Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer)

16. Januar 2025 * [i]

„Rechtsmittel – Zugang zu Dokumenten – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 – Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 – Schutz des Entscheidungsprozesses – Verordnung (EU) Nr. 182/2011 – Ausschussverfahren – Von den Mitgliedstaaten und anderen Ausschussmitgliedern geäußerte Standpunkte – Verweigerung des Zugangs“

In der Rechtssache C-726/22 P

betreffend ein Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 24. November 2022,

Europäische Kommission, vertreten durch S. Delaude, C. Ehrbar und G. Gattinara als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführerin,

andere Partei des Verfahrens:

Pollinis France mit Sitz in Paris (Frankreich), vertreten zunächst durch T. Bégel und C. Lepage, Avocats, dann durch D. Krzisch, Avocate, und J. Stratford, BL,

Klägerin im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Vierten Kammer I. Jarukaitis in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter D. Gratsias (Berichterstatter) und E. Regan,

Generalanwalt: N. Emiliou,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. Juni 2024

* Verfahrenssprache: Englisch.

folgendes

Urteil

1 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Europäische Kommission die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 14. September 2022, Pollinis France/Kommission (T-371/20 und T-554/20, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2022:556), mit dem dieses die Beschlüsse der Kommission C(2020) 4231 final vom 19. Juni 2020 (im Folgenden: streitiger Beschluss in der Rechtssache T-371/20) und C(2020) 5120 final vom 21. Juli 2020 (im Folgenden: streitiger Beschluss in der Rechtssache T-554/20) (im Folgenden zusammen: streitige Beschlüsse) für nichtig erklärt hat, soweit die Kommission mit diesen Beschlüssen Pollinis France auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43) den Zugang zu Dokumenten betreffend die von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) am 27. Juni 2013 angenommenen Leitlinien zur Bewertung des Risikos von Pflanzenschutzmitteln für Bienen (im Folgenden: von der EFSA im Jahr 2013 angenommene Leitlinien) verweigerte.

Rechtlicher Rahmen

Verordnung Nr. 1049/2001

2 In den Erwägungsgründen 1 und 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 heißt es:

„(1) In Artikel 1 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, wonach der Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden, ist das Prinzip der Transparenz verankert.

(2) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 [EUV] und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.“

3 Art. 1 Buchst. a dieser Verordnung lautet:

„Zweck dieser Verordnung ist es:

a) die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher und privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel 255 [EG] niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates [der Europäischen Union] und der Kommission … so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist“.

4 Art. 2 Abs. 3 der Verordnung bestimmt:

„Diese Verordnung gilt für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden."

5 „Dokument" bedeutet nach Art. 3 der Verordnung „Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen".

6 In Art. 4 Abs. 1, 3 und 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 heißt es:

„(1) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

…

b) der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten.

…

(3) Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

…

(7) Die Ausnahmen gemäß den Absätzen 1 bis 3 gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen gelten höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren. Im Falle von Dokumenten, die unter die Ausnahmeregelungen bezüglich der Privatsphäre oder der geschäftlichen Interessen fallen, und im Falle von sensiblen Dokumenten können die Ausnahmen erforderlichenfalls nach Ablauf dieses Zeitraums weiter Anwendung finden."

7 Art. 7 Abs. 2 der Verordnung lautet:

„Im Fall einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung kann der Antragsteller binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Eingang des Antwortschreibens des Organs einen Zweitantrag an das Organ richten und es um eine Überprüfung seines Standpunkts ersuchen."

8 Art. 8 Abs. 3 der Verordnung bestimmt:

„Antwortet das Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist, gilt dies als abschlägiger Bescheid und berechtigt den Antragsteller, … Klage gegen das Organ zu erheben …“

Verordnung (EG) Nr. 178/2002

9 Art. 58 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. 2002, L 31, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 652/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 (ABl. 2014, L 189, S. 1) geänderten Fassung bestimmt:

„Die Kommission wird von einem Ständigen Ausschuss für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel … unterstützt. Dieser Ausschuss ist ein Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. 2011, L 55, S. 13)]. …“

Verordnung (EG) Nr. 1107/2009

10 In Art. 29 („Anforderungen für die Zulassung zum Inverkehrbringen“) Abs. 1 und 6 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. 2009, L 309, S. 1) heißt es:

„(1) Unbeschadet des Artikels 50 wird ein Pflanzenschutzmittel nur zugelassen, wenn es entsprechend den einheitlichen Grundsätzen gemäß Absatz 6 folgende Anforderungen erfüllt:

…

(6) Einheitliche Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln enthalten die Anforderungen des Anhangs VI der Richtlinie 91/414/EWG [des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. 1991, L 230, S. 1)] und werden in Verordnungen festgelegt, die nach dem in Artikel 79 Absatz 2 genannten Beratungsverfahren ohne wesentliche Änderungen erlassen werden. Spätere Änderungen dieser Verordnungen werden gemäß Artikel 78 Absatz 1 Buchstabe c erlassen.

…“

11 Art. 33 („Antrag auf Zulassung oder Änderung einer Zulassung“) Abs. 1 der Verordnung sieht vor:

„Ein Antragsteller, der ein Pflanzenschutzmittel in Verkehr bringen möchte, beantragt entweder selbst oder durch einen Vertreter eine Zulassung oder eine Änderung einer Zulassung in jedem einzelnen Mitgliedstaat, in dem das Pflanzenschutzmittel in Verkehr gebracht werden soll.“

12 Art. 36 („Prüfung zur Zulassung“) Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung bestimmt, dass der Mitgliedstaat, der einen solchen Antrag prüft, eine unabhängige, objektive und transparente Bewertung unter Berücksichtigung des neuesten Stands von Wissenschaft und Technik und unter Heranziehung der zum Zeitpunkt des Antrags verfügbaren Leitlinien vornimmt.

13 In Art. 77 („Leitlinien“) der Verordnung heißt es:

„Die Kommission kann nach dem in Artikel 79 Absatz 2 genannten Beratungsverfahren technische oder andere Leitlinien für die Durchführung dieser Verordnung wie etwa Erläuterungen oder Leitlinien zum Inhalt des Antrags [auf Zulassung] in Bezug auf Mikroorganismen, Pheromone und biologische Produkte verabschieden oder abändern. Die Kommission kann die [EFSA] auffordern, solche Leitlinien auszuarbeiten oder dazu beizutragen.“

14 Art. 78 („Änderungen und Durchführungsmaßnahmen“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 führt Maßnahmen „zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung, auch durch Ergänzung“ auf, die „nach dem Regelungsverfahren mit Kontrolle gemäß Artikel 79 Absatz 4 [der Verordnung] erlassen“ werden. Insbesondere werden gemäß Art. 78 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung „Änderungen der Verordnung über die einheitlichen Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln gemäß Artikel 29 Absatz 6 [der Verordnung] unter Berücksichtigung [des] neuesten Stands von Wissenschaft und Technik“ nach diesem Verfahren erlassen.

15 Art. 79 („Ausschussverfahren“) Abs. 1, 2 und 4 der Verordnung Nr. 1107/2009 sieht vor:

„(1) Die Kommission wird von dem mit Artikel 58 der Verordnung [Nr. 178/2002] eingesetzten Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit unterstützt.

(2) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten die Artikel 3 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG [des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. 1999, L 184, S. 23)] unter Beachtung von dessen Artikel 8.

…

(4) Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gelten Artikel 5a Absätze 1 bis 4 und Artikel 7 des Beschlusses [1999/468] unter Beachtung von dessen Artikel 8.“

Verordnung Nr. 182/2011

16 In den Erwägungsgründen 6, 13 und 19 bis 21 der Verordnung Nr. 182/2011 heißt es:

„(6) Für jene Basisrechtsakte, bei denen die Kontrolle der Mitgliedstaaten Bedingung für den Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Kommission ist, sollten zum Zwecke dieser Kontrolle Ausschüsse eingerichtet werden, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen und in denen die Kommission den Vorsitz führt.

…

(13) Der Vorsitz eines Ausschusses sollte sich um Lösungen bemühen, die im Ausschuss bzw. Berufungsausschuss eine möglichst breite Unterstützung finden, und sollte erläutern, inwieweit die Beratungen und die vorgeschlagenen Änderungen berücksichtigt wurden. …

…

(19) Der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Ausschussverfahren sollte im Einklang mit der Verordnung [Nr. 1049/2001] sichergestellt werden.

(20) Die Kommission sollte ein Register führen, das Informationen über Ausschussverfahren enthält. Folglich sollten die für die Kommission geltenden Vorschriften zum Schutz von als vertraulich eingestuften Dokumenten auch für die Benutzung des Registers gelten.

(21) Der Beschluss [1999/468] sollte aufgehoben werden. Um den Übergang von der Regelung gemäß Beschluss [1999/468] auf die Regelung gemäß der vorliegenden Verordnung sicherzustellen, sollte jede Bezugnahme in bestehenden Vorschriften auf in dem Beschluss vorgesehene Verfahren, mit Ausnahme des Regelungsverfahrens mit Kontrolle im Sinne von Artikel 5a jenes Beschlusses, als Bezugnahme auf die entsprechenden Verfahren dieser Verordnung gelten. Artikel 5a des Beschlusses [1999/468] sollte für die Zwecke bestehender Basisrechtsakte, in denen auf jenen Artikel verwiesen wird, vorläufig weiterhin seine Wirkung entfalten.“

17 Art. 3 („Gemeinsame Bestimmungen“) der Verordnung Nr. 182/2011 sieht vor:

„(1) Die in diesem Artikel genannten gemeinsamen Bestimmungen werden auf alle in den Artikeln 4 bis 8 genannten Verfahren angewendet.

(2) Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission. …

(3) Der Vorsitz unterbreitet dem Ausschuss den Entwurf des von der Kommission zu erlassenden Durchführungsrechtsakts.

…

(4) Bis der Ausschuss eine Stellungnahme abgibt, kann jedes Ausschussmitglied Änderungen vorschlagen und der Vorsitz kann geänderte Fassungen des Entwurfs des Durchführungsrechtsakts vorlegen.

Der Vorsitz bemüht sich um Lösungen, die im Ausschuss eine möglichst breite Unterstützung finden. …

…

(6) Die Stellungnahme des Ausschusses wird im Protokoll vermerkt. …

…“

18 In Art. 4 („Beratungsverfahren“) der Verordnung heißt es:

„(1) Findet das Beratungsverfahren Anwendung, so gibt der Ausschuss – erforderlichenfalls auf der Grundlage einer Abstimmung – seine Stellungnahme ab. …

(2) Die Kommission beschließt über den zu erlassenden Entwurf des Durchführungsrechtsakts; wobei sie soweit wie möglich das Ergebnis der Beratungen im Ausschuss und die abgegebene Stellungnahme berücksichtigt.“

19 Art. 9 („Geschäftsordnung“) der Verordnung lautet:

„(1) Jeder Ausschuss gibt sich mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder auf Vorschlag seines Vorsitzes sowie auf der Grundlage der von der Kommission nach Konsultation mit den Mitgliedstaaten festzulegenden Standardgeschäftsordnung eine Geschäftsordnung. Die Standardgeschäftsordnung wird von der Kommission im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

Soweit erforderlich passen bestehende Ausschüsse ihre Geschäftsordnung an die Standardgeschäftsordnung an.

(2) Die für die Kommission geltenden Grundsätze und Bedingungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten und die für sie geltenden Datenschutzvorschriften gelten auch für die Ausschüsse.“

20 Art. 10 („Information über Ausschussverfahren“) der Verordnung sieht das Führen eines Registers der Ausschussverfahren vor, das mehrere Elemente enthält. Nach Art. 10 Abs. 5 der Verordnung werden die Fundstellen der in diesem Register enthaltenen Dokumente sowie die statistischen Angaben zur Arbeit der Ausschüsse „in dem Register öffentlich zugänglich gemacht“.

21 Art. 11 („Kontrollrecht des Europäischen Parlaments und des Rates“) der Verordnung Nr. 182/2011 bestimmt, dass, wenn der Basisrechtsakt nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurde, sowohl das Parlament als auch der Rat jederzeit die Kommission darauf hinweisen können, dass der Entwurf eines Durchführungsrechtsakts ihres Erachtens die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse überschreitet, und die Kommission in diesem Fall den Entwurf des Durchführungsrechtsakts unter Berücksichtigung der vorgetragenen Standpunkte überprüft.

22 Mit Art. 12 Abs. 1 der Verordnung wurde der Beschluss 1999/468 aufgehoben.

23 Art. 13 („Übergangsbestimmungen: Anpassung bestehender Basisrechtsakte“) der Verordnung sieht vor:

„(1) Wenn vor Inkrafttreten dieser Verordnung erlassene Basisrechtsakte die Wahrnehmung von Durchführungsbefugnissen durch die Kommission gemäß dem Beschluss [1999/468] vorsehen, gelten folgende Regeln:

a) Wird im Basisrechtsakt auf Artikel 3 des Beschlusses [1999/468] Bezug genommen, so findet das in Artikel 4 der vorliegenden Verordnung genannte Beratungsverfahren Anwendung;

…

e) wird im Basisrechtsakt auf die Artikel 7 und 8 des Beschlusses [1999/468] Bezug genommen, so finden die Artikel 10 und 11 der vorliegenden Verordnung Anwendung.

(2) Die Artikel 3 und 9 dieser Verordnung gelten für die Zwecke von Absatz 1 für alle bestehenden Ausschüsse.

…“

Beschluss 1999/468

24 In Art. 5a („Regelungsverfahren mit Kontrolle“) Abs. 1 bis 3 des Beschlusses 1999/468, der mit dem Beschluss 2006/512/EG des Rates vom 17. Juli 2006 (ABl. 2006, L 200, S. 11) in diesen eingefügt wurde, heißt es:

„(1) Die Kommission wird von einem Regelungskontrollausschuss unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem der Vertreter der Kommission den Vorsitz führt.

(2) Der Vertreter der Kommission unterbreitet dem Ausschuss einen Entwurf der zu ergreifenden Maßnahmen. Der Ausschuss gibt seine Stellungnahme zu diesem Entwurf innerhalb einer Frist ab, die der Vorsitzende unter Berücksichtigung der Dringlichkeit der betreffenden Frage festsetzen kann. Die Stellungnahme wird mit der Mehrheit abgegeben, die in Artikel 205 Absätze 2 und 4 [EG] für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuss werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Der Vorsitzende nimmt an der Abstimmung nicht teil.

(3) Stehen die von der Kommission beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses im Einklang, so findet folgendes Verfahren Anwendung:

a) Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat unverzüglich den Entwurf von Maßnahmen zur Kontrolle.

b) Der Erlass dieses Entwurfs durch die Kommission kann vom Europäischen Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder oder vom Rat mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden, wobei diese Ablehnung darin begründet sein muss, dass der von der Kommission vorgelegte Entwurf von Maßnahmen über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht oder dass dieser Entwurf mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar ist oder gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößt.

c) Spricht sich das Europäische Parlament oder der Rat innerhalb von drei Monaten nach seiner Befassung gegen den Entwurf von Maßnahmen aus, so werden diese nicht von der Kommission erlassen. In diesem Fall kann die Kommission dem Ausschuss einen geänderten Entwurf von Maßnahmen unterbreiten oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des Vertrags vorlegen.

…“

Standardgeschäftsordnung für Ausschüsse

25 Art. 10 („Protokoll und Kurzniederschrift“) Abs. 2 der Standardgeschäftsordnung für Ausschüsse (ABl. 2011, C 206, S. 11) bestimmt:

„Der Vorsitz erstellt die in Artikel 10 der Verordnung [Nr. 182/2011] vorgesehene Kurzniederschrift mit einer Kurzbeschreibung der einzelnen Tagesordnungspunkte und den Ergebnissen etwaiger Abstimmungen über dem Ausschuss vorgelegte Entwürfe von Durchführungsrechtsakten. Die Kurzniederschrift enthält keine Angaben zum Standpunkt der einzelnen Mitglieder in den Beratungen des Ausschusses.“

26 Art. 13 („Zugang zu Dokumenten und Vertraulichkeit“) der Standardgeschäftsordnung sieht vor:

„(1) Anträge auf Zugang zu Dokumenten des Ausschusses werden im Einklang mit der Verordnung [Nr. 1049/2001] bearbeitet. Die Kommission befindet über Anträge auf Zugang zu diesen Dokumenten auf der Grundlage ihrer Geschäftsordnung in der durch den Beschluss 2001/937/EG, EGKS, Euratom [der Kommission vom 5. Dezember 2001 (ABl. 2001, L 345, S. 94)] geänderten Fassung. …

(2) Die Beratungen des Ausschusses sind vertraulich.

(3) Den Mitgliedern des Ausschusses, Sachverständigen und den Vertretern von Dritten vorgelegte Dokumente sind vertraulich …, sofern sie nicht gemäß Absatz 1 offengelegt oder auf andere Weise von der Kommission der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

(4) Die Mitglieder des Ausschusses, die Sachverständigen und die Vertreter von Dritten beachten die Verpflichtung zur Wahrung der Vertraulichkeit gemäß diesem Artikel. Der Vorsitz gewährleistet, dass die Sachverständigen und die Vertreter von Dritten von der ihnen auferlegten Vertraulichkeitspflicht in Kenntnis gesetzt werden.“

Vorgeschichte des Rechtsstreits

27 Die Vorgeschichte des Rechtsstreits wird in den Rn. 3 bis 14 des angefochtenen Urteils dargelegt. Für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens lässt sie sich wie folgt zusammenfassen.

28 Pollinis France ist eine französische Nichtregierungsorganisation, die im Umweltschutz tätig ist und sich zum Ziel gesetzt hat, Wild- und Honigbienen zu schützen und eine nachhaltige Landwirtschaft zu fördern, um dabei zu helfen, die Bestäuber zu erhalten. Am 27. Januar 2020 stellte sie auf der Grundlage der Verordnung Nr. 1049/2001 und der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. 2006, L 264, S. 13) bei der Kommission einen Antrag auf Zugang zu bestimmten Dokumenten betreffend die von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien. Der Umfang dieses Antrags wurde in der Folge reduziert und im Wesentlichen auf die Dokumente mit den Standpunkten der Mitgliedstaaten, der Mitglieder des Ständigen Ausschusses für Pflanzen, Tiere, Lebensmittel und Futtermittel (Standing Committee on Plants,

Animals, Food and Feeds, im Folgenden: Scopaff) und der Kommission zu diesen Leitlinien sowie alle Entwürfe zu diesem Thema, die seit Oktober 2018 bei der Kommission eingegangen oder von ihr verfasst worden waren, beschränkt.

29 Mit Schreiben vom 16. März 2020 teilte die Kommission Pollinis France mit, dass 25 Dokumente unter ihren Antrag fielen, wovon sechs online verfügbar seien. Die restlichen 19 Dokumente wurden als E-Mail, teilweise mit Anhängen, eingestuft, die zwischen Januar und Juli 2019 von einigen Mitgliedstaaten im Rahmen des Scopaff übermittelt worden seien und sich im Wesentlichen auf die im Jahr 2013 von der EFSA angenommenen Leitlinien oder deren Umsetzung bezögen, insbesondere auf einen Entwurf zur Änderung der einheitlichen Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln gemäß Art. 29 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1107/2009. Die Kommission lehnte es unter Berufung auf die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme ab, Zugang zu letzteren Dokumenten zu gewähren.

30 Am 25. März 2020 reichte Pollinis France einen Zweitantrag nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung ein.

31 Mit dem streitigen Beschluss in der Rechtssache T-371/20 antwortete die Kommission ausdrücklich auf diesen Zweitantrag. Sie gewährte teilweisen Zugang zu einem der in Rn. 29 des vorliegenden Urteils genannten 19 Dokumente, wobei sie den Zugang zu bestimmten Teilen davon unter Berufung auf die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen verweigerte, und verweigerte den Zugang zu allen anderen Dokumenten, die Gegenstand dieses Antrags waren, unter Berufung auf die in dieser Bestimmung vorgesehene Ausnahme.

32 Am 8. April 2020 stellte Pollinis France bei der Kommission einen zweiten Antrag auf Zugang zu bestimmten Dokumenten betreffend die von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien. Dieser bezog sich im Wesentlichen auf den Schriftverkehr, die Tagesordnungen, die Protokolle und die Berichte von Treffen zwischen Scopaff-Mitgliedern und bestimmten Beamten und Mitgliedern der Kommission zwischen Juli 2013 und September 2018.

33 Mit Schreiben vom 8. Mai 2020 ermittelte die Kommission 59 Dokumente, die unter diesen Antrag auf Zugang fielen, den sie unter Berufung auf die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme insgesamt ablehnte. Nach den Feststellungen des Gerichts handelt es sich bei diesen Dokumenten um E-Mails oder „Kommentare“, die von einigen Mitgliedstaaten im Rahmen des Scopaff zwischen September 2013 und Dezember 2018 übermittelt wurden und sich im Wesentlichen auf die von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien oder deren Umsetzung beziehen.

34 Am 25. Mai 2020 stellte Pollinis France einen Zweitantrag auf Zugang zu den genannten Dokumenten.

35 Mit dem streitigen Beschluss in der Rechtssache T-554/20 gewährte die Kommission teilweisen Zugang zu vier Dokumenten, wobei sie sich für die Teile dieser Dokumente, zu denen sie den Zugang verweigerte, auf die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen berief. Unter Berufung auf ebendiesen Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 verweigerte sie den – auch nur teilweisen – Zugang zu allen anderen Dokumenten, die Gegenstand dieses Antrags waren und die sie als E-Mails eingestufte.

Klagen vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

36 Mit am 15. Juni 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift erhob Pollinis France mangels einer ausdrücklichen Antwort auf ihren Zweitantrag vom 25. März 2020 gemäß Art. 8 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 Klage auf Nichtigerklärung der sich daraus ergebenden stillschweigenden Ablehnung. Nach dem Erlass des streitigen Beschlusses in der Rechtssache T-371/20 am 19. Juni 2020 reichte Pollinis France gemäß Art. 86 der Verfahrensordnung des Gerichts bei der Kanzlei des Gerichts einen Schriftsatz zur Anpassung seiner Klageschrift ein.

37 Mit am 8. September 2020 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift erhob Pollinis France Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses in der Rechtssache T-554/20.

38 Zur Stützung ihrer Klagen machte Pollinis France gegen jeden der streitigen Beschlüsse vier Klagegründe geltend. Im Wesentlichen rügte sie mit dem ersten Klagegrund einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001, da die Kommission die Ausnahme zum Schutz des Entscheidungsprozesses nicht ordnungsgemäß angewandt habe, mit dem zweiten einen Verstoß gegen diese Bestimmung, da ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der angeforderten Dokumente bestehe, mit dem dritten einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1367/2006, da die in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme besonders eng hätte ausgelegt werden müssen, weil die beantragten Informationen Emissionen in die Umwelt beträfen, und mit dem vierten eine fehlerhafte Anwendung von Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und Art. 4 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001.

39 Der zweite Teil des ersten Klagegrundes umfasste zwei Rügen. Mit der ersten Rüge stellte Pollinis France in Abrede, dass die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme einschlägig sei, da der Entscheidungsprozess in Bezug auf die von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien nicht mehr gelaufen sei.

40 Hierzu hat das Gericht als Erstes in Rn. 49 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien mehrere Jahre lang im Scopaff diskutiert worden seien, dass aber aufgrund der Uneinigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten keine Einigung über den Text erzielt worden sei und die Kommission diese Leitlinien nicht angenommen habe.

41 Genauer gesagt habe die Kommission – wie sich aus den Rn. 50 und 51 des angefochtenen Urteils ergibt – in Ermangelung einer Annahme dieser Leitlinien als solcher im Jahr 2018 vorgeschlagen, bestimmte Teile der Leitlinien durch die Einführung von Änderungen der einheitlichen Grundsätze umzusetzen, die in der Verordnung (EU) Nr. 546/2011 der Kommission vom 10. Juni 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich einheitlicher Grundsätze für die Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (ABl. 2011, L 155, S. 127) vorgesehen seien. Daher habe die Kommission im Jahr 2018 dem Scopaff den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung Nr. 546/2011 zur Stellungnahme vorgelegt, damit dieser in dem in Art. 5a des Beschlusses 1999/468 vorgesehenen Regelungsverfahren mit Kontrolle gemäß Art. 29 Abs. 6, Art. 78 Abs. 1 Buchst. c und Art. 79 Abs. 4 der Verordnung Nr. 1107/2009 habe angenommen werden können. Im Juli 2019 habe der Scopaff eine positive Stellungnahme zu diesem Entwurf abgegeben. Dieser sei jedoch nie von der Kommission angenommen worden, da das Parlament seine Annahme im Oktober 2019 abgelehnt habe, weil es der Ansicht gewesen sei, dass der Entwurf kein ausreichendes Schutzniveau vorsehe.

42 Als Zweites hat das Gericht in den Rn. 52 und 58 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Kommission, obwohl sie bis zum Jahr 2018 keine Überarbeitung der von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien durch diese vorgesehen habe, im März 2019 die EFSA aufgefordert habe, eine solche Überarbeitung vorzunehmen, um den wissenschaftlichen Entwicklungen seit 2013 Rechnung zu tragen.

43 Vor diesem Hintergrund hat das Gericht in Rn. 53 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass die Kommission mit den streitigen Beschlüssen, die im Juni und Juli 2020 erlassen worden seien, festgestellt habe, dass bis zum Abschluss der Überarbeitung der von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien durch die EFSA die Erörterung der Leitlinien im Scopaff „angehalten" sei und dass dies bedeute, dass der Entscheidungsprozess als „laufend" angesehen werden könne, da er erst nach Abschluss dieser Überarbeitung wieder aufgenommen werde.

44 In Anbetracht dieser Feststellungen hat das Gericht in Rn. 55 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass entgegen der Auffassung der Kommission der Entscheidungsprozess, auf den sich die angeforderten Dokumente bezögen, zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse nicht als laufend habe angesehen werden können.

45 Insbesondere hat das Gericht in Rn. 56 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass zwar davon ausgegangen werden könne, dass sich die angeforderten Dokumente auf einen Entscheidungsprozess der Kommission bezögen, der zwischen 2013 und 2019 stattgefunden und auf die vollständige oder teilweise Umsetzung der von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien durch die Kommission abgezielt habe, und zwar „entweder durch Annahme der Leitlinien als solcher nach dem in der Verordnung Nr. 182/2011 vorgesehenen Beratungsverfahren oder durch Änderung der in der Verordnung Nr. 546/2011 vorgesehenen einheitlichen Grundsätze nach dem im Beschluss 1999/468 vorgesehenen Regelungsverfahren mit Kontrolle". Zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse habe es jedoch keinen Entscheidungsprozess mehr gegeben, der darauf abgezielt hätte, diese Leitlinien umzusetzen – weder nach dem ersten noch nach dem zweiten dieser Verfahren. Vielmehr habe die Kommission implizit, aber notwendigerweise beschlossen, die Leitlinien nicht mehr umzusetzen. Allein der Umstand, dass deren Überarbeitung zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse im Gange gewesen sei, habe bedeutet, dass es unmöglich gewesen sei, den Inhalt etwaiger überarbeiteter Leitlinien, die Form ihrer etwaigen Annahme und das dafür gegebenenfalls durchzuführende Verfahren zu bestimmen, und folglich, dass es an einem Gegenstand für einen Entscheidungsprozess der Kommission gefehlt habe.

46 In Rn. 57 des angefochtenen Urteils hat das Gericht festgestellt, dass selbst unter der Annahme, dass die Kommission „weiterhin das Ziel [verfolge], Bienen-Leitlinien umzusetzen, um den Behörden der Mitgliedstaaten ein Dokument zur Verfügung zu stellen, das den ‚neuesten Stand von Wissenschaft und Technik' im Sinne von Art. 36 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 wiedergebe", dieser Umstand als solcher keineswegs impliziere, dass es zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse einen laufenden Entscheidungsprozess in Bezug auf ein solches Dokument gegeben habe. Im Gegenteil belegten die Akten, dass die Kommission beschlossen gehabt habe, die von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien nicht mehr umzusetzen. Ein Entscheidungsprozess hätte als stattfindend angesehen werden können, wenn die EFSA der Kommission überarbeitete Leitlinien vorgelegt und diese beschlossen hätte, sie umzusetzen, was zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse nach Ansicht des Gerichts hypothetisch war.

47 Daher ist das Gericht in Rn. 59 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gelangt, dass sich die Kommission zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse nicht mit Erfolg auf die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme habe berufen können, wobei es im Übrigen in Rn. 60 dieses Urteils auf die Differenzierung in dieser Bestimmung danach, ob ein Verfahren abgeschlossen sei oder nicht, hingewiesen und sich dabei auf die Rn. 78, 80 und 82 des Urteils vom 21. Juli 2011, Schweden/MyTravel und Kommission (C-506/08 P, EU:C:2011:496), gestützt hat.

48 Daher hat das Gericht in Rn. 61 des angefochtenen Urteils der ersten Rüge des zweiten Teils des ersten Klagegrundes stattgegeben und folglich die streitigen Beschlüsse für nichtig erklärt, soweit damit auf der Grundlage dieser Bestimmung der Zugang zu den angeforderten Dokumenten verweigert worden sei.

49 Allerdings hat es das Gericht, wie es in Rn. 62 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, für den Fall, dass Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 auf den vorliegenden Rechtsstreit anwendbar sein sollte, für erforderlich erachtet, die zweite Rüge des zweiten Teils des ersten Klagegrundes zu prüfen, mit der Pollinis France die von der Kommission angeführten Gründe für die Anwendung der in dieser Bestimmung vorgesehene Ausnahme beanstandet habe, die sich auf die anderen Voraussetzungen für die Anwendung dieser Bestimmung als die Voraussetzung des Vorliegens eines laufenden Entscheidungsprozesses bezögen. Nach einer Prüfung der Stichhaltigkeit dieser Gründe in den Rn. 82 bis 138 des angefochtenen Urteils hat das Gericht dieser zweiten Rüge stattgegeben.

50 Nach alledem hat das Gericht die streitigen Beschlüsse für nichtig erklärt, soweit damit auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 der Zugang zu den angeforderten Dokumenten verweigert werde.

Anträge der Parteien des Rechtsmittelverfahrens

51 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Kommission,

– das angefochtene Urteil aufzuheben und

– Pollinis France die Kosten der Verfahren T-371/20 und T-554/20 sowie des vorliegenden Rechtsmittels aufzuerlegen.

52 Pollinis France beantragt,

– das Rechtsmittel zurückzuweisen und

– der Kommission die Kosten aufzuerlegen, die ihr im Rahmen des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens entstanden sind.

Zum Rechtsmittel

53 Die Kommission stützt ihr Rechtsmittel auf zwei Rechtsmittelgründe. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wird gerügt, das Gericht habe insbesondere in den Rn. 54 bis 61 des angefochtenen Urteils die Wendung „Angelegenheit …, in der [ein] Organ noch keinen Beschluss gefasst hat“ im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 fehlerhaft

ausgelegt. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund wird gerügt, das Gericht habe insbesondere in den Rn. 85 bis 138 des angefochtenen Urteils bei den Ausführungen zu der Frage, ob die Verbreitung der in Rede stehenden Dokumente im Sinne dieser Bestimmung „den Entscheidungsprozess des [betreffenden] Organs ernstlich [beeinträchtigt]“ habe, einen Rechtsfehler begangen.

Zum ersten Rechtsmittelgrund

Vorbringen der Parteien

54 Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund wirft die Kommission dem Gericht im Wesentlichen vor, einen Rechtsfehler begangen zu haben, indem es davon ausgegangen sei, dass Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei. Insbesondere müsse der Umstand, dass die EFSA aufgefordert worden sei, die von ihr im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien zu überarbeiten, um den im Rahmen eines Komitologieverfahrens erforderlichen Konsens innerhalb des Scopaff zu fördern, damit dieser Ausschuss eine positive Stellungnahme abgeben und die Kommission in der Folge die in Rede stehenden Leitlinien annehmen könne, für die Feststellung genügen, dass es zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse einen laufenden „Entscheidungsprozess“ im Sinne dieser Bestimmung gegeben habe. Das im Jahr 2013 eingeleitete Beratungsverfahren laufe aufgrund dieser an die EFSA gerichteten Aufforderung zur Überarbeitung nämlich noch immer.

55 Die Kommission wirft dem Gericht insbesondere vor, davon ausgegangen zu sein, dass die genannte Bestimmung nur anwendbar sei, wenn ein Organ unmittelbar aufgefordert sei, einen spezifischen und identifizierbaren Entwurf eines Rechtsakts anzunehmen. Außerdem zeigten die vom Gericht in den Rn. 54, 56 und 57 des angefochtenen Urteils herangezogenen Kriterien, dass nach dessen Ansicht – damit diese Bestimmung anwendbar sei – ein Organ aufgefordert sein müsse, einen Rechtsakt mit einem bestimmten Inhalt zu erlassen, und es bereits die Form seines etwaigen Erlasses sowie das Verfahren, das dafür durchgeführt werden könne, festgelegt haben müsse. Dies werde durch den Umstand bestätigt, dass sich das Gericht insbesondere in den Rn. 56 und 57 des angefochtenen Urteils auf den Inhalt des der EFSA zur Überarbeitung vorgelegten Dokuments konzentriert habe. Ferner stelle entgegen den Ausführungen des Gerichts in Rn. 58 des angefochtenen Urteils die Entscheidung, einen Text zu überarbeiten, um ihn inhaltlich zu verbessern oder – insbesondere im Rahmen eines Komitologieverfahrens – die Erzielung eines Konsenses zu erleichtern, einen Schritt im Entscheidungsprozess dar, der letztlich die Annahme eines Textes zum Ziel habe.

56 Unter Berufung auf Rn. 68 des Urteils vom 13. Juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission (C-60/15 P, EU:C:2017:540), trägt die Kommission vor, für die Feststellung, ob Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 anwendbar sei, komme es darauf an, ob das betreffende Organ seine Befugnis tatsächlich ausgeübt habe und welches Ziel mit dieser Ausübung verfolgt werde, was Änderungen des Inhalts und der Strategie bzw. des Verfahrens zur Erreichung dieses Ziels bedeuten könne. So habe das Gericht in Rn. 57 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerhaft angenommen, dass das Ziel der Umsetzung einer Leitlinie nicht der entscheidende Faktor für die Beurteilung des Vorliegens einer „Angelegenheit …, in der [ein] Organ noch keinen Beschluss gefasst [habe]“ im Sinne dieser Bestimmung sei. Die Kommission macht geltend, sie habe nie darauf verzichtet, den Behörden der Mitgliedstaaten gemäß Art. 36 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 Bienen-Leitlinien vorzulegen.

57 Pollinis France tritt dem gesamten Vorbringen entgegen.

Würdigung durch den Gerichtshof

58 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 1049/2001, wie aus ihrem ersten Erwägungsgrund hervorgeht, dem in Art. 1 Abs. 2 EUV zum Ausdruck kommenden Willen Rechnung trägt, dass dieser Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.

59 Dieses grundlegende Ziel der Union spiegelt sich zum einen in Art. 15 Abs. 1 AEUV wider, der u. a. vorsieht, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit handeln, eines Grundsatzes, der auch in Art. 10 Abs. 3 EUV und Art. 298 Abs. 1 AEUV bekräftigt wird, und zum anderen in Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der das Recht auf Zugang zu Dokumenten verbürgt (Urteil vom 8. Juni 2023, Rat/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

60 Nach dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ermöglicht Transparenz, den Unionsorganen eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung gegenüber den Unionsbürgern in einem demokratischen System zu verleihen. Transparenz trägt außerdem dazu bei, das Vertrauen der Unionsbürger zu stärken, indem sie es ermöglicht, Unterschiede zwischen mehreren Standpunkten offen zu erörtern (Urteil vom 8. Juni 2023, Rat/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

61 Hierfür sieht Art. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001 vor, dass es deren Zweck ist, der Öffentlichkeit einen größtmöglichen Zugang zu den von ihr erfassten Dokumenten der Unionsorgane zu gewähren.

62 Außerdem ergibt sich aus Art. 4 dieser Verordnung, der insoweit Ausnahmeregelungen vorsieht, dass das Zugangsrecht nichtsdestoweniger bestimmten Grenzen aus Gründen des öffentlichen oder privaten Interesses unterliegt. Allerdings sind solche Ausnahmen, da sie vom Grundsatz des größtmöglichen Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten abweichen, eng auszulegen und strikt anzuwenden (Urteil vom 8. Juni 2023, Rat/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

63 Beschließt das betreffende Organ, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, dessen Übermittlung bei ihm beantragt wurde, muss es grundsätzlich erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine von ihm geltend gemachte Ausnahme nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte. Die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung muss außerdem bei vernünftiger Betrachtung absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein (Urteil vom 8. Juni 2023, Rat/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

64 Was insbesondere die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme betrifft, sieht diese Bestimmung vor, dass der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, verweigert wird, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung des betreffenden Dokuments.

65 Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass der Begriff des Entscheidungsprozesses im Sinne dieser Bestimmung dahin zu verstehen ist, dass er sich auf die Beschlussfassung bezieht, ohne das gesamte Verwaltungsverfahren zu erfassen, das zu ihr geführt hat (Urteil vom 13. Juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission, C-60/15 P, EU:C:2017:540, Rn. 76).

66 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die gesetzgeberische Tätigkeit der Unionsorgane zwar einen besonders umfangreichen Zugang zu Dokumenten erfordert, dies aber keineswegs bedeutet, dass die anderen Tätigkeiten dieser Organe außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung Nr. 1049/2001 liegen, denn diese gilt nach ihrem Art. 2 Abs. 3 für alle Dokumente dieser Organe, d. h. für Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von ihnen erstellt wurden oder bei ihnen eingegangen sind und sich in ihrem Besitz befinden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Kommission, C-60/15 P, EU:C:2017:540, Rn. 85 und die dort angeführte Rechtsprechung).

67 Im Licht dieser Erwägungen ist zu prüfen, ob das Gericht in Rn. 59 des angefochtenen Urteils zu Recht festgestellt hat, dass der Entscheidungsprozess der Kommission, der die von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien zum Gegenstand hatte, zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse abgeschlossen war und dass die Kommission unter den besonderen Umständen der vorliegenden Rechtssachen diese Beschlüsse daher nicht auf die in Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme stützen konnte.

68 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass das Gericht in Rn. 56 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, dass sich die angeforderten Dokumente auf einen Prozess bezogen hätten, der von 2013 bis 2019 stattgefunden und auf die vollständige oder teilweise Umsetzung der von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien durch die Kommission abgezielt habe, und zwar entweder durch Annahme dieser Leitlinien als solcher nach dem in der Verordnung Nr. 182/2011 vorgesehenen Beratungsverfahren oder durch Änderung der in der Verordnung Nr. 546/2011 vorgesehenen einheitlichen Grundsätze nach dem im Beschluss 1999/468 vorgesehenen Regelungsverfahren mit Kontrolle. Das Gericht hat jedoch in Rn. 55 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse kein auf die Umsetzung dieser Leitlinien abzielender Entscheidungsprozess als laufend habe angesehen werden können.

69 Es ist jedoch festzustellen, dass die Kommission keine Verfälschung dieser vom Gericht getroffenen Tatsachenfeststellungen geltend macht. Zum einen beruht das Vorbringen der Kommission nämlich im Wesentlichen auf der Prämisse, dass sich allein daraus, dass die Überarbeitung – infolge der entsprechenden von der Kommission an die EFSA gerichteten Aufforderung – der von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien im Gange gewesen sei, ergebe, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse ein Entscheidungsprozess im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 noch gelaufen sei.

70 Der von der Kommission angeführte Umstand, dass die in Rede stehende Aufforderung zur Überarbeitung im März 2019 geäußert worden sei, während die Kommission zum selben Zeitpunkt in Wirklichkeit versucht habe, die von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien durch Änderung der in der Verordnung Nr. 546/2011 angeführten einheitlichen Grundsätze gemäß dem Regelungsverfahren mit Kontrolle teilweise umzusetzen, ist unerheblich. Wie sich nämlich aus den Rn. 41, 42 und 45 des vorliegenden Urteils ergibt, hat das Gericht im Rahmen seiner freien Würdigung des Sachverhalts festgestellt – ohne dass insoweit eine Verfälschung geltend gemacht worden wäre –, dass dieser Versuch einer teilweisen Umsetzung zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse nicht mehr im Gange gewesen sei.

71 Zum anderen macht die Kommission zwar geltend, aus den Rn. 48 bis 53 des angefochtenen Urteils gehe hervor, dass kein Entscheidungsprozess in Bezug auf die von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien abgeschlossen worden sei, weder im Hinblick auf deren Umsetzung als solcher noch zur Änderung dieser einheitlichen Grundsätze. Allerdings kann der Umstand, dass – wie die Kommission in ihrer Rechtsmittelschrift einräumt – keiner der beiden in Rede stehenden Prozesse mit dem Erlass eines Beschlusses geendet habe, für sich genommen nicht bedeuten, dass diese Prozesse zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse noch gelaufen seien. Wie der Generalanwalt in Nr. 73 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, kann ein Entscheidungsprozess nämlich auch dann abgeschlossen sein, wenn sein Ziel nicht erreicht wurde, etwa wenn eine Angelegenheit aufgegeben und nicht weiterverfolgt wird.

72 Außerdem hat die Kommission, wie das Gericht in Rn. 54 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, auf eine entsprechende Frage in der mündlichen Verhandlung hin angegeben, dass, solange die Überarbeitung der von der EFSA im Jahr 2013 angenommenen Leitlinien durch diese im Gange sei, jede Erwägung zum Inhalt dieser Leitlinien, zu ihrer etwaigen Verbindlichkeit, zur Form ihrer etwaigen Annahme oder zum Verfahren, das dafür durchgeführt werden könnte, hypothetisch sei. Somit hat das Gericht in Rn. 56 des angefochtenen Urteils zu Recht den Schluss gezogen, dass diese Überarbeitung bedeutete, dass es zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse an einem Gegenstand für einen Entscheidungsprozess der Kommission fehlte.

73 Hierzu ist insbesondere unter Berücksichtigung der in den Rn. 62 und 65 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung festzustellen, dass der Begriff des Entscheidungsprozesses im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 dahin zu verstehen ist, dass er sich direkt auf die Beschlussfassung bezieht. Eine Beschlussfassung im Sinne dieser Bestimmung setzt aber das Vorliegen eines bestimmten Gegenstands voraus, auf den sich der künftige Beschluss beziehen wird, und zwar unabhängig davon, ob die Annahme eines spezifischen und identifizierbaren Entwurfs eines Rechtsakts unmittelbar bevorsteht. Im Übrigen hat das Gericht, wie der Generalanwalt in Nr. 67 seiner Schlussanträge ausgeführt hat und entgegen dem, was die Kommission geltend zu machen scheint, in den Rn. 54 bis 61 des angefochtenen Urteils nicht festgestellt, dass es bei Fehlen eines solchen unmittelbaren Charakters keine faktischen Entscheidungstätigkeiten gebe.

74 Außerdem liefe die Annahme, dass ein Beschluss noch nicht gefasst worden sei und folglich ein laufender „Entscheidungsprozess“ im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorliege, wenn der Gegenstand eines solchen Prozesses nicht bestimmt ist, sowohl der Systematik dieser Bestimmung als auch der in Rn. 63 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung zuwider. Solange nämlich der genaue Gegenstand eines künftigen Beschlusses noch nicht bestimmt ist, ist jede Gefahr einer Beeinträchtigung des den Erlass dieses Beschlusses bezweckenden Entscheidungsprozesses durch die Verbreitung eines nach der Verordnung Nr. 1049/2001 angeforderten Dokuments *per se* hypothetisch, da es in Wirklichkeit unmöglich wäre, zu überprüfen, ob sich der Inhalt dieses Dokuments tatsächlich auf den Entscheidungsprozess bezieht.

75 Im vorliegenden Fall verfügt die Kommission, wie sich aus Art. 77 der Verordnung Nr. 1107/2009 ergibt, nicht nur über Ermessen hinsichtlich der Aufforderung gegenüber der EFTA, Leitlinien wie die im vorliegenden Fall in Rede stehenden auszuarbeiten oder dazu beizutragen, sondern auch in Bezug auf die weitere Behandlung dieser Leitlinien und speziell auf die etwaige Entscheidung, ob sie diese Leitlinien nach dem in Art. 79 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1107/2009 genannten Beratungsverfahren, in dem sie vom Scopaff unterstützt wird, verabschieden oder abändern wird. Daraus folgt, dass die Kommission, bevor sie Kenntnis von den von der EFSA im

Jahr 2013 angenommenen Leitlinien in der gegebenenfalls von der EFSA überarbeiteten Fassung erlangt, weder deren Inhalt kennen noch die Schritte planen kann, die sie in der Folge in dieser Hinsicht ergreifen wird, und insbesondere, ob sie das Beratungsverfahren durchführen wird. Daher ist es ihr unmöglich, festzustellen, ob die Verbreitung jedes der von Pollinis France angeforderten Dokumente einen etwaigen Entscheidungsprozess in Bezug auf die überarbeiteten Leitlinien beeinträchtigen könnte.

76 Somit hat das Gericht in Rn. 56 des angefochtenen Urteils rechtsfehlerfrei festgestellt, dass es zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Beschlüsse an einem Gegenstand für einen Entscheidungsprozess der Kommission gefehlt habe, und in Rn. 57 dieses Urteils, dass ein Entscheidungsprozess, der überarbeitete Bienen-Leitlinien zum Gegenstand gehabt hätte, hätte stattfinden können, wenn die EFSA diese überarbeiteten Leitlinien der Kommission vorgelegt hätte.

77 Schließlich ist dem Gericht entgegen dem Vorbringen der Kommission auch kein Rechtsfehler unterlaufen, als es – wie aus Rn. 57 des angefochtenen Urteils hervorgeht – das Argument der Kommission, sie verfolge weiterhin das „Ziel“, Bienen-Leitlinien umzusetzen, nicht als entscheidend für die Beurteilung des Vorliegens einer „Angelegenheit …, in der [dieses] Organ noch keinen Beschluss gefasst hat“ im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 erachtet hat.

78 Die Annahme, dass die bloße Absicht eines Organs, einen Beschluss in einem in seine Zuständigkeit fallenden Bereich zu fassen, es ihm erlaube, sich auf diese Bestimmung zu berufen, ohne dass das Vorliegen eines Entscheidungsprozesses mit dem Ziel des Erlasses eines Beschlusses zu einem bestimmten Gegenstand verlangt würde, liefe nämlich in Wirklichkeit darauf hinaus, diesem Organ die Möglichkeit einzuräumen, die Verbreitung eines jeden sich auf diesen Bereich beziehenden Dokuments zu verweigern. Nach der in Rn. 62 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung und wie der Generalanwalt in Nr. 41 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, kann die Wendung „Angelegenheit…, in der [ein] Organ noch keinen Beschluss gefasst hat“ im Sinne dieser Bestimmung nicht so weit ausgelegt werden, dass sie jedes Dokument erfasst, das sich auf eine bestimmte Angelegenheit bezieht.

79 Folglich ist das Gericht – entgegen dem Vorbringen der Kommission – in Rn. 57 des angefochtenen Urteils zu Recht davon ausgegangen, dass der Umstand, dass die Kommission weiterhin das Ziel verfolgte, Bienen-Leitlinien umzusetzen, um den Behörden der Mitgliedstaaten ein Dokument zur Verfügung zu stellen, das den „neuesten Stand von Wissenschaft und Technik“ im Sinne von Art. 36 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1107/2009 wiedergibt, für sich genommen nicht ausreicht, um zu dem Schluss zu gelangen, dass noch immer eine „Angelegenheit …, in der [dieses] Organ noch keinen Beschluss gefasst hat“ im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorliegt.

80 Nach alledem ist der erste Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

Zum zweiten Rechtsmittelgrund

81 Der Kommission ist es mit ihrem Vorbringen zur Stützung ihres ersten Rechtsmittelgrundes nicht gelungen, die Schlussfolgerung des Gerichts in Frage zu stellen, dass sie mit den streitigen Beschlüssen den Zugang zu den angeforderten Dokumenten nicht auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern konnte. Deshalb kann ihr zweiter Rechtsmittelgrund – mit dem sie dem Gericht vorwirft, bei seiner hilfsweise vorgenommenen

Beurteilung der anderen Voraussetzungen für die Anwendung der in dieser Bestimmung vorgesehenen Ausnahme als der Voraussetzung des Vorliegens eines laufenden Entscheidungsprozesses einen Rechtsfehler begangen zu haben – nicht zur Aufhebung des angefochtenen Urteils führen. Der zweite Rechtsmittelgrund ist daher als ins Leere gehend zurückzuweisen.

82 Nach alledem ist das vorliegende Rechtsmittel insgesamt zurückzuweisen.

Kosten

83 Nach Art. 184 Abs. 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel unbegründet ist.

84 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung, der nach deren Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

85 Da Pollinis France beantragt hat, der Kommission die Kosten aufzuerlegen, und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind der Kommission ihre eigenen Kosten sowie die Kosten von Pollinis France aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Rechtsmittel wird zurückgewiesen.**

2. **Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten sowie die Kosten von Pollinis France.**

Unterschriften

[i] Die vorliegende Sprachfassung ist in Rn. 74 gegenüber der ursprünglich online gestellten Fassung geändert worden.