



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

7. september 2017*

»Appel – ret til aktindsigt i dokumenter fra Den Europæiske Unions institutioner – forordning (EF) nr. 1049/2001 – artikel 4, stk. 2, tredje led – undtagelser til retten til aktindsigt – beskyttelse af formålet med undersøgelser – direktiv 98/34/EF – artikel 8 og 9 – Europa-Kommissionens udførlige udtalelse vedrørende et udkast til teknisk forskrift – afslag på aktindsigt«

I sag C-331/15 P,

angående en appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Domstol, iværksat den 3. juli 2015,

Den Franske Republik ved D. Colas, G. de Bergues, B. Fodda og F. Fize, som befuldmægtigede,

appellant,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, T. Müller, J. Vlácil og D. Hadroušek, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

Carl Schlyter, Linköping (Sverige), ved Rechtsanwalt S. Schubert og advocaat O. W. Brouwer,

sagsøger i første instans,

Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz og A. Tokár samt ved F. Clotuche-Duvieusart, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Republikken Finland ved S. Hartikainen, som befuldmægtiget,

Kongeriget Sverige ved C. Meyer-Seitz, N. Otte Widgren, U. Persson, A. Falk, E. Karlsson og L. Swedenborg, som befuldmægtigede,

intervenienter i første instans,

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne E. Juhász (refererende dommer), C. Vajda, K. Jürimäe og C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. februar 2017,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. april 2017,

afsagt følgende

Dom

- 1 Den Franske Republik har med sin appel nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 16. april 2015, Schlyter mod Kommissionen (T-402/12, EU:T:2015:209, herefter »den appellerede dom«), hvorved denne annullerede Europa-Kommissionens afgørelse af 27. juni 2012 om afslag i løbet af status quo-perioden på sagsøgerens begæring om aktindsigt i Kommissionens udførlige udtalelse vedrørende et udkast til bekendtgørelse om indholdet af og kravene vedrørende forelæggelse af den årlige indberetning af nanopartikelstoffer (2011/673/F) (herefter »den omtvistede afgørelse«), som de franske myndigheder havde meddelt Kommissionen i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EFT 1998, L 204, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20. juli 1998 (EFT 1998, L 217, s. 18) (herefter »direktiv 98/34«).

I. Retsforskrifter

A. Direktiv 98/34

- 2 Tredje, sjette, syvende og niende betragtning til direktiv 98/34 har følgende ordlyd:

»(3) [M]ed henblik på, at det indre marked kan fungere tilfredsstillende, er det hensigtsmæssigt at sikre større gennemsigtighed i de nationale initiativer vedrørende udarbejdelsen af tekniske standarder og forskrifter.

[...]

(6) [A]lle medlemsstaterne bør ligeledes informeres om tekniske forskrifter, som påtænkes af en af dem.

(7) [F]ormålet med det indre marked er at sikre forhold, der fremmer virksomhedernes konkurrenceevne; for at virksomhederne bedre skal kunne udnytte fordelene ved det indre marked, kræves der mere information; derfor er det vigtigt at give virksomhederne mulighed for at tilkendegive deres vurdering af virkningerne af nationale tekniske forskrifter, der påtænkes indført af andre medlemsstater, ved regelmæssig offentliggørelse af titlerne på de notificerede udkast samt reglerne vedrørende disse udkasts fortrolighed.

[...]

(9) [M]ed hensyn til tekniske forskrifter for produkter indebærer de forholdsregler, der skal sikre et velfungerende marked eller bidrage til at udbygge det, bl.a., at de nationale hensigter gøres mere gennemsigtige, og at begrundelserne og betingelserne for at vurdere, hvilke virkninger udkast til forskrifter kan få for markedet, udvides.

[...]

3 Artikel 8 i direktiv 98/34 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 10 sender medlemsstaterne straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der er tale om en almindelig gengivelse af en international eller europæisk standard, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom. De meddeler ligeledes Kommissionen grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet.

[...]

Kommissionen gør straks de andre medlemsstater bekendt med udkastet til teknisk forskrift og alle de dokumenter, den har fået tilsendt. [...]

Med hensyn til de tekniske specifikationer [...] kan Kommissionens eller medlemsstaternes bemærkninger eller udførlige udtalelser kun vedrøre aspekter, som måtte være til hinder for samhandelen eller, for så vidt angår forskrifterne vedrørende tjenester, for den frie udveksling af tjenester, eller for tjenesteyderes etableringsfrihed, men ikke en foranstaltningsskattedmæssige eller finansielle aspekter.

2. Kommissionen og medlemsstaterne kan indgive bemærkninger til den medlemsstat, der har givet meddelelse om et udkast til teknisk forskrift, og vedkommende medlemsstat skal ved den videre udformning af den tekniske forskrift tage videst muligt hensyn dertil.

3. Medlemsstaterne sender straks Kommissionen den endelige tekst til en teknisk forskrift.

4. Oplysninger, der fremsendes i henhold til denne artikel, betragtes ikke som fortrolige, medmindre den medlemsstat, der har fremsendt notifikationen, udtrykkeligt anmoder herom. En sådan anmodning skal være begrundet.

[...]«

4 Direktivets artikel 9 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne udsætter vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift tre måneder regnet fra datoen for Kommissionens modtagelse af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse.

2. Medlemsstaterne udsætter:

[...]

– med forbehold af stk. 3, 4 og 5, vedtagelsen af alle andre udkast til tekniske forskrifter i seks måneder (med undtagelse af udkast vedrørende tjenester)

regnet fra datoen for Kommissionens modtagelse af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse, hvis Kommissionen eller en anden medlemsstat inden tre måneder efter samme dato afgiver en udførlig udtalelse om, at den påtænkte foranstaltning frembyder aspekter, der eventuelt kan skabe hindringer for varernes frie bevægelighed inden for det indre marked

[...]

Den pågældende medlemsstat aflægger rapport til Kommissionen om, hvordan den agter at reagere på den pågældende udførlig udtalelse. Kommissionen fremsætter bemærkninger til denne reaktion.

[...]

3. Medlemsstaterne udsætter vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift, bortset fra udkast til forskrifter vedrørende tjenester, i tolv måneder regnet fra datoen for Kommissionens modtagelse af den i artikel 8, stk. 1, omhandlede meddelelse, hvis Kommissionen inden tre måneder efter samme dato meddeler, at den har til hensigt at foreslå eller vedtage et direktiv, en forordning eller en beslutning herom i overensstemmelse med [...] artikel [288 TEUF].«

B. Forordning (EF) nr. 1049/2001

5 I henhold til sjette betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) bør »[a]dgangen til dokumenter [...] udvides i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed, herunder i henhold til delegeret kompetence, uden at hensynet til institutionernes effektive beslutningsproces dog må tilsidesættes. Der bør i videst muligt omfang gives direkte adgang til sådanne dokumenter«.

6 Artikel 1 i forordning nr. 1049/2001 med overskriften »Formål« bestemmer:

»Formålet med denne forordning er:

a) at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter [...] som fastlagt ved artikel [15, stk. 3, TEUF] med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter

b) at fastsætte bestemmelser med henblik på at lette udøvelsen af denne ret mest muligt, og

c) at fremme god forvaltningsskik med hensyn til aktindsigt.«

7 Forordningens artikel 2 med overskriften »Personer, der har ret til aktindsigt, og anvendelsesområde«, bestemmer følgende:

»1. Enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning.

[...]

3. Denne forordning finder anvendelse på alle dokumenter, som en institution er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som den har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Den Europæiske Unions aktivitetsområder.

[...]«

8 Nævnte forordnings artikel 4 med overskriften »Undtagelser« fastsætter:

»1. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for:

a) beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til:

- offentlig sikkerhed
- forsvar og militære anliggender
- internationale forbindelser
- Fællesskabets eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik

b) privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger.

2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

- en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder
- retslige procedurer og juridisk rådgivning
- formålet med inspektioner, undersøgelser og revision

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

[...]

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

7. Undtagelserne som fastlagt i stk. 1-3 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelserne finder anvendelse i højst 30 år. Med hensyn til dokumenter, der er omfattet af undtagelserne vedrørende privatlivets fred eller forretningsmæssige interesser, og i tilfælde af følsomme dokumenter kan undtagelserne om nødvendigt finde anvendelse efter udløbet af dette tidsrum.«

II. Sagens baggrund

9 Den 29. december 2011 gav de franske myndigheder i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34 Kommissionen meddelelse om et udkast til bekendtgørelse om indholdet af og kravene vedrørende forelæggelse af den årlige indberetning af nanopartikelstoffer.

10 Den 30. marts 2012 afgav Kommissionen en udførlig udtalelse, som i overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, andet led, i direktiv 98/34 forlængede den oprindelige status quo-periode med yderligere tre måneder (herefter »den omhandlede udførlige udtalelse«).

- 11 Ved brev af 16. april 2012, dvs. i løbet af status quo- eller suspensionsperioden, fremsatte Carl Schlyter en begæring om aktindsigt i den omhandlede udførlige udtalelse. Da Kommissionen afslog denne begæring ved skrivelse af 7. maj 2012, genfremsatte Carl Schlyter den 29. maj 2012 sin begæring over for Kommissionen med henblik på at få denne til at tage begæringen op til fornyet behandling.
- 12 Den 27. juni 2012 gav Kommissionen ved den omtvistede afgørelse afslag på Carl Schlyters genfremsatte begæring.

III. Sagen for Retten og den appellerede dom

- 13 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. september 2012 nedlagde Carl Schlyter påstand om annullation af den omtvistede afgørelse. Han fremsatte tre anbringender til støtte for søgsmålet.
- 14 Med det første anbringende kritiserede Carl Schlyter Kommissionen for at have begået retlige fejl og foretaget åbenbart urigtige skøn i forbindelse med anvendelsen af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 og artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13). Med det andet anbringende kritiserede Carl Schlyter Kommissionen for urigtig retsanvendelse, åbenbart urigtigt skøn og manglende begrundelse ved anvendelsen af kriteriet om den mere tungtvejende offentlige interesse, der kræves efter artikel 4, stk. 2, in fine, i forordning nr. 1049/2001 og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006. Med det tredje anbringende gjorde Carl Schlyter gældende, at den omtvistede afgørelse var behæftet med en retlig fejl, åbenbart urigtigt skøn og manglende begrundelse ved anvendelsen af artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001.
- 15 Retten fastslog i den appellerede dom principalt, at en udførlig udtalelse fra Kommissionen i forbindelse med den procedure, der er fastsat i direktiv 98/34, ikke henhører under en undersøgelsesaktivitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, således at en eventuel udbredelse i status quo-perioden af en sådan udførlig udtalelse ikke nødvendigvis vil være til skade for beskyttelsen af denne procedure.
- 16 Retten annullerede derfor den omtvistede afgørelse.

IV. Sagen for Domstolen og parternes påstande

- 17 Den Franske Republik har i appelskriftet nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom, at sagen hjemvises til Retten, og at Carl Schlyter tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 18 Kommissionen har i appelskriftet nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at Kommissionen frifindes i sagen i første instans, og at Carl Schlyter tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 19 Carl Schlyter har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagsomkostningerne i nærværende sag.
- 20 Republikken Finland har nedlagt påstand om, at appellen forkastes.
- 21 Kongeriget Sverige har nedlagt påstand om, at den appellerede dom stadfæstes, og at appellen forkastes.

- 22 Den Tjekkiske Republik har ved kendelse truffet af Domstolens præsident den 29. oktober 2015 fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Den Franske Republiks påstande. Den Tjekkiske Republik har nedlagt påstand om, at Domstolen træffer afgørelse i overensstemmelse med Den Franske Republiks påstande og i givet fald Kommissionens.

V. Om appellen

- 23 Først behandles de formalitetsindsigelser, der er gjort gældende af Carl Schlyter i forhold til visse af appelanbringerne, og derefter undersøges det eneste appelanbringende vedrørende realiteten.

A. Formalitetsindsigelserne

1. Parternes argumenter

- 24 Carl Schlyter har rejst formalitetsindsigelser med hensyn til flere af appelanbringerne.
- 25 For det første er det Carl Schlyters opfattelse, at Den Franske Republiks anbringende vedrørende den manglende sammenhæng mellem definitionen af begrebet »undersøgelse« i den appellerede dom med den løsning, der fremgår af dom af 25. september 2014, Spirlea mod Kommissionen (T-306/12, EU:T:2014:816), vedrørende EU Pilot-procedurerne, bør afvises, for så vidt som dette argument udgør et nyt anbringende, der burde have været anført for Retten. Det er Carl Schlyters opfattelse, at EU Pilot-procedurerne allerede blev anvendt i 2008, og at det nævnte argument, der er begrundet i en sammenligning af disse forskellige procedurer, derfor kunne være blevet fremført for Retten.
- 26 Dernæst er det Carl Schlyters opfattelse, at Den Franske Republiks anbringende, hvorefter Kommissionen med henblik på at afgøre, om et udkast til teknisk forskrift er foreneligt med reglerne i det indre marked, ofte må indhente oplysninger, skal afvises, idet en sådan anfægtelse af en af Rettens faktiske konstateringer ikke længere kan undersøges i forbindelse med en appel.
- 27 Endelig har Carl Schlyter gjort gældende, at anbringendet om, at udbredelsen af den omhandlede udførlige udtalelse vil kunne berøre enhver forhandling og skabe et offentligt pres og dermed skade kvaliteten af dialogen mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat, skal afvises i appellen, idet Carl Schlyter allerede for Retten nedlagde påstand om, at Den Franske Republik godtgjorde, at der forelå en sådan skadelig virkning. Denne medlemsstat gav imidlertid ikke noget svar og begrænsede sig til at citere generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520) uden at forklare, hvorfor dette forslag til afgørelse var relevant i forbindelse med nærværende sag. Alle beviserne til understøttelse af det nævnte anbringende burde have været fremlagt for Retten.
- 28 Den Franske Republik er af den opfattelse, at disse tre anbringender kan antages til realitetsbehandling.

2. Domstolens bemærkninger

- 29 Med hensyn til de nævnte formalitetsindsigelser bemærkes for det første, at det af den appellerede doms præmis 52 fremgår, at Den Franske Republik over for Retten gjorde gældende, at proceduren i direktiv 98/34 kan betragtes som en »undersøgelse«, og at Kommissionens afgivelse af en udførlig udtalelse i forbindelse med den nævnte procedure indgår i en undersøgelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Inden for rammerne af nærværende appel ønsker denne medlemsstat under påberåbelse af den anførte uoverensstemmelse mellem den appellerede dom og Rettens dom af 25. september 2014, Spirlea mod Kommissionen (T-306/12, EU:T:2014:816), at godtgøre, at Retten begik en retlig fejl ved ikke at kvalificere proceduren i direktiv 98/34 som

»undersøgelser« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001. Et sådant argument udgør ikke et nyt anbringende, men fuldstændiggør et anbringende, der allerede blev anført for Retten.

30 For det andet må det fastslås, at Den Franske Republiks anbringende om, at Kommissionen ofte skal indhente oplysninger for at vurdere, om et udkast til teknisk forskrift er foreneligt med reglerne i det indre marked, ikke kritiserer en faktisk konstatering, som Retten har ytret om en konkret procedure, som Kommissionen har fulgt, men vedrører kvalificeringen af den procedure, der er fastsat i direktiv 98/34, som »undersøgelser« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, hvilket udgør et retligt spørgsmål.

31 For det tredje bemærkes dels, at Kommissionen – ifølge ordlyden af den appellerede doms præmis 40 – i den omtvistede afgørelse begrundede anvendelsen af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 på det foreliggende tilfælde med henvisning til, at udbredelsen til offentligheden af den omhandlede udførlige udtalelse i status quo-perioden ville mindske Den Franske Republiks villighed til at samarbejde med Kommissionen på grundlag af gensidig tillid. Dels fremgår det af Den Franske Republiks interventionsindlæg i første instans, at den for Retten i det væsentlige gjorde gældende, at Kommissionen anvendte en inkvisitorisk fremgangsmåde i forbindelse med den bilaterale dialog, der er fastsat i direktiv 98/34, der er underlagt et krav om fortrolighed, som kan fremme en mindelig løsning på tvisten mellem denne institution og den berørte medlemsstat uden offentligt pres. Det er på det grundlag, at Den Franske Republik, idet den implicit påberåbte sig en analogi mellem nærværende sag og den, der gav anledning til dom af 29. juni 2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), henviste til generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse i denne sidstnævnte sag for at understøtte sit anbringende om, at det er nødvendigt at bevare en vis grad af fortrolighed for ikke at bringe forhandlingerne mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat i fare. Udvidelsen af en sådan argumentation, der blev fremført for Retten, kan antages til realitetsbehandling på appelniveau.

32 På denne baggrund skal de af Carl Schlyter anførte formalitetsindsigelser forkastes.

B. Om realiteten

33 Den Franske Republik har fremsat et enkelt anbringende til støtte for sin appel. Dette enkelte anbringende omfatter to led.

1. Det enkelte anbringendes første led

a) Parternes argumenter

34 Den Franske Republik har, støttet af Den Tjekkiske Republik og Kommissionen, kritiseret Retten for at have begået en retlig fejl ved at fastslå, at proceduren i direktiv 98/34 ikke udgør en »undersøgelse« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.

35 Carl Schlyter har, støttet af Republikken Finland og Kongeriget Sverige, for det første gjort gældende, at Den Franske Republik ikke med rette kan anfægte den omstændighed, at begrebet »undersøgelse«, der fremgår af den appellerede dom, ikke er støttet på nogen definition i forordning nr. 1049/2001, i direktiv 98/34 eller i retspraksis.

36 For det andet er det Carl Schlyters opfattelse, at Den Franske Republiks argument vedrørende den manglende sammenhæng mellem anvendelsen af begrebet »undersøgelse« i den appellerede dom og den løsning, der fremgår af dom af 25. september 2014, Spirlea mod Kommissionen (T-306/12, EU:T:2014:816), vedrørende EU Pilot-proceduren, er irrelevant og ugrundet.

- 37 For det tredje er det Carl Schlyters opfattelse, at Den Franske Republik med urette har gjort gældende, at såfremt Domstolen bekræfter definitionen af begrebet »undersøgelse«, således som den fremgår af den appellerede doms præmis 53, opfylder proceduren i direktiv 98/34 denne definition.
- 38 Endelig har Carl Schlyter for det fjerde gjort gældende, at intet i dom af 16. juli 2015, ClientEarth mod Kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486), antyder, at begrebet »undersøgelse« ikke kan defineres udtømmende. Det fremgår desuden ikke af denne dom, at enhver foranstaltning, der er knyttet til Kommissionens funktion som vogter af traktaterne, udgør en undersøgelse.

b) Domstolens bemærkninger

- 39 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 83, at Kommissionen, da den henviste til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på at afslå aktindsigt i den omhandlede udførlige udtalelse, fordi udbredelsen heraf ville være til skade for formålet med undersøgelser, begik en retlig fejl, idet en udførlig udtalelse, der er afgivet af Kommissionen i forbindelse med proceduren i direktiv 98/34, under hensyn til dennes indhold og den sammenhæng, hvori den indgår, ikke henhører under begrebet »undersøgelse« som omhandlet i den nævnte bestemmelse i forordning nr. 1049/2001.
- 40 For at nå til denne konklusion, undersøgte Retten, om den i direktiv 98/34 fastsatte procedure og de udførlige udtalelser, der afgives i forbindelse med en sådan procedure, svarer til begrebet »undersøgelser«, der er defineret i den appellerede doms præmis 53, som omfattende »såvel alle undersøgelser udført af en kompetent myndighed med henblik på at påvise en overtrædelse som den procedure, hvor en myndighed indsamler oplysninger og kontrollerer visse forhold, før den træffer afgørelse«.
- 41 Selv om artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 fastsætter, at institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af bl.a. formålet med undersøgelser, er begrebet »undersøgelser« som omhandlet i denne bestemmelse ikke defineret i forordning nr. 1049/2001.
- 42 Endvidere må det konstateres, at en generel definition af dette begreb heller ikke er fastlagt i Domstolens praksis.
- 43 Den Franske Republik og Kommissionen har anfægtet den definition af dette begreb, som Retten har foretaget, og har gjort gældende, at den er alt for begrænsende. De har i det væsentlige gjort gældende, at det ikke er nødvendigt at begrænse begrebet »undersøgelse« dels til de undersøgelser, som en myndighed foretager med henblik på at fastslå en overtrædelse eller en ulovlighed, dels til de procedurer, der har til formål, at myndigheden indhenter og undersøger faktiske omstændigheder og oplysninger med henblik på at træffe afgørelse.
- 44 Dette argument kan tiltrædes.
- 45 Det bemærkes med hensyn hertil, at begrebet undersøgelse i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 er et selvstændigt begreb i EU-retten, der skal fortolkes bl.a. under hensyn til dets almindelige betydning og til den sammenhæng, hvori det indgår (jf. analogt dom af 9.3.2010, Kommissionen mod Tyskland, C-518/07, EU:C:2010:125, præmis 18, og af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 50).
- 46 Uden at det er nødvendigt at fastlægge en udtømmende definition af »undersøgelser« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001, skal det lægges til grund, at Kommissionens strukturerede og formaliserede procedurer, hvis formål er indsamling og analyse af oplysninger med henblik på, at denne institution kan vedtage en holdning i forbindelse med udøvelsen af sine funktioner, der er fastsat i EU- og EUF-traktaten, udgør en sådan aktivitet.

- 47 Denne procedure har ikke nødvendigvis til formål at opdage eller forfølge en tilsidesættelse eller en ulovlighed. Begrebet »undersøgelse« kan ligeledes omfatte Kommissionens aktivitet med henblik på at fastlægge faktiske omstændigheder for at kunne vurdere en bestemt situation.
- 48 Det er således heller ikke nødvendigt, for at en procedure kan betegnes som en »undersøgelse«, at den holdning, som Kommissionen har vedtaget for at opfylde sine funktioner, tager form af en afgørelse som omhandlet i artikel 288, stk. 4, TEUF. En sådan holdning kan bl.a. tage form af en rapport eller en anbefaling.
- 49 Det bemærkes i det foreliggende tilfælde, at artikel 8 og 9 i direktiv 98/34 fastsætter den proceduremæssige rækkefølge for en medlemsstats meddelelse af et udkast til teknisk forskrift og for Kommissionens afgivelse af en udførlig udtalelse herom. Det følger heraf, at dette direktiv fastsætter en struktureret og formaliseret procedure.
- 50 Desuden fremgår det både af det nævnte direktivs titel og bestemmelser, at proceduren deri har til formål at indhente og analysere oplysninger. Navnlig fastsætter direktivets artikel 8, stk. 1, at medlemsstaterne straks skal sende Kommissionen ikke kun ethvert udkast til teknisk forskrift, men også i givet fald grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, samt teksten til de love og administrative bestemmelser, der hovedsageligt og direkte ligger til grund.
- 51 I denne henseende bemærkes, i modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 56 og 57, at spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen selv anmoder om oplysninger fra medlemsstaterne, eller om den modtager dem på grundlag af forskrifter, ikke er relevant med henblik på at afgøre, om en procedure skal betegnes som en »undersøgelse«.
- 52 Endelig udgør en udførlig udtalelse fra Kommissionen i overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, i direktiv 98/34 en officiel foranstaltning, der præciserer denne institutions juridiske holdning angående foreneligheden af et udkast til teknisk forskrift meddelt af den berørte medlemsstat med bl.a. den frie bevægelighed for varer og erhvervsdrivendes etableringsfrihed.
- 53 En sådan udtalelse henhører derfor under en procedure med henblik på en »undersøgelse«.
- 54 På denne baggrund er det klagepunkt, som Den Franske Republik har anført i forbindelse med anbringendets første led, hvorefter den appellerede dom er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som Retten fastslog, at den procedure, som Kommissionen fulgte i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 98/34, og den udførlige udtalelse, der blev afgivet af denne institution, ikke henhører under »undersøgelser« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led i forordning nr. 1049/2001, begrundet.
- 55 Der gives følgelig medhold i det enkelte appelanbringendes første led.

2. Det enkelte appelanbringendes andet led

a) Parternes argumenter

- 56 Den Franske Republik har gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 84-88 begik en retlig fejl, idet den subsidiært fastslog, at udbredelsen af den omhandlede udførlige udtalelse afgivet af Kommissionen – selv i tilfælde af, at denne udtalelse indgår i en »undersøgelse« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 – ikke nødvendigvis skader formålet med proceduren i direktiv 98/34.
- 57 Den franske regering har for det første anført, at Carl Schlyter i sin egenskab af sagsøger i første instans på intet tidspunkt har argumenteret for, at udbredelsen af denne udførlige udtalelse – for det tilfælde, at proceduren i direktiv 98/34 udgør en undersøgelse – ikke vil være til skade for formålet

med denne undersøgelse. Ifølge den nævnte medlemsstat kan et anbringende, der er støttet på et sådant argument, ikke anføres ex officio, hvorfor Retten med urette anførte dette til støtte for sin afgørelse.

- 58 For det andet har Den Franske Republik gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 85 foretog en uretmæssigt indskrænkende fortolkning af formålet med proceduren i direktiv 98/34, idet denne procedure også forfølger et formål, der vedrører kvaliteten i dialogen mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat. Kravet om fortrolighed i proceduren i direktiv 98/34 har – ligesom den fortrolighed, der gælder i den administrative fase af traktatbrudsproceduren – til formål at beskytte kvaliteten i den nævnte dialog med henblik på at opnå en mindelig løsning.
- 59 Det er Kommissionens opfattelse, at den fortrolige karakter af forhandlingerne mellem Kommissionen og den pågældende medlemsstat efter afgivelsen af en udførlig udtalelse er en iboende del af proceduren i henhold til direktiv 98/34 og svarer til den fortrolige karakter af forhandlingerne i andre lignende procedurer, navnlig i forbindelse med en traktatbrudsprocedure. Kommissionen er af den opfattelse, at det i den appellerede doms præmis 87 påberåbte argument er urigtigt, og at de nævnte forhandlinger skal beskyttes mod ethvert ydre pres, idet Kommissionen forsøger at overbevise den pågældende medlemsstat om, at dens udkast til national forskrift vil kunne være i strid med EU-retten, og ofte foreslår alternative løsninger. Såfremt denne institution skulle afvente en formel indledning af en traktatbrudsprocedure, for at en sådan dialog kan omfattes af en fortrolig behandling, ville dette svække muligheden for at anvende præventiv kontrol og have en negativ indvirkning på det indre marked. Desuden har Kommissionen anført, at en sådan situation ville skærpe parternes positioner og fjerne perspektivet om en gunstig løsning under hensyn til EU-retten.
- 60 Carl Schlyter, Republikken Finland og Kongeriget Sverige har anfægtet disse argumenter.

b) Domstolens bemærkninger

- 61 Det følger af Domstolens faste praksis, at for at begrunde et afslag på en begæring om aktindsigt i et dokument er det i princippet ikke tilstrækkeligt, at dette dokument henhører under en af de i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001 nævnte handlinger. Den pågældende institution skal også give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i denne artikel (dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 14 og 40, begrundet anvendelsen af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 under henvisning til, at udbredelsen til offentligheden af den omhandlede udførlige udtalelse i status quo-perioden ville indskrænke Den Franske Republiks villighed til at samarbejde med Kommissionen på grundlag af gensidig tillid. Denne offentliggørelse ville derfor skade beskyttelsen af formålet med undersøgelser i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 63 Idet Retten for det første i den appellerede doms præmis 84-88 lagde til grund – for det tilfælde, at proceduren i direktiv 98/34 udgør en undersøgelse – at udbredelsen af den omhandlede udførlige udtalelse ikke nødvendigvis ville skade formålet med undersøgelser, besvarede den – i modsætning til hvad Den Franske Republik har gjort gældende – et argument, der var blevet fremført med henblik på Rettens bedømmelse.
- 64 Det fremgår nemlig af den appellerede doms præmis 76, således som generaladvokaten har anført i punkt 132 i forslaget til afgørelse, at Den Franske Republik for Retten havde gjort gældende, at det destabiliserende aspekt i at offentliggøre Kommissionens potentielle kritik vedrørende et udkast til teknisk forskrift, som er meddelt, før medlemsstaten har haft mulighed for at svare på den, ikke skal undervurderes.

- 65 Den Franske Republik ønskede med dette argument at understøtte Kommissionens holdning, som fremgår af den appellerede doms præmis 77 og ligeledes af den omtvistede afgørelses punkt 3, hvorefter udbredelsen af den omhandlede udførlige udtalelse i status quo-perioden kunne skade de efterfølgende drøftelser mellem parterne.
- 66 Det følger heraf, at det ikke kan gøres gældende, at det omhandlede argument er blevet anført ex officio af Retten.
- 67 For det andet kan Den Franske Republiks anbringende i nærværende appelsag, hvorefter udbredelsen af den udførlige udtalelse nødvendigvis vil være til skade for kvaliteten af dialogen mellem Kommissionen og den berørte medlemsstat med henblik på at opnå en mindelig løsning, heller ikke tiltrædes.
- 68 Således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 85, er formålet med proceduren i direktiv 98/34, og især formålet med den udførlige udtalelse afgivet af Kommissionen i forbindelse med denne procedure, at undgå, at den nationale lovgiver vedtager en teknisk forskrift, som hindrer den frie bevægelighed for varer eller den frie udveksling af tjenesteydelser eller etableringsfriheden for tjenesteydere inden for det indre marked.
- 69 Med hensyn til dette formål med direktiv 98/34 henviste Retten i den appellerede doms præmis 37 og 85 til Domstolens faste praksis, hvorefter dette direktiv gennem en præventiv kontrol sikrer varernes frie bevægelighed, den frie udveksling af tjenesteydelser og tjenesteyderes etableringsfrihed, der er en del af Den Europæiske Unions grundlag, og at en sådan kontrol er hensigtsmæssig, i det omfang tekniske forskrifter, som er omfattet af direktivet, kan udgøre hindringer for samhandelen og udvekslingen af tjenesteydelser mellem medlemsstater, og idet sådanne hindringer kun kan tillades, såfremt de er nødvendige for at tilgodese tvingende hensyn af almen interesse (jf. i denne retning dom af 10.7.2014, Ivansson m.fl., C-307/13, EU:C:2014:2058, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 87, at den omstændighed, at Kommissionen udbreder sin udførlige udtalelse, ifølge hvilken aspekter i det udkast til teknisk forskrift, som en medlemsstat har meddelt, eventuelt kan skabe hindringer for den frie bevægelighed for varer, for den frie udveksling af tjenesteydelser samt for etableringsfriheden for tjenesteydere inden for det indre marked, ikke nødvendigvis bringer formålet med denne procedure i fare.
- 71 De elementer, som Den Franske Republik og Kommissionen har påberåbt sig, godtgør ikke, at denne betragtning er retligt forkert.
- 72 Tværtimod bemærkes, at systemet i direktiv 98/34 fastsætter et krav om gennemsigtighed, der gør det muligt at bekræfte, at den nævnte betragtning er begrundet.
- 73 Det skal bemærkes, at det med direktiv 98/34 indførte system søger at gøre det muligt, således som det fremgår af syvende betragtning dertil, at virksomhederne bedre kan udnytte fordelene ved det indre marked ved regelmæssig offentliggørelse af titlerne på medlemsstaternes udkast til tekniske forskrifter, hvorved virksomhederne sættes i stand til at tilkendegive deres vurdering af disses virkninger.
- 74 Kommissionen har selv i den omtvistede afgørelses punkt 5 oplyst, at virksomhederne og de civile organer kan spille en aktiv rolle og bidrage med deres holdninger til det system, der er indført ved direktiv 98/34. Kommissionen har ligeledes i samme punkt i den omtvistede afgørelse bemærket, at den, henset til, at en sådan deltagelse kræver et højt niveau af gennemsigtighed, løbende offentliggør medlemsstaternes udkast til tekniske forskrifter på sit websted (benævnt »TRIS«).
- 75 Det er endvidere ifølge ordlyden af tredje og sjette betragtning til dette direktiv hensigtsmæssigt med henblik på, at det indre marked kan fungere tilfredsstillende, at sikre større gennemsigtighed i de nationale initiativer vedrørende udarbejdelsen af tekniske standarder og forskrifter, og alle

medlemsstaterne bør informeres om tekniske forskrifter, som påtænkes af en af dem. Niende betragtning til det nævnte direktiv præciserer, at de forholdsregler, der skal sikre et velfungerende marked eller bidrage til at udbygge det, bl.a. indebærer, at de nationale hensigter gøres mere gennemsigtige, og at begrundelserne og betingelserne for at vurdere, hvilke virkninger udkast til forskrifter kan få for markedet, udvides.

- 76 I overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, første og femte afsnit, i direktiv 98/34 sender medlemsstaterne i princippet straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, og denne gør straks de andre medlemsstater bekendt med dette udkast og alle de dokumenter, den har fået tilsendt. I henhold til denne bestemmelses stk. 2 kan Kommissionen og medlemsstaterne indgive bemærkninger til den medlemsstat, der har givet meddelelse om et udkast til teknisk forskrift.
- 77 Med hensyn hertil fremgår det af dette direktivs artikel 8, stk. 4, at oplysninger, der fremsendes i henhold til denne artikel, ikke betragtes som fortrolige, medmindre den medlemsstat, der har fremsendt meddelelsen, udtrykkeligt anmoder herom med en begrundelse for det.
- 78 Hvad angår udførlige udtalelser afgivet af Kommissionen eller af en medlemsstat i henhold til det nævnte direktivs artikel 9, stk. 2, skal det påpeges, at der ikke deri er nogen bestemmelse om, at disse er fortrolige. På det grundlag må det antages, at kravet om gennemsigthed, der ligger til grund for direktiv 98/34, normalt finder anvendelse i forhold til disse udførlige udtalelser.
- 79 Denne konklusion understøttes af Domstolens praksis, hvorefter dette direktiv har til formål at gøre virksomheder i stand til at gøre sig bekendt med rækkevidden af de forpligtelser, som de vil kunne blive pålagt, og foregribe vedtagelsen af disse tekniske forskrifter ved i givet fald at tilpasse deres produkter eller tjenesteydelser i tide (jf. i denne retning dom af 4.2.2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, præmis 83).
- 80 Desuden bidrager muligheden for, at disse virksomheder kan gøre sig bekendt med ikke alene det udkast til teknisk forskrift, som medlemsstaten har meddelt, men også den holdning, som Kommissionen og de øvrige medlemsstater har givet udtryk for i deres udførlige udtalelser om denne tekniske forskrift, i princippet til gennemførelsen af formålet om at forhindre vedtagelse af en teknisk forskrift, der ikke er forenelig med EU-retten.
- 81 Kravet om gennemsigthed, der ligger til grund for direktiv 98/34, udelukker imidlertid ikke, at Kommissionen afhængigt af den foreliggende sags omstændigheder kan støtte sig på artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001 med henblik på at afslå aktindsigt i en udførlig udtalelse, som denne selv eller en medlemsstat har afgivet i henhold til det nævnte direktivs artikel 9, stk. 2, når denne godtgør, at aktindsigt i den pågældende udførlige udtalelse konkret og faktisk vil være til skade for formålet om at forhindre vedtagelse af en teknisk forskrift, der er uforenelig med EU-retten.
- 82 Det følger heraf, at Retten ikke begik en retlig fejl, da den forkastede Den Franske Republiks og Kommissionens anbringender, hvorefter risikoen for, at medlemsstaterne samarbejder i mindre grad, således som beskrevet i den omtvistede afgørelse, udgør en tilstrækkelig begrundelse for, at der kan gives afslag på aktindsigt i den omhandlede udførlige udtalelse i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 83 Retten annullerede derfor med rette den omtvistede afgørelse, idet den gav afslag på aktindsigt i den omhandlede udførlige udtalelse på grundlag af artikel 4, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1049/2001.
- 84 Følgelig skal det enkelte anbringendes andet led, der er fremsat af Den Franske Republik, forkastes.
- 85 Henset til, at de begrundelser, der er blevet søgt anfægtet med det enkelte anbringendes andet led, i sig selv er tilstrækkelige til at begrunde den appellerede doms konklusion, må dette anbringende og appellen i sin helhed forkastes.

VI. Sagsomkostninger

- 86 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, når en appel ikke tages til følge.
- 87 I henhold til nævnte reglements artikel 138, stk. 3, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. I det foreliggende tilfælde skal denne bestemmelse finde anvendelse, idet Den Franske Republik, Carl Schlyter og Kommissionen delvist ikke har fået medhold i deres anbringender.
- 88 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, som i henhold til dette reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, bærer Den Tjekkiske Republik sine egne omkostninger.
- 89 I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 4, bærer Republikken Finland og Kongeriget Sverige ligeledes deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Fjerde Afdeling):

- 1) **Appellen forkastes.**
- 2) **Den Franske Republik, Carl Schlyter og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**
- 3) **Den Tjekkiske Republik bærer sine egne omkostninger.**
- 4) **Republikken Finland og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter