Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

16. siječnja 2025.*

„Žalba – Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Članak 4. stavak 3. prvi podstavak – Zaštita procesa odlučivanja – Uredba (EU) br. 182/2011 – Odborski postupak – Stajališta država članica i drugih članova odbora – Odbijanje pristupa”

U predmetu C-726/22 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 24. studenoga 2022.,

**Europska komisija**, koju zastupaju S. Delaude, C. Ehrbar i G. Gattinara, u svojstvu agenata,

tužitelj,

a druga stranka u postupku je:

**Pollinis France**, sa sjedištem u Parizu (Francuska), koji su zastupali T. Bégel i C. Lepage, *avocats*, a zatim D. Krzisch, *avocate*, i J. Stratford, *BL*,

tužitelj u prvostupanjskom postupku,

SUD (peto vijeće),

u sastavu: I. Jarukaitis, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika petog vijeća, D. Gratsias (izvjestitelj) i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Emiliou,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. lipnja 2024.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

**Presudu**

1 Svojom žalbom Europska komisija zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 14. rujna 2022., Pollinis France/Komisija (T-371/20 i T-554/20, EU:T:2022:556) (u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je taj sud poništio Komisijine odluke C(2020) 4231 *final* od 19. lipnja 2020. (u daljnjem tekstu: sporna odluka u predmetu T-371/20) i C(2020) 5120 *final* od 21. srpnja 2020. (u daljnjem tekstu: sporna odluka u predmetu T-554/20) (u daljnjem tekstu zajedno: sporne odluke), u dijelu u kojem je tim odlukama ta institucija na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) uskratila udruzi Pollinis France pristup dokumentima koji se odnose na Smjernice Europske agencije za sigurnost hrane (EFSA) o procjeni rizika od sredstava za zaštitu bilja za pčele, koje je EFSA donijela 27. lipnja 2013. (u daljnjem tekstu: Smjernice EFSA-e iz 2013.).

## Pravni okvir

### *Uredba br. 1049/2001*

2 Uvodne izjave 1. i 2. Uredbe br. 1049/2001 glase kako slijedi:

„(1) Člankom 1. drugim stavkom Ugovora o Europskoj uniji uveden je pojam otvorenosti, navodeći da Ugovor označava novi stadij u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima.

(2) Otvorenost omogućuje građanima da tješnje sudjeluju u procesu odlučivanja i jamči da administracija uživa veću legitimnost i da je učinkovitija i odgovornija prema građaninu u demokratskom sustavu. Otvorenost doprinosi jačanju načela demokracije i poštovanju temeljnih prava iz članka 6. [UEU-a] i Povelje Europske unije o temeljnim pravima.”

3 U skladu s člankom 1. točkom (a) te uredbe:

„Svrha je ove Uredbe:

(a) definirati načela, uvjete i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa kojima se uređuje pravo na pristup dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća [Europske unije] i Komisije […] predviđeno u članku 255. [UEZ-a] tako da se osigura najširi mogući pristup dokumentima.”

4 U članku 2. stavku 3. navedene uredbe određuje se:

„Ova se Uredba primjenjuje na sve dokumente koje čuva pojedina institucija, to jest dokumente koje je sastavila ili zaprimila i koje posjeduje, koji se odnose na sva područja aktivnosti Europske unije.”

5 U skladu s člankom 3. te uredbe, „dokument” znači „svaki sadržaj neovisno o mediju (pisan na papiru ili pohranjen u elektroničkom obliku ili kao zvučni, vizualni ili audiovizualni zapis) koji se odnosi na politike, aktivnosti i odluke iz područja nadležnosti neke od institucija”.

6 U stavcima 1., 3. i 7. članka 4. Uredbe br. 1049/2001 navodi se:

„1. Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu:

[…]

(b) privatnost i integritet pojedinca, posebno u skladu s propisima Zajednice o zaštiti osobnih podataka.

[…]

3. Pristup dokumentu koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala, odbija se kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

Pristup dokumentu koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji odbija se čak i nakon što je odluka donesena ako njegovo otkrivanje može ozbiljno ugroziti proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

[…]

7. Izuzeća utvrđena stavcima 1. do 3. primjenjuju se samo za razdoblje tijekom kojega je zaštita opravdana na temelju sadržaja dokumenta. Izuzeća se mogu primijeniti za razdoblje od najviše 30 godina. U slučaju dokumenata obuhvaćenih izuzećima koja se odnose na privatnost ili komercijalne interese te u slučaju osjetljivih dokumenata, izuzeća se mogu, ako je to potrebno, primjenjivati i nakon tog razdoblja.”

7 Člankom 7. stavkom 2. te uredbe propisuje se:

„U slučaju potpunog ili djelomičnog odbijanja zahtjeva, podnositelj zahtjeva može u roku od 15 radnih dana od primitka odgovora institucije podnijeti ponovni zahtjev tražeći od institucije da preispita svoj stav.”

8 U skladu s člankom 8. stavkom 3. navedene uredbe:

„Ako institucija u propisanom roku ne odgovori, smatrat će se da je odgovor negativan i podnositelju dati pravo pokretanja sudskog postupka protiv institucije […]”

### *Uredba (EZ) br. 178/2002*

9 Članak 58. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno

izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.), kako je izmijenjen Uredbom (EU) br. 652/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. (SL 2014., L 189, str. 1.), u svom stavku 1. podstavku 1. određuje:

„Komisiji pomaže Stalni odbor za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje […]. Navedeni Odbor je odbor u smislu Uredbe (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća [od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL 2011., L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291.)]. […]"

### *Uredba (EZ) br. 1107/2009*

10 Članak 29. Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ (SL 2009., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 61., str. 52.), naslovljen „Zahtjevi za odobrenje za stavljanje na tržište", u svojim stavcima 1. i 6. određuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 50., sredstvo za zaštitu bilja odobrava se samo kad ono zadovoljava sljedeća jedinstvena načela iz stavka 6. i ispunjava sljedeće zahtjeve:

[…]

6. Jedinstvena načela za ocjenjivanje i odobravanje sredstava za zaštitu bilja sadržavaju zahtjeve utvrđene u Prilogu VI. Direktivi [Vijeća] 91/414/EEZ [od 15. srpnja 1991. o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište (SL 1991., L 230, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 55., str. 32.)] i trebaju se predvidjeti bez važnih promjena u Uredbama koje se donose u skladu sa savjetodavnim postupkom prema članku 79. stavku 2. Kasnije izmjene tih Uredaba donose se u skladu s člankom 78. stavkom 1. točkom (c).

[…]"

11 U stavku 1. članka 33. te uredbe, naslovljenog „Podnošenje zahtjeva za odobrenje ili izmjenu odobrenja", određuje se:

„Podnositelj zahtjeva koji želi staviti na tržište sredstvo za zaštitu bilja podnosi zahtjev za odobrenje ili izmjenu odobrenja sam ili preko zastupnika, u svakoj državi članici gdje se sredstvo za zaštitu bilja namjerava staviti na tržište."

12 Članak 36. te direktive, naslovljen „Razmatranje radi odobrenja", u svom članku 1. stavku 1. određuje da država članica koja razmatra zahtjev poduzima neovisnu, objektivnu i transparentnu procjenu u svjetlu najnovijih znanstvenih i tehničkih saznanja služeći se svim smjernicama na raspolaganju u trenutku podnošenja zahtjeva.

13 Članak 77. te uredbe, naslovljen „Smjernice", određuje:

„Komisija može u skladu sa savjetodavnim postupkom prema članku 79. stavku 2. donositi odnosno izmjenjivati tehničke ili druge smjernice za provedbu ove Uredbe, poput objašnjenja ili uputa o sadržaju zahtjeva [za odobrenje] u odnosu na mikroorganizme, feromone i biološka sredstva. Komisija može zatražiti od [EFSA-e] da priprema ili pridonosi izradi takvih smjernica."

14 U članku 78. Uredbe br. 1107/2009, naslovljenom „Izmjene i provedbene mjere”, u stavku 1. navode se „mjere o izmjeni elemenata [te] uredbe koji nisu ključni, *inter alia*, dopunama”, koje se „donose u skladu s regulacijskim postupkom uz nadzor prema članku 79. stavku 4. [navedene uredbe]”. Posebice, u skladu s tim člankom 78. stavkom 1. točkom (c), u skladu s tim postupkom donose se „izmjene uredbe o jedinstvenim načelima ocjenjivanja i odobravanja sredstava za zaštitu bilja prema članku 29. stavku 6. [te uredbe], uz uzimanje u obzir najnovijih znanstvenih i tehničkih saznanja”.

15 Članak 79. Uredbe br. 1107/2009, naslovljen „Odborski postupak”, u svojim stavcima 1., 2. i 4. propisuje:

„1. Komisiji će pomagati Stalni odbor za prehrambeni lanac i zdravlje životinja, osnovan člankom 58. Uredbe [br. 178/2002].

2. Prilikom pozivanja na ovaj stavak, primjenjuju se članci 3. i 7. Odluke 1999/468/EZ [Vijeća od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL 1999., L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.)], uzimajući u obzir odredbe njezina članka 8.

[…]

4. Prilikom pozivanja na ovaj stavak, primjenjuju se članak 5.a stavci 1. do 4. i članak 7. Odluke [1999/468], uz uzimanje u obzir odredaba njezina članka 8.”

### *Uredba br. 182/2011*

16 U skladu s uvodnim izjavama 6., 13., 19., 20. i 21. Uredbe br. 182/2011:

„(6) U tim temeljnim aktima koji zahtijevaju nadzor država članica u odnosu na donošenje provedbenih akata Komisije primjereno je za potrebe takve kontrole uspostaviti odbore sastavljene od predstavnika država članica kojima predsjedava Komisija.

[…]

(13) Predsjednik bi odbora trebao nastojati pronaći rješenja koja zahtijevaju najširu moguću potporu unutar odbora ili žalbenog odbora i trebao bi objasniti u kojoj su mjeri uzete u obzir rasprave [i] prijedlozi izmjena. […]

[…]

(19) Javni pristup informacijama o odborskim postupcima trebalo bi osigurati u skladu s Uredbom [br. 1049/2001].

(20) Registar s podacima o postupcima odbora trebala bi voditi Komisija. Stoga bi se pravila o zaštiti povjerljivih dokumenata koja se primjenjuje na Komisiju također trebala primjenjivati na korištenje registra.

(21) Odluku [1999/468] trebalo bi staviti izvan snage. Kako bi se osigurao prijelaz između režima iz Odluke [1999/468] i ove Uredbe, svako upućivanje u postojećem zakonodavstvu na postupke iz te Odluke treba, s iznimkom regulatornog postupka s kontrolom predviđenom u njezinom članku 5.a, razumjeti kao upućivanje na odgovarajuće postupke predviđene ovom Uredbom. Učinke članka 5.a Odluke [1999/468] trebalo bi privremeno zadržati za potrebe postojećih temeljnih akta koji upućuju na taj članak."

17 Članak 3. Uredbe br. 182/2011, naslovljen „Zajedničke odredbe", propisuje:

„1. Zajedničke odredbe iz ovog članka primjenjuju se na sve postupke iz članaka od 4. do 8.

2. Komisiji pomaže odbor koji je sastavljen od predstavnika država članica. Odborom predsjeda predstavnik Komisije. […]

3. Predsjednik podnosi odboru nacrt provedbenog akta koji će donijeti Komisija.

[…]

4. Dok odbor ne donese mišljenje, bilo koji član odbora može predložiti izmjene, a predsjednik može predstaviti izmijenjene verzije nacrta provedbenog akta.

Predsjednik nastoji pronaći rješenja koja imaju najširu moguću potporu u odboru. […]

[…]

6. Mišljenje Odbora bilježi se u zapisnik. […]

[…]"

18 Članak 4. te uredbe, naslovljen „Savjetodavni postupak", glasi:

„1. Kada se primjenjuje savjetodavni postupak, odbor daje svoje mišljenje prema potrebi i glasovanjem. […]

2. Komisija odlučuje o nacrtu provedbenog akta koji treba donijeti, uzimajući u obzir što je više moguće zaključke iz rasprava unutar odbora i dostavljena mišljenja."

19 U skladu s člankom 9. navedene uredbe, naslovljenim „Poslovnik":

„1. Svaki odbor na prijedlog svog predsjednika i na temelju standardnih poslovnika koje priprema Komisija nakon savjetovanja s državama članicama običnom većinom članova donosi poslovnik. Takav standardni poslovnik Komisija objavljuje u *Službenom listu Europske unije*.

U mjeri u kojoj je potrebno postojeći odbori donose svoje poslovnike prema standardnim poslovnicima.

2. Na odbore se primjenjuju načela i uvjeti o javnom pristupu dokumentima i pravila o zaštiti podataka koja se primjenjuju na Komisiju."

20 Članak 10. iste uredbe, naslovljen „Informacije o odborskim postupcima”, predviđa vođenje registra o odborskim postupcima koji sadržava više elemenata. U skladu s tim člankom 10. stavkom 5., upućivanja na sve dokumente iz tog registra i statističke podatke o radu odbora „objavljuju se u registru”.

21 Članak 11. Uredbe br. 182/2011, naslovljen „Pravo nadzora Europskog parlamenta i Vijeća”, predviđa da, kada se temeljni akt donosi u redovnom zakonodavnom postupku, i Parlament i Vijeće mogu u bilo kojem trenutku naznačiti Komisiji da, prema njihovu mišljenju, nacrt provedbenog akta prekoračuje provedbene ovlasti predviđene temeljnim aktom, u kojem slučaju Komisija razmatra nacrt provedbenog akta, uzimajući u obzir iznesena stajališta.

22 Člankom 12. prvim stavkom te uredbe stavljena je izvan snage Odluka 1999/468.

23 Člankom 13. navedene uredbe, naslovljenim „Prijelazne odredbe: donošenje postojećih temeljnih akata”, određuje se:

„1. Ako se u temeljnim aktima donesenim prije stupanja na snagu ove Uredbe predviđa izvršavanje provedbenih ovlasti Komisije u skladu s Odlukom [1999/468] primjenjuju se sljedeća pravila:

(a) kada se temeljni akt poziva na članak 3. Odluke [1999/468] primjenjuje se savjetodavni postupak iz članka 4. ove Uredbe;

[…]

(e) kod upućivanja u temeljnom aktu na članak 7. Odluke [1999/468] primjenjuju se članci 10. i 11. ove Uredbe.

2. Članci 3. i 9. ove Uredbe primjenjuju se na sve postojeće odbore za potrebe stavka 1.

[…]”

### *Odluka 1999/468*

24 Članak 5.a Odluke 1999/468, naslovljen „Regulatorni postupak s kontrolom”, koji je u nju unesen Odlukom Vijeća 2006/512/EZ od 17. srpnja 2006. (SL 2006., L 200, str. 11.), u stavcima 1. do 3. određivao je:

„1. Komisiji pomaže odbor za regulatorni postupak s kontrolom koji je sastavljen od predstavnika država članica, a predsjedava mu predstavnik Komisije.

2. Predstavnik Komisije podnosi Odboru nacrt mjera koje treba usvojiti. Odbor donosi mišljenje o nacrtu u roku koji određuje predsjednik ovisno o hitnosti stvari. U slučaju odluka koje Vijeće donosi na prijedlog Komisije, mišljenje se donosi većinom utvrđenom u članku 205. stavcima 2. i 4. [UEZ-a]. Glasovi zastupnika država članica u Odboru zbrajaju se na način propisan tim člankom. Predsjednik ne glasuje.

3. Ako su mjere koje je predložila Komisija u skladu s mišljenjem Odbora, primjenjuje se sljedeći postupak:

(a) Komisija bez odgode podnosi nacrt mjera Europskom parlamentu i Vijeću na kontrolu;

(b) Europski parlament, odlučujući većinom svojih članova, ili Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, mogu se usprotiviti usvajanju nacrta mjera od strane Komisije, uz obrazloženje da nacrt mjera koji je podnijela Komisija prekoračuje provedbene ovlasti predviđene temeljnim aktom, ili da nacrt mjera nije u skladu s ciljem ili sadržajem temeljnog akta ili da nije u skladu s načelima supsidijarnosti ili proporcionalnosti;

(c) ako se Europski parlament ili Vijeće u roku od tri mjeseca od njihova upućivanja usprotive nacrtu mjera, Komisija ih ne donosi. U tom slučaju Komisija može odboru podnijeti izmijenjeni nacrt mjera ili podnijeti zakonodavni prijedlog na temelju Ugovora.

[…]”

### *Standardna pravila za odbore*

25 Članak 10. Standardnih pravila za odbore (SL 2011., C 206, str. 11.), naslovljen „Zapisnik i sažetak evidencija sa sastanaka”, u stavku 2. određuje:

„Za potrebe članka 10. Uredbe [br. 182/2011], predsjednik je odgovoran za sastavljanje sažete evidencije u kojoj se opisuje svaka točka dnevnog reda i rezultat glasovanja o svakom nacrtu provedbenog akta podnesenog odboru. U sažetoj evidenciji ne spominje se pojedinačno stajalište država članica tijekom rasprava Odbora.”

26 Članak 13. tih Standardnih pravila, naslovljen „Pristup dokumentima i povjerljivost”, određuje:

„1. Zahtjevi za pristup dokumentima odbora obrađuju se u skladu s [Uredbom br. 1049/2001]. O zahtjevima za pristup tim dokumentima odlučuje Komisija u skladu sa svojim Poslovnikom, kako je izmijenjen Odlukom 2001/937/EZ, EZUČ, Euratom [Komisije od 5. prosinca 2001. (SL 2001., L 345, str. 94.)]. […]

2. Rasprave odbora su povjerljive.

3. Dokumenti podneseni članovima odbora, stručnjacima i predstavnicima trećih strana povjerljivi su, osim ako je pristup tim dokumentima odobren u skladu sa stavkom 1. ili ako ih Komisija na drugi način objavi.

4. Članovi odbora, stručnjaci i predstavnici trećih osoba moraju poštovati obveze čuvanja povjerljivosti predviđene ovim člankom. Predsjednik osigurava da su stručnjaci i predstavnici trećih osoba upoznati sa svojom obvezom čuvanja povjerljivosti.”

## Okolnosti spora

27 Okolnosti spora navedene su u točkama 3. do 14. pobijane presude. Za potrebe ovog postupka moguće ih je sažeti na sljedeći način.

28 Pollinis France je francuska nevladina organizacija koja djeluje u svrhu zaštite okoliša i s ciljem zaštite divljih pčela i pčela medarica te promicanja održive poljoprivrede, s ciljem doprinosa očuvanju oprašivača. On je 27. siječnja 2020., na temelju Uredbe br. 1049/2001 i Uredbe br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL 2006., L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.) podnio Komisiji zahtjev za pristup određenim dokumentima u vezi sa Smjernicama EFSA-e iz 2013. Naknadno je opseg tog zahtjeva smanjen i ograničen, u biti, na dokumente u kojima je zabilježeno stajalište država članica, članova Stalnog odbora za bilje, životinje, hranu i hranu za životinje (*Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feeds*) (u daljnjem tekstu: Scopaff) i Komisije u pogledu Smjernica EFSA-e iz 2013. i na sve nacrte koji se odnose na tu temu, a koje je Komisija primila ili izradila od listopada 2018.

29 Dopisom od 16. ožujka 2020. Komisija je obavijestila Pollinis France da je 25 dokumenata obuhvaćeno njegovim zahtjevom, od kojih je 6 bilo dostupno na internetu. Preostalih 19 dokumenata identificirano je kao poruke elektroničke pošte, koje ponekad sadržavaju priloge, koje su određene države članice dostavile u okviru Scopaffa između siječnja i srpnja 2019. i koje se u biti odnose na Smjernice EFSA-e iz 2013. ili na njihovu provedbu, osobito na nacrt izmjene jedinstvenih načela za ocjenjivanje i odobravanje sredstava za zaštitu bilja iz članka 29. stavka 6. Uredbe br. 1107/2009. Komisija je odbila odobriti pristup potonjim dokumentima pozivajući se na izuzeće predviđeno u članku 4. stavku 3. drugom podstavku Uredbe br. 1049/2001.

30 Pollinis France podnio je 25. ožujka 2020. ponovni zahtjev u smislu članka 7. stavka 2. te uredbe.

31 Komisija je spornom odlukom u predmetu T-371/20 izrijekom odgovorila na ponovni zahtjev, odobravanjem djelomičnog pristupa jednom od 19 dokumenata iz točke 29. ove presude, dok je pristup određenim dijelovima istoga bio odbijen na temelju iznimaka predviđenih u članku 4. stavku 1. točki (b) i članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001, te odbijanjem pristupa svim drugim dokumentima na koje se odnosi taj zahtjev na temelju izuzeća predviđenog u potonjoj odredbi.

32 Pollinis France je 8. travnja 2020. Komisiji podnio drugi zahtjev za pristup određenim dokumentima koji se odnose na Smjernice EFSA-e iz 2013., koji se u biti odnosio na korespondenciju, dnevne redove, zapisnike i izvještaje sa sastanaka između članova Scopaffa i određenih dužnosnika i članova Komisije između srpnja 2013. i rujna 2018.

33 Dopisom od 8. svibnja 2020. Komisija je identificirala 59 dokumenata obuhvaćenih tim zahtjevom za pristup te je odbila taj zahtjev u cijelosti, pozivajući se na izuzeće predviđeno u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001. Prema utvrđenjima Općeg suda, ti su dokumenti poruke elektroničke pošte ili „komentari” koje su određene države članice u okviru Scopaffa dostavile između rujna 2013. i prosinca 2018. i odnose se, u biti, na Smjernice EFSA-e iz 2013. ili na njihovu provedbu.

34 Dana 25. svibnja 2020. Pollinis France je podnio ponovni zahtjev za pristup navedenim dokumentima.

35 Spornom odlukom u predmetu T-554/20 Komisija je odobrila djelomičan pristup četirima dokumentima, pozivajući se, za dijelove tih dokumenata kojima je odbila pristup, na izuzeća predviđena u članku 4. stavku 1. točki (b) i članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe

br. 1049/2001. Ta je institucija odbila pristup, pa čak i djelomični, svim drugim dokumentima na koje se odnosi taj zahtjev, koje je identificirala kao poruke elektroničke pošte, pozivajući se na taj članak 4. stavak 3. prvi podstavak.

## Tužbe pred Općim sudom i pobijana presuda

36 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 15. lipnja 2020., zbog nepostojanja izričitog odgovora na njegov ponovni zahtjev od 25. ožujka 2020., udruga Pollinis France pokrenula je postupak za poništenje prešutne odluke o odbijanju koja proizlazi iz tog izostanka odgovora, u skladu s člankom 8. stavkom 3. Uredbe br. 1049/2001. Nakon što je 19. lipnja 2020. donesena sporna odluka u predmetu T-371/20, udruga Pollinis France je na temelju članka 86. Poslovnika Općeg suda tajništvu Općeg suda podnijela podnesak kojim se vrši prilagodba njezine tužbe.

37 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 8. rujna 2020. udruga Pollinis France pokrenula je postupak za poništenje sporne odluke u predmetu T-554/20.

38 U prilog svojim tužbama udruga Pollinis France istaknula je četiri tužbena razloga protiv svake od spornih odluka, od kojih se prvi u biti temelji na povredi članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001, jer Komisija nije pravilno primijenila izuzeće koje se odnosi na zaštitu procesa odlučivanja, drugi na povredi te odredbe, jer prevladavajući javni interes opravdava otkrivanje zatraženih dokumenata, treći, na povredi članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1367/2006, jer se izuzeće iz članka 4. stavka 3. Uredbe br. 1049/2001 trebalo tumačiti tim strože s obzirom na to da se tražene informacije odnose na emisije u okoliš i četvrti na pogrešnoj primjeni članka 4. stavka 1. točke (b) i članka 4. stavka 6. potonje uredbe.

39 Drugi dio prvog tužbenog razloga sastojao se od dvaju prigovora. Prvim prigovorom iz tog drugog dijela udruga Pollinis France osporavala je relevantnost izuzeća predviđenog u navedenom članku 4. stavku 3. prvom podstavku jer proces odlučivanja o dokumentu koji je EFSA donijela 2013. više nije bio u tijeku.

40 U tom je pogledu Opći sud, kao prvo, u točki 49. pobijane presude utvrdio da se o Smjernicama EFSA-a iz 2013. raspravljalo tijekom više godina u okviru Scopaffa, a da nije postignut dogovor o njihovu tekstu, zbog neslaganja među državama članicama i bez da je Komisija taj dokument donijela.

41 Preciznije, kao što proizlazi iz točaka 50. i 51. pobijane presude, budući da navedeni dokument kao takav nije donesen, Komisija je 2018. predložila provedbu određenih dijelova tog dokumenta, i to uvođenjem izmjena jedinstvenih načela predviđenih Uredbom Komisije (EU) br. 546/2011 od 10. lipnja 2011. o provedbi Uredbe (EZ) br. 1107/2009 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu jedinstvenih načela za ocjenjivanje i odobravanje sredstava za zaštitu bilja (SL 2011., L 155, str. 127.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 49., str. 3.). Tako je tijekom te 2018. godine Komisija Scopaffu podnijela na mišljenje Nacrt uredbe o izmjeni Uredbe br. 546/2011 radi njezina donošenja u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom predviđenim u članku 5.a Odluke 1999/468, u skladu s člankom 29. stavkom 6., člankom 78. stavkom 1. točkom (c) i člankom 79. stavkom 4. Uredbe br. 1107/2009. U srpnju 2019. Scopaff je dao pozitivno mišljenje o tom nacrtu. Međutim, Komisija ga nikada nije donijela, s obzirom na to da se Parlament protivio njegovu donošenju u listopadu 2019., smatrajući da navedenim nacrtom nije predviđena dovoljna razina zaštite.

42 Kao drugo, Opći sud je u točkama 52. i 58. pobijane presude utvrdio da je Komisija, iako do 2018. nije predviđala EFSA-inu reviziju Smjernica iz 2013., u ožujku 2019. zatražila od tog tijela da provede takvu reviziju, kako bi se uzela u obzir znanstvena dostignuća nakon 2013.

43 U tom je kontekstu Opći sud u točki 53. pobijane presude istaknuo da je Komisija u pobijanim odlukama, donesenima tijekom lipnja i srpnja 2020., navela da je, u iščekivanju dovršetka EFSA-ine revizije Smjernica iz 2013., njihovo ispitivanje u okviru Scopaffa „zaustavljeno” i da to znači da se za proces odlučivanja može smatrati da je „u tijeku”, s obzirom na to da će se nastaviti tek nakon dovršetka revizije.

44 S obzirom na ta utvrđenja, Opći sud je u točki 55. pobijane presude naveo da se, suprotno onomu što je smatrala Komisija, ne može smatrati da je proces odlučivanja na koji se odnose zatraženi dokumenti bio u tijeku u trenutku donošenja spornih odluka.

45 Konkretnije, Opći sud je u točki 56. pobijane presude istaknuo da se, istina, može smatrati da se zatraženi dokumenti odnose na Komisijin proces odlučivanja koji se odvijao od 2013. do 2019. i čiji je cilj bio da Komisija potpuno ili djelomično provede Smjernice EFSA-e iz 2013., „bilo donošenjem [tog dokumenta] u skladu sa savjetodavnim postupkom predviđenim Uredbom br. 182/2011, bilo izmjenom jedinstvenih načela predviđenih Uredbom br. 546/2011 u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom predviđenim Odlukom 1999/468”. Međutim, u trenutku donošenja spornih odluka više nijedan proces odlučivanja nije imao za cilj provedbu navedenog dokumenta, ni prema prvom ni prema drugom od tih postupaka. Prema mišljenju Općeg suda, Komisija je, naprotiv, implicitno, ali nužno, odlučila da više neće primjenjivati taj dokument. Sama činjenica da je njegova revizija bila u tijeku u trenutku donošenja pobijanih odluka, podrazumijeva nemogućnost utvrđivanja sadržaja mogućih revidiranih smjernica, oblika njihova mogućeg donošenja i postupka koji će se eventualno provesti u tu svrhu, te, stoga, nepostojanje predmeta Komisijina procesa odlučivanja.

46 U točki 57. pobijane presude Opći sud smatrao je da, čak i pod pretpostavkom da je toj instituciji „cilj uvijek bila provedba Smjernica o pčelama kako bi se tijelima država članica dostavio dokument u kojem se navode „najnovija znanstvena i tehnička saznanja” u skladu s člankom 36. stavkom 1. Uredbe br. 1107/2009”, ta okolnost sama po sebi uopće ne znači da je proces odlučivanja, koji je za predmet imao takav dokument, bio u tijeku u trenutku donošenja spornih odluka. Naprotiv, prema mišljenju Općeg suda, elementi spisa upućuju na to da je Komisija odlučila da više neće provoditi Smjernice EFSA-e iz 2013. Proces odlučivanja mogao bi se smatrati postojećim kada bi EFSA Komisiji dostavila revidirani dokument i kada bi ga potonja odlučila provesti, što je, prema mišljenju Općeg suda, u trenutku donošenja spornih odluka, bilo hipotetsko.

47 Tako je Opći sud u točki 59. pobijane presude zaključio da se Komisija u trenutku donošenja spornih odluka nije mogla valjano pozvati na izuzeće predviđeno u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001, ističući, osim toga, u točki 60. te presude, razlikovanje te odredbe ovisno o okolnosti je li postupak okončan ili ne, oslanjajući se u tom pogledu na točke 78., 80. i 82. presude od 21. srpnja 2011., Švedska/MyTravel i Komisija (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

48 Stoga je Opći sud u točki 61. pobijane presude prihvatio prvi prigovor drugog dijela prvog tužbenog razloga i, posljedično, poništio sporne odluke u dijelu u kojem se njima na temelju navedene odredbe odbija pristup zatraženim dokumentima.

49 Međutim, kao što je to naveo u točki 62. pobijane presude, Opći sud smatrao je potrebnim, u slučaju da valja smatrati da je članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001 primjenjiv na ovaj spor, ispitati drugi prigovor drugog dijela prvog tužbenog razloga koji je pred njim istaknut, kojim je udruga Pollinis France osporavala razloge koje je Komisija iznijela kako bi opravdala primjenu izuzeća predviđenog tom odredbom, kada je riječ o uvjetima za njegovu primjenu različitima od onih koji se odnose na postojanje procesa odlučivanja koji je u tijeku. Nakon analize osnovanosti tih razloga, iznesene u točkama 82. do 138. pobijane presude, Opći sud prihvatio je taj drugi prigovor.

50 S obzirom na ta razmatranja, Opći sud poništio je sporne odluke u dijelu u kojem se njima na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 odbija pristup zatraženim dokumentima.

## Zahtjevi stranaka u žalbenom postupku

51 Svojom žalbom Komisija od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu i

– naloži udruzi Pollinis France snošenje troškova koji proizlaze iz predmeta T-371/20 i T-554/20, kao i iz ove žalbe.

52 Udruga Pollinis France od Suda zahtijeva da:

– odbije ovu žalbu i

– naloži Komisiji snošenje njezinih troškova u okviru ovog žalbenog postupka.

## O žalbi

53 U prilog svojoj žalbi Komisija ističe dva žalbena razloga. Prvi žalbeni razlog temelji se na tome da je Opći sud, osobito u točkama 54. do 61. pobijane presude, pogrešno protumačio pojam „pitanje o kojem [institucija] nije odlučivala” u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001. Drugi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio, osobito u točkama 85. do 138. pobijane presude, time što je odlučio o pitanju bi li otkrivanje predmetnih dokumenata „ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja” predmetne institucije u smislu te odredbe.

### *Prvi žalbeni razlog*

#### *Argumentacija stranaka*

54 Svojim prvim žalbenim razlogom Komisija, u biti, prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava, time što je smatrao da članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001 nije primjenjiv u ovom slučaju. Konkretnije, ona tvrdi da bi zahtjev da se od EFSA-e traži da provede reviziju Smjernica koje je to tijelo donijelo 2013. kako bi se promicao konsenzus unutar Scopaffa, koji je potreban u okviru postupka komitologije, kako bi taj odbor mogao dati pozitivno

mišljenje i kako bi nakon toga Komisija mogla donijeti predmetni dokument, trebao biti dovoljan da bi se moglo potvrditi da je „postupak odlučivanja” u smislu te odredbe bio u tijeku u trenutku donošenja spornih odluka. Naime, prema mišljenju Komisije, savjetodavni postupak pokrenut tijekom 2013. i dalje je u tijeku zbog tog zahtjeva za reviziju podnesenog EFSA-i.

55 Komisija osobito prigovara Općem sudu da je smatrao da je ta odredba primjenjiva samo kada je institucija neposredno pozvana donijeti nacrt posebnog i odredivog akta. Štoviše, kriteriji koje je Opći sud upotrijebio u točkama 54., 56. i 57. pobijane presude dokazuju da se, prema njegovu mišljenju, kako bi navedena odredba bila primjenjiva, instituciju treba pozvati da donese akt određenog sadržaja i u kojem je već određen oblik njegova eventualnog donošenja kao i postupak koji bi se u tu svrhu mogao slijediti, što potvrđuje i činjenica da se Opći sud usredotočio, osobito u točkama 56. i 57. te presude, na sadržaj dokumenta podnesenog EFSA-i na reviziju. Osim toga, Komisija smatra da je, suprotno onomu što je Opći sud smatrao u točki 58. navedene presude, odluka o provedbi revizije teksta kako bi ga se meritorno poboljšalo ili kako bi se olakšalo postizanje konsenzusa, osobito u okviru postupka komitologije, faza procesa odlučivanja čiji je krajnji cilj usvajanje teksta.

56 Pozivajući se na točku 68. presude od 13. srpnja 2017., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (C-60/15 P, EU:C:2017:540), Komisija tvrdi da, kako bi se utvrdilo primjenjuje li se članak 4. stavak 3. prvi podstavak Uredbe br. 1049/2001, relevantan kriterij jest stvarno izvršavanje nadležnosti predmetne institucije te cilj koji se želi postići tim izvršavanjem, što može podrazumijevati izmjene sadržaja, strategije ili postupka koji treba slijediti radi postizanja tog cilja. Tako je u točki 57. pobijane presude Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da cilj provedbe smjernica nije ključan čimbenik za ocjenu postojanja „pitanja o kojem [institucija] nije odlučivala”, u smislu te odredbe. Komisija tvrdi da nikada nije odustala od toga da tijelima država članica dostavi smjernice o pčelama, u skladu s člankom 36. stavkom 1. Uredbe br. 1107/2009.

57 Pollinis France osporava sve te argumente.

*Ocjena Suda*

58 Uvodno treba podsjetiti na to da je, u skladu s uvodnom izjavom 1. Uredbe br. 1049/2001, ta uredba dio nastojanja izraženog člankom 1. stavkom 2. UEU-a da se učini novi korak u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima.

59 Taj temeljni Unijin cilj također je izražen u članku 15. stavku 1. UFEU-a, koji, među ostalim, predviđa da institucije, tijela, uredi i agencije Unije pri svome radu koliko je god to moguće, poštuju načelo otvorenosti djelovanja, koje je također potvrđeno člankom 10. stavkom 3. UEU-a i člankom 298. stavkom 1. UFEU-a, kao i u članku 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, koje utvrđuje pravo na pristup dokumentima (presuda od 8. lipnja 2023., Vijeće/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, t. 30. i navedena sudska praksa).

60 Iz uvodne izjave 2. Uredbe br. 1049/2001 proizlazi da transparentnost daje više legitimnosti institucijama Unije i da ih čini učinkovitijima i odgovornijima prema građanima u demokratskom sustavu. Omogućavajući otvorenu raspravu o različitim stajalištima, ona, nadalje, doprinosi jačanju povjerenja njezinih građana (presuda od 8. lipnja 2023., Vijeće/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, t. 31. i navedena sudska praksa).

61 U tu svrhu članak 1. točka (a) te uredbe propisuje da je njezina svrha osigurati najširi mogući pristup dokumentima institucija Unije na koje se ona odnosi.

62 Iz članka 4. te uredbe, kojim je uveden sustav izuzeća u tom pogledu, također proizlazi da to pravo pristupa ipak podliježe određenim ograničenjima, koja se temelje na razlozima privatnog ili javnog interesa. Međutim, budući da ta izuzeća predstavljaju odstupanje od načela što šireg pristupa javnosti dokumentima, potrebno ih je tumačiti i primjenjivati restriktivno (presuda od 8. lipnja 2023., Vijeće/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, t. 33. i navedena sudska praksa).

63 Kada institucija o kojoj je riječ odluči uskratiti pristup zatraženom dokumentu, načelno je dužna obrazložiti kako bi pristup tom dokumentu mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen izuzećem predviđenim u članku 4. Uredbe br. 1049/2001 na koje se ta institucija poziva. Osim toga, opasnost od takvog ugrožavanja mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska (presuda od 8. lipnja 2023., Vijeće/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, t. 34. i navedena sudska praksa).

64 Kada je, konkretnije, riječ o iznimci predviđenoj u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001, ta odredba određuje da se pristup dokumentu koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem još nije odlučivala, odbija kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja te institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

65 U tom pogledu Sud je već presudio da se pojam „proces odlučivanja” iz te odredbe mora shvatiti na način da se odnosi na odlučivanje, pri čemu ne obuhvaća cjelokupan upravni postupak koji mu je prethodio (presuda od 13. srpnja 2017., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, t. 76.).

66 Osim toga, valja podsjetiti na to da, iako zakonodavna aktivnost institucija Unije zahtijeva pristup posebno opsežnim dokumentima, to nikako ne znači da su druge aktivnosti tih institucija izvan područja primjene Uredbe br. 1049/2001, koja se, u skladu s njezinim člankom 2. stavkom 3., primjenjuje na sve dokumente koje čuva institucija, to jest na dokumente koje je sastavila ili zaprimila i koje posjeduje, a koji se odnose na sva područja aktivnosti Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 2017., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija, C-60/15 P, EU:C:2017:540, t. 85. i navedenu sudsku praksu).

67 S obzirom na ta razmatranja valja ispitati je li Opći sud u točki 59. pobijane presude pravilno smatrao da je Komisijin proces odlučivanja koji se odnosi na Smjernice EFSA-e iz 2013. bio okončan u trenutku donošenja pobijanih odluka i da, slijedom toga, u posebnim okolnostima ovih predmeta Komisija nije mogla valjano utemeljiti navedene odluke na izuzeću predviđenom u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001.

68 U tom pogledu treba istaknuti da je Opći sud u točki 56. pobijane presude smatrao da se zatraženi dokumenti odnose na proces odlučivanja koji se odvijao od 2013. do 2019. i čiji je cilj bio da Komisija potpuno ili djelomično provede Smjernice EFSA-e iz 2013., bilo donošenjem navedenih smjernica kao takvih, u skladu sa savjetodavnim postupkom predviđenim Uredbom br. 182/2011, bilo izmjenom jedinstvenih načela predviđenih Uredbom br. 546/2011, u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom predviđenim Odlukom 1999/468. Međutim, Opći sud je u točki 55. pobijane presude utvrdio da se ne može smatrati da je ijedan proces odlučivanja s ciljem provedbe navedenog dokumenta bio u tijeku u trenutku donošenja spornih odluka.

69 Međutim, valja utvrditi da Komisija ne tvrdi da su ta činjenična utvrđenja Općeg suda iskrivljena. Naime, s jedne strane, Komisijina argumentacija se, u biti, temelji na pretpostavci prema kojoj iz same činjenice revizije koja je u tijeku Smjernica EFSA-e iz 2013. povodom zahtjeva u tom smislu koji je ta institucija podnijela tom tijelu proizlazi da je postupak odlučivanja u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 još uvijek bio u tijeku u trenutku donošenja spornih odluka.

70 Nije relevantna okolnost koju je istaknula Komisija, prema kojoj je predmetni zahtjev za reviziju podnesen u ožujku 2019., dok je u istom trenutku ta institucija zapravo pokušala djelomično provesti Smjernice EFSA-e iz 2013. izmjenom jedinstvenih načela utvrđenih Uredbom br. 546/2011 u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom. Naime, kao što to proizlazi iz točaka 41., 42. i 45. ove presude, Opći sud je u okviru svoje samostalne ocjene činjenica, a da pritom u tom pogledu nije iznesen nikakav navod o iskrivljavanju, utvrdio da u trenutku donošenja spornih odluka taj pokušaj djelomične provedbe više nije bio u tijeku.

71 S druge strane, točno je da Komisija tvrdi da iz točaka 48. do 53. pobijane presude proizlazi da nikakav postupak odlučivanja o Smjernicama EFSA-e iz 2013. nije bio okončan, ni u pogledu njegove provedbe kao takve, ni u pogledu izmjene tih jedinstvenih načela. Međutim, činjenica da, kao što to Komisija priznaje u svojoj žalbi, nijedan od dvaju predmetnih postupaka nije okončan donošenjem odluke, ne znači sama po sebi da su takvi postupci još uvijek bili u tijeku u trenutku donošenja spornih odluka. Naime, kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 73. svojeg mišljenja, proces odlučivanja može biti okončan i ako njegov cilj nije postignut, primjerice, kada se od određenog pitanja odustane ili se po njemu ne postupa.

72 Osim toga, kao što je to Opći sud naveo u točki 54. pobijane presude, Komisija je – upitana u tom pogledu na raspravi – navela da bi, dok god EFSA-ina revizija Smjernica iz 2013. traje, svako razmatranje o sadržaju tog dokumenta, njegovoj eventualno obvezujućoj prirodi, obliku njegova eventualnog donošenja ili postupku koji bi se u tu svrhu mogao slijediti, bilo hipotetsko. Stoga je Opći sud u točki 56. pobijane presude pravilno mogao zaključiti da ta revizija podrazumijeva čak i nepostojanje predmeta Komisijina procesa odlučivanja u trenutku donošenja spornih odluka.

73 U tom pogledu valja utvrditi, osobito uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točkama 62. i 65. ove presude, da pojam „proces odlučivanja” u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 treba shvatiti na način da se izravno odnosi na donošenje odluke. No, donošenje odluke u smislu te odredbe pretpostavlja postojanje određenog predmeta na koji će se odnositi buduća odluka, i to neovisno o neizbježnosti donošenja posebnog i odredivog nacrta akta. Uostalom, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 67. svojeg mišljenja i suprotno onomu što se čini da tvrdi Komisija, Opći sud u točkama 54. do 61. pobijane presude nije smatrao da u nedostatku takve neizbježnosti ne postoje stvarne aktivnosti odlučivanja.

74 Osim toga, priznati da odluka još nije donesena i da stoga postoji „proces odlučivanja” koji je u tijeku, u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001, kada predmet takvog postupka nije određen, bilo bi protivno strukturi te odredbe i sudskoj praksi navedenoj u točki 63. ove presude. Naime, sve dok točan predmet buduće odluke još nije određen, svaka opasnost od ugrožavanja procesa odlučivanja u cilju donošenja te odluke zbog otkrivanja dokumenta zatraženog na temelju Uredbe br. 1049/2001 po definiciji je hipotetska, s obzirom na to da bi, zapravo, bilo nemoguće provjeriti odnosi li se sadržaj tog dokumenta uistinu na taj proces odlučivanja.

75 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz članka 77. Uredbe br. 1107/2009, Komisija raspolaže marginom prosudbe ne samo kako bi od EFSA-e zatražila da pripremi ili pridonese izradi smjernica poput onih o kojima je riječ u ovom slučaju, nego i u pogledu daljnjeg postupanja u vezi s tim dokumentom i, konkretnije, kako bi, prema potrebi, odlučila hoće li donijeti ili izmijeniti takve dokumente u skladu sa savjetodavnim postupkom iz članka 79. stavka 2. te uredbe, tijekom kojeg joj pomaže Scopaff. Iz toga slijedi da, prije nego što se upozna sa Smjernicama EFSA-e iz 2013., kako će ih to tijelo po potrebi revidirati, Komisija ne može biti upoznata s njihovim sadržajem niti predvidjeti korake koje će u nastavku poduzeti u tom pogledu, a osobito hoće li će provesti taj savjetodavni postupak. Stoga ona ne može utvrditi bi li otkrivanje svakog od dokumenata koje je zatražio Pollinis France moglo ugroziti eventualni proces odlučivanja o tom revidiranom dokumentu.

76 Stoga je Opći sud u točki 56. pobijane presude utvrdio, a da pritom nije počinio pogrešku koja se tiče prava, sâmo nepostojanje predmeta Komisijina procesa odlučivanja u trenutku donošenja spornih odluka, te je u točki 57. te presude smatrao da je do procesa odlučivanja čiji su predmet revidirane Smjernice o pčelama moglo doći kada je EFSA Komisiji predala taj dokument.

77 Naposljetku, suprotno onomu što tvrdi Komisija, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što, kao što to proizlazi iz točke 57. pobijane presude, za ocjenu postojanja „pitanja o kojem [ta institucija] nije odlučivala”, u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001, nije smatrao odlučujućim argument navedene institucije prema kojem je ona uvijek imala „cilj” provedbe smjernica o pčelama.

78 Naime, priznati da se institucija na temelju sâme namjere da donese odluku u području koje je u njezinoj nadležnosti može pozvati na tu odredbu, a da se pritom ne zahtijeva postojanje procesa odlučivanja s ciljem donošenja odluke o određenom predmetu, zapravo bi značilo priznati toj instituciji mogućnost da odbije otkrivanje svih dokumenata koji se odnose na to područje. Međutim, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 62. ove presude, i kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 41. svojeg mišljenja, pojam „pitanje o kojem [institucija] nije odlučivala”, u smislu navedene odredbe, ne može se tumačiti toliko široko da obuhvaća svaki dokument koji se odnosi na određeno pitanje.

79 Slijedom toga, suprotno onomu što tvrdi Komisija, Opći sud pravilno je u točki 57. pobijane presude smatrao da činjenica da je ta institucija uvijek slijedila cilj provedbe smjernica o pčelama kako bi tijelima država članica dostavila dokument u kojem se navode „najnovija znanstvena i tehnička saznanja”, u skladu s člankom 36. stavkom 1. Uredbe br. 1107/2009, sâma po sebi nije dovoljna kako bi se zaključilo da još uvijek postoji „pitanje o kojem [ta institucija] nije odlučivala” u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001.

80 U skladu sa svim prethodno navedenim razmatranjima, prvi žalbeni razlog treba odbiti.

### *Drugi žalbeni razlog*

81 Budući da argumentacija koju je Komisija iznijela u prilog svojem prvom žalbenom razlogu nije omogućila da se dovede u pitanje zaključak Općeg suda prema kojem ona spornim odlukama nije mogla odbiti, na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001, pristup zatraženim dokumentima, drugi žalbeni razlog koji je istaknula ta institucija, kojim ona prigovara Općem sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom svoje podredne ocjene koja se

odnosi na uvjete primjene izuzeća predviđenog tom odredbom različite od uvjeta koji se odnosi na postojanje procesa odlučivanja koji je u tijeku, ne može dovesti do ukidanja pobijane presude. Stoga taj drugi žalbeni razlog valja odbiti kao bespredmetan.

82 S obzirom na sva prethodna razmatranja, predmetnu žalbu valja odbiti u cijelosti.

## Troškovi

83 U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima.

84 U skladu s člankom 138. stavkom 1. tog poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

85 Budući da Komisija nije uspjela u postupku te s obzirom na to da je udruga Pollinis France zatražila da Komisija snosi troškove, treba joj naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove udruge Pollinis France.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) proglašava i presuđuje:

**1. Žalba se odbija.**

**2. Europska komisija će osim vlastitih troškova snositi i troškove udruge Pollinis France.**

Potpisi