A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2025. január 16.*

„Fellebbezés – A dokumentumokhoz való hozzáférés – 1049/2001/EK rendelet – Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése – A döntéshozatali eljárás védelme – 182/2011/EU rendelet – Komitológia – A tagállamok és a bizottságok más tagjai által kifejtett álláspontok – A hozzáférés megtagadása”

A C-726/22. P. sz. ügyben,

az **Európai Bizottság** (képviselik: S. Delaude, C. Ehrbar és G. Gattinara, meghatalmazotti minőségben)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2022. november 24-én benyújtott fellebbezése tárgyában,

a másik fél az eljárásban:

a **Pollinis France** (székhelye: Párizs [Franciaország], képviselik kezdetben: T. Bégel és C. Lepage avocats, később: D. Krzisch avocate és J. Stratford BL)

felperes az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: I. Jarukaitis, a negyedik tanács elnöke, az ötödik tanács elnökeként eljárva, D. Gratsias (előadó) és E. Regan bírák,

főtanácsnok: N. Emiliou,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

a főtanácsnok indítványának a 2024. június 27-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: angol.

Ítéletet

1 Fellebbezésével az Európai Bizottság az Európai Unió Törvényszéke 2022. szeptember 14-i Pollinis France kontra Bizottság ítéletének (T-371/20 és T-554/20, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2022:556) hatályon kívül helyezését kéri, amely ítéletben a Törvényszék megsemmisítette a Bizottság 2020. június 19-i C(2020) 4231 final határozatát (a továbbiakban: a T-371/20. sz. ügyben vitatott határozat), és 2020. július 21-i C(2020) 5120 final határozatát (a továbbiakban: a T-554/20. sz. ügyben vitatott határozat) (a továbbiakban együttesen: vitatott határozatok) annyiban, amennyiben az említett intézmény e határozatokban az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján megtagadta a Pollinis France-tól az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságnak (EFSA) a növényvédő szerek méhekkel kapcsolatos kockázatértékeléséről szóló, azon útmutatójára vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférést, amelyet az EFSA 2013. június 27-én fogadott el (a továbbiakban: az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutató).

Jogi háttér

Az 1049/2001/EK rendelet

2 Az 1049/2001 rendelet (1) és (2) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„(1) Az Európai Unióról szóló szerződés 1. cikkének második albekezdése kiemeli a nyitottság [helyesen: átláthatóság] elvét, megállapítva, hogy a Szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.

(2) A nyitottság [helyesen: átláthatóság] lehetővé teszi a polgárok számára, hogy még inkább részt vegyenek a döntéshozatali eljárásban, és biztosítja a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb legitimációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben. A nyitottság [helyesen: átláthatóság] hozzájárul a demokratikus elvek és az alapvető jogok tiszteletében tartásának megerősítéséhez, ahogy azt [helyesen: azokat] az EU-Szerződés 6. cikke és az Európai Unió alapjogi chartája rögzíti.”

3 E rendelet 1. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint:

„E rendelet célja, hogy:

a) a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a[z Európai Unió] Tanács[a] és a Bizottság […] dokumentumaihoz való, az [EK] 255. cikk[ben] előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat [helyesen: olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való, az EK-Szerződés 255. cikkében előírt hozzáférési jogra irányadó, köz-, illetve magánérdeken alapuló elveket, feltételeket és korlátozásokat], hogy a dokumentumokhoz a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa.”

4 Az említett rendelet 2. cikke a (3) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Ez a rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek [helyesen: amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy amelyek hozzá érkeztek, és a birtokában vannak], és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.”

5 Ugyanezen rendelet 3. cikke értelmében „dokumentum” „az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) függetlenül, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom”.

6 Az 1049/2001 rendelet 4. cikke az (1), (3) (7) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] kedvezőtlenül befolyásolná a következők védelmét:

[…]

b) a személyiség és a magánszemély becsületének védelme, különösen a személyi adatok védelmére vonatkozó közösségi joganyagnak megfelelően.

[…]

(3) Az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

Az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat [helyesen: véleményeket] tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni a döntés meghozatalát követően is, amennyiben a dokumentum közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

[…]

(7) Az (1)–(3) bekezdésben megállapított kivételek csak azon időtartam alatt érvényesek, amely alatt a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt. A kivételek maximum 30 éves időtartamra alkalmazhatók. A magánszférára vagy a kereskedelmi érdekekre vonatkozó kivételek hatálya alá eső dokumentumok és a minősített dokumentumok esetében a kivételek szükség esetén ezen időtartam elteltét követően is alkalmazhatók.”

7 E rendelet 7. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Teljes vagy részleges elutasítás esetén a kérelmező az intézmény válaszának átvételétől számított 15 munkanapon belül megerősítő kérelmet nyújthat be, amelyben az intézményt álláspontja felülvizsgálatára kéri.”

8 Az említett rendelet 8. cikkének (3) bekezdése értelmében:

„Elutasító válasznak minősül, ha az intézmény nem válaszol az előírt határidőn belül, és ez arra jogosítja a kérelmezőt, hogy bírósági eljárást indítson az intézménnyel szemben […]”

A 178/2002/EK rendelet

9 A 2014. május 15-i 652/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2014. L 189., 1. o.) módosított, az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 2002. január 28-i 178/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2002. L 31., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 463. o.) 58. cikke (1) bekezdésének első albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Bizottságot a Növények, Állatok, Élelmiszerek és Takarmányok Állandó Bizottsága […] segíti. Az említett bizottság [a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló, 2011. február 16-i 182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2011. L 55., 13. o.)] értelmében vett bizottságnak minősül. […]”

Az 1107/2009/EK rendelet

10 A növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek (HL 2009. L 309., 1. o.) „A forgalombahozatali engedély követelményei” című 29. cikke az (1) és (6) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 50. cikk sérelme nélkül növényvédő szer csak akkor engedélyezhető, ha a (6) bekezdésben említett egységes elvek alapján megfelel az alábbi követelményeknek:

[…]

(6) A növényvédő szerek értékelésének és engedélyezésének egységes elvei magukban foglalják a [növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló, 1991. július 15-i] 91/414/EGK [tanácsi] irányelv [(HL 1991. L 230., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 11. kötet, 332. o.)] VI. mellékletében meghatározott követelményeket, és ezen elveket meg kell határozni a 79. cikk (2) bekezdésében említett tanácsadó bizottsági eljárással összhangban, lényeges módosítások nélkül elfogadott rendeletekben. Az említett rendeletek a 78. cikk (1) bekezdése c) pontjának megfelelően később módosíthatók.

[…]”

11 E rendeletnek az „Engedély kiadása vagy módosítása iránti kérelem” című 33. cikke az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„A növényvédő szert forgalomba hozni kívánó kérelmező személyesen vagy képviselőjén keresztül engedélykérelmet vagy engedélymódosítási kérelmet nyújt be minden olyan tagállamban, ahol a növényvédő szert forgalmazni szándékozik.”

12 Az említett rendeletek „Az engedélyezéshez szükséges vizsgálat” című 36. cikke az (1) bekezdésének első albekezdésében azt írja elő, hogy az ilyen kérelmet vizsgáló tagállam független, objektív és átlátható értékelést végez, a kérelem benyújtásának időpontjában rendelkezésre álló útmutatókat felhasználva, a legfrissebb tudományos és műszaki ismeretekre figyelemmel.

13 Ugyanezen rendeletnek az „Útmutatók” címet viselő 77. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A Bizottság e rendelet végrehajtása érdekében a 79. cikk (2) bekezdésében említett tanácsadó bizottsági eljárásnak megfelelően műszaki vagy egyéb útmutatókat, mint például a mikroorganizmusokra, feromonokra és biológiai termékekre vonatkozó [, engedélyezés iránti] kérelem tartalmáról szóló magyarázó jegyzeteket vagy útmutatót fogadhat el vagy módosíthat. A Bizottság felkérheti [az EFSA-t] a Hatóságot ilyen útmutatók készítésére vagy az abban való közreműködésre.”

14 Az 1107/2009 rendelet „Módosítások és végrehajtási intézkedések” című 78. cikkének (1) bekezdése felsorolja „[a]z e rendelet nem alapvető fontosságú elemeinek többek között kiegészítéssel történő módosítására irányuló” intézkedéseket, amelyeket „a[z említett rendelet] 79. cikk[ének] (4) bekezdésében említett ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárással összhangban kell elfogadni”. Konkrétabban e 78. cikk (1) bekezdésének c) pontja szerint ezen eljárás szerint fogadják el „a növényvédő szerek értékelésének és engedélyezésének egységes elveiről szóló, a 29. cikk (6) bekezdésében említett rendeletnek a mindenkori tudományos és műszaki ismeretekre figyelemmel történő módosításai[t]”.

15 Az 1107/2009 rendelet „Bizottsági eljárás” című 79. cikkének (1), (2) és (4) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A Bizottságot a [178/2002] rendelet 58. cikkével létrehozott Élelmiszerlánc- és Állategészségügyi Állandó Bizottság segíti.

(2) Az e bekezdésre történő hivatkozáskor [a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló, 1999. június 28-i] 1999/468/EK [tanácsi] határozat [(HL 1999. L 184., 23. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 124. o.)] 3. és 7. cikkét kell alkalmazni, figyelemmel 8. cikkének rendelkezéseire.

[…]

(4) Az e bekezdésre történő hivatkozáskor az [1999/468] határozat 5a. cikkének (1)–(4) bekezdését és 7. cikkét kell alkalmazni, figyelemmel 8. cikkének rendelkezéseire.”

A 182/2011 rendelet

16 A 182/2011 rendelet (6), (13) és (19)–(21) preambulumbekezdése értelmében:

„(6) Az olyan alap jogi aktusok esetében, amelyeknél a végrehajtási jogi aktusok Bizottság általi elfogadásához tagállami ellenőrzés szükséges, indokolt a tagállamok képviselőiből álló, és a Bizottság elnökletével működő bizottságokat létrehozni az ellenőrzés érdekében.

[…]

(13) A bizottság elnökének törekednie kell arra, hogy olyan megoldást találjon, amely a lehető legnagyobb támogatottságot élvezi a bizottságon vagy a fellebbviteli bizottságon belül, és tájékoztatást kell nyújtania arról, hogy a vitákat és a módosító javaslatokat milyen módon vették figyelembe. […]

[…]

(19) [Az 1049/2001] rendelettel összhangban biztosítani kell a bizottsági eljárásokra vonatkozó információkhoz való nyilvános hozzáférést.

(20) A Bizottságnak nyilvántartást kell vezetnie a bizottsági eljárásokkal kapcsolatos információkról. Következésképpen, a minősített dokumentumok védelmére vonatkozó, a Bizottságra alkalmazandó szabályokat a nyilvántartás használatára is alkalmazni kell.

(21) Az [1999/468] határozatot hatályon kívül kell helyezni. Az [1999/468] határozatban és az e rendeletben megállapított szabályozás közötti átmenet biztosítása érdekében a meglévő jogszabályoknak az említett határozatban megállapított eljárásokra vonatkozó hivatkozásait – a határozat 5a. cikkében előírt ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás kivételével – az e rendeletben előírt megfelelő eljárásokra történő hivatkozásokként kell értelmezni. Az [1999/468] határozat 5a. cikkének joghatásait átmenetileg fenn kell tartani az e cikkre hivatkozó meglévő alap jogi aktusok alkalmazásában.”

17 A 182/2011 rendelet „Közös rendelkezések” címet viselő 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az e cikkben foglalt közös rendelkezések a 4–8. cikkben említett valamennyi eljárásra alkalmazandók.

(2) A Bizottságot egy, a tagállamok képviselőiből álló bizottság segíti. A bizottság elnöke a Bizottság egy képviselője. […]

(3) Az elnök a bizottság elé terjeszti a Bizottság által elfogadandó végrehajtási jogi aktus tervezetét.

[…]

(4) Amíg a bizottság nem nyilvánított véleményt, bármely bizottsági tag javasolhat módosításokat, az elnök pedig módosított változatokat terjeszthet elő a végrehajtási jogi aktus tervezetéhez.

Az elnök törekszik arra, hogy megtalálja a bizottságon belül a lehető legnagyobb támogatottságot élvező megoldásokat. […]

[…]

(6) A bizottság véleményét jegyzőkönyvbe kell venni. […]

[…]”

18 E rendelet „Tanácsadó bizottsági eljárás” című 4. cikke a következőket írja elő:

„(1) Amennyiben a tanácsadó bizottsági eljárás alkalmazandó, a bizottság – szükség esetén szavazással – véleményt nyilvánít. […]

(2) A Bizottság a bizottsági vitákból levont következtetések és a bizottsági vélemény lehető legteljesebb figyelembevételével határoz az elfogadandó végrehajtási jogi aktus tervezetéről.”

19 Az említett rendeletnek az „Eljárási szabályzatok” címet viselő 9. cikke a következőket írja elő:

„(1) Minden bizottság, elnökének javaslatára, tagjainak egyszerű többségével elfogadja saját eljárási szabályzatát a Bizottság által a tagállamokkal folytatott konzultációt követően kidolgozandó eljárásiszabályzat-minta alapján. Ezt a mintát a Bizottság az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* közzéteszi.

Amennyiben szükséges, a már működő bizottságok eljárási szabályzatukat hozzáigazítják az eljárásiszabályzat-mintához.

(2) A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre és az adatvédelemre vonatkozó, a Bizottságra alkalmazandó elveket, feltételeket és szabályokat a bizottságokra is alkalmazni kell.”

20 Ugyanezen rendeletnek „A bizottsági eljárásokra vonatkozó tájékoztatás” című 10. cikke előírja egy bizottsági eljárásokról szóló, számos adatot tartalmazó nyilvántartás vezetését. E 10. cikkének (5) bekezdése szerint „a nyilvántartásban közzé kell tenni” az e nyilvántartásban szereplő valamennyi dokumentum hivatkozási számát, valamint a bizottságok munkájára vonatkozó statisztikai adatokat.

21 A 182/2011 rendeletnek „Az Európai Parlament és a Tanács ellenőrzéshez való joga” című 11. cikke előírja, hogy amennyiben az alap-jogiaktust rendes jogalkotási eljárás keretében fogadják el, mind a Parlament, mind a Tanács bármikor jelezheti a Bizottságnak, hogy véleményük szerint a végrehajtási jogi aktus tervezete túllépi az alap jogi aktusban megállapított végrehajtási hatásköröket, amely esetben a Bizottság a kifejtett álláspontok figyelembevételével felülvizsgálja a végrehajtási jogi aktus tervezetét.

22 E rendelet 12. cikkének első bekezdése hatályon kívül helyezte az 1999/468 határozatot.

23 Az említett rendelet „Átmeneti rendelkezések: a meglévő alap jogi aktusok kiigazítása” című 13. cikke a következőket írja elő:

„(1) Ha egy, az e rendelet hatálybalépését megelőzően elfogadott alap jogi aktus a végrehajtási hatáskörök Bizottság általi gyakorlását írja elő az [1999/468] határozatnak megfelelően, a következő szabályokat kell alkalmazni:

a) amennyiben az alap jogi aktus az [1999/468] határozat 3. cikkére hivatkozik, az e rendelet 4. cikkében említett tanácsadó bizottsági eljárást kell alkalmazni;

[…]

e) amennyiben az alap jogi aktus az [1999/468] határozat 7. és 8. cikkére hivatkozik, e rendelet 10. és 11. cikkét kell alkalmazni.

(2) E rendelet 3. és 9. cikke – az (1) bekezdés alkalmazásában – az összes meglévő bizottságra alkalmazandó.

[…]”

Az 1999/468 határozat

24 Az 1999/468 határozatnak az „Ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás” című 5a. cikke, amelyet a 2006. július 17-i 2006/512/EK tanácsi határozat (HL 2006. L 200., 11. o.) illesztett be e határozatba, (1)–(3) bekezdésében a következőképpen rendelkezett:

„(1) A Bizottságot ellenőrzéssel történő szabályozási bizottság segíti, amely a tagállamok képviselőiből áll, és elnöke a Bizottság képviselője.

(2) A Bizottság képviselője a bizottság elé terjeszti a meghozandó intézkedések tervezetét. A bizottság, az elnöke által az ügy sürgősségére tekintettel megállapított határidőn belül, véleményt nyilvánít a tervezetről. A véleményt a[z EK 205. cikk] (2) és (4) bekezdésében a Tanácsnak a Bizottság javaslata alapján elfogadandó határozataira előírt többséggel kell kialakítani. A bizottságban a tagállamok képviselőinek szavazatait az említett cikkben meghatározott módon kell súlyozni. Az elnök nem szavaz.

(3) Amennyiben a Bizottság által tervezett intézkedések összhangban vannak a bizottság véleményével, az alábbi eljárást kell alkalmazni:

a) a Bizottság ellenőrzés céljából haladéktalanul benyújtja az intézkedések tervezetét az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak;

b) képviselőinek többségével az Európai Parlament, vagy minősített többséggel a Tanács ellenezheti az említett tervezet Bizottság általi elfogadását, megindokolva tiltakozását annak jelzésével, hogy a Bizottság által javasolt intézkedések tervezete túllépi az alap-jogiaktusban meghatározott végrehajtási hatásköröket, vagy e tervezet nem egyeztethető össze az alap-jogiaktus céljával vagy tartalmával, vagy pedig nem tartja tiszteletben a szubszidiaritás, illetve az arányosság elvét;

c) ha az előterjesztéstől számított három hónapon belül az Európai Parlament vagy a Tanács ellenzi az intézkedések tervezetét, az intézkedéseket a Bizottság nem fogadja el. Ebben az esetben a Bizottság benyújthatja az intézkedések módosított tervezetét a bizottságnak, vagy – a Szerződés alapján – jogalkotási javaslatot terjeszthet elő;

[…]”

Eljárásiszabályzat-minta bizottságok számára

25 Az eljárásiszabályzat-minta a bizottságok számára (HL 2011. C 206., 11. o.) 10. cikke, melynek címe „Az ülések jegyzőkönyvei és összefoglaló jegyzőkönyvei” a (2) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„A [182/2011] rendelet 10. cikkének alkalmazásában az elnök felelőssége mellett összefoglaló jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyben röviden ismertetni kell a napirend egyes pontjait, valamint a

bizottság elé terjesztett végrehajtásijogiaktus-tervezetekről tartott szavazás eredményét. Az összefoglaló jegyzőkönyv nem térhet ki a bizottság vitáiban részt vevő tagok egyéni álláspontjára.”

26 Ezen eljárásiszabályzat-minta 13. cikke, amelynek címe „A dokumentumokhoz való hozzáférés és a titoktartás”, a következőképpen rendelkezik:

„(1) A bizottság dokumentumaihoz való hozzáférés iránti kéréseket az [1049/2001] rendeletnek megfelelően kezelik. Az említett dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérésekről a Bizottság határoz saját, a [2001. december 5-i] 2001/937/EK, ESZAK, Euratom [bizottsági] határozat [HL 2001. L 345., 94. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 408. o.] által módosított eljárási szabályzatának megfelelően. […]

(2) A bizottság tanácskozásai bizalmasak.

(3) A bizottság tagjaihoz, a szakértőkhöz és a harmadik felek képviselőihez eljuttatott dokumentumok bizalmasak […], kivéve ha a dokumentumokhoz az (1) bekezdés alapján engedélyezett a hozzáférés, vagy ha a Bizottság más módon közzétette azokat.

(4) A bizottság tagjai, a szakértők és a harmadik felek képviselői kötelesek tiszteletben tartani az e cikkben előírt titoktartási kötelezettségeket. Az elnök gondoskodik róla, hogy a szakértők és a harmadik felek képviselői tudomást szerezzenek a rájuk vonatkozó titoktartási követelményekről.”

A jogvita előzményei

27 A jogvita előzményeit a megtámadott ítélet 3–14. pontja ismerteti. Ezen előzmények a jelen eljárás szempontjából releváns részben a következőképpen foglalhatók össze.

28 A Pollinis France egy francia nem kormányzati szervezet, amely a környezet védelmében tevékenykedik, és amelynek célja a vadon élő és a mézelő méhek védelme, valamint a fenntartható mezőgazdaság előmozdítása a beporzók védelmének elősegítése érdekében. E szervezet 2020. január 27-én, az 1049/2001 rendelet, valamint a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 264., 13. o.) alapján kérelmet nyújtott be a Bizottsághoz az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatóval kapcsolatos bizonyos dokumentumokhoz való hozzáférés iránt. E kérelem hatálya ezt követően szűkült, és lényegében a tagállamoknak, a Növények, Állatok, Élelmiszerek és Takarmányok Állandó Bizottsága (*Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feeds*; a továbbiakban: Scopaff) tagjainak és a Bizottságnak az ezen útmutatóra vonatkozó álláspontját rögzítő dokumentumokra, valamint az e témával kapcsolatosan 2018 októbere óta a Bizottsághoz beérkezett vagy a Bizottság által kidolgozott tervezetekre korlátozódott.

29 A Bizottság a 2020. március 16-i levelében közölte a Pollinis France-szal, hogy a kérelme 25 dokumentumot érint, amelyek közül 6 elérhető online. A fennmaradó 19 dokumentumot olyan, esetenként mellékleteket is tartalmazó elektronikus levelekként azonosították, amelyeket egyes tagállamok 2019 januárja és júliusa között küldtek Scopaffon belül, és amelyek lényegében az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatóra vagy annak végrehajtására, és többek között az 1107/2009 rendelet 29. cikkének (6) bekezdésében említett, a növényvédő szerek értékelésére és

engedélyezésére vonatkozó egységes elvek módosítására irányuló tervezetre vonatkoznak. A Bizottság az ezen utóbbi dokumentumokhoz való hozzáférést az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének második albekezdésében foglalt kivételre hivatkozva megtagadta.

30 2020. március 25-én a Pollinis France az e rendelet 7. cikkének (2) bekezdése értelmében vett megerősítő kérelmet nyújtott be.

31 A T-371/20. sz. ügyben vitatott határozatban a Bizottság kifejezetten válaszolt erre a megerősítő kérelemre, és részleges hozzáférést biztosított a jelen ítélet 29. pontjában említett 19 dokumentum egyikéhez, de annak bizonyos részeihez megtagadta a hozzáférést az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontjában és 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt kivételek alapján, az említett kérelem tárgyát képező összes többi dokumentum tekintetében pedig megtagadta a hozzáférést az ezen utóbbi rendelkezésben előírt kivétel alapján.

32 2020. április 8-án a Pollinis France egy második, az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatóval kapcsolatos bizonyos dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet terjesztett a Bizottság elé, amely lényegében a 2013 júliusa és 2018 szeptembere közötti időszakból származó, a Scopaff tagjai, valamint a Bizottság egyes tisztviselői és tagjai közötti kapcsolat keretében keletkezett levelezésre, napirendekre, jegyzőkönyvekre és ülésekről készült jelentésekre vonatkozott.

33 2020. május 8-i levelében a Bizottság 59 olyan dokumentumot azonosított, amelyeket e hozzáférés iránti kérelem érint, és e kérelmet az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételre hivatkozva teljes egészében elutasította. A Törvényszék megállapításai szerint ezek a dokumentumok olyan elektronikus levelek vagy „kommentárok”, amelyeket egyes tagállamok 2013 szeptembere és 2018 decembere között küldtek a Scopaff keretében, és amelyek lényegében az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatóra vagy annak végrehajtására vonatkoznak.

34 A Pollinis France 2020. május 25-én az említett dokumentumokhoz való hozzáférés iránti megerősítő kérelmet nyújtott be.

35 A Bizottság a T-554/20. sz. ügyben vitatott határozatban részleges hozzáférést biztosított négy dokumentumhoz, és e dokumentumok azon részei tekintetében, amelyekhez megtagadta a hozzáférést, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontjában és 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételekre hivatkozott. Ezen intézmény e 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésére hivatkozva megtagadta az e kérelem által érintett összes többi, általa elektronikus levélként azonosított dokumentumhoz való – akár részleges – hozzáférést.

A Törvényszék előtti keresetek és a megtámadott ítélet

36 A Pollinis France a 2020. március 25-i megerősítő kérelmére adott kifejezett válasz hiányában a Törvényszék Hivatalához 2020. június 15-én benyújtott keresetlevelével az 1049/2001 rendelet 8. cikkének (3) bekezdése alapján keresetet indított a válasz e hiányából eredő hallgatólagos elutasító határozat megsemmisítése iránt. A T-371/20. sz. ügyben vitatott határozat 2020. június 19-i elfogadását követően a Pollinis France a Törvényszék eljárási szabályzatának 86. cikke alapján ezen utóbbi Hivatalához a keresetlevelét kiigazító beadványt nyújtott be.

37 A Pollinis France a Törvényszék Hivatalához 2020. szeptember 8-án benyújtott keresetlevelével a T-554/20. sz. ügyben a vitatott határozat megsemmisítése iránti keresetet terjesztett elő.

38 A Pollinis France a kereseteinek alátámasztása érdekében mindkét vitatott határozattal szemben négy jogalapot hozott fel, amelyek közül az elsőt lényegében az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének azáltal való megsértésére alapította, hogy a Bizottság nem alkalmazta helyesen a döntéshozatali eljárás védelmére vonatkozó kivételt, a másodikat e rendelkezés amiatt való megsértésére, hogy nyomós közérdek igazolja a kért dokumentumok hozzáférhetővé tételét, a harmadikat az 1367/2006 rendelet 6. cikke (1) bekezdésének azáltal való megsértésére, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (3) bekezdésében előírt kivételt annál is inkább szigorúan kellett volna értelmezni, mivel a kért információk a környezetbe való kibocsátásra vonatkoznak, a negyediket pedig ezen utóbbi rendelet 4. cikke (1) bekezdése b) pontjának és 4. cikke (6) bekezdésének téves alkalmazására.

39 A keresetek első jogalapjának második része két kifogást tartalmazott. E második rész első kifogásával a Pollinis France az említett 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivétel relevanciáját amiatt vitatta, hogy az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatóra vonatkozó döntéshozatali eljárás már nem volt folyamatban.

40 E tekintetben a Törvényszék a megtámadott ítélet 49. pontjában először is megállapította, hogy az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatót több éven keresztül vitatták meg a Scopaffon belül anélkül, hogy megállapodás született volna annak szövegéről, mivel e kérdésben a tagállamok nem értettek egyet, és anélkül, hogy a Bizottságnak sikerült volna elfogadnia az említett útmutatót.

41 Pontosabban, amint az a megtámadott ítélet 50. és 51. pontjából kitűnik, mivel az említett dokumentumot a teljességében nem fogadták el, a Bizottság 2018-ban javasolta ezen útmutató egyes részeinek az 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a növényvédő szerek értékeléséhez és engedélyezéséhez használt egységes alapelvek tekintetében történő végrehajtásáról szóló, 2011. június 10-i 546/2011/EU bizottsági rendeletben (HL 2011. L 155., 127. o.) előírt egységes elvek módosításával történő végrehajtását. Így a Bizottság e 2018-as évben az 1107/2009 rendelet 29. cikke (6) bekezdésének, 78. cikke (1) bekezdése c) pontjának és 79. cikke (4) bekezdésének megfelelően véleményezés céljából benyújtotta a Scopaffnak az 546/2011 rendelet módosításáról szóló rendelettervezetet abból a célból, hogy az az 1999/468 határozat 5a. cikkében előírt ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárással kerüljön elfogadásra. A Scopaff 2019 júliusában kedvező véleményt adott e tervezetre vonatkozóan. A Bizottság azonban ezen utóbbit soha nem fogadta el, mivel a Parlament 2019 októberében ellenezte annak elfogadását, úgy vélve, hogy az említett tervezet nem biztosít megfelelő szintű védelmet.

42 A Törvényszék másodszor a megtámadott ítélet 52. és 58. pontjában megállapította, hogy míg 2018-ig a Bizottság nem tervezte, hogy az EFSA felülvizsgálja az általa 2013-ban elfogadott útmutatót, 2019 márciusában arra kérte e hatóságot, hogy végezze el e felülvizsgálatot annak érdekében, hogy az a 2013 óta bekövetkezett tudományos fejleményeknek is megfeleljen.

43 A Törvényszék ebben az összefüggésben állapította meg a megtámadott ítélet 53. pontjában, hogy a Bizottság a 2020 júniusában és júliusában elfogadott vitatott határozatokban közölte, hogy addig, amíg az EFSA be nem fejezi a 2013-ban elfogadott útmutatójának a felülvizsgálatát, ezen útmutatónak a Scopaff keretében végzett vizsgálatát „leállítja”, és ez azt jelenti, hogy a döntéshozatali eljárás „folyamatban lévőnek” tekinthető, mivel azt csak azt követően folytatják, hogy e felülvizsgálat befejeződik.

44 E megállapításokra tekintettel a Törvényszék a megtámadott ítélet 55. pontjában megjegyezte, hogy a bizottsági megállapításokkal ellentétben az a döntéshozatali eljárás, amelyre a kért dokumentumok vonatkoznak, a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában nem volt folyamatban lévőnek tekinthető.

45 Konkrétabban, a Törvényszék a megtámadott ítélet 56. pontjában rámutatott arra, hogy kétségkívül megállapítható, hogy a kért dokumentumok a Bizottság olyan döntéshozatali eljárásához kapcsolódnak, amely 2013 és 2019 között zajlott, és amelynek célja az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatónak a Bizottsági általi teljes vagy részleges végrehajtása volt, „akár [ezen] útmutatónak a 182/2011 rendeletben előírt tanácsadó-bizottsági eljárás szerinti elfogadásával, akár az 546/2011 rendeletben meghatározott egységes elveknek az 1999/468 rendeletben előírt meghatározott ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás szerinti módosításával”. A vitatott határozatok elfogadásának időpontjában azonban már semmilyen döntéshozatali eljárás nem irányult az említett útmutató végrehajtására, sem az első, sem a második eljárás keretében. Ellenkezőleg, a Törvényszék álláspontja szerint a Bizottság hallgatólagosan, de szükségszerűen úgy döntött, hogy ezen útmutatót már nem hajtja végre. Önmagában az, hogy a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában folyamatban volt az említett útmutató felülvizsgálata, azzal a következménnyel járt, hogy nem volt lehetséges annak meghatározása, hogy mi lesz az esetlegesen felülvizsgált útmutató tartalma, esetleges elfogadásának formája, valamint az e tekintetben esetlegesen követett eljárás, és így a Bizottság döntéshozatali eljárásának hiányzott a tárgya.

46 A megtámadott ítélet 57. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy még ha ezen intézménynek „továbbra is az [lett volna] a célja, hogy végrehajtsa a méhekről szóló útmutatót abból a célból, hogy a tagállamok hatóságai számára az 1107/2009 rendelet 36. cikkének (1) bekezdésével összhangban a »legfrissebb tudományos és műszaki ismereteket« tartalmazó útmutatót biztosítson”, ez önmagában nem jelenti azt, hogy a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában olyan döntéshozatali eljárás volt folyamatban, amelynek tárgya ilyen útmutató volt. Ellenkezőleg, a Törvényszék álláspontja szerint az ügyiratban szereplő bizonyítékok azt mutatják, hogy a Bizottság úgy döntött, hogy nem hajtja végre az EFSA által 2013-ben elfogadott útmutatót. Akkor lehetett volna úgy tekinteni, hogy létezik döntéshozatali eljárás, ha az EFSA átadta volna a Bizottságnak a felülvizsgált útmutatót, és ezen utóbbi úgy döntött volna, hogy azt végrehajtja, ami a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában a Törvényszék szerint hipotetikus volt.

47 Így a Törvényszék a megtámadott ítélet 59. pontjában megállapította, hogy a Bizottság a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában nem hivatkozhatott jogszerűen az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételre, és ezenfelül ezen ítélet 60. pontjában hangsúlyozta az e rendelkezésben azon körülmény alapján alkalmazott különbségtételt, hogy az eljárás lezárult-e már, vagy sem, e tekintetben a 2011. július 21-i Svédország kontra MyTravel és Bizottság ítélet (C-506/08 P, EU:C:2011:496) 78., 80. és 82. pontjára hivatkozva.

48 Következésképpen a megtámadott ítélet 61. pontjában a Törvényszék helyt adott az első jogalap második része első kifogásának, és így megsemmisítette a vitatott határozatokat annyiban, amennyiben azokban az említett rendelkezés alapján megtagadták a kért dokumentumokhoz való hozzáférést.

49 A Törvényszék mindazonáltal, amint azt a megtámadott ítélet 62. pontjában kifejtette – arra az esetre, ha úgy kellene tekinteni, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alkalmazandó a jelen jogvitára – szükségesnek tartotta megvizsgálni az előtte

felhozott első jogalap második részének második kifogását, amelynek keretében a Pollinis France a Bizottság által az e rendelkezésben előírt kivétel alkalmazásának igazolása érdekében felhozott indokokat e rendelkezésnek a folyamatban lévő döntéshozatali eljárás fennállására vonatkozón kívüli egyéb alkalmazási feltételeit illetően vitatta. A Törvényszék az ezen indokok megalapozottságára vonatkozó, a megtámadott ítélet 82–138. pontjában kifejtett elemzést követően helyt adott e második kifogásnak.

50 E megfontolásokra tekintettel a Törvényszék megsemmisítette a vitatott határozatokat annyiban, amennyiben azokban az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján megtagadták a kért dokumentumokhoz való hozzáférést.

A fellebbezési eljárásban részt vevő felek kérelmei

51 A Bizottság a fellebbezésében azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és

– a Pollinis France-t kötelezze a T-371/20. és T-554/20. sz. ügyből, valamint a jelen fellebbezésből eredő költségek viselésére.

52 A Pollinis France azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a jelen fellebbezést, és

– a Bizottságot kötelezze a Pollinis France részéről a jelen fellebbezési eljárás keretében felmerült költségek viselésére.

A fellebbezésről

53 A Bizottság a fellebbezésének alátámasztása érdekében két jogalapra hivatkozik. Az első jogalap azon alapul, hogy a Törvényszék – különösen a megtámadott ítélet 54–61. pontjában – tévesen értelmezte az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében vett „olyan ügy[…], amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot” fogalmát. A második jogalap pedig azon alapul, hogy a Törvényszék – különösen a megtámadott ítélet 85–138. pontjában – tévesen alkalmazta a jogot, amikor arról a kérdésről határozott, hogy a szóban forgó dokumentumok hozzáférhetővé tétele e rendelkezés értelmében „súlyosan veszélyeztet[te volna-e]” az érintett intézmény döntéshozatali eljárását.

Az első jogalapról

A felek érvei

54 A Bizottság az első jogalapja keretében lényegében azt rója fel a Törvényszéknek, hogy tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése a jelen ügyben nem alkalmazható. Konkrétabban arra hivatkozik, hogy annak, hogy az EFSA-tól azt kérik, hogy vizsgálja felül a 2013-ban elfogadott útmutatóját a Scopaffon belüli – a komitológiai eljárás keretében szükséges – konszenzus előmozdítása érdekében, ami

azt az célt szolgálja, hogy e bizottság pozitív véleményt adhasson, valamint ezt követően a Bizottság el tudja fogadni a szóban forgó útmutatót, elegendőnek kellene lennie annak megállapításához, hogy az e rendelkezés értelmében vett „döntéshozatali eljárás” folyamatban volt a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában. A Bizottság szerint ugyanis a 2013-ban megindított tanácsadó-bizottsági eljárás az EFSA felülvizsgálatra való felkérése miatt még mindig folyamatban volt.

55 A Bizottság konkrétan azt kifogásolja, hogy a Törvényszék azt állapította meg, hogy az említett rendelkezés csak akkor alkalmazható, ha az intézményt a közeljövőben meghozandó konkrét és azonosítható jogi aktus tervezetének elfogadására hívják fel. Ezenfelül a Törvényszék által a megtámadott ítélet 54., 56. és 57. pontjában alkalmazott kritériumok azt bizonyítják, hogy álláspontja szerint ahhoz, hogy az említett rendelkezés alkalmazható legyen, az intézményt meghatározott tartalmú jogi aktus elfogadására kell felhívni, és e jogi aktus esetleges elfogadása formájának, valamint az e célból alkalmazható eljárásnak már meghatározottnak kell lennie, amit megerősít az is, hogy a Törvényszék többek között ezen ítélet 56. és 57. pontjában az EFSA által felülvizsgálandó útmutató tartalmára összpontosított. A Bizottság ezenkívül úgy véli, hogy a Törvényszék által az említett ítélet 58. pontjában tett megállapításokkal ellentétben az a döntés, hogy a szöveget felülvizsgálják annak érdemi javítása vagy – különösen a komitológiai eljárás keretében – a konszenzus elérésének a megkönnyítése érdekében, a döntéshozatali eljárás egyik szakaszát képezi, amelynek végső célja egy szöveg elfogadása.

56 A Bizottság a 2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítélet (C-60/15 P, EU:C:2017:540) 68. pontjára hivatkozva azt állítja, hogy annak meghatározásához, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alkalmazható-e, a releváns kritérium az érintett intézmény hatáskörének tényleges gyakorlása és az annak gyakorlása által követett cél, ami jelentheti valamely szövegtartalomnak, vagy az e cél elérése érdekében követendő stratégiának vagy eljárásnak a módosítását. Így a megtámadott ítélet 57. pontjában a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor azt állította meg, hogy annak célja, hogy egy útmutatót végrehajtsanak, nem minősül döntő tényezőnek annak értékelésekor, hogy fennáll-e az e rendelkezés értelmében vett „olyan ügy[…], amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot”. A Bizottság arra hivatkozik, hogy soha nem mondott le arról, hogy az 1107/2009 rendelet 36. cikkének (1) bekezdése alapján a méhekről szóló útmutatót biztosítson a tagállami hatóságok számára.

57 A Pollinis France ezen érvelés egészét vitatja.

A Bíróság álláspontja

58 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az 1049/2001 rendelet, amint annak (1) preambulumbekezdéséből kitűnik, az EU-Szerződés 1. cikkének második bekezdésében kifejezett azon cél keretébe illeszkedik, hogy új szakasz kezdődjön az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.

59 Az Unió ezen alapvető célkitűzését tükrözi az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdése is, amely többek között azt írja elő, hogy az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el, amely elvet az EUSZ 10. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdése, valamint az Európai Unió Alapjogi

Chartájának a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát rögzítő 42. cikke is megerősíti (2023. június 8-i Tanács kontra Pech ítélet, C-408/21 P, EU:C:2023:461, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

60 Az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy az átláthatóság biztosítja a polgárok irányában az uniós intézmények nagyobb legitimációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben. Azáltal, hogy lehetővé teszi a különböző álláspontok nyílt megvitatását, hozzájárul ezen állampolgárok bizalmának növeléséhez is (2023. június 8-i Tanács kontra Pech ítélet, C-408/21 P, EU:C:2023:461, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

61 E rendelet 1. cikkének a) pontja ennek érdekében rögzíti, hogy e rendelet célja, hogy a nyilvánosság számára a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa az uniós intézmények e rendelet által érintett dokumentumaihoz.

62 Az említett rendelet 4. cikkéből, amely e tekintetben kivételek rendszerét vezeti be, az is kitűnik, hogy e hozzáférési jogra mindazonáltal bizonyos olyan korlátozások vonatkoznak, amelyek közvagy magánérdekkel kapcsolatos okokon alapulnak. Ugyanakkor az ilyen kivételeket – mivel eltérnek a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű nyilvános hozzáférés elvétől – megszorítóan kell értelmezni és alkalmazni (2023. június 8-i Tanács kontra Pech ítélet, C-408/21 P, EU:C:2023:461, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

63 Az érintett intézménynek ugyanis, ha úgy dönt, hogy megtagadja a hozzáférést az olyan dokumentumhoz, amelynek a hozzáférhetővé tételét kérték tőle, főszabály szerint magyarázatot kell adnia arra a kérdésre, hogy az e dokumentumhoz való hozzáférés konkrétan és ténylegesen miként sérthetné az intézmény által hivatkozott, az 1049/2001 rendelet 4. cikkében előírt kivétellel védett érdeket. Az ilyen sérelem veszélyének továbbá észszerűen előre láthatónak kell lennie, nem pedig pusztán feltételezettnek (2023. június 8-i Tanács kontra Pech ítélet, C-408/21 P, EU:C:2023:461, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

64 Ami konkrétabban az e rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételt illeti, e rendelkezés előírja, hogy az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha a dokumentum hozzáférhetővé tétele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik.

65 E tekintetben a Bíróság már megállapította, hogy a „döntéshozatali eljárás” e rendelkezés szerinti fogalmát úgy kell érteni, hogy az csak a határozat meghozatalára, és nem az ahhoz vezető hatósági eljárás egészére vonatkozik (2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítélet, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 76. pont).

66 Ezenkívül emlékeztetni kell arra, hogy bár az uniós intézmények jogalkotási tevékenysége különösen széles körű hozzáférést követel meg a dokumentumokhoz, ez nem jelenti azt, hogy ezen intézmények egyéb tevékenységei ne tartoznának az 1049/2001 rendelet hatálya alá, amely rendelet a 2. cikkének (3) bekezdése értelmében az említett intézmények birtokában lévő valamennyi olyan dokumentumra vonatkozik, amelyet az intézmény állított ki, vagy amely hozzá érkezett, és amely az Unió tevékenységi területeire vonatkozik (lásd ebben az értelemben: 2017. július 13-i Saint-Gobain Glass Deutschland kontra Bizottság ítélet, C-60/15 P, EU:C:2017:540, 85. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

67 E megfontolások alapján kell megvizsgálni, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 59. pontjában jogosan állapította-e meg, hogy az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatóval kapcsolatos bizottsági döntéshozatali eljárás a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában már lezárult, következésképpen a jelen ügyek sajátos körülményei között a Bizottság e határozatokat nem alapíthatta jogszerűen az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdésében előírt kivételre.

68 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a megtámadott ítélet 56. pontjában a Törvényszék megállapította, hogy a kért dokumentumok olyan eljárásra vonatkoznak, amely 2013-tól 2019-ig tartott, és amelynek célja az volt, hogy a Bizottság az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatót teljes egészében vagy részlegesen végrehajtsa, akár magának ezen útmutatónak a 182/2011 rendeletben előírt tanácsadó-bizottsági eljárás szerinti elfogadásával, akár az 546/2011 rendeletben meghatározott egységes elveknek az 1999/468 rendeletben előírt, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás szerinti módosításával. A Törvényszék azonban a megtámadott ítélet 55. pontjában arra mutatott rá, hogy a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában nem volt olyan, az említett útmutató végrehajtására irányuló döntéshozatali eljárás, amelyet folyamatban lévőnek lehetett volna tekinteni.

69 Márpedig meg kell állapítani, hogy a Bizottság nem hivatkozik arra, hogy a Törvényszék által tett ezen ténybeli megállapítások elferdítenék a tényeket. A Bizottság érvelése ugyanis egyrészt lényegében azon az előfeltevésen alapul, hogy pusztán az, hogy az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatónak folyamatban volt az említett intézmény által e hatósághoz intézett kérésre végzett felülvizsgálata, azt eredményezi, hogy a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában még mindig az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében vett döntéshozatali eljárás volt folyamatban.

70 A Bizottság által megállapított azon körülmény, amely szerint a szóban forgó, felülvizsgálat iránti kérelmet 2019 márciusában terjesztették elő, és ugyanezen időpontban ezen intézmény valójában arra törekedett, hogy az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatót részlegesen végrehajtsa az 546/2011 rendeletben előírt egységes elveknek az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás keretében való módosításával, nem releváns. Amint ugyanis a jelen ítélet 41., 42. és 45. pontjából kitűnik, a Törvényszék a tények általa végzett szabad értékelése keretében – amelyre vonatkozóan nem hivatkoztak elferdítésre – megállapította, hogy a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában e részleges végrehajtásra irányuló kísérlet már nem volt folyamatban.

71 Másrészt kétségtelen, hogy a Bizottság azt állítja, hogy a megtámadott ítélet 48–53. pontjából kitűnik, hogy az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatóra vonatkozóan semmilyen döntéshozatali eljárást nem zártak le, sem magának az útmutatónak a végrehajtását, sem pedig az említett egységes elveknek a módosítását érintően. Mindazonáltal az, hogy – amint azt a Bizottság fellebbezésében elismeri – a szóban forgó két eljárás egyike sem zárult le határozat elfogadásával, önmagában nem jelenti azt, hogy ilyen eljárások a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában még folyamatban voltak. Amint arra ugyanis a főtanácsnok az indítványának a 73. pontjában rámutatott, egy döntéshozatali eljárás akkor is lezárulhat, ha a célja nem valósult meg, például ha egy adott ügyet elvetnek, vagy azzal nem foglalkoznak tovább.

72 Ezenkívül, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 54. pontjában kifejtette, a Bizottság a tárgyaláson e tekintetben feltett kérdésre válaszolva közölte, hogy amíg az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutató felülvizsgálata folyamatban van, az annak tartalmára, esetleges kötelező erejére, esetleges elfogadásának formájára, illetve az e célból követendő eljárásra vonatkozó

valamennyi megállapítás hipotetikus. Így a Törvényszék a megtámadott ítélet 56. pontjában jogosan következtethetett arra, hogy e felülvizsgálat azt jelenti, hogy a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában a Bizottság döntéshozatali eljárásának hiányzott a tárgya.

73 E tekintetben – többek között a jelen ítélet 62. és 65. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatra tekintettel – meg kell állapítani, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében vett „döntéshozatali eljárás” fogalmát úgy kell érteni, hogy az közvetlenül a döntéshozatalra vonatkozik. Márpedig az e rendelkezés értelmében vett döntéshozatal olyan meghatározott tárgy fennállását feltételezi, amelyre a meghozandó döntés vonatkozik, függetlenül attól, hogy a konkrét és azonosítható jogi aktus tervezetének elfogadására a közeljövőben kerül-e sor. Ezenkívül, amint arra a főtanácsnok az indítványának a 67. pontjában rámutatott, és ellentétben a Bizottság érveléséből kitűnő állásponttal, a Törvényszék a megtámadott ítélet 54–61. pontjában nem állapította meg, hogy az időbeli közelség hiányában nem állhat fenn tényleges döntéshozatali tevékenység.

74 Ezenfelül annak elismerése, hogy ha még nem hoztak határozatot, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében vett, folyamatban lévő „döntéshozatali eljárás” fennáll olyan esetben, amikor az ilyen eljárás tárgyát nem határozták meg, ellentétes lenne mind e rendelkezés rendszerével, mind pedig a jelen ítélet 63. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlattal. Amíg ugyanis a meghozandó határozat pontos tárgya még nem került meghatározásra, az e határozat elfogadására irányuló döntéshozatali eljárásnak az 1049/2001 rendelet alapján kért dokumentum hozzáférhetővé tételéből eredő veszélyeztetésének bármely kockázata fogalmilag hipotetikus, mivel valójában lehetetlen lenne annak ellenőrzése, hogy e dokumentum tartalma ténylegesen erre a döntéshozatali eljárásra vonatkozik-e.

75 A jelen ügyben, amint az az 1107/2009 rendelet 77. cikkéből kitűnik, a Bizottság nemcsak arra vonatkozóan rendelkezik mérlegelési mozgástérrel, hogy az EFSA-t felkérje a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló útmutató kidolgozására vagy az ilyen kidolgozásban való együttműködésre, hanem az ezen útmutató alapján megteendő további lépések tekintetében is, és konkrétabban adott esetben annak eldöntését érintően, hogy elfogad vagy módosít-e ilyen útmutatókat az e rendelet 79. cikkének (2) bekezdésében említett tanácsadó bizottsági eljárás keretében, amelynek során a Bizottságot a Scopaff segíti. Ebből következik, hogy a Bizottság azt megelőzően, hogy megtudná, milyen lesz az EFSA által 2013-ban elfogadott útmutatónak az e hatóság által adott esetben felülvizsgált változata, nem ismerheti meg annak tartalmát, és nem láthatja előre, hogy ezt követően e tekintetben milyen lépéseket fog tenni, és hogy konkrétan lefolytatja-e majd e tanácsadó bizottsági eljárást. Következésképpen nem tudja meghatározni, hogy a Pollinis France által kért egyes dokumentumok hozzáférhetővé tétele veszélyeztethetné-e az e felülvizsgált útmutatóra vonatkozó esetleges döntéshozatali eljárást.

76 Így a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor a megtámadott ítélet 56. pontjában megállapította a Bizottság döntéshozatali eljárása tárgyának a vitatott határozatok elfogadásának időpontjában fennálló hiányát, és ezen ítélet 57. pontjában úgy ítélte meg, hogy a méhekre vonatkozó, felülvizsgált útmutatóval kapcsolatos döntéshozatali eljárásra akkor kerülhetett volna sor, ha az EFSA átadta volna ezen útmutatót a Bizottságnak.

77 Végezetül a Törvényszék a Bizottság állításaival ellentétben akkor sem alkalmazta tévesen a jogot, amikor – amint az a megtámadott ítélet 57. pontjából kitűnik – annak értékelése tekintetében, hogy fennáll-e az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében vett

„olyan ügy[…], amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot”, nem tekintette meghatározónak az említett intézmény által előadott azon érvet, amely szerint a Bizottságnak még mindig „célja” volt, hogy a méhekre vonatkozó útmutatót hajtson végre.

78 Annak elismerése ugyanis, hogy valamely intézmény puszta szándéka arra vonatkozóan, hogy a hatáskörébe tartozó valamely területen határozatot hozzon, lehetővé teszi számára, hogy e rendelkezésre hivatkozzon anélkül, hogy követelmény lenne egy meghatározott tárgyú határozat elfogadására irányuló döntéshozatali eljárás megléte, valójában annak elismerését jelentené, hogy ezen intézmény az e területre vonatkozó bármely dokumentum hozzáférhetővé tételét megtagadhatja. Márpedig a jelen ítélet 62. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat szerint, és amint arra a főtanácsnok az indítványának a 41. pontjában rámutatott, az említett rendelkezés értelmében vett „olyan ügy[…], amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot” fogalmát nem lehet olyan tágan értelmezni, hogy az egy adott kérdéssel kapcsolatos bármely dokumentumra kiterjedjen.

79 Következésképpen a Bizottság állításával ellentétben a Törvényszék a megtámadott ítélet 57. pontjában jogosan állapította meg, hogy az, hogy ezen intézménynek továbbra is célja volt a méhekről szóló útmutató végrehajtása annak érdekében, hogy a tagállamok hatóságai számára az 1107/2009 rendelet 36. cikkének (1) bekezdésével összhangban a »legfrissebb tudományos és műszaki ismereteket« tartalmazó útmutatót biztosítson, önmagában nem elegendő annak megállapításához, hogy továbbra is fennáll az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése értelmében vett „olyan ügy[…], amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot”.

80 A fenti megfontolásokra tekintettel az első jogalapot el kell utasítani.

A második jogalapról

81 Mivel a Bizottság az első jogalapjának alátámasztása érdekében előadott érvelésével nem tudta kétségbe vonni a Törvényszék azon megállapítását, amely szerint a Bizottság a vitatott határozatokkal nem tagadhatta meg a kért dokumentumokhoz való hozzáférést az 1049/2001 rendelet 4. cikke (3) bekezdésének első albekezdése alapján, az ezen intézmény által felhozott második jogalap, amellyel azt rója fel a Törvényszéknek, hogy az tévesen alkalmazta a jogot az e rendelkezésben előírt kivételnek a folyamatban lévő döntéshozatali eljárás fennállására vonatkozótól eltérő, egyéb alkalmazási feltételeit érintő, másodlagosan végzett értékelés során, nem vezethet a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezéséhez. E második jogalapot tehát hatástalanság miatt el kell utasítani.

82 A fenti megfontolások összességére tekintettel a jelen fellebbezést teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

83 A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése értelmében, ha a fellebbezés megalapozatlan, a Bíróság határoz a költségekről.

84 E szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján, amelyet annak 184. cikkének (1) bekezdése értelmében a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

85 A Bizottságot, mivel pervesztes lett, a Pollinis France kérelmének megfelelően kötelezni kell a saját költségein felül a Pollinis France részéről felmerült költségek viselésére is.

A fenti indokok alapján a Bíróság (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a fellebbezést elutasítja.

2) Az Európai Bizottság viseli a saját költségein felül a Pollinis France részéről felmerült költségeket is.

Aláírások