



Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE PREDSJEDNIKA OPĆEG SUDA

1. rujna 2015.*

„Privremena pravna zaštita – Pristup dokumentima institucija – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti poslani od strane francuskih tijela Komisiji u okviru postupka predviđenog Direktivom 98/34/EZ – Protivljenje Francuske otkrivanju dokumenata – Odluka kojom se trećoj strani odobrava pristup dokumentima – Zahtjev za suspenziju primjene – Hitnost – Fumus boni juris – Odvagivanje interesa“

U predmetu T-344/15 R,

Francuska Republika, koju zastupaju F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas i F. Fize, u svojstvu agenata,
tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju J. Baquero Cruz i F. Clotuche-Duvieusart, u svojstvu agenata,
tuženika,

povodom zahtjeva za suspenziju primjene Odluke GESTDEM 2014/6064 od 21. travnja 2015. o ponovnom zahtjevu za pristup dokumentima s naslova Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) kojom je Komisija odobrila pristup dvama dokumentima francuskih tijela koja su ih poslala u okviru postupka predviđenog Direktivom 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva (SL L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.).

PREDSJEDNIK OPĆEG SUDA

donosi sljedeće

Rješenje

Okolnosti spora, postupak i zahtjevi stranaka

- 1 Direktivom 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva (SL L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42.,

* Jezik postupka: francuski.

str. 58.), kako je izmijenjena, uređuje se postupak razmjene informacija između država članica i Europske komisije koje se odnose na nacionalne inicijative za utvrđivanje tehničkih normi ili propisa, s jedne strane, i usluge informacijskog društva, s druge strane.

- 2 Dostavljanje svih nacrtu tehničkih propisa kojima će se uređivati roba ili usluge koje ulaze u područje primjene Direktive 98/34 u načelu je obvezno (članak 8. stavak 1. Direktive 98/34). U praksi Komisija prosljeđuje navedeni nacrt svakoj državi članici i unosi ga u javnu bazu podataka. Države članice, Komisija i gospodarski subjekti mogu ispitati sve dostavljene nacрте radi otkrivanja mogućih protekcionističkih elemenata i poduzimanja radnji za njihovo uklanjanje. Kako bi se omogućilo to ispitivanje, između dostavljanja nacrtu tehničkog propisa i njegova donošenja mora proći rok od najmanje tri mjeseca. Tijekom tog razdoblja mirovanja, Komisija i države članice koje smatraju da nacrt stvara neopravdane prepreke slobodnom kretanju robe, slobodi pružanja usluga ili slobodi poslovnog nastana pružatelja usluga, mogu državi članici koja je dostavila nacrt, podnijeti detaljne primjedbe ili mišljenja. Dostavljanjem detaljnog mišljenja produljuje se navedeno razdoblje mirovanja za određeni broj mjeseci ovisno o predmetu nacrtu tehničkih propisa (vidjeti članak 9. stavke 1. i 2. Direktive 98/34). Dotična država članica u načelu izvješćuje Komisiju o svim mjerama koje namjerava poduzeti u vezi s tim detaljnim mišljenjima, a Komisija daje primjedbe u vezi s predloženim mjerama (vidjeti članak 9. stavak 2. Direktive 98/34).
- 3 U okviru postupka osiguravanja informacija predviđenog Direktivom 98/34, Francuska Republika je 21. siječnja 2014. dostavila Komisiji prijedlog zakona o određivanju uvjeta za prodaju knjiga na daljinu i ovlašćivanju francuske vlade da uredbom izmijeni odredbe francuskog Zakonika o intelektualnom vlasništvu (*code de la propriété intellectuelle*) koje se odnose na izdavačke ugovore. Cilj tog prijedloga zakona bio je urediti popuste koje primjenjuju trgovci na malo knjigama u svrhu sprječavanja prakse kombiniranja najvišeg rabata od 5% na knjige, predviđenog francuskim propisima, s besplatnom dostavom.
- 4 Komisija je 27. veljače 2014. poslala Francuskoj Republici zahtjev za dodatne informacije na koji je francuska vlada odgovorila dopisom od 11. ožujka 2014.
- 5 U skladu s člankom 9. stavkom 2. Direktive 98/34, austrijska vlada dostavila je 9. travnja 2014. detaljno mišljenje o nacrtu tehničkog propisa. Komisija je 15. travnja 2014. također dostavila detaljno mišljenje o tom istom nacrtu. Francuska vlada odgovorila je na ta dva detaljna mišljenja dopisom od 17. lipnja 2014.
- 6 S obzirom na izostanak novih obavijesti Komisije ili austrijske vlade, mjera koju je predvidjela Francuska Republika donesena je u obliku Zakona 2014-779 od 8. srpnja 2014. o određivanju uvjeta za prodaju knjiga na daljinu i ovlašćivanju Vlade da uredbom izmijeni odredbe Zakonika o intelektualnom vlasništvu koje se odnose na izdavačke ugovore (JORF (Službeni list Francuske Republike) od 9. srpnja 2014., str. 11363.).
- 7 Komisiji je 15. prosinca 2014. upućen zahtjev za pristup gore navedenim odgovorima francuske vlade od 11. ožujka i 17. lipnja 2014. (u daljnjem tekstu: sporni dokumenti). Kad se Komisija posavjetovala o mogućem otkrivanju navedenih dokumenata s francuskom vladom, francuska vlada navela je da se tome protivi. Stoga je Komisija odbila pristup spornim dokumentima.
- 8 Nakon zaprimanja ponovnog zahtjeva za pristup na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.), Komisija se 3. ožujka 2015. ponovno savjetovala s francuskom vladom. Dopisom od

13. ožujka 2015., francuska vlada obavijestila je Komisiju da se protivi pristupu spornim dokumentima, pozivajući se na izuzeća predviđena u članku 4. stavku 2. drugoj i trećoj alineji i članku 4. stavku 5. Uredbe br. 1049/2001. Tim odredbama predviđa se:

„2. Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu:

— [...]

— sudskog postupka i pravnog savjetovanja,

— svrhe inspekcija, istraga i revizija,

osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.

[...]

5. Država članica može od institucije zatražiti da bez njezine prethodne suglasnosti ne objavi dokument koji potječe iz te države članice.“

- 9 Komisija je 21. travnja 2015. odlučila otkriti sadržaj spornih dokumenata trećoj strani koja je podnijela zahtjev, i to unatoč protivljenju francuske vlade (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).
- 10 Budući da je francuska vlada izrazila namjeru podnošenja tužbe za poništenje pobijane odluke, zajedno sa zahtjevom za suspenziju primjene, Komisija je 8. svibnja 2015. navela da neće objaviti sporne dokumente dok Opći sud ne odluči o zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu.
- 11 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 1. srpnja 2015. Francuska Republika pokrenula je postupak radi poništenja pobijane odluke. Najprije tvrdi da pobijanu odluku treba poništiti zbog povrede članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1049/2001. Podredno, smatra da pobijanu odluku treba poništiti zbog povrede obveze obrazlaganja u pogledu neprimjene izuzeća predviđenog člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom iste uredbe. Još podrednije, smatra da pobijanu odluku treba poništiti zbog povrede članka 4. stavka 2. druge i treće alineje Uredbe br. 1049/2001.
- 12 Francuska Republika istog je dana tajništvu Općeg suda, kao zasebni akt, podnijela ovaj zahtjev za privremenu pravnu zaštitu, u kojem od predsjednika Općeg suda zahtijeva da suspendira primjenu pobijane odluke.
- 13 U svojim očitovanjima na zahtjev za privremenu pravnu zaštitu, podnesenima tajništvu Općeg suda 16. srpnja 2015., Komisija od predsjednika Općeg suda zahtijeva da:
 - primi na znanje da mu prepušta odluku o tome jesu li, s obzirom na posebne okolnosti ovog slučaja, ispunjeni uvjeti za određivanje tražene suspenzije primjene,
 - odluku o troškovima u ovom postupku privremene pravne zaštite donese naknadno, u odluci o troškovima u glavnom postupku.

Pravo

Opća razmatranja

- 14 Iz članka 278. i 279. UFEU-a, s jedne strane, u vezi s člankom 256. stavkom 1. UFEU-a, s druge strane, proizlazi da sudac privremene pravne zaštite može, ako smatra da okolnosti to zahtijevaju, narediti suspenziju primjene akta koji se pobija pred Općim sudom ili odrediti sve potrebne privremene mjere, i to na temelju članka 156. Poslovnika Općeg suda.
- 15 Članak 156. stavak 3. Poslovnika određuje da zahtjevi za privremenu pravnu zaštitu moraju određivati predmet spora, okolnosti zbog kojih postoji hitnost kao i činjenične i pravne razloge koji na prvi pogled opravdavaju određivanje privremene mjere koja se zahtijeva. Tako sudac postupka privremene pravne zaštite može odrediti suspenziju primjene i druge privremene mjere ako utvrdi da je njihovo određivanje na prvi pogled činjenično i pravno opravdano (*fumus boni iuris*) i da su u tom smislu hitne da ih je nužno odrediti i da proizvode učinak već prije odluke o glavnoj stvari kako bi se izbjegla teška i nenadoknativa šteta interesima stranke koja ih traži. Te su pretpostavke kumulativne, tako da zahtjeve za privremenu pravnu zaštitu valja odbiti već ako jedna od njih nije ispunjena (rješenje od 14. listopada 1996., SCK i FNK/Komisija, C-268/96 P(R), Zb., EU:C:1996:381, t. 30.).
- 16 Prilikom tog ispitivanja, sudac postupka privremene pravne zaštite ima široku diskrecijsku ocjenu i može slobodno, prema posebnim okolnostima konkretnog slučaja, odrediti način na koji se te različite pretpostavke trebaju provjeriti kao i redoslijed tog ispitivanja, s obzirom na to da ga nijedno pravno pravilo ne obvezuje da za ocjenu nužnosti privremenog odlučivanja o predmetu slijedi neki prethodno utvrđen analitički obrazac (rješenja od 19. srpnja 1995., Komisija/Atlantic Container Line i dr., C-149/95 P(R), Zb., EU:C:1995:257, t. 23., i od 3. travnja 2007., Vischim/Komisija, C-459/06 P(R), EU:C:2007:209, t. 25.). Sudac privremene pravne zaštite također, po potrebi, odvaguje postojeće interese (rješenje od 23. veljače 2001., Austrija/Vijeće, C-445/00 R, Zb., EU:C:2001:123, t. 73.).
- 17 Uzimajući u obzir elemente iz spisa, sudac privremene pravne zaštite smatra da ima sve potrebne elemente za donošenje odluke o ovom zahtjevu za privremenu pravnu zaštitu, a da nije potrebno prethodno saslušati usmena objašnjenja stranaka.
- 18 Što se tiče, u ovom slučaju, spora koji se odnosi na privremenu zaštitu navodno povjerljivih informacija, već ovdje treba istaknuti da Komisija u svojim očitovanjima ne osporava da bi moglo biti potrebno privremeno spriječiti otkrivanje spornih dokumenata kako bi se sačuvao koristan učinak presude koja će se donijeti u glavnom postupku.
- 19 U tom smislu Komisija objavljuje da će od Općeg suda zatražiti da se o glavnom predmetu odlučuje u ubrzanom postupku na temelju članka 151. do 155. Poslovnika kako bi se zaštitio javni interes za pristup spornim dokumentima.

Fumus boni iuris

- 20 Valja podsjetiti da se za definiciju pretpostavke *fumus boni iuris*, ovisno o okolnostima konkretnog slučaja, u sudskoj praksi rabi nekoliko obrazaca (vidjeti u tom smislu rješenje Komisija/Atlantic Container Line i dr., t. 16. *supra*, EU:C:1995:257, t. 26.).
- 21 Tako je navedena pretpostavka ispunjena ako je jasno da barem jedan od razloga na koje se stranka koja traži privremene mjere poziva u prilog tužbi u glavnoj stvari nije na prvi pogled bez ozbiljnog temelja jer otkriva da u stadiju postupka privremene zaštite postoji velik pravni spor čije rješenje nije unaprijed izvjesno. Naime, budući da je svrha postupka privremene pravne zaštite zajamčiti punu učinkovitost odluke koju treba donijeti u glavnoj stvari, kako bi se izbjegla pravna praznina u pravnoj zaštiti koju pruža Opći sud, sudac postupka privremene pravne zaštite mora samo „na prvi pogled“

ocijeniti osnovanost razloga istaknutih u postupku o glavnoj stvari kako bi utvrdio postoji li dovoljno velik stupanj vjerojatnosti da će tužba biti uspješna (vidjeti u tom smislu rješenja od 10. rujna 2013., Komisija/Pilkington Group, C-278/13 P(R), Zb., EU:C:2013:558, t. 67. i navedenu sudsku praksu, i od 8. travnja 2014., Komisija/ANKO, C-78/14 P-R, Zb., EU:C:2014:239, t. 15. i navedenu sudsku praksu).

- 22 U ovom slučaju Francuska Republika u okviru prvog tužbenog razloga smatra da je Komisija povrijedila članak 4. stavak 5. Uredbe br. 1049/2001. Naime, francuska je vlada propisno obrazložila svoje protivljenje pristupu spornim dokumentima time što je uputila na dva izuzeća predviđena Uredbom br. 1049/2001, odnosno na zaštitu priznatu sudskim postupcima njezinim člankom 4. stavkom 2. drugom alinejom i na zaštitu priznatu svrsi istraga njezinim člankom 4. stavkom 2. trećom alinejom te time što je navela točne razloge zbog kojih bi se otkrivanjem spornih dokumenata ugrozila navedena izuzeća.
- 23 Međutim, Komisija je provela iscrpnu ocjenu razloga zbog kojih se francuska vlada protivila otkrivanju spornih dokumenata. Time je prekoračila granice nadzora koji je trebala provesti u pogledu države članice u skladu sa sudskom praksom Suda. Budući da je francuska vlada propisno obrazložila svoje protivljenje otkrivanju, upućivanjem na izuzeća iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001, Komisija nije mogla smatrati te argumente pogrešnima, a da nije provela analizu koja nadilazi njihovo samo ispitivanje *prima facie*.
- 24 Komisija odgovara da je na temelju članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1049/2001 bila obvezna ispitati mogu li, s obzirom na okolnosti slučaja i primjenjiva pravna pravila, razlozi koje je iznijela Francuska Republika u prilog svojem protivljenju otkrivanju spornih dokumenata, na prvi pogled opravdati takvo odbijanje. Pojašnjava da se tom odredbom uvodi postupak odlučivanja čiji je cilj odrediti treba li odbiti pristup dokumentu na temelju jednog od materijalnih izuzeća navedenih u stavcima 1. do 3. tog članka. Komisija se protivi tezi prema kojoj je dovoljno uputiti, čak i neosnovano kao u ovom slučaju, na jedno ili drugo od izuzeća predviđenih člankom 4. Uredbe br. 1049/2001, kako bi se instituciju Europske unije prisililo da odbije zahtjev za pristup dokumentu države članice. Naime, ta bi teza dovela do toga da se državi članici daje pravo da se posve diskrecijski protivi otkrivanju tih dokumenata.
- 25 Komisija dodaje da nikako nije provela iscrpnu analizu odgovora francuske vlade, nego samo utvrdila da su opravdanja iznesena u pogledu izuzeća u smislu članka 4. Uredbe br. 1049/2001 očito neprimjenjiva. Naime, utvrdila je, s jedne strane, da „sudski postupak“ nije u tijeku ili razumno predvidljiv i, s druge strane, da nema još uvijek otvorene „istrage“ s obzirom na to da je postupak predviđen Direktivom 98/34 bio zaključen. Konačno, utvrdila je da nema povezanosti između potonjeg postupka i neke druge istrage, kao što je pokrenut ili razumno predvidljiv postupak zbog povrede obveze, s obzirom na to da je postupak predviđen Direktivom 98/34 zaključen bez poduzimanja daljnjih mjera. Stoga se ograničila na provjeru *prima facie* postojanja opravdanja koje je iznijela francuska vlada i procjenu sadrži li ono očite pogreške u ocjeni, a da nije detaljno analizirala osnovanost tog obrazloženja.
- 26 U tom pogledu, s jedne strane, treba podsjetiti da se člankom 4. stavkom 5. Uredbe br. 1049/2001 države članice stavljaju u povlašteni položaj u odnosu na ostale imatelje dokumenata, time što se propisuje da za razliku od njih svaka država članica može od institucije zatražiti da bez njezine „prethodne suglasnosti“ ne objavi dokument koji potječe iz te države članice. Međutim, zahtjev prethodne suglasnosti mogao bi ostati mrtvo slovo na papiru ako bi institucija, bez obzira na to što se država članica protivi otkrivanju takvog dokumenta i iako institucija nije dobila nikakvu „suglasnost“ navedene države, ipak mogla slobodno objaviti predmetni dokument. Naime, takav zahtjev ne bi imao nikakav korisni učinak, odnosno nikakvo značenje, kad bi potreba dobivanja prethodne suglasnosti za otkrivanje navedenog dokumenta u konačnici ovisila o diskrecijskoj volji institucije koja ima taj dokument (vidjeti u tom smislu presudu od 18. prosinca 2007., Švedska/Komisija, C-64/05 P, Zb., EU:C:2007:802, t. 43. i 44.).

- 27 S druge strane, članak 4. stavak 5. Uredbe br. 1049/2001 ne može se tumačiti ni u smislu da je dotičnoj državi članici dano pravo općeg i bezuvjetnog veta da se po vlastitoj diskreciji protivi otkrivanju dokumenata koji od nje potječu i koje čuva institucija, tako da pristup takvim dokumentima više ne bi bio uređen odredbama navedene uredbe. Stoga se člankom 4. stavkom 5. Uredbe br. 1049/2001 dopušta dotičnoj državi članici da se protivi otkrivanju takvih dokumenata samo na temelju materijalnih izuzeća predviđenih stavcima 1. do 3. tog članka (vidjeti u tom smislu presudu Švedska/Komisija, t. 26. *supra*, EU:C:2007:802, t. 75. i 99.).
- 28 Iz toga slijedi da institucija kojoj je podnesen zahtjev za pristup dokumentu koji potječe iz države članice i ta država članica trebaju uspostaviti lojalni dijalog o mogućoj primjeni izuzeća predviđenih u članku 4. stavcima 1. do 3. Uredbe br. 1049/2001 te da je država članica koja se želi protiviti otkrivanju predmetnog dokumenta dužna obrazložiti svoje protivljenje s obzirom na navedena izuzeća. Institucija ne može prihvatiti protivljenje te države takvom otkrivanju ako se u iznesenom obrazloženju ne upućuje na izuzeća iz navedenog članka 4. stavaka 1. do 3. (vidjeti u tom smislu presudu Švedska/Komisija, t. 26. *supra*, EU:C:2007:802, t. 86. do 88.).
- 29 Što se tiče opsega i intenziteta nadzora koji institucija provodi nad razlozima za neotkrivanje koje iznosi država članica, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je, prije nego odbije pristup dokumentu koji potječe iz države članice, na dotičnoj instituciji da ispita temelji li potonja država članica svoje protivljenje na materijalnim izuzećima predviđenima u članku 4. stavcima 1. do 3. Uredbe br. 1049/2001 i je li propisno obrazložila svoj stav u tom pogledu. Stoga, u okviru postupka donošenja odluke o odbijanju pristupa, institucija treba provjeriti postoji li takvo obrazloženje i navesti ga u odluci koju donese na kraju postupka (vidjeti u tom smislu presudu Švedska/Komisija, t. 26. *supra*, EU:C:2007:802, t. 99.).
- 30 Suprotno tome, kao što je Sud istaknuo u svojoj presudi od 21. lipnja 2012., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija (C-135/11 P, Zb., EU:C:2012:376, t. 63. i 64.), na instituciji kojoj je podnesen zahtjev nije da provede iscrpnu ocjenu odluke o protivljenju dotične države članice tako da provede nadzor koji bi nadilazio jednostavnu provjeru postojanja obrazloženja kojim se upućuje na izuzeća iz članka 4. stavaka 1. do 3. Uredbe br. 1049/2001. Naime, zahtijevanje takve iscrpne ocjene moglo bi dovesti do toga da institucija kojoj je podnesen zahtjev, jednom kad provede takvu ocjenu, može, pogrešno, podnositelju zahtjeva dostaviti predmetni dokument, bez obzira na propisno obrazloženo protivljenje države članice iz koje potječe taj dokument.
- 31 Treba napomenuti da je u presudi od 14. veljače 2012., Njemačka/Komisija (T-59/09, Zb., EU:T:2012:75, t. 51. do 53. i 57.), na koju se poziva Komisija, Opći sud presudio da se ocjena koju treba provesti institucija sastoji u tome da utvrdi mogu li razlozi koje država članica iznosi u prilog svojem protivljenju otkrivanju traženog dokumenta na prvi pogled opravdati takvo odbijanje kako bi se uvjerala da ti razlozi nisu neosnovani, pri čemu je pojasnio da se ta ocjena ne ograničava na provjeru je li obrazloženje države članice „bez ikakve moguće sumnje“ pogrešno ili je li primjena izuzeća iz članka 4. stavaka 1. do 3. Uredbe br. 1049/2001 toliko očita da ne dopušta „nikakvu razumnu sumnju“.
- 32 U ovom slučaju, Komisija izričito priznaje da je, s jedne strane, *prima facie* provjerila postojanje razloga za protivljenje koje je iznijela Francuska Republika i, s druge strane, procijenila pokazuju li ti razlozi očite pogreške u ocjeni. Naime, u četvrtom do sedmom odlomku točke 2.2 pobijane odluke, pod naslovom „*Prima facie* procjena Komisije“, navodi se:

„[K]omisija smatra da je *prima facie* očito da odbijanje francuskih tijela na temelju druge alineje članka 4. stavka 2., u ovom slučaju nije osnovano, s obzirom na istaknuto obrazloženje. Naime, očito je da dokumenti kojima se traži pristup nisu usko povezani sa sporom koji postoji ili je razumno predvidljiv u ovoj fazi. Stoga je očito da predmetni dokumenti nisu obuhvaćeni izuzećem na koje se pozivaju francuska tijela i da se njihovo otkrivanje ne može spriječiti navedenim izuzećem. Što se tiče razloga za odbijanje otkrivanja, koji francuska tijela navode na temelju izuzeća koje se odnosi na

zaštitu svrhe istraga, predviđenog u trećoj alineji članka 4. stavka 2., Komisija ističe da je postupak obavješćivanja zaključen bez poduzimanja daljnjih mjera. Naime, Komisija nije otvorila istragu radi pokretanja postupka za utvrđivanje povrede, nakon što je francuski zakon koji proizlazi iz dostavljenog nacрта, donesen i objavljen u *Službenom listu Francuske Republike* od 9. srpnja 2014. Međutim, na temelju sudske prakse nesporno je da se Komisija ne može samo pozvati na moguće otvaranje postupka zbog povrede obveze kako bi, na temelju zaštite javnog interesa, opravdala odbijanje pristupa svim dokumentima na koje se odnosi zahtjev građanina [...] Stoga se, s obzirom na to da nije u tijeku nikakva istraga, primjenjivost gore navedenog izuzeća u ovoj fazi čini isključivo hipotetskom te se, posljedično, pozivanje na to izuzeće u ovim okolnostima čini, na prvi pogled, neosnovanim. “

- 33 Tako je Komisija pobijanu odluku očito temeljila na presudi Njemačka/Komisija, t. 31. *supra* (EU:T:2012:75).
- 34 Međutim, ne čini se sigurnim da se široko rasuđivanje u navedenoj presudi Općeg suda, u dijelu u kojem se njime dopušta Komisiji da ispita, iako samo *prima facie*, osnovanost obrazloženja koje je iznijela Francuska Republika u prilog svojem protivljenju otkrivanju spornih dokumenata, može smatrati usklađenim s presudom IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, t. 30. *supra* (EU:C:2012:376), u skladu s kojom „nije na instituciji kojoj je podnesen zahtjev“ da provede nadzor nad odlukom o protivljenju dotične države članice „koji bi nadilazio jednostavnu provjeru postojanja obrazloženja kojim se upućuje na izuzeća iz članka 4. stavaka 1. do 3. Uredbe br. 1049/2001“.
- 35 U tom pogledu, treba istaknuti da je presuda Njemačka/Komisija, t. 31. *supra* (EU:T:2012:75), iako je postala pravomoćna, donesena prije presude IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, t. 30. *supra* (EU:C:2012:376). Posljedično, Opći sud pri formiranju svojeg širokog pristupa očito nije mogao uzeti u obzir, čini se, uži pristup koji je razradio Sud. Osim toga, Sud se u međuvremenu nije imao prilike očitovati o tom razvoju sudske prakse. Među ostalim, još nije ispitao može li se pristup Općeg suda uskladiti s pristupom Suda tumačenjem uvjeta, koji je utvrdio Sud, prema kojem protivljenje države članice treba biti „propisno obrazloženo“ (presude Švedska/Komisija, t. 26. *supra*, EU:C:2007:802, t. 99. i IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisija, t. 30. *supra*, EU:C:2012:376, t. 64.).
- 36 Sudac privremene pravne zaštite stoga može samo utvrditi da rasprava između stranaka otkriva da u fazi postupka privremene pravne zaštite postoji važan pravni spor čije rješenje nije unaprijed izvjesno, već koji zaslužuje da sud u glavnom postupku provede temeljito ispitivanje.
- 37 Nadalje, čak i pod pretpostavkom da je Komisiji bilo dopušteno da provede ispitivanje *prima facie* osnovanosti obrazloženja koje je iznijela Francuska Republika u prilog svojem protivljenju otkrivanju spornih dokumenata, na prvi se pogled ne čini da je Komisija osnovano u pobijanoj odluci ocijenila da opravdanja koja je iznijela Francuska Republika na temelju izuzeća predviđenih u članku 4. stavku 2. drugoj i trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, očito uopće nisu mjerodavna.
- 38 U tom pogledu treba istaknuti da, s obzirom na to da sudac privremene pravne zaštite mora provesti nadzor *prima facie* pobijane odluke u kojoj je i Komisija provela ispitivanje *prima facie* osnovanosti razloga koje je iznijela Francuska Republika, ocjena tog problema podrazumijeva određen stupanj nadzora koji je dvostruko ograničen. Iz toga slijedi da se postojanje *fumus boni juris* može isključiti samo u slučaju kad bi neprimjenjivost izuzeća na koja se poziva Francuska Republika bila tako jasna i očita da bi njihovo navođenje bilo jednako zlouporabi postupka od strane Francuske Republike (vidjeti po analogiji rješenje od 10. lipnja 2014., Stahlwerk Bous/Komisija, T-172/14 R, EU:T:2014:558, t. 50.).
- 39 Međutim, to ovdje nije slučaj.
- 40 Naime, iako je točno da je mjera koja je bila predmet postupka na temelju Direktive 98/34 donesena u srpnju 2014. u obliku francuskog Zakona 2014-779 i da ni Komisija ni Republika Austrija dosad nisu poduzele mjere za pokretanje sudskog postupka protiv Francuske Republike zbog povrede obveze

države članice, ne može se kategorički isključiti da je navedeni francuski zakon predmet pritužbe pojedinca koja može dovesti do sudskog postupka u smislu članka 4. stavka 2. druge alineje Uredbe br. 1049/2001, ili pred sudom Unije ili nacionalnim sudom, i da se zahtjevom za pristup spornim dokumentima koji je Komisija prihvatila u pobijanoj odluci, želi potkrijepiti takva pritužba, tim više što se člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1049/2001 podnositelj zahtjeva oslobađa svake obveze da navede razloge za podnošenje zahtjeva za pristup. U tom pogledu, u glavnom se postupku postavlja važno pitanje može li i, ako može, tijekom kojeg razdoblja, Francuska Republika razumno zahtijevati da se sa spornim dokumentima postupuje povjerljivo kako bi se izbjeglo da se iskoriste za pokretanje sudskog postupka.

- 41 Osim toga, to se pitanje čini relevantnim i za izuzeće predviđeno u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, s obzirom na to da bi iskorištavanje spornih dokumenata, kojeg se boji Francuska Republika, moglo ugroziti istrage koje provodi Komisija. Točno je da je, u presudi od 16. travnja 2015., Schlyter/Komisija (T-402/12, Zb., u žalbenom postupku, EU:T:2015:209, t. 53. i prateće točke), Opći sud smatrao da postupak predviđen Direktivom 98/34 nije obuhvaćen istragom u smislu te odredbe. Međutim, kao što Francuska Republika pravilno podsjeća, ta presuda još nije postala pravomoćna, s obzirom na to da je protiv nje podnesena žalba pred Sudom (predmet C-331/15 P), što sud u glavnom postupku neće moći zanemariti.
- 42 Štoviše, sud u glavnom postupku trebat će ispitati usklađenost presude Schlyter/Komisija, t. 41 *supra* (EU:T:2015:209), s presudom od 25. rujna 2014., Spirlea/Komisija (T-306/12, Zb., u žalbenom postupku, EU:T:2014:816, t. 45.). U potonjoj presudi, Opći je sud smatrao da se postupak posebne suradnje između Komisije i država članica radi rješavanja mogućih povreda prava Unije kako bi se izbjeglo otvaranje službenog postupka zbog povrede obveze, može kvalificirati kao istraga u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001. Međutim, prema mišljenju Francuske Republike, taj postupak suradnje u velikoj se mjeri može usporediti s postupkom predviđenim Direktivom 98/34, jer oba postupka pokazuju velike sličnosti s predsudskom fazom postupka zbog povrede obveze. Konačno, sud u glavnom postupku trebat će odlučiti o mogućoj relevantnosti, za rješenje ovog spora, presude od 16. srpnja 2015., ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, Zb., EU:C:2015:486).
- 43 S obzirom na prethodna razmatranja, treba utvrditi da se u ovom predmetu postavljaju nova pravna pitanja koja se na prvi pogled ne mogu smatrati očito irelevantnima, već njihovo rješavanje zaslužuje temeljito ispitivanje u okviru glavnog postupka.
- 44 Stoga treba priznati postojanje *fumus boni jurisa* u pogledu povjerljivosti spornih dokumenata.
- 45 Osim toga, i sama Komisija je priznala da bi, u situaciji kao što je u ovom slučaju, odluka o otkrivanju spornih dokumenata trebala, općenito, biti suspendirana, osim ako uopće ne postoji *fumus boni juris* i ako se tužba treba kvalificirati kao očita zlouporaba, što se u ovom slučaju ne može tvrditi.

Odvagivanje interesa

- 46 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, odvagivanje interesa za suca privremene pravne zaštite znači utvrditi prevladava li interes stranke koja zahtijeva privremene mjere da se te mjere odrede, nad interesom koji predstavlja trenutna primjena spornog akta, tako da detaljnije ispita bi li se mogućim poništenjem tog akta od strane suda u glavnom postupku omogućilo vraćanje u prijašnje stanje situacije koju bi izazvala njegova trenutna primjena i, obratno, bi li suspenzija primjene navedenog akta mogla biti zapreka njegovom punom učinku u slučaju kad bi tužba u glavnom postupku bila odbijena (vidjeti u tom smislu rješenja od 11. svibnja 1989., Radio Telefis Eireann i dr./Komisija, 76/89 R, 77/89 R i 91/89 R, Zb., EU:C:1989:192, t. 15. i od 26. lipnja 2003., Belgija i Forum 187/Komisija, C-182/03 R i C-217/03 R, Zb., EU:C:2003:385, t. 142.).

- 47 Što se točnije tiče uvjeta u skladu s kojim se pravni položaj stvoren rješenjem u postupku privremene pravne zaštite treba moći vratiti u prijašnje stanje, treba napomenuti da je svrha postupka privremene pravne zaštite ograničena na osiguravanje pune učinkovitosti buduće odluke o meritumu (vidjeti u tom smislu rješenje od 27. rujna 2004., Komisija/Akzo i Akcros, C-7/04 P(R), Zb., EU:C:2004:566, t. 36.). Posljedično, taj je postupak isključivo akcesorne naravi u odnosu na glavni postupak na koji se odnosi (rješenje od 12. veljače 1996., Lehrfreund/Vijeće i Komisija, T-228/95 R, Zb., EU:T:1996:16, t. 61.), tako da odluka koju donese sudac privremene pravne zaštite mora biti privremena, u smislu da se njome ne prejudicira smisao buduće odluke o meritumu, niti da je učini iluzornom time da joj oduzme korisni učinak (rješenja od 17. svibnja 1991., CIRFS i dr./Komisija, C-313/90 R, Zb., EU:C:1991:220, t. 24. i od 12. prosinca 1995., Connolly/Komisija, T-203/95 R, Zb., EU:T:1995:208, t. 16.).
- 48 Iz toga nužno slijedi da interes koji brani stranka u postupku privremene pravne zaštite ne zaslužuje zaštitu kad ta stranka od suca privremene pravne zaštite zahtijeva da donese odluku, koja uopće nije isključivo privremena i koja bi za posljedicu imala prejudiciranje smisla buduće odluke o meritumu i zbog koje bi ta odluka postala iluzorna, time što bi joj se oduzeo korisni učinak.
- 49 U ovom slučaju, Opći sud trebat će u okviru glavnog postupka odlučiti o tome treba li pobijanu odluku, kojom je Komisija odbila zahtjev za povjerljivo postupanje Francuske Republike i izrazila svoju namjeru da trećoj osobi otkrije sporne dokumente, poništiti zbog nepoštivanja povjerljivosti spornih dokumenata na temelju članka 4. stavka 5. Uredbe br. 1049/2001. U tom pogledu očito je da, kako bi se sačuvao korisni učinak presude kojom se poništava pobijana odluka, Francuska Republika treba moći izbjeći da Komisija prerano objavi navedene dokumente. Međutim, presuda o poništenju postala bi iluzorna te bi joj se oduzeo korisni učinak kad bi se predmetni zahtjev za privremenu pravnu zaštitu odbio, jer bi posljedica tog odbijanja bila omogućavanje Komisiji da odmah objavi sporne dokumente i stoga *de facto* prejudiciranje smisla buduće odluke o meritumu, odnosno odbijanje tužbe za poništenje.
- 50 Iz toga slijedi da nad interesom za odbijanje zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu treba prevladati interes Francuske Republike, tim više što bi se traženom suspenzijom primjene samo zadržao *status quo* na ograničeno vrijeme, dok se na temelju ničega ne može tvrditi da bi prerano otkrivanje spornih dokumenata odgovaralo nekoj hitnoj potrebi.

Hitnost

- 51 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, hitnost zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu treba ocijeniti s obzirom na nužnost privremenog odlučivanja o predmetu kako bi se izbjeglo da stranci koja traži privremene mjere nastane teška i nenadoknadiva šteta. Ta je stranka dužna pružiti ozbiljne dokaze da ne može čekati dovršetak postupka u vezi s tužbom u glavnoj stvari a da neće morati osobno podnijeti takvu štetu (vidjeti rješenje od 19. rujna 2012., Grčka/Komisija, T-52/12 R, Zb., EU:T:2012:447, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Budući da ovaj zahtjev za privremenu pravnu zaštitu potječe iz Francuske Republike, valja podsjetiti da su države članice odgovorne za interese za koje se smatra da su od općeg značaja na nacionalnoj razini. Slijedom toga, one mogu zajamčiti obranu tih interesa u okviru postupka privremene pravne zaštite i zatražiti određivanje privremenih mjera tvrdeći, među ostalim, da osporavana mjera dovodi u ozbiljnu opasnost izvršavanje njihovih državnih zadaća (vidjeti u tom smislu rješenje Grčka/Komisija, t. 51. *supra*, EU:T:2012:447, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 53 Stoga treba ispitati je li Francuska Republika uspjela utvrditi da bi joj trenutnom primjenom pobijane odluke mogla biti prouzročena teška i nenadoknadiva šteta, osobito zbog toga što bi ozbiljno utjecala na izvršavanje njezinih državnih zadaća.

- 54 U tom okviru, Francuska Republika tvrdi da će u slučaju odbijanja zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu presuda koju Opći sud donese na kraju glavnog postupka biti u potpunosti lišena učinkovitosti, što će joj uzrokovati tešku i nenadoknadivu štetu. Naime, čim bi sporni dokumenti postali javni, nijednom se mjerom stvari ne bi mogle vratiti u njihovo prijašnje stanje.
- 55 U pogledu težine štete prouzročene otkrivanjem dokumenata razmijenjenih u okviru postupka predviđenog Direktivom 98/34, Francuska Republika ističe da, čak i nakon zaključenja tog postupka, otkrivanje može zapriječiti put razumnom rješenju spora kojim se poštuje pravo jer bi donositelji političkih odluka teško mogli promijeniti prihvaćene stavove te bi sporazumno rješenje postalo nemoguće. Osim toga, prema mišljenju Francuske Republike, nužno povjerenje u dijalog između Komisije i država članica ne može se ponovno uspostaviti ako je povjerljivost koju država članica može očekivati nepovratno izgubljena. Kao posljedica rastućeg broja zahtjeva za pristup dokumentima razmijenjenima između Komisije i država članica u okviru Direktive 98/34, koji potječu iz gospodarske sfere, nastaje neizdrživ pritisak na prostor za rasprave koji se uspostavlja u okviru te direktive te oduzima učinkovitost tom postupku.
- 56 Francuska Republika naposljetku smatra da je ta šteta, s obzirom na to da ne može biti predmet novčane naknade, nužno nenadoknadiva.
- 57 U tom pogledu, treba podsjetiti da navodna šteta u ovom slučaju proizlazi iz otkrivanja navodno povjerljivih informacija. Međutim, kako bi se ocijenila težina i nenadoknadivost te štete, sudac privremene pravne zaštite nužno treba krenuti od pretpostavke prema kojoj navodno povjerljive informacije stvarno jesu takve, u skladu s tvrdnjama Francuske Republike i u tužbi o meritumu i u okviru postupka privremene pravne zaštite (vidjeti u tom smislu rješenja Komisija/Pilkington Group, t. 21. *supra*, EU:C:2013:558, t. 38. i od 28. studenoga 2013., EMA/AbbVie, C-389/13 P(R), EU:C:2013:794, t. 38.).
- 58 Stoga za potrebe ovog ispitivanja hitnosti treba smatrati da su sporni dokumenti povjerljivi, u skladu s rasuđivanjem Francuske Republike prema kojem bi se njihovim otkrivanjem povrijedio članak 4. stavak 5. Uredbe br. 1049/2001 s obzirom na to da je ona korisno uputila na izuzeća iz članka 4. stavka 2. druge i treće alineje te uredbe. Prema tom rasuđivanju Francuske Republike, čiju relevantnost treba priznati kao pretpostavku, postupak predviđen Direktivom 98/34 koji je obuhvaćen istragom u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje navedene uredbe, pokazuje velike sličnosti s predsudskom fazom postupka zbog povrede obveze s obzirom na to da sadrži fazu dijaloga između države članice i Komisije čiji je cilj omogućiti pregovaranje i, po potrebi, sporazumno približavanje različitih stajališta u pogledu dobre primjene prava Unije. Taj se cilj može ostvariti samo u ozračju strogog uzajamnog povjerenja između Komisije i predmetne države. Međutim, otkrivanjem dokumenata koji su razmijenjeni tijekom tog postupka uništilo bi se uzajamno povjerenje i svaka mogućnost postizanja dogovora svela bi se gotovo na nulu. U tim okolnostima, otkrivanje spornih dokumenata, koje je izdala Francuska Republika s opravdanim povjerenjem u to da će Komisija za njih osigurati zahtijevano povjerljivo postupanje, može ugroziti obrambenu strategiju koju bi ta država članica mogla biti primorana usvojiti u sudskom postupku, koji bi, ovisno o okolnostima, nakon trenutne primjene pobijane odluke pokrenula treća strana koja je podnijela zahtjev pred nacionalnim sudom ili sudom Unije i koji bi se odnosio na usklađenost francuskog Zakona 2014-779 s pravom Unije (vidjeti točku 40. ovog rješenja).
- 59 Očito je da je takva obrana predmetnog zakona dio državnih zadaća Francuske Republike i da bi se otkrivanjem spornih dokumenata ozbiljno ugrozila ta zadaća. Međutim, sudac privremene pravne zaštite, koji je obvezan krenuti od upravo iznesene pretpostavke, ne može poreći težinu štete koja bi se nanijela Francuskoj Republici u smislu ugrožavanja izvršavanja državnih zadaća.
- 60 Isto vrijedi i za nenadoknadivost te štete.

- 61 Naime, kao što je ispravno istaknula Francuska Republika, što se tiče otkrivanja informacija čija se povjerljivost treba pretpostaviti, očito je da se naknadnim poništenjem pobijane odluke, od strane Općeg suda, neće ukloniti šteta nanесena zbog tog otkrivanja i tako stvari vratiti u njihovo prijašnje stanje. Budući da šteta koja se navodi u ovom slučaju nije novčana, osobito se ne može nadoknaditi financijskom naknadom na temelju tužbe za naknadu štete protiv Komisije (vidjeti u tom smislu rješenje EMA/AbbVie, t. 57. *supra*, EU:C:2013:794, t. 45. i 46.).
- 62 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, treba utvrditi da je uvjet hitnosti u ovom slučaju ispunjen, s obzirom na to da je u dovoljnoj mjeri utvrđena opasnost od teške i nenadoknadive štete za Francusku Republiku.
- 63 Osim toga, i sama Komisija priznaje da bi, uzimajući u obzir posebnu postupovnu strukturu ovog spora, odnosno trenutno otkrivanje spornih dokumenata u slučaju odbijanja zahtjeva za privremenu pravnu zaštitu, postupovnom položaju Francuske Republike bila nanесena teška i nenadoknadiva šteta. Naime, otkrivanjem tih dokumenata glavni bi postupak postao bespredmetan te bi nužno imao konačne učinke koji bi nadilazili uobičajeni, privremeni cilj postupka privremene pravne zaštite.
- 64 Stoga, budući da su ispunjeni svi uvjeti za to, potrebno je prihvatiti zahtjev za suspenziju primjene pobijane odluke.

Slijedom navedenog,

PREDSJEDNIK OPĆEG SUDA

rješava:

- 1. Suspendira se primjena Odluke GESTDEM 2014/6064 od 21. travnja 2015. o ponovnom zahtjevu za pristup dokumentima s naslova Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije kojom je Komisija odobrila pristup dvama dokumentima francuskih tijela koja su ih poslala u okviru postupka predviđenoga Direktivom 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva.**
- 2. O troškovima će se odlučiti naknadno.**

U Luxembourggu 1. rujna 2015.

Tajnik
E. Coulon

Predsjednik
M. Jaeger