



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 7 września 2017 r.*

Odwołanie – Prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie – Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów – Ochrona celów dochodzenia – Dyrektywa 98/34/WE – Artykuły 8 i 9 – Szczegółowa opinia Komisji Europejskiej w sprawie projektu normy technicznej – Odmowa dostępu

W sprawie C-331/15 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 3 lipca 2015 r.,

Republika Francuska, reprezentowana przez D. Colasa, G. de Bergues'a, B. Fodda oraz F. Fizego, działających w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie,

popierana przez:

Republikę Czeską, reprezentowaną przez M. Smolka, T. Müllera, J. Vlácilę oraz D. Hadrouška, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Carl Schlyter, zamieszkały w Linköping (Szwecja), reprezentowany przez S. Schuberta, Rechtsanwalt, oraz O.W. Brouwera, advocaat,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Baquera Cruza, A. Tokára oraz F. Clotuche-Duvieusart, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Republika Finlandii, reprezentowana przez S. Hartikainena, działającego w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez C. Meyer-Seitz, N. Otte Widgren, U. Persson, A. Falk, E. Karlssona oraz L. Swedenborga, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci w pierwszej instancji,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, E. Juhász (sprawozdawca), C. Vajda, K. Jürimäe i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 lutego 2017 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 kwietnia 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Republika Francuska żąda w odwołaniu uchylenia 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 stwierdził nieważność decyzji Komisji Europejskiej z dnia 27 czerwca 2012 r. odmawiającej, w okresie obowiązywania zasady standstill, dostępu do szczegółowej opinii tej instytucji w sprawie projektu zarządzenia dotyczącego treści i warunków składania rocznej deklaracji substancji nanocząsteczkowych (2011/673/F) (zwanej dalej „sporną decyzją”), która została jej przekazana przez władze francuskie na podstawie dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 1998, L 204, s. 37 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 20, s. 337), zmienionej dyrektywą 98/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lipca 1998 r. (Dz.U. 1998, L 217, s. 18 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 21, s. 8) (zwanej dalej „dyrektywą 98/34”).

I. Ramy prawne

A. Dyrektywa 98/34

- 2 Motywy 3, 6, 7 i 9 dyrektywy 98/34 mają następujące brzmienie:

„(3) Wspierając sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, należy zapewnić możliwie jak największą przejrzystość w zakresie krajowych inicjatyw dotyczących wprowadzania norm i przepisów technicznych;

[...]

(6) Wszystkie państwa członkowskie muszą być powiadamiane o przepisach technicznych planowanych przez jakiekolwiek państwo członkowskie;

(7) Celem rynku wewnętrznego jest stworzenie środowiska prowadzącego do zwiększonej konkurencyjności przedsiębiorstw; zwiększona ilość dostarczanych informacji z jednej strony pomaga przedsiębiorstwom lepiej wykorzystać zalety samego rynku; należy zatem umożliwić podmiotom gospodarczym ocenę wpływu krajowych przepisów technicznych planowanych przez inne państwo członkowskie, podając do publicznej wiadomości tytuły projektów przepisów, o których powiadomiono, oraz poprzez przepisy dotyczące poufności takich projektów;

[...]

(9) Jeżeli chodzi o przepisy techniczne dotyczące produktów, środki mające na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania lub stałego rozwoju rynku wymagają większej przejrzystości krajowych inicjatyw legislacyjnych oraz poszerzenia kryteriów i warunków służących do oceny potencjalnego wpływu proponowanych przepisów na rynek;

[...]”.

3 Artykuł 8 dyrektywy 98/34 stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem art. 10 państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy. Przekazują Komisji także podstawę prawną konieczną do przyjęcia uregulowań technicznych, jeżeli nie zostały one wyraźnie ujęte w projekcie [Przekazują Komisji także uzasadnienie przyjęcia uregulowań technicznych, jeżeli nie zostało ono 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 uwzględnia te uwagi tak dalece, jak to możliwe w kolejnych pracach nad projektem przepisów technicznych.

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

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

[...]”.

4 Artykuł 9 tej dyrektywy stanowi:

„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 odkładają w czasie przyjęcie projektu przepisów technicznych o dwanaście miesięcy od daty otrzymania przez Komisję powiadomienia określonego w art. 8 ust. 1, 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].

B. Rozporządzenie nr 1049/2001

5 W myśl motywu 6 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 (Dz.U. 2001, L 145, s. 43 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 3, s. 331), „[s]zerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje działają w charakterze prawodawcy, w tym także na mocy delegowanych uprawnień, przy jednoczesnym zachowaniu przez instytucje skuteczności procesu podejmowania decyzji. Dokumenty takie powinny być udostępnione bezpośrednio w najszerszym możliwym zakresie”.

6 Artykuł 1 rozporządzenia nr 1049/2001, zatytułowany „Cel”, stanowi:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

- a) 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 ust. 3 TFUE] w taki sposób, aby zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów;
- b) ustalenie zasad zapewniających możliwie najłatwiejsze wykonanie tego prawa; oraz
- c) promowanie dobrych praktyk administracyjnych w odniesieniu do dostępu do dokumentów”.

7 Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Beneficjenci i zakres stosowania”, stanowi, co następuje:

„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.

[...]

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.

[...]”.

8 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wyjątki”, przewiduje:

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

a) interesu publicznego w odniesieniu do:

- bezpieczeństwa publicznego,
- obrony i spraw wojskowych,
- stosunków międzynarodowych,
- finansowej, pieniężnej lub gospodarczej polityki Wspólnoty lub państwa członkowskiego;

b) prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym dotyczącym ochrony danych osobowych.

2. 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.

[...]

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

7. Wyjątki ustanowione w ust. 1–3 mają zastosowanie wyłącznie przez okres, w którym ochrona ta jest uzasadniona ze względu na treść dokumentu. Wyjątki mogą być stosowane przez okres nieprzekraczający 30 lat. W przypadku dokumentów objętych wyjątkiem ze względu na prywatność lub interesy handlowe oraz w przypadku dokumentów sensytywnych, wyjątki mogą, jeśli to konieczne, obowiązywać nadal po tym okresie”.

II. Okoliczności powstania sporu

9 W dniu 29 grudnia 2011 r. władze francuskie przekazały Komisji, na podstawie art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34, projekt zarządzenia dotyczącego treści i warunków składania rocznej deklaracji substancji nanocząsteczkowych.

10 W dniu 30 marca 2012 r. Komisja wydała szczegółową opinię (zwaną dalej „rozpatrywaną 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.

- 11 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 rozpatrywanej szczegółowej opinii. Ponieważ Komisja oddaliła ten wniosek pismem z dnia 7 maja 2012 r., C. Schlyter złożył w dniu 29 maja 2012 r. ponowny wniosek, w którym zwrócił się do tej instytucji o zmianę jej stanowiska.
- 12 W dniu 27 czerwca 2012 r. Komisja oddaliła sporną decyzją ponowny wniosek złożony przez C. Schlytera.

III. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 13 Skargą złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 6 września 2012 r. C. Schlyter wniósł o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. Na poparcie swojej skargi podniósł on trzy zarzuty.
- 14 W ramach zarzutu pierwszego C. Schlyter zarzucał Komisji, że instytucja ta dopuściła się naruszeń prawa oraz 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 (Dz.U. 2006, L 264, s. 13). W ramach zarzutu drugiego C. Schlyter zarzucał Komisji, że instytucja ta dopuściła się naruszenia prawa, oczywistego błędu w ocenie, a także brak 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. W ramach zarzutu trzeciego C. Schlyter twierdził, że sporna decyzja jest wydana z naruszeniem prawa, jest obarczona oczywistym błędem w ocenie oraz brakiem uzasadnienia w związku z zastosowaniem art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 15 W zaskarżonym wyroku Sąd orzekł zasadniczo, że szczegółowa opinia wydana przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 nie jest sporządzana w ramach dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 oraz posiłkowo, że ujawnienie takiej szczegółowej opinii w okresie obowiązywania zasady standstill nie musi stwarzać zagrożenia dla realizacji celu tego postępowania.
- 16 W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji.

IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

- 17 W odwołaniu Republika Francuska wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania oraz obciążenie C. Schlytera kosztami postępowania.
- 18 Komisja wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, oddalenie skargi wniesionej w pierwszej instancji oraz obciążenie C. Schlytera kosztami postępowania.
- 19 Carl Schlyter wnosi do Trybunału w części o odrzucenie, a w części o oddalenie odwołania oraz obciążenie Republiki Francuskiej kosztami poniesionymi w niniejszym postępowaniu.
- 20 Republika Finlandii wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania.
- 21 Królestwo Szwecji wnosi do Trybunału o utrzymanie w mocy zaskarżonego wyroku oraz oddalenie odwołania.

- 22 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 29 października 2015 r. Republika Czeska została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Republiki Francuskiej. Republika Czeska wnosi do Trybunału o wydanie rozstrzygnięcia zgodnego z żądaniami Republiki Francuskiej i, w stosowym wypadku, Komisji.

V. W przedmiocie odwołania

- 23 Należy rozpatrzyć w pierwszej kolejności podniesiony przez C. Schlytera zarzut niedopuszczalności dotyczący niektórych argumentów zawartych w odwołaniu oraz zbadać w drugiej kolejności jedyny zarzut odwołania co do istoty.

A. W przedmiocie zarzutu niedopuszczalności

1. Argumentacja stron

- 24 Carl Schlyter podnosi zarzut niedopuszczalności odnośnie do szeregu argumentów odwołania.
- 25 Przede wszystkim C. Schlyter uważa, że argument Republiki Francuskiej dotyczący braku spójności definicji pojęcia „dochodzenia” stosowanej w zaskarżonym wyroku w świetle rozwiązania przyjętego w wyroku z dnia 25 września 2014 r., *Spirlea/Komisja* (T-306/12, EU:T:2014:816) dotyczącego postępowań EU Pilot jest niedopuszczalny, gdyż argument ten stanowi nowy zarzut, który powinien być zostać podniesiony przed Sądem. Wedle C. Schlytera postępowania EU Pilot były stosowane już od 2008 r. i w konsekwencji wspomniany argument oparty na porównaniu tych różnych postępowań mógł zostać wysunięty przed Sądem.
- 26 Następnie C. Schlyter uważa, że wysunięty przez Republikę Francuską argument, zgodnie z którym w celu wskazania, czy projekt normy technicznej jest zgodny z zasadami rynku wewnętrznego, Komisja musi często zbierać informacje, jest niedopuszczalny, gdyż takie podważenie dokonanych przez Sąd ustaleń faktycznych nie może zostać poddane ocenie w ramach odwołania.
- 27 Wreszcie C. Schlyter twierdzi, że argument – zgodnie z którym, ponieważ ujawnienie rozpatrywanej szczegółowej opinii może mieć wpływ na cały przebieg negocjacji oraz na wywarcie presji publicznej, pogorszyłoby ono jakość dialogu między Komisją i zainteresowanym państwem członkowskim – jest niedopuszczalny w ramach odwołania, gdyż C. Schlyter już zażądał przed Sądem, by Republika Francuska uzasadniła istnienie takiego niekorzystnego oddziaływania. Jednak owo państwo członkowskie nie przedstawiło odpowiedzi w tym względzie i ograniczyło się do przytoczenia opinii rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie *Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2009:520), bez wyjaśnienia, w jakim zakresie ma ona znaczenie w ramach niniejszego sporu. Tymczasem dowody na poparcie owego argumentu powinny być zostać przedstawione przed Sądem.
- 28 Republika Francuska uważa, że te trzy argumenty są dopuszczalne.

2. Ocena Trybunału

- 29 W odniesieniu do wspomnianych zarzutów niedopuszczalności należy zaznaczyć po pierwsze, że z pkt 52 zaskarżonego wyroku wynika, iż Republika Francuska podniosła przed Sądem, iż 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. W ramach niniejszego odwołania owo państwo członkowskie zmierza do wykazania, poprzez powołanie się na zarzucany brak spójności między zaskarżonym wyrokiem a wyrokiem z dnia 25 września 2014 r., *Spirlea/Komisja* (T-306/12,

EU:T:2014:816), że Sąd naruszył prawo, gdy nie uznał postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34 za „dochodzenie” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Otóż taki argument nie stanowi nowego zarzutu, lecz uzupełnia zarzut już przedstawiony przed Sądem.

- 30 Po drugie, należy stwierdzić, że argument Republiki Francuskiej, zgodnie z którym Komisja musi często zbierać informacje celem oceny, czy projekt normy technicznej jest zgodny z zasadami rynku wewnętrznego, nie kwestionuje dokonanych przez Sąd ustaleń faktycznych w odniesieniu do konkretnego postępowania prowadzonego przez Komisję, lecz odnosi się do uznania postępowania ustanowionego dyrektywą 98/34 za „dochodzenie” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 – co stanowi kwestię prawną.
- 31 Po trzecie, należy przypomnieć, z jednej strony, że w myśl pkt 40 zaskarżonego wyroku Komisja uzasadniła w spornej decyzji zastosowanie do rozpatrywanej sprawy art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, gdy uznała, że ujawnienie rozpatrywanej szczegółowej opinii w okresie obowiązywania zasady standstill zmniejszyłoby wolę Republiki Francuskiej do współpracy z tą instytucją w atmosferze wzajemnego zaufania. Z drugiej strony z uwag interwenienta przedstawionych przez Republikę Francuską w pierwszej instancji wynika, że państwo to co do zasady stwierdziło przed Sądem, iż Komisja podejmuje działania w zakresie dochodzenia w ramach przewidzianego dyrektywą 98/34 dwustronnego dialogu, który jest objęty wymogiem zachowania poufności ułatwiającym polubowne rozstrzygnięcie sporu – bez ulegania presji publicznej – zaistniałego między tą instytucją a zainteresowanym państwem członkowskim. To właśnie w tym kontekście, poprzez powołanie się w sposób dorozumiany na analogię między niniejszą sprawą a sprawą zakończoną wydaniem wyroku z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), Republika Francuska nawiązała do opinii rzecznik generalnej J. Kokott wydanej w tej drugiej sprawie, na poparcie swojego argumentu, zgodnie z którym konieczne jest zachowanie pewnego stopnia poufności, aby nie zakłócić przebiegu negocjacji między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim. Otóż rozszerzenie takiej argumentacji przedstawionej Sądowi jest dopuszczalne na etapie odwołania.
- 32 W tych okolicznościach zarzut niedopuszczalności podniesiony przez C. Schlytera należy oddalić.

B. Co do istoty

- 33 Na poparcie wniesionego odwołania Republika Francuska podnosi jeden zarzut. Ten jedyne zarzut składa się z dwóch części.

1. W przedmiocie pierwszej części jedyne zarzutu

a) Argumentacja stron

- 34 Republika Francuska, popierana przez Republikę Czeską oraz Komisję, zarzuca Sądowi, że naruszył prawo, gdy uznał, iż postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 nie stanowi dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 35 Carl Schlyter, popierany przez Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji, twierdzi, po pierwsze, że Republika Francuska bezzasadnie skrytykowała okoliczność, iż zawarte w zaskarżonym wyroku pojęcie „dochodzenia” nie opiera się na jakiegokolwiek definicji ustanowionej rozporządzeniem nr 1049/2001, dyrektywą 98/34 albo orzecznictwem.

- 36 Po drugie, C. Schlyter uważa, że argument Republiki Francuskiej dotyczący braku spójności w stosowaniu w zaskarżonym wyroku pojęcia „dochodzenia” z rozwiązaniem przyjętym w wyroku z dnia 25 września 2014 r., Spirlea/Komisja (T-306/12, EU:T:2014:816) dotyczącym postępowania EU Pilot jest nieistotny dla sprawy i bezzasadny.
- 37 Po trzecie, zdaniem C. Schlytera Republika Francuska błędnie twierdzi, że w sytuacji gdy Trybunał przychyliłby się do definicji pojęcia „dochodzenia” w ujęciu przyjętym w pkt 53 zaskarżonego wyroku, postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 odpowiadałoby tej definicji.
- 38 Wreszcie, po czwarte, C. Schlyter twierdzi, 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 zawężający. Ponadto z wyroku tego nie wynika, by każde działanie w ramach pełnionej przez Komisję roli strażnika traktatów stanowiło dochodzenie.

b) Ocena Trybunału

- 39 Sąd uznał w pkt 83 zaskarżonego wyroku, że Komisja naruszyła prawo – gdy powołała się na art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmowy udzielenia dostępu do rozpatrywanej szczegółowej opinii ze względu na to, iż jej ujawnienie naruszyłoby ochronę celów dochodzenia – gdyż szczegółowa opinia wydana przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34, ze względu na jej treść i kontekst, nie jest sporządzona w ramach „dochodzenia” w rozumieniu owego przepisu rozporządzenia nr 1049/2001.
- 40 Aby dojść do tego wniosku, Sąd zbadał, czy postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 oraz szczegółowe opinie wydane w ramach takiego postępowania odpowiadają określonemu w pkt 53 zaskarżonego wyroku pojęciu „dochodzenia”, jako obejmującemu „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”.
- 41 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 owym rozporządzeniu.
- 42 Ponadto należy stwierdzić, że ogólna definicja tego pojęcia nie została także określona w orzecznictwie Trybunału.
- 43 Republika Francuska i Komisja kwestionują definicję tego pojęcia ustanowioną przez Sąd i twierdzą, że jest ona nadmiernie zawężająca. Republika Francuska i Komisja twierdzą zasadniczo, że nie należy sprowadzać pojęcia „dochodzenia”, z jednej strony, do badań przeprowadzanych przez organ w celu wykazania, iż popełniono naruszenie lub nieprawidłowość, z drugiej zaś – do procedur mających na celu ustalenie i weryfikację okoliczności faktycznych oraz informacji w celu podjęcia decyzji.
- 44 Argument ten należy uwzględnić.
- 45 W tym względzie należy zaznaczyć, że zawarte w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 pojęcie dochodzenia jest pojęciem autonomicznym prawa Unii, które należy interpretować z uwzględnieniem w szczególności jego potocznego rozumienia, a także kontekstu, w jaki się wpisuje (zob. analogicznie wyroki: z dnia 9 marca 2010 r., Komisja/Niemcy, C-518/07, EU:C:2010:125, pkt 18; a także z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 50).

- 46 Bez potrzeby definiowania w sposób wyczerpujący „dochodzenia” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, należy uznać, że stanowi takie działanie prowadzone przez Komisję sformalizowane postępowanie o określonej strukturze i, mające na celu gromadzenie i analizę informacji po to, by instytucja ta mogła zająć stanowisko w ramach wykonywania swoich obowiązków przewidzianych traktatami UE i FUE.
- 47 Celem tego postępowania nie musi być wykrywanie lub ściganie naruszenia czy nieprawidłowości. Pojęcie „dochodzenia” może obejmować także działalność Komisji zmierzającą do ustalenia okoliczności faktycznych w celu oceny danej sytuacji.
- 48 Podobnie, aby uznać postępowanie za „dochodzenie”, nie jest niezbędne, by stanowisko zajęte przez Komisję w celu wypełnienia jej obowiązków miało formę decyzji w rozumieniu art. 288 akapit czwarty TFUE. Takie stanowisko może przybrać formę między innymi sprawozdania albo zalecenia.
- 49 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że art. 8 i 9 dyrektywy 98/34 określają łańcuch procedur dotyczący przekazanego przez państwo członkowskie projektu normy technicznej oraz wydania szczegółowej opinii w tym zakresie przez Komisję. Co za tym idzie, owa dyrektywa przewiduje sformalizowane postępowanie o określonej strukturze.
- 50 Poza tym zarówno z tytułu, jak i z przepisów owej dyrektywy wynika, że celem procedury przewidzianej w tym akcie jest gromadzenie i analiza informacji. W szczególności art. 8 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie przekazują Komisji nie tylko projekty norm technicznych, ale także w stosownym przypadku – uzasadnienie ich przyjęcia oraz tekst podstawowych przepisów prawnych, których zasadniczo i bezpośrednio dotyczą te normy.
- 51 W tym względzie należy zaznaczyć, że wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 56 i 57 zaskarżonego wyroku, to, czy Komisja sama zwraca się o informacje do państw członkowskich, czy też otrzymuje je na podstawie jakiegoś uregulowania, nie ma znaczenia w celu ustalenia, czy dane postępowanie należy uznać za „dochodzenie”.
- 52 Wreszcie szczegółowa opinia wydana przez Komisję zgodnie z art. 9 ust. 2 dyrektywy 98/34 stanowi oficjalny środek, który uściśla stanowisko prawne tej instytucji, jeśli chodzi o zgodność przekazanego przez zainteresowane państwo członkowskie projektu normy technicznej między innymi ze swobodnym przepływem towarów i swobodą przedsiębiorczości usługodawców.
- 53 W konsekwencji opinia taka jest sporządzana w ramach „dochodzenia”.
- 54 W tych okolicznościach podniesione przez Republikę Francuską w ramach części pierwszej jej zarzutu zastrzeżenie – zgodnie z którym zaskarżony wyrok narusza prawo, gdyż Sąd uznał, że postępowanie prowadzone przez Komisję zgodnie z przepisami dyrektywy 98/34 oraz szczegółowa opinia wydana przez tę instytucję nie są objęte zakresem „dochodzenia” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 – jest zasadne.
- 55 W konsekwencji część pierwszą jedyne zarzutu odwołania należy uwzględnić.

2. W przedmiocie części drugiej jedyne zarzutu odwołania

a) Argumentacja stron

- 56 Republika Francuska podnosi, że w pkt 84–88 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo, gdy uznał posiłkowo, że nawet w sytuacji gdy szczegółowa opinia wydana przez Komisję jest elementem „dochodzenia” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, ujawnienie rozpatrywanej szczegółowej opinii nie musi zagrażać celowi postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34.
- 57 Owo państwo członkowskie twierdzi, po pierwsze, że C. Schlyter, działając w charakterze skarżącego w pierwszej instancji nie podniósł argumentu, zgodnie z którym, w sytuacji gdy postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 stanowi dochodzenie, ujawnienie owej szczegółowej opinii nie zagraża celowi takiego dochodzenia. Otóż zdaniem wspomnianego państwa członkowskiego zarzut oparty na takim argumentie nie mógł zostać podniesiony z urzędu, wobec czego Sąd błędnie powołał się na ten argument na poparcie swojego orzeczenia.
- 58 Po drugie, Republika Francuska twierdzi, że w pkt 85 zaskarżonego wyroku Sąd błędnie dokonał wykładni zawężającej celu postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34, gdyż owo postępowanie realizuje także cel polegający na zapewnieniu jakości dialogu między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim. Celem wymogu zachowania poufności w postępowaniu przewidzianym dyrektywą 98/34, tak jak wymogu zachowania poufności na etapie poprzedzającym wniesienie skargi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jest ochrona jakości owego dialogu, aby umożliwić osiągnięcie polubownego rozwiązania.
- 59 Zdaniem Komisji poufny charakter negocjacji między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim po wydaniu szczegółowej opinii jest nieodłącznie związany z postępowaniem prowadzonym na podstawie dyrektywy 98/34 i jest analogiczny do poufnego charakteru negocjacji w innych podobnych postępowaniach, w szczególności w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja uważa, że argument przywołany w pkt 87 zaskarżonego wyroku jest błędny i że owe negocjacje należy chronić przed jakimkolwiek zewnętrznym naciskiem, gdyż Komisja stara się przekonać zainteresowane państwo członkowskie, że przedstawiany przez to państwo projekt uregulowania krajowego mógłby stać w sprzeczności z prawem Unii i instytucja ta często proponuje rozwiązania alternatywne. Otóż, gdyby instytucja ta miała czekać na formalne wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby można było objąć ów dialog zachowaniem poufności, osłabiłoby to korzystanie z kontroli prewencyjnej i mogłoby mieć negatywny wpływ na rynek wewnętrzny. Komisja twierdzi poza tym, że taka sytuacja usztywniłaby stanowiska stron i oddaliłaby perspektywę korzystnego rozwiązania z poszanowaniem prawa Unii.
- 60 Carl Schlyter, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji kwestionują powyższe argumenty.

b) Ocena Trybunału

- 61 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, aby uzasadnić odmowę udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się zwrócono, zasadniczo nie wystarczy powołać się na okoliczność, że dokument ten ma związek z czynnościami wymienionymi w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Właściwa instytucja jest zobowiązana także wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w tym przepisie (wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 62 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 14 i 40 zaskarżonego wyroku, Komisja uzasadniła zastosowanie do rozpatrywanej sprawy art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, wyjaśniając, że ujawnienie rozpatrywanej szczegółowej opinii w okresie obowiązywania zasady standstill zmniejszyłoby wolę Republiki Francuskiej do współpracy z tą instytucją w atmosferze wzajemnego zaufania. Owa publikacja naruszyłaby zatem ochronę celów dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 63 W pierwszej kolejności, wbrew temu, co twierdzi Republika Francuska, Sąd ustosunkował się do argumentu, który przedłożono mu do oceny, gdy uznał w pkt 84–88 zaskarżonego wyroku, że w sytuacji gdy postępowanie przewidziane w dyrektywie 98/34 stanowiłoby dochodzenie, ujawnienie rozpatrywanej szczegółowej opinii nie musiałoby zagrażać celowi owego dochodzenia.
- 64 Jak bowiem wskazał rzecznik generalny w pkt 132 swojej opinii, z pkt 76 zaskarżonego wyroku wynika, że Republika Francuska twierdziła przed Sądem, iż nie należy umniejszać destabilizującego skutku podania do publicznej wiadomości potencjalnej krytyki Komisji odnoszącej się do przekazanego projektu normy technicznej – przed umożliwieniem państwu członkowskiemu ustosunkowania się do tej krytyki.
- 65 Wysuwając ten argument, Republika Francuska zamierzała poprzeć stanowisko Komisji przypomniane w pkt 77 zaskarżonego wyroku i zawarte także w pkt 3 spornej decyzji, że ujawnienie w trakcie okresu obowiązywania zasady standstill rozpatrywanej szczegółowej opinii wpłynęłoby negatywnie na przebieg późniejszych dyskusji między stronami.
- 66 Z powyższego wynika, iż nie można twierdzić, że rozpatrywany argument został podniesiony przez Sąd z urzędu.
- 67 W drugiej kolejności argument wysunięty przez Republikę Francuską w ramach niniejszego odwołania, zgodnie z którym ujawnienie rozpatrywanej szczegółowej opinii bezwzględnie zagraża – umożliwiając osiągnięcie polubownego rozwiązania – jakości dialogu między Komisją a zainteresowanym państwem członkowskim, również nie może zostać uwzględniony.
- 68 Jak Sąd zaznaczył w pkt 85 zaskarżonego wyroku, celem postępowania przewidzianego w dyrektywie 98/34, a w szczególności szczegółowej opinii wydawanej przez Komisję w ramach owego postępowania, jest zapobieżenie przyjęciu przez krajowego ustawodawcę normy technicznej, która stwarza barierę dla swobodnego przepływu towarów, usług lub swobody przedsiębiorczości usługodawców w obrębie rynku wewnętrznego.
- 69 Odnośnie do owego celu dyrektywy 98/34, Sąd przypomniał w pkt 37 i 85 zaskarżonego wyroku utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym owa dyrektywa chroni – za pomocą kontroli prewencyjnej – swobodny przepływ towarów i usług oraz swobodę przedsiębiorczości usługodawców; zasady tworzące podstawy Unii, oraz że kontrola ta jest o tyle przydatna, iż przepisy techniczne objęte tą dyrektywą mogą stanowić przeszkody w handlu oraz w świadczeniu usług między państwami członkowskimi, które to przeszkody dopuszczalne są jedynie wówczas, gdy są one niezbędne, aby spełnić wymogi nadrzędne, których przestrzeganie leży w interesie ogólnym (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., *Ivansson i in.*, C-307/13, EU:C:2014:2058, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 70 W pkt 87 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że okoliczność, iż Komisja ujawnia wydaną przez siebie szczegółową opinię, zgodnie z którą niektóre aspekty przekazanego przez państwo członkowskie projektu normy technicznej mogą stwarzać bariery dla swobodnego przepływu towarów, swobodnego przepływu usług czy dla swobody przedsiębiorczości usługodawców w obrębie rynku wewnętrznego, nie musi stwarzać zagrożenia dla realizacji celu tego postępowania.

- 71 Informacje, na które powołuje się Republika Francuska i Komisja, nie wykazują, że owo stwierdzenie narusza prawo.
- 72 Wręcz przeciwnie, należy zaznaczyć, że system przewidziany dyrektywą 98/34 ustanawia wymóg przejrzystości pozwalający na potwierdzenie zasadności owego twierdzenia.
- 73 Należy przypomnieć, że mechanizm ustanowiony dyrektywą 98/34 ma na celu, o czym mowa w motywie 7 tej dyrektywy, 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.
- 74 Sama Komisja wskazała w pkt 5 spornej decyzji, że podmioty gospodarcze, jak i organizacje społeczne mogą odgrywać aktywną rolę w funkcjonowaniu systemu ustanowionego dyrektywą 98/34 i przyczyniać się do jego funkcjonowania poprzez formułowane przez siebie opinie. Komisja przypomniała także w tym punkcie spornej decyzji, że jako iż taki udział wymaga wysokiego poziomu przejrzystości, instytucja ta systematycznie publikuje na swojej stronie internetowej (zwanej „TRIS”) projekty norm technicznych państw członkowskich.
- 75 Poza tym w myśl motywów 3 i 6 tej dyrektywy w celu dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego należy zapewnić możliwie jak największą przejrzystość w zakresie krajowych inicjatyw dotyczących wprowadzania norm i przepisów technicznych, a wszystkie państwa członkowskie muszą być powiadamiane o przepisach technicznych planowanych przez jakiekolwiek państwo członkowskie. W motywie 9 owej dyrektywy wyjaśniono, że środki mające na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku lub stałego jego rozwoju wymagają między innymi większej przejrzystości krajowych inicjatyw oraz poszerzenia kryteriów i warunków służących do oceny potencjalnego wpływu proponowanych przepisów na rynek.
- 76 Zgodnie z art. 8 ust. 1 akapity pierwszy i piąty dyrektywy 98/34, co do zasady państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych, a instytucja ta niezwłocznie informuje pozostałe państwa członkowskie o projekcie przepisów technicznych i wszelkich dokumentach, które zostały jej przekazane. Na podstawie art. 8 ust. 2 Komisja i państwa członkowskie mogą zgłaszać uwagi państwu członkowskiemu, które przekazało projekt normy technicznej.
- 77 W tym względzie z art. 8 ust. 4 owej dyrektywy wynika, że informacje dostarczone na mocy tego artykułu nie są traktowane jako poufne, z wyjątkiem sytuacji, gdy wyraźnie i w sposób uzasadniony żąda tego przekazujące państwo członkowskie.
- 78 Jeśli chodzi o szczegółowe opinie wydane przez Komisję lub przez państwo członkowskie na podstawie art. 9 ust. 2 owej dyrektywy, należy podkreślić, że żaden przepis tej dyrektywy nie przewiduje zachowania ich poufności. W tych okolicznościach należy uznać, że wymóg przejrzystości leżący u podstaw dyrektywy 98/34 co do zasady znajduje zastosowanie do tych szczegółowych opinii.
- 79 Ów wniosek jest poparty orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym celem owej dyrektywy jest zapewnienie, by podmioty gospodarcze mogły zapoznać się z zakresem obowiązków, które mogą zostać na nie nałożone, oraz przygotować się na przyjęcie norm technicznych poprzez dostosowanie w odpowiednim czasie w razie potrzeby ich produktów lub usług (zob. podobnie wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, pkt 83).
- 80 Ponadto możliwość, by podmioty te poznały nie tylko planowaną przez przekazujące państwo członkowskie normę techniczną, lecz także stanowisko wyrażone w przedmiocie tej normy technicznej w szczegółowych opiniach Komisji i innych państw członkowskich przyczynia się co do zasady do realizacji celu zapobiegania przyjęciu normy technicznej sprzecznej z prawem Unii.

- 81 Leżący u podstaw dyrektywy 98/34 wymóg przejrzystości nie wyklucza jednak tego, by Komisja mogła, w zależności od okoliczności danej sprawy, oprzeć się na art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmowy udzielenia dostępu do szczegółowej opinii wydanej przez tę instytucję lub przez państwo członkowskie na podstawie art. 9 ust. 2 tej dyrektywy, wówczas gdy Komisja zdoła wykazać, że udzielenie dostępu do szczegółowej opinii, o której mowa, stanowi konkretne i faktyczne naruszenie celu polegającego na zapobieganiu przyjęciu normy technicznej niezgodnej z prawem Unii.
- 82 Co za tym idzie, Sąd nie naruszył prawa, gdy oddalił argumenty Republiki Francuskiej i Komisji, zgodnie z którymi opisane w spornej decyzji ryzyko osłabienia współpracy państw członkowskich stanowi wystarczające uzasadnienie w świetle art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, aby oddalić wnioski o udzielenie dostępu do rozpatrywanej szczegółowej opinii.
- 83 Sąd zatem słusznie stwierdził nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim odmawia ona udzielenia dostępu do rozpatrywanej szczegółowej opinii na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 84 W konsekwencji część drugą jedyne zarzutu podniesionego przez Republikę Francuską należy oddalić.
- 85 Jako że uzasadnienie zaskarżonego wyroku, które zostało bezskutecznie zakwestionowane w części drugiej jedyne zarzutu, jest samo w sobie wystarczające, by uzasadnić sentencję owego wyroku, ów zarzut należy oddalić, jak i odwołanie w całości.

VI. W przedmiocie kosztów

- 86 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.
- 87 Zgodnie z art. 138 § 3 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 owego regulaminu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, każda z nich pokrywa własne koszty. Ponieważ żądania Republiki Francuskiej, Carla Schlytera i Komisji zostały uwzględnione tylko częściowo, postanowienie to stosuje się w niniejszej sprawie.
- 88 Zgodnie z art. 140 § 1 owego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, Republika Czeska pokrywa własne koszty.
- 89 Zgodnie z art. 184 § 4 tego regulaminu Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają także własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) Republika Francuska, Carl Schlyter i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**
- 3) Republika Czeska pokrywa własne koszty.**
- 4) Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

Podpisy