Rättsfallssamlingen

BESLUT MEDDELAT AV TRIBUNALENS ORDFÖRANDE

den 1 september 2015*

”Interimistiskt förfarande — Tillgång till institutionernas handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Handlingar som överlämnades av de franska myndigheterna till kommissionen inom ramen för det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34/EG — Invändning som framställts av Frankrike mot att lämna ut handlingarna — Beslut om att bevilja en tredje part tillgång till handlingarna — Begäran om uppskov med verkställigheten — Situation som ställer krav på skyndsamhet — Vid första påseendet framstår som faktiskt och rättsligt befogat (Fumus boni juris) — Intresseavvägning”

I mål T-344/15 R,

Republiken Frankrike, företrädd av F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas och F. Fize, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Baquero Cruz och F. Clotuche-Duvieusart, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en ansökan om uppskov med verkställigheten av Europeiska kommissionens beslut GESTDEM 2014/6046 av den 21 april 2015 avseende den bekräftande ansökan om tillgång till handlingar som ingetts med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EUT L 145, s. 43), genom vilket kommissionen beviljade tillgång till två handlingar som härrör från de franska myndigheterna som hade överlämnats till kommissionen inom ramen för det förfarande som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, s. 37),

meddelar

TRIBUNALENS ORDFÖRANDE

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Beslut

Bakgrund, förfarandet och parternas yrkanden

1 Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, s. 37), i dess ändrade lydelse, inrättas ett system för informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Europeiska kommissionen angående dels nationella initiativ till tekniska standarder eller föreskrifter, dels informationssamhällets tjänster.

2 Medlemsstaterna är i princip skyldiga att till kommissionen anmäla alla förslag till tekniska föreskrifter avseende sådana varor och tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 98/34 (artikel 8.1 i nämnda direktiv). I praktiken ser kommissionen till att övriga medlemsstater underrättas om förslaget och att det förs in i en offentlig databas. Alla anmälda förslag kan granskas av medlemsstaterna, kommissionen och de ekonomiska aktörerna så att de kan upptäcka potentiella protektionistiska element och vidta åtgärder för att undanröja dem. För att möjliggöra denna granskning får ett anmält förslag till teknisk föreskrift i princip inte antas förrän tre månader efter anmälan till kommissionen. Under denna så kallade frysningsperiod kan kommissionen och de medlemsstater som anser att förslaget skapar omotiverade hinder för den fria rörligheten för varor eller tjänster eller för tjänsteleverantörers etableringsfrihet inkomma med yttranden eller detaljerade utlåtanden till den anmälande medlemsstaten. Om ett detaljerat utlåtande avges förlängs frysningsperioden med ett visst antal månader beroende på formen för förslaget till teknisk föreskrift (se artikel 9.1 och 9.2 i direktiv 98/34). Den berörda medlemsstaten ska i princip underrätta kommissionen om vilka åtgärder den planerar att vidta med anledning av de detaljerade utlåtandena, och kommissionen ska yttra sig över dessa åtgärder (se artikel 9.2 i direktiv 98/34).

3 I enlighet med det informationsförfarande som föreskrivs i direktiv 98/34 anmälde Republiken Frankrike den 21 januari 2014 ett lagförslag till kommissionen som syftar till att reglera villkoren avseende distansförsäljning av böcker enligt vilket den franska regeringen bemyndigades att genom beslut ändra bestämmelserna i immaterialrättslagen (code de la propriété intellectuelle) avseende förlagsavtal. Lagförslaget syftade till att reglera de rabatter som tillämpas av försäljare av böcker i detaljistledet för att förhindra ett förfarande som bestod i att kombinera den maximala rabatten på 5 procent på böcker som förskrivs i den franska lagstiftningen med kostandsfri leverans.

4 Den 27 februari 2014 riktade kommissionen en begäran om kompletterande upplysningar till Republiken Frankrike som de franska myndigheterna besvarade genom en skrivelse av den 11 mars 2014.

5 Med tillämpning av artikel 9.2 i direktiv 98/34 avgav den österrikiska regeringen ett detaljerat utlåtande angående förslaget till tekniska standarder den 9 april 2014. Kommissionen avgav likaså ett detaljerat utlåtande angående samma förslag den 15 april 2014. Den franska regeringen besvarade dessa två detaljerade utlåtanden genom en skrivelse av den 17 juni 2014.

6 I avsaknad av ytterligare meddelanden från kommissionen och den österrikiska regeringen antogs den åtgärd som planerades av Republiken Frankrike i form av lag 2014-779 av den 8 juli 2014 om reglering av villkoren avseende distansförsäljning av böcker genom vilken den franska regeringen bemyndigades att genom beslut ändra bestämmelserna i immaterialrättslagen avseende förlagsavtal (loi 2014-779, du 8 juillet 2014, encadrant les conditions de la vente à distance des livres et habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition) (JORF av den 9 juli 2014, s. 11363).

7 Den 15 december 2014 riktades en begäran om tillgång till den franska regeringens ovannämnda svar av den 11 mars och den 17 juni 2014 (nedan kallade de omtvistade handlingarna) till kommissionen. Efter att kommissionens samrått med den franska regeringen om nämnda handlingar eventuellt skulle lämnas ut anförde sistnämnda att den motsatte sig detta. Kommissionen beslutade följaktligen att inte ge tillgång till de omtvistade handlingarna.

8 Efter en bekräftande ansökan om tillgång i enlighet med 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, s. 43) beslutade kommissionen på nytt att samråda med den franska regeringen den 3 mars 2015. Genom en skrivelse av den 13 mars 2015 underrättade den franska regeringen kommissionen om att den motsatte sig att tillgång ges till de omtvistade handlingarna med hänvisning till de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 andra och tredje strecksatsen och 4.5 i förordning nr 1049/2001. I dessa bestämmelser föreskrivs följande:

”2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

— …

— rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,

— syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

…

5. En medlemsstat får begära att institutionen inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande.”

9 Den 21 april 2015 beslutade kommissionen att lämna ut innehållet i de omtvistade handlingarna till en utomstående sökande, trots att den franska myndigheten motsatt sig detta (nedan kallat det angripna beslutet).

10 Den franska regeringen uppgav sig ha för avsikt att väcka talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet och i samband därmed framställa en begäran om uppskov av verkställigheten, varför kommissionen den 8 maj 2015 anförde att den inte skulle lämna ut de omtvistade handlingarna innan tribunalen prövat ansökan om interimistiska åtgärder.

11 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 1 juli 2015 väckte Republiken Frankrike talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet. Republiken Frankrike har i första hand gjort gällande att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras på grund av att artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 åsidosatts. I andra hand anser den att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras på grund av att motiveringsskyldigheten vad gäller kommissionens beslut att inte tillämpa det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i samma förordning åsidosatts. I tredje hand anser den att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras på grund av att artikel 4.2 andra och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 åsidosatts.

12 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli samma dag framställde Republiken Frankrike förevarande ansökan om interimistiska åtgärder i syfte att tribunalens ordförande interimistiskt skulle förordna om uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet.

13 I sitt yttrande över ansökan om interimistiska åtgärder, vilket inkom till tribunalens kansli den 16 juli 2015, har kommissionen yrkat att tribunalens ordförande ska

— notera att kommissionen överlämnat till denne att bedöma om villkoren för att medge det begärda uppskovet med verkställigheten är uppfyllda under de specifika omständigheterna i förevarande fall, och

— låta beslutet om rättegångskostnader i förevarande interimistiska förfarande anstå till dess att beslut om rättegångskostnader i målet rörande huvudsaken fattas.

Rättslig bedömning

Allmänna anmärkningar

14 Enligt artiklarna 278 FEUF och 279 FEUF jämförda med artikel 256.1 FEUF kan domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder, om denne anser att omständigheterna så kräver, med tillämpning av artikel 156 i tribunalens rättegångsregler förordna om uppskov med verkställigheten av en angripen rättsakt vid tribunalen eller föreskriva nödvändiga interimistiska åtgärder.

15 I artikel 156.3 i rättegångsreglerna föreskrivs att en ansökan om interimistiska åtgärder ska innehålla uppgifter om saken, de omständigheter som ställer krav på skyndsamhet och de grunder avseende faktiska och rättsliga omständigheter på vilka den begärda åtgärden omedelbart framstår som befogad. Uppskov med verkställigheten och andra interimistiska åtgärder kan således beviljas av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder, om det fastställs att de vid första påseendet framstår som faktiskt och rättsligt befogade (*fumus boni juris*) och ställer krav på skyndsamhet, på så sätt att åtgärderna – för att undvika att den som ansöker om de interimistiska åtgärderna orsakas allvarlig och irreparabel skada – måste beviljas och ha verkan redan innan målet har avgjorts i sak. Dessa villkor är kumulativa, vilket innebär att det inte kan förordnas om interimistiska åtgärder när ett av villkoren inte är uppfyllt (beslut av den 14 oktober 1996, SCK och FNK/kommissionen, C-268/96 P(R), REG, EU:C:1996:381, punkt 30).

16 Vid denna helhetsbedömning har domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och är fri att, med avseende på de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, avgöra på vilket sätt det ska prövas om dessa villkor är uppfyllda liksom i vilken ordning denna prövning ska utföras, då det inte finns någon bestämmelse i unionsrätten i vilken det föreskrivs ett redan upprättat analysschema för bedömningen av om det är nödvändigt att bevilja interimistiska åtgärder (beslut av den 19 juli 1995, kommissionen/Atlantic Container Line m.fl., C-149/95 P(R), REG, EU:C:1995:257, punkt 23, och beslut av den 3 april 2007, Vischim/kommissionen, C-459/06 P(R), EU:C:2007:209, punkt 25). Nämnda domare ska även, i förekommande fall, göra en avvägning mellan de föreliggande intressena (beslut av den 23 februari 2001, Österrike/rådet, C-445/00 R, REG, EU:C:2001:123, punkt 73).

17 Med beaktande av handlingarna i målet anser sig tribunalens ordförande förfoga över samtliga uppgifter som är nödvändiga för att avgöra förevarande ansökan om interimistiska åtgärder, utan att det är nödvändigt att först ge parterna tillfälle att yttra sig muntligen.

18 I fråga om tvister som rör interimistiskt skydd för upplysningar som påstås vara konfidentiella, ska det redan nu påpekas att kommissionen i sitt yttrande inte har ifrågasatt att ett utlämnande av de omtvistade handlingarna skulle behöva hindras provisoriskt för att domen i målet rörande huvudsaken ska bevara sin ändamålsenliga verkan.

19 Kommissionen har mot denna bakgrund anfört att den för att skydda allmänintresset av tillgång till de omtvistade handlingarna kommer att framställa en begäran om skyndsam handläggning av målet rörande huvudsaken till tribunalen i enlighet med artiklarna 151–155 i rättegångsreglerna.

Fumus boni juris

20 Det ska erinras om att ett flertal formuleringar har använts i rättspraxis för att definiera kravet på *fumus boni juris* beroende på omständigheterna i det enskilda fallet (se, för ett liknande resonemang, beslut kommissionen/Atlantic Container Line m.fl., punkt 16 ovan, EU:C:1995:257, punkt 26).

21 Detta villkor är således uppfyllt när åtminstone en av de grunder som den som ansöker om interimistiska åtgärder åberopar till stöd för talan rörande huvudsaken, vid första påseendet, inte framstår som grundlös, då den visar att det föreligger en allvarlig rättslig tvist vars lösning inte genast framstår som självklar. Då syftet med ett interimistiskt förfarande nämligen är att säkerställa att det kommande slutliga avgörandet i tvisten i sak får full effekt, för att undvika att det uppstår en lucka i det rättsliga skydd som domstolen tillhandahåller, ska domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder endast bedöma huruvida de grunder som åberopats inom ramen för målet i sak ”vid första påseendet” framstår som välgrundade, för att undersöka huruvida talan i sak med tillräckligt stor sannolikhet kommer att bifallas (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 10 september 2013, kommissionen/Pilkington Group, C-278/13 P(R), REU, EU:C:2013:558, punkt 67 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 8 april 2014, kommissionen/ANKO, C-78/14 P-R, REU, EU:C:2014:239, punkt 15 och angiven rättspraxis).

22 Republiken Frankrike har i förevarande fall genom sin första grund gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001. Den franska regeringen har anfört att den nämligen i vederbörlig ordning har motiverat sin invändning mot att tillgång till de omtvistade handlingarna ges i vederbörlig ordning genom att hänvisa till de två undantag som föreskrivs i förordning nr 1049/2001, nämligen skydd som beviljas för rättsliga förfaranden genom artikel 4.2 andra strecksatsen i förordningen och skydd som beviljas för syftet med utredningar genom artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordningen och genom att ange detaljerade skäl till varför ett utlämnande av de omtvistade handlingarna åsidosatte de undantag som gjorts gällande.

23 Kommissionen gjorde emellertid en fullständig prövning av skälen till att den franska regeringen motsatte sig utlämnandet av de omtvistade handlingarna. Härigenom överskred kommissionen gränserna för den prövning som den skulle genomföra med avseende på medlemsstaten i enlighet med domstolens rättspraxis. Eftersom den franska regeringen har motiverat sin invändning mot ett utlämnande i vederbörlig ordning genom att hänvisa till undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, kunde kommissionen inte anse att dessa argument är felaktiga utan att göra en bedömning som går utöver en prövning vid första påseendet av dessa.

24 Kommissionen har genmält att den enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 är skyldig att undersöka om de skäl som framförts av Republiken Frankrike till stöd för invändningen mot ett utlämnande av de omtvistade handlingarna mot bakgrund av omständigheterna i ärendet och tillämpliga rättsregler vid första påseende kan utgöra grund för en sådan vägran. Kommissionen har preciserat att ett beslutsförfarande inrättas genom denna bestämmelse, vars syfte är att avgöra om tillgång till en handling ska vägras i enlighet med ett av de materiella undantag som föreskrivs i punkterna 1–3 i nämnda förordning. Kommissionen har motsatt sig uppfattningen att det även när det såsom i förevarande fall saknas grund räcker att hänvisa till något av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 för att tvinga Europeiska unionens institution att avslå en ansökan om tillgång till en handling som framställts av en medlemsstat. Denna uppfattning innebär nämligen att denna har rätt att utifrån en skönsmässig bedömning motsätta sig utlämnandet av sina handlingar.

25 Kommissionen har vidare anfört att den inte har gjort en fullständig prövning av den franska regeringens svar utan enbart har konstaterat att det är uppenbart att de skäl som gjorts gällande i form av undantag i den mening som avses i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 inte kan tillämpas. Den har dels konstaterat att det inte föreligger något ”rättsligt förfarande” eller att ett sådant rimligen kan förutses, dels att det inte föreligger något ”utredningsförfarande” som fortfarande pågår, eftersom det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34 hade avslutats. Den konstaterade slutligen att det inte

finns något samband mellan det sistnämnda förfarandet och ett annat utredningsförfarande, såsom ett pågående fördragsbrottsförfarande eller ett fördragsbrottsförfarande som rimligen kan förutses, då det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34 hade avslutats utan vidare åtgärder. Den har således endast gjort en prövning vid första påseendet av om det föreligger en motivering från den franska regeringen och bedömt om motiveringen inte innehåller några uppenbart oriktiga bedömningar, utan att i detalj undersöka huruvida den är välgrundad.

26 Det ska i detta avseende dels erinras om att medlemsstaterna enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 har en privilegierad ställning i förhållande till andra som innehar handlingar genom att det föreskrivs att varje medlemsstat till skillnad från andra har möjlighet att begära att institutionen inte ska lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten ”dessförinnan har lämnat sitt medgivande”. Kravet på föregående medgivande skulle emellertid riskera att bli verkningslöst om institutionen, trots att en medlemsstat har motsatt sig att en sådan handling lämnas ut och trots att institutionen inte har fått något ”medgivande” från medlemsstaten, ändå fick lämna ut den berörda handlingen. Ett sådant krav skulle nämligen mista sin ändamålsenliga verkan, och till och med sin betydelse, om skyldigheten att inhämta ett medgivande innan handlingen kan lämnas ut, i sista hand var avhängig av en skönsmässig bedömning av den institution som innehar handlingen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2007, Sverige/kommissionen, C-64/05 P, REG, EU:C:2007:802, punkterna 43 och 44).

27 Artikel 4. 5 i förordning nr 1049/2001 kan således inte heller tolkas så, att medlemsstaten ges en allmän och ovillkorlig vetorätt att skönsmässigt motsätta sig utlämnandet av handlingar som härrör från medlemsstaten och som en institution innehar, med följden att tillgång till sådana handlingar då inte längre skulle regleras av bestämmelserna i den nämnda förordningen. Den berörda medlemsstaten får enligt artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001 således endast motsätta sig att sådana handlingar lämnas ut med hänvisning till de materiella undantagen i artikel 4.1–4.3 i nämnda förordning (se, för ett liknande resonemang, dom Sverige/kommissionen, punkt 26 ovan, EU:C:2007:802, punkterna 75 och 99).

28 Härav följer att den institution som har mottagit en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat och den medlemsstaten ska inleda en lojal dialog avseende huruvida undantagen som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 eventuellt ska tillämpas, och att den medlemsstat som önskar motsätta sig att handlingen i fråga lämnas ut är skyldig att motivera sin ståndpunkt utifrån de nämnda undantagen. Institutionen ska nämligen inte godta en medlemsstats invändning om ett sådant utlämnande om denna invändning inte har motiverats med hänvisning till de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, dom Sverige/kommissionen, punkt 26 ovan, EU:C:2007:802, punkterna 86–88).

29 Vad gäller hur omfattande och ingående institutionens kontroll av de skäl som en medlemsstat anfört till att handlingar inte ska lämnas ut ska vara, följer det av domstolens fasta praxis att den berörda institutionen, innan den avslår en ansökan om tillgång till en handling som härrör från en medlemsstat, ska pröva huruvida medlemsstaten har grundat sitt avstyrkande på de materiella undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 och huruvida medlemsstatens ståndpunkt i det avseendet är vederbörligen motiverad. Följaktligen är kommissionen, i det förfarande i vilket ett beslut att vägra tillgång till handlingar antas, skyldig att försäkra sig om att en sådan motivering föreligger och att hänvisa till denna i sitt beslut (se, för ett liknande resonemang, dom Sverige/kommissionen, punkt 26 ovan, EU:C:2007:802, punkt 99).

30 Såsom domstolen påpekade i dom av den 21 juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/kommissionen (C-135/11 P, REU, EU:C:2012:376, punkterna 63 och 64), åligger det däremot inte den berörda institutionen 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. Ett krav på en sådan fullständig prövning skulle nämligen kunna leda till att den berörda

institutionen, efter det att denna prövning gjorts, felaktigt lämnar ut handlingen i fråga till den som begärt den trots att det föreligger en vederbörligen motiverad invändning från den medlemsstat från vilken handlingen härrör.

31 Det ska noteras att tribunalen i dom av den 14 februari 2012, Tyskland/kommissionen (T-59/09, REU, EU:T:2012:75, punkterna 51–53 och 57), som kommissionen har åberopat, slog fast att institutionens prövning bestod i att avgöra huruvida den motivering som medlemsstaten har anfört till stöd för sin invändning mot att lämna ut den handling som begärts vid första påseende kunde utgöra grund för en sådan vägran för att säkerställa att motiveringen inte saknade grund och preciserade härvid att prövningen inte enbart ska avse huruvida det är ”ställt utom allt tvivel” att medlemsstatens motivering är felaktig eller om tillämpningen av de undantag som föreskrivs i artikel 4.1–4.3 i förordning nr 1049/2001 är så uppenbar att det ”inte finns utrymme för något rimligt tvivel”.

32 Kommissionen har i förevarande fall uttryckligen medgett att den dels vid ett första påseende prövat huruvida det föreligger en motiverad invändning från Republiken Frankrike, dels bedömt om motiveringen inte innehåller några uppenbart oriktiga bedömningar. I punkt 2.2 i det angripna beslutet med rubriken ”Kommissionens bedömning vid ett första påseende” anges följande i styckena 4–7:

”Kommissionen anser att det mot bakgrund av den motivering som anförts vid ett första påseende förefaller som att den franska myndighetens vägran som uttalats på grundval av artikel 4.2 andra strecksatsen saknar grund. Det framgår nämligen att de handlingar som det begärts tillgång till inte är nära kopplade till en befintlig tvist eller en tvist som rimligen kan förutses i detta skede. Det är därför uppenbart att handlingarna i fråga inte omfattas av det undantag som åberopats av de franska myndigheterna och att undantaget inte utgör hinder för att lämna ut dem. Vad gäller motiveringen till att handlingarna inte ska lämnas ut som de franska myndigheterna anfört på grundval av undantaget avseende skyddet för syftet med utredningar som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen har kommissionen anfört att anmälningsförfarandet avslutades utan vidare åtgärder. Kommissionen har nämligen inte inlett någon utredning rörande ett fördragsbrottsförfarande till följd av antagandet och offentliggörandet i *Journal officiel de la République française* av den 9 juli 2014, av den franska lag som följer av det anmälda lagförslaget. Av fast rättspraxis följer emellertid att kommissionen inte enbart kan åberopa att ett förfarande avseende fördragsbrott eventuellt kan komma att inledas för att av hänsyn till skyddet för det allmänna samhällsintresset vägra tillgång till samtliga handlingar som avses i en medborgares ansökan. … Eftersom det inte har inletts någon utredning förefaller en tillämpning av ovannämnda undantag följaktligen vara rent hypotetisk i detta skede och vid ett första påseende förefaller hänvisningen till detta således sakna grund under förevarande omständigheter.”

33 Det är således uppenbart att kommissionen har grundat det angripna beslutet på domen Tyskland/kommissionen, punkt 31 ovan (EU:T:2012:75).

34 Det är emellertid osäkert huruvida det extensiva resonemang som tribunalen förde i nämnda dom, enligt vilket kommissionen vid ett första påseende får pröva huruvida den motivering som Republiken Frankrike framfört till stöd för sin invändning mot att lämna ut de omtvistade handlingarna är välgrundad, kan anses vara förenlig med domen IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commission, punkt 30 ovan (EU:C:2012:376), enligt vilken ”det inte åligger den berörda institutionen” att göra en prövning av skälen till den berörda medlemsstatens invändning ”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”.

35 Det ska i detta avseende påpekas att domen Tyskland/kommissionen, punkt 31 ovan (EU:T:2012:75) visserligen har vunnit laga kraft, men domen meddelades före domen IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/kommissionen, punkt 30 ovan (EU:C:2012:376). Det är uppenbart att tribunalen vid utformningen av sitt utvidgade synsätt följaktligen inte kunde beakta det mer restriktiva synsätt som domstolen av allt att döma intagit. Dessutom har domstolen under tiden inte haft tillfälle att yttra sig

över denna utveckling i rättspraxis. Den har framför allt ännu inte prövat frågan om det eventuellt är möjligt att förena tribunalens synsätt med det synsätt som domstolen har intagit med hjälp av tolkningen av det villkor som fastställts av sistnämnda enligt vilket medlemsstatens invändning ska motiveras i vederbörlig ordning (dom Sverige/kommissionen, punkt 26 ovan, EU:C:2007:802, punkt 99, och dom IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/kommissionen, punkt 30 ovan, EU:C:2012:376, punkt 64).

36 Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder kan således enbart konstatera det av den diskussion som förts mellan parterna framgår att det vid tidpunkten för det interimistiska förfarandet förelåg en betydande rättslig tvist vars lösning inte är självklar, utan kräver en ingående prövning av den domstol som prövar målet i sak.

37 Även om det antas att kommissionen har rätt att göra en prövning vid första påseendet av huruvida den motivering som Republiken Frankrike framfört till stöd för sin invändning mot att de omtvistade handlingarna lämnas ut är välgrundad, förefaller det inte vid första anblicken som om kommissionen gjorde en riktig bedömning när den i det angripna beslutet angav att de skäl som anfördes av Republiken Frankrike på grundval av de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 andra och tredje strecksatserna i förordning nr 1049/2001 uppenbart var helt irrelevanta.

38 Det ska i detta avseende påpekas att, eftersom domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ska göra en prövning vid första påseendet med avseende på det angripna beslutet i vilket kommissionen också gjort en bedömning vid första påseendet av huruvida de skäl som framförts av Republiken Frankrike är välgrundade, innebär bedömningen av denna fråga att prövningen är begränsad i två hänseenden. Härav följer att *fumus boni juris* endast kan uteslutas för det fall att det är så klart och uppenbart att de undantag som åberopats av Republiken Frankrike inte är tillämpliga att den omständigheten att de åberopats ska likställas med missbruk av förfarandet från Republiken Frankrike sida (se, analogt, beslut av den 10 juni 2014, Stahlwerk Bous/kommissionen, T-172/14 R, EU:T:2014:558, punkt 50).

39 Det förhåller sig emellertid inte på det sättet i förevarande mål.

40 Det är visserligen riktigt att den åtgärd som var föremål för förfarandet enligt direktiv 96/34 antogs i juli 2014 i form av den franska lagen 2014-779 och att varken kommissionen eller Republiken Österrike hittills vidtagit åtgärder för att inleda ett rättsligt fördragsbrottsförfarande mot Republiken Frankrike, men det kan inte kategoriskt uteslutas att nämnda franska lag blir föremål för klagomål från enskilda, vilket kan leda fram till ett rättsligt förfarande i den mening som avses i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2001, vid unionsdomstolen eller vid den nationella domstolen, och att ansökan om tillgång till de omtvistade handlingarna som kommissionen bifallit syftar till att utöka ett sådant klagomål, särskilt som sökanden enligt artikel 6.1 i förordning nr 1049/2001 inte behöver ange några skäl för sin ansökan. I detta sammanhang uppkommer i målet rörande huvudsaken den viktiga frågan om och i förekommande fall under vilken period Republiken Frankrike rimligen kan kräva att de omtvistade handlingarna ska vara föremål för konfidentiell behandling för att förhindra att de används för att inleda ett rättsligt förfarande.

41 Samma fråga förefaller för övrigt vara relevant för det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, eftersom det utnyttjande av de omtvistade handlingarna som Republiken Frankrike befarar skulle kunna undergräva kommissionens utredningar. Det är riktigt att tribunalen i sin dom av den 16 april 2015 Schlyter/kommissionen (T-402/12, REU, under överklagande, EU:T:2015:209, punkt 53 och följande punkter), fann att det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34 inte kunde anses utgöra en utredning i den mening som avses i denna bestämmelse. Denna dom har emellertid, såsom Republiken Frankrike anfört, ännu inte vunnit laga kraft, eftersom den har överklagats till domstolen (mål C-331/15 P), vilket den domstol som prövar målet i sak inte kan underlåta att beakta.

42 Dessutom ska den domstol som prövar målet i sak undersöka huruvida domen i målet Schlyter/kommissionen, punkt 41 ovan (EU:T:2015:209), överensstämmer med domen av den 25 september 2014, Spirlea/kommissionen (T-306/12, REU, under överklagande, EU:T:2014:816, punkt 45). I den sistnämnda domen fann tribunalen att ett särskilt samarbetsförfarande mellan kommissionen och medlemsstaterna som avser att komma till rätta med åsidosättanden av unionsrätten för att förhindra att ett fördragsbrottsförfarande formellt inleds kan anses vara en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Republiken Frankrike anser emellertid att detta samarbetsförfarande i hög grad är jämförbart med det som föreskrivs i direktiv 98/34, eftersom båda uppvisar stora likheter med den administrativa fasen av ett fördragsbrottsförfarande. Den domstol som prövar målet i sak ska slutligen avgöra om domen av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen (C-612/13 P, REU, EU:C:2015:486) är av betydelse för avgörandet av förevarande tvist.

43 Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan det konstateras att förevarande mål ger upphov till komplicerade rättsfrågor som inte vid ett första påseende uppenbart kan anses sakna relevans och som förtjänar en grundläggande prövning inom ramen för huvudförfarandet.

44 *Fumus boni juris* ska således anses föreligga vad gäller frågan om de omtvistade handlingarna är konfidentiella.

45 Dessutom har kommissionen medgett att i en sådan situation som den förevarande ska beslutet att lämna ut de omtvistade handlingarna i allmänhet upphävas, förutsatt att *fumus boni juris* inte föreligger och talan kan anses utgöra ett uppenbart missbruk, vilket inte kan hävdas i förevarande fall.

Intresseavvägning

46 Enligt fast rättspraxis innebär avvägningen mellan de olika intressen som är i fråga att domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ska avgöra om intresset, för den part som ansöker om sådana åtgärder, av att åtgärderna beviljas ska ha företräde framför intresset av att den omtvistade rättsakten omedelbart tillämpas. Vid denna bedömning ska det särskilt prövas huruvida det, om rättsakten eventuellt ogiltigförklaras när målet avgörs i sak, är möjligt att återställa den situation som uppkommer genom att den verkställs omedelbart och, omvänt, i vilken utsträckning uppskovet kan hindra att den ifrågasatta rättsakten får full verkan för det fall talan rörande huvudsaken skulle ogillas (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 11 maj 1989, Radio Telefis Eireann m.fl./kommissionen, 76/89 R, 77/89 R och 91/89 R, REG, EU:C:1989:192, punkt 15, och beslut av den 26 juni 2003, Belgien och Forum 187/kommissionen, C-182/03 R och C-217/03 R, REG, EU:C:2003:385, punkt 142).

47 Vad närmare bestämt gäller villkoret att den rättssituation som skapas av beslutet om interimistiska åtgärder ska vara reversibel, ska det erinras om att ändamålet med ett interimistiskt förfarande endast är att säkerställa att det kommande avgörandet i sak får full verkan (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 27 september 2004, kommissionen mot Akzo och Akcros, C-7/04 P(R), REG, EU:C:2004:566, punkt 36). Förfarandet är följaktligen underordnat i förhållande till det huvudförfarande som det hör till (beslut av den 12 februari 1996, Lehrfreund/rådet och kommissionen, T-228/95 R, REG, EU:T:1996:16, punkt 61). Det beslut som fattas av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ska således vara provisoriskt på så sätt att det inte föregriper det framtida avgörandet i sak eller berövar det dess ändamålsenliga verkan (beslut av den 17 maj 1991, CIRFS m.fl./kommissionen, C-313/90 R, REG, EU:C:1991:220, punkt 24, och beslut av den 12 december 1995, Connolly/kommissionen, T-203/95 R, REG, EU:T:1995:208, punkt 16).

48 Härav följer med nödvändighet att de intressen som försvaras av en part i det interimistiska förfarandet inte förtjänar skydd, om nämnda part begär att domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ska fatta ett beslut som inte alls är enbart provisoriskt utan i stället har som konsekvens att det framtida avgörandet i sak föregrips och görs illusoriskt genom att det berövas sin ändamålsenliga verkan.

49 I förevarande mål ska tribunalen, när den ska avgöra målet i sak, ta ställning till huruvida det angripna beslutet – genom vilket kommissionen avslog Republiken Frankrikes begäran om konfidentiell behandling och uppgav sig ha för avsikt att lämna ut de omtvistade handlingarna till tredje man – ska ogiltigförklaras, på grund av att beslutet innebär att sekretessen bryts för de omtvistade handlingarna i enlighet med artikel 4.5 i förordning nr 1049/2001. Det är härvid uppenbart att för att en dom om ogiltigförklaring av det angripna beslutet ska bevara sin ändamålsenliga verkan måste Republiken Frankrike kunna förhindra att kommissionen i förtid lämnar ut nämnda handlingar. En dom om ogiltigförklaring skulle emellertid göras illusorisk och berövas sin ändamålsenliga verkan om förevarande ansökan om interimistiska åtgärder avslogs, då ett avslag skulle innebära att kommissionen gavs möjlighet att omedelbart lämna ut de omtvistade handlingarna och därmed de facto föregripa det framtida avgörandet i sak, det vill säga att talan om ogiltigförklaring skulle ogillas.

50 Härav följer att intresset av ett avslag på det interimistiska yrkandet måste lämna företräde åt Republiken Frankrikes intresse, särskilt som bifall till ansökan om uppskov med verkställigheten endast innebär att status quo bibehålls för ytterligare en begränsad tid. Det finns dock ingenting som tyder på att ett utlämnande av de omtvistade handlingarna i förtid tillfredsställer ett trängande behov.

Kravet på skyndsamhet

51 Det följer av fast rättspraxis att frågan huruvida en ansökan om interimistiska åtgärder ställer krav på skyndsamhet ska bedömas med beaktande av om det är nödvändigt att fatta ett interimistiskt beslut för att förhindra att den som ansöker om den interimistiska åtgärden åsamkas allvarlig och irreparabel skada. Det ankommer på denna part att styrka att vederbörande inte kan vänta ända tills målet rörande huvudsaken avgörs utan att personligen lida sådan skada (se beslut av den 19 september 2012, Grekland/kommissionen, T-52/12 R, REU, EU:T:2012:447, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

52 Vad gäller förevarande ansökan om interimistiska åtgärder från Republiken Frankrike ska det erinras om att medlemsstaterna är ansvariga för vad som anses vara allmänna intressen på nationell nivå. De kan således skydda dessa intressen genom ett interimistiskt förfarande och begära interimistiska åtgärder genom att bland annat hävda att den angripna åtgärden riskerar att allvarligt äventyra uppfyllandet av deras uppdrag som stater (se, för ett liknande resonemang, beslut Grekland/kommissionen, punkt 51 ovan, EU:T:2012:447, punkt 37 och angiven rättspraxis).

53 Tribunalen ska således pröva huruvida Republiken Frankrike har styrkt att omedelbar verkställighet av det angripna beslutet kan åsamka den allvarlig och irreparabel skada bland annat genom att allvarligt skada uppfyllandet av dess uppdrag som stat.

54 Republiken Frankrike har i detta sammanhang gjort gällande att ett avslag på det interimistiska yrkandet skulle innebära att den dom som tribunalen meddelar i målet rörande huvudsaken berövas all verkan, vilket skulle åsamka den allvarlig och irreparabel skada. När de omtvistade handlingarna väl blivit offentliga kan den ursprungliga situationen nämligen inte på något sätt återställas.

55 Vad gäller frågan om den skada som ett utlämanade av de handlingar som utväxlats i samband med det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34 åsamkat är allvarlig har Republiken Frankrike gjort gällande att om handlingarna skulle vara offentliga även efter det att förfarandet avslutats skulle detta kunna blockera den väg som leder till en rimlig och rättsenlig lösning av konflikten och de politiska beslutsfattarna skulle svårligen kunna överge redan intagna positioner och det skulle vara omöjligt att

nå en uppgörelse i godo. Dessutom kan enligt Republiken Frankrike det förtroende som behövs för dialogen mellan kommissionen och medlemsstaterna inte återställas om den konfidentiella behandling som medlemsstaten kan förvänta sig skulle vara oåterkalleligen förlorat. Det ökade antalet ansökningar från affärsvärlden om tillgång till de handlingar som utväxlats mellan kommissionen och medlemsstaterna inom ramen för direktiv 98/34 skulle skapa oemotståndliga påtryckningar på det utrymme för diskussion som finns inom ramen för det direktivet och skulle beröva förfarandet dess verkan.

56 Republiken Frankrike anser slutligen att denna skada nödvändigtvis är irreparabel, eftersom den inte kan gottgöras ekonomiskt.

57 I förevarande fall följer den skada som gjorts gällande av att upplysningar som påstås vara konfidentiella lämnas ut. Vid bedömningen av huruvida det rör sig om en allvarlig och irreparabel skada måste domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder emellertid med nödvändighet utgå från antagandet att de upplysningar som påstås vara konfidentiella faktiskt är det, i enlighet med Republiken Frankrikes påståenden såsom de formulerats i samband med såväl talan rörande huvudsaken som det interimistiska förfarandet (se, för ett liknande resonemang, beslut kommissionen/Pilkington Group, punkt 21 ovan, EU:C:2013:558, punkt 38, och beslut av den 28 november 2013, EMA/AbbVie, C-389/13 P(R), EU:C:2013:794, punkt 38).

58 Det ska vid bedömningen av kravet på skyndsamhet följaktligen anses att de omtvistade handlingarna är konfidentiella i enlighet med Republiken Frankrikes resonemang, enligt vilket utlämnandet av dessa handlingar utgör ett åsidosättande av artikel 4.5 i förordning 1049/2001 då denna med framgång har hänvisat till de undantag som föreskrivs i artikel 4.2 andra och tredje strecksatsen i den förordningen. Enligt det resonemang som Republiken Frankrike förde, som förutsätts vara relevant, uppvisar det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34, som omfattar utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i nämnda förordning, stora likheter med den administrativa fasen av ett fördragsbrottsförfarande, eftersom det i ett visst ett skede av denna förs en dialog mellan medlemsstaten och kommissionen som syftar till att möjliggöra en förhandling och, i förekommande fall, en tillnärmning i godo av olika ståndspunkter vad gäller den korrekta tillämpningen av unionsrätten. Detta mål kan enbart uppnås om det föreligger ett strikt ömsesidigt förtroende mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten. Ett utlämnande av de handlingar som utväxlats under detta förfarande skulle förstöra det ömsesidiga förtroendet och skulle nästan omintetgöra varje möjlighet att nå en överenskommelse. Under dessa omständigheter kan ett utlämnande av de omtvistade handlingar som härrör från Republiken Frankrike med den berättigade förväntningen att kommissionen kommer att ge dem den konfidentiella behandling som krävs, undergräva den försvarsstrategi som den medlemsstaten kan komma att utarbeta i ett rättsligt förfarande som inletts, i förekommande fall till följd av omedelbar verkställighet av det angripna beslutet av en utomstående sökande vid den nationella domstolen eller vid unionsdomstolen angående frågan huruvida den franska lagen 2014-779 är förenlig med unionsrätten (punkt 40 ovan).

59 Det förefaller som om ett sådant försvar av lagen i fråga hör till de uppdrag som stat som anförtrotts Republiken Frankrike och att ett utlämnande av de omtvistade handlingarna allvarligt kan skada detta uppdrag. Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder som är tvungen att utgå från ovannämnda antagande kan emellertid inte förneka att den skada som åsamkats Republiken Frankrike i form av negativa inverkningar på uppfyllandet av dess uppdrag som stat är allvarlig.

60 Detsamma gäller med avseende på frågan huruvida skadan är irreparabel.

61 Såsom Republiken Frankrike nämligen anfört med avseende på utlämnande av uppgifter som antas vara konfidentiella är det uppenbart att en ogiltigförklaring i efterhand av tribunalen av det angripna beslutet inte kan undanröja den skada som åsamkats till följd av utlämnandet eller återställa den ursprungliga situationen. Eftersom den skada som gjorts gällande i förevarande fall inte är ekonomisk,

kan den inte gottgöras genom bland annat ekonomisk ersättning som utges till följd av en skadeståndstalan som väcks mot kommissionen (se, för ett liknande resonemang, beslut EMA/AbbVie, punkt 57 ovan, EU:C:2013:794, punkterna 45 och 46).

62 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att kravet på skyndsamhet är uppfyllt i förevarande fall, eftersom det har styrkts att Republiken Frankrike kan åsamkas en allvarlig och irreparabel skada.

63 Kommissionen har för övrigt medgett att en allvarlig och irreparabel skada kan åsamkas Republiken Frankrikes processuella ställning med hänsyn till den förfaranderättsliga utformningen i förevarande mål – nämligen omedelbart utlämnande av de omtvistade handlingarna om ansökan om interimistiska åtgärder avslås. Ett utlämnande av dessa handlingar skulle nämligen omintetgöra ändamålet med målet rörande huvudsaken och skulle nödvändigtvis ha slutliga verkningar som går utöver det normala, provisoriska målet med det interimistiska förfarandet.

64 Eftersom samtliga villkor följaktligen är uppfyllda i detta avseende ska begäran om uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet beviljas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALENS ORDFÖRANDE

följande:

1) Europeiska kommissionens beslut GESTDEM 2014/6046 av den 21 april 2015 avseende den bekräftande ansökan om tillgång till handlingar enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, genom vilket kommissionen beviljade tillgång till två handlingar som härrör från de franska myndigheterna och som överlämnats till kommissionen inom ramen för det förfarande som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster får tillsvidare inte verkställas.

2) Frågan om rättegångskostnader anstår.

Luxemburg den 1 september 2015.

Justitiesekreterare
E. Coulon

Ordförande
M. Jaeger