



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MELCHIOR WATHELET
prezentate la 6 aprilie 2017¹

Cauza C-331/15 P

**Republica Franceză
împotriva**

Carl Schlyter

„Recurs – Acces la documente – Aviz detaliat al Comisiei Europene privind un proiect de decret referitor la declarația anuală a substanțelor sub formă de nanoparticule, comunicat de autoritățile franceze în temeiul dispozițiilor Directivei 98/34/CE – Decizie a Comisiei de refuz al accesului – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță – Excepție de la dreptul de acces – Protecția obiectivelor activităților de anchetă”

Introducere

1. Prin recursul formulat, Republica Franceză solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 16 aprilie 2015, Schlyter/Comisia (T-402/12, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2015:209), prin care acesta a admis acțiunea domnului Carl Schlyter având ca obiect anularea deciziei Comisiei din 27 iunie 2012 (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

2. Prin decizia în litigiu, Comisia Europeană a refuzat, în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei², să acorde domnului Schlyter, în perioada de „statu-quo” sau de suspendare³, acces la avizul detaliat⁴ al Comisiei privind un proiect de decret referitor la conținutul și la condițiile de prezentare a declarației anuale a substanțelor sub formă de nanoparticule (2011/673/F), care îi fusese notificat de autoritățile franceze, în aplicarea Directivei 98/34, astfel cum a fost modificată prin Directiva

¹ Limba originală: franceză.

² JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76.

³ Prevăzută la articolul 9 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO 1998, L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207).

⁴ Emis în aplicarea articolului 9 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva 98/34.

98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998⁵. Această poziție se întemeia pe o analogie între, pe de o parte, procedura prevăzută de Directiva 98/34 și, pe de altă parte, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 258 TFUE și procedura în materie de ajutoare de stat prevăzută la articolul 108 TFUE⁶.

3. Prezentul recurs privește excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, referitoare la protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, și, mai precis, problema dacă un aviz detaliat emis de Comisie în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 intră sau nu intră sub incidența unei activități de anchetă în sensul acestei dispoziții.

4. Va fi, prin urmare, necesar să se examineze caracteristicile procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34, pentru a verifica dacă aceasta constituie sau nu constituie o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

5. În plus, în ipoteza în care avizul detaliat emis de Comisie în cadrul procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 intră sub incidența unei activități de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, se va pune problema dacă, în speță, divulgarea acestui document aduce atingere obiectivului procedurii prevăzute de Directiva 98/34.

Cadrul juridic

Directiva 98/34

6. Articolul 8 din Directiva 98/34 prevede următoarele:

„(1) În conformitate cu articolul 10, Comisiei îi este comunicat, de îndată, de către statele membre, orice proiect de reglementare tehnică [...]; de asemenea, acestea înaintează Comisiei o expunere a motivelor care fac necesară elaborarea unei astfel de reglementări, în cazul în care acest lucru nu a fost clarificat suficient în proiectul de reglementare tehnică.

[...]

Comisia notifică de îndată celelalte state membre cu privire la proiect și la toate documentele care i-au fost înaintate; [...]

Referitor la specificațiile tehnice [...], comentariile sau avizele detaliate ale Comisiei sau ale statelor membre pot avea în vedere numai aspectele care pot obstrucționa comerțul sau, referitor la normele cu privire la servicii, libera circulație a serviciilor sau libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii și nu aspectele fiscale sau financiare ale măsurii.

(2) Comisia și statele membre pot face observații adresate statului membru care a înaintat proiectul reglementării tehnice; statul membru în cauză ține seama, pe cât posibil, de aceste observații în pregătirea ulterioară a reglementării tehnice.

5 JO 1998, L 217, p. 18, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 282. Trebuie remarcat că Directiva 98/34 a fost abrogată prin articolul 10 din Directiva (UE) 2015/1535 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO 2015, L 241, p. 1). Dat fiind că Directiva 98/34 a „fost modificată de mai multe ori și în mod substanțial, [trebuia], din motive de claritate și de raționalizare, [...] să se codifice directiva respectivă” [a se vedea considerentul (1) al Directivei 2015/1535]. Arătăm, în această privință, că articolele 5 și 6 din Directiva 2015/1535 (neaplicabile *ratione temporis* prezentei cauze) corespund în esență articolelor 8 și 9 din Directiva 98/34.

6 A se vedea punctul 41 din hotărârea atacată. În decizia în litigiu, Comisia a subliniat faptul că atât procedura în materie de ajutoare de stat, cât și procedura prevăzută de Directiva 98/34 sunt de natură bilaterală și că concluziile detaliate și comentariile Comisiei sunt adresate exclusiv statului membru în cauză.

(3) Comisiei îi este comunicat, de îndată, de către statele membre textul definitiv al reglementării tehnice.

(4) Informațiile furnizate în conformitate cu prezentul articol nu sunt confidențiale, cu excepția solicitării exprese a statului membru care face notificarea. Orice astfel de solicitare este însoțită de justificare. [...]

[...]”

7. Articolul 9 din această directivă prevede următoarele:

„(1) Statele membre amână adoptarea proiectului unei reglementări tehnice cu trei luni de la data primirii de către Comisie a comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1).

(2) Statele membre amână:

- [...],
- fără a se aduce atingere alineatelor (3), (4) și (5), cu șase luni de la data primirii de către Comisie a comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1), adoptarea oricăror altor proiecte de reglementări tehnice (cu excepția proiectelor de reglementare referitoare la servicii),

în cazul în care Comisia sau alt stat membru transmite un aviz detaliat în termen de trei luni de la acea dată, în sensul că măsura avută în vedere poate crea obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor în cadrul pieței interne,

[...]

Statul membru în cauză raportează Comisiei cu privire la acțiunile pe care își propune să le întreprindă ca urmare a acestor avize detaliate. Comisia comentează cu privire la această reacție.

[...]

(3) Cu excepția proiectelor de reglementare referitoare la servicii, statele membre amână adoptarea unui proiect de reglementare tehnică cu douăsprezece luni de la data primirii de către Comisie a comunicării la care se face referire la articolul 8 alineatul (1) în cazul în care, în termen de 3 luni de la acea dată, Comisia își anunță intenția de a propune sau de a adopta o directivă, un regulament sau o decizie referitoare la subiectul respectiv, în conformitate cu articolul [288 TFUE].”

Regulamentul nr. 1049/2001

8. Regulamentul nr. 1049/2001 definește principiile, condițiile și limitele dreptului de acces la documentele instituțiilor Uniunii Europene prevăzut la articolul 15 TFUE.

9. Articolul 2 din acest regulament, intitulat „Beneficiarii și domeniul de aplicare”, are următorul cuprins:

„(1) Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament.

(2) Instituțiile pot, sub rezerva aceluiași principii, condiții și limite, să permită accesul la documente pentru orice persoană fizică sau juridică care nu are reședința sau sediul social într-un stat membru.

(3) Prezentul regulament se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene.

[...]”

10. Articolul 4 din regulamentul respectiv prevede excepții de la dreptul de acces la documentele instituțiilor Uniunii, cele care ne interesează fiind menționate la alineatul (2) din acesta, care prevede:

„Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

- intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală;
- procedurilor judiciare și consultanței juridice;
- obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit;

cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.”

11. Articolul 4 alineatul (6) din același regulament prevede următoarele:

„În cazul în care doar o parte a documentului cerut se încadrează într-una sau mai multe din excepțiile menționate anterior, celelalte părți ale documentului se divulgă.”

12. Articolul 4 alineatul (7) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede următoarele:

„Excepțiile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) se aplică doar în perioada în care protecția se justifică prin conținutul documentului [...]”

Situația de fapt

13. La 29 decembrie 2011, autoritățile franceze au notificat Comisiei, în conformitate cu articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34, un proiect de decret referitor la conținutul și la condițiile de prezentare a declarației anuale a substanțelor sub formă de nanoparticule, adoptat în temeiul articolelor R. 523-12 și R. 523-13 din code de l'environnement (Codul mediului) (denumit în continuare „proiectul de decret”).

14. În conformitate cu articolul 9 alineatul (1) din Directiva 98/34, perioada de „statu-quo” sau de suspendare de trei luni, începând de la primirea de către Comisie a comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1) din această directivă, a început la 30 decembrie 2011. În luna martie a anului 2012, în această perioadă de „statu-quo” sau de suspendare, Republica Federală Germania a solicitat și, ulterior, a primit informații suplimentare de la autoritățile franceze cu privire la proiectul de decret.

15. La 30 martie 2012, Comisia a emis un aviz detaliat care a avut ca efect, conform articolului 9 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva 98/34, prelungirea cu trei luni suplimentare a perioadei inițiale de „statu-quo” prevăzute la articolul 9 alineatul (1) din Directiva 98/34 (denumit în continuare „avizul detaliat”). La 2 aprilie 2012, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a transmis de asemenea observațiile sale cu privire la proiectul de decret, conform articolului 8 alineatul (2) din directiva menționată. Autoritățile franceze au răspuns la observațiile Regatului Unit la 6 iunie 2012.

16. Prin scrisoarea din 16 aprilie 2012, cu alte cuvinte în perioada de „statu-quo” sau de suspendare, domnul Schlyter a adresat o cerere de acces la avizul detaliat al Comisiei.

17. Prin scrisoarea din 7 mai 2012, Comisia a respins cererea de acces din 16 aprilie 2012, invocând excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și considerând că un acces parțial nu era posibil pentru motivul că întregul document intra sub incidența excepției invocate. În plus, aceasta a apreciat că nu exista un interes public superior care să justifice divulgarea documentului în împrejurările speței.

18. La 29 mai 2012, domnul Schlyter a adresat Comisiei, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, o cerere de confirmare, prin care a solicitat acesteia să își revizuiască poziția.

19. La 27 iunie 2012, Comisia a respins, prin decizia în litigiu, cererea de confirmare adresată de domnul Schlyter, decizie motivată după cum urmează.

20. Comisia a considerat, la punctul 3 din decizia în litigiu, intitulat „Protecția obiectivelor activităților de anchetă”, că divulgarea avizului detaliat în cauză ar aduce atingere protecției obiectivelor activităților de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

21. La punctul 4 din decizia în litigiu, intitulat „Acces parțial”, Comisia a apreciat că aceeași concluzie era valabilă pentru întreg documentul la care era solicitat accesul, ceea ce excludea orice divulgare parțială în temeiul articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001.

22. La punctul 5 din decizia în litigiu, intitulat „Interesul public superior pentru divulgare”, Comisia a considerat că nu exista un alt interes public superior în sensul articolului 4 alineatul (2) *in fine* din Regulamentul nr. 1049/2001 care ar justifica totuși divulgarea documentului.

23. Perioada de „statu-quo” privind proiectul de decret s-a încheiat la 2 iulie 2012. Republica Franceză a răspuns la avizul detaliat al Comisiei la 16 iulie 2012. La 26 iulie 2012, Comisia a solicitat autorităților franceze să îi prezinte proiectul de decret modificat, ceea ce acestea din urmă au făcut în aceeași zi.

24. La 6 august 2012, Republica Franceză a adoptat Decretul privind conținutul și condițiile de prezentare a declarației anuale a substanțelor sub formă de nanoparticule, în aplicarea articolelor R. 523-12 și R. 523-13 din Codul mediului (JORF din 10 august 2012, p. 13166). Acest decret a fost notificat Comisiei la 22 august 2012.

25. La 25 octombrie 2012, după ce a terminat examinarea decretului și a decis că nu se impunea inițierea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Republicii Franceze, Comisia a transmis domnului Schlyter o copie a avizului detaliat în cauză.

Hotărârea atacată

26. Prin acțiunea introdusă la Tribunal, domnul Schlyter⁷ a invocat trei motive.

⁷ Acesta a fost susținut de Republica Finlanda și de Regatul Suediei. Comisia a fost susținută de Republica Franceză.

27. Primul motiv al domnului Schlyter se întemeia pe existența unor erori de drept, a unor erori vădite de apreciere în aplicarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și a articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului⁸.

28. Primul motiv privea în primul rând „problema dacă avizul detaliat în cauză, emis în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34, intră sub incidența articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, în conformitate cu care instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit. În al doilea rând, părțile nu [erau] de acord asupra problemei dacă, ținându-se cont de natura avizului detaliat menționat, Comisia putea să se întemeieze, în perioada de „statu-quo”, pe o prezumție generală, în aplicarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, interpretat în lumina articolului 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006, conform căreia divulgarea avizului menționat ar aduce atingere unor asemenea obiective”⁹.

29. Al doilea motiv se întemeia pe existența unei erori de drept și a unei erori vădite de apreciere, precum și pe lipsa motivării în aplicarea criteriului interesului public superior impus prin articolul 4 alineatul (2) *in fine* din Regulamentul nr. 1049/2001 și prin articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1367/2006¹⁰.

30. Al treilea motiv se întemeia pe existența unei erori de drept și a unei erori vădite de apreciere, precum și pe lipsa motivării în aplicarea articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001¹¹.

31. În ceea ce privește primul motiv, Tribunalul a considerat că noțiunea „anchetă” viza atât ansamblul cercetărilor efectuate de o autoritate competentă pentru a constata o încălcare, cât și procedura prin care o administrație adună informații și verifică anumite fapte înainte de luarea unei decizii¹². Potrivit Tribunalului, în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34, Comisia poate emite un aviz detaliat în care să considere că proiectul de reglementare tehnică prezintă aspecte de natură să creeze eventual obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor, a liberei circulații a serviciilor sau a libertății de stabilire a operatorilor de servicii în cadrul pieței interne¹³. Cu toate acestea, potrivit Tribunalului, avizul detaliat emis de Comisie în cadrul acestei proceduri nu ține totuși de o procedură prin care administrația culege informații și verifică anumite fapte înainte de a lua o decizie¹⁴.

32. În primul rând, Tribunalul a considerat că, în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34, nu revenea Comisiei competența de a aduna informații înainte de emiterea unui aviz detaliat. Potrivit Tribunalului, statele membre trebuie să notifice Comisiei proiectele lor din domeniul reglementărilor tehnice¹⁵.

33. În al doilea rând, potrivit Tribunalului, deși, pe baza informațiilor transmise de statul membru care a făcut notificarea, Comisia verifică anumite fapte, aceasta nu adoptă o decizie, ci, dacă este cazul, emite un aviz cu caracter neobligatoriu și intermediar. Astfel, emiterea unui aviz detaliat nu ar fi decât rezultatul analizei proiectului de reglementare tehnică, efectuată de Comisie, la finalul căreia aceasta

8 JO 2006, L 264, p. 13, Ediție specială, 15/vol. 17, p. 126. A se vedea punctul 34 din hotărârea atacată.

9 A se vedea punctul 35 din hotărârea atacată.

10 A se vedea punctul 34 din hotărârea atacată.

11 A se vedea punctul 34 din hotărârea atacată.

12 A se vedea punctul 53 din hotărârea atacată.

13 A se vedea punctul 54 din hotărârea atacată.

14 A se vedea punctul 55 din hotărârea atacată.

15 A se vedea punctele 56 și 57 din hotărârea atacată.

din urmă apreciază că proiectul de reglementare tehnică prezintă aspecte care pot crea eventual obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor și a serviciilor sau a libertății de stabilire a operatorilor de servicii în cadrul pieței interne. În plus, acest aviz detaliat nu ar reflecta în mod necesar o poziție definitivă a Comisiei, întrucât, după emiterea sa, statul membru în cauză raportează Comisiei cu privire la acțiunea pe care o propune în urma unui asemenea aviz, iar Comisia își exprimă punctul de vedere cu privire la această reacție¹⁶.

34. Tribunalul a adăugat că avizul detaliat emis de Comisie în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 nu constituia nici rezultatul unor cercetări efectuate de o autoritate competentă pentru a constata o încălcare¹⁷. Potrivit Tribunalului, prin natura sa, un proiect de reglementare tehnică este un text pregătitor, care este susceptibil să evolueze și să fie modificat. Atât timp cât această reglementare tehnică nu este adoptată, ea nu poate încălca normele care reglementează libera circulație a mărfurilor, pe cea a serviciilor sau libertatea de stabilire a operatorilor de servicii în cadrul pieței interne¹⁸. În consecință, Tribunalul a considerat că statul membru destinat al acestui aviz nu se poate face vinovat de o încălcare a dreptului Uniunii, întrucât, în momentul emiterii avizului detaliat în temeiul Directivei 98/34, reglementarea tehnică națională ar exista numai în stadiu de proiect¹⁹.

35. Tribunalul a statuat că faptul că Directiva 98/34 prevede că atât Comisia, cât și celelalte state membre pot emite un aviz detaliat cu privire la proiectul de reglementare tehnică al statului membru care a făcut notificarea confirmă că emiterea unui aviz detaliat de către Comisie nu contribuia la o activitate de cercetare pe care aceasta ar efectua-o pentru a dovedi o încălcare, întrucât statele membre nu pot decât să denunțe o încălcare a normelor Uniunii de către un alt stat membru, dar nu pot adopta un aviz motivat prin care Comisia să formalizeze existența unei încălcări. Potrivit Tribunalului, avizul detaliat, indiferent dacă este adoptat de Comisie sau de un stat membru, nu este decât o formă de denunțare a unui potențial conflict între proiectul de reglementare tehnică și dreptul Uniunii în materia liberei circulații a mărfurilor, a liberei prestări a serviciilor sau a libertății de stabilire a operatorilor de servicii în cadrul pieței interne²⁰.

36. Tribunalul a considerat că avizul detaliat emis de Comisie în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 nu intra sub incidența unei activități de anchetă, întrucât nu constituia o decizie de constatare a unei încălcări, în măsura în care era vorba despre o luare de poziție inițială, provizorie și consultativă a Comisiei, pe baza analizei unui proiect de reglementare tehnică notificat, lăsând astfel statului membru care a făcut notificarea posibilitatea de a modifica proiectul menționat înainte de adoptarea sa²¹.

37. Tribunalul a decis că procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor era exemplul clasic de control *ex post*, care constă în a controla măsurile naționale, odată ce acestea au fost adoptate de statele membre, și care are scopul de a restabili respectarea ordinii juridice. Potrivit acestuia, deși este adevărat că etapa precontencioasă prevăzută de procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevede de asemenea o fază de dialog între Comisie și statul membru în cauză, obiectivul este totuși soluționarea amiabilă a unui diferend dintre Comisie și statul membru respectiv și, în caz contrar, luarea în considerare a sesizării Curții ținând seama de incompatibilitățile unei măsuri naționale intrate în vigoare și care produce efecte juridice pe piața internă²².

16 A se vedea punctul 58 din hotărârea atacată.

17 A se vedea punctul 59 din hotărârea atacată.

18 A se vedea punctul 60 din hotărârea atacată.

19 A se vedea punctul 61 din hotărârea atacată.

20 A se vedea punctul 62 din hotărârea atacată.

21 A se vedea punctul 63 din hotărârea atacată.

22 A se vedea punctul 79 din hotărârea atacată.

38. În această privință, avizul detaliat emis de Comisie în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 nu constituie o punere în întârziere, întrucât nu există în mod formal niciun diferend între Comisie și statul membru în cauză în acest stadiu al procedurii menționate²³.

39. Tribunalul a statuat cu titlu subsidiar că, fie și în ipoteza în care avizul detaliat contribuie la o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, excepția prevăzută de această dispoziție nu urmărește să protejeze activitățile de anchetă ca atare, ci obiectivul acestor activități²⁴. În această privință, divulgarea, în perioada de „statu-quo”, a unui aviz detaliat emis de Comisie în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 nu ar aduce în mod necesar atingere obiectivului acestei proceduri. Potrivit Tribunalului, faptul că Comisia divulgă avizul său detaliat potrivit căruia aspecte ale proiectului de reglementare tehnică pot eventual să creeze obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor, a liberei prestări a serviciilor, precum și a libertății de stabilire a operatorilor de servicii în cadrul pieței interne nu pune în pericol obiectivul de a avea o reglementare tehnică națională conformă cu dreptul Uniunii. Dimpotrivă, o asemenea divulgare va fi percepută, potrivit Tribunalului, de statul membru în cauză drept un stimulente suplimentar pentru a asigura compatibilitatea reglementării sale tehnice cu normele Uniunii care guvernează aceste libertăți fundamentale²⁵.

40. În consecință, Tribunalul a anulat decizia atacată în măsura în care prin aceasta a fost refuzat accesul la avizul detaliat în cauză în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001²⁶ și a decis că nu mai era necesară pronunțarea cu privire la problema dacă, ținând seama de natura avizului detaliat în cauză, Comisia putea să se întemeieze, în perioada de „statu-quo”, pe o prezumție generală conform căreia divulgarea avizului menționat ar aduce atingere unor obiective ale activității de anchetă²⁷. În plus, Tribunalul a statuat că nu mai era necesară pronunțarea cu privire la al doilea și la al treilea motiv invocate de domnul Schlyter²⁸.

Procedura în fața Curții

41. Prin scrisoarea președintelui Curții din 29 octombrie 2015, a fost admisă cererea de intervenție a Republicii Cehe în susținerea concluziilor Republicii Franceze.

42. Au depus observații scrise domnul Schlyter, Republica Franceză, Republica Cehă, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Comisia. Aceleași părți, cu excepția Republicii Cehe, au prezentat observații orale în ședința din 8 februarie 2017.

Cu privire la recurs

43. Republica Franceză invocă un motiv unic în susținerea recursului formulat. Prin intermediul acestui motiv unic, ea consideră că Tribunalul a săvârșit mai multe erori de drept în interpretarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

44. Acest motiv unic este împărțit în două aspecte.

23 A se vedea punctul 80 din hotărârea atacată.

24 A se vedea punctul 84 din hotărârea atacată.

25 A se vedea punctul 87 din hotărârea atacată.

26 A se vedea punctul 89 din hotărârea atacată.

27 A se vedea punctul 90 din hotărârea atacată.

28 A se vedea punctul 90 din hotărârea atacată.

45. În primul rând, Republica Franceză apreciază că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a considerat că procedura prevăzută de Directiva 98/34 nu constituia o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

46. În al doilea rând, Republica Franceză consideră că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a considerat cu titlu subsidiar că, fie și în ipoteza în care avizul detaliat emis de Comisie în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 ar contribui la o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, divulgarea acestui document nu ar aduce în mod necesar atingere obiectivului procedurii prevăzute de Directiva 98/34.

Analiză

Cu privire la primul aspect al motivului unic și la existența „activităților de anchetă”

Observațiile părților

– Republica Franceză

47. Republica Franceză apreciază, în primul rând, că definiția pe care hotărârea atacată o dă noțiunii „anchetă” nu se întemeiază pe nicio definiție prevăzută de Regulamentul nr. 1049/2001, de Directiva 98/34 sau de jurisprudență. Aceasta arată că Curtea nu a dedus până în prezent o definiție generală a activităților de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Potrivit Republicii Franceze, Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486), reflectă voința Curții de a nu încadra prin condiții formale calificarea drept „obiective” ale activităților de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, această hotărâre s-ar opune caracterului excesiv de restrictiv al definiției noțiunii „anchetă” stabilite de Tribunal la punctul 53 din hotărârea atacată.

48. Republica Franceză consideră, în al doilea rând, că definiția noțiunii „anchetă” din hotărârea atacată nu este coerentă cu soluția adoptată de Tribunal în Hotărârea din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, EU:T:2014:816). Potrivit Republicii Franceze, deși Tribunalul a constatat în această din urmă hotărâre că pentru părți era cert că procedura EU Pilot intra sub incidența unei activități de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, acesta a examinat totuși procedura menționată pentru a stabili dacă corespundea calificării respective.

49. Republica Franceză observă că în Hotărârea din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, EU:T:2014:816), Tribunalul a considerat că o procedură putea „fi calificată drept activități de anchetă” în măsura în care Comisia recurge la solicitări de informații adresate statului membru vizat, apoi efectuează o evaluare a răspunsurilor obținute, înainte de a prezenta propriile concluzii, chiar cu titlu provizoriu. Prin urmare, spre deosebire de ceea ce a decis în hotărârea atacată, Tribunalul, în Hotărârea din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, EU:T:2014:816), nu ar fi impus ca procedura în discuție să aibă ca obiect constatarea unei încălcări sau să aibă ca rezultat adoptarea unei decizii definitive pentru a fi calificată drept „activitate de anchetă”.

50. Republica Franceză consideră că obiectivele și desfășurarea procedurii EU Pilot prezintă analogii importante cu cele prevăzute de Directiva 98/34. Aceasta precizează că procedura EU Pilot, care a fost pusă în aplicare în mod voluntar între Comisie și statele membre, vizează să verifice dacă dreptul Uniunii a fost respectat și aplicat corect în statele membre, înainte de inițierea de către Comisie a unei eventuale proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

51. Potrivit Republicii Franceze, la fel ca procedura EU Pilot, procedura prevăzută de Directiva 98/34 constituie o procedură de dialog între Comisie și statul membru. Ea arată că, în cursul acestei din urmă proceduri, Comisia solicită clarificări și informații statului membru, apoi le evaluează, pentru a-și prezenta, dacă este cazul, poziția cu privire la conformitatea proiectului de reglementare tehnică cu dreptul Uniunii, prin intermediul avizului detaliat prevăzut la articolul 9 alineatul (2) din Directiva 98/34. Republica Franceză arată de asemenea că din orientările referitoare la procedura EU Pilot, care au fost întocmite de Comisie pentru statele membre în luna noiembrie a anului 2014, reiese că această procedură nu poate fi pusă în aplicare în ceea ce privește un text adoptat după finalizarea unei proceduri prevăzute de Directiva 98/34.

52. Republica Franceză consideră, în al treilea rând, că, în ipoteza în care Curtea ar fi de acord cu definiția noțiunii „anchetă” din hotărârea atacată, procedura prevăzută de Directiva 98/34 corespunde în orice caz acestei definiții, având în vedere obiectivele și desfășurarea acesteia.

53. Republica Franceză apreciază că Tribunalul, prin faptul că a limitat rolul Comisiei în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 la simpla primire pasivă a notificării statului membru, a încălcat finalitatea, desfășurarea și echilibrul acesteia.

54. Potrivit Republicii Franceze, dialogul menționat în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 permite detalierea, modificarea sau nuanțarea pozițiilor, precum și soluționarea amiabilă a unui diferend dintre Comisie și statul membru în ceea ce privește aplicarea corectă a dreptului Uniunii. Aceasta consideră că procedura menționată are ca obiectiv să asigure conformitatea proiectelor de reglementări tehnice naționale cu normele care reglementează piața internă, chiar dacă aceasta nu poate duce la constatarea unei încălcări a dreptului Uniunii, întrucât reglementarea tehnică națională avută în vedere nu este în vigoare la momentul controlului. Potrivit Republicii franceze, Comisia are în sarcina sa, în cadrul procedurii menționate, un control preventiv în scopul protecției liberei circulații a mărfurilor și ar fi frecvent determinată, în acest context, să constate fapte, să verifice informații și să adreseze întrebări detaliate în legătură cu proiectul de reglementare tehnică națională, astfel încât ar putea aduna elemente în vederea eventualei dovediri a unei încălcări.

55. În plus, Republica Franceză nu este de acord cu afirmația care figurează la punctul 58 din hotărârea atacată, potrivit căreia Comisia adoptă doar un aviz cu caracter neobligatoriu și intermediar. Aceasta apreciază, dimpotrivă, că emiterea unui aviz detaliat constituie o decizie pe care Comisia o adoptă în vederea examinării efectuate cu privire la proiectul de reglementare tehnică națională și la obstacolele în calea schimburilor dintre statele membre pe care le poate constitui această reglementare. Ea adaugă că un astfel de aviz, prin faptul că prelungește perioada de „statu-quo” inițială, ar fi obligatoriu pentru statul membru.

56. Republica Franceză adaugă că, la finalul procedurii prevăzute de Directiva 98/34, Comisia trebuie să decidă cu privire la necesitatea inițierii unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

– *Domnul Schlyter*

57. Domnul Schlyter consideră că cele trei argumente invocate de Republica Franceză trebuie respinse ca inadmisibile și/sau nefondate.

58. Acesta consideră, în primul rând, că revine Tribunalului sarcina de a clarifica și de a dezvolta termenii juridici în litigiu, în al doilea rând, că Tribunalul nu s-a îndepărtat de poziția sa anterioară, dat fiind că procedura EU pilot nu este comparabilă cu cea prevăzută de Directiva 98/34, ceea ce permite un tratament diferit, și, în al treilea rând, că procedura prevăzută de Directiva 98/34 nu constituie o activitate de anchetă din cauza lipsei unui mandat care să autorizeze Comisia să colecteze în mod activ informații.

59. Domnul Schlyter apreciază, *primo*, că Tribunalul a clarificat în mod corect noțiunea „anchetă” în hotărârea atacată, întrucât în centrul litigiului se afla un dezacord cu privire la această noțiune. Acesta arată că Tribunalul „a examinat noțiunea «anchetă» astfel cum a fost aplicată în hotărârile anterioare privind proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și în materie de ajutoare de stat pentru a stabili elementele caracteristice ale noțiunii «anchetă» în temeiul acestei jurisprudențe, ceea ce i-a permis, în paralel, să diferențieze hotărârile anterioare menționate de prezenta cauză (cu alte cuvinte, hotărârile referitoare la proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și în materie de ajutoare de stat priveau anchete, în timp ce prezenta cauză, care privește o procedură întemeiată pe Directiva 98/34, nu contribuie la o anchetă)”²⁹.

60. Domnul Schlyter consideră, *secundo*, că observația Republicii Franceze potrivit căreia aplicarea noțiunii „anchetă” din hotărârea atacată nu ar fi coerentă cu soluția adoptată de Tribunal în Hotărârea din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, EU:T:2014:816), în care Tribunalul a decis că procedura EU Pilot constituia o anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, este inadmisibilă. Pentru domnul Schlyter, această observație se întemeiază pe un motiv nou, care ar fi putut fi invocat în fața Tribunalului, cu toate că Hotărârea din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, EU:T:2014:816), a fost pronunțată după hotărârea atacată, întrucât părțile din această cauză nu au contestat existența unei anchete, iar procedura EU Pilot fusese deja utilizată, din moment ce era aplicabilă din anul 2008. În consecință, această comparație și argumentul invocat de Republica Franceză ar fi putut fi prezentate în fața Tribunalului.

61. În plus, domnul Schlyter consideră că această observație a Republicii Franceze este inoperantă întrucât, chiar dacă ar exista o astfel de incoerență între Hotărârea din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, EU:T:2014:816), și hotărârea atacată, ceea ce nu este cazul, această împrejurare nu poate constitui un motiv suficient. Domnul Schlyter susține că, în orice caz, acest argument este de asemenea nefondat, întrucât, contrar susținerilor Republicii Franceze, procedura EU Pilot [care a fost calificată de Tribunal drept o „activitate de anchetă” în Hotărârea din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, EU:T:2014:816)] nu este comparabilă cu procedura prevăzută de Directiva 98/34, care, din cauza acestor caracteristici diferite, nu poate fi calificată drept o „activitate de anchetă”. Prin urmare, nu ar exista nicio incoerență între diferitele hotărâri ale Tribunalului.

62. Domnul Schlyter subliniază că, spre deosebire de situația din procedura EU Pilot, Comisia nu colectează în mod activ informații în procedura prevăzută de Directiva 98/34, ci primește o notificare a unui stat membru care trebuie să includă deja, în mod normal, toate informațiile și toate documentele de care are nevoie Comisia pentru a evalua compatibilitatea cu dreptul Uniunii a reglementării tehnice notificate. Acesta adaugă că Comisia poate pune, ulterior, întrebări statului membru în cauză, dar nu dispune de competența de a colecta informații de la cetățeni și de la întreprinderi. Orice dialog cu statul membru înainte de adoptarea unui aviz detaliat ar fi în mod obișnuit foarte limitat.

63. Domnul Schlyter consideră că, spre deosebire de procedura EU Pilot, care se întemeiază pe principiul existenței unei încălcări prezumate, probabilitatea unei proceduri de neîndeplinire a obligațiilor ulterioare procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 este redusă. În primul rând, potrivit domnului Schlyter, procedura prevăzută de Directiva 98/34 este neutră și automată și este declanșată de elaborarea unui proiect de măsură națională care intră în domeniul de aplicare al directivei, fără a porni de la principiul că se suspectează o eventuală încălcare. În al doilea rând, domnul Schlyter consideră că un aviz detaliat nu poate da naștere unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, dat fiind că încălcarea nu există și că nu este cert că riscul de încălcare se realizează.

²⁹ A se vedea punctul 8 din memoriul în răspuns al domnului Schlyter.

64. Domnul Schlyter consideră, *tertio*, că Republica Franceză susține în mod eronat că, în hotărârea atacată, Tribunalul a limitat rolul Comisiei la simpla primire pasivă a unor informații³⁰. Această limitare și acest rol pasiv ar figura în directiva însăși, evidențiind astfel rolul informațiilor furnizate de statul membru. Potrivit domnului Schlyter, afirmațiile Republicii Franceze potrivit cărora, pentru a evalua dacă un proiect de reglementare tehnică este sau nu este compatibil cu normele pieței interne, Comisia „este frecvent determinată să constate fapte”³¹ sunt lipsite de temei. Acesta consideră că este vorba aici despre repunerea în discuție a unei constatări de fapt, care nu poate fi examinată în cadrul unui recurs. Acest argument ar fi, în consecință, inadmisibil. În plus, potrivit domnului Schlyter, respectivul argument al Republicii Franceze este eronat, întrucât directiva nu impune nicio solicitare ulterioară de clarificare esențială din partea Comisiei și nu poate oferi o vedere de ansamblu exactă asupra naturii procedurii prevăzute de Directiva 98/34. Acesta arată că, spre deosebire de situația din procedura EU Pilot, Comisia nu este abilitată să contacteze terți pentru a colecta informații suplimentare. Domnul Schlyter adaugă că avizul detaliat nu constituie o decizie obligatorie.

65. Acesta observă că niciun element din Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486), nu sugerează că noțiunea „anchetă” nu poate fi definită în mod „limitativ”. În plus, potrivit domnului Schlyter, din această hotărâre nu reiese că orice măsură legată de rolul Comisiei de gardian al tratatelor constituie o activitate de anchetă.

– *Comisia*

66. Comisia apreciază că definiția „anchetei” de la punctul 53 din hotărârea atacată este în mod nejustificat restrictivă și constituie o încălcare a articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Aceasta arată că definiția menționată introduce o serie de condiții formale care nu pot fi deduse din simpla expresie „activitate de anchetă” și că nu există nimic în expresia „activitate de anchetă” care să limiteze această noțiune la proceduri care au drept scop constatarea „unei încălcări” sau adoptarea „unei decizii”. Comisia subliniază că, contrar celor declarate de Tribunal cu privire la procedura prevăzută de Directiva 98/34, această procedură reprezintă un ansamblu formal de etape și de dialoguri cu statele membre, iar nu o simplă procedură neobligatorie. Potrivit Comisiei, în conformitate cu articolul 9 alineatul (2) din Directiva 98/34, statul membru în cauză are obligația să amâne cu șase luni adoptarea proiectului de reglementare tehnică în cazul în care este emis un aviz detaliat și să raporteze Comisiei cu privire la acțiunea pe care o propune în urma avizului detaliat. În această privință, avizul detaliat ar impune, așadar, o obligație imperativă. Comisia apreciază că un aviz detaliat nu poate fi considerat un aviz intermediar al acestei instituții. Potrivit Directivei 98/34, acesta ar constitui o măsură oficială pe care Comisia o poate adopta în privința unui proiect de reglementare tehnică. Avizul detaliat al Comisiei ar reprezenta, așadar, poziția juridică adoptată de Comisie în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34.

67. Faptul că Comisia nu adună informații în mod activ, ci le primește de la statele membre, ar fi în mod clar lipsit de relevanță. Comisia consideră că Tribunalul acordă o importanță excesivă faptului că procedura prevăzută de Directiva 98/34 constituie un control *ex ante* al reglementărilor tehnice avute în vedere, iar nu un control *ex post* al acestor reglementări. Potrivit Comisiei, caracterul preventiv al procedurii întemeiate pe Directiva 98/34 nu înseamnă că nu este vorba despre o activitate de anchetă.

³⁰ A se vedea punctul 53 din prezentele concluzii.

³¹ A se vedea punctul 54 din prezentele concluzii.

68. Comisia adaugă că dialogul și colectarea de informații de către aceasta în aplicarea articolelor 8 și 9 din Directiva 98/34 „sunt, desigur, de natură informală, însă au loc în mod efectiv și sunt, în realitate, identice cu dialogul care are loc între un stat membru și Comisie în cursul procedurii «EU-Pilot» sau al etapei precontencioase a unei proceduri de încălcare, care a fost calificată drept anchetă”³².

– *Republica Cehă*

69. Republica Cehă susține argumentele invocate de Republica Franceză în recursul formulat, precum și pe cele invocate de Comisie în memoriul său în răspuns. Aceasta consideră că excluderea aplicabilității articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 în privința unei proceduri (pendinte sau încă „în curs”) întemeiate pe Directiva 98/34 privează de efect util jurisprudența Curții referitoare la procedurile întemeiate pe articolul 258 TFUE³³.

– *Republica Finlanda*

70. Republica Finlanda consideră că Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat că procedura prevăzută de Directiva 98/34 nu trebuia considerată o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Aceasta subliniază că regulamentul menționat urmărește să confere publicului un drept de acces cât mai larg posibil la documentele instituțiilor și că situațiile enumerate la articolul 4 din regulamentul respectiv, cu titlu de derogare de la această regulă generală, trebuie interpretate în mod strict.

71. Aceasta contestă poziția Republicii Franceze potrivit căreia orice activitate legată de apărarea drepturilor fundamentale și de buna funcționare a pieței interne ar privi o anchetă în sensul acestei dispoziții. De asemenea, divulgarea unor documente în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 nu ar împiedica în niciun caz Comisia să exercite misiunea care îi este încredințată, mai exact faptul de a acționa în calitate de gardian al tratatelor nu ar avea legătură cu definiția unei „activități de anchetă” în conformitate cu Regulamentul nr. 1049/2001³⁴.

72. Republica Finlanda amintește că procedura prevăzută de Directiva 98/34 constituie un instrument de cooperare menit să influențeze în mod preventiv procedura legislativă națională³⁵ și că, întrucât măsura adoptată în final de statul membru se poate îndepărta considerabil de proiectul inițial, Comisia, pentru a aprecia necesitatea eventualei introduceri a unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, trebuie să obțină informații noi cu privire la legislația națională³⁶. Procedura prevăzută de Directiva 98/34 nu ar privi, așadar, o situație care ar putea da naștere, în sine, unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor³⁷. Aceasta menționează că procedurile care intră sub incidența articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 constituie un control ulterior al cărui obiectiv este de a cerceta aspectul dacă dreptul Uniunii a fost respectat și aplicat corect de statele membre.

32 Comisia observă că, „în cadrul Directivei 98/34, este clar că diferitele etape ale procedurii (observații, aviz detaliat, obligația de evaluare și de raportare, alte observații ale Comisiei) vor implica adesea un dialog în cadrul căruia Comisia va putea solicita informații și explicații suplimentare, care vor fi furnizate de statul membru în cauză în temeiul principiului cooperării loiale”.

33 Republica Cehă și Comisia fac referire la punctul 63 din Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738), în care Curtea a statuat că „[o] divulgare a documentelor aferente unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în faza precontencioasă a acesteia ar fi [...] susceptibilă să modifice natura și derularea unei astfel de proceduri, dat fiind că, în aceste împrejurări, se pot dovedi și mai dificile inițierea unui proces de negociere și obținerea unui acord între Comisie și statul membru vizat prin care să se pună capăt neîndeplinirii obligațiilor imputate, în scopul de a se permite respectarea dreptului Uniunii și evitarea unei acțiuni în justiție”.

34 Republica Finlanda face trimitere la Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauzele ClientEarth/Comisia și ClientEarth și PAN Europe/EFSA (C-612/13 P și C-615/13 P, EU:C:2015:219, punctul 43).

35 A se vedea Hotărârea din 10 iulie 2014, Ivansson și alții (C-307/13, EU:C:2014:2058, punctul 41 și jurisprudența citată).

36 A se vedea Ordonanța din 13 septembrie 2000, Comisia/Țările de Jos (C-341/97, EU:C:2000:434, punctele 17-21), în care Curtea a considerat că procedura de modificare a reglementărilor tehnice nu corespunde unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

37 Aceasta face trimitere la punctele 80 și 81 din hotărârea atacată.

73. Potrivit Republicii Finlanda, procedura prevăzută de Directiva 98/34 se distinge de asemenea de procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și de procedura EU Pilot prin aceea că statul membru este cel obligat să comunice Comisiei elementele prevăzute de Directiva 98/34, în timp ce, în celelalte două proceduri, schimbul de informații se efectuează la inițiativa Comisiei.

74. În ceea ce privește definiția anchetei de la punctul 53 din hotărârea atacată, aceasta apreciază că nu este contrară celor ce reies din cuprinsul punctelor 61 și 62 din Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486).

– Regatul Suediei

75. Regatul Suediei consideră că hotărârea atacată este întemeiată și că observațiile formulate de Republica Franceză împotriva acesteia se bazează pe o interpretare eronată a articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

76. Potrivit Regatului Suediei, principiul transparenței în cel mai înalt grad posibil prevăzut la articolul 1 TUE, la articolul 15 TFUE și la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene se regăsește și în Directiva 98/34. Invocând punctul 37 din hotărârea atacată și controlul preventiv prevăzut de Directiva 98/34, Regatul Suediei afirmă că obiectivul acesteia este de a se asigura că nu mai este necesară inițierea unei anchete în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

77. Regatul Suediei amintește că Curtea a constatat în Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486), că studiile în cauză făceau parte dintre instrumentele de care dispune Comisia, în cadrul obligației care îi revine în temeiul articolului 17 alineatul (1) TUE de a supraveghea aplicarea dreptului Uniunii pentru a identifica eventuale neîndepliniri de către statele membre ale obligației de transpunere a directivelor vizate. Acesta remarcă de asemenea că Curtea a apreciat că aceste studii intrau, prin urmare, sub incidența noțiunii „activități de anchetă” în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

78. Potrivit Regatului Suediei, un aviz detaliat emis în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 nu este comparabil cu un studiu precum cel examinat în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486), dată fiind diferența dintre conținutul și obiectivele acestora. Regatul Suediei adaugă că, din moment ce hotărârea menționată nu cuprinde o definiție generală a noțiunii „anchetă”, aceasta nu ar fi pertinentă în mod direct în speță.

79. În ceea ce privește pretinsa analogie dintre procedura prevăzută de Directiva 98/34 și procedura Eu Pilot, Regatul Suediei consideră că există, desigur, anumite asemănări între ele, însă aceste asemănări nu ar însemna că cele două proceduri ar avea caracterul unei anchete, ci că ambele se diferențiază de procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 258 TFUE.

80. Regatul Suediei consideră că Republica Franceză susține în mod eronat că ar exista o asemănare puternică între procedura prevăzută de Directiva 98/34 și procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În opinia sa, concluzia Tribunalului de la punctul 63 din hotărârea atacată este întemeiată și această concluzie este confirmată de Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486).

81. Regatul Suediei susține de asemenea că Republica Franceză consideră în mod eronat că, în ipoteza în care Curtea ar confirma definiția noțiunii „anchetă” din hotărârea atacată, aceasta s-ar aplica procedurii prevăzute de Directiva 98/34. El amintește, pe de o parte, că Directiva 98/34 nu prevede obligații ale statelor membre de a furniza informații suplimentare la cererea Comisiei și nici nu prevede un temei care să confere Comisiei dreptul de a solicita astfel de informații. Prin urmare,

Tribunalul nu ar fi săvârșit o eroare de drept atunci când a constatat că nu revine Comisiei, în cadrul unei proceduri prevăzute de Directiva 98/34, sarcina de a aduna informații înainte de emiterea unui aviz detaliat. Pe de altă parte, potrivit Regatului Suediei, dat fiind că statul membru în cauză, după ce a primit avizul detaliat, trebuie să informeze Comisia cu privire la măsurile pe care își propune să le adopte în urma acestui aviz și că Comisia trebuie să își exprime poziția cu privire la aceste măsuri, este imposibil ca Comisia să adopte prin acest aviz o poziție definitivă cu privire la aspectul dacă a existat o încălcare a dreptului Uniunii.

Cu privire la admisibilitate

82. În ceea ce privește prima excepție de inadmisibilitate invocată de domnul Schlyter³⁸, trebuie remarcat că din cuprinsul punctului 52 din hotărârea atacată reiese că Republica Franceză a susținut în fața Tribunalului că „procedura prevăzută de Directiva 98/34 trebuie calificată ca fiind o anchetă” și că „emiterea unui aviz detaliat în cadrul acestei proceduri de către Comisie contribuie la o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001”.

83. Or, observațiile Republicii Franceze care, în cadrul prezentului recurs, privesc incoerența dintre hotărârea atacată și Hotărârea Tribunalului din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, EU:T:2014:816)³⁹, urmăresc să demonstreze că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a refuzat să califice procedura prevăzută de Directiva 98/34 drept „activitate de anchetă” în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

84. Astfel, Republica Franceză se întemeiază pe Hotărârea Tribunalului din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, EU:T:2014:816), care este ulterioară hotărârii atacate, pronunțată la 16 aprilie 2015, pentru a-și consolida și a-și completa argumentul potrivit căruia Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în ceea ce privește calificarea juridică a avizului detaliat prevăzut la articolul 9 alineatul (2) din Directiva 98/34, prin faptul că a considerat că acesta nu constituie o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

85. Rezultă că Republica Franceză nu a invocat un motiv nou. În consecință, excepția de inadmisibilitate trebuie respinsă.

86. În ceea ce privește a doua excepție de inadmisibilitate invocată de domnul Schlyter⁴⁰, din cuprinsul punctului 56 din hotărârea atacată reiese că Tribunalul a considerat că, „în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34, nu rev[ene] Comisiei competența de a aduna informații înainte de emiterea unui aviz detaliat”. În opinia noastră, această precizare privește strict modul de redactare a articolelor 8 și 9 din Directiva 98/34 și, cu privire la acest aspect, Tribunalul nu a săvârșit, așadar, o eroare de drept.

87. Republica Franceză arată însă că Comisia, care are în sarcina să un control preventiv în scopul protecției liberei circulații a mărfurilor, se află frecvent în situația de „a constata fapte”⁴¹. La punctul 31 din memoriul său în replică, Republica Franceză amintește totuși „că motivul său nu privește desfășurarea procedurii din Directiva 98/34, care s-a finalizat cu decizia atacată de domnul Schlyter în fața Tribunalului, ci acest motiv privește calificarea procedurii din Directiva 98/34 drept activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001”. Prin urmare, în opinia acesteia, era vorba despre o problemă de drept.

³⁸ A se vedea punctul 60 din prezentele concluzii.

³⁹ A se vedea punctele 48 și 49 din prezentele concluzii.

⁴⁰ A se vedea punctul 64 din prezentele concluzii.

⁴¹ A se vedea punctul 78 din recurs și punctul 30 din memoriul în replică al Republicii Franceze.

88. În schimb, domnul Schlyter observă că „nici directiva, *nici practica*⁴², astfel cum este ilustrată de notificarea efectuată de Republica Franceză cu privire la proiectul său de măsuri, nu demonstrează rolul activ jucat de Comisie”.

89. Se impune constatarea că această divergență de opinii cu privire la practica concretă a Comisiei nu este de natură să repună în discuție constatarea Tribunalului de la punctul 56 din hotărârea atacată, întemeiată pe însuși textul Directivei 98/34.

Cu privire la fond

Observații introductive

90. Potrivit unei jurisprudențe constante, Regulamentul nr. 1049/2001 vizează conferirea către public a unui drept de acces cât mai larg posibil la documentele instituțiilor Uniunii⁴³.

91. Totuși, acest drept este supus anumitor limite, întemeiate pe considerente de interes public sau privat. Mai exact și conform considerentului (11) al acestuia⁴⁴, Regulamentul nr. 1049/2001 prevede, la articolul 4, că instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului acestuia din urmă ar putea aduce atingere unuia dintre interesele protejate prin acest articol. Astfel, în cazul în care o instituție decide să refuze accesul la un document a cărui divulgare îi este cerută, acesteia îi revine, în principiu, obligația de a explica în ce mod accesul la acest document ar putea să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat de excepția prevăzută la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 pe care această instituție o invocă. În plus, din moment ce derogă de la principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documente, excepțiile menționate trebuie interpretate și aplicate în mod strict⁴⁵.

92. Arătăm că, deși articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului acestuia din urmă ar putea aduce atingere protecției, printre altele, a obiectivelor activităților de anchetă, noțiunea „activități de anchetă” în sensul acestei dispoziții nu este definită de Regulamentul nr. 1049/2001.

93. În pofida faptului că nu a fost definită, noțiunea „activități de anchetă” nu a dat naștere la controverse în fața Curții.

⁴² Sublinierea noastră.

⁴³ Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 57). A se vedea de asemenea considerentul (4) al Regulamentului nr. 1049/2001, potrivit căruia „[p]rezentul regulament vizează conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documente și definirea principiilor generale și a limitelor, în conformitate cu [articolul 15 alineatul (3) TUE]”, articolul 1 din Regulamentul nr. 1049/2001, care prevede că acest regulament urmărește printre altele „definirea principiilor, a condițiilor și a limitelor, întemeiate pe rațiuni de interes public sau privat, care cârmuiesc dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei prevăzut la articolul [15 TUE] în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente”, și articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, care prevede că „[o]rice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament”. În plus, articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale prevede că „[o]rice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică care are reședința sau sediul social într-un stat membru are dreptul de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii”.

⁴⁴ Acest considerent prevede că, „[i]n principiu, *publicul ar trebui să aibă acces la toate documentele instituțiilor*. Cu toate acestea, anumite interese publice și private ar trebui protejate printr-un regim de excepții. Ar trebui să li se permită instituțiilor să-și protejeze consultările și deliberările interne, în cazul în care este necesar pentru păstrarea capacității lor de a-și îndeplini misiunile. La evaluarea necesității unei excepții, instituțiile ar trebui să țină seama de principiile consacrate de legislația comunitară în materie de protecție a datelor personale în toate domeniile de activitate ale Uniunii”. Sublinierea noastră.

⁴⁵ Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctele 70-73, precum și jurisprudența citată).

94. În cauzele în care s-au pronunțat Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738, punctul 43), referitoare la procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în aplicarea articolului 258 TFUE, și Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, punctul 115), referitoare la procedura de control al operațiunilor de concentrare între întreprinderi în aplicarea Regulamentului (CEE) nr. 4064/89 al Consiliului din 21 decembrie 1989 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi⁴⁶, pentru părți era cert că documentele avute în vedere de cererile de acces la documente intrau efectiv sub incidența unei activități de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001⁴⁷.

95. În plus, din cuprinsul punctului 21 din Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Suedia/Comisia (C-562/14 P, EU:C:2016:885)⁴⁸ și al punctului 45 din Hotărârea Tribunalului din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, EU:T:2014:816), cu privire la procedura EU Pilot reiese că nici reclamanții, nici statele membre care au intervenit în susținerea lor nu contestă faptul că documentele în litigiu referitoare la o procedură EU Pilot intră sub incidența unei activități de anchetă în sensul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

96. Procedura EU Pilot a fost instituită de Comisie în Comunicarea „Către O Europă a rezultatelor – aplicarea legislației [Uniunii]”⁴⁹. Această procedură, care implică o cooperare voluntară între Comisie și statele membre, precedă o eventuală introducere formală a unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și urmărește în același timp să verifice aplicarea corectă a dreptului Uniunii și să soluționeze într-un stadiu precoce problemele puse de această aplicare. Procedura EU Pilot înlocuiește practica anterioară a Comisiei de a trimite scrisori administrative statelor membre în această privință⁵⁰.

97. Noțiunea „activități de anchetă” a fost examinată în mod specific de Curte numai în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486), fără ca această examinare să determine însă Curtea să definească noțiunea „activități de anchetă”.

98. La punctele 61-65 din această hotărâre, Curtea a considerat că studiile⁵¹ care au fost efectuate la cererea și în contul Comisiei, după expirarea termenului de transpunere a unui ansamblu de directive ale Uniunii privind protecția mediului, cu scopul precis de a verifica stadiul procesului de transpunere a acestor directive într-un anumit număr de state membre, se înscriau în cadrul unei activități de anchetă a Comisiei în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Curtea a declarat că astfel de studii fac parte dintre instrumentele de care dispune Comisia, în cadrul obligației care îi revine, în temeiul articolului 17 alineatul (1) TFUE, de a supraveghea aplicarea

46 JO 1989, L 395, p. 1, și rectificare în JO 1990, L 257, p. 13.

47 A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 decembrie 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (T-237/02, EU:T:2006:395, punctul 76), cu privire la procedura în materie de ajutoare de stat.

48 În acest recurs, Regatul Suediei a solicitat Curții să anuleze Hotărârea Tribunalului din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, EU:T:2014:816).

49 COM(2007) 502 final.

50 A se vedea printre altele Orientările Comisiei din noiembrie 2014 referitoare la procedura EU Pilot.

51 Potrivit Curții, „fiecare dintre aceste studii, care privește un singur stat membru și o singură directivă, include [...] o comparație între dreptul național examinat și dreptul relevant al Uniunii, însoțită de o analiză juridică și de concluziile privind măsurile de transpunere adoptate de statul membru în cauză”. Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 61).

dreptului Uniunii sub controlul Curții, *pentru a identifica eventuale neîndepliniri* de către statele membre ale obligației de transpunere a directivelor vizate și, dacă este cazul, pentru a iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre despre care ar considera că au încălcat dreptul Uniunii⁵².

99. Deși este clar că noțiunea „activități de anchetă” prevăzută de Regulamentul nr. 1049/2001 acoperă procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor⁵³ și investigațiile care pot duce la inițierea acestei proceduri⁵⁴, noțiunea menționată nu se limitează la aceasta, incluzând de asemenea alte proceduri prevăzute de dreptul Uniunii care vizează colectarea și verificarea sistematică și oficială a informațiilor necesare pentru adoptarea de către o instituție a Uniunii a unei decizii definitive cu efecte juridice obligatorii⁵⁵. În această privință, considerăm că, contrar observațiilor Comisiei⁵⁶, Tribunalul nu a limitat noțiunea „activități de anchetă” la aceste două exemple (și anume procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și investigațiile care pot duce la aceasta) atunci când a arătat, la punctul 53 din hotărârea atacată, că „noțiunea de anchetă vizează atât ansamblul cercetărilor efectuate de o autoritate competentă pentru a constata o încălcare, cât și procedura prin care o administrație adună informații și verifică anumite fapte înainte de luarea unei decizii”. Aceste indicații ale Tribunalului sunt pur exemplificative și nu exclud alte ipoteze⁵⁷.

100. Inexistența unei definiții a noțiunii „activități de anchetă” în Regulamentul nr. 1049/2001 impune, așadar, o analiză precisă și amănunțită a avizului detaliat emis în aplicarea articolului 9 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva 98/34, în contextul procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din această directivă, în special în lumina celor două exemple menționate la punctul 99 din prezentele concluzii.

101. În plus, trebuie amintit că, dat fiind că noțiunea „activități de anchetă” intră sub incidența unei excepții de la norma generală potrivit căreia toate documentele trebuie să fie accesibile, aceasta trebuie să fie interpretată și aplicată în mod strict.

52 Curtea a statuat că împrejurarea că efectuarea studiilor în litigiu a fost atribuită de Comisie unui prestator extern și nu a fost asigurată de propriile servicii și că aceste studii nu reflectă poziția instituției respective și nici nu angajează răspunderea sa nu înseamnă că Comisia, prin faptul că a dispus realizarea acestor studii, ar fi urmărit un alt obiectiv decât cel care vizează să dispună, datorită acestor mijloace de investigație, de informații aprofundate privind conformitatea legislației unui anumit stat membru cu dreptul mediului al Uniunii, care să îi permită să *identifice existența unor posibile încălcări* ale acestui drept și să *inițieze, dacă este cazul, o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statului membru care nu și-a îndeplinit obligațiile*. [A se vedea Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 63)]. În plus, Curtea a declarat că noțiunea „activități de anchetă” nu era condiționată de existența unei decizii formale adoptate de Comisie, întrunită în colegiu, de a iniția proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre. Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 60).

53 A se vedea în acest sens Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738).

54 A se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486), și Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Suedia/Comisia (C-562/14 P, EU:C:2016:885), cu privire la procedura EU Pilot.

55 A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393, punctul 115), în care Curtea a declarat că, „referitor la documentele care au făcut obiectul schimbului dintre Comisie și părțile care fac notificarea sau unui terți [în cadrul procedurii de control al operațiunilor de concentrare între întreprinderi în aplicarea Regulamentului nr. 4064/89], este cert că documentele în cauză au efectiv legătură cu o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. În plus, având în vedere obiectivul unei proceduri de control al unei operațiuni de concentrare între întreprinderi, care constă în a verifica dacă o operațiune conferă sau nu conferă părților care fac notificarea o putere de piață susceptibilă să afecteze în mod semnificativ concurența, Comisia primește în cadrul unei astfel de proceduri informații comerciale sensibile legate de strategiile comerciale ale întreprinderilor implicate, de cuantumul vânzărilor, de părțile de piață sau de relațiile lor comerciale, astfel încât accesul la documentele aferente unei astfel de proceduri de control poate aduce atingere protecției intereselor comerciale ale respectivelor întreprinderi. În consecință, excepțiile referitoare la protecția intereselor comerciale și la protecția obiectivelor activităților de anchetă sunt, în speță, strâns legate”.

56 Potrivit Comisiei, definiția dată la punctul 53 din hotărârea atacată „este în mod nejustificat restrictivă și constituie o încălcare a articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001”.

57 A se vedea Hotărârea din 21 mai 2014, Catinis/Comisia (T-447/11, EU:T:2014:267, punctul 51), în care Tribunalul a declarat că documentele strânse de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) „priveau efectiv o activitate de anchetă” în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Or, raportul redactat la încheierea unei investigații efectuate de OLAF și recomandările care îl însoțesc (a se vedea articolul 11 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului, JO 2013, L 248, p. 1) nu constituie o decizie, iar investigația în discuție nu este o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în sensul articolului 258 TFUE.

Cu privire la Directiva 98/34

102. Directiva 98/34 este împărțită în trei aspecte. În primul rând, mai multe dispoziții ale Directivei 98/34 sunt consacrate standardizării⁵⁸. În al doilea rând, Directiva 98/34 urmărește să asigure o transparență mai mare și să creeze un mediu favorabil competitivității întreprinderilor⁵⁹. În al treilea rând, potrivit unei jurisprudențe constante, articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 urmăresc, prin intermediul unui *control preventiv*⁶⁰, să protejeze printre altele libera circulație a mărfurilor⁶¹, care constituie unul dintre principiile de bază⁶² ale Uniunii.

103. Este cert că, în prezenta cauză, avizul detaliat întemeiat pe articolul 9 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva 98/34 a fost emis de Comisie în urma comunicării care i-a fost adresată de Republica Franceză cu privire la un proiect de decret, în aplicarea articolului 8 alineatul (1) din această directivă. În consecință, primul aspect al motivului unic al recursului privește natura juridică a procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 și în special natura juridică a avizului detaliat. Prin urmare, a treia parte a Directivei 98/34 este cea în discuție în speță, părțile referitoare la standardizare și la participarea operatorilor economici la ameliorarea competitivității fiind lipsite de relevanță pentru prezentul recurs.

– Articolele 8 și 9 din Directiva 98/34

104. Obiectivul procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 este *de a anticipa și de a preveni* adoptarea reglementărilor tehnice⁶³ care ar putea crea obstacole în calea comerțului. Potrivit Curții, controlul preventiv prevăzut la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 este util în măsura în care reglementările tehnice care intră în domeniul de aplicare al acestei directive pot constitui obstacole în calea schimburilor de mărfuri dintre statele membre, aceste obstacole neputând fi admise decât dacă sunt necesare pentru îndeplinirea unor cerințe imperative care urmăresc un scop de interes general⁶⁴.

58 A se vedea în special articolele 2-4 din această directivă. Aceste dispoziții au fost abrogate prin articolul 26 alineatul (2) din Regulamentul (UE) nr. 1025/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind standardizarea europeană, de modificare a Directivelor 89/686/CEE și 93/15/CEE ale Consiliului și a Directivelor 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE și 2009/105/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Deciziei 87/95/CEE a Consiliului și a Deciziei nr. 1673/2006/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2012, L 316, p. 12).

59 La punctul 82 din Hotărârea din 4 februarie 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72), Curtea a declarat că Directiva 98/34 „urmărește să permită agenților economici să beneficieze cât mai mult cu putință de avantajele oferite de piața internă, asigurând publicarea periodică a reglementărilor tehnice propuse de statele membre și oferind acestor agenți posibilitatea de a face cunoscută evaluarea lor privind impactul acestora”. În această privință, Curtea a declarat că este necesar „ca agenții economici dintr-un stat membru să fie informați cu privire la proiectele de reglementări tehnice adoptate de un alt stat membru, precum și cu privire la domeniul de aplicare în timp și teritorial al acestora, pentru a fi în măsură să cunoască întinderea obligațiilor care le pot fi impuse și să anticipeze adoptarea acestor texte prin adaptarea, după caz, a produselor sau serviciilor lor în timp util”. (A se vedea Hotărârea din 4 februarie 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, punctul 83). Astfel, potrivit Raportului Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European – Funcționarea Directivei 98/34/CE în perioada 2011-2013 din 17 iulie 2015 [COM(2015) 0338 final], procedura de notificare pentru reglementările tehnice naționale „permite operatorilor economici, inclusiv întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-urilor) să își exprime opiniile și să își adapteze activitățile la viitoarele reglementări tehnice în timp util. Operatorii economici recurg masiv la acest drept de examinare, ajutând Comisia și autoritățile naționale să detecteze orice bariere în calea comerțului”.

60 Sublinierea noastră. A se vedea Hotărârea din 4 februarie 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, punctul 82).

61 Directiva 98/34 urmărește nu numai să prevină apariția obstacolelor în calea liberei circulații a mărfurilor, ci și să prevină apariția obstacolelor în calea liberei prestări a serviciilor sau a libertății de stabilire în cadrul pieței interne.

62 A se vedea considerentul (2) al Directivei 98/34, care precizează că „piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne în care este asigurată libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor; întrucât, din acest motiv, unul dintre principiile de bază ale [Uniunii] îl reprezintă interzicerea restricțiilor cantitative asupra circulației mărfurilor și a măsurilor cu efect echivalent”.

63 A se vedea punctul 11 din Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza UNIC și Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:270), care amintește că „[s]copul Directivei 98/34 este de a contribui la evitarea creării unor noi bariere în calea comerțului din cadrul pieței interne. Ea a introdus un mecanism de asigurare a transparenței și a controlului preventiv impunând statelor membre să notifice proiectele în domeniul reglementărilor tehnice înainte de adoptarea lor și apoi, în general, să respecte o perioadă de așteptare de cel puțin trei luni [...] înainte de adoptarea reglementării în cauză, pentru a oferi celorlalte state membre și Comisiei posibilitatea să ridice orice probleme legate de bariere potențiale în calea comerțului”. Sublinierea noastră. Trebuie arătat că nu numai Comisia, ci și statele membre pot emite avize detaliate în aplicarea articolului 9 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva 98/34 și că directiva menționată nu prevede nicio *diferențiere juridică* între avizele detaliate emise de Comisie și cele ale statelor membre. Or, niciuna dintre părți nu susține că, în cadrul procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34, statele membre efectuează anchete unele cu privire la celelalte.

64 A se vedea Hotărârea din 31 ianuarie 2013, Belgische Petroleum Unie și alții (C-26/11, EU:C:2013:44, punctul 49 și jurisprudența citată).

105. Prin urmare, articolul 8 din Directiva 98/34 prevede o procedură de informare în temeiul căreia statele membre sunt, în principiu, obligate să comunice Comisiei orice proiect de reglementare tehnică care intră în domeniul de aplicare al directivei menționate⁶⁵.

106. În această privință, în conformitate cu articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34, acestora le revine, în scopul de a permite controlul preventiv menționat, sarcina să comunice Comisiei, înainte de intrarea în vigoare, proiectele de reglementare prin care se stabilește obligativitatea unor specificații tehnice⁶⁶. În plus, statele membre trebuie să țină seama, pe cât posibil, de eventualele observații ale Comisiei și ale celorlalte state membre în pregătirea ulterioară a reglementării tehnice⁶⁷.

107. Astfel, potrivit articolului 9 din Directiva 98/34, adoptarea proiectului unei reglementări tehnice notificat în temeiul articolului 8 din această directivă trebuie să se amâne cu trei luni de la data primirii de către Comisie a comunicării proiectului reglementării tehnice. Articolul menționat prevede printre altele că această perioadă se prelungește cu șase luni⁶⁸ în cazul în care⁶⁹ *Comisia sau alt stat membru emite un aviz detaliat* în sensul că măsura avută în vedere poate crea obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor⁷⁰.

108. În conformitate cu articolul 9 alineatul (2) din Directiva 98/34, statul membru în cauză raportează Comisiei cu privire la acțiunea pe care o propune în urma avizului detaliat, iar Comisia își exprimă punctul de vedere cu privire la această reacție.

109. Rezultă că obiectivul Directivei 98/34 nu este doar acela de a informa Comisia, ci tocmai de a elimina sau de a limita obstacolele în calea comerțului pe care le-ar putea crea reglementarea tehnică preconizată, de a informa celelalte state membre cu privire la reglementările tehnice avute în vedere de un stat, de a acorda Comisiei și celorlalte state membre timpul necesar pentru a reacționa și a propune modificări care să permită diminuarea, eliminarea sau justificarea restricțiilor privind libera circulație a mărfurilor care decurg din măsura prevăzută și de a lăsa Comisiei timpul necesar pentru a propune o eventuală directivă de armonizare⁷¹.

65 Trebuie remarcat că, în aplicarea articolului 8 alineatul (4) din Directiva 98/34, informațiile furnizate în conformitate cu articolul 8 din această directivă nu sunt confidențiale, cu excepția solicitării exprese a statului membru care face notificarea. În schimb, articolul 9 din Directiva 98/34 nu face nicio referire la aspectul confidențialității. Rezultă că problema accesului la avizul detaliat prevăzut la articolul 9 alineatul (2) din Directiva 98/34 este reglementată de dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001. În consecință, în ceea ce privește problema accesului la avizul detaliat, Directiva 98/34 nu constituie o *lex specialis* în raport cu Regulamentul nr. 1049/2001, astfel cum s-a sugerat în ședință.

66 A se vedea Hotărârea din 15 octombrie 2015, Balázs (C-251/14, EU:C:2015:687, punctul 43).

67 A se vedea articolul 8 alineatul (2) din Directiva 98/34.

68 Această perioadă este de patru luni pentru proiectele de reglementare referitoare la servicii în cazul în care Comisia sau alt stat membru transmite un aviz detaliat în termen de trei luni de la acea dată, în sensul că măsura avută în vedere poate crea obstacole în calea liberei circulații a serviciilor sau a libertății de stabilire a prestatorilor de servicii în cadrul pieței interne.

69 Considerăm, în conformitate cu observațiile prezentate de Republica Franceză în ședință, că emiterea unui aviz detaliat în aplicarea articolului 9 alineatul (2) din Directiva 98/34 nu este o etapă automată, ci intervine în cazul în care „măsura avută în vedere poate crea obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor în cadrul pieței interne”.

70 Perioada de suspendare se prelungește cu 12 luni în cazul în care, în termen de 3 luni de la data primirii comunicării, Comisia își anunță intenția de a propune sau de a adopta un act normativ referitor la subiectul vizat de proiectul de reglementare tehnică. [A se vedea articolul 9 alineatul (3) din Directiva 98/34]. În plus, dacă obligațiile de comunicare și de suspendare nu au fost respectate, reglementarea tehnică nu este opozabilă particularilor. [A se vedea Hotărârea din 8 noiembrie 2007, Schwibbert (C-20/05, EU:C:2007:652, punctul 38)].

71 A se vedea prin analogie Hotărârea din 30 aprilie 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, punctul 50). Considerentul (13) al Directivei 98/34 precizează că „Comisiei și statului membru trebuie să li se acorde timp suficient pentru a propune modificări la o măsură analizată [...]”, iar potrivit considerentului (16) al acestei directive, „statul membru [...] trebuie să amâne [...] punerea în aplicare a măsurii în discuție o perioadă suficientă de timp pentru a permite fie o examinare comună a modificărilor propuse, fie formularea unei propuneri de act obligatoriu de către Consiliu, fie adoptarea unui act obligatoriu de către Comisie”.

– Articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 și etapa precontencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzute la articolul 258 TFUE

110. Acțiunea preventivă sau *ex ante* prevăzută la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 nu ni se pare comparabilă cu procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 258 TFUE, cu procedura Eu Pilot sau cu procedura în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486), care urmăresc să identifice și să soluționeze eventuale încălcări ale statelor membre și care se încadrează în mod clar într-un control *ex post* al aplicării și al respectării dreptului Uniunii, trei proceduri care au fost calificate de Curte drept „activități de anchetă” în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

111. Deși este adevărat că, la fel ca aceste proceduri de control *ex post*, procedura preventivă prevăzută la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 are drept scop să asigure că statul membru în cauză se conformează obligațiilor sale care decurg din dreptul Uniunii, aceasta nu urmărește să verifice sau să constate că un stat membru a încălcat una dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor⁷².

112. Dat fiind că proiectul de reglementare tehnică notificat care face obiectul unui aviz detaliat nu a fost încă adoptat și că, prin urmare, nicio reglementare tehnică nouă nu este încă în vigoare, acesta nu ar putea, în acest stadiu, să constituie o încălcare a dreptului Uniunii și să facă obiectul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzute la articolul 258 TFUE⁷³ sau al altor proceduri anterioare acestei din urmă proceduri, care urmăresc să identifice și să soluționeze eventuale încălcări ale obligațiilor care revin statelor membre în temeiul tratatelor⁷⁴. Considerăm, prin urmare, că observația Republicii Franceze potrivit căreia „procedura prevăzută de Directiva 98/34 permite Comisiei să adune informații și să verifice anumite fapte în vederea constatării unei încălcări, înainte de a lua o decizie”, este inexactă și trebuie respinsă.

113. Pe de altă parte, din cuprinsul punctului 62 din Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486), nu reiese nicidecum că orice inițiativă luată de Comisie, în conformitate cu articolul 17 alineatul (1) TUE, pentru a supraveghea aplicarea tratatelor ar constitui o activitate de anchetă. Astfel, activitățile de anchetă efectuate de Comisie în discuție în această hotărâre urmăreau în mod specific să identifice eventuale neîndepliniri de către statele membre ale obligației de transpunere a directivelor vizate și să ia, dacă era cazul, decizia de a iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statelor membre despre care ar considera că au încălcat dreptul Uniunii⁷⁵.

⁷² A se vedea articolul 258 TFUE.

⁷³ A se vedea în acest sens punctele 59-61 din hotărârea atacată. În ședință, domnul Schlyter a remarcat că, în ceea ce privește procedura prevăzută la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34, care privește proiectele de reglementări tehnice, existența unei încălcări a dreptului Uniunii era pur ipotetică, îndepărtată și speculativă.

⁷⁴ Astfel cum a remarcat Republica Finlanda, „[l]egislația definitivă pe care un stat membru o adoptă în final în temeiul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 poate fi considerabil diferită de proiectul inițial. Pentru a aprecia necesitatea de a iniția o eventuală procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Comisia trebuie să obțină, în orice caz, informații noi cu privire la situația legislației naționale, iar procedura întemeiată pe Directiva 98/34/CE nu poate fi utilizată ca atare în vederea introducerii unei acțiuni în fața Curții”. (A se vedea punctul 8 din memoriul în răspuns al Republicii Finlanda la memoriul în intervenție al Republicii Ceha). Astfel, „controlul efectuat în cadrul procedurii întemeiate pe Directiva 98/34 este preventiv, iar obiectivul său este de a preveni o eventuală incompatibilitate cu dreptul Uniunii, în timp ce procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor reprezintă un control *a posteriori* al cărui obiectiv este de a pune capăt activităților unui stat membru considerate a fi contrare dreptului Uniunii”. A se vedea punctul 11 litera a) din memoriul în răspuns al Republicii Finlanda la memoriul în intervenție al Republicii Ceha.

⁷⁵ A se vedea punctul 98 din prezentele concluzii.

114. În plus, deși avizul detaliat al Comisiei a fost emis în urma unei comunicări a Republicii Franceze cu privire la un proiect de decret, iar acest schimb între Comisie și un stat membru ar putea sugera o colectare și o verificare sistematică și formală de informații, acest aviz detaliat constituie doar o „luare de poziție inițială, provizorie și consultativă”⁷⁶ a acestei instituții cu privire la un proiect legislativ național, care este susceptibil să fie modificat, în special având în vedere rezervele exprimate în acest aviz.

115. Rezultă că avizul detaliat al Comisiei constituie doar o decizie sau o luare de poziție intermediară sau preliminară cu privire la un proiect de reglementare tehnică, al cărui singur efect juridic obligatoriu este de a amâna cu șase luni adoptarea de către statul membru a reglementării tehnice⁷⁷, chiar și în cazul în care, potrivit observațiilor Comisiei, „avizele detaliate sunt adoptate de colegiul de comisari și constituie, prin urmare, decizii ale Comisiei cu același statut precum o scrisoare de punere în întârziere sau un aviz motivat adoptat în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor”⁷⁸.

116. În opinia noastră, interpretarea potrivit căreia orice procedură în care există un schimb de informații sau un dialog între statele membre și Comisie cu privire la aplicarea tratatelor ar constitui o activitate de anchetă ar fi o extindere inadecvată a acestei noțiuni care nu ar fi conformă nici cu obiectivul Regulamentului nr. 1049/2001 și nici cu articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale, de a promova accesul la documentele instituțiilor⁷⁹.

117. În consecință, considerăm, precum Regatul Suediei⁸⁰, că este necesar să fie diferențiate clar, pe de o parte, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzută la articolul 258 TFUE, procedura EU Pilot și procedura în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486), care urmăresc să identifice și să soluționeze eventuale încălcări ale statelor membre, și, pe de altă parte, procedura preventivă prevăzută la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34, ceea ce exclude avizul detaliat emis de Comisie din noțiunea „activități de anchetă”⁸¹.

118. Această concluzie nu este nicidecum afectată de faptul că, în urma procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 și în special în urma emiterii unui aviz detaliat în aplicarea articolului 9 alineatul (2) din această directivă, reglementările tehnice adoptate ulterior ar putea conduce eventual la inițierea de către Comisie a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

76 A se vedea punctul 63 din hotărârea atacată. Astfel, deși procedura prevăzută la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 este obligatorie, poziția adoptată de Comisie în avizul detaliat nu este obligatorie, iar statele membre sunt libere să modifice sau să nu modifice proiectele lor de reglementare tehnică. Astfel cum a arătat Comisia, „la finalul procedurii prevăzute de Directiva 98/34, statul membru în cauză este cel care decide dacă adoptă proiectele de reglementări tehnice astfel cum au fost notificate, dacă le modifică sau dacă le retrage [...]”. (A se vedea punctul 21 din memoriul în răspuns al Comisiei). Potrivit Republicii Finlanda, „[d]ispoziția care va fi adoptată în final de statul membru, ținând seama de observațiile prezentate cu privire la aceasta, se poate îndepărta în mod considerabil de planul inițial. Pentru a aprecia necesitatea eventualei introduceri a unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, Comisia trebuie așadar, în orice caz, să obțină informații noi cu privire la situația din legislația națională referitoare la elementele pe care statul membru era obligat să le comunice în temeiul Directivei 98/34”. A se vedea punctul 11 din memoriul în răspuns al Republicii Finlanda.

77 A se vedea articolul 9 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva 98/34.

78 A se vedea punctul 21 din memoriul în răspuns al Comisiei.

79 A se vedea prin analogie punctul 43 din Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauzele ClientEarth/Comisia și ClientEarth și PAN Europe/EFSA (C-612/13 P și C-615/13 P, EU:C:2015:219), potrivit căruia „«activitatea de anchetă» în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate fi confundată cu «activitatea de supraveghere» pe care articolul 17 alineatul (1) TUE o atribuie, cu caracter general, Comisiei, în ceea ce privește «aplicarea dreptului Uniunii». În realitate, există o diferență clară de nivel între activitatea de anchetă la care face referire respectiva dispoziție din Regulamentul nr. 1049/2001 și activitatea de informare necesară, astfel încât Comisia să își poată îndeplini rolul de gardian al tratatelor”.

80 A se vedea punctul 19 din memoriul în răspuns al Regatului Suediei, care precizează „că trebuie să existe o legătură cu o afirmație a Comisiei referitoare la o încălcare a dreptului Uniunii pentru ca excepția de confidențialitate, care vizează să protejeze obiectivele activităților de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, să se poată aplica. Se face astfel o demarcație pentru a exclude diferitele măsuri provizorii adoptate de Comisie cu titlu preventiv”.

81 Potrivit Regatului Suediei, „[d]at fiind că statul membru în cauză, după primirea avizului detaliat, trebuie să informeze Comisia cu privire la măsurile pe care intenționează să le adopte în urma acestui aviz, iar Comisia trebuie să adopte o poziție cu privire la aceste măsuri, este imposibil ca Comisia să adopte, prin intermediul acestui aviz, o poziție definitivă cu privire la problema dacă a existat o încălcare a dreptului Uniunii”.

119. Nici orientările Comisiei din luna noiembrie a anului 2014 referitoare la procedura Eu Pilot nu pot fi utilizate ca argument pentru a susține că procedura prevăzută la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 implică activități de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

120. Deși este adevărat că, potrivit acestor orientări ale Comisiei, procedura EU Pilot nu poate fi pusă în aplicare atunci când un stat membru nu și-a respectat obligația de a reacționa la avizul detaliat emis în aplicarea articolului 9 alineatul (2) din Directiva 98/34 și/sau statul membru a adoptat o reglementare tehnică neconformă cu dreptul Uniunii, ceea ce ar determina concluzia că cele două proceduri au aceeași natură, nu aceasta pare a fi situația în realitate.

121. Astfel, din cuprinsul punctului 1.15, intitulat „Monitorizarea procedurii de notificare”, din raportul Comisiei către Parlamentul European, Consiliul și Comitetul Economic și Social European reiese că, „[i]n toate celelalte cazuri în care încălcările potențiale ale dreptului pieței interne a UE nu au fost în întregime soluționate în cadrul procedurii «98/34», *Comisia a desfășurat anchete suplimentare care au dus, în unele cazuri, la proceduri EU Pilot sau la proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (articolul 258 din TFUE)*”⁸².

122. Rezultă că, în lumina documentației contradictorii a Comisiei înseși cu privire la interacțiunea acestor două proceduri, imposibilitatea invocată ca procedura prevăzută la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 să fie urmată de procedura EU Pilot nu este dovedită.

123. Trebuie adăugat, în conformitate cu observațiile Republicii Finlanda⁸³, că statul membru este cel care trebuie să comunice elementele prevăzute de Directiva 98/34⁸⁴, în timp ce, în cazul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și în cel al procedurii EU Pilot, schimbul de informații este declanșat la inițiativa Comisiei.

124. În orice caz, dacă, astfel cum indică Republica Finlanda, Comisia are suficiente informații, în urma procedurii preventive prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34, cu privire la „conținutul legislației naționale înainte de adoptarea unei scrisori de punere în întârziere [...], faza EU Pilot poate fi omisă, deoarece este [superfluă și inutilă]”⁸⁵. Totuși, o astfel de situație factuală și aleatorie legată de un dosar sau de o cauză specifică nu înseamnă, contrar observațiilor Republicii Franceze și ale Comisiei, că procedura prevăzută la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 și procedura EU Pilot urmăresc obiective similare.

125. Prin urmare, apreciem că Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a considerat că procedura prevăzută de Directiva 98/34 nu constituie o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

126. Rezultă că primul aspect al motivului unic trebuie respins.

⁸² Sublinierea noastră.

⁸³ A se vedea punctul 73 din prezentele concluzii. A se vedea de asemenea punctul 3 litera (a) din orientările Comisiei din luna noiembrie a anului 2014 referitoare la procedura EU Pilot, care explică etapele principale ale procedurii EU Pilot.

⁸⁴ În ședință, domnul Schlyter a subliniat natura multilaterală a procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34, în timp ce procedura EU Pilot este de natură bilaterală.

⁸⁵ A se vedea punctul 14 din memoriul în răspuns al Republicii Finlanda la memoriul în intervenție a Republicii Ceha.

Cu privire la al doilea aspect al motivului unic și la existența unei atingeri aduse obiectivului procedurii prevăzute de Directiva 98/34.

127. Prin intermediul celui de al doilea aspect al motivului său unic, Republica Franceză susține că, la punctele 84-88 din hotărârea atacată, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a considerat cu titlu subsidiar că, fie și în ipoteza în care avizul detaliat emis de Comisie contribuie la o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, divulgarea acestui document nu aduce în mod necesar atingere obiectivului procedurii prevăzute de Directiva 98/34.

128. Rezultă că al doilea aspect al motivului unic se întemeiază pe premisa potrivit căreia procedura prevăzută la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 constituie o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

129. Prin urmare, analizăm acest al doilea aspect doar pentru cazul în care Curtea ar considera, contrar concluziilor noastre cu privire la primul aspect, că procedura în discuție constituie o activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

130. În primul rând, guvernul francez arată că domnul Schlyter nu a invocat în niciun moment, în cererea introductivă, în memoriul în replică sau în observațiile cu privire la memoriile intervenienților, argumentul potrivit căruia, în ipoteza în care procedura prevăzută de Directiva 98/34 ar constitui o activitate de anchetă, divulgarea documentului atacat nu ar aduce atingere obiectivului acestei activități de anchetă. În consecință, acesta consideră că, în măsura în care motivul invocat de Tribunal cu titlu subsidiar nu a fost invocat de domnul Schlyter (reclamantul din fața Tribunalului) și privește legalitatea pe fond a deciziei în litigiu, Tribunalul a săvârșit, la punctele 84-88 din hotărârea atacată, o eroare de drept prin invocarea din oficiu a acestui motiv.

131. Considerăm că acest argument trebuie respins.

132. La punctul 76 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat că „[a]firmația Republicii Franceze, în ședință, potrivit căreia nu trebuie subestimat aspectul destabilizator al faptului de a aduce la cunoștința publicului potențiale critici ale Comisiei cu privire la proiectul de reglementare tehnică notificat, înainte ca statul membru să fi avut ocazia să răspundă la acestea, nu a fost argumentată”. În continuare, Tribunalul a considerat că, „[î]n special, Republica Franceză nu a indicat ce ar fi destabilizat în mod nejustificat ca urmare a faptului că un aviz al Comisiei asupra conformității unui proiect de reglementare tehnică cu anumite aspecte ale dreptului Uniunii este făcut public”⁸⁶.

133. Rezultă că, contrar observațiilor Republicii Franceze, Tribunalul nu a invocat din oficiu argumentul potrivit căruia accesul la avizul detaliat ar aduce atingere obiectivului procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34, ci nu a făcut decât să răspundă la argumentele invocate în fața sa de Republica Franceză însăși și de Comisie.

134. În al doilea rând, Republica Franceză arată că, la punctul 85 din hotărârea atacată, Tribunalul a amintit că obiectivul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 este să prevină adoptarea de către legiuitorul național a unei reglementări tehnice care să împiedice libera circulație a mărfurilor sau libera circulație a serviciilor ori libertatea de stabilire a operatorilor de servicii în cadrul pieței interne. Tribunalul ar fi interpretat astfel în mod restrictiv obiectivul procedurii prevăzute de Directiva 98/34.

⁸⁶ A se vedea de asemenea punctul 77 din hotărârea atacată, potrivit căruia „nu poate fi admis nici argumentul Comisiei potrivit căruia divulgarea în perioada de «*statu-quo*» a avizului detaliat pe care l-a emis în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 ar putea afecta discuțiile ulterioare dintre părți [punctul 3 al nouălea paragraf din decizia (în litigiu)], prin aceea că procedura respectivă ar putea eventual conduce la o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva statului membru care a făcut notificarea”. Trebuie subliniat că punctul 3 al nouălea paragraf din decizia în litigiu se află în partea intitulată „Protection of the purpose of Investigations” (Protecția obiectivului activității de anchetă).

135. În opinia Republicii Franceze, obiectivul procedurii prevăzute de Directiva 98/34 ar fi de asemenea să determine statul membru să modifice, dacă este necesar, un proiect de reglementare națională pentru ca acesta să fie conform cu normele care reglementează piața internă, prin intermediul unui dialog și al unei soluționări amiabile a diferendului dintre Comisie și statul membru în cauză. Astfel, Republica Franceză apreciază că, pe lângă obiectivul conformității reglementărilor naționale, procedura prevăzută de Directiva 98/34 urmărește de asemenea un obiectiv legat de calitatea dialogului dintre Comisie și statul membru în cauză. Aceasta arată că Curtea a statuat, la punctul 63 din Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738), că o divulgare a documentelor aferente unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în faza precontencioasă a acesteia ar fi susceptibilă să modifice natura și derularea unei astfel de proceduri, dat fiind că, în aceste împrejurări, se pot dovedi și mai dificile inițierea unui proces de negociere și obținerea unui acord între Comisie și statul membru vizat în scopul de a se permite respectarea dreptului Uniunii și evitarea unei acțiuni în justiție.

136. Or, adaugă Republica Franceză, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 109 din Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520), „protecția obiectivului anchetelor se extinde de asemenea la o marjă de libertate care permite să se discute în mod neperturbat cu privire la obiecția privind încălcarea [dreptului Uniunii]. O astfel de marjă este judicioasă pentru ca statul membru în cauză, precum și Comisia să poată încerca să ajungă la o înțelegere amiabilă fără o presiune publică excesivă. În cazul în care fiecare etapă a unei acțiuni controversate în constatarea neîndeplinirii obligațiilor ar face obiectul publicității, cei care au putere de decizie pe plan politic nu ar mai putea decât cu greu să revină asupra pozițiilor adoptate. Aceasta ar putea închide calea unei soluționări a conflictului judicioase și care să garanteze respectarea dreptului”.

137. Potrivit Republicii Franceze, soluționarea amiabilă a unui diferend dintre Comisie și statul membru în cauză înainte de sesizarea Curții justifică refuzul accesului la documentele respective.

138. Domnul Schlyter consideră că „prezentarea pentru prima dată a unui argument acum, în acest stadiu al procedurii, în ceea ce privește o pretinsă atingere adusă dialogului dintre Comisie și statele membre, invocând Concluziile avocatului general Kokott [prezentate în cauza Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520)], este inadmisibilă. Republica Franceză a avut posibilitatea să își prezinte argumentul în fazele inițiale ale procedurii. Domnul Schlyter și Tribunalul au solicitat ca argumentul referitor la un pretins efect prejudiciabil să fie susținut, însă Republica Franceză nu a răspuns și a persistat în a cita Concluziile avocatului general Kokott, fără a explica în ce mod sunt pertinente acestea în cadrul prezentului litigiu”.

139. Potrivit domnului Schlyter, nici jurisprudența⁸⁷, nici Directiva 98/34 însăși nu permit susținerea afirmației Republicii Franceze potrivit căreia Directiva 98/34 ar urmări de asemenea, ca obiectiv distinct și independent, ameliorarea dialogului dintre Comisie și statul membru în cauză. Acesta apreciază că, deși un astfel de dialog poate fi util pentru realizarea obiectivului Directivei 98/34, acest lucru nu schimbă cu nimic faptul că directiva menționată are numai un obiectiv principal, și anume cel de a garanta conformitatea reglementărilor tehnice naționale cu dreptul Uniunii, iar aspectul dacă divulgarea documentelor este susceptibilă să aducă atingere obiectivului procedurii trebuie examinat în raport cu acest obiectiv.

⁸⁷ A se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2005, Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528, punctul 22), Hotărârea din 15 aprilie 2010, Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184, punctul 42), precum și Hotărârea din 9 iunie 2011, Intercommunale Interrosane și Fédération de l'industrie et du gaz (C-361/10, EU:C:2011:382, punctul 10).

140. În opinia noastră, excepția de inadmisibilitate invocată de domnul Schlyter⁸⁸ trebuie respinsă. Astfel, din cuprinsul punctului 83 și al următoarelor din memoriul în intervenție al Republicii Franceze în cauza în care s-a pronunțat hotărârea atacată reiese că acest stat membru a invocat argumentele în discuție în fața Tribunalului⁸⁹ și nu le invocă pentru prima dată în fața Curții în cadrul prezentului recurs.

141. Pe fond, nu considerăm că Tribunalul a interpretat în mod restrictiv obiectivul procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 și că soluționarea amiabilă a diferendului dintre Comisie și statul membru în cauză înainte de sesizarea Curții justifică refuzul accesului la documentele în discuție. Astfel cum am indicat în concluziile noastre cu privire la primul aspect al motivului unic, obiectivul procedurii prevăzute la articolele menționate din această directivă este de a anticipa și de a preveni adoptarea unor reglementări tehnice care ar crea obstacole în calea comerțului. Contrar observațiilor Republicii Franceze, obiectivul procedurii prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 98/34 nu este reprezentat de soluționarea amiabilă a diferendului dintre Comisie și statul membru în cauză înainte de sesizarea Curții. Prin urmare, divulgarea avizului detaliat nu ar putea aduce atingere obiectivului articolelor menționate.

142. În consecință, propunem Curții să respingă și al doilea aspect al motivului unic.

Cu privire la cheltuielile de judecată

143. Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul nu este fondat, Curtea se pronunță asupra cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din acest regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Conform articolului 140 alineatul (1) din regulamentul menționat, de asemenea aplicabil procedurii de recurs în temeiul respectivului articol 184 alineatul (1), statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Potrivit articolului 184 alineatul (4) din același regulament, Curtea poate decide ca un intervenient în primă instanță care participă la procedura de recurs să suporte propriile cheltuieli de judecată.

144. Considerăm că Republica Franceză trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor domnului Schlyter. Republica Finlanda, Regatul Suediei, Republica Cehă și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

Concluzie

145. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții:

- să respingă recursul;
- să oblige Republica Franceză să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și cheltuielile de judecată efectuate de domnul Schlyter și

⁸⁸ A se vedea punctul 138 din prezentele concluzii.

⁸⁹ A se vedea punctele 83 și 84 din memoriul în intervenție al Republicii Franceze în fața Tribunalului în cauza în care s-a pronunțat hotărârea atacată, la care se precizează că „potrivit unei jurisprudențe constante, statele membre sunt îndreptățite să conteze pe respectarea confidențialității de către Comisie în ceea ce privește anchetele care ar putea să conducă la o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor [...]. În această privință, astfel cum a subliniat avocatul general Kokott în Concluziile [prezentate în cauza] Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520), o marjă de libertate care permite să se discute în mod neperturbat cu privire la obiecția referitoare la încălcarea dreptului Uniunii este judicioasă pentru ca statul membru în cauză și Comisia să poată încerca să ajungă la o înțelegere amiabilă fără presiune [...]”.

- să oblige Republica Cehă, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Comisia Europeană să suporte propriile cheltuieli de judecată.