Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

16. januar 2025*

»Appel – aktindsigt – forordning (EF) nr. 1049/2001 – artikel 4, stk. 3, første afsnit – beskyttelse af beslutningsprocessen – forordning (EU) nr. 182/2011 – udvalgsprocedure – holdninger, som medlemsstaterne og andre medlemmer af udvalgene har givet udtryk for – afslag på aktindsigt«

I sag C-726/22 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 24. november 2022,

Europa-Kommissionen ved S. Delaude, C. Ehrbar og G. Gattinara, som befuldmægtigede,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Pollinis France, Paris (Frankrig), først ved avocats T. Bégel og C. Lepage, derefter ved avocate D. Krzisch og J. Stratford, BL,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden for Fjerde Afdeling, I. Jarukaitis, som fungerende afdelingsformand for Femte Afdeling, og dommerne D. Gratsias (refererende dommer) og E. Regan,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 27. juni 2024,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

1 Med denne appel har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 14. september 2022, Pollinis France mod Kommissionen (T-371/20 og T-554/20, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2022:556), hvorved Retten annullerede Kommissionens afgørelse C(2020) 4231 final af 19. juni 2020 (herefter »den omtvistede afgørelse i sag T-371/20«) og Kommissionens afgørelse C(2020) 5120 final af 21. juli 2020 (herefter »den omtvistede afgørelse i sag T-554/20«) (herefter samlet »de omtvistede afgørelser«), for så vidt som Kommissionen ved disse afgørelser gav Pollinis France afslag på aktindsigt i dokumenter, der vedrørte den vejledning fra Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet (EFSA) om risikovurderingen af plantebeskyttelsesmidler for så vidt angår bier, der blev vedtaget af EFSA den 27. juni 2013 (herefter »EFSA's vejledning fra 2013«) på grundlag af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

Retsforskrifter

Forordning nr. 1049/2001

2 Følgende fremgår af første og anden betragtning til forordning nr. 1049/2001:

»(1) I traktaten om Den Europæiske Union fastslås princippet om åbenhed i artikel 1, stk. 2, hvori det hedder, at traktaten udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.

(2) Åbenheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 [TEU] og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.«

3 Denne forordnings artikel 1, litra a), har følgende ordlyd:

»Formålet med denne forordning er:

a) at fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, [Rådet for Den Europæiske Unions] og Kommissionens dokumenter [...] som fastlagt ved [...] artikel 255 [EF] med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter.«

4 Den nævnte forordnings artikel 2 bestemmer i stk. 3:

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

5 I henhold til samme forordnings artikel 3 forstås ved »dokument« »ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser) vedrørende emner, der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde«.

6 Artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 fastsætter følgende i stk. 1, 3 og 7:

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

[...]

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

[...]

3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

[...]

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

7 Denne forordnings artikel 7, stk. 2, bestemmer:

»Giver institutionen den, der har fremsat begæringen, helt eller delvis afslag, kan vedkommende inden 15 arbejdsdage fra modtagelsen af institutionens svar genfremsætte begæringen over for institutionen med henblik på at få denne til at tage begæringen op til fornyet behandling.«

8 Samme forordnings artikel 8, stk. 3, har følgende ordlyd:

»Har institutionen ikke afgivet svar inden for den fastsatte frist, anses dette for et afslag på begæringen, og den, der har fremsat begæringen, kan herefter iværksætte domstolsprøvelse af institutionens beslutning [...]«

Forordning (EF) nr. 178/2002

9 Artikel 58 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EUT 2002, L 31, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 652/2014 af 15. maj 2014 (EUT 2014, L 189, s. 1), bestemmer følgende i stk. 1, første afsnit:

»Kommissionen bistås af en stående komité for planter, dyr, fødevarer og foder, [...] Denne komité er et udvalg som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 [af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser (EUT 2011, L 55, s. 13)]. [...]«

Forordning (EF) nr. 1107/2009

10 Artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF (EUT 2009, L 309, s. 1) med overskriften »Krav i forbindelse med godkendelse af markedsføring« bestemmer i stk. 1 og 6:

»1. Med forbehold af artikel 50 kan et plantebeskyttelsesmiddel kun godkendes, hvis det i henhold til de ensartede principper nævnt i stk. 6 opfylder følgende krav:

[...]

6. Ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler skal indeholde de krav, der er fastsat i bilag VI til [Rådets] direktiv 91/414/EØF [af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT 1991, L 230, s. 1)], og fastlægges ved forordninger, som vedtages efter rådgivningsproceduren i artikel 79, stk. 2, uden væsentlige ændringer. Senere ændringer af disse forordninger vedtages i overensstemmelse med artikel 78, stk. 1, litra c).

[...]«

11 Denne forordnings artikel 33 med overskriften »Ansøgning om godkendelse eller ændring af en godkendelse« fastsætter følgende i stk. 1:

»En ansøger, der ønsker at markedsføre et plantebeskyttelsesmiddel, skal – enten personligt eller repræsenteret af en anden – ansøge om godkendelse eller ændring af en godkendelse i hver af de medlemsstater, hvor det er hensigten at markedsføre plantebeskyttelsesmidlet.«

12 Denne forordnings artikel 36 med overskriften »Sagsbehandling med henblik på godkendelsen« bestemmer i stk. 1, første afsnit, at den medlemsstat, der behandler ansøgningen, skal foretage en uafhængig, objektiv og gennemsigtig vurdering på grundlag af den foreliggende videnskabelige og tekniske viden og med anvendelse af de vejledninger, der er til rådighed på ansøgningstidspunktet.

13 Samme forordnings artikel 77 med overskriften »Vejledninger« bestemmer:

»Kommissionen kan efter rådgivningsproceduren i artikel 79, stk. 2, vedtage eller ændre tekniske og andre vejledninger, såsom forklarende noter eller vejledninger om indholdet af ansøgningen [om godkendelse af] mikroorganismer, feromoner og biologiske produkter, vedrørende gennemførelse af

denne forordning. Kommissionen kan anmode [EFSA] om at udarbejde eller bidrage til udarbejdelsen af sådanne vejledninger.«

14 Artikel 78 i forordning nr. 1107/2009 med overskriften »Ændringer og gennemførelsesbestemmelser« opregner i stk. 1 de foranstaltninger, »der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i denne forordning, herunder ved at supplere den«, og som skal »vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i [denne forordnings] artikel 79, stk. 4«. I henhold til artikel 78, stk. 1, litra c), vedtages navnlig efter denne procedure »ændringer i forordningen om ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, jf. [samme forordnings] artikel 29, stk. 6, under hensyntagen til den foreliggende videnskabelige og tekniske viden«.

15 Artikel 79 i forordning nr. 1107/2009 med overskriften »Udvalgsprocedure« fastsætter i stk. 1, 2 og 4:

»1. Kommissionen bistås af Den Stående Komité for Fødevarekæden og Dyresundhed, som er nedsat ved artikel 58 i forordning [...] nr. 178/2002.

2. Når der henvises til dette stykke, anvendes artikel 3 og 7 i [Rådets] afgørelse 1999/468/EF [af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT 1999, L 184, s. 23).], jf. dennes artikel 8.

[...]

4. Når der henvises til dette stykke, anvendes artikel 5a, stk. 1-4, og artikel 7 i afgørelse [1999/468], jf. dennes artikel 8.«

Forordning nr. 182/2011

16 Følgende fremgår af 6., 13., 19. og 21. betragtning til forordning nr. 182/2011:

»(6) I de basisretsakter, der kræver medlemsstaternes kontrol, for at Kommissionen kan vedtage gennemførelsesretsakter, bør der med henblik på denne kontrol nedsættes udvalg sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne og med Kommissionen som formand.

[...]

(13) Formanden for et udvalg bør bestræbe sig på at finde de løsninger, der er bredest mulig tilslutning til i udvalget eller appeludvalget, og bør redegøre for, på hvilken måde der er taget hensyn til drøftelserne og forslagene til ændringer. [...]

[…]

(19) Det bør sikres, at offentligheden har adgang til oplysninger om arbejdet i udvalgene i overensstemmelse med [forordning nr. 1049/2001].

(20) Et register med oplysninger om arbejdet i udvalgene bør føres af Kommissionen. Som følge heraf bør de regler for beskyttelse af klassificerede dokumenter, der gælder for Kommissionen, også gælde for brug af registret.

(21) Afgørelse [1999/468] bør ophæves. For at sikre overgangen mellem ordningen i afgørelse [1999/468] og denne forordning bør alle henvisninger i gældende lovgivning til procedurerne i nævnte afgørelse, bortset fra forskriftsproceduren med kontrol i afgørelsens artikel 5a, forstås som en henvisning til de tilsvarende procedurer i denne forordning. Retsvirkningerne af artikel 5a i afgørelse [1999/468] bør opretholdes midlertidigt[…] for så vidt angår gældende basisretsakter, der henviser til den pågældende artikel.«

17 Artikel 3 i forordning nr. 182/2011 med overskriften »Fælles bestemmelser« bestemmer:

»1. De fælles bestemmelser i nærværende artikel anvendes på alle procedurerne i artikel 4-8.

2. Kommissionen bistås af et udvalg sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne. En repræsentant for Kommissionen varetager udvalgets formandskab. [...]

3. Formanden forelægger udvalget det udkast til gennemførelsesretsakt, der skal vedtages af Kommissionen.

[...]

4. Indtil udvalget har afgivet udtalelse, kan ethvert medlem af udvalget foreslå ændringer, og formanden kan fremlægge ændrede udgaver af udkastet til gennemførelsesretsakt.

Formanden bestræber sig på at finde de løsninger, der er bredest mulig tilslutning til i udvalget. [...]

[...]

6. Udvalgets udtalelse optages i mødeprotokollen. [...]

[...]«

18 Denne forordnings artikel 4 med overskriften »Rådgivningsprocedure« fastsætter:

»1. Når rådgivningsproceduren finder anvendelse, afgiver udvalget udtalelse, om nødvendigt ved afstemning. [...]

2. Kommissionen træffer afgørelse om det udkast til retsakt, der skal vedtages, idet der tages størst muligt hensyn til konklusionerne af udvalgets drøftelser og udvalgets udtalelse.«

19 Nævnte forordnings artikel 9 med overskriften »Forretningsorden« har følgende ordlyd:

»1. Hvert udvalg vedtager med et simpelt flertal af medlemmerne sin forretningsorden på forslag af formanden på grundlag af en standardforretningsorden, der udarbejdes af Kommissionen efter høring af medlemsstaterne. Standardforretningsordenen offentliggøres af Kommissionen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Eksisterende udvalg tilpasser i det omfang, det måtte være nødvendigt, deres forretningsorden til standardforretningsordenen.

2. De principper og betingelser for aktindsigt og regler for databeskyttelse, der gælder for Kommissionen, gælder også for udvalgene.«

20 Samme forordnings artikel 10 med overskriften »Information om arbejdet i udvalgene« fastsætter, at der skal føres et register over arbejdet i udvalgene, som indeholder en række oplysninger. I overensstemmelse med artikel 10, stk. 5, offentliggøres henvisninger til samtlige dokumenter, der er indeholdt i dette register, samt statistiske oplysninger om udvalgenes arbejde, i et register.

21 Artikel 11 i forordning nr. 182/2011 med overskriften »Europa-Parlamentets og Rådets ret til indsigelse« fastsætter, at når en basisretsakt er vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure, kan såvel Parlamentet som Rådet til enhver tid tilkendegive over for Kommissionen, at et udkast til gennemførelsesretsakt efter deres opfattelse overskrider de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i basisretsakten, i hvilket tilfælde Kommissionen reviderer udkastet til gennemførelsesretsakt under hensyntagen til de udtrykte holdninger.

22 Denne forordnings artikel 12, stk. 1, ophævede afgørelse 1999/468.

23 Nævnte forordnings artikel 13 med overskriften »Overgangsbestemmelser: tilpasning af gældende basisretsakter« fastsætter:

»1. Indeholder basisretsakter, der er vedtaget inden denne forordnings ikrafttræden, bestemmelser om Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser i henhold til afgørelse [1999/468], finder følgende regler anvendelse:

a) [H]enviser basisretsakten til artikel 3 i afgørelse [1999/468], finder rådgivningsproceduren i denne forordnings artikel 4 anvendelse.

[...]

e) [H]enviser basisretsakten til artikel 7 og 8 i afgørelse [1999/468], finder denne forordnings artikel 10 og 11 anvendelse.

2. Denne forordnings artikel 3 og 9 finder anvendelse på alle eksisterende udvalg med henblik på stk. 1.

[...]«

Afgørelse 1999/468

24 Artikel 5a i afgørelse 1999/468 med overskriften »Forskriftsprocedure med kontrol«, der blev indsat heri ved Rådets afgørelse 2006/512/EF af 17. juli 2006 (EUT 2006, L 200, s. 11), bestemte i stk. 1-3:

»1. Kommissionen bistås af et forskriftsudvalg med kontrol, der består af repræsentanter for medlemsstaterne, og som har Kommissionens repræsentant som formand.

2. Kommissionens repræsentant forelægger udvalget et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Udvalget afgiver udtalelse om udkastet inden for en frist, som formanden kan fastsætte alt efter, hvor meget spørgsmålet haster. Det udtaler sig med det flertal, der efter [...] artikel 205, stk. 2

og 4, [EF] gælder for afgørelser, som Rådet skal træffe på forslag af Kommissionen. Ved afstemninger i udvalget vægtes de stemmer, der afgives af repræsentanterne for medlemsstaterne, som anført i nævnte artikel. Formanden deltager ikke i afstemningen.

3. Er de foranstaltninger, Kommissionen påtænker, i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, finder følgende procedure anvendelse:

a) Kommissionen forelægger straks udkastet til foranstaltninger for Europa-Parlamentet og Rådet til kontrol.

b) Europa-Parlamentet, der træffer afgørelse med flertal blandt sine medlemmer, eller Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal, kan modsætte sig Kommissionens vedtagelse af det pågældende udkast, idet de begrunder deres modstand ved at tilkendegive, at det udkast til foranstaltninger, som Kommissionen har fremlagt, indebærer en overskridelse af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i basisretsakten, eller at udkastet ikke er foreneligt med basisretsaktens formål eller indhold eller ikke overholder subsidiaritetsprincippet eller proportionalitetsprincippet.

c) Hvis Europa-Parlamentet eller Rådet inden for en frist på tre måneder regnet fra udkastets forelæggelse modsætter sig udkastet til foranstaltninger, vedtager Kommissionen ikke foranstaltningerne. I så fald kan Kommissionen forelægge udvalget et ændret udkast til foranstaltninger eller fremsætte forslag til en retsakt i henhold til traktaten.

[...]«

Standardforretningsordenen for udvalg

25 Artikel 10 i standardforretningsordenen for udvalg (EUT 2011, C 206, s. 11) med overskriften »Mødereferater og -protokoller« bestemmer i stk. 2:

»Formanden er ansvarlig for udarbejdelsen af en mødeprotokol, jf. artikel 10 i forordning [...] nr. 182/2011, hvori der redegøres for hvert punkt på dagsordenen og resultaterne af afstemningen om eventuelle udkast til gennemførelsesretsakter, der er forelagt udvalget. I mødeprotokollen nævnes det enkelte medlems holdning under drøftelserne i udvalget ikke.«

26 Denne standardforretningsordens artikel 13 med overskriften »Aktindsigt og fortrolighed»« bestemmer:

»1. Anmodninger om aktindsigt i udvalgets dokumenter skal behandles i overensstemmelse med [forordning nr. 1049/2001]. Det er Kommissionen, der træffer afgørelse om anmodninger om aktindsigt i disse dokumenter, jf. dens forretningsorden som ændret ved [Kommissionens] afgørelse 2001/937/EF, EKSF, Euratom [af 5. december 2001] [...]

2. Drøftelserne i udvalget er fortrolige.

3. Dokumenter, der sendes til udvalgsmedlemmerne, eksperter og repræsentanter for tredjeparter, er fortrolige [...], medmindre der er givet aktindsigt i disse dokumenter i medfør af stk. 1, eller Kommissionen på anden måde har offentliggjort dem.

4. Udvalgsmedlemmerne, eksperter og repræsentanter for tredjeparter skal overholde kravene om fortrolig behandling i denne artikel. Formanden sikrer, at eksperter og repræsentanter for tredjeparter informeres om kravene om fortrolig behandling.«

Sagens baggrund

27 Sagens baggrund er beskrevet i den appellerede doms præmis 3-14. De kan med henblik på nærværende sag sammenfattes som følger.

28 Pollinis France er en fransk ikke-statslig organisation, der arbejder for miljøbeskyttelse, og som har til formål at beskytte vilde og almindelige bier og at fremme bæredygtigt landbrug med henblik på at bidrage til at bevare bestøverne. Den 27. januar 2020 indgav Pollinis France på grundlag af forordning nr. 1049/2001 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 af 6. september 2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13) en begæring til Kommissionen om aktindsigt i visse dokumenter vedrørende EFSA's vejledning fra 2013. Rækkevidden af denne begæring blev efterfølgende begrænset og i det væsentlige indskrænket til de dokumenter, der beskrev den holdning, som medlemsstaterne, medlemmerne af Den Stående Komité for Planter, Dyr, Fødevarer og Foder (S*tanding Committee on Plants, Animals, Food and Feeds*, herefter »Scopaff«) og Kommissionen havde givet udtryk for vedrørende denne vejledning og alle de udkast vedrørende dette emne, som Kommissionen havde modtaget eller udarbejdet siden oktober 2018.

29 Ved skrivelse af 16. marts 2020 meddelte Kommissionen Pollinis France, at 25 dokumenter var omfattet af selskabets begæring, hvoraf seks var tilgængelige online. De resterende 19 dokumenter blev identificeret som e-mails, nogle med bilag, som visse medlemsstater i Scopaff havde fremsendt mellem januar og juli 2019, og som i det væsentlige vedrørte EFSA's vejledning fra 2013 eller gennemførelsen heraf, herunder et udkast til ændring af de ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, der er omhandlet i artikel 29, stk. 6, i forordning nr. 1107/2009. Kommissionen afslog at give aktindsigt i sidstnævnte dokumenter, idet den påberåbte sig undtagelsen i artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

30 Den 25. marts 2020 genfremsatte Pollinis France begæringen i henhold til denne forordnings artikel 7, stk. 2.

31 Ved den omtvistede afgørelse i sag T-371/20 besvarede Kommissionen udtrykkeligt denne genfremsatte begæring ved at give delvis afslag på aktindsigt i 1 af de 19 dokumenter, der er omhandlet i nærværende doms præmis 29, idet der blev givet afslag på aktindsigt i visse dele af det pågældende dokument i henhold til de undtagelser, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), og artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, og ved at give afslag på aktindsigt i alle de andre dokumenter, der var omfattet af den nævnte begæring i henhold til undtagelsen i sidstnævnte bestemmelse.

32 Den 8. april 2020 indgav Pollinis France en anden begæring til Kommissionen om aktindsigt i visse dokumenter vedrørende EFSA's vejledning fra 2013, hvilken begæring i det væsentlige vedrørte korrespondance, dagsordener, referater og rapporter fra møder mellem medlemmer af Scopaff og visse tjenestemænd og medlemmer af Kommissionen i perioden fra og med juli 2013 til og med september 2018.

33 Ved en skrivelse af 8. maj 2020 identificerede Kommissionen 59 dokumenter, der var omfattet af denne begæring om aktindsigt, som den gav afslag på i sin helhed, idet den påberåbte sig undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Ifølge Rettens konstateringer bestod disse dokumenter af e-mails eller »kommentarer«, som visse medlemsstater i Scopaff havde sendt mellem september 2013 og december 2018, og som i det væsentlige vedrørte EFSA's vejledning fra 2013 eller dens gennemførelse.

34 Den 25. maj 2020 genfremsatte Pollinis France en begæring om aktindsigt i dokumenterne.

35 Ved den omtvistede afgørelse i sag T-554/20 gav Kommissionen delvis aktindsigt i fire dokumenter, idet den for de dele af dokumenterne, som den havde givet afslag på aktindsigt i, påberåbte sig undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra b), og artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Denne institution gav afslag, selv delvis, på aktindsigt i alle de andre dokumenter, der var omfattet af denne begæring, som den identificerede som e-mails, idet den påberåbte sig artikel 4, stk. 3, første afsnit.

Søgsmålene for Retten og den appellerede dom

36 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 15. juni 2020 anlagde Pollinis France i mangel af et udtrykkeligt svar på sin genfremsatte begæring af 25. marts 2020 sag med påstand om annullation af den stiltiende afgørelse om afslag, der fulgte af dette manglende svar i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001. Efter vedtagelsen den 19. juni 2020 af den omtvistede afgørelse i sag T-371/20 indgav Pollinis France i henhold til artikel 86 i Rettens procesreglement en anmodning om tilpasning af stævningen til Rettens Justitskontor.

37 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. september 2020 anlagde Pollinis France sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse i sag T-554/20.

38 Pollinis France fremsatte til støtte for sine søgsmål fire anbringender mod hver af de omtvistede afgørelser, der i det væsentlige vedrørte for det første en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som Kommissionen ikke havde anvendt undtagelsen vedrørende beskyttelsen af beslutningsprocessen korrekt, for det andet en tilsidesættelse af denne bestemmelse, for så vidt som en mere tungtvejende offentlig interesse begrundede udbredelsen af de ønskede dokumenter, for det tredje en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006, for så vidt som undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 burde have været fortolket så meget desto mere strengt, som de ønskede oplysninger vedrørte emissioner til miljøet, og for det fjerde en forkert anvendelse af den sidstnævnte forordnings artikel 4, stk. 1, litra b), og artikel 4, stk. 6.

39 Det første anbringendes andet led indeholdt to klagepunkter. Med dette andet leds første klagepunkt anfægtede Pollinis France relevansen af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, for så vidt som beslutningsprocessen vedrørende EFSA's dokument fra 2013 ikke længere var igangværende.

40 I denne henseende konstaterede Retten for det første i den appellerede doms præmis 49, at EFSA's vejledning fra 2013 havde været genstand for drøftelser i Scopaff igennem flere år, uden at der var opnået enighed om en aftale om dens ordlyd på grund af uenighed mellem medlemsstaterne, og uden at det således var lykkedes Kommissionen at vedtage den nævnte vejledning.

41 Nærmere bestemt foreslog Kommissionen i 2018, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 50 og 51, i mangel af vedtagelse af det nævnte dokument som sådant at gennemføre visse dele af dokumentet ved at indføre ændringer til de ensartede principper, der er fastsat i Kommissionens forordning (EU) nr. 546/2011 af 10. juni 2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 for så vidt angår ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler (EUT 2011, L 155, s. 127). I løbet af 2018 forelagde Kommissionen i overensstemmelse med artikel 29, stk. 6, artikel 78, stk. 1, litra c), og artikel 79, stk. 4, i forordning nr. 1107/2009 Scopaff et udkast til en forordning til ændring af forordning nr. 546/2011 med henblik på vedtagelse heraf efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 5a i afgørelse 1999/468. I juli 2019 afgav Scopaff en positiv udtalelse om dette projekt. Projektet blev imidlertid aldrig vedtaget af Kommissionen, eftersom Parlamentet modsatte sig dets vedtagelse i oktober 2019, da det var af den opfattelse, at det nævnte udkast ikke fastsatte et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

42 Retten fastslog for det andet i den appellerede doms præmis 52 og 58, at selv om Kommissionen indtil 2018 ikke havde planlagt en revision af EFSA's vejledning fra 2013, anmodede den i marts 2019 alligevel denne myndighed om at revidere det nævnte dokument for at tage hensyn til den videnskabelige udvikling siden 2013.

43 Det er således i denne sammenhæng, at Retten i den appellerede doms præmis 53 bemærkede, at Kommissionen i de anfægtede afgørelser, der blev truffet i løbet af juni og juli 2020, havde anført, at undersøgelsen ved Scopaff var »standset«, indtil EFSA havde afsluttet revisionen af EFSA's vejledning fra 2013, og at dette betød, at beslutningsprocessen kunne anses for at være »igangværende«, da den først skulle genoptages, når revisionen af den nævnte vejledning var afsluttet.

44 Henset til disse konstateringer anførte Retten i den appellerede doms præmis 55, at i modsætning til, hvad Kommissionen lagde til grund, kunne den beslutningsproces, som de ønskede dokumenter vedrørte, ikke anses for igangværende på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede afgørelser.

45 Retten bemærkede nærmere bestemt i den appellerede doms præmis 56, at det ganske vist kunne lægges til grund, at de ønskede dokumenter vedrørte Kommissionens beslutningsproces, som fandt sted fra 2013 til 2019, og som havde det formål, at Kommissionen helt eller delvis skulle gennemføre EFSA's vejledning fra 2013 »enten ved at vedtage [dette dokument], som [det] forelå i henhold til den rådgivende procedure, der er fastsat i forordning nr. 182/2011, eller ved at ændre de ensartede principper, der er fastsat i forordning nr. 546/2011, i henhold til forskriftsproceduren med kontrol i afgørelse 1999/468«. På tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede afgørelser var der imidlertid ikke længere nogen beslutningsproces, der tilsigtede at gennemføre det nævnte dokument, hverken ifølge den første eller den anden af disse procedurer. Ifølge Retten havde Kommissionen tværtimod implicit, men nødvendigvis besluttet ikke længere at gennemføre det samme dokument. Den omstændighed alene, at en revision af dokumentet var i gang på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede afgørelser, indebar, at det ikke var muligt at fastlægge indholdet af en eventuelt revideret vejledning, formen for den eventuelle vedtagelse og den procedure, der eventuelt ville blive fulgt i denne henseende, og dermed at genstanden for Kommissionens beslutningsproces ikke fandtes.

46 I den appellerede doms præmis 57 fastslog Retten, at selv hvis det antages, at denne institution »fortsat« havde »til formål at gennemføre en vejledning om bier for at give medlemsstaternes myndigheder et dokument med »aktuel videnskabelig og teknisk viden« i henhold til artikel 36,

stk. 1, i forordning nr. 1107/2009«, indebar denne omstændighed på ingen måde i sig selv, at en beslutningsproces, der vedrører et sådant dokument, var i gang på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser. Retten var derimod af den opfattelse, at oplysningerne i sagsakterne godtgjorde, at Kommissionen havde besluttet ikke længere at gennemføre EFSA's vejledning fra 2013. En beslutningsproces kunne have været anset for igangværende, når EFSA havde forelagt et revideret dokument for Kommissionen, og denne havde besluttet at gennemføre det, hvilket ifølge Retten var hypotetisk på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser.

47 Retten konkluderede således i den appellerede doms præmis 59, at Kommissionen ikke gyldigt på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede afgørelser kunne påberåbe sig undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, idet den i øvrigt i denne doms præmis 60 fremhævede den sondring, der foretages i denne bestemmelse imellem, hvorvidt en procedure er afsluttet eller ej, idet den i denne henseende støttede sig på præmis 78, 80 og 82 i dom af 21. juli 2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

48 I den appellerede doms præmis 61 tog Retten derfor det første klagepunkt i det første anbringendes andet led til følge og annullerede følgelig de omtvistede afgørelser, for så vidt som de gav afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter på grundlag af den nævnte bestemmelse.

49 Som Retten anførte i den appellerede doms præmis 62, fandt den det imidlertid nødvendigt, såfremt det antoges, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 fandt anvendelse på den foreliggende tvist, at undersøge det andet klagepunkt i det første anbringendes andet led, der var fremsat for Retten, hvorved Pollinis France anfægtede de grunde, som Kommissionen havde anført for at begrunde anvendelsen af den undtagelse, der er fastsat i denne bestemmelse, for så vidt angår andre betingelser for anvendelsen af denne bestemmelse end betingelsen om, at der foreligger en igangværende beslutningsproces. Efter en vurdering af, om disse begrundelser, der er anført i den appellerede doms præmis 82-138, var begrundede, tog Retten dette andet klagepunkt til følge.

50 Henset til disse betragtninger annullerede Retten de omtvistede afgørelser, for så vidt som de på grundlag af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 gav afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter.

Parternes påstande i appelsagen

51 Kommissionen har med sit appelskrift nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Pollinis France tilpligtes at betale de omkostninger, der er afholdt i forbindelse med sagerne T-371/20 og T-554/20 samt i forbindelse med nærværende appel.

52 Pollinis France har nedlagt følgende påstande:

– Den foreliggende appel forkastes.

– Kommissionen tilpligtes at betale appellantens omkostninger i forbindelse med appelsagen.

Om appellen

53 Kommissionen har fremsat to anbringender til støtte for sin appel. Med det første anbringende gøres det gældende, at Retten i den appellerede dom, navnlig dommens præmis 54-61, anlagde en urigtig fortolkning af begrebet »en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af [en institution]« som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Det andet anbringende vedrører en retlig fejl, som Retten angiveligt begik i bl.a. den appellerede doms præmis 85-138 ved sin behandling af spørgsmålet om, hvorvidt udbredelsen af de omhandlede dokumenter ville være til »alvorlig skade« for den pågældende institutions beslutningsproces som omhandlet i denne bestemmelse.

Det første anbringende

Parternes argumenter

54 Med det første anbringende har Kommissionen i det væsentlige foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl, idet den fastslog, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Den har nærmere bestemt gjort gældende, at den omstændighed, at EFSA var anmodet om at foretage en revision af den vejledning, som denne myndighed vedtog i 2013 med henblik på at fremme den konsensus i Scopaff, hvilken konsensus er nødvendig inden for rammerne af en komitologiprocedure, således at dette udvalg kan afgive en positiv udtalelse, og Kommissionen efterfølgende kan vedtage det pågældende dokument, burde have været tilstrækkelig til at fastslå, at der en »beslutningsproces« som omhandlet i denne bestemmelse var igangværende på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser. Ifølge Kommissionen var den rådgivningsprocedure, der blev indledt i løbet af 2013, nemlig stadig igangværende som følge af den revisionsanmodning, der blev indgivet til EFSA.

55 Kommissionen har navnlig kritiseret Retten for at have fastslået, at den nævnte bestemmelse kun finder anvendelse, når en institution umiddelbart opfordres til at vedtage et konkret og identificerbart udkast til foranstaltning. Endvidere viser de kriterier, som Retten anvendte i den appellerede doms præmis 54, 56 og 57, at for at den samme bestemmelse finder anvendelse, skal en institution ifølge Retten anmodes om at vedtage en retsakt med et bestemt indhold og allerede have defineret formen for dens eventuelle vedtagelse samt den procedure, der kan følges med henblik herpå, hvilket bekræftes af den omstændighed, at Retten bl.a. i denne doms præmis 56 og 57 koncentrerede sig om indholdet af det dokument, der er blevet forelagt EFSA med henblik på revision. Kommissionen er endvidere af den opfattelse, at i modsætning til, hvad Retten fastslog i den nævnte doms præmis 58, udgør beslutningen om at revidere en tekst for at forbedre dens indhold eller for at gøre det lettere at opnå konsensus, navnlig inden for rammerne af en komitologiprocedure, en fase i beslutningsprocessen, hvis endelige mål er vedtagelsen af en tekst.

56 Kommissionen har med henvisning til præmis 68 i dom af 13. juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2017:540), anført, at det relevante kriterium for at afgøre, om artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse, er kriteriet om den pågældende institutions egentlige udøvelse af sin kompetence og det mål, der forfølges med denne udøvelse, hvilket kan indebære ændringer af indholdet, strategien eller den procedure, der skal følges for at nå dette mål. I den appellerede doms præmis 59 begik Retten således en retlig fejl ved at fastslå, at formålet med gennemførelsen af en vejledning ikke er den afgørende faktor ved vurderingen af, om der foreligger et »spørgsmål, hvor[om] [en institution]

endnu ikke er truffet afgørelse« som omhandlet i denne bestemmelse. Kommissionen har gjort gældende, at den aldrig har givet afkald på at fremlægge en vejledning om bier for medlemsstaternes myndigheder i henhold til artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009.

57 Pollinis France har bestridt alle disse argumenter.

Domstolens bemærkninger

58 Det skal indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 1049/2001, i overensstemmelse med første betragtning hertil, indgår i den hensigt, der er udtrykt i artikel 1, stk. 2, TEU, om at markere en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.

59 Dette for Unionen grundlæggende princip er ligeledes udtrykt i artikel 15, stk. 1, TEUF, der navnlig fastsætter, at Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer arbejder så åbent som muligt, et princip, der ligeledes bekræftes i artikel 10, stk. 3, TEU og artikel 298, stk. 1, TEUF, og i artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der fastsætter retten til aktindsigt i dokumenter (dom af 8.6.2023, Rådet mod Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

60 Det følger af anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, at åbenhed sikrer EU-institutionerne en større legitimitet og effektivitet og gør dem mere ansvarlige over for Unionens borgere i et demokratisk system. Ved at tillade en åben debat af forskellige synspunkter bidrager denne åbenhed bl.a. til at styrke borgernes tillid (dom af 8.6.2023, Rådet mod Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

61 Med henblik herpå bestemmer forordningens artikel 1, litra a), at forordningen har til formål at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, der er omfattet af forordningen.

62 Det fremgår ligeledes af den nævnte forordnings artikel 4, som fastsætter en ordning med undtagelser i denne henseende, at denne ret til aktindsigt ikke desto mindre er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser. Da sådanne undtagelser fraviger princippet om, at der skal gives offentligheden videst mulig adgang til dokumenterne, skal de fortolkes og anvendes strengt (dom af 8.6.2023, Rådet mod Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

63 Når den pågældende institution beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal den i princippet give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret og faktisk kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som institutionen har påberåbt sig. Risikoen for, at denne udbredelse kan være til skade for en sådan interesse, skal endvidere være rimeligt forudsigelig og må ikke være rent hypotetisk (dom af 8.6.2023, Rådet mod Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

64 Hvad nærmere bestemt angår undtagelsen i denne forordnings artikel 4, stk. 3, første afsnit, fastsætter denne bestemmelse, at der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af institutionen, og som vedrører en sag, hvori der

endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

65 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at begrebet »beslutningsproces« som omhandlet i denne bestemmelse skal anses for at vedrøre selve beslutningsprocessen og ikke hele den administrative procedure, der fører til denne afgørelse (dom af 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, præmis 76).

66 Det skal endvidere bemærkes, at selv om EU-institutionernes lovgivningsaktivitet kræver en særligt vid adgang til aktindsigt, betyder dette på ingen måde, at disse institutioners øvrige aktiviteter falder uden for anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001, henset til, at denne forordning i henhold til dens artikel 2, stk. 3, finder anvendelse på alle dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, dvs. dokumenter, som de har udarbejdet eller modtaget, inden for alle Unionens aktivitetsområder (jf. i denne retning dom af 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

67 Det er i lyset af disse betragtninger, at det skal undersøges, om Retten i den appellerede doms præmis 59 med rette fastslog, at Kommissionens beslutningsproces vedrørende EFSA's vejledning fra 2013 var blevet afsluttet på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede afgørelser, og at Kommissionen derfor under de særlige omstændigheder i de foreliggende sager ikke gyldigt kunne basere disse afgørelser på undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

68 Det skal i denne henseende bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 56 fastslog, at de ønskede dokumenter vedrører Kommissionens beslutningsproces, der fandt sted fra 2013 til 2019, og som havde det formål, at Kommissionen helt eller delvis skulle gennemføre EFSA's vejledning fra 2013, enten ved at vedtage den nævnte vejledning, sådan som den forelå i henhold til den rådgivende procedure, der er fastsat i forordning nr. 182/2011, eller ved at ændre de ensartede principper, der er fastsat i forordning nr. 546/2011, i henhold til forskriftsproceduren med kontrol i afgørelse 1999/468. Retten fastslog imidlertid i den appellerede doms præmis 55, at den beslutningsproces, som de ønskede dokumenter vedrørte, ikke kunne anses for igangværende på tidspunktet for vedtagelsen af de nævnte afgørelser.

69 Det skal dog bemærkes, at Kommissionen ikke har gjort gældende, at de faktiske omstændigheder, som Retten lagde til grund, er urigtigt gengivet. For det første hviler Kommissionens argumentation nemlig i det væsentlige på den forudsætning, at det alene skyldes den revision af EFSA's vejledning fra 2013, der var i gang efter, at Kommissionen havde anmodet EFSA om at foretage en revision, at en beslutningsproces som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 stadig var i gang på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede afgørelser.

70 Den af Kommissionen anførte omstændighed, at den omhandlede anmodning om revision blev indleveret i marts 2019, samtidig med at denne institution faktisk forsøgte delvist at gennemføre EFSA's vejledning fra 2013 gennem en ændring af de ensartede principper, der er fastsat i forordning nr. 546/2011 i overensstemmelse med forskriftsproceduren med kontrol, er irrelevant. Som det fremgår af denne doms præmis 41, 42 og 45, fastslog Retten nemlig inden for rammerne af den bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som det alene tilkommer den at

foretage, uden at der er fremsat noget anbringende om urigtig gengivelse i denne henseende, at dette forsøg på delvis gennemførelse ikke længere var i gang på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede afgørelser.

71 For det andet har Kommissionen ganske vist gjort gældende, at det fremgår af den appellerede doms præmis 48-53, at ingen beslutningsproces vedrørende EFSA's vejledning fra 2013 var blevet fuldført, hverken med hensyn til vejledningens gennemførelse som sådan eller med henblik på at ændre disse ensartede principper. Den omstændighed, at ingen af de to omhandlede processer, således som Kommissionen har erkendt i appelskriftet, var blevet afsluttet med vedtagelsen af en afgørelse, kan imidlertid ikke i sig selv betyde, at sådanne processer stadig var i gang på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser. Som generaladvokaten har anført i punkt 73 i forslaget til afgørelse, kan en beslutningsproces nemlig blive afsluttet, selv om dens formål ikke er blevet nået, f.eks. når et bestemt forhold opgives og ikke forfølges yderligere.

72 Som Retten anførte i den appellerede doms præmis 54, havde Kommissionen desuden, da den blev spurgt herom under retsmødet, oplyst, at så længe EFSA's revision af den vejledning, som den havde vedtaget i 2013, ikke var afsluttet, var enhver overvejelse om indholdet af dette dokument, dets eventuelle bindende karakter, formen for dets eventuelle vedtagelse eller den procedure, der kunne følges med henblik herpå, hypotetisk. Det var således med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 56 udledte, at denne revision indebærer, at selve genstanden for Kommissionens beslutningsproces ikke fandtes på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser.

73 I denne henseende skal det, navnlig henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 62 og 65 i nærværende dom, fastslås, at begrebet »beslutningsproces« som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 skal forstås således, at det direkte vedrører vedtagelsen af en afgørelse. En afgørelse som omhandlet i denne bestemmelse forudsætter, at der foreligger en bestemt genstand, som den kommende afgørelse skal vedrøre, uanset om vedtagelsen af et specifikt og identificerbart udkast til retsakt er nært forestående. Som generaladvokaten har anført i punkt 67 i sit forslag til afgørelse, og i modsætning til, hvad Kommissionen synes at hævde, fastslog Retten i øvrigt ikke i den appellerede doms præmis 54-61, at der i mangel af en sådan umiddelbar nærhed ikke ville være tale om en effektiv beslutningstagning.

74 Det ville i øvrigt være i strid med såvel denne bestemmelses opbygning som med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 63, at antage, at der endnu ikke er truffet en afgørelse, og at der derfor er tale om en igangværende »beslutningsproces« som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, når genstanden for denne proces ikke er blevet fastlagt. Så længe den nøjagtige genstand for en afgørelse, der skal træffes, endnu ikke er fastlagt, er enhver risiko for skade på beslutningsprocessen med henblik på vedtagelsen af denne afgørelse som følge af udbredelsen af et dokument, der er begæret aktindsigt i jf. forordning nr. 1049/2001, pr. definition hypotetisk, eftersom det reelt er umuligt at efterprøve, om indholdet af det pågældende dokument reelt vedrører denne beslutningsproces.

75 Som det fremgår af artikel 77 i forordning nr. 1107/2009, råder Kommissionen i det foreliggende tilfælde over en skønsmargen ikke blot med hensyn til at anmode EFSA om at udarbejde eller samarbejde om udarbejdelsen af en vejledning som den, der er omhandlet i den foreliggende sag, men også med hensyn til opfølgningen på dette dokument, og mere specifikt med hensyn til i givet fald at beslutte, om den vil vedtage eller ændre sådanne dokumenter efter den rådgivningsprocedure, der er omhandlet i forordningens artikel 79, stk. 2, og hvori den bistås af Scopaff. Det følger heraf, at Kommissionen ikke vil kunne gøre sig bekendt med indholdet af EFSA's vejledning fra 2013, således som denne vejledning i givet fald ville tage sig ud i en revideret

version, eller forudse de skridt, som den efterfølgende ville tage i denne henseende, og navnlig ikke, om den ville gennemføre rådgivningsproceduren, før den har fået kendskab hertil. Det er derfor umuligt for Kommissionen at afgøre, om udbredelsen af hvert af de dokumenter, som Pollinis France har begæret aktindsigt i, kan være til skade for en eventuel beslutningsproces vedrørende dette reviderede dokument.

76 Det var således uden at begå en retlig fejl, at Retten i præmis 56 i den appellerede dom fastslog, at selve genstanden for Kommissionens beslutningsproces ikke fandtes på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, og at den i præmis 57 i samme dom fandt, at en beslutningsproces, der har til formål at revidere en vejledning om bier, kunne have fundet sted, da EFSA forelagde Kommissionen dette dokument.

77 Endelig begik Retten, i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, heller ikke en retlig fejl, da den – som det fremgår af den appellerede doms præmis 57 – ikke med henblik på vurderingen af, om der foreligger et »en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af [denne institution]« som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, anså denne institutions argument om, at den stadig havde »til hensigt« at gennemføre en vejledning om bier, for at være afgørende.

78 En anerkendelse af, at en institutions blotte hensigt om at træffe en afgørelse på et område, der henhører under dens kompetence, gør det muligt for den at påberåbe sig denne bestemmelse, uden at der stilles krav om, at der foreligger en beslutningsproces med henblik på vedtagelse af en afgørelse vedrørende en bestemt genstand, ville nemlig reelt svare til at give denne institution mulighed for at afslå udbredelsen af ethvert dokument, der vedrører dette område. I overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 62, og som generaladvokaten har henvist til i punkt 41 i forslaget til afgørelse, kan begrebet »en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af [en institution]« som omhandlet i den nævnte bestemmelse ikke fortolkes så vidt, at det omfatter ethvert dokument, der vedrører et givet spørgsmål.

79 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, var det følgelig med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 57 fastslog, at den omstændighed, at denne institution fortsat havde til formål at gennemføre en vejledning om bier for at give medlemsstaternes myndigheder et dokument med »den foreliggende videnskabelige og tekniske viden« i henhold til artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009, ikke i sig selv var tilstrækkelig til at konkludere, at der stadig forelå et »en sag, hvori der endnu ikke [var] truffet afgørelse af [denne institution]« som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

80 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det første anbringende forkastes.

Det andet anbringende

81 For så vidt som den argumentation, som Kommissionen har fremført til støtte for sit første anbringende, ikke har rejst tvivl om Rettens konklusion om, at Kommissionen ikke med de omtvistede afgørelser på grundlag af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 kunne give afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter, kan det andet anbringende, som denne institution har fremsat, hvorved denne har foreholdt Retten, at den begik en retlig fejl ved sin subsidiære vurdering vedrørende de andre betingelser for anvendelsen af undtagelsen i denne bestemmelse end betingelsen om, at der foreligger en igangværende beslutningsproces, ikke føre til ophævelse af den appellerede dom. Det andet anbringende skal derfor forkastes som irrelevant.

82 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må appellen forkastes i det hele.

Sagsomkostninger

83 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge.

84 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af dets artikel 184, stk. 1, ligeledes finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

85 Da Pollinis France har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale Pollinis Frances omkostninger.

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

1) Appellen forkastes.

2) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler de af Pollinis France afholdte omkostninger.

Underskrifter