



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MELCHIORA WATHELETA  
przedstawiona w dniu 6 kwietnia 2017 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-331/15 P**

**Republika Francuska  
przeciwko**

**Carlowi Schlyterowi**

Odwołanie – Dostęp do dokumentów – Szczegółowa opinia Komisji Europejskiej w sprawie projektu zarządzenia dotyczącego rocznej deklaracji substancji nanocząsteczkowych przekazanego Komisji przez władze francuskie zgodnie z przepisami dyrektywy 98/34/WE – Decyzja Komisji odmawiająca dostępu – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie – Wyjątek od prawa dostępu do dokumentów – Ochrona celów dochodzenia

### **Wprowadzenie**

1. Republika Francuska wnosi w odwołaniu o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 16 kwietnia 2015 r., Schlyter/Komisja (T-402/12, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem” EU:T:2015:209), w którym Sąd uwzględnił skargę C. Schlytera o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 27 czerwca 2012 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”).

2. W spornej decyzji Komisja Europejska odmówiła, na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji<sup>2</sup>, przyznania C. Schlyterowi, w okresie obowiązywania zasady standstill lub zawieszenia<sup>3</sup>, dostępu do szczegółowej opinii<sup>4</sup> tej instytucji w sprawie projektu zarządzenia dotyczącego treści i warunków składania rocznej deklaracji substancji nanocząsteczkowych (2011/673/F), który został jej przekazany przez władze francuskie na podstawie dyrektywy 98/34, zmienionej dyrektywą 98/48/WE Parlamentu

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 2001, L 145, s. 43.

3 Przewidzianym w art. 9 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych (Dz.U. 1998, L 204, s. 37).

4 Wydanej na podstawie art. 9 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 98/34.

Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r.<sup>5</sup>. Stanowisko to było oparte na analogii pomiędzy z jednej strony postępowaniem przewidzianym w dyrektywie 98/34, a z drugiej strony postępowaniem w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianym w art. 258 TFUE i postępowaniem w sprawie pomocy państwa przewidzianym w art. 108 TFUE<sup>6</sup>.

3. Rozpatrywane odwołanie dotyczy wyjątku odnoszącego się do ochrony celu kontroli, dochodzenia lub audytu, przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, a dokładniej kwestii, czy szczegółowa opinia wydana przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 jest sporządzana w ramach dochodzenia w rozumieniu tego przepisu, czy też nie.

4. Należy zatem zbadać cechy charakterystyczne postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, aby ustalić, czy stanowi ono dochodzenie w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

5. Ponadto, przy założeniu, że szczegółowa opinia wydana przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 stanowi element dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, pojawi się pytanie, czy w niniejszym przypadku ujawnienie tego dokumentu narusza cel postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34.

## Ramy prawne

### *Dyrektywa 98/34*

6. Artykuł 8 dyrektywy 98/34 stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem art. 10 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych [...]. Przekazują Komisji także podstawę prawną konieczną do przyjęcia uregulowań technicznych, jeżeli nie zostały one wyraźnie ujęte w projekcie.

[...]

Komisja niezwłocznie informuje pozostałe państwa członkowskie o projekcie i wszelkich dokumentach, które zostały jej przekazane [...].

W odniesieniu do specyfikacji technicznych [...] uwagi lub szczegółowe opinie Komisji lub państw członkowskich mogą dotyczyć jedynie aspektów, które mogą utrudnić handel lub, w stosunku do zasad dotyczących usług, swobodę przepływu usług lub swobodę przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych w dziedzinie usług, a nie fiskalnych lub finansowych aspektów tego środka.

2. Komisja i państwa członkowskie mogą zgłaszać uwagi państwu członkowskiemu, które przesłało projekt przepisów technicznych; państwo członkowskie uwzględni te uwagi tak dalece jak to możliwe w kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych.

3. Państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji ostateczny tekst przepisów technicznych.

5 Dz.U. 1998, L 217, s. 18. Należy zauważyć, że dyrektywa 98/34 została uchylona przez art. 10 dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 2015, L 241, s. 1). Zważywszy, że dyrektywa 98/34 została „kilkakrotnie znacząco zmieniona, dla zachowania przejrzystości i zrozumiałości należało ją ujednolicić” (zob. motyw pierwszy dyrektywy 2015/1535). Pragnę zauważyć w tym względzie, że art. 5 i 6 dyrektywy 2015/1535 (niemające zastosowania *ratione temporis* w niniejszej sprawie) odpowiadają zasadniczo art. 8 i 9 dyrektywy 98/34.

6 Zobacz pkt 41 zaskarżonego wyroku. W spornej decyzji Komisja podkreśliła, że zarówno postępowanie w sprawie pomocy państwa, jak i postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 mają charakter dwustronny oraz że szczegółowe ustalenia i uwagi Komisji są kierowane wyłącznie do zainteresowanego państwa członkowskiego.

4. Informacja dostarczona na mocy niniejszego artykułu nie jest traktowana jako poufna, z wyjątkiem [sytuacji] gdy wyraźnie tego żąda zgłaszające państwo członkowskie. Każde takie żądanie musi być uzasadnione [...].

[...]”.

7. Artykuł 9 tej dyrektywy przewiduje, że:

„1. Państwa członkowskie odraczają przyjęcie projektu przepisów technicznych o trzy miesiące, począwszy od daty otrzymania przez Komisję komunikatu określonego w art. 8 ust. 1.

2. Państwa członkowskie odkładają w czasie:

– [...],

– z zastrzeżeniem ust. 3, 4 i 5 o sześć miesięcy przyjęcie wszelkich innych projektów przepisów technicznych (z wyjątkiem projektów zasad dotyczących usług),

od dnia otrzymania przez Komisję powiadomienia określonego w art. 8 ust. 1, jeżeli Komisja lub inne państwo członkowskie wyda szczegółową opinię, w ciągu trzech miesięcy od tej daty, stwierdzającą, że przewidziany środek może stworzyć bariery w swobodnym przepływie towarów w obrębie rynku wewnętrznego,

[...]

Dane państwo członkowskie przekazuje Komisji sprawozdanie dotyczące działania, jakie proponuje podjąć w wyniku otrzymania tego rodzaju opinii szczegółowych. Komisja wydaje komentarz w sprawie tej reakcji.

[...]

3. Z wyłączeniem projektów zasad dotyczących usług państwa członkowskie odraczają przyjęcie projektu przepisów technicznych o 12 miesięcy, począwszy od daty otrzymania przez Komisję komunikatu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 niniejszej dyrektywy, jeżeli w ciągu trzech miesięcy od tej daty Komisja ogłosi zamiar zgłoszenia wniosku lub przyjęcia dyrektywy, rozporządzenia lub decyzji w tej sprawie zgodnie z art. [288 TFUE]”.

### ***Rozporządzenie nr 1049/2001***

8. Rozporządzenie nr 1049/2001 określa zasady, warunki oraz ograniczenia prawa dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej przewidzianego w art. 15 TFUE.

9. Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Beneficjenci i zakres”, ma następujące brzmienie:

„1. Każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, z zastrzeżeniem zasad, warunków i ograniczeń określonych w niniejszym rozporządzeniu.

2. Z zastrzeżeniem tych samych zasad, warunków i ograniczeń instytucje mogą udzielać dostępu do dokumentów wszelkim osobom fizycznym lub prawnym niezamieszkałym lub niemającym siedziby w państwie członkowskim.

3. Niniejsze rozporządzenie stosuje się do wszystkich dokumentów przechowywanych przez instytucję, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i pozostających w jej posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej.

[...]”.

10. Artykuł 4 tego rozporządzenia przewiduje wyjątki od prawa dostępu do dokumentów instytucji europejskich, przy czym wyjątki, które nas interesują, znajdują się w ust. 2, stanowiącym, co następuje:

„Instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, w przypadku gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

- interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,
- postępowania sądowego lub opinii prawnej,
- celu kontroli, dochodzenia lub audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny”.

11. Artykuł 4 ust. 6 tego rozporządzenia stanowi, co następuje:

„Jeśli jakiegokolwiek wyjątki dotyczą jedynie części dokumentu, którego dotyczy wnioski o ujawnienie, pozostałe części dokumentu zostają ujawnione”.

12. Artykuł 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, że:

„Wyjątki ustanowione w ust. 1–3 mają zastosowanie wyłącznie przez okres, w którym ochrona ta jest uzasadniona ze względu na treść dokumentu [...]”.

### **Okoliczności faktyczne**

13. W dniu 29 grudnia 2011 r. władze francuskie zgłosiły Komisji, na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34, projekt zarządzenia dotyczącego treści i warunków składania rocznej deklaracji substancji nanocząsteczkowych, przyjęty na podstawie art. R. 523-12 i R. 523-13 kodeksu środowiska naturalnego (zwany dalej „projektem zarządzenia”).

14. Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 98/34 okres obowiązywania zasady standstill lub zawieszenia trwający od chwili otrzymania przez Komisję zgłoszenia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 tej dyrektywy, rozpoczął się w dniu 30 grudnia 2011 r. W marcu 2012 r., w trakcie owego okresu obowiązywania zasady standstill lub zawieszenia, Republika Federalna Niemiec zwróciła się do władz francuskich o przekazanie dodatkowych informacji dotyczących projektu zarządzenia, a wkrótce potem informacje te otrzymała.

15. W dniu 30 marca 2012 r. Komisja przedstawiła szczegółową opinię (zwaną dalej „szczegółową opinią”), której skutkiem było – w myśl art. 9 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 98/34 – przedłużenie o dodatkowe trzy miesiące początkowego okresu obowiązywania zasady standstill lub zawieszenia przewidzianego w art. 9 ust. 1 dyrektywy 98/34. W dniu 2 kwietnia 2012 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej również przedstawiło swe uwagi dotyczące projektu zarządzenia, zgodnie z art. 8 ust. 2 owej dyrektywy. Władze francuskie ustosunkowały się do uwag Zjednoczonego Królestwa w dniu 6 czerwca 2012 r.

16. Pismem z dnia 16 kwietnia 2012 r., a więc datowanym w okresie obowiązywania zasady standstill lub zawieszenia, C. Schlyter wniósł o udzielenie mu dostępu do szczegółowej opinii Komisji.

17. Pismem z dnia 7 maja 2012 r. Komisja oddaliła wniosek o udzielenie dostępu z dnia 16 kwietnia 2012 r., powołując się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 i uznając, że udzielenie dostępu do części dokumentu nie wchodzi w grę, gdyż cały ten dokument jest objęty wskazanym wyjątkiem. Ponadto Komisja uznała, że nie istnieje nadrzędny interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie dokumentu w zaistniałych w tym wypadku okolicznościach.

18. W dniu 29 maja 2012 r. C. Schlyter skierował do Komisji na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 ponowny wniosek, zwracając się do tej instytucji o zmianę jej stanowiska.

19. W dniu 27 czerwca 2012 r. Komisja sporną decyzją oddaliła ponowny wniosek złożony przez C. Schlytera, uzasadniając to w niżej przedstawiony sposób.

20. W pkt 3 zaskarżonej decyzji, zatytułowanym „Ochrona celów dochodzenia”, Komisja uznała, że ujawnienie spornej szczegółowej opinii naruszyłoby ochronę celów dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

21. W pkt 4 spornej decyzji, zatytułowanym „Dostęp częściowy”, Komisja uznała, że dotyczy to całości dokumentu objętego wnioskiem o dostęp, co w myśl art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 wyklucza ujawnienie jakiegokolwiek części tego dokumentu.

22. W pkt 5 zaskarżonej decyzji, zatytułowanym „Nadrzędny interes publiczny w ujawnieniu”, Komisja uznała, że nie istnieje też nadrzędny interes publiczny, w rozumieniu art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001, który uzasadniałby ujawnienie tego dokumentu pomimo powołania się na wyjątek.

23. Okres obowiązywania zasady standstill dotyczący projektu zarządzenia zakończył się w dniu 2 lipca 2012 r. Republika Francuska ustosunkowała się do szczegółowej opinii Komisji w dniu 16 lipca 2012 r. W dniu 26 lipca 2012 r. Komisja zwróciła się do władz francuskich o przedłożenie jej zmienionego projektu zarządzenia, co władze te uczyniły w tym samym dniu.

24. W dniu 6 sierpnia 2012 r. Republika Francuska na podstawie art. R. 523-12 i R. 523-13 kodeksu środowiska naturalnego (JORF z dnia 10 sierpnia 2012 r., s. 13166) wydała zarządzenie w sprawie treści i warunków składania rocznej deklaracji substancji nanocząsteczkowych. Zarządzenie to zostało zgłoszone Komisji w dniu 22 sierpnia 2012 r.

25. W dniu 25 października 2012 r., po ukończeniu badania treści zarządzenia i wobec uznania, że nie ma podstaw do wszczęcia przeciwko Republice Francuskiej postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Komisja przekazała C. Schlyterowi kopię szczegółowej opinii, której udostępnienia się domagał.

### **Zaskarżony wyrok**

26. W skardze do Sądu C. Schlyter<sup>7</sup> podniósł trzy zarzuty.

27. W ramach zarzutu pierwszego C. Schlyter twierdził, że dopuszczono się naruszeń prawa i oczywistych błędów w ocenie w związku z zastosowaniem art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 oraz art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Był on popierany przez Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji. Komisja była popierana przez Republikę Francuską.

<sup>8</sup> Dz.U. 2006, L 264, s. 13. Zobacz pkt 34 zaskarżonego wyroku.



28. Zarzut pierwszy dotyczył w pierwszym rzędzie „kwestii, czy sporna szczegółowa opinia, o której tu mowa, przedstawiona w postępowaniu przewidzianym w dyrektywie 98/34, jest objęta zakresem regulacji art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, w myśl którego instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w wypadku, gdy jego ujawnienie naruszyłoby ochronę celów kontroli, śledztwa [dochodzenia] czy audytu. W drugim rzędzie strony zaprezentowały odmienne stanowiska w odniesieniu do kwestii, czy biorąc pod uwagę charakter szczegółowej opinii Komisja mogła oprzeć się w trakcie okresu obowiązywania zasady standstill, na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, interpretowanego w świetle art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006, na ogólnym domniemaniu, że ujawnienie wspomnianej opinii naruszyłoby ochronę takich celów”<sup>9</sup>.

29. Zarzut drugi dotyczył naruszenia prawa i oczywistego błędu w ocenie, a także braku uzasadnienia w związku z zastosowaniem kryterium nadrzędnego interesu publicznego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006<sup>10</sup>.

30. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia prawa, oczywistego błędu w ocenie oraz braku uzasadnienia w odniesieniu do zastosowania art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001<sup>11</sup>.

31. W odniesieniu do zarzutu pierwszego Sąd uznał, że pojęcie „dochodzenia” obejmuje zarówno całość badań przeprowadzanych przez właściwy organ w celu wykazania, że popełniono naruszenie, jak i procedurę, za pomocą której organ administracji gromadzi informacje i weryfikuje określone fakty przed podjęciem decyzji<sup>12</sup>. Zdaniem Sądu w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 Komisja może wydać szczegółową opinię, w której wyraża pogląd, że projekt normy technicznej zawiera elementy, które mogą być źródłem przeszkód w swobodnym przepływie towarów, w swobodnym przepływie usług czy też przeszkód dla swobody przedsiębiorczości usługodawców w ramach rynku wewnętrznego<sup>13</sup>. Zdaniem Sądu szczegółowa opinia wydana przez Komisję w tym postępowaniu nie jest jednak sporządzana w ramach procedury, za pomocą której organ administracji gromadzi informacje i weryfikuje określone fakty przed podjęciem decyzji<sup>14</sup>.

32. W pierwszym rzędzie Sąd uznał, że w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 zadaniem Komisji nie jest gromadzenie informacji przed wydaniem szczegółowej opinii. Zdaniem Sądu państwa członkowskie powinny powiadamiać Komisję o swoich projektach w dziedzinie przepisów technicznych<sup>15</sup>.

33. W drugim rzędzie, zdaniem Sądu, chociaż na podstawie informacji przekazanych przez zgłaszające państwo członkowskie Komisja weryfikuje określone fakty, to jednak nie wydaje ona decyzji, ale – w stosownym wypadku – opinię o charakterze niewiążącym i tymczasowym. Wydanie szczegółowej opinii jest bowiem tylko rezultatem przeprowadzonej przez Komisję analizy projektu normy technicznej, w następstwie której instytucja ta uznaje, że projekt normy technicznej zawiera elementy mogące stworzyć bariery w swobodnym przepływie towarów i usług lub dla swobody przedsiębiorczości usługodawców w obrębie rynku wewnętrznego. Ponadto taka szczegółowa opinia nie musi wcale być wyrazem ostatecznego stanowiska Komisji, gdyż po jej wydaniu zainteresowane państwo członkowskie przedkłada Komisji sprawozdanie na temat działań, które proponuje podjąć w związku z ową opinią, zaś Komisja wypowiada się na temat tej reakcji<sup>16</sup>.

9 Zobacz pkt 35 zaskarżonego wyroku.

10 Zobacz pkt 34 zaskarżonego wyroku.

11 Zobacz pkt 34 zaskarżonego wyroku.

12 Zobacz pkt 53 zaskarżonego wyroku.

13 Zobacz pkt 54 zaskarżonego wyroku.

14 Zobacz pkt 55 zaskarżonego wyroku.

15 Zobacz pkt 56 i 57 zaskarżonego wyroku.

16 Zobacz pkt 58 zaskarżonego wyroku.

34. Sąd dodał, że szczegółowa opinia wydana przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 nie stanowi też rezultatu badań przeprowadzanych przez właściwy organ w celu wykazania, że popełniono naruszenie<sup>17</sup>. Zdaniem Sądu projekt normy technicznej, ze względu na swój charakter, jest bowiem tekstem przygotowawczym, który może podlegać przekształceniom i modyfikacjom. Dopóki owa norma techniczna nie zostanie przyjęta, dopóty nie może ona naruszać reguł przepisów regulujących swobodny przepływ towarów, usług czy swobodę przedsiębiorczości usługodawców w obrębie rynku wewnętrznego<sup>18</sup>. W konsekwencji Sąd stwierdził, że państwo członkowskie będące adresatem tej opinii nie może być obarczane winą za naruszenie prawa Unii, gdyż w chwili wydania szczegółowej opinii na podstawie dyrektywy 98/34 krajowa norma techniczna funkcjonowała tylko w postaci projektu<sup>19</sup>.

35. Sąd uznał, iż okoliczność, że dyrektywa 98/34 przewiduje, iż zarówno Komisja, jak i inne państwa członkowskie mogą wydawać szczegółowe opinie na temat projektu normy technicznej zgłaszającego państwa członkowskiego, potwierdza tezę, że Komisja nie uczestniczyła w badaniach, które miałyby na celu wykazanie, że popełnione zostało naruszenie, ponieważ państwa członkowskie mogą jedynie zasygnalizować naruszenie uregulowań Unii przez inne państwo członkowskie, ale nie mogą wydać uzasadnionej opinii, za pomocą której Komisja sformalizowałaby istnienie domniemywanego przez tę instytucję naruszenia. Zdaniem Sądu szczegółowa opinia, bez względu na to, czy została ona wydana przez Komisję, czy przez państwo członkowskie, jest jedynie formą zasygnalizowania potencjalnego konfliktu między projektem normy technicznej a prawem Unii w dziedzinie swobodnego przepływu towarów, swobodnego przepływu usług czy swobody przedsiębiorczości usługodawców w obrębie rynku wewnętrznego<sup>20</sup>.

36. Sąd uznał, że szczegółowa opinia wydana przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 nie jest sporządzana w ramach dochodzenia, a zatem nie stanowi decyzji stwierdzającej naruszenie, gdyż wyraża ona wstępne, tymczasowe i konsultacyjne stanowisko Komisji sformułowane na podstawie analizy zgłoszonego projektu normy technicznej, a więc pozostawia zgłaszającemu państwu członkowskiemu nieograniczoną możliwość zmiany tego projektu przed jego przyjęciem<sup>21</sup>.

37. Sąd stwierdził, że postępowanie w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest klasycznym przykładem kontroli ex post, która polega na weryfikacji przepisów krajowych po ich przyjęciu przez państwa członkowskie i która ma na celu przywrócenie poszanowania porządku prawnego. Zdaniem Sądu wprawdzie poprzedzająca wniesienie skargi faza postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego obejmuje także etap dialogu między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim, jednakże dialog ten ma na celu polubowne rozstrzygnięcie sporu między Komisją a danym państwem członkowskim, a gdy sporu tego nie uda się w ten sposób rozstrzygnąć, do Trybunału wnoszona jest skarga ze względu na stwierdzone niezgodności z prawem Unii przepisu krajowego, który wszedł już w życie i wywiera skutki prawne na rynku wewnętrznym<sup>22</sup>.

38. W tym względzie szczegółowa opinia wydana przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 nie stanowi wezwania do usunięcia uchybienia, gdyż na tym etapie postępowania nie istnieje formalnie żaden spór między Komisją a danym państwem członkowskim<sup>23</sup>.

17 Zobacz pkt 59 zaskarżonego wyroku.

18 Zobacz pkt 60 zaskarżonego wyroku.

19 Zobacz pkt 61 zaskarżonego wyroku.

20 Zobacz pkt 62 zaskarżonego wyroku.

21 Zobacz pkt 63 zaskarżonego wyroku.

22 Zobacz pkt 79 zaskarżonego wyroku.

23 Zobacz pkt 80 zaskarżonego wyroku.

39. Sąd stwierdził pośilkowo, że nawet jeśli szczegółowa opinia wydana przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 jest elementem dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, to wyjątek przewidziany w tym przepisie nie obejmuje czynności dochodzeniowych jako takich, ale cel takich czynności<sup>24</sup>. W tym względzie ujawnienie w trakcie okresu obowiązywania zasady standstill szczegółowej opinii wydanej przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 nie musi stwarzać zagrożenia dla realizacji celu tego postępowania. Zdaniem Sądu okoliczność, że Komisja ujawnia swą szczegółową opinię, w myśl której pewne elementy projektu normy technicznej mogą stwarzać bariery dla swobodnego przepływu towarów, swobodnego przepływu usług czy swobody przedsiębiorczości usługodawców w obrębie rynku wewnętrznego, nie stwarza zagrożenia dla realizacji celu, którym jest zapewnienie zgodności krajowej normy technicznej z prawem Unii. Przeciwnie, ujawnienie takie będzie postrzegane przez dane państwo członkowskie jako dodatkowy bodziec do zapewnienia zgodności jego normy technicznej z przepisami prawa Unii regulującymi te podstawowe swobody<sup>25</sup>.

40. W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim odmawiała ona udzielenia dostępu do szczegółowej opinii, o której mowa w niniejszej sprawie, na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001<sup>26</sup> oraz uznał, że nie zachodziła potrzeba wypowiedzania się w przedmiocie kwestii, czy ze względu na charakter szczegółowej opinii, o której mowa w niniejszej sprawie, Komisja mogła oprzeć się, w trakcie okresu obowiązywania zasady standstill, na ogólnym domniemaniu, w myśl którego ujawnienie owej opinii stworzy zagrożenie dla realizacji celów dochodzenia<sup>27</sup>. Ponadto Sąd stwierdził, że nie zachodziła potrzeba wypowiedzania się w przedmiocie zarzutów drugiego i trzeciego, które podniósł C. Schlyter<sup>28</sup>.

### **Postępowanie przed Trybunałem**

41. Pismem prezesa Trybunału z dnia 29 października 2015 r. Republika Czeska została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Francuskiej.

42. Uwagi na piśmie przedłożyli C. Schlyter, Republika Francuska, Republika Czeska, Republika Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisja. Wszyscy wymienieni, z wyjątkiem Republiki Czeskiej, przedstawili swoje stanowiska ustne na rozprawie w dniu 8 lutego 2017 r.

### **W przedmiocie odwołania**

43. Republika Francuska na poparcie swego odwołania podnosi jeden zarzut. W tym jedynym zarzucie twierdzi ona, że Sąd dopuścił się szeregu naruszeń prawa przy wykładni art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

44. Zarzut ten składa się z dwóch części.

45. Po pierwsze, Republika Francuska uważa, że Sąd naruszył prawo, uznając, iż postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 nie stanowi dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

<sup>24</sup> Zobacz pkt 84 zaskarżonego wyroku.

<sup>25</sup> Zobacz pkt 87 zaskarżonego wyroku.

<sup>26</sup> Zobacz pkt 89 zaskarżonego wyroku.

<sup>27</sup> Zobacz pkt 90 zaskarżonego wyroku.

<sup>28</sup> Zobacz pkt 90 zaskarżonego wyroku.



46. Po drugie, Republika Francuska uważa, że Sąd naruszył prawo, uznając posiłkowo, iż nawet jeśli szczegółowa opinia wydana przez Komisję jest elementem dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, to ujawnienie tego dokumentu nie musi stwarzać zagrożenia dla realizacji celu postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34.

## **Analiza**

### ***W przedmiocie pierwszej części jedyne zarzutu i istnienia „dochodzenia”***

#### *Uwagi zgłoszone przez strony*

##### *– Republika Francuska*

47. Republika Francuska podnosi w pierwszej kolejności, że przedstawiona w zaskarżonym wyroku definicja pojęcia „dochodzenia” nie jest oparta na żadnej z definicji zawartych w rozporządzeniu nr 1049/2001, w dyrektywie 98/34 czy w orzecznictwie. Podnosi ona, że Trybunał nie wypracował dotąd ogólnej definicji dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Zdaniem Republiki Francuskiej wyrok z dnia 16 lipca 2015 r. ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486) świadczy o tym, że wołą Trybunału nie jest określenie warunków formalnych dla kwalifikacji „celów” dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Wyrok ten sprzeciwia się zatem nadmiernie zawężającej definicji pojęcia „dochodzenia” ustanowionej przez Sąd w pkt 53 zaskarżonego wyroku.

48. Republika Francuska uważa, w drugiej kolejności, że definicja pojęcia „dochodzenia” w zaskarżonym wyroku nie jest spójna z rozwiązaniem przyjętym przez Sąd w wyroku z dnia 25 września 2014 r., Spirlea/Komisja (T-306/12, EU:T:2014:816). Zdaniem Republiki Francuskiej we wskazanym wyroku Sąd uznał, że strony były zgodne co do tego, iż postępowanie EU Pilot stanowiło dochodzenie w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Mimo to Sąd zbadał to postępowanie w celu ustalenia, czy może być ono w ten sposób zakwalifikowane.

49. Republika Francuska zauważa, że w wyroku z dnia 25 września 2014 r., Spirlea/Komisja (T-306/12, EU:T:2014:816) Sąd uznał, iż postępowanie może „zostać uznane za dochodzenie”, jeżeli Komisja kieruje do danego państwa członkowskiego żądania przedstawienia informacji i wyjaśnień, następnie dokonuje oceny otrzymanych odpowiedzi, by w końcu przedstawić swe wnioski, choćby tymczasowe. W konsekwencji w wyroku z dnia 25 września 2014 r. Spirlea/Komisja (T-306/12, EU:T:2014:816) Sąd, wbrew temu, co orzekł w zaskarżonym wyroku, dla zakwalifikowania przedmiotowego postępowania jako dochodzenia nie wymagał, aby miało ono na celu stwierdzenie naruszenia lub wydanie ostatecznej decyzji.

50. Republika Francuska uważa, że cele i przebieg postępowania zwanego EU Pilot są w znacznej mierze analogiczne do celów i przebiegu postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34. Uściśla ona, że postępowanie EU Pilot, które zostało wprowadzone na podstawie dobrowolnego porozumienia między Komisją a państwami członkowskimi, ma na celu zbadanie, czy prawo Unii jest przestrzegane i prawidłowo stosowane w państwach członkowskich przed ewentualnym wszczęciem przez Komisję postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

51. Zdaniem Republiki Francuskiej postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34, podobnie jak w przypadku postępowania EU Pilot, stanowi postępowanie oparte na dialogu między Komisją i państwem członkowskim. Podnosi ona, że w trakcie tego ostatniego postępowania Komisja kieruje do państwa członkowskiego żądanie przedstawienia informacji i wyjaśnień, następnie dokonuje ich oceny, aby w razie potrzeby przedstawić swe stanowisko na temat zgodności projektu normy

technicznej z prawem Unii w szczególowej opinii przewidzianej w art. 9 ust. 2 dyrektywy 98/34. Republika Francuska zauważa również, że z wytycznych dotyczących postępowania EU Pilot ustanowionych przez Komisję dla państw członkowskich w listopadzie 2014 r. wynika, iż postępowanie to nie może zostać wdrożone w odniesieniu do tekstu przyjętego po zakończeniu postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34.

52. Republika Francuska uważa, w trzeciej kolejności, że gdyby Trybunał także posłużył się przedstawioną w zaskarżonym wyroku definicją pojęcia „dochodzenia”, postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 w każdym wypadku odpowiadałoby tej definicji, zważywszy na jego cel i przebieg.

53. Republika Francuska uważa, że Sąd, ograniczając rolę Komisji w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 do zwykłego biernego otrzymania powiadomienia od państwa członkowskiego, naruszył jego cel, przebieg i równowagę.

54. Zdaniem Republiki Francuskiej dialog przewidziany w ramach postępowania, o którym mowa w dyrektywie 98/34, pozwala na uściślenie, zmianę lub korektę stanowisk oraz na polubowne rozwiązanie sporu pomiędzy Komisją a państwem członkowskim w odniesieniu do właściwego stosowania prawa Unii. Uważa ona, że celem tego postępowania jest zapewnienie zgodności krajowych projektów norm technicznych z przepisami regulującymi rynek wewnętrzny, nawet jeżeli nie może ono prowadzić do stwierdzenia naruszenia prawa Unii, ponieważ krajowa norma techniczna nie obowiązywała jeszcze w momencie kontroli. Zdaniem Republiki Francuskiej Komisja jest odpowiedzialna w trakcie tego postępowania za kontrolę prewencyjną w celu ochrony swobody przepływu towarów i musi ona w ramach tej kontroli zbierać informacje i zadawać szczegółowe pytania dotyczące projektu krajowej normy technicznej, tak aby mogła zgromadzić dowody dla potrzeb ewentualnego stwierdzenia naruszenia.

55. Ponadto Republika Francuska nie zgadza się z zawartym w pkt 58 zaskarżonego wyroku twierdzeniem, że Komisja wydaje jedynie opinię o charakterze niewiążącym i tymczasowym. Przeciwnie, uważa ona, że wydanie szczególowej opinii stanowi decyzję podjętą przez Komisję w wyniku przeprowadzonego przez nią badania projektu krajowej normy technicznej oraz przeszkód w handlu między państwami członkowskimi, jakie mogłyby powodować ta norma. Republika Francuska dodaje, że opinia taka, w zakresie, w jakim przedłuża początkowy okres obowiązywania zasady standstill, jest wiążąca dla państw członkowskich.

56. Republika Francuska dodaje, że po zakończeniu postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 Komisja musi podjąć decyzję w sprawie stosowności wszczęcia postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

– *Carl Schlyter*

57. Carl Schlyter uważa, że trzy argumenty podniesione przez Republikę Francuską powinny zostać uznane za niedopuszczalne lub oddalone jako bezzasadne.

58. Uważa on, po pierwsze, że do Sądu należy wyjaśnienie i dokonanie interpretacji spornych terminów prawnych, po drugie, że Sąd nie odstąpił od swojego wcześniejszego stanowiska, zważywszy, iż postępowanie EU Pilot nie jest porównywalne z postępowaniem przewidzianym w dyrektywie 98/34, co pozwala na odmienne ich traktowanie, oraz po trzecie, że postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 nie stanowi dochodzenia ze względu na brak upoważnienia Komisji do aktywnego zbierania informacji.

59. W pierwszej kolejności C. Schlyter uważa, że Sąd zasadnie wyjaśnił w zaskarżonym wyroku pojęcia „dochodzenia”, ponieważ różnica poglądów dotycząca tego pojęcia znajdowała się w centrum sporu. Podnosi on, że Sąd „z badał pojęcie »dochodzenia«, takie jak zastosowane we wcześniejszych wyrokach dotyczących postępowań w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz w sprawie pomocy państwa, w celu określenia cech charakterystycznych pojęcia »dochodzenia« na podstawie tego orzecznictwa, co umożliwiło mu równocześnie na odróżnienie tych wcześniejszych wyroków od [tej] sprawy (innymi słowy, wyroki dotyczące postępowań w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz w sprawie pomocy państwa dotyczyły dochodzeń, podczas gdy [ta] sprawa, która dotyczy[ła] postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 nie stanowi[ła] dochodzenia)”<sup>29</sup>.

60. W drugiej kolejności C. Schlyter uważa, że argument Republiki Francuskiej, zgodnie z którym zastosowanie pojęcia „dochodzenia” w zaskarżonym wyroku nie jest spójne z rozwiązaniem przyjętym przez Sąd w wyroku z dnia 25 września 2014 r., *Spirlea/Komisja* (T-306/12, EU:T:2014:816), w którym uznał on, że postępowanie EU Pilot stanowi dochodzenie w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, jest niedopuszczalny. Zdaniem C. Schlytera argument ten opiera się na nowym zarzucie, który mógł zostać podniesiony przed Sądem, pomimo że omawiany wyrok został wydany po ogłoszeniu zaskarżonego wyroku, ponieważ strony w tej sprawie nie zakwestionowały istnienia dochodzenia, a postępowanie EU Pilot zostało już zastosowane, gdyż istnieje od 2008 r. W konsekwencji porównanie to i argument podniesiony przez Republikę Francuską mogły zostać przedstawione przed Sądem.

61. Ponadto C. Schlyter uważa, że powyższy argument Republiki Francuskiej jest bezskuteczny, ponieważ nawet gdyby istniała taka niespójność pomiędzy wyrokiem z dnia 25 września 2014 r., *Spirlea/Komisja* (T-306/12, EU:T:2014:816) a zaskarżonym wyrokiem, co nie ma miejsca, C. Schlyter utrzymuje, że w każdym wypadku argument ten jest nadal bezzasadny, ponieważ wbrew temu, co twierdzi Republika Francuska, postępowanie EU Pilot [które zostało uznane przez Sąd za „dochodzenie” w wyroku z dnia 25 września 2014 r., *Spirlea/Komisja* (T-306/12, EU:T:2014:816)] nie jest porównywalne z postępowaniem przewidzianym w dyrektywie 98/34, które ze względu na odmienne cechy charakterystyczne nie może zostać uznane za „dochodzenie”. Pomiędzy poszczególnymi wyrokami Sądu nie występuje zatem żadna niespójność.

62. Carl Schlyter podkreśla, że w odróżnieniu do postępowania EU Pilot Komisja nie gromadzi aktywnie informacji w postępowaniu przewidzianym w dyrektywie 98/34, lecz otrzymuje od państwa członkowskiego powiadomienie, które zawiera już zazwyczaj wszystkie informacje i dokumenty, jakie są potrzebne Komisji dla oceny zgodności zgłoszonej normy technicznej z prawem Unii. Dodaje on, że Komisja może zwrócić się później do zainteresowanego państwa członkowskiego z pytaniami, lecz nie jest ona uprawniona do zbierania informacji od obywateli i przedsiębiorstw. Wszelki dialog z państwem członkowskim przed wydaniem szczegółowej opinii jest zazwyczaj bardzo ograniczony.

63. Carl Schlyter uważa, że w odróżnieniu do postępowania EU Pilot, które opiera się na zasadzie, że domniemane naruszenie istnieje, prawdopodobieństwo późniejszego w stosunku do postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 wszczęcia postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest znikome. Po pierwsze, zdaniem C. Schlytera postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 ma charakter neutralny i automatyczny i jest uruchamiane w wyniku opracowania projektu krajowego środka objętego zakresem dyrektywy, a nie w oparciu o założenie, że istnieje podejrzenie istnienia naruszenia. Po drugie, C. Schlyter uważa, że wydanie szczegółowej opinii nie może prowadzić do wszczęcia postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ naruszenie nie występuje i nie jest pewne, czy ryzyko naruszenia się zrealizuje.

<sup>29</sup> Zobacz pkt 8 odpowiedzi C. Schlytera na odwołanie.

64. W trzeciej kolejności C. Schlyter zauważa, że Republika Francuska błędnie uznaje, że w zaskarżonym wyroku Sąd ograniczył rolę Komisji do zwykłego biernego otrzymywania informacji<sup>30</sup>. Takie ograniczenie i bierna rola Komisji wynikają z samej dyrektywy, co wskazuje na znaczenie informacji dostarczonych przez państwo członkowskie. Zdaniem C. Schlytera twierdzenie Republiki Francuskiej, zgodnie z którymi, dla potrzeb oceny, czy projekt normy technicznej jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, Komisja „musi często zbierać informacje”<sup>31</sup>, jest bezpodstawne. Uważa on, że stanowi ono podważenie okoliczności faktycznych sprawy i nie może zostać poddane ocenie w ramach odwołania. Argument ten jest więc niedopuszczalny. Ponadto zdaniem C. Schlytera powyższy argument Republiki Francuskiej jest błędny, ponieważ żadne późniejsze wezwanie Komisji do istotnego doprecyzowania informacji nie jest wymagane w dyrektywie i nie oddałoby prawdziwego obrazu charakteru postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34. Podnosi on, że w odróżnieniu od postępowania EU Pilot Komisja nie jest uprawniona do kontaktowania się ze stronami trzecimi w celu zebrania dodatkowych informacji. Carl Schlyter dodaje, że szczegółowa opinia nie stanowi wiążącej decyzji.

65. Carl Schlyter zauważa, że w wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486) nic nie wskazuje na to, by pojęcie „dochodzenia” nie mogło być definiowane w sposób „ograniczający”. Ponadto zdaniem C. Schlytera z wyroku tego nie wynika, by każde działanie w ramach pełnionej przez Komisję roli strażnika traktatów stanowiło dochodzenie.

– Komisja

66. Komisja uważa, że definicja „dochodzenia” zawarta w pkt 53 zaskarżonego wyroku jest nadmiernie zawężająca i stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Podnosi ona, że definicja ta wprowadza szereg wymogów formalnych, które nie mogą być wydedukowane z samego tylko terminu „dochodzenie”, oraz że nic nie wskazuje na to, by pojęcie to ograniczało się do postępowań mających na celu stwierdzenie „naruszenia” lub wydania „decyzji”. Komisja podkreśla, że wbrew temu, co stwierdził Sąd w odniesieniu do postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34, powyższe postępowanie, które jest oparte na dialogu z państwami członkowskimi, stanowi zbiór poszczególnych formalnych etapów, a nie zwykle niewiążące postępowanie. Zdaniem Komisji, zgodnie z art. 9 ust. 2 dyrektywy 98/34, jeżeli została wydana szczegółowa opinia, zainteresowane państwo członkowskie jest zobowiązane odłożyć w czasie o sześć miesięcy przyjęcie projektu normy technicznej i przekazać Komisji sprawozdanie dotyczące działania, jakie proponuje podjąć w wyniku otrzymania wspomnianej szczegółowej opinii. W tym kontekście zatem szczegółowa opinia zawiera wiążące zobowiązanie. Komisja uważa, że szczegółowa opinia nie powinna być traktowana jako opinia tymczasowa tej instytucji. Zgodnie z dyrektywą 98/34 stanowi ona oficjalny środek, który Komisja może podjąć w odniesieniu do projektu normy technicznej. Szczegółowa opinia stanowi zatem stanowisko prawne przyjęte przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34.

67. Okoliczność, że Komisja nie gromadzi informacji w sposób aktywny, lecz otrzymuje je od państw członkowskich, jest wyraźnie pozbawiona znaczenia. Komisja uważa, że Sąd przywiązuje nadmierną wagę do faktu, iż postępowanie przewidziane w dyrektywie stanowi kontrolę ex ante planowanych norm technicznych, a nie kontrolę ex post tych norm. Zdaniem Komisji prewencyjny charakter postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 nie oznacza, że nie stanowi ono dochodzenia.

<sup>30</sup> Zobacz pkt 53 niniejszej opinii.

<sup>31</sup> Zobacz pkt 54 niniejszej opinii.



68. Komisja dodaje, że dialog i zbieranie przez nią informacji na podstawie art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 „ma wprawdzie nieformalny charakter, ale miało faktycznie miejsce i jest w rzeczywistości identyczne z dialogiem między państwem członkowskim a Komisją w trakcie postępowania »EU Pilot« lub fazy poprzedzającej postępowanie w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które zostało uznane za dochodzenie”<sup>32</sup>.

– *Republika Czeska*

69. Republika Czeska popiera argumenty podniesione przez Republikę Francuską w odwołaniu oraz argumenty podniesione przez Komisję w jej odpowiedzi na odwołanie. Uważa ona, że wyłączenie stosowania art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 do postępowania (zawiesłego lub będącego jeszcze „w toku”) na mocy dyrektywy 98/34 pozbawia skuteczności orzecznictwo Trybunału dotyczące postępowań na podstawie art. 258 TFUE<sup>33</sup>.

– *Republika Finlandii*

70. Republika Finlandii uważa, że Sąd nie naruszył prawa, orzekając, iż nie można uznać postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 za dochodzenie w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Podkreśla ona, że rozporządzenie to ma na celu zapewnienie możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów instytucji oraz że przypadki wyliczone w art. 4 tego rozporządzenia na zasadzie odstępstwa od tej ogólnej zasady powinny być interpretowane w sposób ścisły.

71. Republika Finlandii kwestionuje stanowisko Republiki Francuskiej, zgodnie z którym wszelkie działania związane z ochroną podstawowych wolności i sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego dotyczą dochodzenia w rozumieniu tego przepisu. Podobnie ujawnienie dokumentów w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 nie stoi w żadnym razie na przeszkodzie pełnieniu przez Komisję misji, która została jej powierzona, to znaczy że działanie w charakterze strażniczki traktatów nie jest związane z definicją „dochodzenia” zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001<sup>34</sup>.

72. Republika Finlandii przypomina, że postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 stanowi instrument współpracy służącej oddziaływaniu w sposób prewencyjny na krajową procedurę legislacyjną<sup>35</sup> oraz że z uwagi na to, iż ostatecznie przyjęty przez państwo członkowskie środek może znacznie różnić się od projektu początkowego, w celu oceny ewentualnej konieczności wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja powinna otrzymać nowe informacje dotyczące ustawodawstwa krajowego<sup>36</sup>. Postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 nie dotyczy zatem sytuacji, która mogłaby prowadzić sama w sobie do wszczęcia postępowania

32 Komisja zauważa, że w ramach dyrektywy 98/34 oczywiste jest, że „poszczególne etapy postępowania (uwagi, szczegółowa opinia, obowiązki wzięcia pod uwagę i przedłożenia sprawozdania, inne uwagi Komisji) wiążą się często z dialogiem, w ramach którego Komisja może żądać przedstawienia informacji i dodatkowych wyjaśnień, które to zainteresowane państwo członkowskie będzie musiało dostarczyć na podstawie zasady lojalnej współpracy”.

33 Republika Czeska i Komisja powołują się na pkt 63 wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738), w którym Trybunał orzekł, że „[ujawnienie dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi mogłoby [...] zmienić charakter i przebieg takiego postępowania, zważywszy, że w tych okolicznościach jeszcze trudniejsze mogłoby okazać się podjęcie negocjacji i zawarcie porozumienia pomiędzy Komisją a danym państwem członkowskim, które zakończyłoby trwanie zarzucanego uchybienia, celem umożliwienia poszanowania prawa Unii i uniknięcia postępowania sądowego”.

34 Republika Finlandii odwołuje się do opinii rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:218, pkt 43) oraz w sprawie ClientEarth i PAN Europe/EFSA (C-615/13 P, EU:C:2015:219).

35 Zobacz wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Ivansson i in. (C-307/13, EU:C:2014:2058, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Zobacz postanowienie z dnia 13 września 2000 r., Komisja/Niderlandy (C-341/97, EU:C:2000:434, pkt 17–21), w którym Trybunał uznał, że postępowanie dotyczące modyfikacji przepisów technicznych nie jest tożsame z postępowaniem w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.



w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego<sup>37</sup>. Zauważa ona, że postępowania wchodzące w zakres art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 stanowią kontrolę następczą, której celem jest zbadanie, czy prawo Unii było przestrzegane i prawidłowo zastosowane przez państwa członkowskie.

73. Zdaniem Republiki Finlandii postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 różni się również od postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz postępowania EU Pilot tym, że tutaj to państwo członkowskie jest zobowiązane przekazać informacje, o których mowa w dyrektywie 98/34, podczas gdy w dwóch pozostałych postępowaniach wymiana informacji odbywa się z inicjatywy Komisji.

74. Co się tyczy definicji dochodzenia zawartej w pkt 53 zaskarżonego wyroku, Republika Finlandii uważa, że nie jest ona sprzeczna z tym, co wynika z pkt 61 i 62 wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486).

– *Królestwo Szwecji*

75. Królestwo Szwecji uważa, że zaskarżony wyrok jest zasadny i że uwagi przedstawione przez Republikę Francuską w tym zakresie opierają się na błędnej interpretacji art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

76. Zdaniem Królestwa Szwecji zasada największej możliwej przejrzystości określona w art. 1 TUE, art. 15 TFUE i art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej została również odzwierciedlona w dyrektywie 98/34. Powołując się na pkt 37 zaskarżonego wyroku oraz na kontrolę prewencyjną, o której mowa w dyrektywie 98/34, twierdzi ono, że celem tej dyrektywy jest zadbanie o to, by nie było potrzeby wszczęcia dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

77. Królestwo Szwecji przypomina, że Trybunał stwierdził w wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486), iż przedmiotowe badania należą do instrumentów, którymi dysponuje Komisja w ramach spoczywającego na niej na mocy art. 17 ust. 1 TUE obowiązku czuwania nad stosowaniem prawa Unii w celu wykrywania ewentualnych uchybień państw członkowskich obowiązkowi transponowania przez te państwa danych dyrektyw. Zauważa ono ponadto, że Trybunał uznał, iż badania te mieszczą się w konsekwencji w zakresie pojęcia „dochodzenia” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

78. Zdaniem Królestwa Szwecji szczegółowa opinia wydana przez Komisję w postępowaniu przewidzianym w dyrektywie 98/34 nie jest porównywalna z badaniem będącym przedmiotem sprawy zakończonej wydaniem wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486) ze względu na ich różny przedmiot i cele. Dodaje ono, że skoro wyrok ten nie zawiera ogólnej definicji pojęcia „dochodzenia”, nie ma on bezpośredniego znaczenia w niniejszej sprawie.

79. W odniesieniu do rzekomej analogii pomiędzy postępowaniem przewidzianym w dyrektywie 98/34 a postępowaniem EU Pilot Królestwo Szwecji uważa, że wprowadzie istnieją między nimi pewne podobieństwa, ale nie oznacza to, iż obydwa te postępowania mają charakter dochodzenia, tylko że odróżniają się one od postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianego w art. 258 TFUE.

<sup>37</sup> W tym względzie Republika Finlandii odsyła do pkt 80 i 81 zaskarżonego wyroku.

80. Królestwo Szwecji uważa, że Republika Francuska błędnie uznaje, iż istnieją duże podobieństwa między postępowaniem przewidzianym w dyrektywie 98/34 i postępowaniem w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Uważa ono, że stwierdzenie Sądu zawarte w pkt 63 zaskarżonego wyroku jest zasadne i znajduje potwierdzenie w wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486).

81. Królestwo Szwecji utrzymuje również, że Republika Francuska błędnie uznaje, iż gdyby Trybunał potwierdził definicję pojęcia „dochodzenia” zawartą w zaskarżonym wyroku, miałyby ona zastosowanie do postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34. Przypomina ono, po pierwsze, że dyrektywa 98/34 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku dostarczenia, na wniosek Komisji, dodatkowych informacji ani też nie zawiera podstawy prawnej przyznającej Komisji uprawnienie do żądania takich informacji. W konsekwencji Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając, że w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 zadaniem Komisji nie jest gromadzenie informacji przed wydaniem szczegółowej opinii. Po drugie, zdaniem Królestwa Szwecji z uwagi na to, że zainteresowane państwo członkowskie musi, po otrzymaniu szczegółowej opinii, poinformować Komisję o środkach, jakie zamierza podjąć w następstwie tej opinii, oraz na to, że Komisja musi zająć stanowisko w przedmiocie tych środków, jest niemożliwe, by Komisja mogła za pomocą tej opinii przyjąć ostateczne stanowisko w kwestii tego, czy naruszone zostało prawo Unii.

### *W przedmiocie dopuszczalności*

82. Co się tyczy pierwszego zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez C. Schlytera<sup>38</sup> należy zauważyć, że z pkt 52 zaskarżonego wyroku wynika, iż Republika Francuska podniosła przed Sądem, że „postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 należy uznać za dochodzenie” oraz że „wydanie przez Komisję szczegółowej opinii w ramach tego postępowania jest elementem dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001”.

83. Tymczasem uwagi Republiki Francuskiej, które w ramach rozpatrywanego odwołania dotyczą braku spójności pomiędzy zaskarżonym wyrokiem a wyrokiem Sądu z dnia 25 września 2014 r., Spirlea/Komisja (T-306/12, EU:T:2014:816)<sup>39</sup>, mają na celu wykazanie, że Sąd naruszył prawo poprzez odmówienie uznania postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 za „dochodzenie” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

84. W istocie Republika Francuska opiera się wyroku Sądu z dnia 25 września 2014 r., Spirlea/Komisja (T-306/12, EU:T:2014:816), który został wydany po ogłoszeniu zaskarżonego wyroku, tj. w dniu 16 kwietnia 2015 r., w celu wzmocnienia i uzupełnienia swojego argumentu, zgodnie z którym Sąd naruszył prawo, dokonując kwalifikacji prawnej szczegółowej opinii przewidzianej w art. 9 ust. 2 dyrektywy 98/34 i uznając, że nie stanowi ona elementu dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

85. Z powyższego wynika, że Republika Francuska nie podniosła nowego zarzutu. W konsekwencji zarzut niedopuszczalności należy oddalić.

86. W odniesieniu do drugiego zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez C. Schlytera<sup>40</sup> z pkt 56 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd orzekł, iż „w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 zadaniem Komisji nie jest gromadzenie informacji przed wydaniem szczegółowej opinii”. Wyjaśnienie to odnosi się w moim przekonaniu wyłącznie do treści art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 i wobec tego Sąd nie naruszył prawa w tym zakresie.

<sup>38</sup> Zobacz pkt 60 niniejszej opinii.

<sup>39</sup> Zobacz pkt 48 i 49 niniejszej opinii.

<sup>40</sup> Zobacz pkt 64 niniejszej opinii.

87. Republika Francuska podnosi jednak, że Komisja, będąc instytucją odpowiedzialną za kontrolę prewencyjną w celu ochrony swobody przepływu towarów, musi często „zbierać informacje”<sup>41</sup>. W pkt 31 swojej repliki Republika Francuska przypomina jednak, że „jej zarzut nie dotyczy przebiegu postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34, które zakończyło się wydaniem zaskarżonej do Sądu przez C. Schlytera decyzji, lecz uznania rzeczonoego postępowania za dochodzenie w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001”. Stanowi to zatem, w jej przekonaniu, kwestię prawną.

88. Carl Schlyter zauważa natomiast, że „ani dyrektywa, ani praktyka”<sup>42</sup>, taka jak powiadomienie Republiki Francuskiej o projekcie środka, nie pozwalają na wykazanie aktywnej roli pełnionej przez Komisję”.

89. Należy stwierdzić, że ta rozbieżność stanowisk w przedmiocie faktycznej praktyki Komisji nie może podważyć ustalenia Trybunału zawartego w pkt 56 zaskarżonego wyroku w odniesieniu do samego brzmienia dyrektywy 98/34.

### **Co do istoty**

#### *Uwagi wstępne*

90. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii<sup>43</sup>.

91. Prawo to jest jednak poddane pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny. W szczególności i zgodnie z motywem 11<sup>44</sup> rozporządzenia nr 1049/2001 art. 4 tego aktu przewiduje, że instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeżeli jego ujawnienie naruszałoby jeden z interesów chronionych tym przepisem. W przypadku gdy Komisja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się do niej zwrócono, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje. Ponadto wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu<sup>45</sup>.

41 Zobacz pkt 78 odwołania i pkt 30 repliki Republiki Francuskiej.

42 Podkreślenie moje.

43 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 57). Zobacz też motyw 4 rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym „[c]elem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największej skuteczności prawa publicznego dostępu do dokumentów oraz ustanowienie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z [art. 15 ust. 3 TUE]”, art. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, który stanowi, że celem tego rozporządzenia jest w szczególności „określenie, na podstawie interesu publicznego lub prywatnego, zasad, warunków i ograniczeń regulujących prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przewidzianych w [art. 15 TUE] w taki sposób, aby zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów” oraz art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, który przewiduje, że „[k]ażdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, z zastrzeżeniem zasad, warunków i ograniczeń określonych w niniejszym rozporządzeniu”. Ponadto, art. 42 karty praw podstawowych stanowi, że „[k]ażdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji”.

44 Zgodnie z tym motywem „[c]o do zasady wszystkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne. Jednakże niektóre interesy prywatne i publiczne powinny być chronione za pomocą wyjątków. Instytucje powinny być uprawnione do ochrony swoich wewnętrznych konsultacji i obrad, tam, gdzie jest to niezbędne dla zabezpieczenia ich zdolności do wykonywania swoich zadań. W ramach oceny wyjątków instytucje powinny wziąć pod uwagę zawarte w prawodawstwie wspólnotowym zasady dotyczące ochrony danych osobowych we wszystkich obszarach działalności Unii”. Podkreślenie moje.

45 Wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 70–73 i przytoczone tam orzecznictwo).

92. Pragnę zauważyć, że chociaż art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, iż instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeżeli jego ujawnienie naruszałoby w szczególności ochronę celu dochodzenia, to pojęcie „dochodzenia” w rozumieniu tego przepisu nie zostało zdefiniowane w rozporządzeniu nr 1049/2001.

93. Pomimo tego braku definicji pojęcie „dochodzenia” nie było przedmiotem kontrowersji przed Trybunałem.

94. W sprawach zakończonych wydaniem wyroków: z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 43) – dotyczącego postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE – oraz z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 115) – dotyczącego postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 4064/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw<sup>46</sup> – strony były zgodne co do tego, że dokumenty, o których mowa we wniosku o udzielenie dostępu, rzeczywiście stanowiły elementy dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001<sup>47</sup>.

95. Ponadto z pkt 21 opinii rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Szwecja/Komisja (C-562/14 P, EU:C:2016:885)<sup>48</sup> oraz z pkt 45 wyroku Sądu z dnia 25 września 2014 r., Spirlea/Komisja (T-306/12, EU:T:2014:816), dotyczącego postępowania EU Pilot, wynika, że ani skarżący, ani interweniujące po ich stronie państwa członkowskie nie kwestionowali okoliczności, iż sporne dokumenty stanowią elementy dochodzenia w rozumieniu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

96. Postępowanie EU Pilot zostało ustanowione przez Komisję w komunikacie zatytułowanym „Skuteczna Europa – stosowanie prawa [Unii]”<sup>49</sup>. Postępowanie to, wymagające dobrowolnej współpracy między Komisją i państwami członkowskimi, poprzedza ewentualne formalne wniesienie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i ma na celu zarówno sprawdzenie prawidłowego stosowania prawa Unii, jak i rozwiązanie na wczesnym etapie kwestii wynikających z jego stosowania. Postępowanie EU Pilot zastępuje wcześniejszą praktykę Komisji polegającą na wysyłaniu do państw członkowskich pism administracyjnych w tym zakresie<sup>50</sup>.

97. Pojęcie „dochodzenia” było przedmiotem szczegółowej analizy Trybunału dopiero w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486), która nie doprowadziła jednak do zdefiniowania przez niego pojęcia „dochodzenia”.

98. W pkt 61–65 tego wyroku Trybunał uznał, że badania<sup>51</sup>, które zostały zrealizowane na wniosek i na rzecz Komisji po upływie terminu transpozycji szeregu dyrektyw Unii dotyczących ochrony środowiska w konkretnym celu sprawdzenia procesu transpozycji tych różnych dyrektyw w pewnej liczbie państw członkowskich wchodziły w zakres dochodzenia Komisji w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Trybunał orzekł, że badania takie należą do instrumentów, którymi dysponuje Komisja w ramach spoczywającego na niej na mocy art. 17 ust. 1 TUE obowiązku czuwania

46 Dz.U. 1989, L 395, s. 1; sprostowanie Dz.U. 1990, L 257, s. 13.

47 Zobacz też wyrok z dnia 14 grudnia 2006 r., Technische Glaswerke Ilmenau/Komisja (T-237/02, EU:T:2006:395, pkt 76), dotyczący postępowania w sprawie pomocy państwa.

48 W odwołaniu tym Królestwo Szwecji wniosło do Trybunału o uchylenie wyroku Sądu z dnia 25 września 2014 r., Spirlea/Komisja (T-306/12, EU:T:2014:816).

49 COM(2007) 502 wersja ostateczna

50 Zobacz w szczególności wytyczne Komisji z listopada 2014 r. dotyczące postępowania EU Pilot.

51 Zdaniem Trybunału „każde z tych badań, które dotyczy jednego państwa członkowskiego i jednej dyrektywy, zawiera [...] przegląd mającego znaczenie badanego prawa Unii wraz z towarzyszącą mu analizą prawną i wnioskami dotyczącymi środków transpozycji przyjętych przez dane państwo członkowskie”. Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Commission (C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 61).



pod kontrolą Trybunału nad stosowaniem prawa Unii *w celu wykrywania ewentualnych uchybień* państw członkowskich wobec obowiązku transponowania przez nie danych dyrektyw i decydowania w razie potrzeby o wszczęciu postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państw członkowskich, wobec tych państw, co do których uważa ona, iż naruszyły prawo Unii<sup>52</sup>.

99. Chociaż jasne jest, że pojęcie „dochodzenia” w rozporządzeniu nr 1049/2001 obejmuje postępowanie w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego<sup>53</sup> oraz czynności dochodzeniowe mogące prowadzić do wszczęcia tego postępowania<sup>54</sup>, pojęcie to obejmuje ponadto także inne postępowania przewidziane w prawie Unii mające na celu zbieranie oraz systematyczną i formalną weryfikację informacji niezbędnych do wydania przez instytucję Unii ostatecznej decyzji mającej wiążące skutki prawne<sup>55</sup>. W tym względzie uważam – wbrew uwagom Komisji<sup>56</sup> – że Sąd nie ograniczył pojęcia „dochodzenia” do tych dwóch przykładów (a mianowicie postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz czynności dochodzeniowych mogących prowadzić do jego wszczęcia), uznając w pkt 53 zaskarżonego wyroku, iż „pojęcie dochodzenia obejmuje zarówno całość badań przeprowadzanych przez właściwy organ w celu wykazania, że popełniono naruszenie, jak i procedurę, za pomocą której organ administracji gromadzi informacje i weryfikuje określone fakty przed podjęciem decyzji”. Powyższe wyjaśnienia Sądu mają charakter czysto przykładowy i nie wykluczają innych przypadków<sup>57</sup>.

100. Brak definicji pojęcia „dochodzenia” w rozporządzeniu nr 1049/2001 wymaga zatem dogłębnej i kompleksowej analizy szczegółowej opinii wydanej na podstawie art. 9 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 98/34 w ramach postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 tej dyrektywy, w szczególności w świetle dwóch przykładów zawartych w pkt 99 niniejszej opinii.

101. Ponadto należy przypomnieć, że z uwagi na to, iż pojęcie „dochodzenia” objęte jest wyjątkiem od ogólnej zasady, że wszystkie dokumenty mają zostać udostępnione, należy je interpretować i stosować w sposób ścisły.

52 Trybunał orzekł, iż okoliczność, że przeprowadzenie spornych badań zostało powierzone przez Komisję zewnętrznemu usługodawcy, a nie zapewnione przez jej własne służby, oraz że badania te nie odzwierciedlają stanowiska tej instytucji ani nie powodują jej odpowiedzialności, nie oznacza, że zlecając realizację tychże badań Komisja zmierzała do celu innego aniżeli pozyskanie, dzięki tym środkom dochodzenia, pogłębionych informacji dotyczących zgodności prawodawstwa pewnych państw członkowskich z prawem Unii w dziedzinie środowiska, umożliwiających jej wykrycie możliwych naruszeń tego prawa i wszczęcie w razie potrzeby postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom wobec państwa członkowskiego, które ich nie wypełnia. [Zobacz wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 63)]. Ponadto Trybunał stwierdził, że pojęcie „dochodzenia” nie jest uwarunkowane istnieniem formalnej decyzji o wszczęciu postępowań o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego wydanej przez Komisję zbraną w kolegium. Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 60).

53 Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738).

54 Zobacz podobnie: wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486); opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Szwecja/Komisja (C-562/14 P, EU:C:2016:885) w przedmiocie postępowania EU Pilot.

55 Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 115), w którym Sąd orzekł, że „co się tyczy dokumentów wymienionych między Komisją a stronami zgłaszającymi lub osobami trzecimi [w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw na podstawie rozporządzenia Rady nr 4064/89] bezsporne jest, że rozważane dokumenty mają rzeczywiście związek z dochodzeniem w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Co więcej, zważywszy na cel postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, który polega na sprawdzeniu, czy koncentracja daje stronom zgłaszającym siłę rynkową, która może w znaczący sposób wpłynąć na konkurencję, Komisja zbiera w ramach takiego postępowania mające szczególne znaczenie informacje handlowe dotyczące strategii handlowej przedsiębiorstw uczestniczących w tej koncentracji, ich kwot sprzedaży, udziałów w rynku lub kontaktów handlowych, efektem czego dostęp do dokumentów takiego postępowania kontrolnego może naruszyć ochronę interesów handlowych tych przedsiębiorstw. Wobec powyższego wyjątki dotyczące ochrony interesów handlowych i ochrony celu dochodzenia są w niniejszej sprawie ściśle ze sobą powiązane”.

56 Zdaniem Komisji definicja pojęcia „dochodzenie” zawarta w pkt 53 zaskarżonego wyroku „jest nadmiernie zawężająca i stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001”.

57 Zobacz wyrok z dnia 21 maja 2014 r., Catinis/Komisja (T-447/11, EU:T:2014:267, pkt 51), w którym Sąd orzekł, że dokumenty zebrane przez Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) „rzeczywiście objęt[ę] są dochodzeniem” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Tymczasem sprawozdanie sporządzone w wyniku dochodzenia przeprowadzonego przez OLAF i towarzyszące mu zalecenia [zob. art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. 2013, L 248, s. 1)] nie stanowią decyzji i przedmiotowe dochodzenie nie jest postępowaniem w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w rozumieniu art. 258 TFUE.



*W przedmiocie dyrektywy 98/34*

102. Dyrektywa 98/34 składa się z trzech części. Po pierwsze, szereg przepisów dyrektywy 98/34 poświęconych jest normalizacji<sup>58</sup>. Po drugie, dyrektywa 98/34 ma na celu zwiększenie przejrzystości i stworzenie środowiska prowadzącego do zwiększonej konkurencyjności przedsiębiorstw<sup>59</sup>. Po trzecie, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 mają na celu w szczególności ochronę – za pomocą *kontroli przewencyjnej*<sup>60</sup> – swobodnego przepływu towarów<sup>61</sup>, która należy do podstaw<sup>62</sup> Unii.

103. Bezsporne jest, że w niniejszej sprawie szczegółowa opinia oparta na art. 9 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 98/34 została wydana w następstwie przekazania Komisji przez Republikę Francuską projektu zarządzenia, zgodnie z art. 8 ust. 1 tej dyrektywy. W konsekwencji pierwsza część jedyne zarzutu odwołania dotyczy charakteru prawnego postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, a w szczególności charakteru prawnego szczegółowej opinii. W niniejszej sprawie przedmiotem zainteresowania istotna jest zatem trzecia część dyrektywy 98/34, a części poświęcone normalizacji i przyczynieniu się podmiotów gospodarczych do zwiększenia konkurencyjności nie mają znaczenia dla oceny rozpatrywanego odwołania.

58 Zobacz w szczególności art. 2–4 tej dyrektywy. Przepisy te zostały uchylone przez art. 26 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej, zmieniającego dyrektywę Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 98/34/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/23/WE i 2009/105/WE oraz uchylającego decyzję Rady 87/95/EWG i decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1673/2006/WE (Dz.U. 2012, L 316, s. 12).

59 W pkt 82 wyroku z dnia 4 lutego 2016 r., Ince (C-336/14, EU:C:2016:72) Trybunał orzekł, że dyrektywa 98/34 „ma [...] na celu umożliwienie podmiotom gospodarczym lepszego wykorzystania zalet rynku wewnętrznego w drodze systematycznej publikacji uregulowań technicznych, które zamierzają przyjąć państwa członkowskie, oraz poprzez umożliwienie tym podmiotom wyrażenia oceny co do wpływu tychże przepisów”. W tym względzie Trybunał stwierdził, że istotne jest „poinformowanie podmiotów gospodarczych państwa członkowskiego o projektach przepisów technicznych przyjętych przez inne państwo członkowskie oraz ich czasowym i terytorialnym zakresie stosowania, tak aby mogli się oni zapoznać z zakresem obowiązków, które mogą zostać na nich nałożone, oraz przygotować się na przyjęcie tych tekstów poprzez dostosowanie w odpowiednim czasie w razie potrzeby ich produktów lub usług”. [Zobacz wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, pkt 83)]. Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Ekonomiczno-Społecznego – Funkcjonowanie dyrektywy 98/34/WE w latach 2011–2013 z dnia 17 lipca 2015 r. [COM(2015) wersja ostateczna] procedura powiadamiania o krajowych przepisach technicznych „umożliwia podmiotom gospodarczym, w tym małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP), skuteczne wyrażenie swojego zdania i dostosowywanie ich działalności do przyszłych przepisów technicznych w odpowiednim czasie. Uprawnienia kontrolne są szeroko stosowane przez podmioty gospodarcze, co pomaga Komisji i organom krajowym w wykrywaniu wszelkich barier w handlu”.

60 Podkreślenie moje. Zobacz wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, pkt 82).

61 Dyrektywa 98/34 ma na celu nie tylko zapobieganie powstawaniu przeszkód w swobodnym przepływie towarów, ale również zapobieganie powstawaniu przeszkód w swobodnym świadczeniu usług lub swobodzie przedsiębiorczości w obrębie rynku wewnętrznego.

62 Zobacz motyw 2 dyrektywy 98/34, który stanowi, że „rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez wewnętrznych granic, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału; zatem zakaz wprowadzania ograniczeń ilościowych dotyczących przepływu towarów oraz środków o skutkach równoważnych jest jedną z podstawowych zasad [Unii]”.

– Artykuły 8 i 9 dyrektywy 98/34

104. Celem postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 jest *przewidywanie* wydawania przepisów technicznych<sup>63</sup>, które mogłyby powodować przeszkody w handlu, i zapobieganie wydawaniu takich przepisów. Zdaniem Trybunału kontrola prewencyjna, o której mowa w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, jest przydatna ze względu na to, iż przepisy techniczne objęte tą dyrektywą mogą stanowić przeszkody w handlu między państwami członkowskimi, które to przeszkody dopuszczalne są jedynie wówczas, gdy są one niezbędne ze względu na wymogi nadrzędne, których przestrzeganie leży w interesie ogólnym<sup>64</sup>.

105. W konsekwencji art. 8 dyrektywy 98/34 ustanawia procedurę udzielania informacji, na podstawie której państwa członkowskie są co do zasady zobowiązane do zgłaszania wszelkich projektów norm technicznych objętych zakresem zastosowania tej dyrektywy<sup>65</sup>.

106. W tym względzie zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34 do państw członkowskich należy, w celu umożliwienia rzeczonyj kontroli prewencyjnej, poinformowanie Komisji przed ich wejściem w życie o projektach przepisów lub środków, na podstawie których specyfikacjom technicznym zostaje przyznany wiążący charakter<sup>66</sup>. Ponadto państwa członkowskie uwzględniają ewentualne uwagi zgłoszone przez Komisję i pozostałe państwa członkowskie tak dalece jak to możliwe w kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych<sup>67</sup>.

107. Zgodnie z art. 9 dyrektywy 98/34 przyjęcie projektu przepisów technicznych przekazanego zgodnie z art. 8 tej dyrektywy jest odraczane o trzy miesiące, licząc od dnia otrzymania przez Komisję powiadomienia o tym projekcie. Artykuł ów stanowi w szczególności, że okres ten jest przedłużany do sześciu miesięcy<sup>68</sup>, jeżeli<sup>69</sup> *Komisja lub inne państwo członkowskie wyda szczegółową opinię stwierdzającą, iż przewidziany środek może stworzyć bariery w swobodnym przepływie towarów*<sup>70</sup>.

108. Zgodnie z art. 9 ust. 2 dyrektywy 98/34 dane państwo członkowskie przekazuje Komisji sprawozdanie z działań, które proponuje podjąć w związku ze szczegółową. Komisja wypowiada się na temat tej reakcji.

63 Zobacz pkt 11 opinii rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie UNIC i Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:270), w którym przypomniano, że „[d]yrektywa 98/34 ma na celu zapobieganie tworzeniu nowych barier w handlu na rynku wewnętrznym. Wprowadza ona mechanizm przejrzystości oraz kontroli prewencyjnej poprzez nałożenie na państwa członkowskie obowiązku informowania o projektach przepisów technicznych przed ich przyjęciem, a następnie, co do zasady, przestrzegania okresu obowiązywania klauzuli standstill wynoszącego co najmniej trzy miesiące [...] przed przyjęciem danych przepisów w celu umożliwienia *innym państwom członkowskim i Komisji* zgłoszenia uwag dotyczących potencjalnych barier w handlu”. Podkreślenie moje. Należy zauważyć, że nie tylko Komisja, ale także państwa członkowskie mogą wydawać szczegółowe opinie na podstawie art. 9 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 98/34 oraz że wspomniana dyrektywa nie zawiera *żadnego rozróżnienia prawnego* między szczegółowymi opiniami wydawanymi przez Komisję a opiniami wydawanymi przez państwa członkowskie. Żadna ze stron nie twierdzi, że w ramach postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 państwa członkowskie prowadzą przeciwko sobie nawzajem dochodzenia.

64 Zobacz wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., Belgische Petroleum Unie i in. (C-26/11, EU:C:2013:44, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 Należy zauważyć, że zgodnie z art. 8 ust. 4 dyrektywy 98/34 informacja dostarczona na mocy art. 8 wspomnianej dyrektywy nie jest traktowana jako poufna, z wyjątkiem sytuacji gdy wyraźnie tego żąda zgłaszające państwo członkowskie. Natomiast art. 9 dyrektywy 98/34 nie zawiera jakiegokolwiek odniesienia do kwestii poufności. Wynika stąd, że kwestia dostępu do szczegółowej opinii przewidzianej w art. 9 ust. 2 dyrektywy 98/34 jest regulowana przepisami rozporządzenia nr 1049/2001. W konsekwencji, co się tyczy kwestii dostępu do szczegółowej opinii, dyrektywa 98/34 nie stanowi *lex specialis* w odniesieniu do rozporządzenia nr 1049/2001, jak to zasugerowano na rozprawie.

66 Zobacz wyrok z dnia 15 października 2015 r., Balázs (C-251/14, EU:C:2015:687, pkt 43).

67 Zobacz art. 8 ust. 2 dyrektywy 98/34.

68 Okres ten wynosi cztery miesiące dla projektów dotyczących usług, jeżeli Komisja lub inne państwo członkowskie wyda szczegółową opinię stwierdzającą, iż przewidywany środek może stworzyć bariery w swobodnym przepływie usług lub w swobodzie przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych świadczących usługi w obrębie rynku wewnętrznego.

69 Uważam, zgodnie z uwagami Republiki Francuskiej przedstawionymi w trakcie rozprawy, że wydanie szczegółowej opinii na podstawie art. 9 ust. 2 dyrektywy 98/34 nie ma automatycznego charakteru, lecz następuje w przypadku, gdy „przewidywany środek może stworzyć bariery w swobodnym przepływie towarów w obrębie rynku wewnętrznego”.

70 Okres zawieszenia jest przedłużany do 12 miesięcy, jeżeli w ciągu 3 miesięcy od przekazania powiadomienia Komisja ogłosi swój zamiar zgłoszenia wniosku lub przyjęcia aktu prawnego w sprawie, która jest przedmiotem projektu przepisu technicznego (zob. art. 9 ust. 3 dyrektywy 98/34). Ponadto jeśli wymogi dotyczące powiadomienia i zawieszenia nie zostaną dochowane, przepis techniczny nie ma mocy obowiązującej wobec jednostek [zob. wyrok z dnia 8 listopada 2007 r., Schwibbert (C-20/05, EU:C:2007:652, pkt 38)].

109. Wynika stąd, że celem dyrektywy 98/34 nie jest samo informowanie Komisji, lecz konkretnie – eliminowanie lub ograniczanie przeszkód w wymianie handlowej, które mogłyby powodować planowany przepis techniczny, informowanie pozostałych państw członkowskich o przepisach technicznych zamierzonych przez dane państwo, przyznanie Komisji i pozostałym państwom członkowskim niezbędnego czasu na zajęcie stanowiska i zaproponowanie modyfikacji umożliwiających zmniejszenie ograniczeń w swobodnym przepływie towarów wynikających z zamierzonego przepisu oraz pozostawienie Komisji czasu niezbędnego do wniesienia projektu dyrektywy harmonizującej<sup>71</sup>.

– *Artykuły 8 i 9 dyrektywy 98/34 oraz etap poprzedzający wniesienie skargi w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 258 TFUE*

110. Działania zapobiegawcze lub ex ante określone w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 nie są moim zdaniem porównywalne z postępowaniem w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianym w art. 258 TFUE, postępowaniem EU Pilot czy postępowaniem będącym przedmiotem sprawy zakończonej wyrokiem z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486), które mają na celu wykrywanie i usunięcie ewentualnych uchybień państw członkowskich i dotyczą wyraźnie kontroli ex post stosowania i przestrzegania prawa Unii, i które zostały uznane przez Trybunał za „dochodzenie” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

111. Chociaż podobnie jak w przypadku wspomnianych postępowań kontroli ex post postępowanie prewencyjne przewidziane w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 ma na celu zapewnienie, by zainteresowane państwo członkowskie wypełniało zobowiązania wynikające z prawa Unii, jego celem nie jest weryfikacja lub ustalenie, iż dane państwo członkowskie nie wypełniło jednego ze swoich obowiązków wynikających z traktatów<sup>72</sup>.

112. Zważywszy, że zgłoszony projekt normy technicznej będący przedmiotem szczegółowej opinii nie został jeszcze przyjęty oraz że w konsekwencji żadna nowa norma techniczna nie weszła jeszcze w życie, nie może on na tym etapie stanowić naruszenia prawa Unii i być przedmiotem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, o którym mowa w art. 258 TFUE<sup>73</sup>, lub innych wcześniejszych postępowań mających na celu wykrywanie i usunięcie ewentualnych uchybień w zakresie wykonywania obowiązków państw członkowskich wynikających z traktatów<sup>74</sup>. Uwaga Republiki Francuskiej, zgodnie z którą „postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 pozwala Komisji na zebranie informacji i sprawdzenie pewnych okoliczności faktycznych dla potrzeb stwierdzenia naruszenia przed wydaniem decyzji”, jest moim zdaniem w konsekwencji niesłuszna i powinna zostać odrzucona.

<sup>71</sup> Zobacz analogicznie wyrok z dnia 30 kwietnia 1996 r., CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, pkt 50). Motyw 13 dyrektywy 98/34 stanowi, że „Komisja i państwa członkowskie muszą mieć wystarczająco długi czas, aby zaproponować poprawki do projektowanych środków [...]”, a motyw 16 tej dyrektywy uściśla, że „[d]ane państwo członkowskie jest zobowiązane [...] odroczyć wdrożenie planowanych środków na okres wystarczający do przeprowadzenia wspólnej analizy poprawek lub do przygotowania projektu wiążącego aktu prawnego przez Radę lub do przyjęcia wiążącego aktu prawnego przez Komisję [...]”.

<sup>72</sup> Zobacz art. 258 TFUE.

<sup>73</sup> Zobacz podobnie pkt 59–61 zaskarżonego wyroku. W trakcie rozprawy C. Schlyter zauważył, że co się tyczy postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, które dotyczy projektów norm technicznych, istnienie naruszenia prawa Unii ma charakter czysto hipotetyczny i spekulacyjny.

<sup>74</sup> Jak zauważyła Republika Finlandii, „[o]statecznie przyjęte przez dane państwo członkowskie przepisy na podstawie postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 mogą znacznie różnić się od początkowego projektu. Do celów oceny konieczności wszczęcia ewentualnego postępowania o uchybienie, Komisja powinna w każdym wypadku otrzymać nowe informacje dotyczące przepisów krajowych, a postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34/WE nie powinno być samo w sobie wykorzystane do wniesienia środka odwoławczego do Trybunału” (zob. pkt 8 odpowiedzi na odwołanie Republiki Finlandii w odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez Republikę Czeską). W istocie „kontrola wykonywana w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie ma charakter prewencyjny i jego celem jest uniknięcie ewentualnej niezgodności z prawem Unii, podczas gdy postępowanie o uchybienie jest kontrolą a posteriori, mającą na celu zakończenie działań państwa członkowskiego, w stosunku do których istnieje podejrzenie, że naruszają prawo Unii” [zob. pkt 11 lit. a) odpowiedzi na odwołanie Republiki Finlandii w odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez Republikę Czeską].

113. Ponadto z pkt 62 wyroku z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486) w żaden sposób nie wynika, by każda inicjatywa podejmowana przez Komisję, aby zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE zapewnić stosowanie traktatów, stanowiła czynność dochodzeniową. W istocie prowadzone przez Komisję działania związane z dochodzeniem, których dotyczy ów wyrok, miały konkretnie na celu wykrycie ewentualnych uchybień państw członkowskich w wykonywaniu ich zobowiązań dotyczących transpozycji odpowiednich dyrektyw i w razie potrzeby wydanie decyzji oraz wszczęcie postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w stosunku do państw, które w jej przekonaniu naruszają prawo Unii<sup>75</sup>.

114. Co więcej, pomimo że szczegółowa opinia Komisji została wydana w następstwie zgłoszenia przez Republikę Francuską projektu zarządzenia i że z tej wymiany informacji między Komisją i państwem członkowskim można wnioskować, iż chodzi o systematyczne i formalne zbieranie i weryfikowanie informacji, szczegółowa opinia wyraża jedynie „wstępne, tymczasowe i konsultacyjne stanowisko”<sup>76</sup> tej instytucji w odniesieniu do krajowego projektu legislacyjnego, które może podlegać modyfikacjom, w szczególności w świetle zastrzeżeń wyrażonych w tej opinii.

115. Z powyższego wynika, że szczegółowa opinia Komisji stanowi wyłącznie decyzję czy też stanowisko o charakterze wstępnym lub tymczasowym w przedmiocie projektu normy technicznej, których jedynym wiążącym skutkiem jest odroczenie o sześć miesięcy przyjęcia przez państwo członkowskie normy technicznej<sup>77</sup>, nawet jeśli, zgodnie z uwagami Komisji, „szczegółowe opinie są wydawane przez kolegium komisarzy i w związku z tym stanowią decyzje Komisji na tej samej podstawie co wezwanie do usunięcia uchybienia lub uzasadniona opinia przyjęta w ramach postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego”<sup>78</sup>.

116. Moim zdaniem interpretacja, zgodnie z którą każde postępowanie, w ramach którego ma miejsce wymiana informacji lub dialog między państwami członkowskimi a Komisją w przedmiocie stosowania traktatów, stanowi dochodzenie, oznacza niewłaściwe rozszerzenie tego pojęcia, niezgodne zarówno z celem rozporządzenia nr 1049/2001, jak i art. 42 karty praw podstawowych, polegającym na promowaniu dostępu do dokumentów instytucji<sup>79</sup>.

117. Uważam zatem, podobnie jak Królestwo Szwecji<sup>80</sup>, że należy dokonać wyraźnego rozróżnienia między z jednej z strony postępowaniem w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidzianym w art. 258 TFUE, postępowaniem EU Pilot i postępowaniem będącym przedmiotem sprawy zakończonej wydaniem wyroku z dnia 16 lipca 2015 r.,

<sup>75</sup> Zobacz pkt 98 niniejszej opinii.

<sup>76</sup> Zobacz pkt 63 zaskarżonego wyroku. O ile bowiem postępowanie, o którym mowa w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, jest obowiązkowe, o tyle stanowisko przyjęte przez Komisję w szczegółowej opinii nie jest wiążące i państwa członkowskie mogą decydować, czy dokonać modyfikacji ich projektów przepisów technicznych. Jak podniosła Komisja, „pod koniec postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 to zainteresowane państwo członkowskie decyduje, czy przyjąć zgłoszone projekty przepisów, czy je zmienić lub czy je wycofać [...]” (zob. pkt 21 odpowiedzi na odwołanie Komisji). Zdaniem Republiki Finlandii „[p]rzepis, który zostanie ostatecznie przyjęty przez państwo członkowskie, z uwzględnieniem uwag przedstawionych w tym względzie, może znacznie różnić się od początkowego projektu. W celu oceny konieczności wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja powinna zatem w każdym razie otrzymać nowe informacje dotyczące ustawodawstwa krajowego, w odniesieniu do okoliczności, o jakich państwo członkowskie było zobowiązane powiadomić na podstawie dyrektywy 98/34” (zob. pkt 11 odpowiedzi na odwołanie Republiki Finlandii).

<sup>77</sup> Zobacz art. 9 ust. 2 tiret drugie dyrektywy 98/34.

<sup>78</sup> Zobacz pkt 21 odpowiedzi Komisji na odwołanie.

<sup>79</sup> Zobacz na zasadzie analogii pkt 43 opinii rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:218) oraz opinia w sprawie ClientEarth i PAN Europe/EFSA (C-615/13 P, EU:C:2015:219), zgodnie z którym „»dochodzenia« w rozumieniu art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001 nie można mylić z »nadzorem«, który ogólnie powierza Komisji art. 17 ust. 1 TUE w odniesieniu do »stosowania prawa Unii«. Istnieje bowiem wyraźna różnica stopnia podejmowanych działań między dochodzeniem, o którym mowa jest w omawianym przepisie rozporządzenia nr 1049/2001, a działalnością informacyjną niezbędną do tego, by Komisja mogła wypełniać swą rolę strażnika traktatów”.

<sup>80</sup> Zobacz pkt 19 odpowiedzi na odwołanie Królestwa Szwecji, zgodnie z którym „aby wyjątek od zasady poufności mającej na celu ochronę celów dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 mógł mieć zastosowanie, musi istnieć związek ze stwierdzeniem przez Komisję naruszenia prawa Unii. Tym samym ustanowiona została granica, tak aby móc wykluczyć różne środki tymczasowe podjęte przez Komisję w celach prewencyjnych”.



ClientEarth/Komisja (C-612/13 P, EU:C:2015:486), które mają lub miały na celu wykrycie i usunięcie ewentualnych uchybień państw członkowskich, a z drugiej strony postępowaniem prewencyjnym, o którym mowa w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, co oznacza wyłączenie szczegółowej opinii wydanej przez Komisję z zakresu pojęcia „dochodzenia”<sup>81</sup>.

118. Stwierdzenia tego nie podważa w żaden sposób okoliczność, że w następstwie postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, a w szczególności w następstwie wydania szczegółowej opinii na podstawie art. 9 ust. 2 tej dyrektywy przyjęte później przepisy techniczne mogą potencjalnie prowadzić do wszczęcia przez Komisję postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

119. Nie można również opierać argumentacji na wytycznych Komisji z listopada 2014 r. dotyczących postępowania EU Pilot, aby dowieść, że postępowanie przewidziane w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 stanowi dochodzenie w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

120. Chociaż zgodnie z tymi wytycznymi Komisji postępowanie EU Pilot nie może zostać wdrożone, jeśli dane państwo członkowskie uchybiło ciążącemu na nim obowiązkowi ustosunkowania się do szczegółowej opinii wydanej na podstawie art. 9 ust. 2 dyrektywy 98/34 lub jeśli państwo członkowskie przyjęło niezgodny z prawem Unii przepis techniczny, co mogłoby sugerować, że te dwa postępowania mają taki sam charakter, to nie wydaje się, aby tak było w rzeczywistości.

121. Z pkt 1.15 sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, zatytułowanego „Działania następcze w związku z procedurą powiadamiania”, wynika, że „[w] odniesieniu do wszystkich innych przypadków, w których możliwe naruszenia prawa rynku wewnętrznego UE nie zostały całkowicie usunięte w ramach procedury ustanowionej w dyrektywie 98/34/WE, Komisja przeprowadziła dalsze badania, które doprowadziły ostatecznie w niektórych przypadkach do uruchomienia systemu EU Pilot lub do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 TFUE)”<sup>82</sup>.

122. Z powyższego wynika, że w świetle sprzecznej dokumentacji Komisji w przedmiocie wzajemnej zależności tych postępowań wskazywany brak możliwości wszczęcia jednego po drugim postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 oraz postępowania EU Pilot nie została wykazana.

123. Należy dodać, zgodnie z uwagami Republiki Finlandii<sup>83</sup>, że to do państwa członkowskiego należy przekazanie informacji, o których mowa w dyrektywie 98/34<sup>84</sup>, podczas gdy w przypadku postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz postępowania EU Pilot wymiana informacji następuje z inicjatywy Komisji.

124. W każdym wypadku – jak wskazuje Republika Finlandii – jeżeli w następstwie przeprowadzenia postępowania prewencyjnego, o którym mowa w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, Komisja posiada wystarczające informacje na temat „treści ustawodawstwa krajowego przed wysłaniem wezwania do usunięcia uchybienia [...], etap postępowania EU Pilot może zostać pominięty, ponieważ jest [zbędny

81 Zdaniem Królestwa Szwecji „[z] uwagi na to, że po otrzymaniu szczegółowej opinii zainteresowane państwo członkowskie musi poinformować Komisję, jakie proponuje podjąć środki w wyniku otrzymania tej opinii, a Komisja musi zająć stanowisko dotyczące tych środków, nie jest możliwe, aby Komisja, za pomocą tej opinii, zajęła ostateczne stanowisko w kwestii, czy doszło do naruszenia prawa Unii”.

82 Podkreślenie moje.

83 Zobacz pkt 73 niniejszej opinii. Zobacz też pkt 3 lit. a) wytycznych Komisji z listopada 2014 r. dotyczących postępowania EU Pilot, które wyjaśniają główne etapy postępowania EU Pilot.

84 W trakcie rozprawy C. Schlyter podkreślił wielostronny charakter postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, podczas gdy postępowanie EU Pilot ma charakter dwustronny.



i bezcelowy]”<sup>85</sup>. Jednakże taka przypadkowa sytuacja faktyczna związana z konkretnymi aktami lub sprawą nie oznacza – w przeciwieństwie do uwag Republiki Francuskiej i Komisji – że postępowanie przewidziane w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 i postępowanie EU Pilot zmierzają do osiągnięcia podobnych celów.

125. W konsekwencji uważam, że Sąd nie naruszył prawa, uznając, iż postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 nie stanowi dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

126. Z powyższego wynika, że pierwszą część jedyne zarzutu należy oddalić.

***W przedmiocie drugiej części jedyne zarzutu i istnienia zagrożenia dla celu postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34***

127. W drugiej części jedyne zarzutu Republika Francuska podnosi, że w pkt 84–88 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo, uznając posiłkowo, że nawet jeśli szczegółowa opinia wydana przez Komisję jest elementem dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, to ujawnienie tego dokumentu nie musi zagrażać celowi postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34.

128. Z powyższego wynika, że druga część jedyne zarzutu opiera się na przesłance, iż postępowanie przewidziane w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 stanowi dochodzenie w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

129. Dokonam zatem analizy drugiej części zarzutu wyłącznie na wypadek, gdyby Trybunał – wbrew moim stwierdzeniom w przedmiocie części pierwszej zarzutu – uznał, że przedmiotowe postępowanie stanowi dochodzenie w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

130. W pierwszej kolejności rząd francuski podnosi, iż C. Schlyter w żadnym momencie – ani w początkowej skardze, ani w replice, ani w swych uwagach w przedmiocie uwag interwenientów – nie podniósł argumentu, że nawet gdyby uznać, iż postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 stanowi dochodzenie, to ujawnienie zaskarżonego dokumentu nie zagrażałoby celowi tego dochodzenia. W konsekwencji, ponieważ zarzut podniesiony posiłkowo przez Sąd nie został podniesiony przez C. Schlytera (skarżącego przed Sądem) i dotyczy legalności spornej decyzji co do istoty, w pkt 84–88 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo poprzez podniesienie tego zarzutu z urzędu.

131. Uważam, że argument ten powinien zostać odrzucony.

132. W pkt 76 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, iż „[p]rzestawione przez Republikę Francuską na rozprawie twierdzenie, że nie należy umniejszać destabilizującego skutku podania do publicznej wiadomości potencjalnej krytyki Komisji odnoszącej się do zgłoszonego projektu normy technicznej zanim państwo członkowskie będzie w stanie ustosunkować się do tej krytyki, nie zostało poparte

<sup>85</sup> Zobacz pkt 14 odpowiedzi na odwołanie Republiki Finlandii w odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez Republikę Czeską.

dowodami [...]”. Następnie Sąd uznał, iż „Republika Francuska nie wyjaśniła w szczególności, co zostałyby w nieuzasadniony sposób zdestabilizowane ze względu na fakt, że opinia Komisji na temat zgodności projektu normy technicznej z określonymi wymogami prawa Unii została podana do publicznej wiadomości”<sup>86</sup>.

133. Wynika stąd, wbrew uwagom Republiki Francuskiej, że Sąd nie podniósł z urzędu argumentu, zgodnie z którym dostęp do szczegółowej opinii naruszałby ochronę celu postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34, lecz ustosunkował się jedynie do podniesionych przed nim przez Republikę Francuską i Komisję argumentów.

134. W drugiej kolejności Republika Francuska podnosi, że w pkt 85 zaskarżonego wyroku Sąd przypomniał, iż celem postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 jest zapobieżenie przyjęciu przez krajowego ustawodawcę normy technicznej, która stwarzałaby barierę dla swobodnego przepływu towarów, swobodnego przepływu usług lub swobody przedsiębiorczości usługodawców w obrębie rynku wewnętrznego. Sąd dokonał w ten sposób zawężającej wykładni celu postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34.

135. Zdaniem Republiki Francuskiej celem postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 jest również skłonienie państwa członkowskiego do zmiany, jeśli to konieczne, projektu przepisu krajowego w celu dostosowania go do zasad rynku wewnętrznego w drodze dialogu i polubownego rozstrzygnięcia sporu między Komisją a danym państwem członkowskim. Republika Francuska uważa zatem, że oprócz celu polegającego na zapewnieniu zgodności przepisów krajowych postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 służy także celowi polegającemu na zapewnieniu jakości dialogu między Komisją a danym państwem członkowskim. Podnosi ona, że Trybunał uznał w pkt 63 wyroku z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja (C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738), że ujawnienie dokumentów dotyczących postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi mogłoby zmienić charakter i przebieg takiego postępowania, zważywszy, że w tych okolicznościach jeszcze trudniejsze mogłoby okazać się podjęcie negocjacji i zawarcie porozumienia pomiędzy Komisją a danym państwem członkowskim celem umożliwienia poszanowania prawa Unii i uniknięcia postępowania sądowego.

136. Republika Francuska dodaje jednak, że zgodnie z pkt 109 opinii rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520) „[o]chrona celu śledztwa obejmuje również wolną przestrzeń pozwalającą na prowadzenie niezakłóconych rozmów w sprawie zarzutu naruszenia [prawa Unii]. Istnienie tej wolnej przestrzeni jest uzasadnione z tego względu, że dane państwo członkowskie oraz Komisja mogą starać się o doprowadzenie do polubownego rozwiązania sporu bez ulegania nadmiernej presji publicznej. Gdyby każdy etap spornego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego był upubliczniany, decydenci polityczni z trudnością mogliby wycofać się z zajętych już stanowisk. Mogłoby to z kolei zamknąć drogę do rozsądnego i zgodnego z prawem rozwiązania konfliktu”.

137. Zdaniem Republiki Francuskiej polubowne uregulowanie sporu między Komisją a danym państwem członkowskim przed wydaniem wyroku przez Trybunał uzasadnia odmowę udzielenia dostępu do przedmiotowych dokumentów.

<sup>86</sup> Zobacz też pkt 77 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym „[n]ie można [...] uwzględnić także argumentu Komisji, że ujawnienie w trakcie okresu obowiązywania zasady standstill szczegółowej opinii wydanej przez tę instytucję w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 mogłoby wpłynąć negatywnie na przebieg późniejszych dyskusji między stronami [pkt 3 akapit dziewiąty (spornej) decyzji], gdyż postępowanie to może potencjalnie doprowadzić do wniesienia przeciwko zgłaszającemu państwu członkowskiemu skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego”. Należy podkreślić, że pkt 3 akapit dziewiąty spornej decyzji znajduje się w części zatytułowanej „Protection of the purpose of Investigations” (ochrona celu dochodzenia).

138. Carl Schlyter uważa, że „okoliczność, iż argument dotyczący rzekomego naruszenia dialogu między Komisją a państwem członkowskim, przy powołaniu się na opinię rzecznik generalnej J. Kokott [w sprawie Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520)], został przedstawiony po raz pierwszy na obecnym etapie postępowania, oznacza, iż jest on niedopuszczalny”. Republika Francuska mogła przedstawić swój argument w początkowych etapach postępowania. Carl Schlyter i Sąd zażądali dostarczenia uzasadnienia wskazywanych szkodliwych skutków, lecz Republika Francuska nie ustosunkowała się do tego żądania, powołując się w dalszym ciągu na opinię rzecznik generalnej J. Kokott i nie wyjaśniając, w jakim zakresie ma ona znaczenie w niniejszej sprawie”.

139. Zdaniem C. Schlytera ani orzecznictwo<sup>87</sup>, ani sama dyrektywa 98/34 nie pozwalają na uzasadnienie twierdzenia Republiki Francuskiej, że dyrektywa 98/34 ma również na celu, w sposób odrębny i niezależny, wzmocnienie dialogu między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim. Uważa on, że chociaż taki dialog może być pożyteczny dla osiągnięcia celu dyrektywy 98/34, nie zmienia to jednak faktu, iż dyrektywa ta ma tylko jeden ostateczny cel, a mianowicie zapewnienie zgodności krajowych przepisów technicznych z prawem Unii, oraz że kwestia, czy ujawnienie dokumentów może zagrażać celowi postępowania, powinna zostać zbadana z uwzględnieniem tego celu.

140. Moim zdaniem należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez C. Schlytera<sup>88</sup>. Z pkt 83 i nast. uwag interwenienta przedstawionych przez Republikę Francuską w sprawie zakończonej wydaniem zaskarżonego wyroku wynika bowiem, że wspomniane państwo członkowskie podniosło już przedmiotowe argumenty przed Sądem<sup>89</sup> i nie przedstawia ich po raz pierwszy Trybunałowi w ramach rozpatrywanego niniejszym odwołania.

141. Co do istoty – nie uważam, aby Sąd dokonał zawężającej wykładni celu postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 oraz aby polubowne uregulowanie sporu między Komisją a danym państwem członkowskim przed wydaniem wyroku przez Trybunał uzasadniało odmowę udzielenia dostępu do przedmiotowych dokumentów. Jak wskazałem w niniejszej opinii w odniesieniu do części pierwszej jedyne zarzutu, celem postępowania przewidzianego we wspomnianych artykułach dyrektywy 98/34 jest zapobieżenie przyjęciu przez krajowego ustawodawcę przepisów technicznych, które stwarzałyby przeszkodę w wymianie handlowej. Wbrew uwagom Republiki Francuskiej polubowne uregulowanie sporu między Komisją a danym państwem członkowskim przed wydaniem wyroku przez Trybunał nie stanowi celu postępowania przewidzianego w art. 8 i 9 dyrektywy 98/34. W konsekwencji ujawnienie szczegółowej opinii nie może naruszać celu przedmiotowych artykułów.

142. W związku z tym proponuję, aby Trybunał oddalił również część drugą jedyne zarzutu.

## **W przedmiocie kosztów**

143. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrzywająca sprawę. Zgodnie z art. 140 § 1 wspomnianego

<sup>87</sup> Zobacz wyroki: z dnia 8 września 2005 r., Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528, pkt 22; z dnia 15 kwietnia 2010 r., Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184, pkt 42); z dnia 9 czerwca 2011 r., Intercommunale Interrosane i Fédération de l'industrie et du gaz (C-361/10, EU:C:2011:382, pkt 10).

<sup>88</sup> Zobacz pkt 138 niniejszej opinii.

<sup>89</sup> Zobacz pkt 83 i 84 uwag interwenienta przedstawionych przez Republikę Francuską Trybunałowi w sprawie zakończonej wydaniem zaskarżonego wyroku, zgodnie z którymi „tym samym zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwa członkowskie mają prawo oczekiwać, że Komisja zapewni poufność dochodzeń, które mogą doprowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [...]. W tym względzie, jak podkreśliła rzecznik generalna J. Kokott [w opinii w sprawie] Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520), ochrona wolnej przestrzeni pozwalającej na prowadzenie niezakłóconych rozmów w sprawie zarzutu naruszenia prawa Unii jest uzasadniona z tego względu, że dane państwo członkowskie oraz Komisja mogą starać się o doprowadzenie do polubownego rozwiązania sporu bez ulegania nadmiernej presji publicznej”.

regulaminu, również mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie wspomnianego art. 184 ust. 1, państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Zgodnie z art. 184 § 4 tego regulaminu Trybunał może zdecydować, że interwenient w pierwszej instancji, który brał udział w postępowaniu odwoławczym, pokrywa własne koszty.

144. Uważam, że należy obciążyć Republikę Francuską kosztami, zgodnie z żądaniami C. Schlytera. Republika Finlandii, Królestwo Szwecji, Republika Czeska i Komisja pokrywają własne koszty.

## **Wnioski**

145. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał:

- oddalił odwołanie;
- obciążył Republikę Francuską jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez C. Schlytera; oraz
- obciążył Republikę Czeską, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji i Komisję Europejską ich własnymi kosztami.