



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 16 april 2015*

”Tillgång till handlingar — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Artikel 4.2 tredje strecksatsen — Undantag avseende skydd för syftet med utredningar — Förordning (EG) nr 1367/2006 — Artikel 6.1 — Detaljerat utlåtande från kommissionen angående ett förslag till förordning om den årliga rapporten om ämnen i nanopartikelform vilket de franska myndigheterna anmält till kommissionen med tillämpning av bestämmelserna i direktiv 98/34/EG — Avslag på ansökan om tillgång till handlingar”

I mål T-402/12,

Carl Schlyter, Linköping (Sverige), företrädd av advokaterna O. Brouwer och S. Schubert,

sökande,

med stöd av

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

och av

Konungariket Sverige, inledningsvis företrädd av A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, C. Stege, S. Johannesson och H. Karlsson, därefter av A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, E. Karlsson, L. Swedenborg och C. Hagerman, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av P. Costa de Oliveira, A. Tokár och C. Zadra, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd av B. Beaupère-Manokha, D. Colas och F. Fize, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående en talan om ogiltigförklaring av 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), 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 (EGT L 204, s. 37), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998 (EGT L 217, s. 18),

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. Prek samt domarna I. Labucka (referent) och V. Kreuschitz,

justitiesekreterare: handläggaren N. Rosner,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 januari 2014,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

Relevant lagstiftning och dess praktiska tillämpning

- 1 Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 204, s. 37), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998 (EGT L 217, s. 18), har titeln Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Genom detta direktiv inrättas ett system för informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Europeiska kommissionen angående dels nationella initiativ till tekniska standarder eller föreskrifter, dels informationssamhällets tjänster.
- 2 Medlemsstaterna är i princip skyldiga att till kommissionen anmäla alla förslag till tekniska föreskrifter avseende sådana varor och tjänster som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 98/34 (artikel 8.1 i nämnda direktiv).
- 3 I praktiken ser kommissionen till att övriga medlemsstater underrättas om förslaget och att det förs in i en offentlig databas benämnd TRIS (Technical Regulations Information System) (Informationssystemet för tekniska föreskrifter). Dessa texter är fullt tillgängliga för ekonomiska aktörer och medborgare i Europeiska unionen.
- 4 Alla anmälda förslag kan granskas av medlemsstaterna, kommissionen och de ekonomiska aktörerna så att de kan upptäcka potentiella protektionistiska element och vidta åtgärder för att undanröja dem.
- 5 För att möjliggöra denna granskning får ett anmält förslag till teknisk föreskrift i princip inte antas förrän tre månader efter anmälan till kommissionen. Under denna så kallade frysningsperiod kan kommissionen och de medlemsstater som anser att förslaget skapar omotiverade hinder för den fria rörligheten för varor eller tjänster eller för tjänsteleverantörers etableringsfrihet inkomma med

yttranden eller detaljerade utlåtanden till den anmälade medlemsstaten. Om ett detaljerat utlåtande avges förlängs frysningsperioden med ett visst antal månader beroende på formen för förslaget till teknisk föreskrift (se artikel 9.1 och 9.2 i direktiv 98/34).

- 6 Den berörda medlemsstaten ska i princip underrätta kommissionen om vilka åtgärder den planerar att vidta med anledning av de detaljerade utlåtandena, och kommissionen ska yttra sig över dessa åtgärder (se artikel 9.2 i direktiv 98/34).

Det berörda anmälningsförfarandet

- 7 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 (projet d'arrêté relatif au contenu et aux conditions de présentation de la déclaration annuelle des substances à l'état nanoparticulaire), antaget med stöd av artiklarna R. 523-12 och R. 523-13 i den franska miljölagen (code de l'environnement) (nedan kallat förslaget till förordning).
- 8 Med tillämpning av artikel 9.1 i direktiv 98/34 inleddes den tre månader långa frysningsperioden när kommissionen mottog anmälan enligt artikel 8.1 i nämnda direktiv, närmare bestämt den 30 december 2011. I mars 2012, under frysningsperioden, begärde och mottog Förbundsrepubliken Tyskland kompletterande uppgifter från de franska myndigheterna angående förslaget till förordning.
- 9 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. Den 2 april 2012 lämnade även Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland sina synpunkter på förslaget till förordning i enlighet med artikel 8.2 i nämnda direktiv. De franska myndigheterna besvarade Förenade kungarikets synpunkter den 6 juni 2012.
- 10 Den 16 april 2012, alltså under frysningsperioden, ansökte sökanden, Carl Schlyter, skriftligen om tillgång till det detaljerade utlåtande från kommissionen som avses ovan i punkt 9.
- 11 Genom skrivelse av den 7 maj 2012 avslog kommissionen ansökan av den 16 april 2012 med hänvisning till undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen 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, s. 43). Delvis tillgång till handlingen kunde enligt kommissionen inte beviljas, eftersom det åberopade undantaget gällde handlingen i dess helhet. I det aktuella fallet fanns det inte heller något övervägande allmänintresse som motiverade att handlingen skulle lämnas ut.
- 12 Den 29 maj 2012 gav sökanden i enlighet med artikel 7.2 i förordning nr 1049/2001 in en bekräftande ansökan till kommissionen med begäran om omprövning.
- 13 Genom beslut i skrivelse av den 27 juni 2012 (nedan kallat det angripna beslutet) avslog kommissionen sökandens bekräftande ansökan med angivande av de skäl det redogörs för i det följande (punkterna 14–16).
- 14 Kommissionen fann i skäl 3 i det angripna beslutet, som har rubriken "Skydd för syftet med utredningar" att det skulle vara till skada för skyddet för syftet med utredningar, i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, att lämna ut det berörda detaljerade utlåtandet.

- 15 I skäl 4 i det angripna beslutet, med rubriken ”Delvis tillgång”, slog kommissionen fast att detta gällde för hela den handling som avsågs med ansökan om tillgång och att det därför inte var möjligt att lämna ut delar av handlingen enligt artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001.
- 16 I punkt 5 i det angripna beslutet, med rubriken ”Övervägande allmänintresse av utlämnande”, uppgav kommissionen att det inte heller fanns något övervägande allmänintresse, i den mening som avses i artikel 4.2 *in fine* i förordning nr 1049/2001, som motiverade att handlingen trots allt skulle lämnas ut.
- 17 Frysningsperioden för förslaget till förordning löpte ut den 2 juli 2012. Republiken Frankrike besvarade kommissionens detaljerade utlåtande den 16 juli 2012. Den 26 juli 2012 anmodade kommissionen de franska myndigheterna att inkomma med det ändrade förslaget till förordning, vilket de gjorde redan samma dag.
- 18 Den 6 augusti 2012 antog Republiken Frankrike, med stöd av artiklarna R. 523-12 och R. 523-13 i miljölagen (JORF nr 0185 av den 10 augusti 2012, s. 13166), förordningen om innehållet i och villkoren för framläggande av den årliga rapporten om ämnen i nanopartikelform. Kommissionen underrättades om förordningen den 22 augusti 2012.
- 19 Den 25 oktober 2012 översände kommissionen, efter att ha granskat förordningen och slagit fast att det inte fanns någon anledning att inleda ett fördragsbrottsförfarande mot Republiken Frankrike, en kopia av det berörda detaljerade utlåtandet till sökanden.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 20 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 6 september 2012 väckte sökanden förevarande talan.
- 21 Den 30 mars 2012 ingav kommissionen sitt svaromål. Den gjorde gällande bland annat att ändamålet med talan hade förfallit när kommissionen översände den handling som sökanden ansökt om tillgång till, eftersom sökanden därefter inte längre har något intresse av att få det angripna beslutet ogiltigförklarat. Kommissionen yrkade att tribunalen skulle förklara att anledning saknas att döma i saken.
- 22 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 23 november 2012 ansökte Republiken Frankrike om att få intervensera i målet till stöd för kommissionens yrkanden. Sökanden yttrade sig om denna ansökan den 19 december 2012 och uppgav då att han inte hade några invändningar mot interventionen. Kommissionen inkom inte med något yttrande inom den fastställda fristen.
- 23 Republiken Finland och Konungariket Sverige ansökte genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 21 respektive den 14 december 2012 om att få intervensera i målet till stöd för sökandens yrkanden. Sökanden anförde inte några invändningar mot interventionerna. Kommissionen inkom inte med något yttrande inom den fastställda fristen.
- 24 Ordföranden på tribunalens tredje avdelning biföll interventionsansökningarna genom beslut av den 7 februari 2013.
- 25 Republiken Frankrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige inkom med interventionsinlagor. Parterna yttrade sig över dessa inlagor inom de fastställda fristerna.
- 26 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på fjärde avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.

- 27 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och vidtog åtgärder för processledning enligt artikel 64 i tribunalens rättegångsregler genom att ställa en skriftlig fråga till parterna och intervenienterna, vilka besvarade frågan inom den fastställda fristen.
- 28 Parterna och intervenienterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 15 januari 2014.
- 29 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet intervenienternas rättegångskostnader.
- 30 Republiken Finland har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta sökandens rättegångskostnader.
- 31 Konungariket Sverige har yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara det omtvistade beslutet.
- 32 Kommissionen har, med stöd av Republiken Frankrike, yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 33 Vid förhandlingen ställde tribunalen en fråga angående kommissionens yrkande att tribunalen ska förklara att det inte längre finns någon anledning att döma i saken sedan den handling som sökanden hade ansökt om tillgång till överlämnades till honom, med motiveringen att sökanden då förlorade allt intresse av målets utgång. I samband med svaret på denna fråga medgav kommissionen med stöd av Republiken Frankrike att sökanden har ett intresse av utgången i målet och återkallade sitt yrkande om avvisning. Detta antecknades i förhandlingsprotokollet.

Rättslig bedömning

- 34 Till stöd för sin talan har sökanden anfört tre grunder. Den första grunden avser felaktig rättstillämpning, uppenbart oriktiga bedömningar vid tillämpningen av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 och av 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, s. 13). Som andra grund har sökanden gjort gällande felaktig rättstillämpning och 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 avser felaktig rättstillämpning och uppenbart oriktig bedömning samt bristande motivering vid tillämpningen av artikel 4.6 i förordning nr 1049/2001.
- 35 Vad gäller den första grunden är parterna främst oense om huruvida det aktuella detaljerade utlåtandet, avgivet inom ramen för förfarandet enligt direktiv 98/34, omfattas av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, enligt vilken institutionerna ska neka tillgång till en handling

om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner. De är även oeniga i frågan huruvida kommissionen, med hänsyn till det detaljerade utlåtandets beskaffenhet, under frysningsperioden hade rätt att – med tillämpning av artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 tolkad mot bakgrund av artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006 – grunda sig på den allmänna presumtionen att det skulle undergräva nämnda syfte att lämna ut utlåtandet.

- 36 Det följer av skäl 3 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.
- 37 Det framgår av fast rättspraxis att avsikten med direktiv 98/34 är att, genom en förebyggande kontroll, skydda den fria rörligheten för varor och tjänster samt tjänsteleverantörers etableringsfrihet, vilka tillhör unionens grundvalar. Av samma praxis framgår även att det är värdefullt 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 8 september 2005, *Lidl Italia*, C-303/04, REG, EU:C:2005:528, punkt 22, dom av den 15 april 2010, *Sandström*, C-433/05, REU, EU:C:2010:184, punkt 42, och dom av den 9 juni 2011, *Intercommunale Intermosane och Fédération de l'industrie et du gaz*, C-361/10, REU, EU:C:2011:382, punkt 10).
- 38 Den anmälningsskyldighet som föreskrivs i artikel 8.1 första stycket i direktiv 98/34 utgör ett väsentligt medel för att fullgöra den förebyggande kontroll som nämnts i föregående punkt. Kontrollen blir således än mer effektiv om direktivet tolkas på så sätt att ett åsidosättande av anmälningsskyldigheten utgör ett väsentligt förfarandefel som medför att de tekniska föreskrifterna i fråga inte kan tillämpas och att de därmed inte kan göras gällande mot enskilda (dom *Lidl Italia*, punkt 37 ovan, EU:C:2005:528, punkt 23, och dom *Sandström*, punkt 37 ovan, EU:C:2010:184, punkt 43).
- 39 Under förfarandet enligt direktiv 98/34 kan kommissionen utfärda ett detaljerat utlåtande i vilket den uttrycker sina synpunkter i syfte att uppmärksamma den anmälande medlemsstaten på sådana handelshinder som skulle kunna uppstå till följd av lagstiftning som inte är nödvändig och som är oproportionerlig i förhållande till det eftersträlvade målet. Den berörda medlemsstaten *kan* ändra det anmälda förslaget om detta strider mot bestämmelserna i fördraget, men är inte skyldig att göra detta. Den berörda medlemsstaten ska dock i princip underrätta kommissionen om vilka åtgärder den planerar att vidta med anledning av det detaljerade utlåtandet, och kommissionen ska yttra sig över dessa åtgärder (se artikel 9.2 i direktiv 98/34).
- 40 I det angripna beslutet motiverade kommissionen 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 och att det skulle undergräva syftet med kommissionens bedömning, nämligen att säkerställa att unionsrätten följs (skäl 3 fjärde stycket i det angripna beslutet).
- 41 Kommissionen anförde att undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 är tillämpligt på förfaranden enligt direktiv 98/34 eftersom bestämmelsen omfattar kommissionens utredningar, särskilt sådana som kommissionen genomför i egenskap av fördragets väktare (skäl 3 femte stycket i det angripna beslutet). Denna ståndpunkt grundar sig på en analogi mellan å ena sidan förfarandet enligt direktiv 98/34 och, å andra sidan, fördragsbrottsförfarandet enligt artikel 258 FEUF och förfarandet avseende statligt stöd enligt artikel 108 FEUF (skäl 3 sjätte–åttonde styckena i det angripna beslutet).

- 42 Mot bakgrund av att ett förfarande enligt direktiv 98/34 potentiellt kan leda till en fördragsbrottstalan mot den anmälande medlemsstaten fann kommissionen även att det skulle kunna vara till skada för senare diskussioner mellan parterna att lämna ut det detaljerade utlåtandet under frysningsperioden (skäl 3 nionde stycket i det angripna beslutet).
- 43 Till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet har sökanden, med stöd av Republiken Finland och Konungariket Sverige, gjort gällande att artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 inte är tillämplig på det förfarande som föreskrivs i direktiv 98/34, eftersom detta förfarande inte kan anses vara en "utredning". Sökanden har tillagt att kommissionens analogi mellan å ena sidan förfarandet enligt direktiv 98/34 och, å andra sidan, fördragsbrottsförfarandet och förfarandet avseende statligt stöd – på vilken den grundade sin tillämpning av undantaget i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 – är olämplig.
- 44 Enligt sökanden är det utmärkande draget för en utredning att den kan avslutas med att ett konstaterande av att den som är föremål för utredningen har handlat – eller har haft för avsikt att handla – i strid med unionsrätten.
- 45 Han har härvid framhållit att syftet med utredningar är att förbereda för bindande beslut i frågan huruvida de som besluten riktar sig till har handlat i enlighet med unionsrätten och att utredningar därför utmärks av att de beslutande institutionerna har fått utredningsbefogenheter.
- 46 Kommissionen har å sin sida gjort gällande att en utredning ska definieras som ett strukturerat förfarande som ska klargöra de faktiska och rättsliga omständigheterna och huruvida de är förenliga med unionsrätten. Vidare anser kommissionen att skälet till att förfarandet enligt direktiv 98/34 ska anses vara ett utredningsförfarande är att kommissionen avger ett detaljerat utlåtande när den anser att det är oklart huruvida ett förslag till teknisk föreskrift är förenligt med unionsrätten, varvid syftet med utlåtandet är att den berörda medlemsstaten ska motivera förslaget eller anpassa det till unionsrätten.
- 47 Republiken Frankrike anser att förfarandet enligt direktiv 98/34, för medlemsstaternas del, inte enbart är ett förfarande för att rådgöra eller ha en dialog med kommissionen, utan är ett förfarande som har bindande rättsverkningar. Kommissionen genomför en utredning angående huruvida en nationell åtgärd är förenlig med unionsrätten, vilken avslutas med att kommissionen tar ställning i denna fråga.
- 48 Tribunalen erinrar inledningsvis om att syftet med förordning nr 1049/2001, som antogs med stöd av artikel 255.2 EG, är att ge allmänheten största möjliga tillgång till institutionernas handlingar, såsom framgår av artikel 1 och skäl 4 i nämnda förordning (dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, REU, EU:C:2013:738, punkt 40).
- 49 När någon ansöker om att en institution ska lämna ut en handling är institutionen skyldig att i varje enskilt fall bedöma huruvida den ifrågavarande handlingen omfattas av de undantag från allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar som räknas upp i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, REG, EU:C:2008:374, punkt 35).
- 50 De undantag som föreskrivs i artikel 4 i förordning nr 1049/2001, bland annat i artikel 4.2, grundar sig på en avvägning mellan de intressen som står mot varandra i en viss situation, det vill säga å ena sidan de intressen som gynnas av ett utlämnande av de berörda handlingarna och å andra sidan de intressen som hotas av utlämnandet. Vilket beslut som fattas med anledning av en ansökan om tillgång till handlingar beror på vilket intresse som anses väga tyngst i det enskilda fallet (dom LPN och Finland/kommissionen, punkt 48 ovan, EU:C:2013:738, punkt 42).
- 51 Undantagen ska tolkas och tillämpas restriktivt (se dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, REU, EU:C:2011:496, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

- 52 Det är mot denna bakgrund som tribunalen i förevarande mål ska pröva huruvida förfarandet enligt direktiv 98/34 ska anses utgöra en utredning, såsom kommissionen och Republiken Frankrike har gjort gällande, samt huruvida 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.
- 53 Först och främst påpekar tribunalen att begreppet utredning omfattar 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.
- 54 Vidare ska det erinras om att kommissionen inom ramen för förfarandet enligt direktiv 98/34 kan avge ett detaljerat utlåtande enligt vilket förslaget till teknisk föreskrift kan skapa hinder för varors eller tjänsters fria rörlighet eller för tjänsteleverantörers etableringsfrihet på den inre marknaden.
- 55 Det detaljerade utlåtande som kommissionen avger under förfarandet enligt direktiv 98/34 kan emellertid inte anses avgivet inom ramen för ett förfarande genom vilket förvaltningen samlar in uppgifter och kontrollerar vissa faktiska omständigheter innan den fattar ett beslut.
- 56 För det första ankommer det inte på kommissionen att under ett förfarande enligt direktiv 98/34 samla in uppgifter innan den avger ett detaljerat utlåtande.
- 57 I skäl 5 i direktiv 98/34 anges att kommissionen måste ha tillgång till nödvändig information innan medlemsstaterna antar de tekniska föreskrifterna och att medlemsstaterna följaktligen måste anmäla sina förslag till tekniska föreskrifter till kommissionen. Dessutom är syftet med den i artikel 8.1 i samma direktiv föreskrivna anmälan att i fråga om varje förslag till teknisk föreskrift ge kommissionen tillgång till så fullständig information som möjligt om föreskriftens innehåll och räckvidd och om det allmänna sammanhang som den ingår i, så att kommissionen så effektivt som möjligt ska kunna utöva de befogenheter som den ges i nämnda direktiv (se analogt dom av den 7 maj 1998, kommissionen/Belgien, C-145/97, REG, EU:C:1998:212, punkt 12 och där angiven rättspraxis).
- 58 För det andra ska det påpekas att även om kommissionen kontrollerar vissa faktiska omständigheter med hjälp av de uppgifter som den anmälade medlemsstaten ger in, antar den inte något beslut. I stället avger den, i förekommande fall, ett utlåtande som varken är bindande eller slutgiltigt. Kommissionens detaljerade utlåtande är nämligen enbart resultatet av en bedömning av förslaget till teknisk föreskrift inom ramen för vilken bedömning kommissionen har funnit att förslaget till teknisk föreskrift skulle kunna skapa hinder för varors och tjänsters fria rörlighet eller tjänsteleverantörers etableringsfrihet på den inre marknaden (se artikel 9.2 i direktiv 98/34). Det detaljerade utlåtandet ger inte heller nödvändigtvis uttryck för kommissionens slutliga ståndpunkt. Efter utlåtandet ska den berörda medlemsstaten nämligen underrätta kommissionen om vilka åtgärder den planerar att vidta med anledning av utlåtandet och kommissionen ska yttra sig över dessa åtgärder.
- 59 Det detaljerade utlåtande som kommissionen avger under förfarandet enligt direktiv 98/34 är inte heller resultatet av efterforskningar som en behörig myndighet vidtar i syfte att styrka en överträdelse.
- 60 Ett förslag till en teknisk föreskrift är nämligen till sin art en preliminär text som kan utvecklas och ändras. Så länge som den tekniska föreskriften inte antas kan den inte medföra överträdelse av bestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster eller om tjänsteleverantörers etableringsfrihet på den inre marknaden.
- 61 Den medlemsstat som det detaljerade utlåtandet riktar sig till kan följaktligen inte ha överträtt unionsrätten, eftersom den nationella tekniska föreskriften endast existerar i form av ett förslag när det detaljerade utlåtandet enligt direktiv 98/34 avges (se, för ett liknande resonemang och analogt, beslut av den 13 september 2000, kommissionen/Nederländerna, C-341/97, REG, EU:C:2000:434, punkterna 18 och 19). Motsatsen skulle innebära att det detaljerade utlåtandet utgjorde en villkorad

formell underrättelse vars existens var beroende av den berörda medlemsstatens åtgärder med anledning av det nämnda utlåtandet. En sådan osäkerhet skulle strida mot de rättssäkerhetskrav som måste upprätthållas i förfaranden som kan leda till rättstvister (se, för ett liknande resonemang och analogt, beslut kommissionen/Nederländerna, se ovan, EU:C:2000:434, punkt 20).

- 62 Den omständigheten att det i direktiv 98/34 föreskrivs att såväl kommissionen som övriga medlemsstater kan avge ett detaljerat utlåtande angående den anmälade medlemsstatens förslag till teknisk föreskrift bekräftar att kommissionens detaljerade utlåtande inte avgavs inom ramen för efterforskningar som den vidtar i syfte att styrka en överträdelse. Medlemsstaterna kan nämligen endast anmäla en annan medlemsstats överträdelse av unionsbestämmelser och kan inte avge ett sådant motiverat yttrande genom vilket kommissionen formellt tillkännager sin uppfattning att det föreligger en överträdelse. Det detaljerade utlåtandet, oavsett om detta avgavs av kommissionen eller en medlemsstat, är enbart en form av påpekande av att det finns en potentiell konflikt mellan förslaget till teknisk föreskrift och unionsrätten på området för fri rörlighet för varor och tjänster samt för tjänsteleverantörers etableringsfrihet på den inre marknaden.
- 63 Härav följer att ett detaljerat utlåtande som kommissionen avger under förfarandet enligt direktiv 98/34 inte kan anses avgivet inom ramen för en utredning, eftersom det inte utgörs av ett beslut i vilket det konstateras en överträdelse. Det är i stället fråga om ett första ställningstagande från kommissionens sida som är preliminärt och av rådgivande karaktär och bygger på bedömningen av ett anmält förslag till en teknisk föreskrift, och den anmälade medlemsstaten har således alla möjligheter att ändra förslaget innan det antas.
- 64 Med hänsyn till det ovan anförda kan det inte med framgång göras gällande att ett detaljerat utlåtande som kommissionen har avgett under ett förfarande enligt direktiv 98/34 är avgivet inom ramen för en utredning, i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 65 Av de skäl som angetts ovan i punkterna 55 och 59 kan kommissionens ståndpunkt – att det är möjligt att göra en analogi, eller en jämförelse, mellan å ena sidan förfarandet enligt direktiv 98/34 och å andra sidan fördragsbrottsförfarandet och förfarandet avseende statligt stöd – inte rättfärdiga beslutet att neka tillgång till det berörda detaljerade utlåtandet. Efter förfarandena avseende fördragsbrott och statligt stöd antar kommissionen nämligen, som avslutning på en fördjupad utredning, ett beslut i vilket det eventuellt konstateras att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter eller att ett stöd är oförenligt med den inre marknaden.
- 66 Vad gäller kommissionens motivering att ett utlämnande av det aktuella detaljerade utlåtandet under frysningsperioden skulle medföra en minskning av den berörda medlemsstatens vilja att samarbeta med kommissionen i en anda av ömsesidigt förtroende, och att ett utlämnande således skulle undergräva syftet med kommissionens bedömning – att säkerställa att unionsrätten följs (se punkt 3 fjärde stycket i det angripna beslutet) – påpekar tribunalen följande.
- 67 Såsom framgår av skäl 5 i direktiv 98/34 är syftet med anmälan av förslag till tekniska föreskrifter och bedömningen av dem att inrätta ett samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna samt medlemsstaterna emellan, så att de ska kunna upptäcka eventuella handelshinder och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa antingen att bestämmelserna i fråga inte träder i kraft eller att de bringas i överensstämmelse med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 30 april 1996, *CIA Security International*, C-194/94, REG, EU:C:1996:172, punkterna 40, 41 och 50).
- 68 Det är emellertid en felaktig slutsats från kommissionens sida att det av syftet med förfarandet enligt direktiv 98/34 – att inrätta ett samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna samt medlemsstaterna emellan – följer att ett utlämnande av det aktuella detaljerade utlåtandet under frysningsperioden skulle medföra en minskning av den anmälade medlemsstatens vilja att samarbeta

med kommissionen i en anda av ömsesidigt förtroende och att ett utlämnande således skulle undergräva syftet med bedömningen, nämligen att säkerställa att unionsrätten följs (se punkt 3 fjärde stycket i det angripna beslutet).

- 69 För det första innebär direktiv 98/34 att de medlemsstater som avser att anta tekniska föreskrifter som omfattas av tillämpningsområdet för nämnda direktiv är skyldiga att samarbeta såväl med kommissionen som med övriga medlemsstater.
- 70 Rent konkret är en medlemsstat enligt artiklarna 8 och 9 i direktiv 98/34 nämligen skyldig att anmäla alla förslag till tekniska föreskrifter som omfattas av tillämpningsområdet för nämnda direktiv, att vänta minst tre månader innan förslaget antas och att, om kommissionen avger ett detaljerat utlåtande, underrätta kommissionen om de åtgärder som den planerar att vidta med anledning av det detaljerade utlåtandet.
- 71 Samarbetet mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten, bestående i att medlemsstaten underrättar och informerar kommissionen om vilka åtgärder den avser att vidta med anledning av det detaljerade utlåtandet, är således inte beroende av den anmälade medlemsstatens samarbetsvilja, utan utgör en skyldighet enligt direktiv 98/34. Utlämnandet av ett detaljerat utlåtande från kommissionen kan således i princip inte påverka den berörda medlemsstatens samarbetsvilja i anmälningsförfarandet.
- 72 För det andra kommer ett detaljerat utlåtande som kommissionen avger under förfarandet enligt direktiv 98/34 att beaktas av den nationella lagstiftaren när förslaget till teknisk föreskrift antas. Enligt fast rättspraxis utgör medborgarnas möjlighet att få kännedom om vad som ligger till grund för lagstiftningsåtgärderna ett villkor för att dessa konkret ska kunna utöva sina demokratiska rättigheter (se analogt dom Sverige och Turco/rådet, punkt 49 ovan, EU:C:2008:374, punkt 46, och dom av den 17 oktober 2013, rådet/Access Info Europe, C-280/11 P, REU, EU:C:2013:671, punkt 33). Behovet av att säkerställa en anmälade medlemsstats vilja att samarbeta med kommissionen i en anda av ömsesidigt förtroende utgör inte ett legitimt skäl att begränsa insynen i förfarandet för antagande av en teknisk föreskrift.
- 73 För det tredje erinrar tribunalen om att för det fall kommissionen under förfarandet enligt direktiv 98/34 avger ett detaljerat utlåtande angående ett anmält förslag till teknisk föreskrift, så sker detta innan den tekniska föreskriften antas.
- 74 Det kan härvid inte presumeras att en medlemsstats samarbetsvilja i förfarandet enligt direktiv 98/34 kommer att minska om ett detaljerat utlåtande från kommissionen lämnas ut. Förutom att den anmälade medlemsstaten är skyldig att samarbeta enligt direktiv 98/34 (se ovan punkterna 68–70), utgör den omständigheten att ett detaljerat utlåtande blir offentligt i själva verket ett incitament för medlemsstaten att vederbörligen ta utlåtandet i beaktande. Om uppgifter i det detaljerade utlåtandet angående en teknisk föreskrifts oförenlighet med unionsrätten blir offentliga, blir medlemsstaten nämligen i än högre grad tvungen att antingen redogöra för varför den anser att den planerade tekniska föreskriften inte ger upphov till något hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster eller tjänsteleverantörers etableringsfrihet på den inre marknaden eller att ändra förslaget till teknisk föreskrift för att bringa den i överensstämmelse med unionsrätten.
- 75 Utlämnandet av ett detaljerat utlåtande under frysningsperioden stärker följaktligen – i motsats till vad kommissionen har gjort gällande – samarbetet mellan kommissionen, den berörda medlemsstaten och övriga medlemsstater.
- 76 Under alla omständigheter erinrar tribunalen om att en institution som beslutar att avslå en ansökan om tillgång till en handling i princip är skyldig att förklara hur tillgången till handlingen rent konkret och faktiskt skulle kunna medföra skada för det intresse som skyddas av det undantag i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 som institutionen har hänvisat till (dom av den 6 december 2012, Evropaïki Dynamiki/kommissionen, T-167/10, EU:T:2012:651, punkt 64). I det aktuella fallet har kommissionen

inte styrkt hur utlämnandet av det detaljerade utlåtandet under frysningsperioden rent konkret och faktiskt kunde ha varit till skada för Republiken Frankrikes samarbetsvilja. Det saknas grund för Republiken Frankrikes påstående under förhandlingen att man inte får underskatta den instabilitet som skulle bli följden om kommissionens eventuella kritik av det anmälda förslaget till teknisk föreskrift kom till allmänhetens kännedom innan medlemsstaten haft möjlighet att besvara kritiken. Republiken Frankrike har till exempel inte angett vad som på ett otillbörligt sätt skulle bli instabilt till följd av att ett utlåtande från kommissionen angående huruvida ett förslag till teknisk föreskrift är förenligt med vissa aspekter av unionsrätten blev offentligt.

- 77 Slutligen kan tribunalen inte heller godta kommissionens argument att ett utlämnande under frysningsperioden av ett detaljerat utlåtande som kommissionen har avgett under ett förfarande enligt direktiv 98/34 kan vara till skada för senare diskussioner mellan parterna (skäl 3 nionde stycket i det angripna beslutet) med hänsyn till att nämnda förfarande skulle kunna leda till ett fördragsbrottsförfarande mot den anmälade medlemsstaten.
- 78 Kommissionens kontroll inom ramen för förfarandet enligt direktiv 98/34 är nämligen av ett helt annat slag än kontrollen inom ramen för fördragsbrottsförfarandet. Anmälningförfarandet enligt direktiv 98/34 är ett exempel på en förhandskontroll som ska säkerställa att de förslag till tekniska föreskrifter som medlemsstaterna avser att anta är förenliga med unionsrätten. Det ska härvid erinras om att kommissionen beslutar att avge ett detaljerat utlåtande enbart om en planerad nationell åtgärd skulle kunna skapa hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster eller för tjänsteleverantörernas etableringsfrihet på den inre marknaden, och då i syfte att undanröja hindren redan innan de uppkommit. Härav framgår att den berörda medlemsstaten inte kan ha gjort sig skyldig till en överträdelse av unionsrätten under förfarandets gång, eftersom själva syftet med förfarandet är att förhindra eventuella oförenligheter mellan förslaget till teknisk föreskrift och unionsrätten. Kommissionens ställningstagande kan således inte vara bindande och syfta till att ålägga påföljder med anledning av ett beteende.
- 79 Fördragsbrottsförfarandet är däremot ett klassiskt exempel på en efterhandskontroll som består i att nationella åtgärder kontrolleras när de väl har antagits av medlemsstaterna och som syftar till att säkerställa att rättsordningen efterlevs (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Alber i mål kommissionen/Frankrike, C-230/99, REG, EU:C:2000:603, punkt 28). I ett visst skede av den administrativa delen av fördragsbrottsförfarandet för visserligen kommissionen en dialog med den berörda medlemsstaten. Syftet med det är emellertid att kommissionen och den berörda medlemsstaten ska nå en uppgörelse i godo. Om någon uppgörelse inte är möjlig ska talan väckas vid domstolen på den grunden att en nationell åtgärd som är i kraft och som ger upphov till bindande rättsverkningar på den inre marknaden är oförenlig med unionsrätten.
- 80 Tribunalen erinrar härvid om att kommissionens detaljerade utlåtande inom ramen för förfarandet enligt direktiv 98/34 inte utgör en formell underrättelse, eftersom det inte formellt föreligger någon tvist mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten i detta skede av förfarandet. Eftersom den tekniska föreskriften ännu bara är på planeringsstadiet har den eventuella oförenlighet med unionsrätten som kommissionen har påpekat i ett sådant detaljerat utlåtande ännu inte inträffat och är således i den meningen enbart hypotetisk.
- 81 Kommissionens ståndpunkt i det detaljerade utlåtandet inom ramen för förfarandet enligt direktiv 98/34 är dessutom preliminär i den meningen att det enligt artikel 9 i nämnda direktiv rör sig om ett första ställningstagande i fråga om vissa aspekter som skulle kunna skapa hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster eller för tjänsteleverantörernas etableringsfrihet på den inre marknaden, ett ställningstagande som inleder en dialog mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten (se artikel 9.2 i direktiv 98/34). Det detaljerade utlåtandets preliminära karaktär gör att det inte kan vara till skada för en senare diskussion inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande. Ett

sådant förfarande förutsätter nämligen att kommissionen har angett sin ståndpunkt i den formella underrättelsen. Så länge som kommissionens ståndpunkt inte är slutligt fastställd kan den inte vara till skada för någon förhandling.

- 82 Kommissionen har i övrigt inte redogjort för varför det förhållandet att den formella underrättelsen i ett fördragsbrottsförfarande innehåller påståenden om överträdelser av unionsrätten liknande dem som påpekas i de detaljerade utlåtanden som kommissionen avger under förfarandet enligt direktiv 98/34, skulle ändra fördragsbrottsförfarandets beskaffenhet och fortgång och vara till skada för eventuella förhandlingar mellan kommissionen och den ifrågavarande medlemsstaten. Det ska påpekas att utlämnande av ett sådant detaljerat utlåtande inte innebär att personer som inte deltar i fördragsbrottsförfarandet, såsom sökanden, får reda på innehållet i den formella underrättelsen. På sin höjd kan sökanden göra vissa antaganden om innehållet på grundval av det detaljerade utlåtandet. Sådana antaganden som görs av en person som inte deltar i fördragsbrottsförfarandet kan emellertid inte förändra förfarandets beskaffenhet, syfte eller fortgång. Kommissionen har inte heller förklarat på vilket sätt sådana antaganden som personer som inte deltar i fördragsbrottsförfarandet gör angående kommissionens inställning i frågan huruvida en teknisk föreskrift är förenlig med unionsrätten på området för fri rörlighet för varor och tjänster och tjänsteleverantörers etableringsfrihet på den inre marknaden skulle vara till skada för kommissionens eventuella förhandlingar med den berörda medlemsstaten.
- 83 Av det ovan anförda följer att ett detaljerat utlåtande som kommissionen har avgett under förfarandet enligt direktiv 98/34, med hänsyn till dess innehåll och det sammanhang i vilket det har upprättats, inte ska anses avgivet inom ramen för en utredning, i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001. Detta innebär att kommissionens hänvisning till artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001 såsom grund för att neka tillgång till det aktuella detaljerade utlåtandet utgjorde felaktig rättstillämpning.
- 84 Tribunalen framhåller i andra hand att även om kommissionens detaljerade utlåtande inom ramen för förfarandet enligt direktiv 98/34 skulle anses avgivet inom ramen för en utredning, i den mening som avses i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001, är undantaget i nämnda bestämmelse inte avsett att skydda utredningen i sig, utan syftet med utredningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juli 2006, *Franchet och Byk/kommissionen*, T-391/03 och T-70/04, REG, EU:T:2006:190, punkt 52, och dom av den 14 februari 2012, *Tyskland/kommissionen*, T-59/09, REU, EU:T:2012:75, punkt 73 och där angiven rättspraxis).
- 85 Syftet med förfarandet enligt direktiv 98/34 och med det detaljerade utlåtande som avges av kommissionen inom ramen för nämnda förfarande är 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 (se ovan punkt 37).
- 86 Tribunalen ska följaktligen bedöma huruvida utlämnande under frysningsperioden av ett detaljerat utlåtande som kommissionen har avgett inom ramen för förfarandet enligt direktiv 98/34 kan påverka det ovan i punkt 85 nämnda syftet.
- 87 Det ska påpekas att ett utlämnande under frysningsperioden av ett detaljerat utlåtande som kommissionen har avgett inom ramen för förfarandet enligt direktiv 98/34 inte nödvändigtvis motverkar syftet med förfarandet. Att kommissionen lämnar ut ett detaljerat utlåtande enligt vilket förslaget till teknisk föreskrift kan skapa hinder för varors eller tjänsters fria rörlighet eller för tjänsteleverantörers etableringsfrihet på den inre marknaden (se artikel 9.2 i direktiv 98/34) äventyrar nämligen inte syftet bestående i att en teknisk föreskrift ska vara förenlig med unionsrätten. Den berörda medlemsstaten kommer tvärtom att uppleva ett sådant utlämnande som ytterligare ett incitament att säkerställa att den tekniska föreskriften är förenlig med de unionsbestämmelser som reglerar ovannämnda grundläggande friheter.

- 88 Av samma skäl som de som angetts ovan i punkterna 67–82 underkänner tribunalen kommissionens och Republiken Frankrikes argument rörande risken för en minskning av medlemsstaternas samarbetsvilja och för att ett fördragsbrottsförfarande påverkas om det detaljerade utlåtandet lämnas ut.
- 89 Av det anförda följer att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras i den del kommission nekade tillgång till det aktuella detaljerade utlåtandet med hänvisning till artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.
- 90 Det finns således inte längre någon anledning att pröva huruvida kommissionen med hänsyn till det aktuella detaljerade utlåtandets beskaffenhet hade rätt att under frysningsperioden grunda sitt beslut på en allmän presumtion att det skulle skada syftet med en utredning att lämna ut handlingen. Det finns inte heller längre någon anledning att pröva den andra och den tredje grunden för talan.

Rättegångskostnader

- 91 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet ska sökandens yrkande bifallas.
- 92 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska de medlemsstater som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Republiken Frankrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

- 1) **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) – vilket förslag 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, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998 – ogiltigförklaras.**
- 2) **Kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Carl Schlyters rättegångskostnader.**
- 3) **Republiken Frankrike, Republiken Finland och Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

Prek

Labucka

Kreuschitz

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 april 2015.

Underskrifter