Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP PREDSEDNIKA SPLOŠNEGA SODIŠČA

z dne 1. septembra 2015*

„Začasna odredba — Dostop do dokumentov institucij — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dokumenta, ki so ju francoski organi sporočili Komisiji v okviru postopka iz Direktive 98/34/ES — Nasprotovanje Francije glede razkritja dokumentov — Odločitev, da se tretji osebi odobri dostop do dokumentov — Predlog za odlog izvršitve — Nujnost — Fumus boni juris — Tehtanje interesov“

V zadevi T-344/15 R,

Francoska republika, ki jo zastopajo F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas in F. Fize, agenti,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata J. Baquero Cruz in F. Clotuche-Duvieusart, agenta,

tožena stranka,

zaradi predloga za odlog izvršitve Sklepa GESTDEM 2014/6064 z dne 21. aprila 2015 o potrdilni prošnji za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331), s katerim je Komisija odobrila dostop do dveh dokumentov, ki izvirata od francoskih organov in ki sta ji bila sporočena v okviru postopka iz Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337),

PREDSEDNIK SPLOŠNEGA SODIŠČA

izdaja naslednji

Sklep

Dejansko stanje, postopek in predlogi strank

1 Direktiva 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337), kakor je bila spremenjena,

* Jezik postopka: francoščina.

ureja postopek izmenjave informacij med državami članicami in Evropsko komisijo o nacionalnih pobudah za uvedbo tehničnih standardov ali tehničnih predpisov na eni strani in storitve informacijske družbe na drugi.

2 Načeloma je treba Komisiji priglasiti vsak osnutek tehničnega predpisa, ki bo urejal to blago ali storitve, ki spadajo na področje uporabe Direktive 98/34 (člen 8(1) Direktive 98/34). V praksi Komisija navedeni osnutek posreduje vsaki državi članici in ga vključi v javno zbirko podatkov. Države članice, Komisija in gospodarski subjekti lahko preverijo vsak priglašeni osnutek, da bi lahko odkrili potencialno zaščitniške elemente in sprejeli ukrepe za njihovo odpravo. Da se ta preizkus lahko opravi, mora med priglasitvijo osnutka tehničnega predpisa in njegovim sprejetjem praviloma poteči najmanj tri mesece. Med tem obdobjem mirovanja lahko Komisija in države članice, ki menijo, da osnutek ustvarja neutemeljene ovire za prosti pretok blaga, prosti pretok storitev in svobodo ustanavljanja ponudnikov storitev, priglasitveni državi članici predložijo pripombe ali podrobna mnenja. Z izdajo podrobnega mnenja se to obdobje mirovanja podaljša za določeno število mesecev glede na predmet osnutka tehničnih predpisov (glej člen 9(1) in (2) Direktive 98/34). Zadevna država članica mora Komisiji načeloma sporočiti, kakšen ukrep predlaga v zvezi z njenimi podrobnimi mnenji, Komisija pa da pripombe k tem predlogom (glej člen 9(2) Direktive 98/34).

3 Francoska republika je 21. januarja 2014 v okviru postopka izmenjave informacij, določenega v Direktivi 98/34, Komisiji priglasila predlog zakona o omejitvi pogojev za prodajo knjig na daljavo in o pooblastilu francoski vladi, da z uredbo spremeni določbe zakonika o intelektualni lastnini, ki se nanašajo na založniške pogodbe. Namen tega predloga zakona je bil urediti popuste, ki jih uporabljajo knjigotržci, da bi se preprečila praksa, pri kateri se je najvišji 5-odstotni popust na knjige, določen s francosko zakonodajo, kombiniral z brezplačno dostavo.

4 Komisija je 27. februarja 2014 Francoski republiki poslala zahtevo za dodatne informacije, na katero je francoska vlada odgovorila z dopisom z dne 11. marca 2014.

5 Avstrijska vlada je 9. aprila 2014 v skladu s členom 9(2) Direktive 98/34 podala podrobno mnenje o zadevnem osnutku tehničnega predpisa. Komisija je 15. aprila 2014 prav tako podala podrobno mnenje o tem osnutku. Francoska vlada je na ti podrobni mnenji odgovorila z dopisom z dne 17. junija 2014.

6 Ker s strani Komisije ali avstrijske vlade ni bilo novih sporočil, je bil ukrep, ki ga je predvidela Francoska republika, sprejet v obliki zakona 2014-779 z dne 8. julija 2014 o ureditvi pogojev za prodajo knjig na daljavo in o pooblastilu vladi, da z uredbo spremeni določbe zakonika o intelektualni lastnini, ki se nanašajo na založniške pogodbe (JORF z dne 9. julija 2014, str. 11363).

7 Komisiji je bila 15. decembra 2014 poslana prošnja za dostop do zgoraj navedenih odgovorov francoske vlade z dni 11. marca in 17. junija 2014 (v nadaljevanju: sporna dokumenta). Ko se je Komisija o morebitnem razkritju navedenih dokumentov posvetovala s francosko vlado, je ta navedla, da mu nasprotuje. Zato je Komisija dostop do spornih dokumentov zavrnila.

8 Potem ko je Komisija prejela potrdilno prošnjo za dostop na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331), se je 3. marca 2015 ponovno posvetovala s francosko vlado. Ta je z dopisom z dne 13. marca 2015 Komisijo obvestila, da nasprotuje odobritvi dostopa do spornih dokumentov, pri čemer se je sklicevala na izjemi iz člena 4(2), druga in tretja alinea, in (5) Uredbe št. 1049/2001. V teh določbah je določeno:

„2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

— […]

— sodnih postopkov in pravnih nasvetov,

— namena inšpekcij, preiskav in revizij,

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[…]

5. Država članica lahko institucijo prosi, naj ne razkrije dokumenta, ki izvira iz te države članice, brez njenega predhodnega soglasja.“

9 Komisija je 21. aprila 2015 sklenila, da bo vsebino spornih dokumentov razkrila tretji osebi, ki je zaprosila za dostop, in to čeprav je francoska vlada temu nasprotovala (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

10 Ker je francoska vlada izrazila namen vložiti tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, hkrati pa še predlog za odlog izvršitve, je Komisija 8. maja 2015 navedla, da spornih dokumentov ne bo razkrila, dokler Splošno sodišče ne odloči o predlogu za izdajo začasne odredbe.

11 Francoska republika je 1. julija 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa. Primarno trdi, da je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen zaradi kršitve člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001. Podredno meni, da je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen zaradi kršitve obveznosti obrazložitve, kar zadeva neuporabo izjeme iz člena 4(2), tretja alinea, iste uredbe. Še bolj podredno pa navaja, da je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen zaradi kršitve člena 4(2), druga in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001.

12 Francoska republika je istega dne v sodnem tajništvu Splošnega sodišča z ločeno vlogo vložila ta predlog za izdajo začasne odredbe, v katerem predsedniku Splošnega sodišča predlaga, naj odloži izvršitev izpodbijanega sklepa.

13 Komisija v stališčih glede predloga za izdajo začasne odredbe, ki jih je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 16. julija 2015, predsedniku Splošnega sodišča predlaga, naj:

— upošteva, da njegovi presoji prepušča vprašanje, ali so v posebnih okoliščinah te zadeve izpolnjeni pogoji za odobritev predlaganega odloga izvršitve;

— pridrži odločitev o stroških, povezanih s tem postopkom za izdajo začasne odredbe, za odločitev o stroških v postopku v glavni stvari.

Pravo

Splošno

14 Iz povezanih določb členov 278 PDEU in 279 PDEU na eni ter člena 256(1) PDEU na drugi strani je razvidno, da lahko sodnik za začasne odredbe, če meni, da okoliščine to zahtevajo, odloži izvršitev akta, ki se izpodbija pred Splošnim sodiščem, ali sprejme potrebne začasne odredbe, in to na podlagi člena 156 Poslovnika Splošnega sodišča.

15 Člen 156(3) Poslovnika določa, da je treba v predlogu za izdajo začasne odredbe navesti predmet spora, okoliščine, iz katerih izhaja nujnost, ter dejanske in pravne razloge, ki na prvi pogled izkazujejo utemeljenost predlagane začasne odredbe. Tako lahko sodnik za začasne odredbe odlog izvršitve in druge začasne odredbe izda, če je ugotovljeno, da je njihova izdaja na prvi pogled dejansko in pravno

upravičena (*fumus boni juris*) in da so nujni, torej da jih je zaradi preprečitve nastanka resne in nepopravljive škode, kar zadeva interese stranke, ki jih predlaga, treba izdati in da morajo učinkovati pred odločbo o tožbi v glavni stvari. Ti pogoji so kumulativni, tako da je treba predlog za izdajo začasne odredbe zavrniti, če kateri od njih ni izpolnjen (sklep z dne 14. oktobra 1996, SCK in FNK/Komisija, C-268/96 P(R), Recueil, EU:C:1996:381, točka 30).

16 Sodnik za začasne odredbe ima v okviru te celovite presoje široko diskrecijsko pravico in lahko glede na posebnosti posameznega primera prosto določa način preverjanja teh različnih pogojev, pa tudi vrstni red preverjanja, saj mu nobeno pravno pravilo ne nalaga vnaprej določene sheme analize za presojo potrebe po začasnem odločanju (sklepa z dne 19. julija 1995, Komisija/Atlantic Container Line in drugi, C-149/95 P(R), Recueil, EU:C:1995:257, točka 23, in z dne 3. aprila 2007, Vischim/Komisija, C-459/06 P(R), EU:C:2007:209, točka 25). Sodnik za začasne odredbe po potrebi tudi pretehta zadevne interese (sklep z dne 23. februarja 2001, Avstrija/Svet, C-445/00 R, Recueil, EU:C:2001:123, točka 73).

17 Sodnik za začasne odredbe glede na podatke iz spisa meni, da ima vse potrebno za odločanje o tem predlogu za izdajo začasne odredbe, ne da bi bilo treba prej pridobiti ustna pojasnila strank.

18 V tem primeru je treba glede spora v zvezi z začasnim varstvom domnevno zaupnih informacij že v tej fazi poudariti, da Komisija v svojih stališčih ne nasprotuje možnosti, da bi bilo treba razkritje spornih dokumentov začasno preprečiti zaradi ohranitve polnega učinka sodbe, ki bo izdana v postopku v glavni stvari.

19 S tega vidika Komisija navaja, da bo zaradi varstva javnega interesa za dostop do spornih dokumentov Splošnemu sodišču predlagala, naj se zadeva v glavni stvari obravnava po hitrem postopku v skladu s členi od 151 do 155 Poslovnika.

Fumus boni juris

20 Opozoriti je treba, da je v sodni praksi uporabljenih več formulacij za opredelitev pogoja, ki se nanaša na *fumus boni juris*, glede na okoliščine posameznega primera (glej v tem smislu zgoraj v točki 16 navedeni sklep Komisija/Atlantic Container Line in drugi, EU:C:1995:257, točka 26).

21 Tako je ta pogoj izpolnjen, kadar se za vsaj enega izmed razlogov, ki jih v utemeljitev tožbe v glavni stvari navaja stranka, ki predlaga izdajo začasne odredbe, na prvi pogled zdi, da ni neutemeljen, ker v fazi postopka za izdajo začasne odredbe kaže na obstoj pomembnega pravnega nesoglasja, katerega rešitev ni vnaprej jasna. Ker je namreč namen postopka za izdajo začasne odredbe zagotovitev polnega učinka prihodnje končne odločbe v sporu, o katerem se meritorno odloča, da se prepreči praznina v sodnem varstvu, ki ga zagotavlja Splošno sodišče, se mora sodnik za začasne odredbe omejiti na to, da „na prvi pogled“ presodi o utemeljenosti razlogov iz spora, o katerem se meritorno odloča, da ugotovi, ali obstaja dovolj velika verjetnost uspeha pravnega sredstva (glej v tem smislu sklepa z dne 10. septembra 2013, Komisija/Pilkington Group, C-278/13 P(R), ZOdl., EU:C:2013:558, točka 67 in navedena sodna praksa, ter z dne 8. aprila 2014, Komisija/ANKO, C-78/14 P-R, ZOdl., EU:C:2014:239, točka 15 in navedena sodna praksa).

22 V obravnavanem primeru Francoska republika v okviru svojega prvega tožbenega razloga meni, da je Komisija kršila člen 4(5) Uredbe št. 1049/2001. Francoska vlada naj bi namreč ustrezno obrazložila svoje nasprotovanje odobritvi dostopa do spornih dokumentov s sklicevanjem na dve izjemi, določeni v Uredbi št. 1049/2001 – in sicer na varstvo, priznano za sodne postopke s členom 4(2), druga alinea, te uredbe, in varstvo, priznano za namen preiskav z njenim členom 4(2), tretja alinea – ter z navedbo natančnih razlogov, zaradi katerih bi razkritje spornih dokumentov škodovalo navedenima izjemama.

23 Komisija pa naj bi opravila izčrpno presojo razlogov, iz katerih je francoska vlada nasprotovala razkritju spornih dokumentov. S tem naj bi prekoračila meje nadzora, ki ga je morala opraviti v zvezi z državo članico v skladu s sodno prakso Sodišča. Ker je francoska vlada ustrezno obrazložila svoje nasprotovanje razkritju s sklicevanjem na izjemi iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, naj Komisija teh argumentov ne bi mogla šteti za napačne, ne da bi opravila analizo, ki presega zgolj njihovo proučitev *prima facie*.

24 Komisija odgovarja, da je bila na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 dolžna preveriti, ali je glede na okoliščine primera in pravna pravila, ki se uporabljajo, mogoče z razlogi, na katere je Francoska republika oprla svoje nasprotovanje razkritju spornih dokumentov, na prvi pogled utemeljiti tako zavrnitev. Pojasnjuje, da se s tem členom uvaja postopek odločanja, katerega namen je ugotoviti, ali je treba dostop do dokumenta zavrniti na podlagi katere od vsebinskih izjem iz odstavkov od 1 do 3 navedenega člena. Komisija ugovarja tezi, v skladu s katero naj bi za to, da je institucija Evropske unije prisiljena zavrniti prošnjo za dostop do dokumenta države članice, zadoščalo sklicevanje – tudi neutemeljeno, tako kot v obravnavanem primeru – na eno ali drugo izmed izjem iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001. Ta teza naj bi namreč pomenila, da se tej državi članici daje pravica do tega, da popolnoma diskrecijsko nasprotuje razkritju svojih dokumentov.

25 Komisija dodaja, da še zdaleč ni opravila izčrpne analize odgovorov francoske vlade, temveč je samo ugotovila, da utemeljitve, ki je bila navedena v povezavi z izjemami v smislu člena 4 Uredbe št. 1049/2001, očitno ni mogoče uporabiti. Ugotovila naj bi namreč, prvič, neobstoj „sodnega postopka“, ki bi potekal ali bi bil razumno predvidljiv, in, drugič, neobstoj „postopka preiskave“, ki bi bil še odprt, saj je bil postopek iz Direktive 98/34 zaključen. Nazadnje, ugotovila naj bi neobstoj zveze med zadnjenavedenim postopkom in morebitnim drugim postopkom preiskave, kot je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, ki bi se začel ali bi bil razumno predvidljiv, ker je bil postopek iz Direktive 98/34 zaključen brez nadaljnjih ukrepov. Zato naj bi zgolj *prima facie* preverila obstoj utemeljitve, ki jo je navedla francoska vlada, in ocenila, ali ta ne vsebuje očitnih napak pri presoji, ne da bi podrobno analizirala utemeljenost te obrazložitve.

26 V zvezi s tem je treba po eni strani spomniti, da se s členom 4(5) Uredbe št. 1049/2001 državam članicam podeljuje privilegiran status v primerjavi z drugimi imetniki dokumentov, s tem ko je v njem določeno, da ima v nasprotju z njimi vsaka država članica možnost institucijo zaprositi, naj ne razkrije dokumenta, ki izvira iz te države članice, brez njenega „predhodnega soglasja“. Obveznost pridobiti predhodno soglasje pa bi lahko ostala mrtva črka na papirju, če bi lahko institucija kljub izrecnemu nasprotovanju države članice razkritju takega dokumenta in čeprav nima nobenega „soglasja“ navedene države, svobodno razkrila ta dokument. Taka obveznost namreč ne bi imela polnega učinka oziroma bi bila brez vsakega pomena, če bi bil pogoj pridobitve predhodnega soglasja za razkritje navedenega dokumenta v končni fazi odvisen od diskrecijske volje institucije, ki ima ta dokument (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2007, Švedska/Komisija, C-64/05 P, ZOdl., EU:C:2007:802, točki 43 in 44).

27 Po drugi strani člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001 ni mogoče razlagati niti tako, da bi se zadevni državi članici dajala pravica do splošnega in nepogojnega veta, ki bi ji omogočala, da diskrecijsko nasprotuje razkritju dokumentov, ki izvirajo iz nje in jih ima institucija, tako da dostop do takih dokumentov ne bi bil več urejen z določbami navedene uredbe. Tako člen 4 Uredbe št. 1049/2001 v odstavku 5 zadevni državi članici dovoljuje nasprotovanje razkritju takih dokumentov zgolj na podlagi vsebinskih izjem, določenih v odstavkih od 1 do 3 tega člena (glej v tem smislu zgoraj v točki 26 navedeno sodbo Švedska/Komisija, EU:C:2007:802, točki 75 in 99).

28 Iz tega izhaja, da morata institucija, na katero je bila naslovljena prošnja za dostop do dokumenta, ki izvira iz države članice, in navedena država članica začeti lojalen dialog glede morebitne uporabe izjem iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001 ter da je država članica, ki želi nasprotovati razkritju zadevnega dokumenta, dolžna obrazložiti to nasprotovanje glede na navedene izjeme. Institucija ne bo

upoštevala nasprotovanja te države takemu razkritju, če se predložena obrazložitev ne bo sklicevala na izjeme, naštete v navedenem členu 4, od (1) do (3) (glej v tem smislu zgoraj v točki 26 navedeno sodbo Švedska/Komisija, EU:C:2007:802, točke od 86 do 88).

29 Kar zadeva obseg in intenzivnost nadzora, ki ga institucija opravi nad razlogi za nerazkritje, ki jih navede država članica, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da mora zadevna institucija, preden zavrne dostop do dokumenta, ki izvira iz države članice, preveriti, ali nasprotovanje države članice temelji na vsebinskih izjemah, ki jih določa člen 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001, in ali je ta glede tega ustrezno obrazložila svoje stališče. Institucija mora zato v postopku odločanja o zavrnitvi dostopa preveriti, ali obstaja taka obrazložitev, in to navesti v odločbi, ki jo sprejme ob koncu postopka (glej v tem smislu zgoraj v točki 26 navedeno sodbo Švedska/Komisija, EU:C:2007:802, točka 99).

30 Vendar pa, kot je Sodišče poudarilo v sodbi z dne 21. junija 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija (C-135/11 P, ZOdl., EU:C:2012:376, točki 63 in 64), ni naloga institucije, na katero je bila naslovljena prošnja, da opravi izčrpno presojo odločbe zadevne države članice o nasprotovanju tako, da opravi nadzor, ki presega preveritev, ali obstaja obrazložitev, v kateri bi se sklicevalo na izjeme iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001. Zahtevanje take izčrpne presoje bi namreč morda pripeljalo do tega, da bi lahko institucija, na katero je bila naslovljena prošnja, po opravljeni presoji osebi, ki je zaprosila za dostop, neupravičeno posredovala zadevni dokument, ne glede na nasprotovanje države članice, iz katere izvira ta dokument, ki je pravilno obrazloženo.

31 Opozoriti je treba, da je Splošno sodišče v sodbi z dne 14. februarja 2012, Nemčija/Komisija (T-59/09, ZOdl., EU:T:2012:75, točke od 51 do 53 in 57), na katero se sklicuje Komisija, razsodilo, da mora institucija pri presoji, ki jo opravi, ugotoviti, ali so razlogi, ki jih je podala država članica v utemeljitev svojega nasprotovanja razkritju zahtevanega dokumenta, taki, da *prima facie* utemeljujejo tako zavrnitev, s čimer se prepriča, da so ti razlogi utemeljeni, pri čemer je natančneje navedlo, da ta presoja ni omejena na preverjanje, ali je obrazložitev, ki jo je predložila država članica, „nedvomno“ napačna oziroma ali je uporaba izjem iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001 tako očitna, da ne omogoča „nobenega razumnega dvoma“.

32 V obravnavanem primeru Komisija izrecno priznava, da je na eni strani *prima facie* preverila obstoj razlogov za nasprotovanje, ki jih je navedla Francoska republika, in da je na drugi strani ocenila, ali iz teh razlogov niso razvidne očitne napake pri presoji. V četrtem do sedmem odstavku točke 2.2 izpodbijanega sklepa, naslovljene „*Prima facie* ocena Komisije“, je namreč navedeno:

„Komisija meni, da se v tem primeru zavrnitev francoskih organov, izražena na podlagi druge alinee člena 4(2), *prima facie* ne zdi utemeljena glede na navedeno obrazložitev. Kot kaže, namreč dokumenta, za dostop do katerih je bilo zaprošeno, nista tesno povezana s sodnim postopkom, ki bi obstajal ali bi bil razumno predvidljiv v tej fazi. Zato je očitno, da zadevna dokumenta ne spadata pod izjemo, na katero se sklicujejo francoski organi, in da navedena izjema ne more biti ovira za njuno razkritje. Kar zadeva razlog za zavrnitev razkritja, ki ga francoski organi navajajo na podlagi izjeme v zvezi z varstvom namena preiskav, določene v tretji alinei člena 4(2), Komisija ugotavlja, da je bil postopek priglasitve zaključen brez nadaljnjih ukrepov. Komisija namreč ni začela preiskave, da bi nato sprožila postopek za ugotavljanje kršitev, potem ko je bil francoski zakon, ki izhaja iz priglašenega osnutka, sprejet in objavljen v *Journal officiel de la République française* z dne 9. julija 2014. Na podlagi sodne prakse pa je jasno, da se Komisija ne more sklicevati samo na morebiten začetek postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, da bi v okviru varstva javnega interesa utemeljila zavrnitev dostopa do vseh dokumentov, na katere se nanaša prošnja državljana […]. Ker torej ne obstaja nobena preiskava, ki bi potekala, se v tej fazi uporaba zgoraj navedene izjeme zdi popolnoma hipotetična, posledično pa se sklicevanje nanjo v tem primeru na prvi pogled ne zdi utemeljeno.“

33 Tako je Komisija izpodbijani sklep očitno oprla na zgoraj v točki 31 navedeno sodbo Nemčija/Komisija (EU:T:2012:75).

34 Vendar se ne zdi gotovo, da je mogoče široko razlogovanje v navedeni sodbi Splošnega sodišča, ker je bilo z njim Komisiji omogočeno, da preizkusi – čeprav zgolj *prima facie* – utemeljenost obrazložitve, ki jo je podala Francoska republika v utemeljitev svojega nasprotovanja razkritju spornih dokumentov, šteti za skladno z zgoraj v točki 30 navedeno sodbo IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija (EU:C:2012:376), v skladu s katero „ni naloga institucije, na katero je bila naslovljena prošnja, da“ opravi tak nadzor nad odločbo zadevne države članice o nasprotovanju, „ki presega preveritev, ali obstaja obrazložitev, v kateri bi se sklicevalo na izjeme iz člena 4, od (1) do (3), Uredbe št. 1049/2001“.

35 V zvezi s tem je treba navesti, da je bila zgoraj v točki 31 navedena sodba Nemčija/Komisija (EU:T:2012:75), čeprav je postala pravnomočna, izdana pred zgoraj v točki 30 navedeno sodbo IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija (EU:C:2012:376). Zato Splošno sodišče v formulaciji svojega širokega pristopa seveda ni moglo upoštevati očitno restriktivnejšega pristopa, ki ga je sprejelo Sodišče. Poleg tega Sodišče medtem ni imelo priložnosti, da bi se opredelilo do tega razvoja sodne prakse. Zlasti še ni proučilo vprašanja, ali bi bilo eventualno mogoče zagotoviti združljivost pristopa Splošnega sodišča s pristopom Sodišča, in sicer z razlago pogoja, ki ga je to določilo in v skladu s katerim mora biti nasprotovanje, ki ga izrazi država članica, „pravilno obrazloženo“ (zgoraj v točki 26 navedena sodba Švedska/Komisija, EU:C:2007:802, točka 99, in zgoraj v točki 30 navedena sodba IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, EU:C:2012:376, točka 64).

36 Sodnik za začasne odredbe torej nima druge izbire, kot da ugotovi, da razprava med strankama kaže, da v fazi postopka za izdajo začasne odredbe obstaja pomembno pravno nesoglasje, katerega rešitev ni vnaprej jasna, ki pa zasluži temeljito presojo s strani sodišča, ki odloča o glavni stvari.

37 Poleg tega tudi ob predpostavki, da je bilo Komisiji dovoljeno opraviti *prima facie* proučitev utemeljenosti obrazložitve, na katero je Francoska republika oprla svoje nasprotovanje razkritju spornih dokumentov, se na prvi pogled ne zdi, da je ta institucija v izpodbijanem sklepu utemeljeno menila, da je utemeljitev, ki jo je Francoska republika navedla na podlagi izjem iz člena 4(2), druga in tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, očitno neupoštevna.

38 V zvezi s tem je treba opozoriti, da ker mora sodnik za začasne odredbe opraviti *prima facie* nadzor nad izpodbijanim sklepom, v katerem je Komisija prav tako opravila *prima facie* proučitev utemeljenosti razlogov, ki jih je navedla Francoska republika, presoja tega problema vključuje obseg nadzora, ki je dvojno omejen. Iz tega sledi, da bi bilo mogoče obstoj *fumus boni juris* izključiti le v primeru, da bi bila neuporaba izjem, na kateri se je sklicevala Francoska republika, tako jasna in očitna, da bi bilo sklicevanje nanju enakovredno zlorabi postopka s strani Francoske republike (glej po analogiji sklep z dne 10. junija 2014, Stahlwerk Bous/Komisija, T-172/14 R, EU:T:2014:558, točka 50).

39 V obravnavanem primeru pa ni tako.

40 Čeprav namreč drži, da je bil ukrep, ki je bil predmet postopka na podlagi Direktive 98/34, sprejet julija 2014 v obliki francoskega zakona 2014-779 in da niti Komisija niti Republika Avstrija do zdaj nista sprejeli ukrepov, da bi zoper Francosko republiko začeli sodni postopek zaradi neizpolnitve obveznosti države, ni mogoče kategorično izključiti možnosti, da je navedeni francoski zakon predmet pritožbe s strani posameznika, ki lahko pripelje do sodnega postopka v smislu člena 4(2), druga alinea, Uredbe št. 1049/2001 bodisi pred sodiščem Unije bodisi pred nacionalnim sodiščem, in da se želi s prošnjo za dostop do spornih dokumentov, ki ji je Komisija v izpodbijanem sklepu ugodila, okrepiti taka pritožba, saj je prosilec na podlagi člena 6(1) Uredbe št. 1049/2001 oproščen vsakršne obveznosti utemeljiti svojo prošnjo za dostop. S tega vidika se v postopku v glavni stvari postavlja pomembno vprašanje, ali in, če da, kako dolgo lahko Francoska republika razumno zahteva, da sta sporna dokumenta deležna zaupne obravnave, da ne bi bila izkoriščena za začetek sodnega postopka.

41 Poleg tega se zdi to vprašanje upoštevno tudi za izjemo iz člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, ker bi lahko uporaba spornih dokumentov, ki se je boji Francoska republika, škodila preiskavam, ki jih je izvedla Komisija. Res je, da je Splošno sodišče v sodbi z dne 16. aprila 2015,

Schlyter/Komisija (T-402/12, ZOdl., v pritožbenem postopku, EU:T:2015:209, točka 53 in naslednje), menilo, da postopek iz Direktive 98/34 ne spada med preiskave v smislu te določbe. Vendar, kot pravilno opozarja Francoska republika, ta sodba še ni postala pravnomočna, ker je bila zoper njo vložena pritožba pri Sodišču (zadeva C-331/15 P), česar sodišče, ki odloča o glavni stvari, ne bo moglo prezreti.

42 Sodišče, ki odloča o glavni stvari, bo moralo prav tako proučiti skladnost zgoraj v točki 41 navedene sodbe Schlyter/Komisija (EU:T:2015:209) s sodbo z dne 25. septembra 2014, Spirlea/Komisija (T-306/12, ZOdl., v pritožbenem postopku, EU:T:2014:816, točka 45). V zadnjenavedeni sodbi je Splošno sodišče menilo, da je posebni postopek sodelovanja med Komisijo in državami članicami, katerega namen je odpraviti morebitne kršitve prava Unije in se tako izogniti začetku formalnega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, mogoče opredeliti kot preiskavo v smislu člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001. Po mnenju Francoske republike pa je ta postopek sodelovanja precej primerljiv s postopkom iz Direktive 98/34, ker sta oba zelo podobna predhodni fazi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. Nazadnje, sodišče, ki odloča o glavni stvari, bo moralo presoditi, ali je za rešitev tega spora morda upoštevna sodba z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, ZOdl., EU:C:2015:486).

43 Glede na zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da se v tej zadevi postavljajo nova pravna vprašanja, ki se na prvi pogled ne morejo šteti za očitno neupoštevna, temveč katerih rešitev zasluži temeljito presojo v okviru postopka v glavni stvari.

44 Zato je treba priznati obstoj *fumus boni juris*, kar zadeva zaupnost spornih dokumentov.

45 Poleg tega je Komisija sama priznala, da bi bilo treba v položaju, kot je obravnavani, praviloma odložiti izvršitev sklepa o razkritju spornih dokumentov, razen če bi bil *fumus boni juris* popolnoma neobstoječ in bi bilo treba tožbo opredeliti kot očitno zlorabo, česar pa v obravnavanem primeru ni mogoče trditi.

Tehtanje interesov

46 V skladu z ustaljeno sodno prakso tehtanje interesov za sodnika za začasne odredbe pomeni ugotovitev, ali interes stranke, ki predlaga izdajo začasne odredbe, za njeno izdajo prevlada nad interesom, ki ga predstavlja takojšnja uporaba spornega akta, tako da, natančneje, preizkusi, ali bi morebitna razglasitev ničnosti tega akta s strani sodišča, ki odloča o glavni stvari, omogočila vrnitev položaja, ki bi ga povzročila njegova takojšnja izvršitev, v prejšnje stanje in, obratno, ali bi odlog izvršitve tega akta lahko preprečeval njegov polni učinek v primeru, da bi bila tožba v glavni stvari zavrnjena (glej v tem smislu sklepa z dne 11. maja 1989, Radio Telefis Eireann in drugi/Komisija, 76/89 R, 77/89 R in 91/89 R, Recueil, EU:C:1989:192, točka 15, in z dne 26. junija 2003, Belgija in Forum 187/Komisija, C-182/03 R in C-217/03 R, Recueil, EU:C:2003:385, točka 142).

47 Natančneje, glede tega, da mora biti mogoče pravni položaj, ki ga ustvari sklep o izdaji začasne odredbe, vrniti v prejšnje stanje, je treba navesti, da je cilj postopka za izdajo začasne odredbe zagotovitev polnega učinka prihodnje meritorne odločbe (glej v tem smislu sklep z dne 27. septembra 2004 v zadevi Komisija/Akzo in Akcros, C-7/04 P(R), ZOdl., EU:C:2004:566, točka 36). Zato je narava tega postopka v celoti pomožna glede na postopek v glavni stvari, na katerega se nanaša (sklep z dne 12. februarja 1996, Lehrfreund/Svet in Komisija, T-228/95 R, Recueil, EU:T:1996:16, točka 61), tako da mora biti odločitev, ki jo sprejme sodnik za začasne odredbe, začasna v smislu, da niti ne prejudicira smeri prihodnje meritorne odločbe niti da zaradi nje ta ne postane iluzorna s tem, da ji navedena odločitev odvzame polni učinek (sklepa z dne 17. maja 1991, CIRFS in drugi/Komisija, C-313/90 R, Recueil, EU:C:1991:220, točka 24, in z dne 12. decembra 1995, Connolly/Komisija, T-203/95 R, Recueil, EU:T:1995:208, točka 16).

48 Iz tega nujno sledi, da interes, ki ga brani stranka v postopku za izdajo začasne odredbe, ne zasluži varstva, če ta stranka sodniku za začasne odredbe predlaga sprejetje odločbe, ki bi imela, daleč od tega da bi bila popolnoma začasna, za posledico prejudiciranje smeri prihodnje meritorne odločbe ali bi slednja zaradi nje postala iluzorna s tem, da bi ji odvzela polni učinek.

49 V obravnavanem primeru bo moralo Splošno sodišče v sporu o glavni stvari odločiti, ali je treba izpodbijani sklep, s katerim je Komisija zavrnila zahtevo Francoske republike za zaupno obravnavo in izrazila namero razkriti sporna dokumenta tretji osebi, razglasiti za ničen zaradi kršitve zaupnosti spornih dokumentov na podlagi člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001. V zvezi s tem je očitno, da mora biti zato, da se ohrani polni učinek sodbe, s katero bi bil izpodbijani sklep razglašen za ničen, Francoski republiki omogočeno, da prepreči, da bi Komisija prezgodaj razkrila navedena dokumenta. Sodba, s katero bi bila razglašena ničnost, pa bi bila iluzorna in ne bi imela polnega učinka, če bi bil ta predlog za izdajo začasne odredbe zavrnjen, saj bi zaradi te zavrnitve Komisija lahko takoj razkrila sporna dokumenta in torej dejansko prejudicirala smer prihodnje meritorne odločbe, in sicer zavrnitev ničnostne tožbe.

50 Iz tega sledi, da nad interesom za zavrnitev predloga za izdajo začasne odredbe še toliko bolj prevlada interes Francoske republike, saj odobritev predlaganega odloga izvršitve ne bi pomenila drugega kot to, da se za omejeno obdobje ohrani *status quo*, medtem ko ni podlage za trditev, da bi prezgodnje razkritje spornih dokumentov ustrezalo neki nujni potrebi.

Nujnost

51 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba nujnost predloga za izdajo začasne odredbe presojati glede na potrebo, da je treba začasno odločiti, da bi se preprečila resna in nepopravljiva škoda za stranko, ki predlaga začasne odredbe. Ta stranka mora predložiti resen dokaz, da ne more čakati do konca postopka v zvezi z glavno tožbo, ne da bi osebno utrpela tako škodo (glej sklep z dne 19. septembra 2012, Grčija/Komisija, T-52/12 R, ZOdl., EU:T:2012:447, točka 36 in navedena sodna praksa).

52 Ker je ta predlog za izdajo začasne odredbe vložila Francoska republika, je treba opozoriti, da so države članice odgovorne za interese, ki se na nacionalni ravni štejejo za splošne. Zato jih lahko branijo v okviru postopka za izdajo začasne odredbe in predlagajo izdajo začasnih odredb zlasti s trditvami, da bi lahko izpodbijani ukrep resno ogrozil izpolnjevanje njihovih državnih nalog (glej v tem smislu zgoraj v točki 51 navedeni sklep Grčija/Komisija, EU:T:2012:447, točka 37 in navedena sodna praksa).

53 Treba je torej preveriti, ali je Francoska republika uspela dokazati, da bi ji lahko takojšnja izvršitev izpodbijanega sklepa povzročila resno in nepopravljivo škodo zlasti zato, ker bi resno vplivala na izpolnjevanje njenih državnih nalog.

54 Francoska republika v tem okviru zatrjuje, da bi bila v primeru zavrnitve predloga za izdajo začasne odredbe sodbi, ki jo bo Splošno sodišče izdalo ob koncu postopka v glavni stvari, odvzeta vsa učinkovitost, kar bi tej državi povzročilo resno in nepopravljivo škodo. Če bi namreč sporna dokumenta postala javna, naj ne bi bilo mogoče položaja z nobenim ukrepom vrniti v prejšnje stanje.

55 Kar zadeva resnost škode, ki bi jo povzročilo razkritje dokumentov, izmenjanih v okviru postopka iz Direktive 98/34, Francoska republika trdi, da bi lahko javno razkritje tudi po koncu tega postopka zaprlo pot razumni rešitvi spora, pri kateri bi se upoštevalo pravo, ker bi oblikovalci politike le stežka spremenili zavzeta stališča in bi postala sporazumna rešitev nemogoča. Poleg tega Francoska republika meni, da če bi bila zaupnost, na katero lahko računa država članica, nepopravljivo izgubljena, potem ne bi bilo mogoče obnoviti zaupanja, ki je nujno za dialog med Komisijo in državami članicami. Naraščajoče število prošenj iz gospodarske sfere za dostop do dokumentov, izmenjanih med Komisijo in državami članicami v okviru Direktive 98/34, naj bi povzročalo nevzdržen pritisk na prostor za razprave, ki se vzpostavlja v okviru te direktive, in naj bi temu postopku odvzemalo učinkovitost.

56 Nazadnje, Francoska republika meni, da je ta škoda, ker je ni mogoče denarno nadomestiti, nujno nepopravljiva.

57 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v obravnavanem primeru zatrjevana škoda izhaja iz razkritja domnevno zaupnih informacij. Sodnik za začasne odredbe pa mora pri presoji resnosti in nepopravljivosti te škode nujno izhajati iz premise, da so domnevno zaupne informacije dejansko zaupne, kot Francoska republika trdi v svoji tožbi v glavni stvari in v postopku za izdajo začasne odredbe (glej v tem smislu zgoraj v točki 21 navedeni sklep Komisija/Pilkington Group, EU:C:2013:558, točka 38, in sklep z dne 28. novembra 2013, EMA/AbbVie, C-389/13 P(R), EU:C:2013:794, točka 38).

58 Zato je treba za namene tega preizkusa nujnosti šteti, da sta sporna dokumenta zaupna v skladu z utemeljitvijo Francoske republike, po kateri naj bi njuno razkritje pomenilo kršitev člena 4(5) Uredbe št. 1049/2001, ker se je ta država primerno sklicevala na izjemi iz člena 4(2), druga in tretja alinea, te uredbe. V skladu s to utemeljitvijo Francoske republike, katere upoštevnost je treba sprejeti kot premiso, je postopek iz Direktive 98/34, ki spada med preiskave v smislu člena 4(2), tretja alinea, navedene uredbe, zelo podoben predhodni fazi postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, ker zajema fazo dialoga med državo članico in Komisijo, katere cilj je omogočiti pogajanje in po potrebi sporazumno zbliževanje razhajajočih se stališč, kar zadeva pravilno uporabo prava Unije. Ta cilj je mogoče uresničiti le v ozračju strogega medsebojnega zaupanja Komisije in zadevne države. Razkritje dokumentov, izmenjanih v tem postopku, pa bi uničilo medsebojno zaupanje in tako rekoč izničilo vsakršno možnost za doseganje soglasja. V teh okoliščinah bi lahko razkritje spornih dokumentov, ki ju je Francoska republika predala v svojem legitimnem pričakovanju, da bo Komisija tema dokumentoma namenila zahtevano zaupno obravnavo, škodilo obrambni strategiji, ki bi jo lahko bila ta država članica primorana uporabiti v sodnem postopku, ki bi ga zaradi takojšnje izvršitve izpodbijanega sklepa tretja oseba, ki je zaprosila za dostop, eventualno začela pri nacionalnem sodišču ali sodišču Unije in ki bi se nanašal na skladnost francoskega zakona 2014-779 s pravom Unije (glej točko 40 zgoraj).

59 Očitno je, da taka obramba zadevnega zakona spada med državne naloge, ki jih ima Francoska republika, in da bi razkritje spornih dokumentov resno ogrozilo to nalogo. Sodnik za začasne odredbe, ki mora izhajati iz pravkar predstavljene premise, pa ne more zanikati resnosti škode, ki bi jo utrpela Francoska republika v smislu ogroženosti izpolnjevanja njenih državnih nalog.

60 Enako velja za nepopravljivost te škode.

61 Kot je namreč pravilno poudarila Francoska republika, je v zvezi z razkritjem informacij, katerih zaupnost je treba predpostavljati, jasno, da poznejša razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa s strani Splošnega sodišča ne bi imela učinka poprave škode, ki bi nastala zaradi tega razkritja, in torej vrnitve položaja v prejšnje stanje. Ker v obravnavanem primeru zatrjevana škoda ni finančna, je zlasti ni mogoče povrniti z denarnim nadomestilom na podlagi odškodninske tožbe, ki bi se vložila proti Komisiji (glej v tem smislu zgoraj v točki 57 navedeni sklep EMA/AbbVie, EU:C:2013:794, točki 45 in 46).

62 Ob upoštevanju navedenega je treba ugotoviti, da je v obravnavanem primeru pogoj glede nujnosti izpolnjen, saj je tveganje za nastanek resne in nepopravljive škode za Francosko republiko pravno zadostno dokazano.

63 Poleg tega Komisija sama priznava, da bi bila glede na posebne postopkovne okoliščine tega spora – to je glede na takojšnje razkritje spornih dokumentov v primeru zavrnitve predloga za izdajo začasne odredbe – postopkovnemu položaju Francoske republike povzročena resna in nepopravljiva škoda. Razkritje teh dokumentov bi namreč pomenilo, da bi zadeva v glavni stvari postala brezpredmetna, in bi nujno imelo dokončne učinke, ki bi presegali običajni začasni namen postopka za izdajo začasne odredbe.

64 Ker so vsi pogoji za to izpolnjeni, je torej treba predlogu za odlog izvršitve izpodbijanega sklepa ugoditi.

Iz teh razlogov je

PREDSEDNIK SPLOŠNEGA SODIŠČA

sklenil:

1. Izvršitev Sklepa Evropske komisije GESTDEM 2014/6064 z dne 21. aprila 2015 o potrdilni prošnji za dostop do dokumentov na podlagi Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, s katerim je Komisija odobrila dostop do dveh dokumentov, ki izvirata od francoskih organov in ki sta ji bila sporočena v okviru postopka iz Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe, se odloži.

2. Odločitev o stroških se pridrži.

V Luxembourgu, 1. septembra 2015.

Sodni tajnik
E. Coulon

Predsednik
M. Jaeger