Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

16 päivänä tammikuuta 2025 *

Muutoksenhaku – Oikeus tutustua asiakirjoihin – Asetus (EY) N:o 1049/2001 – 4 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta – Päätöksentekomenettelyn suoja – Asetus (EU) N:o 182/2011 – Komiteamenettely – Jäsenvaltioiden ja komiteoiden muiden jäsenten esittämät kannat – Tutustumisoikeuden epääminen

Asiassa C-726/22 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 24.11.2022,

Euroopan komissio, asiamiehinään S. Delaude, C. Ehrbar ja G. Gattinara,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

Pollinis France, kotipaikka Pariisi (Ranska), edustajinaan aluksi T. Bégel ja C. Lepage, avocats, sittemmin D. Krzisch, avocate, ja J. Stratford, BL,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja I. Jarukaitis, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. Gratsias (esittelevä tuomari) ja E. Regan,

julkisasiamies: N. Emiliou,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.6.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 14.9.2022 antaman tuomion Pollinis France v. komissio (T-371/20 ja T-554/20, EU:T:2022:556; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi komission 19.6.2020 tekemän päätöksen C(2020) 4231 final (jäljempänä riidanalainen päätös asiassa T-371/20) ja komission 21.7.2020 tekemän päätöksen C(2020) 5120 final (jäljempänä riidanalainen päätös asiassa T-554/20) (päätökset yhdessä jäljempänä riidanalaiset päätökset) siltä osin kuin komissio on näillä päätöksillä evännyt Pollinis Francelta oikeuden tutustua asiakirjoihin, jotka koskivat Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) kasvinsuojeluaineiden mehiläisille aiheuttamien riskien arviointia koskevaa ohjeasiakirjaa, jonka EFSA on hyväksynyt 27.6.2013 (jäljempänä EFSAn vuonna 2013 hyväksymä ohjeasiakirja), Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL 2001, L 145, s. 43) 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asetus (EY) 1049/2001

2 Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan ensimmäisen ja toisen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(1) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan toisessa kohdassa vahvistetaan avoimuuden periaate ilmaisemalla, että sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.

(2) Avoimuus parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekomenettelyihin ja sen avulla varmistetaan, että hallinnolla on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa kansalaisiin suurempi legitimiteetti, ja että se on tehokkaampaa ja vastuullisempaa. Avoimuus vahvistaa osaltaan kansanvallan ja perusoikeuksien kunnioittamisen periaatteita, joista määrätään [EU] 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.”

3 Kyseisen asetuksen 1 artiklan a alakohdan sanamuoto on seuraava:

”Tämän asetuksen tarkoituksena on

a) määritellä ne julkiseen tai yksityiseen etuun perustuvat periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat [EY] 255 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua Euroopan parlamentin, [Euroopan unionin] neuvoston ja komission, – – asiakirjoihin, siten, että taataan mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin”.

4 Mainitun asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin toimielimen hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielimen laatimiin tai sen vastaanottamiin ja sen hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla Euroopan unionin toiminnan aloilla.”

5 Saman asetuksen 3 artiklan mukaan asiakirjalla tarkoitetaan ”mitä tahansa tallennetta (paperille tulostettua tai sähköisessä muodossa tallennettua tekstiä taikka ääni- tai kuvatallennetta tai audiovisuaalista tallennetta), joka koskee toimielimen vastuualueeseen kuuluvia politiikkoja, toimintaa ja päätöksiä”.

6 Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1, 3 ja 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

– –

b) yksityiselämän ja yksilön koskemattomuuden suojaa, erityisesti yhteisön lainsäädännön mukaista henkilötietojen suojaa.

– –

3. Asiakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei [vielä] ole tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

Tutustuttavaksi ei anneta asiakirjaa, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana asianomaisen toimielimen neuvotteluja ja alustavia keskusteluja päätöksen tekemisen jälkeenkään, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

– –

7. Edellä 1–3 kohdassa säädettyjä poikkeuksia sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua. Poikkeuksia voidaan soveltaa enintään 30 vuoden ajan. Kun kyseessä ovat yksityisyyden suojaa tai kaupallisia etuja koskevien poikkeusten piiriin kuuluvat asiakirjat ja arkaluonteiset asiakirjat, poikkeuksia voidaan tarvittaessa soveltaa tämän jälkeenkin.”

7 Kyseisen asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos hakemus hylätään kokonaan tai osittain, hakija voi viidentoista työpäivän kuluessa siitä, kun hän on vastaanottanut toimielimen vastauksen, tehdä uudistetun hakemuksen ja pyytää toimielintä tarkistamaan kantaansa.”

8 Mainitun asetuksen 8 artiklan 3 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Jos toimielin ei anna vastausta asetetussa määräajassa, hakemus katsotaan hylätyksi, ja hakija voi nostaa kanteen toimielintä vastaan tuomioistuimessa – –”

Asetus (EY) N:o 178/2002

9 Elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28.1.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 178/2002 (EYVL 2002, L 31, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 15.5.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 652/2014 (EUVL 2014, L 189, s. 1), 58 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Komissiota avustaa pysyvä kasvi-, eläin-, elintarvike- ja rehukomitea – –. Tämä komitea on [yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, 16.2.2011 annetussa] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 182/2011 [(EUVL 2011, L 55, s. 13)] tarkoitettu komitea. – –”

Asetus (EY) N:o 1107/2009

10 Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 (EUVL 2009, L 309, s. 1) 29 artiklan, jonka otsikko on ”Markkinoille saattamista koskevaan lupaan sovellettavat vaatimukset”, 1 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kasvinsuojeluaineelle annetaan lupa ainoastaan, jos se 6 kohdassa tarkoitettujen yhdenmukaisten periaatteiden mukaisesti täyttää seuraavat vaatimukset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 50 artiklan soveltamista:

– –

6. Kasvinsuojeluaineiden arvioimista ja sallimista koskevat yhdenmukaiset periaatteet sisältävät [kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15.7.1991 annetun neuvoston] direktiivin 91/414/ETY [(EYVL 1991, L 230, s. 1)] liitteessä VI olevat vaatimukset, ja niistä säädetään 79 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen annetuissa asetuksissa niitä merkittävästi muuttamatta. Myöhemmistä muutoksista näihin asetuksiin päätetään 78 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti.

– –”

11 Kyseisen asetuksen 33 artiklan, jonka otsikko on ”Lupaa tai luvan muuttamista koskeva hakemus”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hakijan, joka haluaa saattaa kasvinsuojeluaineen markkinoille, on haettava lupaa tai luvan muutosta itse tai edustajan kautta jokaisessa jäsenvaltiossa, jossa kasvinsuojeluaine aiotaan saattaa markkinoille.”

12 Mainitun asetuksen 36 artiklan, jonka otsikko on ”Lupahakemuksen tutkiminen”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että hakemuksen käsittelevän jäsenvaltion on kulloisenkin tieteellisen ja teknisen tietämyksen perusteella suoritettava riippumaton, objektiivinen ja avoin arviointi käyttäen hakemusta tehtäessä saatavilla olevia ohjeasiakirjoja.

13 Saman asetuksen 77 artiklassa, jonka otsikko on ”Ohjeasiakirjat”, säädetään seuraavaa:

”Komissio voi 79 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen hyväksyä tai muuttaa tämän asetuksen soveltamiseksi laadittuja teknisiä ja muita ohjeasiakirjoja, kuten mikro-organismien, feromonien tai biologisten tuotteiden [lupa]hakemusten sisältöä koskevia selvityksiä tai ohjeasiakirjoja. Komissio voi pyytää [EFSAa] valmistelemaan tällaisia ohjeasiakirjoja tai osallistumaan niiden laadintaan.”

14 Asetuksen N:o 1107/2009 78 artiklan, jonka otsikko on ”Muutokset ja täytäntöönpanotoimet”, 1 kohdassa luetellaan toimenpiteet, ”joiden tarkoituksena on muuttaa tämän asetuksen muita kuin keskeisiä osia, myös täydentämällä sitä” ja joista ”päätetään [mainitun asetuksen] 79 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen”. Kyseisen 78 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan tätä menettelyä noudattaen päätetään erityisesti muutoksista ”[saman asetuksen] 29 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuun yhdenmukaisista kasvinsuojeluaineiden arvioimista ja niiden sallimista koskevista periaatteista annettuun asetukseen tieteellinen ja tekninen nykytietämys huomioon ottaen”.

15 Asetuksen N:o 1107/2009 79 artiklan, jonka otsikko on ”Komiteamenettely”, 1, 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Komissiota avustaa asetuksen [N:o 178/2002] 58 artiklalla perustettu elintarvikeketjua ja eläinten terveyttä käsittelevä pysyvä komitea.

2. Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan [menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn] päätöksen 1999/468/EY [(EYVL 1999, L 184, s. 23)] 3 ja 7 artiklaa ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset.

– –

4. Jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan päätöksen [1999/468] 5 a artiklan 1–4 kohtaa ja 7 artiklaa ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset.”

Asetus N:o 182/2011

16 Asetuksen N:o 182/2011 johdanto-osan 6, 13 ja 19–21 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(6) Kun perussäädöksessä edellytetään jäsenvaltioiden suorittavan valvontaa komission hyväksyessä täytäntöönpanosäädöksiä, on asianmukaista, että tätä valvontaa varten perustetaan komiteoita, jotka muodostuvat jäsenvaltioiden edustajista ja joiden puheenjohtajana on komission edustaja.

– –

(13) Komitean puheenjohtajan olisi pyrittävä löytämään ratkaisuja, joilla on mahdollisimman laaja tuki komiteassa tai muutoksenhakukomiteassa, ja selitettävä, millä tavoin keskustelut ja muutosehdotukset on otettu huomioon. – –

– –

(19) Olisi varmistettava, että yleisöllä on mahdollisuus saada tietoja komiteoiden työskentelystä [asetuksen N:o 1049/2001] mukaisesti.

(20) Komission olisi ylläpidettävä rekisteriä, joka sisältää tietoja komiteoiden työskentelystä. Sen vuoksi olisi salaisiksi luokiteltujen asiakirjojen suojaa koskevia sääntöjä, joita sovelletaan komissioon, sovellettava myös tämän rekisterin käyttöön.

(21) Päätös [1999/468] olisi kumottava. Jotta voidaan huolehtia siirtymisestä päätöksen [1999/468] mukaisesta sääntelystä tämän asetuksen soveltamiseen, olisi kaikki voimassa olevassa lainsäädännössä olevat viittaukset mainitussa päätöksessä säädettyihin menettelyihin, sen 5 a artiklassa säädettyä valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä lukuun ottamatta, katsottava viittauksiksi tässä asetuksessa säädettyihin vastaaviin menettelyihin. Päätöksen [1999/468] 5 a artiklan vaikutukset olisi pidettävä tilapäisesti voimassa niiden voimassa olevien perussäädösten osalta, joissa viitataan tuohon artiklaan.”

17 Asetuksen N:o 182/2011 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhteiset säännökset”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä artiklassa säädettyjä yhteisiä säännöksiä sovelletaan kaikkiin 4–8 artiklassa tarkoitettuihin menettelyihin.

2. Komissiota avustaa komitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista. Komitean puheenjohtajana on komission edustaja. – –

3. Puheenjohtaja esittää komitealle ehdotuksen täytäntöönpanosäädökseksi, joka komission on määrä hyväksyä.

– –

4. Ennen kuin komitea antaa lausunnon, kuka tahansa komitean jäsen voi ehdottaa muutoksia, ja puheenjohtaja voi tuoda esiin muutettuja ehdotuksia täytäntöönpanosäädökseksi.

Puheenjohtajan on pyrittävä löytämään ratkaisuja, joilla on mahdollisimman laaja tuki komiteassa. – –

– –

6. Komitean lausunto merkitään pöytäkirjaan. – –

– –”

18 Kyseisen asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Neuvoa-antava menettely”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos sovelletaan neuvoa-antavaa menettelyä, komitea antaa lausuntonsa, tarvittaessa äänestettyään. – –

2. Komissio päättää, hyväksytäänkö ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi, ottaen mahdollisimman suuressa määrin huomioon komiteassa käydyistä keskusteluista tehdyt päätelmät ja komitean antaman lausunnon.”

19 Mainitun asetuksen 9 artiklan, jonka otsikko on ”Työjärjestys”, sanamuoto on seuraava:

”1. Kukin komitea hyväksyy puheenjohtajansa ehdotuksesta ja jäsentensä yksinkertaisella enemmistöllä työjärjestyksensä työjärjestyksen mallin pohjalta, jonka komissio laatii neuvoteltuaan jäsenvaltioiden kanssa. Komissio julkaisee tämän mallin Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Jo olemassa olevat komiteat mukauttavat tarvittaessa työjärjestyksensä työjärjestyksen mallin mukaiseksi.

2. Komiteoihin sovelletaan samoja yleisön oikeutta tutustua asiakirjoihin koskevia periaatteita ja edellytyksiä sekä tietosuojaa koskevia sääntöjä, joita sovelletaan komissioon.”

20 Saman asetuksen 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Komiteoiden työskentelystä tiedottaminen”, säädetään komiteoiden työskentelyä koskevan rekisterin, joka sisältää useita elementtejä, ylläpitämisestä. Kyseisen 10 artiklan 5 kohdan mukaan kaikkia tämän rekisterin sisältämiä asiakirjoja sekä komiteoiden työskentelyä koskevia tilastoja koskevat viitetiedot ”julkistetaan rekisterissä”.

21 Asetuksen N:o 182/2011 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Euroopan parlamentin ja neuvoston tarkistamisoikeus”, säädetään, että jos perussäädös on hyväksytty tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, Euroopan parlamentti tai neuvosto voi milloin tahansa ilmoittaa komissiolle katsovansa, että ehdotus täytäntöönpanosäädökseksi ylittää perussäädöksessä säädetyn täytäntöönpanovallan, jolloin komissio tarkastelee uudelleen ehdotusta täytäntöönpanosäädökseksi esitetyt kannat huomioiden.

22 Kyseisen asetuksen 12 artiklan ensimmäisellä kohdalla kumottiin päätös 1999/468.

23 Mainitun asetuksen 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Siirtymäsäännökset: voimassa olevien perussäädösten mukauttaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos ennen tämän asetuksen voimaantuloa hyväksytyissä perussäädöksissä säädetään komission täytäntöönpanovallan käytöstä päätöksen [1999/468] mukaisesti, sovelletaan seuraavia sääntöjä:

a) jos perussäädöksessä viitataan päätöksen [1999/468] 3 artiklaan, sovelletaan tämän asetuksen 4 artiklassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä;

– –

e) jos perussäädöksessä viitataan päätöksen [1999/468] 7 ja 8 artiklaan, sovelletaan tämän asetuksen 10 ja 11 artiklaa.

2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovellettaessa tämän asetuksen 3 ja 9 artiklaa sovelletaan kaikkiin jo olemassa oleviin komiteoihin.

– –”

Päätös 1999/468

24 Päätöksen 1999/468 5 a artiklan, jonka otsikko oli ”Valvonnan käsittävä sääntelymenettely” ja joka oli lisätty kyseiseen päätökseen 17.7.2006 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2006/512/EY (EUVL 2006, L 200, s. 11), 1–3 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Komissiota avustaa valvonnan käsittävää sääntelyä toteuttava komitea, joka muodostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtaja on komission edustaja.

2. Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä. Komitea antaa ehdotuksesta lausuntonsa määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Lausunto annetaan [EY] 205 artiklan 2 ja 4 kohdassa niiden päätösten edellytykseksi määrätyllä enemmistöllä, jotka neuvosto tekee komission ehdotuksesta. Komiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien äänet painotetaan mainitussa artiklassa määrätyllä tavalla. Puheenjohtaja ei osallistu äänestykseen.

3. Jos komission suunnittelemat toimenpiteet ovat komitean lausunnon mukaiset, sovelletaan seuraavaa menettelyä:

a) komissio toimittaa ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä viipymättä Euroopan parlamentille ja neuvostolle valvontaa varten;

b) Euroopan parlamentti jäsentensä enemmistöllä tai neuvosto määräenemmistöllä voi vastustaa mainitun komission ehdotuksen hyväksymistä esittämällä vastustuksensa perusteluksi ilmoituksen, jonka mukaan se katsoo ehdotettujen toimenpiteiden ylittävän perussäädöksen mukaisen täytäntöönpanovallan tai että ehdotus on ristiriidassa perussäädöksen tavoitteen tai sisällön kanssa taikka että se ei ole toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen mukainen;

c) jos Euroopan parlamentti tai neuvosto kolmen kuukauden kuluessa asian saattamisesta niiden käsiteltäväksi vastustaa ehdotettuja toimenpiteitä, komissio ei hyväksy niitä. Tällöin komissio voi tehdä komitealle muutetun ehdotuksen toteutettavista toimenpiteistä tai antaa perustamissopimukseen perustuvan säädösehdotuksen;

– –”

Komiteoiden työjärjestyksen malli

25 Komiteoiden työjärjestyksen mallin (EUVL 2011, C 206, s. 11) 10 artiklan, jonka otsikko on ”Kokousten pöytäkirjat ja niiden yhteenvedot”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Asetuksen [N:o 182/2011] 10 artiklan soveltamiseksi kokouspöytäkirjasta laaditaan yhteenveto, jossa kerrotaan tiivistetysti kaikista esityslistan kohdista sekä komitealle toimitetuista täytäntöönpanosäädöksiä koskevista ehdotuksista mahdollisesti käytyjen äänestysten tulokset, ja puheenjohtaja vastaa yhteenvedon laatimisesta. Yhteenvedossa ei mainita yksittäisten jäsenten kantaa asioista komiteassa käydyissä keskusteluissa.”

26 Kyseisen työjärjestyksen mallin 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus tutustua asiakirjoihin ja luottamuksellisuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Komitean asiakirjoihin tutustumista koskevat pyynnöt käsitellään [asetuksen N:o 1049/2001] mukaisesti. Komissio tekee kyseisiin asiakirjoihin tutustumista koskevista pyynnöistä päätöksen työjärjestyksensä mukaisesti, sellaisena kuin se on muutettuna [5.12.2001 annetulla komission] päätöksellä 2001/937/EY, EHTY, Euratom [(EYVL 2001, L 345, s. 94)]. – –

2. Asioiden käsittely komiteassa on luottamuksellista.

3. Komitean jäsenille, asiantuntijoille ja kolmansien osapuolten edustajille toimitetut asiakirjat ovat luottamuksellisia – –, paitsi jos niihin tutustumiseen on annettu oikeus 1 kohdan mukaisesti tai komissio on muulla tavalla julkistanut ne.

4. Komitean jäsenten, asiantuntijoiden ja kolmansien osapuolten edustajien on noudatettava tämän artiklan mukaisia asiakirjojen luottamuksellisuutta koskevia velvoitteita. Puheenjohtaja varmistaa, että asiantuntijat ja kolmansien osapuolten edustajat ovat tietoisia heitä koskevista asiakirjojen luottamuksellisuutta koskevista vaatimuksista.”

Asian tausta

27 Asian tausta esitetään yksityiskohtaisesti valituksenalaisen tuomion 3–14 kohdassa. Se voidaan tätä menettelyä varten tiivistää seuraavasti.

28 Pollinis France on ranskalainen kansalaisjärjestö, joka toimii ympäristönsuojelun alalla ja jonka tavoitteena on suojella luonnonvaraisia ja tarhamehiläisiä ja edistää kestävää maataloutta pölyttäjien säilyttämiseksi. Valittaja toimitti komissiolle 27.1.2020 asetuksen N:o 1049/2001 ja tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1367/2006 (EUVL 2006, L 264, s. 13) nojalla asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen, joka koski EFSAn vuonna 2013 hyväksymään ohjeasiakirjaan liittyviä asiakirjoja. Hakemuksen ulottuvuutta supistettiin ja rajattiin tämän jälkeen siten, että hakemus koski enää lähinnä asiakirjoja, joihin oli kirjattu jäsenvaltioiden, pysyvän kasvi-, eläin-, elintarvike- ja rehukomitean (Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feeds, jäljempänä Scopaff) jäsenten ja komission kannat kyseiseen ohjeasiakirjaan, ja kaikkia tätä aihetta koskevia ehdotuksia, jotka komissio oli vastaanottanut tai laatinut lokakuussa 2018 tai sen jälkeen.

29 Komissio ilmoitti 16.3.2020 päivätyssä kirjeessä Pollinis Francelle, että sen hakemus koski 25 asiakirjaa, joista kuusi oli saatavilla verkossa. Loput 19 asiakirjaa yksilöitiin eräiden jäsenvaltioiden Scopaffissa sisäisesti tammi–heinäkuussa 2019 lähettämiksi sähköpostiviesteiksi, joissa osassa on liitteitä ja jotka koskivat lähinnä EFSAn vuonna 2013 hyväksymää ohjeasiakirjaa tai sen täytäntöönpanoa ja erityisesti ehdotusta asetuksen N:o 1107/2009 29 artiklan 6 artiklassa tarkoitettujen, kasvinsuojeluaineiden arvioimista ja sallimista koskevien yhdenmukaisten periaatteiden muuttamiseksi. Komissio epäsi oikeuden tutustua mainittuihin asiakirjoihin ja vetosi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säädettyyn poikkeukseen.

30 Pollinis France toimitti 25.3.2020 kyseisen asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun uudistetun asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen.

31 Komissio vastasi uudistettuun hakemukseen nimenomaisesti riidanalaisella päätöksellä asiassa T-371/20; tällä päätöksellä se myönsi oikeuden tutustua osittain yhteen tämän tuomion 29 kohdassa tarkoitetuista 19 asiakirjasta ja epäsi valittajalta oikeuden tutustua kyseisen asiakirjan tiettyihin osiin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyjen poikkeusten nojalla samoin kuin se epäsi oikeuden tutustua muihin uudistetussa hakemuksessa tarkoitettuihin asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla.

32 Pollinis France toimitti 8.4.2020 komissiolle toisen hakemuksen, jossa se pyysi saada tutustua tiettyihin asiakirjoihin, jotka koskivat EFSAn vuonna 2013 hyväksymää ohjeasiakirjaa; hakemus koski lähinnä Scopaffin jäsenten ja eräiden komission virkamiesten tai jäsenten välistä sellaista kirjeenvaihtoa tai sellaisten näiden henkilöiden välisten kokousten esityslistoja, pöytäkirjoja tai kokouskertomuksia, jotka olivat peräisin heinäkuun 2013 ja syyskuun 2018 väliseltä ajalta.

33 Komissio yksilöi 8.5.2020 päivätyssä kirjeessään 59 asiakirjaa, joita kyseinen asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus koski, ja hylkäsi hakemuksen kokonaisuudessaan vedoten asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyyn poikkeukseen. Unionin yleisen tuomioistuimen toteamusten mukaan kyseiset asiakirjat ovat eräiden jäsenvaltioiden Scopaffille syyskuun 2013 ja joulukuun 2018 välisenä aikana lähettämiä sähköpostiviestejä tai ”huomautuksia”, jotka koskevat lähinnä EFSAn vuonna 2013 hyväksymää ohjeasiakirjaa tai sen täytäntöönpanoa.

34 Pollinis France toimitti komissiolle 25.5.2020 uudistetun kyseisiin asiakirjoihin tutustumista koskevan hakemuksen.

35 Komissio myönsi riidanalaisella päätöksellä asiassa T-554/20 oikeuden tutustua osittain neljään asiakirjaan ja vetosi asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyihin poikkeuksiin niiden asiakirjojen osien osalta, joiden osalta se epäsi tutustumisoikeuden. Komissio epäsi kyseisen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla oikeuden tutustua edes osittain kaikkiin muihin uudistetussa hakemuksessa tarkoitettuihin asiakirjoihin, joiden se totesi olevan sähköpostiviestejä.

Kanteet unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

36 Koska Pollinis France ei saanut nimenomaista vastausta 25.3.2020 tekemäänsä uudistettuun hakemukseen, se nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 15.6.2020 toimittamallaan kannekirjelmällä asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 3 kohdan nojalla kanteen, jossa se vaati vastaamatta jättämisestä johtuvan implisiittisen hylkäämispäätöksen kumoamista. Sen jälkeen, kun riidanalainen päätös asiassa T-371/20 oli tehty 19.6.2020, Pollinis France toimitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon kanteensa tarkistamista koskevan kirjelmän unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 86 artiklan mukaisesti.

37 Pollinis France nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.9.2020 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa vaadittiin, että riidanalainen päätös asiassa T-554/20 oli kumottava.

38 Pollinis France esitti kanteidensa tueksi neljä kanneperustetta kumpaakin riidanalaista päätöstä vastaan; ensimmäinen kanneperuste koski lähinnä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan rikkomista siltä osin kuin komissio ei ollut soveltanut oikein päätöksentekomenettelyn suojaa koskevaa poikkeusta, toinen kanneperuste koski lähinnä kyseisen säännöksen rikkomista siltä osin kuin ylivoimainen yleinen etu edellytti pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaisemista, kolmas kanneperuste koski lähinnä asetuksen N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan rikkomista, koska asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdassa säädettyä poikkeusta olisi pitänyt tulkita sitäkin tiukemmin siltä osin kuin pyydetyt tiedot koskivat ympäristöpäästöjä, ja neljäs kanneperuste koski lähinnä mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 artiklan 6 kohdan virheellistä soveltamista.

39 Ensimmäisen kanneperusteen toiseen osaan sisältyi kaksi väitettä. Tällä toisen osan ensimmäisellä väitteellä Pollinis France kiisti kyseisen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn poikkeuksen merkityksellisyyden, koska EFSAn vuonna 2013 hyväksymää asiakirjaa koskeva päätöksentekomenettely ei ollut enää meneillään.

40 Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin totesi ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 49 kohdassa, että EFSAn vuonna 2013 hyväksymästä ohjeasiakirjasta keskusteltiin Scopaffissa useiden vuosien ajan ilman, että sen tekstistä olisi päästy yhteisymmärrykseen, koska jäsenvaltiot olivat siitä erimielisiä, ja ilman, että komissio olisi hyväksynyt sitä.

41 Kuten valituksenalaisen tuomion 50 ja 51 kohdasta tarkemmin ilmenee, koska mainittua asiakirjaa ei sellaisenaan ollut hyväksytty, komissio ehdotti vuonna 2018 sen tiettyjen osien täytäntöönpanoa säätämällä muutoksista yhdenmukaisiin periaatteisiin, joista säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1107/2009 täytäntöönpanosta kasvinsuojeluaineiden arviointia ja hyväksymistä koskevien yhdenmukaisten periaatteiden osalta 10.6.2011 annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 546/2011 (EUVL 2011, L 155, s. 127). Näin ollen vuoden 2018 aikana komissio toimitti Scopaffille lausunnon antamista varten ehdotuksen asetukseksi asetuksen N:o 546/2011 muuttamisesta, jotta kyseinen ehdotus annettaisiin päätöksen 1999/468 5 a artiklassa säädettyä valvonnan käsittävää sääntelymenettelyä noudattaen asetuksen N:o 1107/2009 29 artiklan 6 kohdan, 78 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 79 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Scopaff antoi heinäkuussa 2019 myönteisen lausunnon kyseisestä ehdotuksesta. Komissio ei kuitenkaan koskaan antanut kyseistä asetusta, sillä parlamentti vastusti sen antamista lokakuussa 2019, koska se katsoi, ettei mainitussa ehdotuksessa säädetty riittävän korkeatasoisesta suojasta.

42 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 52 ja 58 kohdassa, että vaikka komissio ei ennen vuotta 2018 ollut suunnitellut, että EFSA tarkistaisi vuonna 2013 hyväksymäänsä ohjeasiakirjaa, se pyysi maaliskuussa 2019 EFSAa suorittamaan tällaisen tarkastuksen vuoden 2013 jälkeen tapahtuneen tieteellisen kehityksen huomioon ottamiseksi.

43 Unionin yleinen tuomioistuin totesi tässä yhteydessä valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa, että komissio oli todennut riidanalaisissa päätöksissä, jotka oli tehty vuoden 2020 kesä- ja heinäkuussa, että EFSAn vuonna 2013 hyväksymän ohjeasiakirjan tarkastelu Scopaffissa oli ”keskeytetty” niin

kauaksi aikaa kuin EFSA ei ollut suorittanut sen tarkistusta loppuun ja että tämä merkitsi sitä, että päätöksentekomenettelyä voitiin pitää ”meneillään olevana”, koska päätöksentekomenettely jatkuu vasta, kun EFSA on suorittanut loppuun mainitun tarkistuksen.

44 Näiden toteamusten perusteella unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 55 kohdassa, että – toisin kuin komissio katsoi – päätöksentekomenettelyn, johon pyydetyt asiakirjat liittyvät, ei voitu katsoa olleen meneillään riidanalaisten päätösten tekohetkellä.

45 Unionin yleinen tuomioistuin totesi tarkemmin ottaen valituksenalaisen tuomion 56 kohdassa, että voitiin toki katsoa, että pyydetyt asiakirjat liittyvät vuosina 2013–2019 vireillä olleeseen komission päätöksentekomenettelyyn, jonka tarkoituksena oli EFSAn vuonna 2013 hyväksymän ohjeasiakirjan täysimääräinen tai osittainen täytäntöönpano ”joko hyväksymällä [kyseinen asiakirja] sellaisenaan asetuksessa N:o 182/2011 säädetyn neuvoa-antavan menettelyn mukaisesti tai muuttamalla asetuksessa N:o 546/2011 säädettyjä yhdenmukaisia periaatteita päätöksessä 1999/468 säädetyn valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn mukaisesti”. Riidanalaisten päätösten tekohetkellä ei kuitenkaan enää ollut meneillään päätöksentekomenettelyä, jonka tarkoituksena olisi ollut mainitun asiakirjan täytäntöönpano sen paremmin ensin kuin toiseksikaan mainitun menettelyn mukaisesti. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan komissio oli päinvastoin implisiittisesti mutta väistämättä päättänyt olla panematta kyseistä asiakirjaa täytäntöön. Jo se seikka, että ohjeasiakirjan tarkistaminen oli käynnissä riidanalaisten päätösten tekohetkellä, merkitsi sitä, että mahdollisen tarkistetun ohjeasiakirjan sisältöä, sitä, missä muodossa se mahdollisesti hyväksyttäisiin, ja sitä, mitä menettelyä sen hyväksymisessä mahdollisesti noudatettaisiin, oli mahdotonta määrittää, ja näin ollen sitä, ettei komission päätöksentekomenettelyllä ollut kohdetta.

46 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa, että vaikka oletettaisiin, että kyseisen toimielimen oli ”edelleenkin tarkoitus panna täytäntöön mehiläisiä koskeva ohjeasiakirja, jotta jäsenvaltioiden viranomaisilla olisi käytössään asiakirja, jossa esitetään asetuksen N:o 1107/2009 36 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu nykyinen tieteellinen ja tekninen tietämys”, tästä ei suinkaan itsessään seuraa, että päätöksentekomenettely, joka olisi koskenut tällaista asiakirjaa, oli meneillään riidanalaisten päätösten tekohetkellä. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee päinvastoin, että komissio oli päättänyt jättää EFSAn vuonna 2013 hyväksymän ohjeasiakirjan täytäntöön panematta. Päätöksentekomenettelyn olisi voitu katsoa olevan meneillään EFSAn toimitettua tällaisen asiakirjan komissiolle ja komission päätettyä panna sen täytäntöön, mikä unionin yleisen tuomioistuimen mukaan oli hypoteettista riidanalaisten päätösten tekohetkellä.

47 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin päätteli valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa, ettei komissio riidanalaisten päätösten tekohetkellä voinut pätevästi vedota asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyyn poikkeukseen, ja korosti tuomion 60 kohdassa lisäksi, että kyseisessä säännöksessä tehdään selvä erottelu sen mukaan, onko menettely päätetty vai ei, tukeutuen tältä osin 21.7.2011 annetun tuomion Ruotsi v. MyTravel ja komissio (C-506/08 P, EU:C:2011:496) 78, 80 ja 82 kohtaan.

48 Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi valituksenalaisen tuomion 61 kohdassa siten ensimmäisen kanneperusteen toisen osan ensimmäisen väitteen ja kumosi sen johdosta riidanalaiset päätökset siltä osin kuin niissä evättiin mainitun säännöksen perusteella oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin.

49 Kuten valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa tuodaan esiin, unionin yleinen tuomioistuin totesi kuitenkin, että mikäli olisi katsottava, että olisi sovellettava asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa, oli tarpeen tutkia sille esitetyn ensimmäisen kanneperusteen toisen osan toinen väite, jolla Pollinis France riitautti komission esittämät syyt, joilla se perusteli kyseisessä säännöksessä säädetyn poikkeuksen soveltamista siltä osin kuin kyse oli muista sen soveltamisen edellytyksistä kuin siitä, jonka mukaan päätöksentekomenettely oli meneillään. Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi toisen väitteen näiden perustelujen paikkansapitävyyttä koskevan, valituksenalaisen tuomion 82–138 kohdassa esitetyn analyysin päätteeksi.

50 Näiden seikkojen perusteella unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaiset päätökset siltä osin kuin niissä evätään oikeus tutustua pyydettyihin asiakirjoihin asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella.

Muutoksenhakuasian asianosaisten vaatimukset

51 Komissio vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion ja

– velvoittaa Pollinis Francen korvaamaan asioista T-371/20 ja T-554/20 sekä nyt käsiteltävästä valituksesta aiheutuvat oikeudenkäyntikulut.

52 Pollinis France vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen ja

– velvoittaa komission korvaamaan sille tästä muutoksenhakumenettelystä aiheutuvat oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

53 Komissio esittää valituksensa tueksi kaksi valitusperustetta. Ensimmäisen valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi erityisesti valituksenalaisen tuomion 54–61 kohdassa virheellisesti asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua käsitettä ”asia, josta toimielin ei [vielä] ole tehnyt päätöstä”. Toinen valitusperuste puolestaan koskee oikeudellista virhettä, jonka unionin yleinen tuomioistuin on erityisesti valituksenalaisen tuomion 85–138 kohdassa tehnyt lausuessaan siitä, olisiko kyseessä olevien asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen ”vahingoittanut vakavasti” asianomaisen toimielimen päätöksentekomenettelyä kyseisessä säännöksessä tarkoitetussa merkityksessä.

Ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten lausumat

54 Komissio moittii ensimmäisessä valitusperusteessaan unionin yleistä tuomioistuinta lähinnä siitä, että se teki oikeudellisen virheen katsoessaan, ettei asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa voitu soveltaa käsiteltävässä tapauksessa. Se väittää erityisesti, että sen, että EFSAa on pyydetty tarkistamaan vuonna 2013 hyväksymäänsä ohjeasiakirjaa yhteisymmärryksen edistämiseksi Scopaffissa – mikä komitologiamenettelyssä on tarpeen, jotta komitea voisi antaa myönteisen lausunnon ja jotta komissio voisi sen jälkeen hyväksyä kyseessä olevan asiakirjan –, pitäisi riittää sen toteamiseksi, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettu ”päätöksentekomenettely” oli meneillään riidanalaisten päätösten tekohetkellä. Komission mukaan vuonna 2013 aloitettu neuvoa-antava menettely on EFSAlle esitetyn tarkistamispyynnön vuoksi edelleen meneillään.

55 Komissio moittii unionin yleistä tuomioistuinta erityisesti siitä, että se katsoi, että mainittua säännöstä voidaan soveltaa vain, jos toimielintä kehotetaan välittömästi hyväksymään erityinen ja yksilöitävissä oleva säädösehdotus. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 54, 56 ja 57 kohdassa käyttämät arviointiperusteet osoittavat komission mukaan lisäksi sen, että unionin yleisen tuomioistuimen mukaan on niin, että jotta mainittua säännöstä voitaisiin soveltaa, toimielintä on kehotettava toteuttamaan tietyn sisältöinen toimi ja sen on jo pitänyt määrittää, missä muodossa toimi mahdollisesti hyväksytään ja mitä menettelyä sen hyväksymisessä mahdollisesti noudatettaisiin, minkä vahvistaa se, että unionin yleinen tuomioistuin keskittyi erityisesti kyseisen tuomion 56 ja 57 kohdassa EFSAlle tarkistamista varten toimitetun asiakirjan sisältöön. Komissio katsoo lisäksi, että – toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin kyseisen tuomion 58 kohdassa katsoi – tekstin tarkistamista sen sisällön parantamiseksi tai yksimielisyyden saavuttamisen helpottamiseksi koskeva päätös on erityisesti komitologiamenettelyssä yksi vaiheista päätöksentekomenettelyssä, jonka lopullinen tavoite on tekstin hyväksyminen.

56 Komissio vetoaa 13.7.2017 annetun tuomion Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio (C-60/15 P, EU:C:2017:540) 68 kohtaan ja väittää, että määritettäessä sitä, voidaanko asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa soveltaa, merkityksellinen arviointiperuste on se, että asianomainen toimielin tosiasiallisesti käyttää toimivaltaansa, ja tavoite, johon toimivallan käyttämisellä pyritään, ja tämä voi edellyttää sisältöä, strategiaa tai noudatettavaa menettelyä koskevia muutoksia. Unionin yleinen tuomioistuin teki sen mukaan valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa oikeudellisen virheen katsoessaan, että tavoite panna ohjeasiakirja täytäntöön ei ollut ratkaiseva tekijä arvioitaessa sitä, onko kyse tässä säännöksessä tarkoitetusta ”asiasta, josta toimielin ei [vielä] ole tehnyt päätöstä”. Komissio väittää, ettei se ole koskaan luopunut aikomuksesta toimittaa jäsenvaltioiden viranomaisille mehiläisiä koskeva ohjeasiakirja asetuksen N:o 1107/2009 36 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

57 Pollinis France kiistää kaikki nämä väitteet.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

58 On aluksi muistutettava, että asetus N:o 1049/2001 liittyy sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan SEU 1 artiklan toisessa kohdassa ilmaistuun tahtoon saavuttaa uusi vaihe kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.

59 Tätä unionin perustavanlaatuista tavoitetta heijastaa myös SEUT 15 artiklan 1 kohta, jossa määrätään muun muassa, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti, ja tämä avoimuusperiaate vahvistetaan myös SEU 10 artiklan 3 kohdassa ja SEUT 298 artiklan 1 kohdassa, ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artikla, jossa vahvistetaan asiakirjoihin tutustumista koskeva oikeus (tuomio 8.6.2023, neuvosto v. Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 Asetuksen N:o 1049/2001 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan avoimuudella varmistetaan, että unionin toimielimillä on demokraattisessa järjestelmässä suhteessa unionin kansalaisiin suurempi legitimiteetti ja että ne ovat tehokkaampia ja vastuullisempia. Mahdollistamalla sen, että useiden näkökantojen eroavuuksista keskustellaan avoimesti, avoimuus lisäksi lisää unionin kansalaisten luottamusta (tuomio 8.6.2023, neuvosto v. Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Tätä varten kyseisen asetuksen 1 artiklan a alakohdassa säädetään, että asetuksella pyritään myöntämään yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua asetuksessa tarkoitettuihin unionin toimielinten asiakirjoihin.

62 Mainitun asetuksen 4 artiklasta, jossa säädetään poikkeuksista tältä osin, ilmenee myös, että tätä oikeutta tutustua asiakirjoihin kuitenkin koskevat tietyt yleiseen tai yksityiseen etuun liittyviin syihin perustuvat rajoitukset. Koska tällaisilla poikkeuksilla kuitenkin poiketaan periaatteesta, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua asiakirjoihin, niitä on tulkittava ja sovellettava suppeasti (tuomio 8.6.2023, neuvosto v. Pech, C-408/21 P, EU:T:2023:461, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Kun kyseinen toimielin siis päättää evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, jonka sisältämät tiedot sitä on pyydetty luovuttamaan, sen on yhtäältä lähtökohtaisesti selitettävä, millä tavoin tähän asiakirjaan tutustuminen voisi konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukata etua, jota suojataan sillä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklassa säädetyllä poikkeuksella, johon kyseinen toimielin vetoaa. Tällaisen loukkaamisvaaran on lisäksi oltava kohtuullisesti ennakoitavissa eikä se saa olla täysin hypoteettinen (tuomio 8.6.2023, neuvosto v. Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

64 Erityisesti kyseisen asetuksen 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetystä poikkeuksesta on todettava, että kyseisessä säännöksessä säädetään, että asiakirjaa, jonka toimielin on laatinut sisäiseen käyttöön tai jonka se on vastaanottanut ja joka liittyy asiaan, josta toimielin ei ole vielä tehnyt päätöstä, ei anneta tutustuttavaksi, jos asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti toimielimen päätöksentekomenettelyä, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

65 Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä jo todennut, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetun käsitteen ”päätöksentekomenettely” on kuitenkin ymmärrettävä liittyvän päätöksen tekemiseen, eikä se kata päätöksen tekemiseen johtanutta hallinnollista menettelyä kokonaisuudessaan (tuomio 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 76 kohta).

66 Lisäksi on muistutettava, että vaikka unionin toimielinten lainsäädäntötoiminta edellyttää erityisen laajaa oikeutta tutustua asiakirjoihin, tämä ei merkitse kuitenkaan millään tavalla sitä, että näiden toimielinten muu toiminta jäisi asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisalan ulkopuolelle, koska kyseistä asetusta sovelletaan sen 2 artiklan 3 kohdan mukaan kaikkiin kyseisten toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin, toisin sanoen toimielinten laatimiin tai niiden vastaanottamiin ja niiden hallussa oleviin asiakirjoihin kaikilla unionin toiminnan aloilla. (ks. vastaavasti tuomio 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. komissio, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Edellä esitetyn perusteella on tutkittava, katsoiko unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa perustellusti, että komission päätöksentekomenettely, jonka kohteena oli EFSAn vuonna 2013 hyväksymän ohjeasiakirja, oli saatettu päätökseen riidanalaisten päätösten tekohetkellä ja että käsiteltävien asioiden erityisolosuhteissa komissio ei voinut siten pätevästi perustaa näitä päätöksiä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettyyn poikkeukseen.

68 Tältä osin on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 56 kohdassa, että pyydetyt asiakirjat liittyvät vuosina 2013–2019 vireillä olleeseen menettelyyn, jonka tarkoituksena oli, että komissio panisi EFSAn vuonna 2013 hyväksymän ohjeasiakirjan täysimääräisesti tai osittain täytäntöön joko hyväksymällä kyseisen asiakirjan sellaisenaan asetuksessa N:o 182/2011 säädettyä neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen tai muuttamalla asetuksessa N:o 546/2011 säädettyjä yhdenmukaisia periaatteita päätöksessä 1999/468 säädetyn valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn mukaisesti. Unionin yleinen tuomioistuin totesi kuitenkin valituksenalaisen tuomion 55 kohdassa, että päätöksentekomenettelyn, jonka tarkoituksena oli panna mainittu asiakirja täytäntöön, ei voitu katsoa olleen meneillään riidanalaisten päätösten tekohetkellä.

69 On kuitenkin huomattava, ettei komissio väitä, että kyseiset unionin yleisen tuomioistuimen tekemät tosiseikkoja koskevat toteamukset olisi otettu huomioon vääristyneellä tavalla. Yhtäältä komission argumentit perustuvat näet lähinnä lähtökohtaan, jonka mukaan jo pelkästään siitä, että EFSAn vuonna 2013 hyväksymä ohjeasiakirja oli komission EFSAlle esittämän pyynnön johdosta parhaillaan tarkistettavana, seuraa, että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu päätöksentekomenettely oli edelleen meneillään riidanalaisten päätösten tekohetkellä.

70 Merkitystä ei ole sillä komission esiin tuomalla seikalla, että kyseessä oleva tarkistuspyyntö esitettiin maaliskuussa 2019, jolloin komissio tosiasiallisesti samaan aikaan yritti panna osittain täytäntöön EFSAn vuonna 2013 hyväksymää ohjeasiakirjaa muuttamalla asetuksessa N:o 546/2011 säädettyjä yhdenmukaisia periaatteita valvonnan käsittävän sääntelymenettelyn mukaisesti. Kuten tämän tuomion 41, 42 ja 45 kohdasta näet ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin totesi tosiseikkojen arviointia koskevan yksinomaisen toimivaltansa puitteissa ja ilman, että tässä yhteydessä olisi esitetty väitettä vääristyneellä tavalla huomioon ottamisesta, ettei tämä osittaisen täytäntöönpanon yritys ollut enää meneillään riidanalaisten päätösten tekohetkellä.

71 Toisaalta komissio tosin väittää, että valituksenalaisen tuomion 48–53 kohdasta ilmenee, ettei EFSAn vuonna 2013 hyväksymää ohjeasiakirjaa koskevaa päätöksentekomenettelyä ollut saatettu päätökseen siltä osin kuin kyse on sen täytäntöönpanosta sellaisenaan tai kyseisten yhdenmukaisten periaatteiden muuttamisesta. Kuten komissio valituskirjelmässään myöntää, se seikka, ettei kumpaakaan kyseessä olevista menettelyistä ollut päätetty tekemällä päätös, ei yksinään voi merkitä kuitenkaan sitä, että tällaiset menettelyt olivat edelleen vireillä riidanalaisten päätösten tekohetkellä. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 73 kohdassa totesi, päätöksentekomenettely voidaan päättää, vaikka sen tavoitetta ei olisikaan saavutettu, esimerkiksi silloin, kun jostakin asiasta luovutaan eikä se johda toimenpiteisiin.

72 Kuten unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 54 kohdassa totesi, kun komissiolta kysyttiin asiasta istunnossa, se totesi lisäksi, että niin kauan kuin EFSAn vuonna 2013 hyväksymän ohjeasiakirjan tarkistus oli EFSAssa vireillä, kaikki tämän asiakirjan sisältöä, mahdollista sitovuutta, sitä, missä muodossa se mahdollisesti hyväksytään tai mitä menettelyä mahdollisesti sovellettaisiin sen hyväksymisessä, koskevat näkemykset olivat hypoteettisia. Unionin yleinen tuomioistuin saattoi siten päätellä valituksenalaisen tuomion 56 kohdassa perustellusti, että tarkistaminen merkitsi sitä, että komission päätöksentekomenettelyllä ei ollut kohdetta, kun komissio antoi riidanalaiset päätökset.

73 Tässä yhteydessä on todettava, että erityisesti tämän tuomion 62 ja 65 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö huomioon ottaen asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu päätöksentekomenettelyn käsite on ymmärrettävä siten, että se liittyy suoraan päätöksentekoon. Säännöksessä tarkoitettu päätöksenteko edellyttää, että on olemassa tietty kohde, jota tuleva päätös koskee, ja näin on riippumatta siitä, hyväksytäänkö tietty yksilöitävissä oleva säädösehdotus lähitulevaisuudessa. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 67 kohdassa totesi ja toisin kuin komissio näyttää väittävän, unionin yleinen tuomioistuin ei valituksenalaisen tuomion 54–61 kohdassa katsonut, että jos tarkoituksena ei ole käsitellä asiaa lähitulevaisuudessa, päätöksentekoon liittyvää toimintaa ei tosiasiallisesti ole meneillään.

74 Jos lisäksi katsottaisiin, ettei päätöstä vielä ole tehty ja että asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu päätöksentekomenettely on näin ollen meneillään silloin, kun tällaisen menettelyn kohdetta ei ole määritetty, olisi se ristiriidassa sekä kyseisen säännöksen rakenteen että tämän tuomion 63 kohdassa mainitun oikeuskäytännön kanssa. Niin kauan kuin tulevan päätöksen tarkkaa kohdetta ei vielä ole määritetty, vaara siitä, että asetuksen N:o 1049/2001 nojalla pyydetyn asiakirjan sisältämien tietojen ilmaisemisesta aiheutuisi vahinkoa kyseisen päätöksen tekemiseen johtavalle päätöksentekomenettelylle, on näet lähtökohtaisesti hypoteettinen, koska todellisuudessa olisi mahdotonta tarkistaa, liittyykö kyseessä olevan asiakirjan sisältö tosiasiallisesti kyseiseen päätöksentekomenettelyyn.

75 Kuten asetuksen N:o 1107/2009 77 artiklasta ilmenee, komissiolla on käsiteltävässä asiassa harkintavaltaa paitsi siinä, että se voi pyytää EFSAa valmistelemaan käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaista ohjeasiakirjaa tai osallistumaan sen laadintaan, myös sen suhteen, mihin toimenpiteisiin se kyseisen asiakirjan osalta ryhtyy, ja erityisesti siinä, että se voi tarvittaessa päättää, hyväksyykö se tällaiset asiakirjat tai muuttaako se niitä noudattaen kyseisen asetuksen 79 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua neuvoa-antavaa menettelyä, jossa Scopaff avustaa sitä. Tästä seuraa, että ennen kuin komissio tutustuu EFSAn vuonna 2013 hyväksymään ohjeasiakirjaan sellaisena kuin EFSA on sen mahdollisesti muuttanut, komissio ei voi olla tietoinen kyseisen asiakirjan sisällöstä eikä ennakoida sitä, mihin toimenpiteisiin se aikoo sen osalta myöhemmin ryhtyä, eikä etenkään sitä, aikooko se soveltaa kyseistä neuvoa-antavaa menettelyä. Komission on

siten mahdotonta arvioida, voisiko kunkin Pollinis Francen pyytämän asiakirjan sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa kyseistä tarkistettua asiakirjaa mahdollisesti koskevaa päätöksentekomenettelyä.

76 Unionin yleinen tuomioistuin ei siis tehnyt oikeudellista virhettä, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 56 kohdassa, että komission päätöksentekomenettelyllä ei ollut kohdetta, kun komissio antoi riidanalaiset päätöksensä, ja katsoi kyseisen tuomion 57 kohdassa, että tarkistettua mehiläisiä koskevaa ohjeasiakirjaa koskeva päätöksentekomenettely olisi voitu aloittaa EFSAn toimitettua tällaisen asiakirjan komissiolle.

77 Toisin kuin komissio väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä myöskään, kun – kuten valituksenalaisen tuomion 57 kohdasta ilmenee – arvioidessaan sitä, onko kyse asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetusta ”asiasta, josta toimielin ei [vielä] ole tehnyt päätöstä”, se ei pitänyt ratkaisevana komission esittämää argumenttia, jonka mukaan sillä oli edelleenkin ”tarkoitus” panna täytäntöön mehiläisiä koskeva ohjeasiakirja.

78 Sen hyväksyminen, että pelkkä toimielimen aikomus tehdä päätös sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa antaisi toimielimelle oikeuden vedota tähän säännökseen ilman, että edellytettäisiin meneillään olevaa päätöksentekoprosessia, jossa oli tarkoitus tehdä päätös tietystä kohteesta, merkitsisi todellisuudessa sitä, että kyseiselle toimielimelle annettaisiin mahdollisuus kieltäytyä ilmaisemasta mitään tietoja, jotka sisältyvät tähän alaan liittyviin asiakirjoihin. Tämän tuomion 62 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti – ja kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa totesi – mainitussa säännöksessä tarkoitettua käsitettä ”asia, josta toimielin ei [vielä] ole tehnyt päätöstä” ei voida tulkita niin laajasti, että se kattaisi kaikki tiettyyn asiaan liittyvät asiakirjat.

79 Toisin kuin komissio väittää, unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa perustellusti, että se, että komission oli edelleenkin tarkoitus panna täytäntöön mehiläisiä koskeva ohjeasiakirja, jotta jäsenvaltioiden viranomaisilla olisi käytössään asiakirja, jossa esitetään asetuksen N:o 1107/2009 36 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu nykyinen tieteellinen ja tekninen tietämys, ei itsessään riittänyt sen toteamiseksi, että edelleen oli olemassa asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu ”asia, josta toimielin ei [vielä] ole tehnyt päätöstä”.

80 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäinen valitusperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste

81 Koska komission ensimmäisen valitusperusteensa tueksi esittämien argumenttien perusteella ei voida kyseenalaistaa unionin yleisen tuomioistuimen päätelmää, jonka mukaan komissio ei riidanalaisilla päätöksillä voinut evätä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla oikeutta tutustua pyydettyihin asiakirjoihin, komission toinen valitusperuste, jossa se moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se teki oikeudellisen virheen, kun se arvioi toissijaisesti muita kyseisessä säännöksessä säädetyn poikkeuksen soveltamisen edellytyksiä kuin sitä, joka liittyy meneillään olevaan päätöksentekomenettelyyn, ei voi johtaa valituksenalaisen tuomion kumoamiseen. Toinen valitusperuste on näin ollen hylättävä tehottomana.

82 Kaiken edellä esitetyn perusteella käsiteltävänä oleva valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

83 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.

84 Saman työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan, jota työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

85 Koska Pollinis France on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, komission on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se on velvoitettava korvaamaan Pollinis Francen oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Pollinis Francen oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset