Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 16. januarja 2025 *

„Pritožba – Dostop do dokumentov – Uredba (ES) št. 1049/2001 – Člen 4(3), prvi pododstavek – Varstvo postopka odločanja – Uredba (EU) št. 182/2011 – Postopek v odboru – Stališča, ki so jih izrazile države članice in drugi člani odborov – Zavrnitev dostopa“

V zadevi C-726/22 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 24. novembra 2022,

Evropska komisija, ki jo zastopajo S. Delaude, C. Ehrbar in G. Gattinara, agenti,

pritožnica,

druga stranka v postopku je:

Pollinis France s sedežem v Parizu (Francija), ki sta jo sprva zastopala T. Bégel in C. Lepage, avocats, nato D. Krzisch, avocate, in J. Stratford, BL,

tožeča stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi I. Jarukaitis, predsednik četrtega senata v funkciji predsednika petega senata, D. Gratsias (poročevalec) in E. Regan, sodnika,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. junija 2024

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 14. septembra 2022, Pollinis France/Komisija (T-371/20 in T-554/20, EU:T:2022:556, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je omenjeno sodišče razglasilo ničnost sklepov Komisije C(2020) 4231 final z dne 19. junija 2020 (v nadaljevanju: sporni sklep v zadevi T-371/20) in C(2020) 5120 final z dne 21. julija 2020 (v nadaljevanju: sporni sklep v zadevi T-554/20) (v nadaljevanju skupaj: sporna sklepa) v delu, v katerem je ta institucija s tema sklepoma nevladni organizaciji Pollinis France na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) zavrnila dostop do dokumentov v zvezi s smernicami Evropske agencije za varnost hrane (EFSA) o oceni nevarnosti fitofarmacevtskih sredstev za čebele, ki jih je EFSA sprejela 27. junija 2013 (v nadaljevanju: smernice, ki jih je EFSA sprejela leta 2013).

Pravni okvir

Uredbo št. 1049/2001

2 V uvodnih izjavah 1 in 2 Uredbe št. 1049/2001 je navedeno:

„(1) Drugi pododstavek člena 1 Pogodbe o Evropski uniji opredeljuje pojem javnosti in pravi, da je Pogodba nov korak v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani.

(2) Javnost omogoča državljanom, da tesneje sodelujejo v postopku odločanja, in zagotavlja, da je uprava deležna večje zakonitosti ter je učinkovitejša in bolj odgovorna državljanu v demokratičnem sistemu. Javnost prispeva h krepitvi načela demokracije in spoštovanja človekovih temeljnih pravic in svoboščin, določenih v členu 6 [EU] in v Evropski listini o temeljnih pravicah.“

3 Člen 1(a) te uredbe določa:

„Namen te uredbe je:

(a) na podlagi javnega ali zasebnega interesa določiti načela, pogoje in omejitve, ki urejajo pravico dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta [Evropske unije] in Komisije […], določen[o] v členu 255 [ES], da bi zagotovili čim širši dostop do dokumentov“.

4 Člen 2 te uredbe v odstavku 3 določa:

„Ta uredba se uporablja za vse dokumente institucij, to je za dokumente, ki jih institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Evropske unije.“

5 Člen 3 iste uredbe določa, da „dokument“ „pomeni neko vsebino ne glede na to, kakšen je njen medij (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis) o vprašanju, nanašajočem se na politiko, dejavnosti ali odločitve s področja odgovornosti institucije“.

6 Člen 4 Uredbe št. 1049/2001 v odstavkih 1, 3 in 7 določa:

„1. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

[…]

(b) zasebnost[i] in integritet[e] posameznika, zlasti v skladu z zakonodajo Skupnosti s področja varstva osebnih podatkov.

[…]

3. Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, se zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

[…]

7. Izjeme, določene v odstavkih od 1 do 3, veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. Izjeme lahko veljajo za največ 30 let. Pri dokumentih, za katere veljajo izjeme glede zasebnosti ali poslovnih interesov, ter pri dokumentih občutljive narave lahko, če je potrebno, izjeme veljajo tudi po tem obdobju.“

7 Člen 7(2) te uredbe določa:

„Pri celoviti ali delni zavrnitvi lahko prosilec v 15 delovnih dneh od prejema odgovora institucije vloži potrdilno prošnjo, v kateri institucijo prosi, da svoje stališče ponovno preuči.“

8 Člen 8(3) te uredbe določa:

„Če institucija ne odgovori v predpisanem roku, se šteje, da je odgovor negativen, in prosilec ima pravico, da sproži sodni postopek proti instituciji […].“

Uredba (ES) št. 178/2002

9 Člen 58 Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 652/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 (UL 2014, L 189, str. 1), v odstavku 1, prvi pododstavek, določa:

„Komisiji pomaga Stalni odbor za rastline, živali, hrano in krmo […]. Ta odbor je odbor v smislu Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL 2011, L 55, str. 13)]. […]“

Uredba (ES) št. 1107/2009

10 Člen 29 Uredbe (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS (UL 2009, L 309, str. 1), naslovljen „Zahteve za registracijo dajanja v promet“, v odstavkih 1 in 6 določa:

„1. Brez poseganja v člen 50 se fitofarmacevtsko sredstvo registrira le, če na podlagi enotnih načel iz odstavka 6 izpolnjuje naslednje zahteve:

[…]

6. Enotna načela za oceno in registracijo fitofarmacevtskih sredstev vključujejo zahteve iz Priloge VI k Direktivi [Sveta z dne 15. julija 1991 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet (91/414/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 11, str. 332)] in se določijo v uredbah, ki se sprejmejo v skladu s svetovalnim postopkom iz člena 79(2) brez bistvenih sprememb. Nadaljnje spremembe teh uredb se sprejmejo v skladu s členom 78(1)(c).

[…]“

11 Člen 33 te uredbe, naslovljen „Zahtevek za registracijo ali spremembo registracije“, v odstavku 1 določa:

„Vlagatelj, ki želi dati fitofarmacevtsko sredstvo v promet, za registracijo zaprosi sam ali prek zastopnika v vsaki posamezni državi članici, v kateri namerava dati fitofarmacevtsko sredstvo v promet.“

12 Člen 36 te uredbe, naslovljen „Preučitev za registracijo“, v odstavku 1, prvi pododstavek, določa, da država članica, ki preučuje vlogo, opravi neodvisno, objektivno in pregledno oceno ob upoštevanju trenutnih znanstvenih in tehničnih spoznanj s pomočjo smernic, ki so na voljo v času vloge.

13 Člen 77 iste uredbe, naslovljen „Smernice“, določa:

„Komisija lahko, v skladu s svetovalnim postopkom iz člena 79(2), sprejme ali spremeni tehnične ali druge smernice za izvajanje te uredbe, kot so pojasnila ali smernice o vsebini vloge [za registracijo] glede mikroorganizmov, feromonov in bioloških sredstev. Komisija lahko od [agencije EFSA] zahteva, da pripravi ali sodeluje pri oblikovanju smernic.“

14 V členu 78 Uredbe št. 1107/2009, naslovljenem „Spremembe in izvedbeni ukrepi“, so v odstavku 1 našteti ukrepi, „katerih namen je sprememba nebistvenih elementov te uredbe, med drugim z dopolnitvijo uredbe“, ki se „sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 79(4) [te uredbe]“. Natančneje, v skladu s tem členom 78(1)(c) se po tem postopku sprejmejo „spremembe k Uredbi o enotnih načelih za oceno in registracijo fitofarmacevtskih sredstev, kot je navedeno v členu 29(6) [iste uredbe], ob upoštevanju znanstvenih in tehničnih spoznanj“.

15 Člen 79 Uredbe št. 1107/2009, naslovljen „Postopek v odboru“, v odstavkih 1, 2 in 4 določa:

„1. Komisiji pomaga Stalni odbor za prehranjevalno verigo in zdravje živali, ustanovljen s členom 58 Uredbe [št. 178/2002].

2. Pri sklicevanju na ta odstavek se uporabljata člena 3 in 7 Sklepa 1999/468/ES [Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124)], ob upoštevanju [določb] člena 8 Sklepa.

[…]

4. Pri sklicevanju na ta odstavek se uporablja člen 5a(1) do (4) in člen 7 Sklepa [1999/468], ob upoštevanju določb člena 8 Sklepa.“

Uredba št. 182/2011

16 V uvodnih izjavah 6, 13 in od 19 do 21 Uredbe št. 182/2011 je navedeno:

„(6) V tistih temeljnih aktih, ki zahtevajo, da države članice nadzirajo sprejetje izvedbenih aktov Komisije, je primerno, da se za namene takega nadzora ustanovijo odbori, sestavljeni iz predstavnikov držav članic, ki jim predseduje Komisija.

[…]

(13) Predsednik odbora bi si moral prizadevati poiskati rešitve, ki bi bile deležne največje možne podpore v odboru ali odboru za pritožbe, in bi moral pojasniti, na kakšen način so se upoštevale razprave in predlogi o spremembah. […]

[…]

(19) Dostop javnosti do informacij o postopkih v odborih bi bilo treba zagotoviti v skladu z Uredbo [št. 1049/2001].

(20) Komisija bi morala vzdrževati register z informacijami o postopkih v odborih. Posledično bi se morala za uporabo registra uporabljati ista pravila kot v zvezi z varstvom zaupnih dokumentov, ki se uporabljajo za Komisijo.

(21) Sklep [1999/468] bi bilo treba razveljaviti. Za zagotovitev prehoda z ureditve iz Sklepa [1999/468] na ureditev iz te uredbe bi se morala vsa sklicevanja v obstoječi zakonodaji na postopke iz navedenega sklepa, z izjemo regulativnega postopka s pregledom iz člena 5a Sklepa, razumeti kot sklicevanja na ustrezne postopke iz te uredbe. Učinke člena 5a Sklepa [1999/468] bi bilo treba začasno ohraniti za namene obstoječih temeljnih aktov, ki se sklicujejo na navedeni člen.“

17 Člen 3 Uredbe št. 182/2011, naslovljen „Skupne določbe“, določa:

„1. Skupne določbe iz tega člena se uporabljajo za vse postopke iz členov 4 do 8.

2. Komisiji pomaga odbor, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic. Odboru predseduje predstavnik Komisije. […]

3. Predsednik odboru predloži osnutek izvedbenega akta, ki naj ga sprejme Komisija.

[…]

4. Dokler odbor ne poda mnenja, lahko kateri koli član odbora predlaga spremembe, predsednik pa lahko predloži spremenjene različice osnutka izvedbenega akta.

Predsednik si prizadeva poiskati rešitve, ki bodo v odboru deležne največje možne podpore. […]

[…]

6. Mnenje odbora se zabeleži v zapisnik. […]

[…]“

18 Člen 4 te uredbe, naslovljen „Svetovalni postopek“, določa:

„1. Kadar se uporablja svetovalni postopek, odbor poda svoje mnenje, po potrebi na podlagi glasovanja. […]

2. Komisija odloči o osnutku izvedbenega akta, ki se ga sprejme, pri čemer čim bolj upošteva ugotovitve razprav v okviru odbora in podano mnenje.“

19 Člen 9 te uredbe, naslovljen „Poslovnik“, določa:

„1. Vsak odbor sprejme svoj poslovnik z navadno večino svojih članov na predlog predsednika in na podlagi standardiziranega poslovnika, ki ga Komisija pripravi po posvetovanju z državami članicami. Komisija standardiziran poslovnik objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Obstoječi odbori svoje poslovnike po potrebi prilagodijo standardiziranemu poslovniku.

2. Za odbore se uporabljajo načela in pogoji glede dostopa javnosti do dokumentov in pravila o varstvu podatkov, ki se uporabljajo za Komisijo.“

20 Člen 10 iste uredbe, naslovljen „Informacije o postopkih v odboru“, določa, da se vodi register o postopkih v odboru, ki vsebuje več elementov. Člen 10(5) določa, da se napotila na vse dokumente v tem registru in statistični podatki o delu odborov „objavijo v registru“.

21 Člen 11 Uredbe št. 182/2011, naslovljen „Pravica Evropskega parlamenta in Sveta do nadzora“, določa, da lahko Evropski parlament ali Svet, kadar se temeljni akt sprejme v skladu z rednim zakonodajnim postopkom, Komisijo kadar koli opozori, da po njegovem mnenju osnutek izvedbenega akta presega izvedbena pooblastila, določena v temeljnem aktu, Komisija pa v takšnem primeru ponovno pregleda osnutek izvedbenega akta, pri čemer upošteva izražena stališča.

22 S členom 12, prvi odstavek, te uredbe je bil Sklep 1999/468 razveljavljen.

23 Člen 13 te uredbe, naslovljen „Prehodne določbe: prilagoditev obstoječih temeljnih aktov“, določa:

„1. Če je v temeljnih aktih, sprejetih pred začetkom veljavnosti te uredbe, določeno izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije v skladu s Sklepom [1999/468], se uporabijo naslednja pravila:

(a) kadar se temeljni akt sklicuje na člen 3 Sklepa [1999/468], se uporabi svetovalni postopek iz člena 4 te uredbe;

[…]

(e) kadar se temeljni akt sklicuje na člena 7 in 8 Sklepa [1999/468], se uporabljata člena 10 in 11 te uredbe.

2. Člena 3 in 9 te uredbe se uporabljata za vse obstoječe odbore za namene odstavka 1.

[…]“

Sklep 1999/468

24 Člen 5a Sklepa 1999/468, naslovljen „Regulativni postopek s pregledom“, ki je bil v ta sklep vstavljen s Sklepom Sveta 2006/512/ES z dne 17. julija 2006 (UL 2006, L 200, str. 11), je v odstavkih od 1 do 3 določal:

„1. Komisiji pomaga odbor za regulativni postopek s pregledom, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic, predseduje pa mu predstavnik Komisije.

2. Predstavnik Komisije predloži odboru osnutek potrebnih ukrepov. Odbor poda mnenje o njem v roku, ki ga lahko določi predsednik glede na nujnost zadeve. Odbor poda mnenje z večino, določeno v členu 205(2) in (4) [ES], ki se uporablja za sprejemanje odločitev Sveta na predlog Komisije. Glasovi predstavnikov držav članic v odboru se ponderirajo na način iz navedenega člena. Predsednik ne glasuje.

3. Če so ukrepi, ki jih načrtuje Komisija, skladni z mnenjem odbora, se uporabi naslednji postopek:

(a) Komisija nemudoma predloži osnutek ukrepov Svetu in Evropskemu parlamentu v pregled.

(b) Evropski parlament z večino svojih članov ali Svet s kvalificirano večino lahko nasprotujeta sprejetju navedenega osnutka Komisije in v svoji odločitvi navedeta, da osnutek ukrepov, ki ga je predložila Komisija, presega izvedbena pooblastila, določena v temeljnem aktu, da ta osnutek ni skladen s ciljem ali z vsebino temeljnega akta ali da v njem nista upoštevani načeli subsidiarnosti ali sorazmernosti.

(c) Če Evropski parlament ali Svet nasprotujeta osnutku ukrepov v roku treh mesecev od njihove predložitve, jih Komisija ne sprejme. V tem primeru lahko Komisija odboru predloži spremenjeni osnutek ukrepov ali zakonodajni predlog na podlagi Pogodbe.

[…]“

Standardni poslovnik za odbore

25 Člen 10 Standardnega poslovnika za odbore (UL 2011, C 206, str. 11), naslovljen „Zapisnik in zbirno poročilo s seje“, v odstavku 2 določa:

„Za namene člena 10 Uredbe [št. 182/2011] je predsednik odgovoren za pripravo zbirnega poročila, ki vsebuje kratek opis vsake točke dnevnega reda in izid glasovanja o vseh osnutkih izvedbenih aktov,

predloženih odboru. V zbirnem poročilu se ne navedejo stališča posameznih članov v razpravah odbora.“

26 Člen 13 tega standardnega poslovnika, naslovljen „Dostop do dokumentov in zaupnost“, določa:

„1. Zahteve za dostop do dokumentov odbora se obravnavajo v skladu z Uredbo [št. 1049/2001]. O zahtevah za dostop do teh dokumentov odloča Komisija v skladu s svojim poslovnikom, kakor je bil spremenjen s Sklepom [Komisije] 2001/937/ES, ESPJ, Euratom [z dne 5. decembra 2001 (UL 2001, L 345, str. 94)]. […]

2. Razprave odbora so zaupne.

3. Dokumenti, ki se predložijo članom odbora, strokovnjakom in predstavnikom tretjih oseb, so zaupni […], razen če je dostop do teh dokumentov odobren v skladu z odstavkom 1 ali če jih Komisija ne objavi na drug način.

4. Člani odbora, pa tudi strokovnjaki in predstavniki tretjih oseb morajo spoštovati obveznosti v zvezi z zaupnostjo iz tega člena. Predsednik zagotovi, da so strokovnjaki in predstavniki tretjih oseb seznanjeni s svojimi obveznostmi v zvezi z zaupnostjo.“

Dejansko stanje

27 Dejansko stanje spora je predstavljeno v točkah od 3 do 14 izpodbijane sodbe. Za namene tega postopka ga je mogoče povzeti, kot sledi.

28 Pollinis France je francoska nevladna organizacija, ki deluje za varstvo okolja, s ciljem zaščititi divje in medonosne čebele ter spodbujati trajnostno kmetijstvo, da bi pomagala ohranjati opraševalce. Pri Komisiji je 27. januarja 2020 na podlagi Uredbe št. 1049/2001 in Uredbe (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL 2006, L 264, str. 13) vložila prošnjo za dostop do nekaterih dokumentov v zvezi s smernicami, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013. Obseg te prošnje je bil nato zmanjšan in v bistvu omejen na dokumente, ki vsebujejo stališča držav članic, ki so članice Stalnega odbora za rastline, živali, hrano in krmo (Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed, v nadaljevanju: scopaff), in Komisije v zvezi s temi smernicami, ter na vse osnutke v zvezi s to temo, ki jih je Komisija prejela ali pripravila od oktobra 2018.

29 Komisija je z dopisom z dne 16. marca 2020 nevladno organizacijo Pollinis France obvestila, da se njena prošnja nanaša na 25 dokumentov, od katerih jih je 6 na voljo na spletu. Za preostalih 19 dokumentov je bilo navedeno, da gre za elektronska sporočila, od katerih nekatera vsebujejo priloge, ki so jih nekatere države članice v okviru dela odbora scopaff poslale med januarjem in julijem 2019 in se v bistvu nanašajo na smernice, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, ali na njihovo izvajanje, zlasti na osnutek spremembe enotnih načel za oceno in registracijo fitofarmacevtskih sredstev iz člena 29(6) Uredbe št. 1107/2009. Komisija je zavrnila dostop do zadnjenavedenih dokumentov, pri čemer se je sklicevala na izjemo iz člena 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

30 Nevladna organizacija Pollinis France je 25. marca 2020 vložila potrdilno prošnjo v smislu člena 7(2) te uredbe.

31 Komisija je s spornim sklepom v zadevi T-371/20 na to potrdilno prošnjo izrecno odgovorila tako, da je odobrila delni dostop do enega od 19 dokumentov, navedenih v točki 29 te sodbe, pri čemer je bil dostop do nekaterih delov tega dokumenta zavrnjen na podlagi izjem iz člena 4(1)(b) in (3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, in da je na podlagi izjeme iz zadnjenavedene določbe zavrnila dostop do vseh preostalih dokumentov, na katere se je nanašala omenjena prošnja.

32 Nevladna organizacija Pollinis France je 8. aprila 2020 Komisiji predložila drugo prošnjo za dostop do nekaterih dokumentov v zvezi s smernicami, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, ki se je v bistvu nanašala na korespondenco, dnevne rede, zapisnike in poročila sestankov med člani scopaffa in nekaterimi uradniki in člani Komisije med julijem 2013 in septembrom 2018.

33 Komisija je v dopisu z dne 8. maja 2020 navedla, da se ta prošnja za dostop nanaša na 59 dokumentov, pri čemer je prošnjo s sklicevanjem na izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v celoti zavrnila. V skladu z ugotovitvami Splošnega sodišča gre pri teh dokumentih za elektronska sporočila ali „komentarje“, ki so jih nekatere države članice v okviru dela odbora scopaff poslale med septembrom 2013 in decembrom 2018 in se v bistvu nanašajo na smernice, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, ali na njihovo izvajanje.

34 Nevladna organizacija Pollinis France je 25. maja 2020 vložila potrdilno prošnjo za dostop do navedenih dokumentov.

35 Komisija je s spornim sklepom v zadevi T-554/20 odobrila delni dostop do štirih dokumentov, pri čemer se je v zvezi z deli teh dokumentov, do katerih je zavrnila dostop, sklicevala na izjeme iz člena 4(1)(b) in (3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Ta institucija je zavrnila dostop, čeprav delni, do vseh drugih dokumentov, na katere se je nanašala ta prošnja in za katere je navedla, da gre za elektronska sporočila, pri čemer se je sklicevala na ta člen 4(3), prvi pododstavek.

Tožbi pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

36 Nevladna organizacija Pollinis France je 15. junija 2020 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča, ker ni dobila odgovora na svojo potrdilno prošnjo z dne 25. marca 2020, v skladu s členom 8(3) Uredbe št. 1049/2001 vložila tožbo za razglasitev ničnosti odločbe zaradi molka organa. Nevladna organizacija Pollinis France je, potem ko je bil 19. junija 2020 sprejet sporni sklep v zadevi T-371/20, v skladu s členom 86 Poslovnika Splošnega sodišča v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila vlogo za prilagoditev svoje tožbe.

37 Nevladna organizacija Pollinis France je 8. septembra 2020 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa v zadevi T-554/20.

38 Nevladna organizacija Pollinis France je v utemeljitev tožb zoper vsakega od spornih sklepov navedla štiri tožbene razloge, ki so se v bistvu nanašali, prvi, na kršitev člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001, ker naj Komisija ne bi pravilno uporabila izjeme v zvezi z varstvom postopka odločanja, drugi, na kršitev te določbe, ker prevladujoč javni interes upravičuje razkritje zaprošenih dokumentov, tretji, na kršitev člena 6(1) Uredbe št. 1367/2006, ker naj bi bilo treba

izjemo iz člena 4(3) Uredbe št. 1049/2001 razlagati še toliko strožje, ker so se zaprošene informacije nanašale na izpuste v okolje, in, četrti, na napačno uporabo člena 4(1)(b) in (6) zadnjenavedene uredbe.

39 Drugi del prvega tožbenega razloga je vseboval dva očitka. Nevladna organizacija Pollinis France je s prvim očitkom iz tega drugega dela izpodbijala upoštevnost izjeme iz navedenega člena 4(3), prvi pododstavek, ker naj postopek odločanja v zvezi s smernicami, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, ne bi več potekal.

40 V zvezi s tem je Splošno sodišče na prvem mestu v točki 49 izpodbijane sodbe ugotovilo, da se je o smernicah, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, v okviru odbora scopaff razpravljalo več let, pri čemer zaradi nesoglasja med državami članicami ni bil dosežen dogovor o njihovem besedilu, tako da Komisija teh smernic ni sprejela.

41 Natančneje, kot je razvidno iz točk 50 in 51 izpodbijane sodbe, je Komisija, ker te smernice niso bile sprejete, leta 2018 predlagala uveljavitev nekaterih delov teh smernic z uvedbo sprememb enotnih načel, določenih z Uredbo Komisije (EU) št. 546/2011 z dne 10. junija 2011 o izvajanju Uredbe (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta glede enotnih načel za ocenjevanje in registracijo fitofarmacevtskih sredstev (UL 2011, L 155, str. 127). Komisija je tako leta 2018 odboru scopaff v mnenje predložila osnutek uredbe o spremembi Uredbe št. 546/2011, da bi bila v skladu s členom 29(6), členom 78(1)(c) in členom 79(4) Uredbe št. 1107/2009 sprejeta v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 5a Sklepa 1999/468. Odbor scopaff je julija 2019 podal pozitivno mnenje o tem osnutku. Vendar ni Komisija slednjega nikoli sprejela, saj je Parlament oktobra 2019 izrazil nasprotovanje njegovemu sprejetju, saj je menil, da ta osnutek ne določa zadostne ravni varstva.

42 Splošno sodišče je na drugem mestu v točkah 52 in 58 izpodbijane sodbe ugotovilo, da čeprav Komisija do leta 2018 ni predvidevala revizije smernic, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, je marca 2019 od tega organa zahtevala, naj opravi tako revizijo, da bi se upošteval znanstveni razvoj od leta 2013.

43 V tem okviru je Splošno sodišče v točki 53 izpodbijane sodbe navedlo, da je Komisija v spornih sklepih, ki sta bila sprejeta junija in julija 2020, navedla, da je njena preučitev v okviru odbora scopaff – dokler agencija EFSA ne dokonča revizije smernic, ki jih je sprejela leta 2013 – „ustavljena“ in da to pomeni, da je mogoče šteti, da je postopek odločanja „v teku“, saj se bo ponovno začel šele po dokončanju te revizije.

44 Na podlagi teh ugotovitev je Splošno sodišče v točki 55 izpodbijane sodbe navedlo, da v nasprotju s tem, kar je Komisija menila v spornih sklepih, za postopek odločanja, na katerega se nanašajo zaprošeni dokumenti, ni mogoče šteti, da je bil ob sprejetju spornih sklepov v teku.

45 Natančneje, Splošno sodišče je v točki 56 izpodbijane sodbe navedlo, da je resda mogoče šteti, da se zaprošeni dokumenti nanašajo na postopek odločanja Komisije, ki je potekal od leta 2013 do leta 2019 in katerega namen je bil, da se v celoti ali delno uveljavijo smernice, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, in sicer „bodisi s sprejetjem navedenih smernic kot takih v skladu s svetovalnim postopkom, določenim z Uredbo št. 182/2011, bodisi s spremembo enotnih načel, določenih z Uredbo št. 546/2011, v skladu z regulativnim postopkom s pregledom, določenim s Sklepom 1999/468“. Vendar naj ob sprejetju spornih sklepov uveljavitvi teh smernic ne bi bil več namenjen noben postopek odločanja, niti v okviru prvega niti v okviru drugega od omenjenih postopkov. Po mnenju Splošnega sodišča se je Komisija, nasprotno, implicitno, vendar nujno

odločila, da ne bo uveljavila teh smernic. Že samo dejstvo, da je v času sprejetja spornih sklepov potekala revizija teh smernic, naj bi pomenilo, da ni mogoče določiti vsebine morebitnih revidiranih smernic, oblike njihovega morebitnega sprejetja in postopka, ki naj bi bil v zvezi s tem morebiti izveden, zaradi česar naj predmet postopka odločanja Komisije ne bi obstajal.

46 Splošno sodišče je v točki 57 izpodbijane sodbe menilo, da tudi če je cilj te institucije „vedno bil izvajati smernice o čebelah, da bi organom držav članic zagotovila dokument, v katerem so navedena ‚trenutna znanstvena in tehnična spoznanja' v skladu s členom 36(1) Uredbe št. 1107/2009", pa ta okoliščina sama po sebi nikakor ne pomeni, da je bil postopek odločanja, katerega predmet bi bile take smernice, ob sprejetju izpodbijanih sklepov v teku. Nasprotno, po mnenju Splošnega sodišča elementi iz spisa kažejo na to, da se je Komisija odločila, da smernic, ki jih je sprejela EFSA 2013, ne bo uveljavila. Za postopek odločanja naj bi se lahko štelo, da poteka, če bi agencija EFSA revidirane smernice predložila Komisiji in bi se jih slednja odločila izvajati, kar pa naj bi bilo po mnenju Splošnega sodišča v času sprejetja spornih sklepov hipotetično.

47 Tako je Splošno sodišče v točki 59 izpodbijane sodbe ugotovilo, da se Komisija ob sprejetju spornih sklepov ni mogla veljavno opreti na izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, pri čemer je poleg tega v točki 60 te sodbe poudarilo razlikovanje, ki izhaja iz te določbe, glede na to, ali je postopek že končan ali ne, pri čemer se je v zvezi s tem oprlo na točke 78, 80 in 82 sodbe z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

48 Zato je Splošno sodišče v točki 61 izpodbijane sodbe ugodilo prvemu očitku iz drugega dela prvega tožbenega razloga in posledično sporna sklepa razglasilo za nična v delu, v katerem je bil z njima na podlagi navedene določbe zavrnjen dostop do zaprošenih dokumentov.

49 Vendar je Splošno sodišče, kot je navedlo v točki 62 izpodbijane sodbe, menilo, da je treba, če bi bilo treba šteti, da se člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 uporablja za ta spor, preučiti drugi očitek iz drugega dela prvega tožbenega razloga, ki je bil uveljavljan v postopku pred njim in s katerim je nevladna organizacija Pollinis France izpodbijala razloge, ki jih je Komisija v utemeljitev uporabe izjeme iz te določbe navedla v zvezi s pogoji za uporabo te izjeme, ki se ne nanašajo na obstoj postopka odločanja v teku. Splošno sodišče je po preučitvi utemeljenosti teh razlogov, ki jo je opravilo v točkah od 82 do 138 izpodbijane sodbe, temu drugemu očitku ugodilo.

50 Glede na te ugotovitve je Splošno sodišče sporna sklepa razglasilo za nična v delu, v katerem je bil z njima na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 zavrnjen dostop do zaprošenih dokumentov.

Predlogi strank v pritožbenem postopku

51 Komisija s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi izpodbijano sodbo in

– nevladni organizaciji Pollinis France naloži plačilo stroškov, ki izhajajo iz zadev T-371/20 in T-554/20 ter iz te pritožbe.

52 Nevladna organizacija Pollinis France Sodišču predlaga, naj:

– zavrne to pritožbo in

– Komisiji naloži plačilo stroškov, ki so ji nastali v tem pritožbenem postopku.

Pritožba

53 Komisija v utemeljitev pritožbe navaja dva pritožbena razloga. Prvi pritožbeni razlog se nanaša na to, da naj bi Splošno sodišče zlasti v točkah od 54 do 61 izpodbijane sodbe napačno razlagalo pojem „zadeva, o kateri institucija ni odločala“ v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001. Drugi pritožbeni razlog pa se nanaša na to, da naj bi Splošno sodišče zlasti v točkah od 85 do 138 izpodbijane sodbe, pri tem, ko se je izreklo o vprašanju, ali bi razkritje zadevnih dokumentov „resno oslabilo postopek odločanja“ zadevne institucije v smislu te določbe, napačno uporabilo pravo.

Prvi pritožbeni razlog

Trditve strank

54 Komisija s prvim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da se člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 v obravnavanem primeru ne uporablja. Natančneje, trdi, da bi moralo to, da se je od agencije EFSA zahtevala revizija smernic, ki jih je ta organ sprejel leta 2013, da bi se v okviru odbora scopaff poskušalo doseči soglasje, ki je v okviru postopka na odborih potrebno za to, da bi ta odbor lahko dal pozitivno mnenje, in da bi lahko Komisija nato sprejela te smernice, zadostovati za to, da bi se štelo, da je ob sprejetju spornih sklepov potekal „postopek odločanja“ v smislu te določbe. Po mnenju Komisije namreč svetovalni postopek, ki se je začel leta 2013, zaradi te zahteve za revizijo, ki je bila predložena agenciji EFSA, še vedno poteka.

55 Komisija Splošnemu sodišču zlasti očita, da je menilo, da se ta določba uporablja le v položajih, v katerih bo institucija kmalu pozvana k sprejetju konkretnega in opredeljivega osnutka akta. Poleg tega naj bi bilo iz meril, ki jih je Splošno sodišče uporabilo v točkah 54, 56 in 57 izpodbijane sodbe, razvidno, da mora biti po mnenju tega sodišča institucija, da bi se omenjena določba lahko uporabila, pozvana k sprejetju akta z določeno vsebino, ter da mora že opredeliti obliko njegovega morebitnega sprejetja in postopek, ki bi ga bilo mogoče uporabiti v ta namen, to pa naj bi izhajalo iz tega, da se je Splošno sodišče zlasti v točkah 56 in 57 te sodbe osredotočilo na vsebino dokumenta, ki je bil agenciji EFSA predložen v pregled. Komisija poleg tega meni, da v nasprotju s tem, kar naj bi Splošno sodišče menilo v točki 58 navedene sodbe, odločitev o reviziji besedila, da bi se ga vsebinsko izboljšalo ali olajšalo doseganje soglasja, posebej v okviru postopka odločanja na odborih, pomeni fazo postopka odločanja, katerega končni cilj je sprejetje besedila.

56 Komisija s sklicevanjem na točko 68 sodbe z dne 13. julija 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (C-60/15 P, EU:C:2017:540), trdi, da je za ugotovitev, ali se uporabi člen 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, upoštevno merilo to, ali zadevna institucija dejansko izvaja svojo pristojnost, in kakšen je cilj, ki se želi s tem doseči, kar lahko vključuje spremembe vsebine, strategije ali postopka, po katerem se ta cilj doseže. Tako naj bi Splošno sodišče v točki 57 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo s tem, da je menilo, da cilj

uveljavitve smernic ni bil odločilen dejavnik za presojo, ali gre za „zadevo, o kateri institucija ni odločala“ v smislu te določbe. Komisija trdi, da se ni nikoli odpovedala temu, da organom držav članic v skladu s členom 36(1) Uredbe št. 1107/2009 predloži smernice o čebelah.

57 Nevladna organizacija Pollinis France te trditve v celoti prereka.

Presoja Sodišča

58 Uvodoma je treba opozoriti, da se Uredba št. 1049/2001, kot izhaja iz njene uvodne izjave 1, umešča v kontekst namena iz člena 1, drugi odstavek, PEU, po katerem gre za nov korak v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani.

59 Ta temeljni cilj Unije je izražen tudi v členu 15(1) PDEU, ki med drugim določa, da institucije, organi, uradi in agencije Unije kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja, ki je potrjeno tudi v členu 10(3) PEU in členu 298(1) PDEU, ter v členu 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki določa pravico dostopa do dokumentov (sodba z dne 8. junija 2023, Svet/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, točka 30 in navedena sodna praksa).

60 Iz uvodne izjave 2 Uredbe št. 1049/2001 je razvidno, da preglednost zagotavlja, da so institucije Unije deležne večje zakonitosti ter so učinkovitejše in bolj odgovorne državljanom Unije v demokratičnem sistemu. S tem, da omogoča, da se o razhajanjih med več stališči odprto razpravlja, poleg tega prispeva k večjemu zaupanju teh državljanov (sodba z dne 8. junija 2023, Svet/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, točka 31 in navedena sodna praksa).

61 Zato člen 1(a) te uredbe določa, da je cilj te uredbe javnosti podeliti čim širši dostop do dokumentov institucij Unije, na katere se ta uredba nanaša.

62 Iz člena 4 te uredbe, ki določa ureditev izjem v zvezi s tem, je prav tako razvidno, da tudi za to pravico do dostopa veljajo nekatere omejitve na podlagi javnega ali zasebnega interesa. Ker take izjeme odstopajo od načela čim širšega dostopa javnosti do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (sodba z dne 8. junija 2023, Svet/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, točka 33 in navedena sodna praksa).

63 Kadar se zadevna institucija odloči, da zavrne dostop do dokumenta, za posredovanje katerega je bila zaprošena, mora načeloma podati pojasnila glede tega, kako bi lahko dostop do tega dokumenta konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z izjemo iz člena 4 Uredbe št. 1049/2001, na katero se ta institucija sklicuje. Poleg tega mora biti nevarnost takega posega razumno predvidljiva, in ne zgolj hipotetična (sodba z dne 8. junija 2023, Svet/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, točka 34 in navedena sodna praksa).

64 Kar zadeva, natančneje, izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, te uredbe, je treba ugotoviti, da je v tej določbi navedeno, da se dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

65 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da je treba pojem „postopek odločanja“ iz te določbe razumeti tako, da se nanaša na sprejetje odločitve, ne pa da pokriva celoten upravni postopek, ki je do nje pripeljal (sodba z dne 13. julija 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, točka 76).

66 Poleg tega je treba opozoriti, da to, da se pri zakonodajni dejavnosti institucij Unije zahteva posebej širok dostop do dokumentov, še ne pomeni, da druge dejavnosti teh institucij ne spadajo na področje uporabe Uredbe št. 1049/2001, saj se ta v skladu z njenim členom 2(3) uporablja za vse dokumente teh institucij, to je za dokumente, ki jih te institucije pripravijo ali prejmejo in so v njihovi lasti, na vseh področjih delovanja Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 13. julija 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, točka 85 in navedena sodna praksa).

67 Ob upoštevanju teh preudarkov je treba preučiti, ali je Splošno sodišče v točki 59 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da je bil postopek odločanja Komisije v zvezi s smernicami, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, ob sprejetju spornih sklepov že končan in da zato Komisija v posebnih okoliščinah obravnavanih zadev teh sklepov ni mogla veljavno opreti na izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

68 V zvezi s tem je treba navesti, da je Splošno sodišče v točki 56 izpodbijane sodbe ugotovilo, da so se zaprošeni dokumenti nanašali na postopek, ki je potekal od leta 2013 do leta 2019 in katerega namen je bil, da Komisija v celoti ali delno uveljavi smernice, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, in sicer bodisi s sprejetjem navedenih smernic kot takih v skladu s svetovalnim postopkom, določenim z Uredbo št. 182/2011, bodisi s spremembo enotnih načel, določenih z Uredbo št. 546/2011, v skladu z regulativnim postopkom s pregledom, določenim s Sklepom 1999/468. Splošno sodišče je v točki 55 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ni mogoče šteti, da je ob sprejetju spornih sklepov potekal kakršen koli postopek odločanja za uveljavitev teh smernic.

69 Ugotoviti pa je treba, da Komisija ne trdi, da so te dejanske ugotovitve Splošnega sodišča izkrivljene. Po eni strani namreč argumentacija Komisije v bistvu temelji na predpostavki, da to, da na podlagi zahteve, ki jo je ta institucija predložila agenciji EFSA, poteka revizija smernic, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, pomeni, da je postopek odločanja v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ob sprejetju spornih sklepov še vedno potekal.

70 Okoliščina, ki jo je navedla Komisija, da je bila zadevna zahteva za revizijo vložena marca 2019, ob tem da je ta institucija s spremembo enotnih načel iz Uredbe št. 546/2011 z uporabo regulativnega postopka s pregledom takrat dejansko poskušala delno uveljaviti smernice, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, ni upoštevna. Kot je namreč razvidno iz točk 41, 42 in 45 te sodbe, je Splošno sodišče v okviru proste presoje dejstev, ne da bi bila v zvezi s tem podana kakršna koli trditev o izkrivljanju, ugotovilo, da ob sprejetju spornih sklepov ta poskus delne uveljavitve ni več potekal.

71 Po drugi strani Komisija sicer trdi, da je iz točk od 48 do 53 izpodbijane sodbe razvidno, da se v zvezi s smernicami, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, ni zaključil noben postopek odločanja, niti v zvezi z uveljavitvijo teh smernic kot takih niti v zvezi s spremembo teh enotnih načel. Dejstvo, da se, kot Komisija priznava v pritožbi, nobeden od obeh zadevnih postopkov ni končal s sprejetjem odločitve, pa samo po sebi ne more pomeniti, da sta ta postopka ob sprejetju spornih sklepov še potekala. Kot je namreč generalni pravobranilec navedel v točki 73 sklepnih predlogov, se postopek odločanja lahko konča tudi, če njegov cilj ni bil dosežen, na primer ko se določena zadeva opusti.

72 Poleg tega je Komisija, kot je Splošno sodišče navedlo v točki 54 izpodbijane sodbe, ko je bila v zvezi s tem vprašana na obravnavi, navedla, da dokler agencija EFSA dela na reviziji smernic, ki jih je sprejela leta 2013, so vsi preudarki v zvezi z vsebino teh smernic, njihovo morebitno zavezujočo naravo, obliko njihovega morebitnega sprejetja ali postopkom, ki bi ga bilo mogoče

uporabiti v ta namen, hipotetični. Tako je lahko Splošno sodišče v točki 56 izpodbijane sodbe pravilno sklepalo, da ta revizija pomeni, da ob sprejetju izpodbijanih sklepov predmet postopka odločanja Komisije sploh ni obstajal.

73 V zvezi s tem je treba zlasti ob upoštevanju sodne prakse, navedene v točkah 62 in 65 te sodbe, ugotoviti, da je treba pojem „postopek odločanja“ v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 razumeti tako, da se nanaša neposredno na sprejetje odločitve. Pogoj za sprejetje odločitve v smislu te določbe pa je obstoj določenega predmeta, na katerega se bo nanašala prihodnja odločitev, in to neodvisno od tega, ali bo konkreten in opredeljiv osnutek akta kmalu sprejet. Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 67 sklepnih predlogov, in v nasprotju s tem, kar se zdi, da trdi Komisija, Splošno sodišče v točkah od 54 do 61 izpodbijane sodbe ni menilo, da v primeru, če to ne bo kmalu, ne more iti za postopek odločanja, ki dejansko poteka.

74 Poleg tega, če bi se priznalo, da odločitev še ni bila sprejeta in da zato poteka „postopek odločanja“ v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, čeprav predmet takega postopka ni določen, bi bilo to v nasprotju s sistematiko te določbe in sodno prakso, navedeno v točki 63 te sodbe. Dokler namreč natančen predmet odločitve, ki bo sprejeta, še ni določen, je vsaka nevarnost oslabitve postopka odločanja, katerega namen je sprejetje te odločitve, zaradi razkritja dokumenta, za katerega je bilo zaprošeno na podlagi Uredbe št. 1049/2001, nujno hipotetična, saj je dejansko nemogoče preveriti, ali se vsebina tega dokumenta dejansko nanaša na ta postopek odločanja.

75 V obravnavanem primeru ima Komisija, kot je razvidno iz člena 77 Uredbe št. 1107/2009, polje proste presoje ne le pri tem, da od agencije EFSA zahteva, naj pripravi smernice, kot so te iz obravnavane zadeve, ali sodeluje pri pripravi teh smernic, ampak tudi pri nadaljnjem ukrepanju v zvezi s tem dokumentom in, natančneje, pri odločitvi, ali bo po potrebi take smernice sprejela ali spremenila v skladu s svetovalnim postopkom iz člena 79(2) te uredbe, v okviru katerega ji pomaga odbor scopaff. Iz tega sledi, da Komisija pred seznanitvijo s smernicami, ki jih je agencija EFSA sprejela leta 2013, kakršne bodo, ko jih bo ta agencija morebiti spremenila, ne more poznati njihove vsebine niti predvideti ukrepov, ki jih bo pozneje sprejela v zvezi s tem, in zlasti ne more predvideti, ali bo izvedla ta svetovalni postopek. Zato ne more ugotoviti, ali bi razkritje katerega od dokumentov, za katere je zaprosila nevladna organizacija Pollinis France, lahko oslabilo morebitni postopek odločanja v zvezi s temi revidiranimi smernicami.

76 Tako je Splošno sodišče, ne da bi napačno uporabilo pravo, v točki 56 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ob sprejetju spornih sklepov predmet postopka odločanja Komisije sploh ni obstajal, in v točki 57 te sodbe ugotovilo, da bi postopek odločanja, katerega predmet bi bile revidirane smernice o čebelah, lahko potekal, ko bi agencija EFSA ta dokument predložila Komisiji.

77 Nazadnje, v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, Splošno sodišče prav tako ni napačno uporabilo prava s tem, da – kot je razvidno iz točke 57 izpodbijane sodbe – ni štelo, da je za presojo, ali gre za „zadevo, o kateri institucija ni odločala“ v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001, odločilen argument, ki ga je navedla ta institucija, da je bil njen „cilj“ vedno izvajati smernice o čebelah.

78 Če bi se namreč priznalo, da zgolj namen institucije, da sprejme odločitev na nekem področju, ki spada v njeno pristojnost, tej instituciji omogoča, da se sklicuje na to določbo, ne da bi se zahteval obstoj postopka odločanja, katerega namen bi bil sprejetje odločitve v zvezi z določenim predmetom, bi se tej instituciji dejansko priznala možnost, da zavrne razkritje vseh dokumentov,

ki se nanašajo na to področje. V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 62 te sodbe, in kot je generalni pravobranilec navedel v točki 41 sklepnih predlogov, pojma „zadeva, o kateri institucija ni odločala“ v smislu omenjene določbe ni mogoče razlagati tako široko, da bi zajemal vse dokumente, ki se nanašajo na neko vprašanje.

79 Zato je Splošno sodišče v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, v točki 57 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da dejstvo, da je cilj te institucije vedno bil izvajati smernice o čebelah, da bi organom držav članic zagotovila dokument, v katerem so navedena „trenutna znanstvena in tehnična spoznanja“ v skladu s členom 36(1) Uredbe št. 1107/2009, samo po sebi ne zadostuje za ugotovitev, da še vedno obstaja „zadeva, o kateri institucija ni odločala“ v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001.

80 Glede na vse zgornje preudarke je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti.

Drugi pritožbeni razlog

81 Ker Komisija s trditvami, ki jih je navedla v utemeljitev prvega pritožbenega razloga, ni izpodbila ugotovitve Splošnega sodišča, da s spornima sklepoma na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ni mogla zavrniti dostopa do zaprošenih dokumentov, drugi pritožbeni razlog, ki ga je navedla ta institucija in s katerim Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo pri presoji, ki jo je opravilo podredno in se nanaša na pogoje za uporabo izjeme iz te določbe, ki niso pogoji za uporabo izjeme zaradi poteka postopka odločanja, ne more pripeljati do razveljavitve izpodbijane sodbe. Zato je treba ta drugi pritožbeni razlog zavrniti kot brezpredmeten.

82 Glede na zgoraj navedeno je treba pritožbo v celoti zavrniti.

Stroški

83 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, o stroških odloči Sodišče.

84 V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi njegovega člena 184(1), se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

85 Ker je nevladna organizacija Pollinis France predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške nevladne organizacije Pollinis France.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Evropska komisija nosi svoje stroške in stroške nevladne organizacije Pollinis France.

Podpisi