



Jurisprudentie

BESCHIKKING VAN DE PRESIDENT VAN HET GERECHT

1 september 2015*

„Kort geding — Toegang tot documenten van de instellingen — Verordening (EG) nr. 1049/2001 — Door de Franse autoriteiten in het kader van de procedure van richtlijn 98/34/EG toegezonden documenten — Verzet van Frankrijk tegen de openbaarmaking van de documenten — Besluit waarbij aan een derde toegang tot de documenten wordt verleend — Verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging — Spoedeisendheid — Fumus boni juris — Belangenafweging”

In zaak T-344/15 R,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas en F. Fize, als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Baquero Cruz en F. Clotuche-Duvieusart als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging van besluit GESTDEM 2014/6064 van 21 april 2015 betreffende een confirmatief verzoek om toegang tot documenten op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43), waarbij de Commissie toegang heeft verleend tot twee van de Franse autoriteiten afkomstige documenten die haar waren toegezonden in het kader van de procedure van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 204, blz. 37),

geeft

DE PRESIDENT VAN HET GERECHT

de navolgende

* Procestaal: Frans.

Beschikking

Voorgeschiedenis van het geding, procesverloop en conclusies van partijen

- 1 Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 204, blz. 37), zoals gewijzigd, voorziet in een procedure voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de Europese Commissie over, ten eerste, nationale initiatieven inzake normen of technische voorschriften en, ten tweede, de diensten van de informatiemaatschappij.
- 2 Ieder ontwerp voor een technisch voorschrift dat tot doel heeft de goederen of diensten te regelen die binnen de werkingssfeer van richtlijn 98/34 vallen, dient in beginsel aan de Commissie te worden meegedeeld (artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34). In de praktijk doet de Commissie het betrokken ontwerp toekomen aan elk van de lidstaten en zorgt zij voor de invoer ervan in een openbare gegevensbank. Ieder meegedeeld ontwerp kan door de lidstaten, de Commissie en de marktdeelnemers worden onderzocht teneinde potentieel protectionistische elementen op te sporen en actie te ondernemen om deze op te heffen. Om dat onderzoek mogelijk te maken moet in beginsel een termijn van minstens drie maanden verstrijken tussen de mededeling van het ontwerp voor een technisch voorschrift en de goedkeuring ervan. Tijdens deze status-quoperiode kunnen de Commissie en de lidstaten die van mening zijn dat het ontwerp ongerechtvaardigde belemmeringen oplevert voor het vrije verkeer van goederen, het vrije verkeer van diensten of de vrijheid van vestiging voor dienstverleners, opmerkingen of uitvoerig gemotiveerde meningen indienen bij de lidstaat die het ontwerp heeft meegedeeld. Zodra een uitvoerig gemotiveerde mening kenbaar wordt gemaakt, heeft dit tot gevolg dat de status-quoperiode met een bepaald aantal maanden wordt verlengd, naargelang van het onderwerp van het ontwerp voor een technisch voorschrift (zie artikel 9, leden 1 en 2, van richtlijn 98/34). De betrokken lidstaat doet de Commissie in beginsel verslag over het gevolg dat hij voornemens is aan haar uitvoerig gemotiveerde meningen te geven en de Commissie geeft haar commentaar op deze reactie (zie artikel 9, lid 2, van richtlijn 98/34).
- 3 In het kader van de informatieprocedure van richtlijn 98/34 heeft de Franse Republiek de Commissie op 21 januari 2014 een wetsvoorstel meegedeeld tot vaststelling van de voorwaarden voor de verkoop op afstand van boeken en tot machtiging van de Franse regering om de bepalingen van het wetboek van intellectuele eigendom inzake uitgeverij-overeenkomsten bij besluit te wijzigen. Dat wetsvoorstel had tot doel een regeling vast te stellen voor de kortingen die door detailhandelaars mogen worden toegepast en wilde daarmee een praktijk tegengaan die erin bestond de in de Franse regeling bepaalde maximumkorting van 5 % voor boeken te combineren met gratis levering.
- 4 De Commissie heeft op 27 februari 2014 een verzoek om aanvullende informatie tot de Franse Republiek gericht, waarop de Franse regering bij brief van 11 maart 2014 heeft geantwoord.
- 5 Overeenkomstig artikel 9, lid 2, van richtlijn 98/34 heeft de Oostenrijkse regering op 9 april 2014 een uitvoerig gemotiveerde mening over het ontwerp voor een technisch voorschrift kenbaar gemaakt. De Commissie heeft op 15 april 2014 eveneens een uitvoerig gemotiveerde mening over dat ontwerp kenbaar gemaakt. De Franse regering heeft bij brief van 17 juni 2014 op die twee uitvoerig gemotiveerde meningen geantwoord.
- 6 Aangezien er geen nieuwe mededelingen vanwege de Commissie of de Oostenrijkse regering waren, is de door de Franse Republiek beoogde maatregel vastgesteld in de vorm van wet nr. 2014-779 van 8 juli 2014 tot vaststelling van de voorwaarden voor de verkoop op afstand van boeken en tot machtiging van de regering om de bepalingen van het wetboek van intellectuele eigendom inzake uitgeverij-overeenkomsten bij besluit te wijzigen (JORF van 9 juli 2014, blz. 11363).

- 7 Op 15 december 2014 is een verzoek om toegang tot voornoemde antwoorden van de Franse regering van 11 maart en 17 juni 2014 (hierna: „litigieuze documenten”) aan de Commissie gericht. Na door de Commissie te zijn geraadpleegd over een eventuele openbaarmaking van die documenten, heeft de Franse regering verklaard dat zij zich daartegen verzette. Bijgevolg heeft de Commissie de toegang tot de litigieuze documenten geweigerd.
- 8 Na een confirmatief verzoek om toegang op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43) heeft de Commissie op 3 maart 2015 de Franse regering opnieuw geraadpleegd. Bij brief van 13 maart 2015 heeft de Franse regering de Commissie meegedeeld dat zij zich tegen de toegang tot de litigieuze documenten verzette op grond van de in artikel 4, lid 2, tweede en derde streepje, en lid 5, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen. Die bepalingen luiden:
- „2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:
- [...]
 - gerechtelijke procedures en juridisch advies,
 - het doel van inspecties, onderzoeken en audits,
- tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.
- [...]
5. Een lidstaat kan de instelling verzoeken, een van deze lidstaat afkomstig document niet zonder zijn voorafgaande toestemming openbaar te maken.”
- 9 Op 21 april 2015 heeft de Commissie besloten de inhoud van de litigieuze documenten mee te delen aan de derde die erom had verzocht, in weerwil van het verzet van de Franse regering (hierna: „bestreden besluit”).
- 10 Aangezien de Franse regering haar voornemen kenbaar had gemaakt beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen het bestreden besluit en tegelijkertijd om de opschorting van de tenuitvoerlegging te verzoeken, heeft de Commissie op 8 mei 2015 verklaard dat zij de litigieuze documenten niet openbaar maakt zolang het Gerecht niet over het verzoek in kort geding zal hebben beslist.
- 11 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 1 juli 2015, heeft de Franse Republiek een beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van het bestreden besluit. Primair voert zij aan dat het bestreden besluit moet worden nietig verklaard wegens schending van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001. Subsidiair is zij van mening dat het bestreden besluit moet worden nietig verklaard wegens schending van de motiveringsplicht wat de niet-toepassing van de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van die verordening bedoelde uitzondering betreft. Meer subsidiair is de Franse Republiek van mening dat het bestreden besluit moet worden nietig verklaard wegens schending van artikel 4, lid 2, tweede en derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.
- 12 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op diezelfde dag, heeft de Franse Republiek het onderhavige verzoek in kort geding ingediend, waarmee zij de president van het Gerecht verzoekt om opschorting van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit.

- 13 In haar op 16 juli 2015 ter griffie van het Gerecht neergelegde opmerkingen over het verzoek in kort geding heeft de Commissie de president van het Gerecht verzocht:
- er nota van te nemen dat zij de vraag of in de specifieke omstandigheden van het onderhavige geval is voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van de gevraagde opschorting van de tenuitvoerlegging, aan de wijsheid van het Gerecht overlaat;
 - de beslissing omtrent de kosten van de onderhavige procedure in kort geding aan te houden totdat uitspraak wordt gedaan over de kosten van het hoofdgeding.

In rechte

Algemene opmerkingen

- 14 Uit de artikelen 278 VWEU en 279 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 256, lid 1, VWEU volgt dat de kortgedingrechter op grond van artikel 156 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht opschorting van de tenuitvoerlegging van een voor het Gerecht bestreden handeling of de noodzakelijke voorlopige maatregelen kan gelasten indien naar zijn oordeel de omstandigheden dat vereisen.
- 15 Artikel 156, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat de verzoeken in kort geding een duidelijke omschrijving moeten bevatten van het voorwerp van het geschil en van de omstandigheden waaruit het spoedeisend karakter van het verzoek blijkt, alsmede de middelen, zowel feitelijk als rechtens, op grond waarvan de voorlopige maatregel waartoe wordt geconcludeerd, aanvankelijk gerechtvaardigd voorkomt. Aldus kunnen de opschorting van de tenuitvoerlegging en de andere voorlopige maatregelen door de rechter in kort geding worden toegekend, indien vaststaat dat zij op het eerste gezicht feitelijk en rechtens gerechtvaardigd voorkomen (*fumus boni juris*) en spoedeisend zijn in die zin dat het ter voorkoming van ernstige en onherstelbare schade aan de belangen van de verzoeker noodzakelijk is dat zij reeds vóór de beslissing op het hoofdberoep worden gelast en effect sorteren. Die voorwaarden zijn cumulatief, zodat een verzoek om voorlopige maatregelen moet worden afgewezen wanneer aan een van deze voorwaarden niet wordt voldaan [beschikking van 14 oktober 1996, SCK en FNK/Commissie, C-268/96 P(R), Jurispr., EU:C:1996:381, punt 30].
- 16 In het kader van dit algemene onderzoek beschikt de rechter in kort geding over een ruime beoordelingsvrijheid en kan hij, met inachtneming van de bijzonderheden van de zaak, vrij bepalen hoe en in welke volgorde deze verschillende voorwaarden moeten worden onderzocht, aangezien geen enkele rechtsregel hem voor de beoordeling van de noodzaak van voorlopige maatregelen een vooraf vastgesteld onderzoeksschema voorschrijft [beschikkingen van 19 juli 1995, Commissie/Atlantic Container Line e.a., C-149/95 P(R), Jurispr., EU:C:1995:257, punt 23, en 3 april 2007, Vischim/Commissie, C-459/06 P(R), EU:C:2007:209, punt 25]. De rechter in kort geding weegt in voorkomend geval ook de betrokken belangen tegen elkaar af (beschikking van 23 februari 2001, Oostenrijk/Raad, C-445/00 R, Jurispr., EU:C:2001:123, punt 73).
- 17 De rechter in kort geding acht zich door de stukken in het dossier voldoende ingelicht om op het onderhavige verzoek in kort geding te kunnen beslissen zonder partijen vooraf in hun mondelinge verklaringen te horen.

- 18 Aangezien het in de onderhavige zaak een geschil betreffende de voorlopige bescherming van beweerdelijk vertrouwelijke informatie betreft, moet meteen al worden benadrukt dat de Commissie in haar opmerkingen niet betwist dat, om te verzekeren dat het in het hoofdgeding te wijzen arrest nog nuttige werking zal hebben, het noodzakelijk zou kunnen zijn de openbaarmaking van de litigieuze documenten voorlopig te verhinderen.
- 19 Daarom kondigt de Commissie aan dat zij, ter bescherming van het openbaar belang op toegang tot de litigieuze documenten, het Gerecht zal verzoeken dat het hoofdgeding wordt behandeld volgens een versnelde procedure op grond van de artikelen 151 tot en met 155 van het Reglement voor de procesvoering.

Fumus boni juris

- 20 In herinnering moet worden gebracht dat in de rechtspraak verscheidene formules worden gebruikt, waarbij de voorwaarde dat sprake is van *fumus boni juris* naargelang van de omstandigheden van de zaak wordt omschreven (zie in die zin beschikking Commissie/Atlantic Container Line e.a., punt 16 hierboven, EU:C:1995:257, punt 26).
- 21 Zo is aan die voorwaarde voldaan wanneer minstens één van de middelen die de om voorlopige maatregelen verzoekende partij ter ondersteuning van het beroep ten gronde aanvoert, op het eerste gezicht geen redelijke grond mist, omdat daaruit blijkt dat in de fase van de procedure in kort geding een aanzienlijke juridische controverse bestaat waarvan de oplossing niet bij voorbaat vaststaat. De procedure in kort geding heeft immers tot doel de volle werking van de toekomstige definitieve beslissing te waarborgen teneinde een lacune in de door het Gerecht verzekerde rechtsbescherming te voorkomen, zodat de rechter in kort geding zich ertoe moet beperken, te beoordelen of de in het kader van het geding ten gronde aangevoerde middelen „op het eerste gezicht” gegrond voorkomen, om uit te maken of het voldoende waarschijnlijk is dat het beroep slaagt [zie in die zin beschikkingen van 10 september 2013, Commissie/Pilkington Group, C-278/13 P(R), Jurispr., EU:C:2013:558, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 8 april 2014, Commissie/ANKO, C-78/14 P-R, Jurispr., EU:C:2014:239, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 22 In de onderhavige zaak voert de Franse Republiek met haar eerste middel aan dat de Commissie artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden. De Franse regering heeft haar verzet tegen het verlenen van toegang tot de litigieuze documenten immers naar behoren gemotiveerd door te verwijzen naar twee uitzonderingen waarin verordening nr. 1049/2001 voorziet, namelijk de bescherming van gerechtelijke procedures in artikel 4, lid 2, tweede streepje, en de bescherming van het doel van onderzoeken in artikel 4, lid 2, derde streepje, en door duidelijk te aan te geven waarom de ingeroepen uitzonderingen worden ondermijnd indien de litigieuze documenten openbaar worden gemaakt.
- 23 De Commissie heeft de redenen waarom de Franse regering zich tegen de openbaarmaking van de litigieuze documenten verzette, in volle omvang beoordeeld. Door aldus te handelen heeft zij de grenzen van de toetsing die zij overeenkomstig de rechtspraak van het Hof ten aanzien van de lidstaat moest verrichten, niet geëerbiedigd. Aangezien de Franse regering haar verzet tegen de openbaarmaking naar behoren had gemotiveerd door te verwijzen naar de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen, kon de Commissie niet tot de slotsom komen dat die argumenten onjuist waren, zonder over te gaan tot een beoordeling die verder gaat dan een beoordeling op het eerste gezicht.
- 24 De Commissie antwoordt dat zij krachtens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 verplicht was na te gaan of, gelet op de omstandigheden van de zaak en de toepasselijke rechtsregels, de redenen die de Franse Republiek had aangevoerd ter staving van haar verzet tegen de openbaarmaking van de litigieuze documenten, op het eerste gezicht een grond konden opleveren voor een dergelijke

weigering. Zij preciseert dat die bepaling voorziet in een besluitvormingsproces dat tot doel heeft te bepalen of de toegang tot een document moet worden geweigerd op grond van een van de in de leden 1 tot en met 3 genoemde materiële uitzonderingen. De Commissie betwist dat de instelling van de Europese Unie verplicht is een verzoek om toegang tot een van een lidstaat afkomstig document af te wijzen, louter omdat wordt verwezen – zelfs ten onrechte, zoals in de onderhavige zaak – naar een van de uitzonderingen van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001. Dit zou erop neerkomen dat aan die lidstaat het recht wordt verleend om zich op volkomen discretionaire wijze tegen de openbaarmaking van haar documenten te verzetten.

- 25 De Commissie voegt daaraan toe dat zij de antwoorden van de Franse regering helemaal niet in volle omvang heeft beoordeeld, maar zij enkel heeft vastgesteld dat de redenen die waren aangevoerd als uitzonderingen in de zin van artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, kennelijk niet van toepassing waren. Zij heeft namelijk vastgesteld dat er geen „gerechtelijke procedure” hangend of redelijkerwijze voorzienbaar was en voorts dat er geen „onderzoeksprocedure” lopend was, aangezien de in richtlijn 98/34 bedoelde procedure was gesloten. Ten slotte heeft de Commissie vastgesteld dat laatstbedoelde procedure geen verband hield met een andere onderzoeksprocedure, zoals een hangende of redelijkerwijze voorzienbare niet-nakomingsprocedure, aangezien de in richtlijn 98/34 bedoelde procedure zonder gevolg was afgesloten. Bijgevolg heeft zij zich ertoe beperkt op het eerste gezicht na te gaan of de door de Franse regering aangevoerde rechtvaardigingsgrond reëel was en of deze geen blijk gaf van kennelijk onjuiste beoordelingen, zonder in detail na te gaan of die motivering gegrond was.
- 26 In dat verband moet enerzijds in herinnering worden gebracht dat artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 de lidstaten een bevoorrechte positie verleent ten opzichte van anderen die documenten in hun bezit hebben, door te bepalen dat elke lidstaat, anders dan laatstgenoemden, de instelling kan verzoeken van hem afkomstige documenten niet zonder zijn „voorafgaande toestemming” openbaar te maken. Het vereiste van „voorafgaande toestemming” zou een dode letter kunnen blijven indien het die instelling, ondanks het verzet dat de lidstaat tegen de openbaarmaking van een dergelijk document heeft geuit, en ook al heeft de instelling geenszins de „toestemming” van die lidstaat verkregen, niettemin vrij zou staan, het betrokken document openbaar te maken. Een dergelijk vereiste zou immers geen enkel nuttig effect en zelfs geen enkele betekenis hebben, indien de verplichting om voor de openbaarmaking van dit document „voorafgaande toestemming” te verkrijgen, in laatste instantie zou afhangen van de discretionaire wil van de instelling waarbij dit document berust (zie in die zin arrest van 18 december 2007, Zweden/Commissie, C-64/05 P, Jurispr., EU:C:2007:802, punten 43 en 44).
- 27 Anderzijds kan artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 evenmin aldus worden uitgelegd dat het de betrokken lidstaat een algemeen en onvoorwaardelijk vetorecht verleent op grond waarvan deze zich discretionair zou kunnen verzetten tegen de openbaarmaking van een van hem afkomstig document dat bij een instelling berust, en waardoor de toegang tot dergelijke documenten niet langer door de bepalingen van die verordening zou worden beheerst. Een lidstaat kan zich volgens artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 slechts tegen de openbaarmaking van dergelijke documenten verzetten op grond van de in de leden 1 tot en met 3 van dat artikel vastgestelde materiële uitzonderingen (zie in die zin arrest Zweden/Commissie, punt 26 supra, EU:C:2007:802, punten 75 en 99).
- 28 Hieruit volgt dat de instelling waarbij een verzoek om toegang tot een van een lidstaat afkomstig document is ingediend, en die lidstaat dienen over te gaan tot loyale samenspraak over de eventuele toepassing van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen en dat de lidstaat die zich tegen de openbaarmaking van het betrokken document wenst te verzetten dit verzet dient te motiveren op basis van bedoelde uitzonderingen. De instelling kan immers geen gevolg geven aan het verzet van die lidstaat tegen een dergelijke openbaarmaking indien de aangevoerde motivering niet is geformuleerd onder verwijzing naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen (zie in die zin arrest Zweden/Commissie, punt 26 supra, EU:C:2007:802, punten 86-88).

- 29 Aangaande de omvang en de intensiteit van de toetsing door de instelling van de door een lidstaat aangevoerde redenen voor de niet-openbaarmaking, volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de betrokken instelling, alvorens de toegang tot een van een lidstaat afkomstig document te weigeren, moet onderzoeken of die lidstaat zijn verzet heeft gebaseerd op de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde materiële uitzonderingen en of hij zijn standpunt ter zake naar behoren heeft gemotiveerd. In de procedure van de totstandkoming van een beslissing waarbij toegang wordt geweigerd moet die instelling dus verifiëren dat bedoelde motivering is verstrekt en daarvan melding maken in de beslissing die zij geeft aan het einde van die procedure (zie in die zin arrest Zweden/Commissie, punt 26 supra, EU:C:2007:802, punt 99).
- 30 Zoals het Hof in zijn arrest van 21 juni 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie (C-135/11 P, Jurispr., EU:C:2012:376, punten 63 en 64) heeft benadrukt, is het daarentegen niet aan de instelling waarbij het verzoek is ingediend om het besluit tot verzet van de betrokken lidstaat in volle omvang te beoordelen door over te gaan tot een toetsing die verder zou gaan dan de loutere verificatie of sprake is van een motivering die verwijst naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen. Het vereiste van een dergelijke beoordeling in volle omvang zou er namelijk toe kunnen leiden dat de instelling waarbij het verzoek is ingediend, na afloop van die beoordeling het betrokken document ten onrechte meedeelt aan de verzoeker, ondanks het naar behoren gemotiveerde verzet van de lidstaat waarvan het document afkomstig is.
- 31 In zijn arrest van 14 februari 2012, Duitsland/Commissie (T-59/09, Jurispr., EU:T:2012:75, punten 51-53 en 57), waarop de Commissie zich heeft beroepen, heeft het Gerecht geoordeeld dat de instelling bij haar beoordeling moet nagaan of de redenen waarop de lidstaat zijn verzet tegen de openbaarmaking van het gevraagde document baseert, op het eerste gezicht een dergelijke weigering konden rechtvaardigen, teneinde zich ervan te vergewissen dat die redenen niet ongegrond waren. Het Gerecht heeft daarbij gepreciseerd dat die beoordeling zich er niet toe beperkte te bepalen of de door de betrokken lidstaat aangevoerde redenen „zonder twijfel” onjuist waren dan wel of de toepassing van de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen zo evident was, dat „redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel” kon bestaan.
- 32 In de onderhavige zaak erkent de Commissie uitdrukkelijk dat zij, in de eerste plaats, op het eerste gezicht is nagegaan of de Franse Republiek redenen voor haar verzet had verstrekt en, in de tweede plaats, of die redenen geen blijk gaven van kennelijk onjuiste beoordelingen. Punt 2.2 van het bestreden besluit, met als opschrift „Door de Commissie op het eerste gezicht verrichte beoordeling”, bepaalt in de vierde tot en met zevende alinea:

„[D]e Commissie is van mening dat het op artikel 4, lid 2, tweede streepje, gebaseerde verzet van de Franse autoriteiten, in het licht van de aangevoerde motivering, op het eerste gezicht in casu niet gegrond lijkt. De documenten waartoe om toegang is verzocht, houden namelijk geen nauw verband met een bestaand of op dit moment redelijkerwijze voorzienbaar geschil. De betrokken documenten vallen dus overduidelijk niet onder de door de Franse autoriteiten ingeroepen uitzondering en die uitzondering kan de openbaarmaking van die documenten dus niet beletten. Met betrekking tot de door de Franse autoriteiten ingeroepen grond tot weigering van de openbaarmaking die is gebaseerd op de in artikel 4, lid 2, derde streepje, bedoelde uitzondering betreffende de bescherming van het doel van onderzoeken, stelt de Commissie vast dat de kennisgevingsprocedure zonder gevolg is afgesloten. De Commissie heeft namelijk, na de vaststelling en de bekendmaking in het *Journal officiel de la République française* van 9 juli 2014 van de Franse wet die terug te voeren was op het genotificeerde ontwerp, geen onderzoek geopend met het oog op het inleiden van een inbreukprocedure. Volgens vaste rechtspraak kan de Commissie er niet mee volstaan zich op de eventuele inleiding van een niet-nakomingsprocedure te beroepen teneinde, uit hoofde van de bescherming van het algemene belang, ten aanzien van alle door een burger opgevraagde documenten de niet-verlening van inzage te rechtvaardigen [...] Aangezien er geen enkel onderzoek gaande is, lijkt de toepassing van voornoemde uitzondering thans dus louter hypothetisch te zijn en lijkt een beroep daarop derhalve op het eerste gezicht in casu ongegrond.”

- 33 Aldus heeft de Commissie het bestreden besluit duidelijk op het arrest Duitsland/Commissie, punt 31 supra (EU:T:2012:75) gebaseerd.
- 34 Het lijkt twijfelachtig dat de door het Gerecht in voornoemd arrest gevolgde extensieve redenering, aangezien op grond daarvan de Commissie – al was het maar op het eerste gezicht – de gegrondheid kon beoordelen van de motivering die de Franse Republiek had aangevoerd ter staving van haar verzet tegen de openbaarmaking van de litigieuze documenten, in overeenstemming is met het arrest IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, punt 30 supra (EU:C:2012:376), waarin is geoordeeld dat „het niet aan de instelling [is] waarbij het verzoek is ingediend” om over te gaan tot een toetsing van het besluit tot verzet van de betrokken lidstaat „die verder zou gaan dan de loutere verificatie of sprake is van een motivering die verwijst naar de in artikel 4, leden 1 tot en met 3, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen”.
- 35 In dat verband moet worden opgemerkt dat het arrest Duitsland/Commissie, punt 31 supra (EU:T:2012:75) weliswaar in kracht van gewijsde is gegaan, doch dit arrest dateert van vóór het arrest IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, punt 30 supra (EU:C:2012:376). Het is dus duidelijk dat het Gerecht bij het formuleren van zijn extensieve benadering geen rekening kon houden met de kennelijk restrictievere benadering van het Hof. Het Hof heeft overigens in de tussentijd niet de gelegenheid gehad om uitspraak te doen over die ontwikkeling in de rechtspraak. Het Hof is met name nog niet nagegaan of de benadering van het Gerecht eventueel in overeenstemming met die van het Hof kan worden gebracht aan de hand van de uitlegging van de door het Hof gestelde voorwaarde dat het door de lidstaat geuite verzet „naar behoren” moet worden gemotiveerd (arresten Zweden/Commissie, punt 26 supra, EU:C:2007:802, punt 99, en IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commissie, punt 30 supra, EU:C:2012:376, punt 64).
- 36 De rechter in kort geding kan dus slechts vaststellen dat het debat tussen de partijen wijst op een aanzienlijke juridische controverse in de fase van de procedure in kort geding, waarvan de oplossing niet bij voorbaat vaststaat, doch die door de rechter ten gronde grondig moet worden onderzocht.
- 37 Gesteld al dat het de Commissie zou zijn toegestaan om over te gaan tot een beoordeling op het eerste gezicht van de motivering die de Franse Republiek had aangevoerd ter ondersteuning van haar verzet tegen de openbaarmaking van de litigieuze documenten, lijkt de Commissie voorts op het eerste gezicht niet terecht in het bestreden besluit te kunnen stellen dat de rechtvaardigingsgronden die de Franse Republiek op grond van de in artikel 4, lid 2, tweede en derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen aanvoert, kennelijk irrelevant zijn.
- 38 In dat verband moet worden opgemerkt dat, aangezien de kortgedingrechter moet overgaan tot een toetsing op het eerste gezicht van het bestreden besluit, waarin de Commissie op haar beurt is overgegaan tot een beoordeling op het eerste gezicht van de gegrondheid van de door de Franse Republiek aangevoerde redenen, die kwestie wordt beoordeeld met een mate van toezicht die in tweevoudig opzicht beperkt is. Bijgevolg kan een fumus boni juris slechts worden uitgesloten indien dermate duidelijk en evident is dat de door de Franse Republiek aangevoerde uitzonderingen niet van toepassing zijn dat een beroep daarop neerkomt op misbruik van de procedure door de Franse Republiek (zie naar analogie beschikking van 10 juni 2014, Stahlwerk Bous/Commissie, T-172/14 R, EU:T:2014:558, punt 50).
- 39 Dat is in casu niet het geval.
- 40 Hoewel het klopt dat de maatregel waarop de procedure uit hoofde van richtlijn 98/34 betrekking had, in juli 2014 is vastgesteld in de vorm van de Franse wet nr. 2014-779 en dat noch de Commissie noch de Republiek Oostenrijk tot op heden stappen hebben ondernomen om in rechte een niet-nakomingprocedure tegen de Franse Republiek in te stellen, kan echter niet categorisch worden uitgesloten dat een particulier betreffende die Franse wet een klacht indient, die aanleiding kan geven tot een gerechtelijke procedure in de zin van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening

nr. 1049/2001, hetzij voor de Unierechter, hetzij voor de nationale rechter, en dat het verzoek om toegang tot de litigieuze documenten dat de Commissie in het bestreden besluit heeft ingewilligd, bedoeld is om een dergelijke klacht te staven, te meer daar artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1049/2001 de verzoeker ontslaat van de verplichting de redenen voor zijn verzoek om toegang te vermelden. In dat opzicht doet de hoofdprocedure de belangrijke vraag rijzen of, en, in voorkomend geval, voor hoelang, de Franse Republiek redelijkerwijze mag eisen dat de litigieuze documenten vertrouwelijk worden behandeld teneinde te voorkomen dat zij worden gebruikt om een gerechtelijke procedure in te leiden.

- 41 Diezelfde vraag lijkt overigens ook relevant voor de in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering, aangezien het door de Franse Republiek geduchte gebruik van de litigieuze documenten tot ondermijning van onderzoeken van de Commissie kan leiden. Het is juist dat het Gerecht in zijn arrest van 16 april 2015, Schlyter/Commissie (T-402/12, Jurispr., waartegen hogere voorziening is ingesteld, EU:T:2015:209, punten 53 en volgende) heeft geoordeeld dat de procedure van richtlijn 98/34 geen onderzoek in de zin van die bepaling is. Zoals de Franse Republiek terecht in herinnering heeft gebracht, is dat arrest evenwel nog niet in kracht van gewijsde gegaan, aangezien zij daartegen hogere voorziening bij het Hof heeft ingesteld (C-331/15 P). De rechter ten gronde moet daarmee rekening houden.
- 42 Bovendien zal de rechter ten gronde moeten nagaan of het arrest Schlyter/Commissie, punt 41 supra (EU:T:2015:209), in overeenstemming is met het arrest van 25 september 2014, Spirlea/Commissie (T-306/12, Jurispr., waartegen hogere voorziening is ingesteld, EU:T:2014:816, punt 45). In laatstgenoemd arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat een specifieke procedure voor samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten die tot doel heeft eventuele inbreuken op het Unierecht op te lossen teneinde te vermijden dat een formele niet-nakomingsprocedure wordt ingesteld, kan worden beschouwd als een onderzoek in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. Volgens de Franse Republiek komt die samenwerkingsprocedure grotendeels overeen met die waarin richtlijn 98/34 voorziet en vertonen beide procedures sterke gelijkenissen met de precontentieuze fase van een niet-nakomingsprocedure. Ten slotte zal de rechter ten gronde moeten nagaan of het arrest van 16 juli 2015, ClientEarth/Commissie (C-612/13 P, Jurispr., EU:C:2015:486) eventueel relevant is voor de beslechting van het onderhavige geschil.
- 43 Gelet op een en ander staat vast dat de onderhavige zaak ingewikkelde rechtsvragen aan de orde stelt die op het eerste gezicht niet als volstrekt irrelevant kunnen worden aangemerkt, maar waarvan de oplossing een grondig onderzoek in het kader van de hoofdprocedure vergt.
- 44 Derhalve is er een fumus boni juris wat het vertrouwelijke karakter van de litigieuze documenten betreft.
- 45 De Commissie heeft bovendien zelf erkend dat in een situatie als aan in casu aan de orde is, het besluit om de litigieuze documenten openbaar te maken in de regel moet worden opgeschort, tenzij geenszins sprake van een fumus boni juris is en de rechtsvordering als kennelijk vexatoir moet worden beschouwd, wat in de onderhavige zaak niet het geval is.

Belangenafweging

- 46 Volgens vaste rechtspraak bestaat de afweging van belangen hierin dat de rechter in kort geding nagaat of het belang dat de partij die om de voorlopige maatregelen verzoekt, bij de verkrijging van die maatregelen heeft, prevaleert boven het belang bij onmiddellijke toepassing van de omstreden handeling, door meer in het bijzonder te onderzoeken of de eventuele nietigverklaring van die handeling door de rechter ten gronde herstel van de door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van die handeling ontstane situatie mogelijk zal maken, en omgekeerd, of de opschorting van de tenuitvoerlegging van die handeling zal beletten dat de handeling nog volle werking verkrijgt wanneer

het hoofdberoep wordt verworpen (zie in die zin beschikkingen van 11 mei 1989, *Radio Telefis Eireann e.a./Commissie*, 76/89 R, 77/89 R en 91/89 R, *Jurispr.*, EU:C:1989:192, punt 15, en 26 juni 2003, *België en Forum 187/Commissie*, C-182/03 R en C-217/03 R, *Jurispr.*, EU:C:2003:385, punt 142).

- 47 Wat meer in het bijzonder de voorwaarde betreft dat de door een beschikking in kort geding gecreëerde juridische situatie omkeerbaar moet zijn, dient erop te worden gewezen dat de procedure in kort geding slechts tot doel heeft, de volle werking van de toekomstige uitspraak ten gronde te waarborgen [zie in die zin beschikking van 27 september 2004, *Commissie/Akzo en Akros*, C-7/04 P(R), *Jurispr.*, EU:C:2004:566, punt 36]. Bijgevolg is die procedure louter accessoir aan de hoofdprocedure waarop zij is geënt (beschikking van 12 februari 1996, *Lehrfreund/Raad en Commissie*, T-228/95 R, *Jurispr.*, EU:T:1996:16, punt 61), zodat de beslissing van de rechter in kort geding voorlopig moet zijn in die zin dat zij niet mag vooruitlopen op de beslissing ten gronde en deze niet zinledig mag maken door haar de nuttige werking te ontnemen (beschikkingen van 17 mei 1991, *CIRFS e.a./Commissie*, C-313/90 R, *Jurispr.*, EU:C:1991:220, punt 24, en 12 december 1995, *Connolly/Commissie*, T-203/95 R, *Jurispr.*, EU:T:1995:208, punt 16).
- 48 Hieruit volgt noodzakelijkerwijze dat het door een partij bij een procedure in kort geding verdedigde belang niet beschermwaardig is wanneer deze partij de rechter in kort geding verzoekt om een beslissing die helemaal niet louter voorlopig is, maar tot gevolg heeft dat wordt vooruitgelopen op de beslissing ten gronde en deze beslissing zinledig wordt gemaakt door haar iedere nuttige werking te ontnemen.
- 49 In de onderhavige zaak zal het Gerecht in de zaak ten gronde uitspraak moeten doen over de vraag of het bestreden besluit – waarbij de Commissie het verzoek van de Franse Republiek om vertrouwelijke behandeling heeft afgewezen en haar voornemen kenbaar heeft gemaakt om de litigieuze documenten aan een derde mee te delen – nietig moet worden verklaard wegens schending van de vertrouwelijke aard van de litigieuze documenten in de zin van artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001. In dat verband is het overduidelijk dat, om de nuttige werking van een arrest houdende nietigverklaring van het bestreden besluit veilig te stellen, de Franse Republiek moet kunnen voorkomen dat de Commissie die documenten voortijdig openbaar maakt. Een arrest houdende nietigverklaring zal immers zinledig zijn en elke nuttige werking missen indien het onderhavige verzoek in kort geding wordt afgewezen, aangezien die afwijzing tot gevolg heeft dat de Commissie de litigieuze documenten onmiddellijk kan openbaar maken, en dus de facto zal vooruitlopen op de toekomstige beslissing ten gronde, te weten de verwerping van het beroep tot nietigverklaring.
- 50 Bijgevolg moet het belang bij afwijzing van het verzoek in kort geding wijken voor het door de Franse Republiek verdedigde belang, te meer daar de toekenning van de gevraagde opschorting van de tenuitvoerlegging slechts zou neerkomen op de handhaving van het status quo gedurende een korte periode, terwijl er geen aanwijzingen zijn dat een voortijdige openbaarmaking van de litigieuze documenten absoluut noodzakelijk zou zijn.

Spoedeisendheid

- 51 Het is vaste rechtspraak dat de spoedeisendheid van een verzoek in kort geding moet worden getoetst aan de vraag of een voorlopige beslissing noodzakelijk is ter voorkoming van ernstige en onherstelbare schade voor de partij die om de voorlopige maatregelen verzoekt. Die partij moet substantieel bewijs aandragen dat zij niet op de uitkomst van de bodemprocedure kan wachten zonder dergelijke schade te lijden (zie beschikking van 19 september 2012, *Griekenland/Commissie*, T-52/12 R, *Jurispr.*, EU:T:2012:447, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 Aangezien het onderhavige verzoek in kort geding uitgaat van de Franse Republiek, moet in herinnering worden gebracht dat de lidstaten de belangen behartigen die op nationaal niveau als algemene belangen gelden. Hieruit volgt dat zij die belangen in een kortgedingprocedure kunnen

verdedigen en om toewijzing van voorlopige maatregelen kunnen verzoeken, met name op de grond dat de litigieuze maatregel een ernstige bedreiging vormt voor de vervulling van hun overheidstaken (zie in die zin beschikking Griekenland/Commissie, punt 51 supra, EU:T:2012:447, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 53 Bijgevolg moet worden nagegaan of de Franse Republiek heeft kunnen aantonen dat een onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit haar ernstige en onherstelbare schade zou kunnen berokkenen omdat die tenuitvoerlegging met name een ernstige bedreiging voor de vervulling van haar overheidstaken vormt.
- 54 In dat verband voert de Franse Republiek aan dat, indien het verzoek in kort geding wordt afgewezen, het arrest dat het Gerecht na afloop van de hoofdprocedure zal wijzen, geen nuttige werking zal hebben, zodat haar ernstige en onherstelbare schade zal worden berokkend. Zodra de litigieuze documenten openbaar zullen zijn, kan immers geen enkele maatregel de status quo ante herstellen.
- 55 Met betrekking tot de ernst van de schade die voortvloeit uit een openbaarmaking van de in het kader van de procedure van richtlijn 98/34 uitgewisselde documenten, voert de Franse Republiek aan dat, zelfs na de afsluiting van die procedure, de openbaarheid de weg naar een zinvolle, rechtmatige oplossing van het conflict in de weg staat, doordat het beleidsmakers moeilijk wordt gemaakt op hun ingenomen standpunten terug te komen en een minnelijke oplossing onmogelijk wordt. Voorts kan volgens de Franse Republiek het vertrouwen dat voor een dialoog tussen de Commissie en de lidstaten is vereist, niet worden hersteld indien de vertrouwelijkheid waarvan de lidstaat mag uitgaan, onherroepelijk verloren gaat. De stijging van het aantal van het bedrijfsleven uitgaande verzoeken om toegang tot tussen de Commissie en de lidstaten in het kader van richtlijn 98/34 uitgewisselde documenten legt een onbetwistbare druk op het discussieplatform dat in het kader van die richtlijn ontstaat en ontnemt die procedure haar doeltreffendheid.
- 56 De Franse Republiek is ten slotte van mening dat die schade noodzakelijkerwijze onherstelbaar is, aangezien zij niet met een geldelijke vergoeding kan worden hersteld.
- 57 In dat verband moet in herinnering worden gebracht dat de in casu aangevoerde schade voortvloeit uit de openbaarmaking van informatie waarvan wordt gesteld dat zij vertrouwelijk is. Bij de beoordeling of die schade ernstig en onherstelbaar is, dient de kortgedingrechter noodzakelijkerwijs overeenkomstig de verklaringen die de Franse Republiek zowel in het kader van haar beroep ten gronde als in de procedure in kort geding heeft afgelegd, uit te gaan van de premisse dat de informatie waarvan werd gesteld dat zij vertrouwelijk was, dat ook daadwerkelijk was [zie in die zin beschikkingen Commissie/Pilkington Group, punt 21 supra, EU:C:2013:558, punt 38, en 28 november 2013, EMA/AbbVie, C-389/13 P(R), EU:C:2013:794, punt 38].
- 58 Derhalve moet voor het onderhavige onderzoek van de spoedeisendheid worden aangenomen dat de litigieuze documenten vertrouwelijk zijn, overeenkomstig de redenering van de Franse Republiek op grond waarvan de openbaarmaking van de documenten in strijd is met artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001, aangezien zij naar behoren de in artikel 4, lid 2, tweede en derde streepje, van die verordening neergelegde uitzonderingen heeft ingeroepen. Volgens die redenering van de Franse Republiek – waarvan moet worden aangenomen dat zij relevant is – vertoont de procedure van richtlijn 98/34, die een onderzoek is in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van die verordening, sterke gelijkenissen met de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure, aangezien zij een fase van discussie omvat tussen de lidstaat en de Commissie die tot doel heeft een onderhandeling mogelijk te maken en, in voorkomend geval, een minnelijke verzoening van de verschillende standpunten inzake de juiste toepassing van het Unierecht. Dat doel kan slechts worden bereikt in een klimaat van strikt wederzijds vertrouwen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat. Indien de in het kader van die procedure uitgewisselde documenten openbaar worden gemaakt, wordt het wederzijdse vertrouwen ernstig aangetast en worden de kansen om tot een overeenkomst te komen vrijwel tot nul herleid. In die omstandigheden zou de openbaarmaking van de litigieuze documenten,

die de Franse Republiek had meegedeeld op basis van het gewettigde vertrouwen dat de Commissie die documenten met de vereiste vertrouwelijkheid zou behandelen, de verdedigingsstrategie kunnen ondermijnen die deze lidstaat eventueel genoopt is te volgen in het kader van een gerechtelijke procedure, die, in voorkomend geval, naar aanleiding van een onmiddellijke tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt ingeleid door de derde verzoeker voor de nationale rechter of voor de Unierechter en waarin de overeenstemming met het Unierecht van de Franse wet nr. 2014-779 (zie punt 40 hierboven) aan de orde is.

- 59 Het is duidelijk dat een dergelijke verdediging van de betrokken wet deel uitmaakt van de overheidstaken die de Franse Republiek moet vervullen en dat openbaarmaking van de litigieuze documenten die taak ernstig zou kunnen bemoeilijken. De kortgedingrechter, die verplicht is uit te gaan van de hierboven uiteengezette premisse, kan niet ontkennen dat de schade die de Franse Republiek zou lijden doordat de vervulling van haar overheidstaken wordt ondermijnd, ernstig is.
- 60 Dat die schade onherstelbaar is, kan evenmin worden ontkend.
- 61 Zoals de Franse Republiek terecht heeft opgemerkt, is het namelijk evident dat, in het geval van een openbaarmaking van informatie waarvan moet worden verondersteld dat zij vertrouwelijk is, een nietigverklaring a posteriori door het Gerecht van het bestreden besluit de wegens die openbaarmaking geleden schade niet ongedaan maakt en de status quo ante niet herstelt. Aangezien de in casu gestelde schade niet financieel van aard is, kan deze met name niet worden hersteld bij wege van een financiële vergoeding via een tegen de Commissie ingestelde schadevordering (zie in die zin beschikking EMA/AbbVie, punt 57 supra, EU:C:2013:794, punten 45 en 46).
- 62 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat in casu aan de voorwaarde van spoedeisendheid is voldaan, aangezien rechtens genoegzaam is aangetoond dat voor de Franse Republiek een risico op ernstige en onherstelbare schade bestaat.
- 63 De Commissie erkent overigens zelf dat, gelet op de bijzondere procedurele aspecten van het onderhavige geschil – te weten de onmiddellijke openbaarmaking van de litigieuze documenten in geval van afwijzing van het verzoek in kort geding – ernstige en onherstelbare schade zou worden berokkend aan de procedurele positie van de Franse Republiek. Een openbaarmaking van die documenten maakt het hoofdgeding immers zinledig en heeft noodzakelijkerwijze onherroepelijke gevolgen die het normale, voorlopige doel van de kortgedingprocedure overschrijden.
- 64 Aangezien aan alle voorwaarden ter zake is voldaan, moet het verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit dus worden toegewezen.

DE PRESIDENT VAN HET GERECHT

beschikt:

- 1) **De tenuitvoerlegging van besluit GESTDEM 2014/6064 van de Europese Commissie van 21 april 2015 betreffende een confirmatief verzoek om toegang tot documenten op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, waarbij de Commissie toegang heeft verleend tot twee van de Franse autoriteiten afkomstige documenten die haar waren toegezonden in het kader van de procedure van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, wordt opgeschort.**
- 2) **De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

Luxemburg, 1 september 2015.

De griffier
E. Coulon

De president
M. Jaeger