето тире от същия, и е посочило точните причини, поради които оповестяването на спорните документи би засегнало посочените изключения.

23 Комисията обаче извършила подробна преценка на мотивите, с които френското правителство се е противопоставило на оповестяването на спорните документи. По тази начин тя нарушила границите на контрола, който е трябвало да упражни спрямо държавата членка съгласно практиката на Съда. След като френското правителство надлежно е мотивирало противопоставянето си на оповестяването въз основа на изключенията по член 4 от Регламент № 1049/2001, не било възможно Комисията да приеме тези доводи за неправилни, без да извърши анализ, надхвърлящ рамките на обикновената им проверка prima facie.

24 Комисията отговаря, че в съответствие с член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 е била длъжна да провери дали с оглед на обстоятелствата в случая и на приложимите правни норми изтъкнатите от Френската република доводи в подкрепа на противопоставянето ѝ на оповестяването на спорните документи е можело на пръв поглед да обосноват подобен отказ. Тя уточнява, че с тази разпоредба се въвежда процедура по вземане на решения, чийто предмет е да се определи дали достъпът до документ трябва да се откаже въз основа на материалните

изключения, предвидени в параграфи 1—3 от нея. Комисията възразява срещу тезата, че е достатъчно позоваването, дори без основание, както е в случая, на някое от изключенията, предвидени в член 4 от Регламент № 1049/2001, за да се задължи институция на Европейския съюз да отхвърли заявление за достъп до документ на държава членка. Всъщност тази теза би довела до това на държавата членка да се предостави право да се противопоставя изцяло по свое усмотрение на оповестяването на тези документи.

25 Комисията добавя, че съвсем не е извършила цялостен анализ на отговорите на френското правителство, а само е установила, че изтъкнатата обосновка във връзка с изключения по смисъла на член 4 от Регламент № 1049/2001 е явно неприложима. Всъщност тя е констатирала, от една страна, липсата на висящо или разумно предвидимо „съдебно производство“ и от друга страна, липсата на все още повеждана „процедура по разследване“, тъй като предвидената в Директива 98/34 процедура е била приключена. Накрая тя е констатирала липсата на връзка между последната процедура и друга процедура по разследване като образувана или разумно предвидима процедура за установяване на неизпълнение на задължения, тъй като предвидената в Директива 98/34 процедура е била прекратена. Ето защо тя само е проверила prima facie наличието на изтъкнатата от френското правителство обосновка и е разгледала въпроса дали в тази обосновка не се съдържат явни грешки в преценката, без да анализира основателността на тези мотиви.

26 В това отношение, следва да се напомни, от една страна, че член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 поставя държавите членки в привилегировано положение в сравнение с другите притежатели на документи, като предвижда, че за разлика от последните всяка държава членка разполага с възможността да поиска институцията да не оповестява документ, издаден от тази държава, без предварителното ѝ съгласие. Има опасност обаче изискването за „предварително съгласие“ да остане без приложение, ако институцията има свободата да оповести въпросния документ, въпреки изразеното от държавата членка противопоставяне на оповестяването на подобен документ, и когато институцията не разполага със „съгласието“ на посочената държава членка. Всъщност подобно изискване би било лишено от всякакво полезно действие, дори от всякакъв смисъл, ако необходимостта от получаване на предварително съгласие за оповестяването на посочения документ зависи в крайна сметка от усмотрението на институцията, която го държи (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2007 г., Швеция/Комисия, C-64/05 P, Сб., EU:C:2007:802, т. 43 и 44).

27 От друга страна, член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001 също не може да се тълкува в смисъл, че предоставя на съответната държава членка общо и безусловно право на вето, позволяващо ѝ по свое усмотрение да се противопоставя на оповестяването на издадени от нея документи, държани от институция, така че достъпът до тези документи да престава да се урежда от разпоредбите на посочения регламент. Така член 4 от Регламент № 1049/2001 в параграф 5 от него дава право на съответната държава членка да се противопоставя на оповестяването на подобни документи само въз основа на материалните изключения, предвидени в параграфи 1—3 от него (вж. в този смисъл решение Швеция/Комисия, т. 26 по-горе, EU:C:2007:802, т. 75 и 99).

28 От това следва, че институцията, получила заявление за достъп до издаден от държава членка документ, и тази държава трябва да започнат добросъвестен диалог относно евентуалното прилагане на предвидените в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001 изключения и че съответната държавата членка, която иска да се противопостави на оповестяването на въпросния документ, е длъжна да мотивира това противопоставяне във връзка с посочените изключения. Всъщност институцията не може да приеме противопоставянето от страна на тази държава на подобно оповестяване, ако това противопоставяне не е мотивирано с позоваване на изброените в посочения член 4, параграфи 1—3 изключения (вж. в този смисъл решение Швеция/Комисия, т. 26 по-горе, EU:C:2007:802, т. 86—88).

29 Що се отнася до обхвата и интензивността на контрола, упражняван от институцията във връзка с изтъкнатите от държава членка мотиви за неоповестяване, съгласно постоянната практика на Съда, преди да откаже достъпа до документ, издаден от държава членка, съответната институция трябва да провери дали последната е основала своето противопоставяне на материалните изключения, предвидени в член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001, и дали е мотивирала надлежно позицията си в това отношение. Ето защо в процеса на приемане на решение за отказ да се предостави достъп институцията трябва да се увери, че такива мотиви съществуват, и трябва да ги посочи в решението, което приема в края на процедурата (вж. в този смисъл решение Швеция/Комисия, т. 26 по-горе, EU:C:2007:802, т. 99).

30 За разлика от това, както подчертава Съдът в решението си от 21 юни 2012 г., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Комисия (C-135/11 P, Сб., EU:C:2012:376, т. 63 и 64), сезираната институция не трябва да извършва цялостна преценка на решението на съответната държава членка за противопоставяне, упражнявайки контрол, който би надхвърлил проверката само за наличие на мотиви, основаващи се на изключенията по член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001. Всъщност изискване за такава цялостна преценка би могло да доведе до положение, при което след извършването ѝ сезираната институция неправилно може да предостави на заявителя съответния документ, въпреки надлежно мотивираното противопоставяне от страна на държавата членка, която е издала документа.

31 Следва да се отбележи, че в решението си от 14 февруари 2012 г., Германия/Комисия (T-59/09, Сб., EU:T:2012:75, т. 51—53 и 57), на което се позовава Комисията, Общият съд е приел, че преценката, която трябва да извърши институцията, се състои в това да се определи дали мотивите, изложени от държавата членка в подкрепа на противопоставянето ѝ на искания документ, могат на пръв поглед да обосноват такъв отказ, за да се увери, че тези мотиви не са лишени от основание, като е уточнил, че тази преценка не се свежда до проверката дали представените от държавата членка мотиви са „без всякакво възможно съмнение“ погрешни и дали прилагането на изключенията по член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001 се налага толкова очевидно, че не позволява „никакво основателно съмнение“.

32 В случая Комисията изрично признава, от една страна, че е проверила prima facie наличието на изтъкнатите от Френската република мотиви за противопоставяне и от друга страна, че е преценила дали тези мотиви не съдържат явни грешки в преценката. Всъщност в точка 2.2 от обжалваното решение, озаглавена „Преценка на Комисията prima facie“, в алинеи четвърта до седма се посочва следното:

„[K]омисията счита, че в случая отказът на френските власти, основаващ се на второ тире на член 4, параграф 2, не изглежда prima facie обоснован с оглед на изложените мотиви. Всъщност е видно, че документите, за които е поискано предоставяне на достъп, не са тясно свързани с висящо или разумно предвидимо на този етап съдебно производство. Ето защо въпросните документи явно не се обхващат от изключението, на което се позовават френските власти и посоченото изключение не може да възпрепятства оповестяването им. Що се отнася до мотива за отказ за оповестяване, противопоставен от френските власти въз основа на предвиденото в трето тире на член 4, параграф 2 изключение, свързано със защитата на целите на дейностите по разследване, Комисията отбелязва, че процедурата по уведомяване е прекратена. Всъщност Комисията не е започнала разследване с оглед на процедура във връзка с нарушение вследствие на приемането и публикуването в *Journal officiel de la République française* от 9 юли 2014 г. на френския закон, за чийто проект е направено уведомление. Съгласно постоянната съдебната практика обаче Комисията не може само да се позове на евентуалното започване на процедура за установяване на неизпълнение на задължения, за да обоснове с оглед на защитата на публичния интерес отказ за предоставяне на достъп до всички документи, предмет на заявлението на гражданин […] Ето защо, като се има предвид, че изобщо не се провежда текущо

разследване, приложимостта на горепосоченото изключение изглежда на този етап чисто хипотетична, поради което в случая позоваването на него изглежда на пръв поглед необосновано“.

33 По този начин Комисията несъмнено е основала обжалваното решение на решение Германия/Комисия, точка 31 по-горе (EU:T:2012:75).

34 Не изглежда обаче сигурно, че разширително тълкуване, развито в посоченото решение на Общия съд, доколкото са позволили на Комисията да разгледа, макар и само prima facie, основателността на мотивите, изтъкнати от Френската република в подкрепа на противопоставянето ѝ на оповестяването на спорните документи, може да се счита за съгласувано с решение IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Комисия, точка 30 по-горе (EU:C:2012:376), съгласно което „сезираната институция не трябва“ да упражнява цялостен контрол на решението на съответната държава членка за противопоставяне, „който би надхвърлил проверката само за наличие на мотиви, основаващи се на изключенията по член 4, параграфи 1—3 от Регламент № 1049/2001“.

35 В това отношение трябва да се отбележи, че макар да има сила на пресъдено нещо, решение Германия/Комисия, т. 31 по-горе (EU:T:2012:75) предхожда решение IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Комисия, т. 30 по-горе (EU:C:2012:376). Следователно при формулирането на своя подход на разширително тълкуване Общият съд очевидно не е могъл да вземе предвид възприетия от Съда явно по-ограничителен подход. Впрочем Съдът не е имал повод да се произнесе междувременно по тази промяна в съдебната практика. По-специално Съдът все още не е разгледал въпроса дали подходът на Общия съд би могъл евентуално да бъде съгласуван с този на Съда, благодарение на възприетото от последния тълкуване на условието, съгласно което изразеното от държавата членка противопоставяне трябва да бъде „надлежно мотивирано“ (решения Швеция/Комисия, т. 26 по-горе, EU:C:2007:802, т. 99 и IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Комисия, т. 30 по-горе, EU:C:2012:376, т. 64).

36 Следователно съдията по обезпечителното производство може само да констатира, че спорът между страните разкрива на фазата на обезпечителното производство наличието на съществено противоречие по правен въпрос, чието разрешение не е очевидно на този етап, но което изисква задълбочено разглеждане от съда по същество.

37 Впрочем, дори да се приеме, че Комисията има право да извърши проверката prima facie на основателността на мотивите, изтъкнати от Френската република в подкрепа на противопоставянето ѝ на оповестяването на спорните документи, на пръв поглед не изглежда Комисията да има основание да приеме в обжалваното решение, че обосновката, изтъкната от Френската република въз основа на предвидените в член 4, параграф 2, второ и трето тире от Регламент № 1049/2001 изключения, е явно изцяло неотносима.

38 В това отношение следва да се отбележи, че тъй като съдията по обезпечителното производство трябва да упражни контрол prima facie спрямо обжалваното решение, в което Комисията също е извършила проверка prima facie на основателността на мотивите, изтъкнати от Френската република, преценката на тази проблематика предполага контрол в двойно по-ограничена степен. Следователно наличието на fumus boni juris би могло да бъде изключено само в хипотезата, в която неприложимостта на изключенията, на които се позовава Френската република да е толкова ясна и очевидна, че позоваването на тях да е равностойно на злоупотреба с процесуални права от страна на Френската република (вж. по аналогия определение от 10 юни 2014 г., Stahlwerk Bous/Комисия, T-172/14 R, EU:T:2014:558, т. 50).

39 Настоящият случай обаче не е такъв.

40 Всъщност, макар да е вярно, че мярката, която е предмет на производството по Директива 98/34, е приета през юли 2014 под формата на френския Закон 2014-779 и че до настоящия момент нито Комисията, нито Република Австрия са предприели действия за иницииране на съдебно производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка срещу Френската република, не може да се изключи категорично възможността срещу посочения закон да бъде отправена жалба от страна на частноправен субект, която да доведе до образуване на съдебно производство по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Регламент № 1049/2001, било то пред съда на Съюза, или пред националния съд и жалбата да бъде подплатена със заявлението за достъп до спорните документи, уважено от Комисията в обжалваното решение, още повече че член 6, параграф 1 от Регламент № 1049/2001 освобождава заявителя от всякакво задължение да мотивира заявлението си. От тази гледна точка главното производство повдига важния въпрос дали и евентуално за какъв период от време Френската република може разумно да изисква поверително третиране на спорните документи, за да се избегне използването им за иницииране на съдебно производство.

41 Видно е впрочем, че същият въпрос се отнася и до изключението, предвидено в член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, доколкото използването на спорните документи, от което се опасява Френската република, би могло да засегне извършваните от Комисията дейности по разследване. Вярно е, че в решението си от 16 април 2015 г., Schlyter/Комисия (T-402/12, Сб., обжалвано, EU:T:2015:209, т. 53 и сл.) Общият съд е приел, че предвиденото в Директива 98/34 производство не спада към нито една от дейностите по разследване по смисъла на тази разпоредба. Както правилно отбелязва Френската република обаче, това решение още не е придобило сила на пресъдено нещо, тъй като е обжалвано пред Съда (дело C-331/15 P), което съдът по същество не би могъл да не вземе предвид.

42 Освен това съдът по същество трябва да разгледа въпроса за съгласуваността на решение Schlyter/Комисия, т. 41 по-горе (EU:T:2015:209), с решение от 25 септември 2014 г., Spirlea/Комисия (T-306/12, Сб., обжалвано, EU:T:2014:816, т. 45). В последното решение Общият съд приема, че процедурата за специфично сътрудничество между Комисията и държавите членки, насочена към решаване на въпроса за евентуални нарушения на правото на Съюза, така че да се избегне започването формално производство за установяване на неизпълнение на задължения, може да се квалифицира като дейност по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001. Впрочем според Френската република тази процедура по сътрудничество е в голяма степен сравнима с производството, предвидено в Директива 98/34, тъй като и двете са в голяма степен сходни с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения. Накрая съдът по същество трябва да се произнесе по евентуалната относимост за решаването на настоящия спор на решение от 16 юли 2015 г. ClientEarth/Комисия (C-612/13 P, Сб., EU:C:2015:486).

43 Предвид изложените съображения следва да се приеме, че настоящото дело повдига правни въпроси, които не са разглеждани до настоящия момент и не биха могли на пръв поглед да се приемат за ирелевантни и чието разрешаване изисква задълбочена проверка в рамките на главното производство.

44 Ето защо следва да се приеме, че е налице fumus boni juris относно поверителния характер на спорните документи.

45 Впрочем самата Комисия признава, че в случай като настоящия би трябвало поначало да се спре изпълнението на решението за оповестяване на спорните документи, освен ако изобщо не е налице fumus boni juris или ако предприетите действия за иницииране на съдебно производство трябва да се квалифицират като явна злоупотреба, което не може да се поддържа в конкретния случай.

По претеглянето на интересите

46 Съгласно трайно установената съдебна практика претеглянето на интересите се състои в преценка от съдията по обезпечителното производство дали интересът от постановяването на временните мерки на страната, която ги е поискала, има предимство пред интереса от незабавното прилагане на спорния акт, като по-специално следва да се прецени дали евентуалната отмяна на този акт от съда по същество би могла да доведе до промяна на положението, което би възникнало от незабавното изпълнение на акта, и обратно, дали спирането на изпълнението на посочения акт би могло да възпрепятства пълното му действие, в случай че жалбата в главното производство бъде отхвърлена (вж. в този смисъл определения от 11 май 1989 г., Radio Telefis Eireann и др./Комисия, 76/89 R, 77/89 R и 91/89 R, Rec, EU:C:1989:192, т. 15 и от 26 юни 2003 г., Белгия и Forum 187/Комисия, C-182/03 R и C-217/03 R, Rec, EU:C:2003:385, т. 142).

47 Що се отнася по-конкретно до условието, че правното положение, създадено с определението за допускане на обезпечение, трябва да бъде обратимо, следва да се отбележи, че целта на обезпечителното производство е само да гарантира пълната ефективност на бъдещото решение по същество (вж. в този смисъл определение от 27 септември 2004 г., Комисия/Akzo и Akcros, C-7/04 P(R), Rec, EU:C:2004:566, т. 36). Следователно това производство има чисто акцесорен характер по отношение на главното производство, към което се наслагва (определение от 12 февруари 1996 г., Lehrfreund/Съвет и Комисия, T-228/95 R, Rec, EU:T:1996:16, т. 61), така че решението на съдията по обезпечителното производство трябва бъде временно по характер, в смисъл че не може нито да предопредели насоката на бъдещото решение по същество, нито да го обезсмисли, лишавайки го от полезно действие (определения от 17 май 1991 г., CIRFS и др./Комисия, C-313/90 R, Rec, EU:C:1991:220, т. 24 и от 12 декември 1995 г., Connolly/Комисия, T-203/95 R, Rec, EU:T:1995:208, т. 16).

48 От това по необходимост следва, че интересът, защитаван от една от страните в обезпечителното производство, не е годен за закрила, когато тя иска от съдията по обезпечителното производство да приеме съдебен акт, който, без да има чисто временен характер, би предопределил насоката на бъдещия съдебен акт по същество и би го обезсмислил, лишавайки го от полезно действие.

49 По главния спор Общият съд трябва да се произнесе по въпроса дали обжалваното решение, с което Комисията е отхвърлила молбата на Френската република за поверителност и е заявила намерението си да оповести на трето лице спорните документи, трябва да бъде отменено поради накърняване на поверителния характер на спорните документи на основание член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001. В това отношение е очевидно, че за да запази полезното действие на съдебното решение за отмяна на обжалваното решение, Френската република трябва да е в състояние да предотврати преждевременното оповестяване от Комисията на посочените документи. Отменителното съдебно решение обаче би било обезсмислено и лишено от полезно действие, ако настоящата молба за допускане на обезпечение бъде отхвърлена, тъй като отказът би позволил на Комисията да оповести незабавно спорните документи и следователно би предопределил de facto насоката на бъдещия съдебен акт по същество, а именно отхвърлянето на жалбата за отмяна.

50 Следователно интересът от отхвърляне на молбата за допускане на обезпечение трябва да отстъпи пред интереса на Френската република, още повече че постановяването на исканото спиране на изпълнението би довело единствено до запазване на статуквото за ограничен период от време, докато няма основание да се твърди, че преждевременното оповестяване на спорните документи би отговаряло на императивна необходимост.

По неотложността

51 Съгласно постоянната съдебна практика неотложният характер на молбата за допускане на обезпечение трябва да бъде преценяван във връзка с необходимостта от постановяване на временни мерки, за да не се нанесе сериозна и непоправима вреда на страната, която ги е поискала. Тази страна е длъжна да докаже, че не би могла да изчака края на главното производство, без лично да претърпи вреда от такъв характер (вж. определение от 19 септември 2012 г., Гърция/Комисия, T-52/12 R, Сб., EU:T:2012:447, т. 36 и цитираната съдебна практика).

52 Тъй като настоящата молба за допускане на обезпечение е подадена от Френската република, следва да се напомни, че държавите членки носят отговорност за интересите, които се възприемат като общи на национално равнище. Следователно те могат да осигурят защитата на тези интереси в рамките на обезпечително производство, като поискат постановяването на временни мерки по-конкретно с твърдението, че оспорената мярка застрашава сериозно изпълнението на държавническата им функция (вж. в този смисъл определение Гърция/Комисия, т. 51 по-горе, EU:T:2012:447, т. 37 и цитираната съдебна практика).

53 Ето защо следва да се разгледа въпросът дали Френската република е доказала, че има опасност незабавното изпълнение на обжалваното решение да ѝ нанесе сериозна и непоправима вреда, тъй като по-конкретно то би засегнало сериозно изпълнението на държавническите ѝ функции.

54 В този контекст Френската република поддържа, че при отхвърляне на молбата за допускане на обезпечение постановеното от Общия съд решение по главното производство би било лишено от пълната му ефективност, което би ѝ нанесло сериозна и непоправима вреда. Всъщност, след като спорните документи станат обществено достояние, никоя мярка не би могла да възстанови нещата в предишното им състояние.

55 Що се отнася до сериозността на вредата, причинена с оповестяването на документите, разменени в рамките на предвидената в Директива 98/34 процедура, Френската република поддържа, че дори след прекратяването на тази процедура публичното разгласяване би могло да възпрепятства разумното и законосъобразно решаване на конфликта, да затрудни възможността органите, натоварени с приемането на политически решения, да заемат различна от вече изразената позиция и да направи невъзможно решаването на спора по споразумение. Освен това според Френската република доверието, необходимо за диалога между Комисията и държавите членки, не би могло да бъде възстановено, ако очакваната от държавата членка поверителност отпадне безвъзвратно. Нарастващият брой заявления от икономическите среди за достъп до документи, разменени между Комисията и държавите членки в рамките на Директива 98/34, би довел до упражняването на непреодолим натиск върху сферата на дискусиите, провеждани в рамките на тази директива, и би лишил тази процедура от нейната ефективност.

56 Накрая Френската република счита, че доколкото тази вреда не може да бъде предмет на парично обезщетение, тя е по необходимост непоправима.

57 В това отношение следва да се напомни, че твърдяната вреда в настоящия случай произтича от оповестяването на информация, за която се твърди, че е поверителна. За да прецени обаче характера на вредата като значителна и непоправима, съдията по обезпечителното производство трябва да изхожда от предпоставката, че информацията, за която се твърди, че е поверителна, наистина е такава в съответствие с твърденията на Френската република, изтъкнати както в жалбата по същество, така и в рамките на обезпечителното производство (вж. в този смисъл определения Комисия/Pilkington Group, т. 21 по-горе, EU:C:2013:558, т. 38 и от 28 ноември 2013 г., EMA/AbbVie, C-389/13 P(R), EU:C:2013:794, т. 38).

58 Ето защо за целите на настоящото разглеждане на неотложността следва да се приеме, че спорните документи имат поверителен характер в съответствие със съображенията на Френската република, съгласно които оповестяването на тези документи би нарушило член 4, параграф 5 от Регламент № 1049/2001, тъй като тя надлежно се е позовала на изключенията по член 4, параграф 2, второ и трето тире от този регламент. Според тези съображения на Френската република, относимостта на които трябва да се приеме като предпоставка, предвидената в Директива 98/34 процедура, която спада към дейностите по разследване по смисъла на член 4, параграф 2, трето тире от посочения регламент, е в голяма степен сходна с досъдебната фаза на производство за установяване на неизпълнение на задължения, тъй като обхваща фаза на диалог между държавата членка и Комисията, целта на който е да се даде възможност за провеждането на преговори и евентуално да се постигне споразумение за сближаването на различните позиции, що се отнася до правилното прилагане на правото на Съюза. Тази цел може да се постигне само в атмосфера на пълно взаимно доверие между Комисията и съответната държава членка. Оповестяването на разменените в рамките на тази процедура документи обаче би подронило взаимното доверие и би възпрепятствало почти напълно всяка възможност за постигане на споразумение. При тези обстоятелства оповестяването на спорните документи, издадени от Френската република с оправданото правно очакване, че Комисията ще ги третира в условията на изискваната поверителност, би могло да засегне защитната стратегия, която може да се наложи да възприеме тази държава членка в съдебно производство, което е образувано евентуално вследствие на незабавното изпълнение на обжалваното решение от третото лице молител пред националния съд или пред съда на Съюза и което има за предмет съответствието на френския Закон 2014-779 с правото на Съюза (вж. точка 40 по-горе).

59 Видно е, че подобна защита на въпросния закон е част от държавническите функции, с които е овластена Френската република, и че оповестяването на спорните документи би засегнало сериозно тези функции. Впрочем, тъй като съдията по обезпечителното производство е длъжен да изхожда от така изложената предпоставка, той не може да отрече сериозността на вредата, която би претърпяла Френската република при засягане на упражняваните от нея държавнически функции.

60 Това се отнася и за характера на вредата като непоправима.

61 Всъщност, както правилно отбелязва Френската република, що се отнася до оповестяването на информация, чиято поверителност трябва да се презумира, последващата отмяна на обжалваното решение от Общия съд очевидно не би заличила вредата, претърпяна вследствие на това оповестяване, нито би възстановила нещата в предишното им състояние. Тъй като твърдяната в случая вреда няма имуществен характер, тя не може да бъде поправена по-конкретно чрез финансова компенсация по иск за обезщетение, насочен срещу Комисията (вж. в този смисъл EMA/AbbVie, т. 57 по-горе, EU:C:2013:794, т. 45 и 46).

62 По изложените по-горе съображения следва да се приеме, че в случая е изпълнено условието относно неотложността, тъй като е надлежно доказана опасността от настъпване на сериозна и непоправима вреда за Френската република.

63 Впрочем самата Комисия признава, че предвид процесуалната специфика на настоящото производство, а именно незабавното оповестяване на спорните документи при отхвърляне на молбата за допускане на обезпечение, Френската република би претърпяла сериозна и непоправима вреда, що се отнася до нейното положение в процеса. Всъщност оповестяването на тези документи би лишило главното производство от неговия предмет и по необходимост би породило окончателни последици, надхвърлящи нормалния предмет, с временен характер, на обезпечителното производство.

64 Ето защо, тъй като са изпълнени всички условия за тази цел, молбата за спиране на изпълнението на обжалваното решение следва да бъде уважена.

По изложените съображения

ПРЕДСЕДАТЕЛЯТ НА ОБЩИЯ СЪД

определи:

1) Спира изпълнението на Решение GESTDEM 2014/6064 на Европейската комисия от 21 април 2015 година по потвърдително заявление за достъп до документи на основание Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, с което Комисията предоставя достъп до два документа, издадени от френските власти, които са ѝ изпратени в рамките на процедурата, предвидена в Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите стандарти и регламенти и правила относно услугите на информационното общество.

2) Не се произнася по съдебните разноски.

Съставено в Люксембург на 1 септември 2015 година.

Секретар
E. Coulon

Председател
M. Jaeger