



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 7 september 2017*

”Överklagande – Rätt till tillgång till Europeiska unionens institutioners handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Artikel 4.2 tredje strecksatsen – Undantag från rätten att få tillgång till handlingar – Skydd för syftet med utredningar – Direktiv 98/34/EG – Artiklarna 8 och 9 – Detaljerat utlåtande från Europeiska kommissionen rörande ett utkast till tekniska föreskrifter – Avslag på ansökan om tillgång till handlingar”

I mål C-331/15 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 3 juli 2015,

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

klagande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, T. Müller, J. Vlácil och D. Hadroušek, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient i andra instans,

i vilket de andra parterna är:

Carl Schlyter, Linköping (Sverige), företrädd av S. Schubert, Rechtsanwalt, och O.W. Brouwer, advocaat,

sökande i första instans,

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

svarande i första instans,

Republiken Finland, företrädd av S. Hartikainen, i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrädd av C. Meyer-Seitz, N. Otte Widgren, U. Persson, A. Falk, E. Karlsson och L. Swedenborg, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter i första instans,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna E. Juhász (referent), C. Vajda, K. Jürimäe och C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 februari 2017,

och efter att den 6 april 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 16 april 2015, Schlyter/kommissionen (T-402/12, EU:T:2015:209) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen Europeiska kommissionens beslut av den 27 juni 2012 att under frysningsperioden neka tillgång till kommissionens detaljerade utlåtande angående ett förslag till förordning om innehållet i och villkoren för framläggande av den årliga rapporten om ämnen i nanopartikelform (2011/673/F) (nedan kallat det omtvistade beslutet), ett förslag som de franska myndigheterna hade anmält till kommissionen med tillämpning av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster (EGT L 204, 1998, s. 37), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998 (EGT L 217, 1998, s. 18) (nedan kallat direktiv 98/34).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Direktiv 98/34

- 2 Skälen 3, 6, 7 och 9 i direktiv 98/34 har följande lydelse:

”(3) För att den inre marknaden skall kunna fungera smidigt bör man säkerställa att nationella initiativ till nya tekniska standarder eller föreskrifter är öppna för så stor insyn som möjligt.

...

(6) Alla medlemsstater måste likaså underrättas om tekniska föreskrifter som planeras i en av dem.

(7) Syftet med den inre marknaden är att skapa en miljö som stärker företagens konkurrensförmåga. Att ge företagen en ökad tillgång till information är ett sätt att hjälpa dem att bättre utnyttja fördelarna med denna marknad. Det är därför nödvändigt att ge aktörerna på marknaden möjlighet att ta ställning till de nationella tekniska föreskrifter som föreslås av andra medlemsstater genom att regelbundet offentliggöra rubrikerna på de förslag som anmälts och genom bestämmelserna om sekretess för dessa utkast.

...

(9) När det gäller tekniska föreskrifter för produkter innebär de åtgärder som är avsedda att säkerställa en väl fungerande eller fortsatt utbyggd marknad att de nationella planerna blir mera öppna för insyn och att kriterierna och förutsättningarna för att bedöma vilken effekt de föreslagna föreskrifterna kan ha på marknaden förbättras.

...”

3 I artikel 8 i direktiv 98/34 föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av artikel 10 skall medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter, såvida inte föreskriften utgör endast en överföring av den fullständiga texten till en internationell eller europeisk standard, då det är tillräckligt med information om den aktuella standarden. De skall också till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa inte redan framgår av förslaget.

...

Kommissionen skall omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna om förslaget och alla dokument som lämnats in ...

När det gäller ... tekniska specifikationer ..., får kommissionens eller medlemsstaternas kommentarer eller detaljerade utlåtanden avse endast sådana aspekter som kan utgöra handelshinder eller, när det gäller föreskrifterna för tjänster, den fria rörligheten för tjänster eller tjänsteaktörernas etableringsfrihet och inte skattemässiga eller finansiella aspekter.

2. Kommission[en] och medlemsstaterna kan lämna synpunkter till den medlemsstat som har överlämnat ett utkast till teknisk föreskrift. Medlemsstaten skall så långt möjligt ta hänsyn till dessa då den tekniska föreskriften därefter utarbetas.

3. Medlemsstaterna ska utan dröjsmål överlämna den slutliga versionen av texten till en teknisk föreskrift till kommissionen.

4. Uppgifter som lämnas enligt denna artikel ska inte betraktas som konfidentiella om inte den medlemsstat som gör anmälan uttryckligen begär det. En sådan begäran ska vara motiverad.

...”

4 I artikel 9 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte anta ett utkast till teknisk föreskrift före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1.

2. Från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1 får medlemsstaterna inte anta

...

– något annat förslag till teknisk föreskrift (med undantag av förslag som gäller tjänster) innan sex månader har gått, om inte annat föreskrivs i punkterna 3, 4 och 5,

om kommissionen eller någon annan medlemsstat inom tre månader från samma tidpunkt inkommer med ett detaljerat utlåtande som går ut på att den planerade åtgärden kan skapa hinder för varornas fria rörlighet på den inre marknaden.

...

Den berörda medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de åtgärder som den ämnar vidta med anledning av sådana detaljerade utlåtanden. Kommissionen ska yttra sig över dessa åtgärder.

...

3. Medlemsstaterna får inte anta ett förslag till teknisk föreskrift, med undantag av förslag till föreskrifter som gäller tjänster, före utgången av tolv månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 8.1 om kommissionen inom tre månader från samma tidpunkt tillkännager sin avsikt att föreslå eller anta ett direktiv, en förordning eller ett beslut i frågan i enlighet med artikel 288 [FEUF].”

B. Förordning (EG) nr 1049/2001

5 Enligt skäl 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) bör ”[s]törre tillgång till handlingar ... ges i de fall där institutionerna agerar i egenskap av lagstiftare, även när det rör sig om delegerade befogenheter, samtidigt som effektiviteten i institutionernas beslutsförfarande bevaras. Sådana handlingar bör göras direkt tillgängliga i så stor utsträckning som möjligt.”

6 I artikel 1 i förordning nr 1049/2001, som har rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”Syftet med denna förordning är

- a) att fastställa principer, villkor och gränser, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, för rätten till tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ... handlingar i enlighet med artikel [15.3 FEUF] på ett sätt som garanterar största möjliga tillgång till handlingar,
- b) att fastställa bestämmelser som garanterar att det blir så enkelt som möjligt att utöva denna rätt, och
- c) att främja goda förvaltningsrutiner när det gäller tillgång till handlingar.”

7 Artikel 2 i nämnda förordning har rubriken ”Tillgångsberättigade och tillämpningsområde” och lyder som följer:

”1. Varje [medborgare i Europeiska unionen] och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat skall ha rätt till tillgång till institutionernas handlingar, med beaktande av de principer, villkor och gränser som fastställs i denna förordning.

...

3. Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden.

...”

8 I artikel 4 i förordningen, som har rubriken ”Undantag”, föreskrivs följande:

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

a) det allmänna samhällsintresset i fråga om

- allmän säkerhet,
- försvar och militära frågor,
- internationella relationer,
- gemenskapens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik,

b) den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter.

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

- en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,
- rättsliga förfaranden och juridisk rådgivning,
- syftet med inspektioner, utredningar och revisioner,

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

...

6. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.

7. De undantag som anges i punkterna 1–3 ovan skall enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. Undantagen får gälla i högst 30 år. För handlingar som omfattas av undantagen gällande privatliv eller affärsintressen och för känsliga handlingar får undantagen om det är nödvändigt fortsätta att gälla även efter denna period.”

II. Bakgrund till tvisten

9 Den 29 december 2011 anmälde de franska myndigheterna till kommissionen, i enlighet med artikel 8.1 i direktiv 98/34, ett förslag till förordning om innehållet i och villkoren för framläggande av den årliga rapporten om ämnen i nanopartikelform.

10 Den 30 mars 2012 avgav kommissionen ett detaljerat utlåtande, vilket i enlighet med artikel 9.2 andra strecksatsen i direktiv 98/34 medförde att den ursprungliga frysningsperioden förlängdes med ytterligare tre månader (nedan kallat det detaljerade utlåtandet).

11 Den 16 april 2012, alltså under frysningsperioden, ansökte Carl Schlyter skriftligen om tillgång till det detaljerade utlåtandet från kommissionen. Genom skrivelse av den 7 maj 2012 avlog kommissionen ansökan. Den 29 maj 2012 gav Carl Schlyter in en bekräftande ansökan till kommissionen med begäran om omprövning.

- 12 Den 27 juni 2012 avslog kommissionen, genom det omtvistade beslutet, Carl Schlyters bekräftande ansökan.

III. Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 13 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 6 september 2012 väckte Carl Schlyter talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Till stöd för sin talan anförde han tre grunder.
- 14 Som första grund gjorde Carl Schlyter gällande att kommissionen gjort en felaktig rättstillämpning och uppenbart oriktiga bedömningar vid tillämpningen av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13). Som andra grund gjorde Carl Schlyter gällande felaktig rättstillämpning, uppenbart oriktig bedömning samt bristande motivering vid tillämpningen av villkoret om övervägande allmänintresse i artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001 och i artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006. Den tredje grunden avsåg felaktig rättstillämpning, uppenbart oriktig bedömning samt bristande motivering vid tillämpningen av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001.
- 15 I den överklagade domen fann tribunalen för det första att ett detaljerat utlåtande som kommissionen avger under förfarandet enligt direktiv 98/34 inte kan anses avgivet inom ramen för en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och för det andra att ett utlämnande under frysningsperioden av ett sådant detaljerat utlåtande inte nödvändigtvis motverkar syftet med förfarandet.
- 16 Tribunalen ogiltigförklarade därför det omtvistade beslutet.

IV. Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

- 17 Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, återförvisa målet till tribunalen och förplikta Carl Schlyter att ersätta rättegångskostnaderna.
- 18 Kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen, ogilla den talan som väckts i första instans och förplikta Carl Schlyter att ersätta rättegångskostnaderna.
- 19 Carl Schlyter har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna i detta mål.
- 20 Republiken Finland har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet.
- 21 Konungariket Sverige har yrkat att domstolen ska fastställa den överklagade domen och ogilla överklagandet.
- 22 Domstolens ordförande beslutade den 29 oktober 2015 att ge Republiken Tjeckien rätt att intervensera till stöd för Republiken Frankrikes yrkanden. Republiken Tjeckien har yrkat att domstolen ska avgöra målet enligt Republiken Frankrikes och, i relevanta delar, kommissionens yrkanden.

V. Prövning av överklagandet

- 23 Domstolen ska först pröva Carl Schlyters invändningar om rättegångshinder avseende vissa argument i överklagandet och därefter den enda grunden för överklagandet i sak.

A. Invändningarna om rättegångshinder

1. Parternas argument

- 24 Carl Schlyter har invänt att flera av argumenten i överklagandet inte kan tas upp till prövning i sak.
- 25 Han anser för det första att Republiken Frankrikes argument att det sätt på vilket begreppet "utredning" definierades i den överklagade domen var inkonsekvent jämfört med den lösning som valdes i domen av den 25 september 2014, *Spirlea/kommissionen* (T-306/12, EU:T:2014:816), om EU Pilot-förfarandena, inte kan prövas i sak, eftersom det argumentet utgör en ny grund som borde ha tagits upp inför tribunalen. Enligt Carl Schlyter användes EU Pilot-förfarandena redan från år 2008, så det argumentet – som bygger på en jämförelse mellan dessa olika förfaranden – hade kunnat framföras inför tribunalen.
- 26 Carl Schlyter anser vidare att Republiken Frankrikes argument att kommissionen ofta behöver samla in faktauppgifter för att avgöra om ett utkast till tekniska föreskrifter är förenligt med bestämmelserna om den inre marknaden inte kan prövas i sak. Det argumentet är nämligen ett ifrågasättande av de faktiska omständigheter som tribunalen konstaterat och kan inte prövas vidare inom ramen för ett överklagande.
- 27 Slutligen har Carl Schlyter gjort gällande att argumentet att ett utlämnande av det detaljerade utlåtandet kan påverka alla förhandlingar och skapa ett tryck från allmänheten och därför vara till skada för dialogen mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten, inte kan prövas i sak inom ramen för överklagandet, eftersom han redan begärt, vid tribunalen, att Republiken Frankrike ska motivera varför en sådan skadlig effekt skulle föreligga. Medlemsstaten har dock inte lämnat något svar på den punkten utan nöjt sig med att hänvisa till generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i målet *kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2009:520) utan att förklara på vilket sätt det förslaget är relevant i förevarande tvist. Samtliga omständigheter till stöd för detta argument borde ha lagts fram inför tribunalen.
- 28 Republiken Frankrike anser att dessa tre argument kan prövas i sak.

2. Domstolens bedömning

- 29 Vad gäller invändningarna om rättegångshinder framgår det av punkt 52 i den överklagade domen att Republiken Frankrike vid tribunalen gjorde gällande att förfarandet enligt direktiv 98/34 ska anses utgöra en utredning och att kommissionens detaljerade utlåtande inom ramen för ett sådant förfarande ska anses avgivet inom ramen för en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Medlemsstaten vill inom ramen för överklagandet visa, genom att hävda att det föreligger en inkonsekvens mellan den överklagade domen och domen av den 25 september 2014, *Spirlea/kommissionen* (T-306/12, EU:T:2014:816), att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte kvalificera det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34 som en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Det argumentet är inte en ny grund utan kompletterar en grund som togs upp redan vid tribunalen.
- 30 Vidare konstaterar domstolen att Republiken Frankrikes argument att kommissionen ofta behöver samla in faktauppgifter för att kunna bedöma om ett utkast till tekniska föreskrifter är förenligt med bestämmelserna om den inre marknaden inte är riktat mot ett faktiskt konstaterande av tribunalen vad gäller ett konkret förfarande genomfört av kommissionen utan avser kvalificeringen av det förfarande som införts genom direktiv 98/34 som utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Det är en rättsfråga.

31 Domstolen erinrar också om att enligt punkt 40 i den överklagade domen motiverade kommissionen i det omtvistade beslutet tillämpningen av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 i detta fall med att ett utlämnande till allmänheten av det detaljerade utlåtandet under frysningsperioden skulle minska Republiken Frankrikes vilja att samarbeta med kommissionen i en anda av ömsesidigt förtroende. Det framgår också av interventionsskrivelsen från Republiken Frankrike i första instans att medlemsstaten inför tribunalen i huvudsak hävdade att kommissionen bedrev en undersökning inom ramen för den bilaterala dialogen enligt direktiv 98/34, vilken är konfidentiell för att underlätta för kommissionen och den berörda medlemsstaten att lösa sina meningsskiljaktigheter utan påtryckningar från allmänheten. Det är i detta sammanhang, med en underförstådd hänvisning till en analogi mellan förevarande mål och mål C-139/07 P, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau (dom av den 29 juni 2010, EU:C:2010:376), som Republiken Frankrike hänvisat till generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i nämnda mål, för att stödja sitt argument att en viss konfidentialitet är nödvändig för att inte störa förhandlingarna mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten. Att förstärka denna argumentationslinje, som först utvecklades inför tribunalen, är tillåtet inom ramen för överklagandet.

32 Under dessa omständigheter kan Carl Schlyters invändningar om rättegångshinder inte bifallas.

B. Prövning i sak

33 Republiken Frankrike har anfört en enda grund till stöd för sitt överklagande. Grunden består av två delar.

1. Den enda grundens första del

a) Parternas argument

34 Republiken Frankrike, stödd av Republiken Tjeckien och kommissionen, anser för det första att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att konstatera att det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34 inte utgör en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

35 Carl Schlyter har, med stöd av Republiken Finland och Konungariket Sverige, gjort gällande för det första att Republiken Frankrike inte har fog för att kritisera att begreppet utredning i den överklagade domen inte stöder sig på någon definition som ges i förordning nr 1049/2001, i direktiv 98/34 eller i rättspraxis.

36 Carl Schlyter anser vidare att Republiken Frankrikes argument att begreppet utredning tillämpas inkonsekvent i den överklagade domen och i domen av den 25 september 2014, Spirlea/kommissionen (T-306/12, EU:T:2014:816), angående EU Pilot-förfarandet är irrelevant och ogrundat.

37 Enligt Carl Schlyter har Republiken Frankrike också fel när den hävdar att för det fall att domstolen skulle godkänna definitionen av begreppet utredning i punkt 53 i den överklagade domen, skulle det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34 svara mot den definitionen.

38 Slutligen har Carl Schlyter anfört att det inte finns något i domen av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486), som antyder att begreppet utredning inte kan ges en uttömmande definition. Enligt Carl Schlyter följer det inte heller av nämnda dom att varje åtgärd som kommissionen vidtar i egenskap av väktare av fördragen utgör en utredning.

b) Domstolens bedömning

- 39 Tribunalen fann, i punkt 83 i den överklagade domen, att kommissionens hänvisning till artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 såsom grund för att neka tillgång till det detaljerade utlåtandet, av det skälet att ett utlämnande skulle motverka syftet med utredningen, utgjorde felaktig rättstillämpning, eftersom ett detaljerat utlåtande från kommissionen inom ramen för det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34 med tanke på dess innehåll och i vilket sammanhang det upprättas inte kan anses avgivet inom ramen för en "utredning" i den mening som avses i nämnda bestämmelse i förordning nr 1049/2001.
- 40 Tribunalen kom till den slutsatsen genom att pröva om förfarandet enligt direktiv 98/34 och de detaljerade utlåtanden som lämnas i ett sådant förfarande svarar mot begreppet utredning såsom det definieras i punkt 53 i den överklagade domen, nämligen som "både efterforskningar som en behörig myndighet vidtar i syfte att styrka en överträdelse och förfaranden genom vilka en myndighet samlar in uppgifter och kontrollerar vissa faktiska omständigheter innan den fattar ett beslut".
- 41 Även om artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 föreskriver att institutionerna ska vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för bland annat syftet med utredningar, innehåller förordningen ingen definition av vad som avses med begreppet utredning i den bestämmelsen.
- 42 Inte heller har det formulerats någon allmän definition av begreppet i domstolens praxis.
- 43 Republiken Frankrike och kommissionen har bestritt tribunalens definition av begreppet och gjort gällande att den är alltför restriktiv. De har hävdats att det inte finns anledning att begränsa begreppet utredning till att bara gälla undersökningar som utförs av en myndighet för att fastställa en överträdelse eller en oegentlighet och till förfaranden som syftar till att samla in och kontrollera faktauppgifter och andra upplysningar för att fatta ett beslut.
- 44 Det finns fog för detta argument.
- 45 Begreppet utredning i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 är ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas med hänsyn bland annat till den innebörd orden vanligen ges och till sammanhanget (se, analogt, dom av den 9 mars 2010, kommissionen/Tyskland, C-518/07, EU:C:2010:125, punkt 18, och dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 50).
- 46 Domstolen kan, utan att behöva ge en uttömmande definition av en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, konstatera att varje strukturerat och formaliserat förfarande vid kommissionen som syftar till att samla in och analysera information för att den ska kunna inta en ståndpunkt som ett led i fullgörandet av sina uppgifter enligt EU- och EUF-fördragen är en utredning.
- 47 Ett sådant förfarande måste inte nödvändigtvis syfta till att upptäcka eller beivra en överträdelse eller en oegentlighet. Begreppet utredning kan även inkludera kommissionens åtgärder för att fastställa de faktiska omständigheterna för att bedöma en viss situation.
- 48 Det är inte heller nödvändigt, för att ett förfarande ska kvalificeras som en utredning, att den ståndpunkt som kommissionen intar som ett led i fullgörandet av sina uppgifter uttrycks i form av ett beslut i den mening som avses i artikel 288 fjärde stycket FEUF. En sådan ståndpunkt kan bland annat ha formen av en rapport eller rekommendation.

- 49 Vad gäller det förevarande fallet kan det konstateras att artiklarna 8 och 9 i direktiv 98/34 bestämmer i vilken följd åtgärder ska vidtas när en medlemsstat anmäler ett utkast till tekniska föreskrifter och när kommissionen lämnar ett detaljerat utlåtande beträffande detta utkast. Det innebär att detta direktiv föreskriver ett strukturerat och formaliserat förfarande.
- 50 Det framgår dessutom såväl av direktivets titel som av dess bestämmelser att det förfarande som föreskrivs där avser insamling och analys av information. I synnerhet stadgar artikel 8.1 i direktivet att medlemsstaterna omedelbart till kommissionen ska överlämna inte bara alla utkast till tekniska föreskrifter, utan även skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift och texterna till grundläggande lagar eller andra föreskrifter av väsentlig eller direkt betydelse.
- 51 I motsats till vad tribunalen fann i punkterna 56 och 57 i den överklagade domen är det inte relevant om kommissionen själv begär information från medlemsstaterna eller om den erhåller informationen på grundval av bestämmelser, när det gäller att kvalificera ett förfarande som en ”utredning”.
- 52 Slutligen utgör ett detaljerat utlåtande som kommissionen avgett enligt artikel 9.2 i direktiv 98/34 en officiell åtgärd som preciserar institutionens rättsliga ståndpunkt om huruvida det utkast till tekniska föreskrifter som den berörda medlemsstaten anmält är förenligt med bland annat den fria rörligheten för varor och aktörernas etableringsfrihet.
- 53 Ett sådant utlåtande ingår således i en ”utredning”.
- 54 Under dessa omständigheter finns det fog för den invändning som Republiken Frankrike framfört inom ramen för den första delgrunden, nämligen att den överklagade domen innehåller felaktig rättstillämpning såtillvida som tribunalen fann att kommissionens förfarande enligt direktiv 98/34 och dess detaljerade utlåtande inte utgör en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 55 Det finns följaktligen fog för den första delen av den enda grunden.

2. Den enda grundens andra del

a) Parternas argument

- 56 Republiken Frankrike har gjort gällande att punkterna 84–88 innehåller felaktig rättstillämpning, eftersom tribunalen där i andra hand konstaterade att även om kommissionens detaljerade utlåtande skulle anses ha lämnats inom ramen för en utredning i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, skulle ett utlämnande av denna handling inte nödvändigtvis motverka syftet med det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34.
- 57 Medlemsstaten har för det första påpekat att Carl Schlyter inte, i sin egenskap av sökande i första instans, anförde argumentet att för det fall att förfarandet enligt direktiv 98/34 skulle utgöra en utredning, så skulle ett utlämnande av det detaljerade utlåtandet inte motverka syftet med denna utredning. Enligt medlemsstaten kunde en grund baserad på det argumentet inte prövas av tribunalen ex officio, och tribunalen gjorde därför fel som hänvisade till den till stöd för sitt avgörande.
- 58 Republiken Frankrike har vidare anført att tribunalen i punkt 85 i den överklagade domen gjorde en oriktig restriktiv tolkning av syftet med förfarandet enligt direktiv 98/34, eftersom det förfarandet även syftar till en kvalitativ dialog mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten. Kravet på konfidentialitet i förfarandet enligt direktiv 98/34 syftar, liksom motsvarande krav i det administrativa skedet av ett fördragsbrottsförfarande, till att skydda en sådan kvalitativ dialog för att förfarandet ska kunna leda fram till en uppgörelse i godo.

- 59 Enligt kommissionen är det ett inneboende drag i förfarandet enligt direktiv 98/34 att förhandlingarna mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten efter det att ett detaljerat utlåtande lämnats är konfidentiella. Detta är analogt med att förhandlingar i liknande förfaranden, särskilt fördragsbrottsförfaranden, är konfidentiella. Kommissionen anser att argumentet i punkt 87 i den överklagade domen är felaktigt och att förhandlingarna måste skyddas från påtryckningar utifrån, eftersom kommissionen försöker övertyga medlemsstaten om att medlemsstatens utkast till tekniska föreskrifter kan strida mot unionsrätten och alltså föreslår alternativa lösningar. Om kommissionen var tvungen att invänta att ett fördragsbrottsförfarande formellt inleddes för att denna dialog skulle vara konfidentiell, skulle det försvaga möjligheterna till förebyggande kontroll och påverka den inre marknaden negativt. Kommissionen har vidare anfört att parterna i en sådan situation skulle förskansa sig i sina respektive positioner, vilket skulle försvåra en lösning som främjar ett iakttagande av unionsrätten.
- 60 Carl Schlyter, Republiken Finland och Konungariket Sverige har bestritt dessa argument.

b) Domstolens bedömning

- 61 Enligt domstolens fasta praxis kan en ansökan om tillgång till en handling i princip inte avslås enbart med motiveringen att handlingen ingår i en sådan verksamhet som nämns i artikel 4.2 och 4.3 i förordning nr 1049/2001. Den berörda institutionen måste även förklara hur tillgång till handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas av ett undantag i denna artikel (se dom av den 27 februari 2014, kommissionen/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 62 I förevarande fall motiverade kommissionen, såsom framgår av punkterna 14 och 40 i den överklagade domen, sin tillämpning av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 med att ett utlämnande till allmänheten av det detaljerade utlåtandet under frysningsperioden skulle minska Republiken Frankrikes vilja att samarbeta med kommissionen i en anda av ömsesidigt förtroende. Det skulle följaktligen undergräva skyddet för syftet med utredningar i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 63 I motsats till vad Republiken Frankrike har hävdade svarade tribunalen på ett argument som anförts inför den när den i punkterna 84–88 i den överklagade domen fann, att om förfarandet enligt direktiv 98/34 ansågs utgöra en "utredning" skulle ett utlämnande av det detaljerade utlåtandet inte nödvändigtvis motverka syftet med utredningen.
- 64 Som generaladvokaten påpekade i punkt 132 i sitt förslag till avgörande framgår det av punkt 76 i den överklagade domen att Republiken Frankrike inför tribunalen påstått att man inte får underskatta den instabilitet som skulle bli följden om kommissionens eventuella kritik av det anmälda utkastet till teknisk föreskrift kom till allmänhetens kännedom innan medlemsstaten haft möjlighet att besvara kritiken.
- 65 Republiken Frankrike anförde det argumentet till stöd för kommissionens ståndpunkt, som det erinras om i punkt 77 i den överklagade domen och som också nämns i skäl 3 i det omtvistade beslutet, att ett utlämnande av det detaljerade utlåtandet under frysningsperioden skulle vara till men för senare diskussioner mellan parterna.
- 66 Argumentet kan följaktligen inte anses ha tagits upp av tribunalen ex officio.
- 67 Republiken Frankrike kan inte heller vinna framgång med sitt argument, framfört i detta mål om överklagande, att ett utlämnande av det detaljerade utlåtandet med nödvändighet skulle skada en kvalitativ dialog mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten för att nå en uppgörelse i godo.

- 68 Som tribunalen påpekade i punkt 85 i den överklagade domen är syftet med förfarandet enligt direktiv 98/34 och i synnerhet med det detaljerade utlåtande som avges av kommissionen inom ramen för detta förfarande att förhindra att den nationella lagstiftaren antar en teknisk föreskrift som hindrar den fria rörligheten för varor och tjänster och tjänsteleverantörers etableringsfrihet på den inre marknaden.
- 69 Beträffande detta syfte med direktiv 98/34 erinrade tribunalen, i punkterna 37 och 85 i den överklagade domen, om att direktivet, enligt domstolens fasta praxis, genom en förebyggande kontroll skyddar den fria rörligheten för varor och tjänster, som är en av unionens grundvalar. Det är viktigt att en sådan kontroll görs, eftersom de tekniska föreskrifter som omfattas av detta direktiv kan utgöra hinder för handeln med varor och tjänster mellan medlemsstaterna. Sådana hinder kan nämligen inte tillåtas annat än om de är nödvändiga på grund av tvingande krav av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 juli 2014, Ivansson m.fl., C-307/13, EU:C:2014:2058, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 70 I punkt 87 i den överklagade domen fann tribunalen att den omständigheten att kommissionen lämnar ut sitt detaljerade utlåtande enligt vilket en medlemsstats utkast till teknisk föreskrift skulle kunna skapa hinder för varors eller tjänsters fria rörlighet och för tjänsteleverantörers etableringsfrihet på den inre marknaden inte nödvändigtvis motverkar syftet med detta förfarande.
- 71 De omständigheter som Republiken Frankrike och kommissionen har åberopat visar inte att detta övervägande är rättsligt felaktigt.
- 72 Tvärtom innefattar det system som föreskrivs i direktiv 98/34 ett krav på öppenhet som gör det möjligt att bekräfta att det övervägandet är korrekt.
- 73 Såsom anges i skäl 7 i direktivet avser det systemet att möjliggöra för de ekonomiska aktörerna att bättre utnyttja fördelarna med den inre marknaden genom att det säkerställs att rubrikerna till tekniska föreskrifter som medlemsstaterna föreslår regelbundet offentliggörs och dessa aktörer därigenom ges möjlighet att ta ställning till hur de påverkas av dem.
- 74 Kommissionen själv påpekade i punkt 5 i det omtvistade beslutet att de ekonomiska operatörerna liksom civilsamhällets organisationer kan spela en aktiv roll och med sina åsikter bidra till att systemet enligt direktiv 98/34 fungerar väl. Kommissionen erinrade i samma punkt i beslutet om att eftersom ett sådant deltagande kräver en hög grad av öppenhet, publicerar den regelbundet medlemsstaternas utkast till tekniska föreskrifter på sin webbplats (TRIS).
- 75 Det följer av skälen 3 och 6 i direktiv 98/34 att man, för att den inre marknaden ska kunna fungera smidigt, bör säkerställa att nationella initiativ till nya tekniska standarder eller föreskrifter är öppna för så stor insyn som möjligt och att alla medlemsstater måste underrättas om tekniska föreskrifter som planeras i en av dem. Skäl 9 i samma direktiv anger klart att åtgärder som är avsedda att säkerställa en väl fungerande eller fortsatt utbyggd marknad innebär att de nationella planerna blir mera öppna för insyn och att kriterierna och förutsättningarna för att bedöma vilken effekt de föreslagna föreskrifterna kan ha på marknaden förbättras.
- 76 Enligt artikel 8.1 första och femte styckena i direktivet ska medlemsstaterna i princip omedelbart till kommissionen överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter, och kommissionen ska omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna om utkastet och alla dokument som lämnats in. Enligt artikel 8.2 i direktivet kan kommissionen och medlemsstaterna lämna synpunkter till den medlemsstat som har överlämnat ett utkast till teknisk föreskrift.
- 77 Enligt artikel 8.4 i direktivet ska uppgifter som lämnas enligt artikel 8 i direktivet inte betraktas som konfidentiella, om inte den medlemsstat som gör anmälan uttryckligen begär det. En sådan begäran ska vara motiverad.

- 78 Vad gäller detaljerade utlåtanden som kommissionen eller en medlemsstat lämnar med stöd av artikel 9.2 i direktivet, ska det påpekas att det inte finns någon bestämmelse i direktivet som föreskriver att de ska vara konfidentiella. Det krav på öppenhet som ligger till grund för direktiv 98/34 gäller därför normalt sett sådana detaljerade utlåtanden.
- 79 Den slutsatsen har stöd i domstolens praxis, enligt vilken direktiv 98/34 syftar till att de ekonomiska aktörerna ska kunna få kännedom om omfattningen av de skyldigheter de kan åläggas och föregripa antagandet av föreskrifterna genom att, i förekommande fall, i tid anpassa sina produkter och tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 februari 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punkt 83).
- 80 Möjligheten för dessa aktörer att få kännedom inte bara om den tekniska föreskrift som den anmälande medlemsstaten planerar utan även den ståndpunkt avseende föreskriften som kommissionen och de övriga medlemsstaterna uttryckt i sina detaljerade utlåtanden bidrar i princip till att uppnå syftet att förhindra att en teknisk föreskrift antas som är oförenlig med unionsrätten.
- 81 Kravet på öppenhet, som ligger till grund för direktiv 98/34, utesluter dock inte att kommissionen, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, kan stödja sig på artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 för att neka tillgång till ett detaljerat utlåtande som den själv eller en medlemsstat har lämnat enligt artikel 9.2 i direktivet, när den kan visa att tillgång till utlåtandet konkret och faktiskt motverkar syftet att förhindra att tekniska föreskrifter antas som är oförenliga med unionsrätten.
- 82 Av detta följer att det inte var felaktig rättstillämpning när tribunalen underkände Republiken Frankrikes och kommissionens argument att risken för att medlemsstaterna skulle bli mindre samarbetsvilliga, såsom den risken beskrivs i det omtvistade beslutet, räcker som motivering sett till artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 för att avslå begäran om tillgång till det detaljerade utlåtandet i fråga.
- 83 Tribunalen hade således fog för att ogiltigförklara det angripna beslutet i den del kommissionen nekade tillgång till det detaljerade utlåtandet med hänvisning till artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 84 Republiken Frankrikes överklagande kan följaktligen inte bifallas med stöd av den enda grundens andra del.
- 85 Eftersom domskälen i den överklagade domen, som utan framgång kritiserats i den enda grundens andra del, i sig räcker för att motivera domslutet i den domen, kan överklagandet inte bifallas på nämnda grund. Överklagandet ska därför ogillas i sin helhet.

VI. Rättegångskostnader

- 86 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas.
- 87 Enligt artikel 138.3 i samma rättegångsregler, som med stöd av artikel 184.1 i dessa regler är tillämplig i mål om överklagande, ska vardera parten bära sina rättegångskostnader, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Den bestämmelsen ska tillämpas i detta fall, eftersom Republiken Frankrike, Carl Schlyter och kommissionen delvis tappat målet avseende sina anförda grunder.
- 88 I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som är tillämplig i mål om överklagande enligt artikel 184.1, ska Republiken Tjeckien bära sina rättegångskostnader.

⁸⁹ I enlighet med artikel 184.4 i rättegångsreglerna ska Republiken Finland och Konungariket Sverige bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Överklagandet ogillas.**
- 2) **Republiken Frankrike, Carl Schlyter och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**
- 3) **Republiken Tjeckien ska bära sina rättegångskostnader.**
- 4) **Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter