



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

7 september 2017*

„Hogere voorziening – Recht van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen van de Europese Unie – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Artikel 4, lid 2, derde streepje – Uitzonderingen op het recht van toegang tot documenten – Bescherming van het doel van onderzoeken – Richtlijn 98/34/EG – Artikelen 8 en 9 – Uitvoerig gemotiveerde mening van de Europese Commissie over een ontwerp voor een technisch voorschrift – Weigering van toegang”

In zaak C-331/15 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 3 juli 2015,

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

rekwirante,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, T. Müller, J. Vlácil en D. Hadroušek als gemachtigden,

interveniente in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

Carl Schlyter, wonende te Linköping (Zweden), vertegenwoordigd door S. Schubert, Rechtsanwalt, en O. W. Brouwer, advocaat,

verzoeker in eerste aanleg,

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

verweerster in eerste aanleg,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door S. Hartikainen als gemachtigde,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door C. Meyer-Seitz, N. Otte Widgren, U. Persson, A. Falk, E. Karlsson en L. Swedenborg als gemachtigden,

intervenienten in eerste aanleg,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, E. Juhász (rapporteur), C. Vajda, K. Jürimäe en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 februari 2017,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 april 2017,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Franse Republiek om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 16 april 2015, Schlyter/Commissie (T-402/12, EU:T:2015:209; hierna: „bestreden arrest”), houdende nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie van 27 juni 2012, waarbij de Commissie tijdens de status-quoperiode de toegang heeft geweigerd tot haar uitvoerig gemotiveerde mening over een ontwerp van besluit betreffende de inhoud en de voorwaarden voor indiening van de jaarlijkse opgave van stoffen die nanodeeltjes bevatten (2011/673/F) (hierna: „litigieus besluit”), dat haar door de Franse autoriteiten was meegedeeld op grond 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 1998, L 204, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 (PB 1998, L 217, blz. 18) (hierna: „richtlijn 98/34”).

I. Toepasselijke bepalingen

A. Richtlijn 98/34

- 2 In de overwegingen 3, 6, 7 en 9 van richtlijn 98/34 staat te lezen:

„(3) Overwegende dat met het oog op de goede werking van de interne markt dient te worden gezorgd voor een zo groot mogelijke doorzichtigheid van de nationale initiatieven tot vaststelling van normen of technische voorschriften;

[...]
- (6) Overwegende dat alle lidstaten eveneens in kennis moeten worden gesteld van de door een hunner beoogde technische regelgeving;
- (7) Overwegende dat de interne markt ten doel heeft te zorgen voor een gunstig klimaat voor het concurrentievermogen van het bedrijfsleven; dat voor het beter benutten van de voordelen van deze markt door de bedrijven met name een ruime informatievoorziening nodig is; dat het daarom van belang is voor de marktdeelnemers de mogelijkheid te scheppen hun beoordeling kenbaar te maken van het effect van nationale technische regelgeving die andere lidstaten

voornemens zijn in te voeren, door te voorzien in regelmatige publicatie van de titels van de medegedeelde ontwerpen alsmede door bepalingen inzake de vertrouwelijkheid van deze ontwerpen;

[...]

- (9) Overwegende dat voor wat betreft de technische regelgeving met betrekking tot producten, de maatregelen die voor de goede werking of de verdere verdieping van de markt moeten zorgen, met name een grotere doorzichtigheid impliceren van de nationale voornemens alsmede een uitbreiding van de gronden en voorwaarden voor de beoordeling van het mogelijke effect van de overwogen regelgeving op de markt;”

3 Artikel 8 van richtlijn 98/34 bepaalt:

„1. Onverminderd artikel 10 delen de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval louter met een mededeling van de betrokken norm kan worden volstaan; zij geven de Commissie tevens kennis van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken.

[...]

De Commissie stelt de overige lidstaten onverwijld van het haar voorgelegde ontwerp voor een technisch voorschrift en van alle aan haar verstrekte documenten in kennis. [...]

Wat de [...] technische specificaties [...] betreft, kunnen de opmerkingen of uitvoerig gemotiveerde meningen van de Commissie of van de lidstaten alleen betrekking hebben op het aspect dat eventueel een belemmering vormt voor het handelsverkeer of, wat betreft de regels betreffende diensten, het vrije verkeer van diensten of de vrijheid van vestiging van dienstverleners, doch niet op het fiscale of financiële aspect van de maatregel.

2. De Commissie en de lidstaten kunnen bij de lidstaat die een ontwerp voor een technisch voorschrift ter kennis heeft gebracht, opmerkingen indienen, waarmee deze lidstaat bij de verdere uitwerking van het technisch voorschrift zoveel mogelijk rekening dient te houden.

3. De lidstaten delen onverwijld de definitieve tekst van een technisch voorschrift aan de Commissie mee.

4. De op grond van dit artikel verstrekte inlichtingen worden niet als vertrouwelijk aangemerkt, tenzij de kennisgevende lidstaat uitdrukkelijk verzoekt deze inlichtingen als zodanig te beschouwen. Een dergelijk verzoek wordt met redenen omkleed.

[...]”

4 Artikel 9 van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten stellen de goedkeuring uit van een ontwerp voor een technisch voorschrift voor de duur van drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de in artikel 8, lid 1, bedoelde mededeling ontvangt.

2. De lidstaten

[...]

- stellen de goedkeuring van elk ander ontwerp voor een technisch voorschrift onverminderd de leden 3, 4 en 5 (met uitsluiting van ontwerpen inzake diensten) met zes maanden uit,

te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de in artikel 8, lid 1, bedoelde mededeling ontvangt, indien de Commissie of een andere lidstaat binnen een termijn van drie maanden na die datum in een uitvoerig gemotiveerde mening te kennen geeft, dat de beoogde maatregel aspecten bezit die eventueel belemmeringen kunnen opleveren voor het vrije verkeer van goederen in het kader van de interne markt;

[...]

De betrokken lidstaat doet de Commissie verslag over het gevolg dat hij voornemens is aan dergelijke uitvoerig gemotiveerde meningen te geven. De Commissie geeft haar commentaar op deze reactie.

[...]

3. De lidstaten stellen de goedkeuring van een ontwerp voor een technisch voorschrift, met uitsluiting van ontwerpen voor regels betreffende diensten, met twaalf maanden uit, te rekenen vanaf de datum waarop de Commissie de in artikel 8, lid 1, bedoelde mededeling ontvangt, indien de Commissie binnen een termijn van drie maanden na die datum te kennen geeft op dit gebied overeenkomstig artikel [288 VWEU] een richtlijn, een verordening of een beschikking te willen voorstellen of vaststellen.”

B. Verordening (EG) nr. 1049/2001

- 5 In overweging 6 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 2001, L 145, blz. 43) staat te lezen dat „[r]uimere toegang tot documenten dient te worden verleend in gevallen waarin de instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever, inbegrepen in het geval van gedelegeerde bevoegdheden, waarbij tegelijkertijd de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces van de instelling behouden moet blijven. Dergelijke documenten dienen zo veel mogelijk rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt”.

- 6 Artikel 1 van verordening nr. 1049/2001, met als opschrift „Doel”, bepaalt:

„Deze verordening beoogt:

- a) de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het in artikel [15, lid 3, VWEU] neergelegde recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie [...], en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd,
 - b) de vaststelling van regels die een zo gemakkelijk mogelijke uitoefening van dit recht verzekeren, en
 - c) de bevordering van goede administratieve praktijken met betrekking tot de toegang tot documenten.”
- 7 Artikel 2 van die verordening, met als opschrift „Toegangsgerechtigden en toepassingsgebied”, bepaalt:
„1. Iedere burger van de [Europese] Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft een recht van toegang tot documenten van de instellingen, volgens de beginselen en onder de voorwaarden en beperkingen, die in deze verordening worden bepaald.

[...]

3. Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie.

[...]”

8 Artikel 4 van die verordening, met als opschrift „Uitzonderingen”, bepaalt:

„1. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

a) het openbaar belang, wat betreft:

- de openbare veiligheid,
- defensie en militaire aangelegenheden,
- de internationale betrekkingen,
- het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat;

b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

- de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom,
- gerechtelijke procedures en juridisch advies,
- het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]

6. Indien het gevraagde document slechts ten dele onder de uitzonderingen valt, worden de overige delen ervan wel vrijgegeven.

7. De uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 zijn slechts van toepassing gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is. De uitzonderingen gelden voor ten hoogste 30 jaar. In geval van documenten die vallen onder de uitzonderingen op grond van de persoonlijke levenssfeer of van commerciële belangen en in geval van gevoelige documenten, kunnen de uitzonderingen zo nodig na afloop van deze periode van toepassing blijven.”

II. Voorgeschiedenis van het geding

- 9 Op 29 december 2011 hebben de Franse autoriteiten overeenkomstig artikel 8, lid 1, van richtlijn 98/34 aan de Commissie mededeling gedaan van een ontwerp van besluit betreffende de inhoud en de voorwaarden voor indiening van de jaarlijkse opgave van stoffen die nanodeeltjes bevatten.
- 10 Op 30 maart 2012 heeft de Commissie een uitvoerig gemotiveerde mening kenbaar gemaakt, wat overeenkomstig artikel 9, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 98/34 tot gevolg had dat de aanvankelijke status-quoperiode met drie maanden werd verlengd (hierna: „betrokken uitvoerig gemotiveerde mening”).
- 11 Bij brief van 16 april 2012, dat wil zeggen tijdens de status-quoperiode of periode van uitstel, heeft Carl Schlyter verzocht om toegang tot de betrokken uitvoerig gemotiveerde mening. Nadat de Commissie dat verzoek bij brief van 7 mei 2012 had afgewezen, heeft Schlyter op 29 mei 2012 bij de Commissie een confirmatief verzoek ingediend, dat ertoe strekte de Commissie haar standpunt te doen herzien.
- 12 Op 27 juni 2012 heeft de Commissie bij het litigieuze besluit het confirmatief verzoek van Schlyter afgewezen.

III. Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

- 13 Bij op 6 september 2012 ter griffie van het Gerecht ingediend verzoekschrift heeft Schlyter verzocht om nietigverklaring van het litigieuze besluit. Ter ondersteuning van zijn beroep heeft hij drie middelen aangevoerd.
- 14 Met zijn eerste middel verweet Schlyter de Commissie dat zij het recht verkeerd had toegepast en kennelijke beoordelingsfouten had gemaakt bij de toepassing van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 en artikel 6, lid 1, van verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13). Met zijn tweede middel verweet Schlyter de Commissie dat zij het recht verkeerd had toegepast, een kennelijke beoordelingsfout had gemaakt en een ontoereikende motivering had gegeven bij de toepassing van het door artikel 4, lid 2, in fine, van verordening nr. 1049/2001 en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 vereiste criterium van een hoger openbaar belang. Met zijn derde middel betoogde Schlyter dat het litigieuze besluit onwettig was wegens verkeerde toepassing van het recht, een kennelijke beoordelingsfout en een ontoereikende motivering bij de toepassing van artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001.
- 15 In het bestreden arrest heeft het Gerecht in hoofdzaak geoordeeld dat een door de Commissie in de procedure van richtlijn 98/34 kenbaar gemaakte uitvoerig gemotiveerde mening geen deel uitmaakt van een onderzoek in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 en, subsidiair, dat de openbaarmaking tijdens de status-quoperiode van een dergelijke uitvoerig gemotiveerde mening niet noodzakelijk afbreuk doet aan het doel van die procedure.
- 16 Derhalve heeft het Gerecht het litigieuze besluit nietig verklaard.

IV. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

- 17 Met haar hogere voorziening verzoekt de Franse Republiek het Hof het bestreden arrest te vernietigen, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht en Schlyter te verwijzen in de kosten.

- 18 De Commissie verzoekt het Hof het bestreden arrest te vernietigen, het in eerste aanleg ingestelde beroep te verwerpen en Schlyter te verwijzen in de kosten.
- 19 Schlyter verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen en de Franse Republiek te verwijzen in de kosten van de onderhavige procedure.
- 20 De Republiek Finland verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen.
- 21 Het Koninkrijk Zweden verzoekt het Hof het bestreden arrest te bevestigen en de hogere voorziening af te wijzen.
- 22 Bij beschikking van de president van het Hof van 29 oktober 2015 is de Tsjechische Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Franse Republiek. De Tsjechische Republiek verzoekt het Hof een beslissing te geven in de door de Franse Republiek en, in voorkomend geval, door de Commissie voorgestelde zin.

V. Hogere voorziening

- 23 In de eerste plaats moeten de door Schlyter tegen bepaalde argumenten van de hogere voorziening opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid worden behandeld en in de tweede plaats moet het enige middel van de hogere voorziening ten gronde worden onderzocht.

A. Excepties van niet-ontvankelijkheid

1. Argumenten van partijen

- 24 Schlyter werpt excepties van niet-ontvankelijkheid op tegen verschillende argumenten van de hogere voorziening.
- 25 Allereerst is hij van mening dat het argument van de Franse Republiek dat de definitie van het begrip „onderzoek” in het bestreden arrest incoherent is met de oplossing die is gekozen in het arrest van 25 september 2014, *Spirlea/Commissie* (T-306/12, EU:T:2014:816), met betrekking tot de EU-pilot-procedures, niet-ontvankelijk is, aangezien dat argument een nieuw middel vormt dat voor het Gerecht had moeten worden aangevoerd. Volgens Schlyter werden de EU-pilot-procedures al sinds 2008 toegepast en had dat op een vergelijking tussen die verschillende procedures gebaseerde argument derhalve voor het Gerecht kunnen worden aangevoerd.
- 26 Vervolgens is Schlyter van mening dat het argument van de Franse Republiek dat de Commissie, om na te gaan of een ontwerp voor een technisch voorschrift verenigbaar is met de regels van de interne markt, vaak genooddaakt is om feiten te verzamelen, niet-ontvankelijk is, aangezien een dergelijk ter discussie stellen van een feitelijke vaststelling van het Gerecht niet meer kan worden onderzocht in het kader van een hogere voorziening.
- 27 Ten slotte voert Schlyter aan dat het argument dat de openbaarmaking van de betrokken uitvoerig gemotiveerde mening afbreuk doet aan de kwaliteit van de dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat aangezien zij alle onderhandelingen kan schaden en tot druk van de publieke opinie kan leiden, niet-ontvankelijk is in hogere voorziening, aangezien Schlyter de Franse Republiek reeds voor het Gerecht heeft verzocht het bewijs te leveren van dergelijke schadelijke gevolgen. Die lidstaat heeft evenwel niet het verlangde bewijs geleverd en heeft alleen de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak *Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2009:520)

aangehaald, zonder uit te leggen waarom die conclusie relevant is in het kader van het onderhavige geding. Alle gegevens ter ondersteuning van dat argument hadden echter voor het Gerecht moeten worden aangevoerd.

- 28 De Franse Republiek is van mening dat die drie argumenten ontvankelijk zijn.

2. Beoordeling door het Hof

- 29 Met betrekking tot die excepties van niet-ontvankelijkheid moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat uit punt 52 van het bestreden arrest volgt dat de Franse Republiek voor het Gerecht heeft aangevoerd dat de procedure van richtlijn 98/34 als een „onderzoek” moet worden aangemerkt en dat het kenbaar maken door de Commissie van een uitvoerig gemotiveerde mening in die procedure deel uitmaakt van een onderzoek in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. In het kader van de onderhavige hogere voorziening tracht die lidstaat, met een beroep op de beweerde incoherentie tussen het bestreden arrest en het arrest van 25 september 2014, *Spirlea/Commissie* (T-306/12, EU:T:2014:816), aan te tonen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het de procedure van richtlijn 98/34 niet heeft aangemerkt als een „onderzoek” in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001. Dat argument vormt geen nieuw middel, maar vult een middel aan dat reeds voor het Gerecht is aangevoerd.
- 30 In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat het argument van de Franse Republiek dat de Commissie, om na te gaan of een ontwerp voor een technisch voorschrift verenigbaar is met de regels van de interne markt, vaak genoodzaakt is om feiten te verzamelen, geen kritiek vormt op een feitelijke vaststelling van het Gerecht inzake een concrete door de Commissie gevolgde procedure, maar betrekking heeft op de kwalificatie van de procedure van richtlijn 98/34 als een „onderzoek” in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, wat een rechtsvraag vormt.
- 31 In de derde plaats heeft de Commissie volgens punt 40 van het bestreden arrest in het litigieuze besluit de toepassing op het onderhavige geval van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 gerechtvaardigd met de overweging dat de openbaarmaking van de betrokken uitvoerig gemotiveerde mening tijdens de status-quo-periode afbreuk zou doen aan de bereidheid van de Franse Republiek om met haar in een klimaat van wederzijds vertrouwen samen te werken. Voorts blijkt uit de door de Franse Republiek in eerste aanleg ingediende memorie in interventie dat zij voor het Gerecht in wezen heeft betoogd dat de Commissie onderzoekend te werk ging in het kader van de in richtlijn 98/34 voorziene bilaterale dialoog, die vertrouwelijk is, zodat een minnelijke schikking van het geschil, zonder publieke druk, tussen die instelling en de betrokken lidstaat wordt vergemakkelijkt. In die context heeft de Franse Republiek, zich impliciet beroepend op een analogie tussen de onderhavige zaak en de zaak die heeft geleid tot het arrest van 29 juni 2010, *Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2010:376), verwezen naar de conclusie van advocaat-generaal Kokott in deze laatste zaak, ter ondersteuning van haar argument dat een zekere mate van vertrouwelijkheid moet worden bewaard om de onderhandelingen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat niet te verstoren. Een aanvulling op voor het Gerecht uiteengezette argumenten is ontvankelijk in hogere voorziening.
- 32 Bijgevolg moeten de door Schlyter opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.

B. Ten gronde

- 33 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Franse Republiek één enkel middel aan, dat uit twee onderdelen bestaat.

1. Eerste onderdeel van het enige middel

a) Argumenten van partijen

- 34 De Franse Republiek, ondersteund door de Tsjechische Republiek en de Commissie, verwijt het Gerecht dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de procedure van richtlijn 98/34 geen „onderzoek” in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 vormt.
- 35 Schlyter, ondersteund door de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, voert in de eerste plaats aan dat de Franse Republiek ten onrechte kritiek uit op het feit dat het begrip „onderzoek” in het bestreden arrest niet is gebaseerd op een definitie uit verordening nr. 1049/2001, richtlijn 98/34 of de rechtspraak.
- 36 In de tweede plaats is Schlyter van mening dat het argument van de Franse Republiek dat de toepassing van het begrip „onderzoek” in het bestreden arrest incoherent is met de oplossing die is gekozen in het arrest van 25 september 2014, *Spirlea/Commissie* (T-306/12, EU:T:2014:816), met betrekking tot de EU-pilot-procedure, ongegrond en niet relevant is.
- 37 In de derde plaats voert de Franse Republiek volgens Schlyter ten onrechte aan dat, indien het Hof het eens is met de in punt 53 van het bestreden arrest vermelde definitie van het begrip „onderzoek”, de procedure van richtlijn 98/34 aan die definitie voldoet.
- 38 In de vierde plaats betoogt Schlyter ten slotte dat niets in het arrest van 16 juli 2015, *ClientEarth/Commissie* (C-612/13 P, EU:C:2015:486), erop wijst dat het begrip „onderzoek” niet limitatief mag worden gedefinieerd. Bovendien volgt uit dat arrest niet dat iedere maatregel die samenhangt met de taak van de Commissie als hoedster van de Verdragen, kan worden aangemerkt als een onderzoek.

b) Beoordeling door het Hof

- 39 Het Gerecht heeft in punt 83 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Commissie het recht verkeerd heeft toegepast door zich te beroepen op artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 om de toegang tot de betrokken uitvoerig gemotiveerde mening te weigeren op grond dat de openbaarmaking ervan afbreuk zou doen aan het doel van onderzoeken, aangezien een door de Commissie in de procedure van richtlijn 98/34 kenbaar gemaakte uitvoerig gemotiveerde mening, gelet op de inhoud ervan en de context waarin zij tot stand is gekomen, geen deel uitmaakt van een „onderzoek” in de zin van die bepaling van verordening nr. 1049/2001.
- 40 Om tot deze conclusie te komen, heeft het Gerecht onderzocht of de procedure van richtlijn 98/34 en de in die procedure kenbaar gemaakte uitvoerig gemotiveerde meningen onder het begrip „onderzoek” vallen, dat volgens de definitie ervan in punt 53 van het bestreden arrest „zowel ziet op alle onderzoekshandelingen die een bevoegde instantie verricht om een inbreuk vast te stellen als op de procedure die een administratie volgt om informatie te vergaren en bepaalde feiten te verifiëren alvorens een besluit te nemen”.
- 41 Artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 bepaalt weliswaar dat de instellingen de toegang weigeren tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van met name het doel van onderzoeken, maar het begrip „onderzoeken” in de zin van die bepaling wordt niet gedefinieerd in die verordening.
- 42 Bovendien is in de rechtspraak van het Hof evenmin een algemene definitie van dat begrip gegeven.

- 43 De Franse Republiek en de Commissie betwisten de door het Gerecht van dat begrip gegeven definitie en voeren aan dat zij buitensporig restrictief is. Zij betogen in wezen dat het begrip „onderzoek” niet mag worden beperkt tot onderzoekshandelingen die een instantie verricht om een inbreuk of een onregelmatigheid vast te stellen en procedures om feiten en informatie te verzamelen en te controleren met het oog op het nemen van een besluit.
- 44 Dit argument moet worden aanvaard.
- 45 In dit verband moet worden opgemerkt dat het begrip „onderzoek” in artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 een autonoom Unierechtelijk begrip is, bij de uitlegging waarvan met name rekening moet worden gehouden met de normale betekenis en de context ervan (zie naar analogie arresten van 9 maart 2010, Commissie/Duitsland, C-518/07, EU:C:2010:125, punt 18, en 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 50).
- 46 Zonder dat een uitputtende definitie van een „onderzoek” in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 hoeft te worden geformuleerd, moet een gestructureerde en geformaliseerde procedure van de Commissie die tot doel heeft informatie te verzamelen en te analyseren opdat die instelling een standpunt kan innemen in de uitoefening van haar functies uit hoofde van het VEU en het VWEU, als een onderzoek worden aangemerkt.
- 47 Die procedure hoeft niet noodzakelijk ertoe te strekken een inbreuk of een onregelmatigheid op te sporen of te vervolgen. Onder het begrip „onderzoek” kan ook de activiteit van de Commissie vallen die erop gericht is feiten vast te stellen om een bepaalde situatie te beoordelen.
- 48 Voorts is het voor de kwalificatie van een procedure als „onderzoek” niet noodzakelijk dat het door de Commissie in de uitoefening van haar functies ingenomen standpunt de vorm aanneemt van een besluit in de zin van artikel 288, vierde alinea, VWEU. Een dergelijk standpunt kan met name de vorm aannemen van een verslag of een aanbeveling.
- 49 In casu moet worden opgemerkt dat in de artikelen 8 en 9 van richtlijn 98/34 de procedure is vastgelegd voor de kennisgeving van een ontwerp voor een technisch voorschrift door de lidstaat en het kenbaar maken van een uitvoerig gemotiveerde mening dienaangaande door de Commissie. Bijgevolg voorziet die richtlijn in een gestructureerde en geformaliseerde procedure.
- 50 Bovendien volgt uit zowel de titel als de bepalingen van die richtlijn dat de in die richtlijn voorziene procedure tot doel heeft informatie te verzamelen en te analyseren. Artikel 8, lid 1, van die richtlijn bepaalt met name dat de lidstaten de Commissie niet alleen ontwerpen voor een technisch voorschrift meedelen, maar ook, in voorkomend geval, de redenen waarom de vaststelling van een technisch voorschrift nodig is alsook de tekst van de in hoofdzaak en rechtstreeks betrokken wettelijke en bestuursrechtelijke basisbepalingen.
- 51 In dit verband moet worden opgemerkt dat het, anders dan het Gerecht in de punten 56 en 57 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, om te bepalen of een procedure als een „onderzoek” moet worden aangemerkt, niet relevant is of de Commissie zelf de lidstaten om informatie verzoekt dan wel of zij de informatie op basis van een regeling ontvangt.
- 52 Ten slotte vormt een uitvoerig gemotiveerde mening die door de Commissie kenbaar is gemaakt overeenkomstig artikel 9, lid 2, van richtlijn 98/34, een officiële maatregel ter verduidelijking van het juridische standpunt van die instelling inzake de verenigbaarheid van het door de betrokken lidstaat meegedeelde ontwerp voor een technisch voorschrift met in het bijzonder het vrije verkeer van goederen en de vrijheid van vestiging van dienstverleners.
- 53 Dientengevolge maakt een dergelijke mening deel uit van een „onderzoeksprocedure”.

54 De door de Franse Republiek in het kader van het eerste onderdeel van haar middel aangevoerde grief dat in het bestreden arrest blijkt wordt gegeven van een onjuiste rechtsopvatting voor zover het Gerecht heeft geoordeeld dat de door de Commissie gevolgde procedure van richtlijn 98/34 en de door die instelling kenbaar gemaakte uitvoerig gemotiveerde mening geen deel uitmaken van een „onderzoek” in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, is bijgevolg gegrond.

55 Derhalve moet het eerste onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening worden aanvaard.

2. Tweede onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening

a) Argumenten van partijen

56 De Franse Republiek voert aan dat het Gerecht in de punten 84 tot en met 88 van het bestreden arrest blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door subsidiair te oordelen dat, ook al zou de door de Commissie kenbaar gemaakte uitvoerig gemotiveerde mening deel uitmaken van een „onderzoek” in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001, de openbaarmaking van de betrokken uitvoerig gemotiveerde mening niet noodzakelijk afbreuk doet aan het doel van de procedure van richtlijn 98/34.

57 Die lidstaat stelt dat Schlyter, als verzoeker in eerste aanleg, niet het argument heeft aangevoerd dat, indien de procedure van richtlijn 98/34 een onderzoek vormt, de openbaarmaking van die uitvoerig gemotiveerde mening geen afbreuk zou doen aan het doel van dat onderzoek. Volgens die lidstaat kon een aan dat argument ontleend middel niet ambtshalve worden aangevoerd, zodat het Gerecht het ten onrechte heeft aangevoerd ter ondersteuning van zijn beslissing.

58 Voorts betoogt de Franse Republiek dat het Gerecht in punt 85 van het bestreden arrest het doel van de procedure van richtlijn 98/34 ten onrechte restrictief heeft uitgelegd, aangezien met die procedure ook wordt beoogd de kwaliteit van de dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat te beschermen. Het vereiste van vertrouwelijkheid van de procedure van richtlijn 98/34 strekt, net als het vereiste van vertrouwelijkheid van de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure, tot bescherming van de kwaliteit van die dialoog om een minnelijke schikking te kunnen bereiken.

59 Volgens de Commissie is het vertrouwelijke karakter van de onderhandelingen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat nadat een uitvoerig gemotiveerde mening kenbaar is gemaakt, inherent aan de procedure van richtlijn 98/34 en vergelijkbaar met het vertrouwelijke karakter van onderhandelingen in andere soortgelijke procedures, meer in het bijzonder in het kader van een niet-nakomingsprocedure. De Commissie is van mening dat het in punt 87 van het bestreden arrest aangevoerde argument onjuist is en dat die onderhandelingen moeten worden beschermd tegen iedere druk van buitenaf, aangezien zij de betrokken lidstaat tracht te overtuigen dat zijn ontwerp voor een nationale regeling in strijd kan zijn met het Unierecht en zij heel vaak alternatieve oplossingen voorstelt. Indien die instelling voor een vertrouwelijke behandeling van die dialoog zou moeten wachten tot de formele inleiding van een niet-nakomingsprocedure, zou dat de uitvoering van de preventieve controle in het gedrang brengen en negatieve gevolgen voor de interne markt kunnen hebben. De Commissie voert bovendien aan dat door een dergelijke situatie de standpunten van de partijen zouden verhard en het moeilijker zou worden om tot een met het Unierecht in overeenstemming zijnde gunstige oplossing te komen.

60 Schlyter, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden bestrijden die argumenten.

b) Beoordeling door het Hof

- 61 Volgens vaste rechtspraak van het Hof volstaat ter rechtvaardiging van de weigering om toegang te verlenen tot een document waarvan om openbaarmaking is verzocht, in beginsel niet dat dit document een in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001 genoemde activiteit betreft. De betrokken instelling moet tevens uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een in dat artikel neergelegde uitzondering (arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Zoals blijkt uit de punten 14 en 40 van het bestreden arrest heeft de Commissie in casu de toepassing op het onderhavige geval van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 gerechtvaardigd door te stellen dat de openbaarmaking van de betrokken uitvoerig gemotiveerde mening tijdens de status-quoperiode zou leiden tot een verminderde bereidheid van de Franse Republiek om met haar in een klimaat van wederzijds vertrouwen samen te werken. Die openbaarmaking zou derhalve afbreuk doen aan de bescherming van het doel van onderzoeken in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.
- 63 In de eerste plaats heeft het Gerecht, door in de punten 84 tot en met 88 van het bestreden arrest te oordelen dat indien de procedure van richtlijn 98/34 een onderzoek vormt, de openbaarmaking van de betrokken uitvoerig gemotiveerde mening niet noodzakelijk afbreuk doet aan het doel van die procedure, anders dan de Franse Republiek betoogt, geantwoord op een hem ter beoordeling voorgelegd argument.
- 64 Zoals de advocaat-generaal in punt 132 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt uit punt 76 van het bestreden arrest immers dat de Franse Republiek voor het Gerecht heeft betoogd dat het destabiliserende gevolg niet mocht worden onderschat dat ontstaat wanneer de potentiële kritiek van de Commissie op het meegedeelde ontwerp voor een technisch voorschrift openbaar wordt gemaakt voordat de betrokken lidstaat de gelegenheid heeft gehad erop te antwoorden.
- 65 Met dat argument wilde de Franse Republiek het in punt 77 van het bestreden arrest in herinnering gebrachte en in punt 3 van het litigieuze besluit vermelde standpunt van de Commissie ondersteunen, volgens hetwelk de openbaarmaking tijdens de status-quoperiode van de betrokken uitvoerig gemotiveerde mening latere gesprekken tussen de partijen zou schaden.
- 66 Hieruit volgt dat niet kan worden betoogd dat het betrokken argument door het Gerecht ambtshalve is aangevoerd.
- 67 In de tweede plaats kan evenmin worden ingestemd met het door de Franse Republiek in het kader van de onderhavige hogere voorziening aangevoerde argument dat de openbaarmaking van de uitvoerig gemotiveerde mening noodzakelijk afbreuk zou doen aan de kwaliteit van de dialoog tussen de Commissie en de betrokken lidstaat om een minnelijke schikking te kunnen bereiken.
- 68 Zoals het Gerecht in punt 85 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, hebben de procedure van richtlijn 98/34 en met name de door de Commissie in die procedure kenbaar gemaakte uitvoerig gemotiveerde mening tot doel te voorkomen dat de nationale wetgever een technisch voorschrift goedkeurt waardoor het vrije verkeer van goederen of diensten of de vrijheid van vestiging voor dienstverleners in het kader van de interne markt wordt belemmerd.
- 69 In verband met dat doel van richtlijn 98/34 heeft het Gerecht in de punten 37 en 85 van het bestreden arrest herinnerd aan de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke die richtlijn door middel van een preventieve controle het vrije verkeer van goederen en diensten alsmede de vrijheid van vestiging voor dienstverleners beschermt, die behoren tot de grondslagen van de Unie, en deze controle nuttig is omdat onder die richtlijn vallende technische voorschriften het goederen- en dienstenverkeer tussen

de lidstaten kunnen belemmeren, waarbij dergelijke belemmeringen alleen kunnen worden toegestaan indien zij noodzakelijk zijn om te voldoen aan dwingende eisen die verband houden met een doelstelling van algemeen belang (zie in die zin arrest van 10 juli 2014, *Ivansson e.a.*, C-307/13, EU:C:2014:2058, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 70 In punt 87 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de openbaarmaking door de Commissie van haar uitvoerig gemotiveerde mening volgens welke bepaalde aspecten van een door een lidstaat meegedeeld ontwerp voor een technisch voorschrift eventueel belemmeringen kunnen opleveren voor het vrije verkeer van goederen, het vrije verkeer van diensten of de vrijheid van vestiging voor dienstverleners in het kader van de interne markt, niet noodzakelijk afbreuk doet aan het doel van die procedure.
- 71 Uit de door de Franse Republiek en de Commissie aangevoerde gegevens blijkt niet dat die overweging rechtens onjuist is.
- 72 Integendeel, in het bij richtlijn 98/34 ingestelde systeem is een vereiste van doorzichtigheid vastgesteld waardoor de gegrondheid van die overweging kan worden bevestigd.
- 73 Zoals in overweging 7 van richtlijn 98/34 staat te lezen, wordt met het bij die richtlijn ingestelde systeem beoogd de marktdeelnemers in staat te stellen de voordelen van de interne markt beter te benutten, door te voorzien in regelmatige publicatie van de technische regelgeving die lidstaten voornemens zijn in te voeren en zo voor de marktdeelnemers de mogelijkheid te scheppen hun beoordeling van het effect daarvan kenbaar te maken.
- 74 De Commissie zelf heeft in punt 5 van het litigieuze besluit erop gewezen dat marktdeelnemers en maatschappelijke organisaties een actieve rol kunnen spelen en kunnen bijdragen tot de werking van het bij richtlijn 98/34 ingestelde systeem door hun standpunt kenbaar te maken. De Commissie heeft in dat punt van het litigieuze besluit ook in herinnering gebracht dat zij de door de lidstaten voorgenomen technische voorschriften regelmatig op haar website („TRIS” genaamd) bekendmaakt, aangezien een dergelijke deelneming een hoge mate van doorzichtigheid vereist.
- 75 Bovendien staat in de overwegingen 3 en 6 van die richtlijn te lezen dat met het oog op de goede werking van de interne markt dient te worden gezorgd voor een zo groot mogelijke doorzichtigheid van de nationale initiatieven tot vaststelling van normen of technische voorschriften, en dat alle lidstaten in kennis moeten worden gesteld van de door een hunner beoogde technische regelgeving. In overweging 9 van die richtlijn wordt verklaard dat de maatregelen die voor de goede werking of de verdere verdieping van de markt moeten zorgen, met name een grotere doorzichtigheid impliceren van de nationale voornemens alsmede een uitbreiding van de gronden en voorwaarden voor de beoordeling van het mogelijke effect van de overwogen regelgeving op de markt.
- 76 Volgens artikel 8, lid 1, eerste en vijfde alinea, van richtlijn 98/34 delen de lidstaten de Commissie in beginsel onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee en stelt de Commissie de overige lidstaten onverwijld in kennis van dat ontwerp en van alle aan haar verstrekte documenten. Op grond van lid 2 van die bepaling kunnen de Commissie en de lidstaten bij de lidstaat die een ontwerp voor een technisch voorschrift ter kennis heeft gebracht, opmerkingen indienen.
- 77 In dit verband volgt uit artikel 8, lid 4, van die richtlijn dat de op grond van dit artikel verstrekte inlichtingen niet als vertrouwelijk worden aangemerkt, tenzij de kennisgevende lidstaat uitdrukkelijk en onder opgave van redenen daarom verzoekt.

- 78 Benadrukt moet worden dat geen van de bepalingen van richtlijn 98/34 voorziet in de vertrouwelijkheid van uitvoerig gemotiveerde meningen die door de Commissie of een lidstaat kenbaar zijn gemaakt op grond van artikel 9, lid 2, van die richtlijn. Bijgevolg moet ervan worden uitgegaan dat het aan richtlijn 98/34 ten grondslag liggende vereiste van doorzichtigheid normaliter voor die uitvoerig gemotiveerde meningen geldt.
- 79 Die conclusie wordt bevestigd door de rechtspraak van het Hof volgens welke met die richtlijn wordt beoogd dat marktdeelnemers de omvang kunnen kennen van de verplichtingen die hun mogelijk worden opgelegd en kunnen anticiperen op de vaststelling van de technische voorschriften door in voorkomend geval hun producten of diensten tijdig aan te passen (zie in die zin arrest van 4 februari 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punt 83).
- 80 De mogelijkheid voor die marktdeelnemers om niet alleen kennis te nemen van het door de kennisgevende lidstaat voorgenomen technisch voorschrift, maar ook van de standpunten die zijn ingenomen ten aanzien van dat technisch voorschrift in de uitvoerig gemotiveerde meningen van de Commissie en de andere lidstaten, draagt voorts in beginsel bij aan de verwezenlijking van het doel te voorkomen dat een technisch voorschrift wordt vastgesteld dat onverenigbaar is met het Unierecht.
- 81 Het aan richtlijn 98/34 ten grondslag liggende vereiste van doorzichtigheid sluit evenwel niet uit dat de Commissie, naargelang van de omstandigheden van het concrete geval, zich kan beroepen op artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 om de toegang te weigeren tot een uitvoerig gemotiveerde mening die zijzelf of een lidstaat kenbaar heeft gemaakt op grond van artikel 9, lid 2, van die richtlijn, wanneer zij erin slaagt aan te tonen dat de toegang tot de betrokken uitvoerig gemotiveerde mening concreet en daadwerkelijk afbreuk doet aan het doel te voorkomen dat een technisch voorschrift wordt vastgesteld dat onverenigbaar is met het Unierecht.
- 82 Bijgevolg heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de verwerping van de argumenten van de Franse Republiek en de Commissie dat het gevaar dat de lidstaten in mindere mate samenwerken, zoals beschreven in het litigieuze besluit, een voldoende rechtvaardiging vormt voor de afwijzing van het verzoek om toegang tot de betrokken uitvoerig gemotiveerde mening in de zin van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001.
- 83 Derhalve heeft het Gerecht het litigieuze besluit terecht nietig verklaard voor zover daarbij op grond van artikel 4, lid 2, derde streepje, van verordening nr. 1049/2001 de toegang is geweigerd tot de betrokken uitvoerig gemotiveerde mening.
- 84 Dientengevolge moet het tweede onderdeel van het enige middel van de Franse Republiek worden afgewezen.
- 85 Aangezien de motivering van het bestreden arrest, die met het tweede onderdeel van het enige middel zonder resultaat is bekritiseerd, op zich volstaat ter rechtvaardiging van het dictum van dat arrest, moeten dat middel en de hogere voorziening in haar geheel worden afgewezen.

VI. Kosten

- 86 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is.
- 87 Krachtens artikel 138, lid 3, van dat Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, draagt elke partij haar eigen kosten indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Die bepaling moet in casu worden toegepast, aangezien de Franse Republiek, Schlyter en de Commissie gedeeltelijk in het ongelijk zijn gesteld.

- 88 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, draagt de Tsjechische Republiek haar eigen kosten.
- 89 Overeenkomstig artikel 184, lid 4, van dat Reglement dragen ook de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) De Franse Republiek, Carl Schlyter en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.**
- 3) De Tsjechische Republiek draagt haar eigen kosten.**
- 4) De Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen