ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

16 januari 2025*

„Hogere voorziening – Toegang tot documenten – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Artikel 4, lid 3, eerste alinea – Bescherming van het besluitvormingsproces – Verordening (EU) nr. 182/2011 – Comitologie – Standpunten van de lidstaten en andere leden van de comités – Weigering van toegang”

In zaak C-726/22 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 24 november 2022,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Delaude, C. Ehrbar en G. Gattinara als gemachtigden,

rekwirante,

andere partij in de procedure:

Pollinis France, gevestigd te Parijs (Frankrijk), aanvankelijk vertegenwoordigd door T. Bégel en C. Lepage, avocats, vervolgens door D. Krzisch, avocate, en J. Stratford, BL,

verzoekster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: I. Jarukaitis, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. Gratsias (rapporteur) en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 juni 2024,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 14 september 2022, Pollinis France/Commissie (T-371/20 en T-554/20, EU:T:2022:556; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht de besluiten C(2020) 4231 final van 19 juni 2020 (hierna: „litigieus besluit in zaak T-371/20") en C(2020) 5120 final van 21 juli 2020 (hierna: „litigieus besluit in zaak T-554/20") van de Commissie (hierna tezamen: „litigieuze besluiten") nietig heeft verklaard voor zover deze instelling bij die besluiten Pollinis France de toegang heeft geweigerd tot documenten betreffende de richtsnoeren van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) over de beoordeling van de risico's van gewasbeschermingsmiddelen voor bijen, die op 27 juni 2013 door EFSA zijn vastgesteld (hierna: „door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren"), op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 1049/2001

2 De overwegingen 1 en 2 van verordening nr. 1049/2001 luiden als volgt:

„(1) In artikel 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vindt het begrip ‚openheid' zijn verankering: het Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

(2) Deze openheid maakt een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Zij draagt bij aan de versterking van de beginselen van democratie en eerbiediging van de grondrechten, zoals vervat in artikel 6 [EU] en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie."

3 Artikel 1, onder a), van deze verordening luidt:

„Deze verordening beoogt:

a) de bepaling van de beginselen, voorwaarden en beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende het in artikel 255 [EG] neergelegde recht van toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad [van de Europese Unie] en de Commissie […], en wel zodanig, dat een zo ruim mogelijke toegang tot documenten wordt gewaarborgd."

4 Artikel 2, lid 3, van die verordening bepaalt:

„Deze verordening is van toepassing op alle bij een instelling berustende documenten, dit wil zeggen documenten die door de instelling zijn opgesteld of ontvangen en zich in haar bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Europese Unie."

5 Volgens artikel 3, wordt onder „document” verstaan: „iedere inhoud, ongeacht de drager ervan (op papier, in elektronische vorm, als geluids-, beeld- of audiovisuele opname), betreffende een materie die verband houdt met beleidsmaatregelen, acties en besluiten welke tot de bevoegdheid van de instelling behoren”.

6 Artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 bepaalt in de leden 1, 3 en 7:

„1. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

[…]

b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

[…]

3. De toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

De toegang tot een document met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling wordt ook geweigerd nadat het besluit genomen is, indien de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[…]

7. De uitzonderingen van de leden 1 tot en met 3 zijn slechts van toepassing gedurende de periode waarin bescherming op grond van de inhoud van het document gerechtvaardigd is. De uitzonderingen gelden voor ten hoogste 30 jaar. In geval van documenten die vallen onder de uitzonderingen op grond van de persoonlijke levenssfeer of van commerciële belangen en in geval van gevoelige documenten, kunnen de uitzonderingen zo nodig na afloop van deze periode van toepassing blijven.”

7 Artikel 7, lid 2, van deze verordening bepaalt:

„In geval van volledige of gedeeltelijke afwijzing kan de verzoeker binnen vijftien werkdagen na ontvangst van het antwoord van de instelling een confirmatief verzoek indienen, welk verzoek ertoe strekt de instelling haar standpunt te doen herzien.”

8 Artikel 8, lid 3, van die verordening luidt:

„Uitblijven van een antwoord van de instelling binnen de voorgeschreven termijn geldt als een afwijzend antwoord en geeft de verzoeker het recht beroep in te stellen tegen de instelling […].”

Verordening nr. 178/2002

9 Artikel 58 van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 31, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 (PB 2014, L 189, blz. 1), bepaalt in lid 1, eerste alinea:

„De Commissie wordt bijgestaan door het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders […] Dat comité is een comité in de zin van verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad [van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB 2011, L 55, blz. 13)]. […]"

Verordening nr. 1107/2009

10 Artikel 29 van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PB 2009, L 309, blz. 1) heeft als opschrift „Eisen voor de toelating voor het op de markt brengen" en bepaalt in de leden 1 en 6:

„1. Onverminderd artikel 50 wordt een gewasbeschermingsmiddel slechts toegelaten indien het overeenkomstig de in lid 6 bedoelde uniforme beginselen aan de volgende eisen voldoet:

[…]

6. Er worden, bij verordeningen die volgens de raadplegingsprocedure van artikel 79, lid 2, worden vastgesteld, uniforme beginselen voor de beoordeling en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen vastgesteld die de in bijlage VI bij richtlijn 91/414/EEG [van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB 1991, L 230, blz. 1)] vastgelegde eisen bevatten, zonder ingrijpende wijzigingen. Latere wijzigingen in deze verordeningen kunnen worden aangenomen overeenkomstig artikel 78, lid 1, onder c).

[…]"

11 Artikel 33 („Aanvraag van een toelating of wijziging van de toelating") van deze verordening bepaalt in lid 1:

„Een aanvrager die een gewasbeschermingsmiddel op de markt wenst te brengen, doet zelf of via een vertegenwoordiger een toelatingsaanvraag of een aanvraag tot wijziging van een toelating bij elke lidstaat waar het gewasbeschermingsmiddel op de markt zal worden gebracht."

12 Artikel 36 van die verordening heeft als opschrift „Onderzoek voor toelating" en bepaalt in lid 1, eerste alinea, dat de lidstaat die een dergelijke aanvraag onderzoekt, op grond van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis met gebruikmaking van de richtsnoeren die ten tijde van de aanvraag beschikbaar zijn, een onafhankelijke, objectieve en transparante beoordeling uitvoert.

13 Artikel 77 van die verordening heeft als opschrift „Richtsnoeren” en bepaalt het volgende:

„De Commissie kan volgens de in artikel 79, lid 2, bedoelde raadplegingsprocedure technische en andere richtsnoeren, zoals toelichtingen of richtsnoeren betreffende de inhoud van de [toelatingsaanvraag] voor wat betreft micro-organismen, feromonen en biologische middelen, voor de toepassing van deze verordening opstellen of wijzigen. De Commissie kan [EFSA] verzoeken dergelijke richtsnoeren op te stellen of ertoe bij te dragen.”

14 Artikel 78 van verordening nr. 1107/2009 heeft als opschrift „Wijzigingen en uitvoeringsmaatregelen” en somt in lid 1 de maatregelen op die „niet-essentiële onderdelen van [die] verordening beogen te wijzigen, onder meer door haar aan te vullen” en die worden „vastgesteld volgens de in artikel 79, lid 4, [van die verordening] bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing”. In het bijzonder worden overeenkomstig artikel 78, lid 1, onder c), volgens deze procedure vastgesteld „wijzigingen van de verordening inzake uniforme beginselen voor de beoordeling en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen, zoals bedoeld in artikel 29, lid 6, [van deze verordening] in het licht van de stand van de wetenschappelijke en technische kennis”.

15 Artikel 79 van verordening nr. 1107/2009 heeft als opschrift „Comitéprocedure” en bepaalt in de leden 1, 2 en 4:

„1. De Commissie wordt bijgestaan door het bij artikel 58 van verordening [nr. 178/2002] ingestelde Permanent Comité voor de voedselketen en de diergezondheid.

2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn de artikelen 3 en 7 van besluit 1999/468/EG [van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB 1999, L 184, blz. 23)] van toepassing, met inachtneming van de bepalingen van artikel 8 van dat besluit.

[…]

4. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn artikel 5 bis, leden 1 tot en met 4, en artikel 7 van besluit [1999/468] van toepassing, met inachtneming van artikel 8 van dat besluit.”

Verordening nr. 182/2011

16 De overwegingen 6, 13 en 19 tot en met 21 van verordening nr. 182/2011 luiden als volgt:

„(6) Voor die basishandelingen waarvoor de controle van de lidstaten op de vaststelling van uitvoeringshandelingen door de Commissie is vereist, is het wenselijk dat voor de uitvoering van een dergelijke controle comités worden opgericht die uit vertegenwoordigers van de lidstaten zijn samengesteld en door de Commissie worden voorgezeten.

[…]

(13) De voorzitter van een comité dient ernaar te streven oplossingen te vinden die in het comité of het comité van beroep de ruimst mogelijke steun genieten, en uiteen te zetten op welke manier rekening is gehouden met de gevoerde besprekingen en voorgestelde wijzigingen. […]

[…]

(19) Openbaarheid van informatie met betrekking tot de werkzaamheden van de comités moet worden gegarandeerd overeenkomstig verordening [nr. 1049/2001].

(20) De Commissie moet een register bijhouden met informatie over de werkzaamheden van de comités. De regels waaraan de Commissie met betrekking tot de bescherming van geheime en vertrouwelijke documenten onderworpen is, zijn derhalve ook van toepassing op het gebruik van het register.

(21) Besluit [1999/468] dient te worden ingetrokken. Om de overgang tot stand te brengen tussen de regeling van besluit [1999/468] en deze verordening moet elke verwijzing in bestaande wetgeving naar procedures waarin dat besluit voorziet – met uitzondering van de in artikel 5 bis van dat besluit bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing – worden beschouwd als een verwijzing naar de overeenkomstige procedures in deze verordening. De gevolgen van artikel 5 bis van besluit [1999/468] moeten voorlopig worden gehandhaafd voor de toepassing van de bestaande basishandelingen die naar dat artikel verwijzen."

17 Artikel 3 van verordening nr. 182/2011 heeft als opschrift „Gemeenschappelijke bepalingen" en bepaalt:

„1. De gemeenschappelijke bepalingen vastgesteld in dit artikel zijn van toepassing op alle in de artikelen 4 tot en met 8 bedoelde procedures.

2. De Commissie wordt bijgestaan door een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Het comité wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie. […]

3. De voorzitter legt het comité de door de Commissie vast te stellen ontwerpuitvoeringshandeling voor.

[…]

4. Zolang het comité geen advies heeft uitgebracht, kan elk lid van het comité wijzigingen voorstellen en kan de voorzitter het comité een gewijzigde versie van de ontwerpuitvoeringshandeling voorleggen.

De voorzitter streeft ernaar oplossingen te vinden die in het comité de ruimst mogelijke steun genieten. […]

[…]

6. Het advies van het comité wordt in de notulen opgenomen. […]

[…]

18 Artikel 4 van deze verordening heeft als opschrift „Raadplegingsprocedure" en luidt:

„1. Wanneer de raadplegingsprocedure van toepassing is, brengt het comité advies uit, zo nodig door middel van een stemming. […]

2. De Commissie neemt een besluit over de aan te nemen ontwerpuitvoeringshandeling, waarbij zij zoveel mogelijk rekening houdt met de besprekingen binnen het comité en met het uitgebrachte advies."

19 Artikel 9 van die verordening heeft als opschrift „Reglement van orde" en luidt als volgt:

„1. Elk comité stelt op voorstel van zijn voorzitter bij gewone meerderheid van stemmen van de leden zijn reglement van orde vast op basis van een standaardreglement dat door de Commissie na overleg met de lidstaten wordt opgesteld. Het standaardreglement wordt door de Commissie in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt.

Bestaande comités passen, voor zover nodig, hun reglement van orde aan het standaardreglement aan.

2. De voor de Commissie geldende beginselen en voorwaarden inzake de toegang van het publiek tot documenten en de voorschriften inzake gegevensbescherming gelden ook voor documenten van de comités."

20 Artikel 10 van die verordening heeft als opschrift „Informatie over de werkzaamheden van de comités" en voorziet in het bijhouden van een register van de werkzaamheden van het comité, dat verschillende elementen bevat. Volgens artikel 10, lid 5, worden de referenties van alle in dit register opgenomen documenten en de statistische gegevens over de werkzaamheden van de comités „in het register openbaar gemaakt".

21 Artikel 11 van verordening nr. 182/2011 heeft als opschrift „Toetsingsrecht voor het Europees Parlement en de Raad" en bepaalt dat indien de basishandeling volgens de gewone wetgevingsprocedure wordt vastgesteld, zowel het Parlement als de Raad de Commissie op elk gewenst moment te kennen kan geven dat een ontwerpuitvoeringshandeling zijns inziens de bij de basishandeling verleende uitvoeringsbevoegdheden overschrijdt. In dat geval onderwerpt de Commissie de ontwerpuitvoeringshandeling aan een hernieuwd onderzoek, waarbij zij met de naar voren gebrachte standpunten rekening houdt.

22 Bij artikel 12, eerste alinea, van deze verordening is besluit 1999/468 ingetrokken.

23 Artikel 13 van die verordening heeft als opschrift „Overgangsbepalingen: aanpassing van bestaande basishandelingen" en bepaalt:

„1. Wanneer vóór de inwerkingtreding van deze verordening vastgestelde basishandelingen voorzien in de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie overeenkomstig besluit [1999/468] zijn de volgende regels van toepassing:

a) wanneer de basishandeling verwijst naar artikel 3 van besluit [1999/468], is de in artikel 4 van deze verordening genoemde raadplegingsprocedure van toepassing;

[…]

e) wanneer de basishandeling verwijst naar de artikelen 7 en 8 van besluit [1999/468], zijn de artikelen 10 en 11 van deze verordening van toepassing.

2. Voor de toepassing van lid 1 zijn de artikelen 3 en 9 van deze verordening van toepassing op alle bestaande comités.

[…]”

Besluit 1999/468

24 Artikel 5 bis van besluit 1999/468, met als opschrift „Regelgevingsprocedure met toetsing”, dat in dit besluit is ingevoegd bij besluit 2006/512/EG van de Raad van 17 juli 2006 (PB 2006, L 200, blz. 11), bepaalde in de leden 1 tot en met 3 het volgende:

„1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité regelgeving met toetsing, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.

2. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het Comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het comité brengt, binnen een termijn die de voorzitter naar gelang van de urgentie van de materie kan vaststellen, advies over dit ontwerp uit. Het comité spreekt zich uit met de meerderheid van stemmen die in artikel 205, leden 2 en 4, [EG] is voorgeschreven voor de besluiten die de Raad op voorstel van de Commissie moet aannemen. Bij de stemming in het Comité worden de stemmen van de vertegenwoordigers van de lidstaten gewogen overeenkomstig genoemd artikel. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel.

3. Wanneer de door de Commissie beoogde maatregelen in overeenstemming zijn met het advies van het comité, is de volgende procedure van toepassing:

a) De Commissie legt de ontwerpmaatregelen onverwijld ter toetsing voor aan het Europees Parlement en aan de Raad.

b) Het Europees Parlement of de Raad kunnen, respectievelijk met de meerderheid van zijn leden en met gekwalificeerde meerderheid, bezwaar maken tegen de aanneming door de Commissie van het ontwerp in kwestie, en daarbij als argument naar voren brengen dat het door de Commissie ingediende ontwerp van maatregelen de uitvoeringsbevoegdheden waarin het basisbesluit voorziet, overschrijdt, of niet verenigbaar is met het doel of de inhoud van het basisbesluit of niet strookt met het subsidiariteits- of het evenredigheidsbeginsel.

c) Indien het Europees Parlement of de Raad binnen drie maanden na de datum waarop het voorstel bij hen is ingediend, bezwaar maakt tegen het ontwerp van maatregelen, worden deze maatregelen niet door de Commissie vastgesteld. De Commissie kan dan aan het comité een gewijzigd ontwerp van maatregelen voorleggen of een wetgevingsvoorstel op basis van het Verdrag indienen.

[…]”

Standaardreglement van orde voor comités

25 Artikel 10 van het standaardreglement van orde voor comités (PB 2011, C 206, blz. 11) heeft als opschrift „Notulen en beknopt verslag van de vergaderingen” en bepaalt in lid 2:

„Voor de toepassing van artikel 10 van verordening [nr. 182/2011], is de voorzitter verantwoordelijk voor het opstellen van een beknopt verslag dat van elk agendapunt een samenvatting bevat, alsmede de uitslag van de stemming over elke aan het comité voorgelegde ontwerpuitvoeringshandeling. In het beknopt verslag wordt geen melding gemaakt van de individuele standpunten van de leden tijdens de besprekingen van het comité.”

26 Artikel 13 van dit standaardreglement van orde heeft als opschrift „Toegang tot documenten en vertrouwelijkheid” en bepaalt:

„1. Verzoeken om toegang tot documenten van het comité worden behandeld overeenkomstig verordening [nr. 1049/2001]. De Commissie beslist over verzoeken om toegang tot deze documenten overeenkomstig haar reglement van orde, zoals gewijzigd bij besluit 2001/937/EG, EGKS, Euratom [van de Commissie van 5 december 2001 (PB 2001, L 345, blz. 94)]. […]

2. De beraadslagingen van het comité zijn vertrouwelijk.

3. Documenten die zijn toegezonden aan de leden van het comité, de deskundigen en de vertegenwoordigers van derde partijen zijn vertrouwelijk […], tenzij overeenkomstig lid 1 toegang is verleend tot deze documenten of deze documenten op andere wijze door de Commissie zijn bekendgemaakt.

4. De leden van het comité alsmede de deskundigen en de vertegenwoordigers van derde partijen zijn verplicht de in dit artikel vastgestelde vertrouwelijkheidseisen in acht te nemen. De voorzitter zorgt ervoor dat de deskundigen en de vertegenwoordigers van derde partijen in kennis worden gesteld van de op hen rustende vertrouwelijkheidseisen.”

Voorgeschiedenis van het geding

27 De voorgeschiedenis van het geding is uiteengezet in de punten 3 tot en met 14 van het bestreden arrest. Ten behoeve van de onderhavige procedure kan zij als volgt worden samengevat.

28 Pollinis France is een Franse niet-gouvernementele organisatie voor milieubescherming, die tot doel heeft wilde en gewone bijen te beschermen alsook duurzame landbouw te stimuleren met het oog op het behoud van bestuivers. Op 27 januari 2020 heeft zij krachtens verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13) bij de Commissie een verzoek ingediend om toegang tot bepaalde documenten betreffende de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren. De omvang van dit verzoek is vervolgens afgebakend en in wezen beperkt tot de documenten houdende de standpunten van de lidstaten, de leden van het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders (Standing Committee on Plants, Animals, Food en Feeds; hierna: „Scopaff”) en van de Commissie inzake deze richtsnoeren en tot alle daarmee verband houdende ontwerpdocumenten die de Commissie sinds oktober 2018 had ontvangen of opgesteld.

29 Bij brief van 16 maart 2020 heeft de Commissie Pollinis France meegedeeld dat haar verzoek betrekking had op 25 documenten, waarvan er 6 online beschikbaar waren. Bij de overige 19 documenten ging het volgens de Commissie om e-mails, soms met bijlagen, die bepaalde lidstaten tussen januari en juli 2019 binnen het Scopaff hadden verzonden met betrekking tot, in wezen, de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren of de tenuitvoerlegging daarvan, met name een voorgenomen wijziging van de uniforme beginselen voor de beoordeling en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen zoals bedoeld in artikel 29, lid 6, van verordening nr. 1107/2009. De Commissie heeft de toegang tot laatstgenoemde documenten geweigerd op grond van de uitzondering van artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001.

30 Op 25 maart 2020 heeft Pollinis France een confirmatief verzoek in de zin van artikel 7, lid 2, van die verordening ingediend.

31 Bij het litigieuze besluit in zaak T-371/20 heeft de Commissie expliciet geantwoord op dit confirmatief verzoek door gedeeltelijke toegang te verlenen tot een van de 19 in punt 29 van het onderhavige arrest bedoelde documenten, waarbij de toegang tot bepaalde delen ervan werd geweigerd op grond van de uitzonderingen in artikel 4, lid 1, onder b), en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, en door de toegang tot alle andere documenten waarop dat verzoek betrekking had te weigeren op grond van de uitzondering in laatstgenoemde bepaling.

32 Op 8 april 2020 heeft Pollinis France bij de Commissie een tweede verzoek om toegang tot bepaalde documenten betreffende de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren ingediend. Deze documenten hebben in wezen betrekking op de correspondentie, de agenda's, de processen-verbaal en de verslagen van de vergaderingen tussen de Scopaff-leden en bepaalde ambtenaren en leden van de Commissie tussen juli 2013 en september 2018.

33 In haar brief van 8 mei 2020 heeft de Commissie 59 documenten geïdentificeerd waarop dit verzoek om toegang betrekking had en heeft zij dat verzoek in zijn geheel afgewezen op grond van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Volgens de vaststellingen van het Gerecht blijkt dat het bij deze documenten gaat om e-mails of „opmerkingen" die bepaalde lidstaten tussen september 2013 en december 2018 binnen het Scopaff hebben verzonden met betrekking tot, in wezen, de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren of de tenuitvoerlegging daarvan.

34 Op 25 mei 2020 heeft Pollinis France een confirmatief verzoek om toegang tot deze documenten ingediend.

35 Bij het litigieuze besluit in zaak T-554/20 heeft de Commissie gedeeltelijke toegang verleend tot 4 documenten, waarbij zij zich voor de delen daarvan waartoe zij de toegang weigerde, heeft beroepen op de uitzonderingen van artikel 4, lid 1, onder b), en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Deze instelling heeft iedere toegang, zelfs gedeeltelijk, geweigerd tot alle andere documenten waarop het verzoek betrekking had en die zij identificeerde als e-mails, waarbij zij zich beriep op artikel 4, lid 3, eerste alinea van verordening nr. 1049/2001.

Beroepen bij het Gerecht en bestreden arrest

36 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 15 juni 2020, heeft Pollinis France, vanwege het uitblijven van een expliciet antwoord op haar confirmatief verzoek van 25 maart 2020, krachtens artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 beroep ingesteld tot

nietigverklaring van het stilzwijgende besluit tot afwijzing dat voortvloeide uit dit uitblijven van een antwoord. Nadat op 19 juni 2020 het litigieuze besluit in zaak T-371/20 was vastgesteld, heeft Pollinis France op grond van artikel 86 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een memorie houdende aanpassing van haar verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht.

37 Bij op 8 september 2020 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft Pollinis France beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit in zaak T-554/20 ingesteld.

38 Ter ondersteuning van haar beroepen heeft Pollinis France tegen elk van de litigieuze besluiten vier middelen aangevoerd die in wezen zijn ontleend aan, ten eerste, schending van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 doordat de Commissie de uitzondering in verband met de bescherming van het besluitvormingsproces onjuist heeft toegepast; ten tweede, schending van deze bepaling doordat een hoger openbaar belang openbaarmaking van die gevraagde documenten gebood; ten derde, schending van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 doordat de uitzondering van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 des te strikter had moeten worden uitgelegd omdat de gevraagde informatie betrekking had op uitstoot in het milieu, en, ten vierde, onjuiste toepassing van artikel 4, lid 1, onder b), en artikel 4, lid 6, van laatstgenoemde verordening.

39 Het tweede onderdeel van het eerste middel bevatte twee grieven. Met de eerste grief van dit tweede onderdeel betwistte Pollinis France de relevantie van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, aangezien het besluitvormingsproces met betrekking tot het door EFSA in 2013 vastgestelde document niet langer gaande was.

40 In punt 49 van het bestreden arrest heeft het Gerecht dienaangaande in de eerste plaats vastgesteld dat de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren binnen het Scopaff gedurende meerdere jaren zijn besproken zonder dat overeenstemming kon worden bereikt over de tekst, omdat de lidstaten het onderling oneens waren, en zonder dat dit document door de Commissie was vastgesteld.

41 Meer bepaald heeft de Commissie, zoals blijkt uit de punten 50 en 51 van het bestreden arrest, aangezien dat document niet als zodanig was vastgesteld, in de loop van 2018 voorgesteld om bepaalde delen ervan uit te voeren door wijzigingen aan te brengen in de uniforme beginselen waarin is voorzien door verordening (EU) nr. 546/2011 van de Commissie van 10 juni 2011 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat uniforme beginselen voor de evaluatie en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen betreft (PB 2011, L 155, blz. 127). Zo heeft de Commissie in de loop van 2018 overeenkomstig artikel 29, lid 6, artikel 78, lid 1, onder c), en artikel 79, lid 4, van verordening nr. 1107/2009 een ontwerpverordening tot wijziging van verordening nr. 546/2011 voor advies voorgelegd aan het Scopaff, met het oog op de vaststelling ervan volgens de regelgevingsprocedure met toetsing zoals bepaald in artikel 5 bis van besluit 1999/468. In juli 2019 heeft het Scopaff een positief advies over die ontwerpverordening uitgebracht. De verordening is echter nooit door de Commissie vastgesteld, aangezien het Parlement zich in oktober 2019 tegen de vaststelling ervan heeft verzet op grond dat het ontwerp onvoldoende bescherming bood.

42 In de tweede plaats heeft het Gerecht in de punten 52 en 58 van het bestreden arrest vastgesteld dat de Commissie, hoewel zij tot 2018 niet voornemens was de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren te herzien, deze autoriteit in maart 2019 heeft verzocht om een dergelijke herziening uit te voeren teneinde rekening te houden met de wetenschappelijke ontwikkelingen sinds 2013.

43 In deze context heeft het Gerecht in punt 53 van het bestreden arrest opgemerkt dat de Commissie in de litigieuze besluiten, die in juni en juli 2020 zijn vastgesteld, heeft aangegeven dat de behandeling van de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren in het Scopaff was „gestopt" totdat EFSA de herziening ervan had afgerond, en dat dit betekende dat het besluitvormingsproces als „lopend" kon worden aangemerkt omdat het pas na afloop van die herziening zou worden hervat.

44 Gelet op deze vaststellingen heeft het Gerecht in punt 55 van het bestreden arrest aangegeven dat, anders de Commissie van mening was, het besluitvormingsproces waarop de gevraagde documenten betrekking hebben niet kon worden geacht lopende te zijn geweest op het moment dat de litigieuze besluiten werden vastgesteld.

45 Meer in het bijzonder heeft het Gerecht in punt 56 van het bestreden arrest opgemerkt dat het juist is dat kon worden vastgesteld dat de gevraagde documenten betrekking hadden op een besluitvormingsproces van de Commissie dat heeft gelopen van 2013 tot en met 2019 en was gericht op de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging van de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren, „door [dat document] als zodanig vast te stellen volgens de in verordening nr. 182/2011 vastgelegde raadplegingsprocedure, of door de uniforme beginselen van verordening nr. 546/2011 te wijzigen volgens de regelgevingsprocedure met toetsing zoals bepaald door besluit 1999/468". Op het moment dat de litigieuze besluiten werden vastgesteld was echter geen enkel besluitvormingsproces meer aan de gang waarmee werd beoogd dat document uit te voeren, noch volgens de eerste, noch volgens de tweede van die procedures. Volgens het Gerecht had de Commissie integendeel stilzwijgend maar noodzakelijkerwijs besloten om dat document niet meer uit te voeren. Alleen al het feit dat dit document werd herzien ten tijde van de vaststelling van de litigieuze besluiten zou tot gevolg hebben gehad dat niet kon worden bepaald welke inhoud de eventueel herziene richtsnoeren zouden krijgen of in welke vorm en volgens welke procedure deze zouden worden vastgesteld, en dus dat er binnen de Commissie geen sprake was van een inhoudelijk besluitvormingsproces.

46 In punt 57 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat, gesteld al dat de Commissie „nog altijd voornemens was om bijenrichtsnoeren uit te voeren, zodat zij overeenkomstig artikel 36, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 de autoriteiten van de lidstaten een document ter beschikking kon stellen dat was gebaseerd op de ‚stand van de wetenschappelijke en technische kennis'", die omstandigheid op zichzelf niet meebracht dat er op het moment dat de litigieuze besluiten werden vastgesteld een besluitvormingsproces betreffende een dergelijk document gaande was. Integendeel, volgens het Gerecht wijzen de gegevens uit het dossier erop dat de Commissie had besloten de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren niet meer uit te voeren. Van een besluitvormingsproces had kunnen worden gesproken op het moment dat EFSA een herzien document aan de Commissie had overhandigd en zij had besloten het uit te voeren, hetgeen bij de vaststelling van de litigieuze besluiten volgens het Gerecht hypothetisch was.

47 Zo is het Gerecht in punt 59 van het bestreden arrest tot de slotsom gekomen dat de Commissie zich op het moment dat de litigieuze besluiten werden vastgesteld niet rechtsgeldig kon beroepen op de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, waarbij het overigens in punt 60 van dat arrest heeft gewezen op het in die bepaling gemaakte onderscheid naargelang de procedure al dan niet is afgesloten en het zich in dit verband heeft gebaseerd op de punten 78, 80 en 82 van het arrest van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

48 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 61 van het bestreden arrest de eerste grief van het tweede onderdeel van het eerste middel aanvaard, zodat het de litigieuze besluiten nietig heeft verklaard voor zover daarbij op grond van die bepaling werd geweigerd toegang te verlenen tot de gevraagde documenten.

49 Zoals het in punt 62 van het bestreden arrest heeft uiteengezet, heeft het Gerecht het echter noodzakelijk geacht om, mocht worden aangenomen dat artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing was op het onderhavige geding, de tweede grief van het tweede onderdeel van het eerste voor het Gerecht aangevoerde middel te onderzoeken, waarmee Pollinis France opkwam tegen de redenen die de Commissie had aangevoerd ter rechtvaardiging van de toepassing van de in die bepaling neergelegde uitzondering wat betreft de andere toepassingsvoorwaarden ervan dan die betreffende het bestaan van een lopend besluitvormingsproces. Na een in de punten 82 tot en met 138 van het bestreden arrest uiteengezette analyse van de gegrondheid van deze motivering heeft het Gerecht deze tweede grief aanvaard.

50 Gelet op deze overwegingen heeft het Gerecht de litigieuze besluiten nietig verklaard voor zover daarbij op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 werd geweigerd toegang te verlenen tot de gevraagde documenten.

Conclusies van partijen in hogere voorziening

51 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen en

– Pollinis France te verwijzen in de kosten van de zaken T-371/20 en T-554/20 en in die van de onderhavige hogere voorziening.

52 Pollinis France verzoekt het Hof:

– de onderhavige hogere voorziening af te wijzen en

– de Commissie te verwijzen in de kosten die zij in het kader van de onderhavige hogere voorziening heeft gemaakt.

Hogere voorziening

53 De Commissie voert in hogere voorziening twee middelen aan. Volgens het eerste middel heeft het Gerecht met name in de punten 54 tot en met 61 van het bestreden arrest een onjuiste uitlegging gegeven aan het begrip „aangelegenheid waarover een instelling nog geen besluit heeft genomen” in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Het tweede middel betreft een onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht, met name in de punten 85 tot en met 138 van het bestreden arrest, blijk heeft gegeven door zich uit te spreken over de vraag of de openbaarmaking van de documenten in kwestie het besluitvormingsproces van de betrokken instelling „ernstig zou ondermijnen” in de zin van die bepaling.

Eerste middel

Argumenten van partijen

54 Met haar eerste middel verwijt de Commissie het Gerecht in wezen dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 in dit geval niet van toepassing is. Zij voert meer in het bijzonder aan dat het feit dat EFSA is verzocht een herziening van de door deze autoriteit in 2013 vastgestelde richtsnoeren door te voeren teneinde binnen het Scopaff consensus te bevorderen, die noodzakelijk is in het kader van een comitologieprocedure, opdat dit comité een positief advies kan uitbrengen en de Commissie het document in kwestie vervolgens kan vaststellen, volstaat om te kunnen stellen dat er op het moment dat de litigieuze besluiten werden vastgesteld een „besluitvormingsproces" in de zin van die bepaling gaande was. Volgens de Commissie was de in de loop van 2013 ingeleide raadplegingsprocedure wegens dit bij EFSA ingediende verzoek tot herziening namelijk nog steeds aan de gang.

55 De Commissie verwijt het Gerecht in het bijzonder dat het heeft geoordeeld dat deze bepaling slechts van toepassing is wanneer een instelling wordt verzocht zeer binnenkort een specifieke en identificeerbare ontwerphandeling vast te stellen. Bovendien blijkt uit de criteria die het Gerecht in de punten 54, 56 en 57 van het bestreden arrest heeft gehanteerd dat volgens het Gerecht, wil diezelfde bepaling van toepassing zijn, een instelling verzocht moet zijn een handeling met een bepaalde inhoud vast te stellen, en zij de vorm waarin en de procedure die daartoe zou kunnen worden gevolgd, reeds moet hebben omschreven, hetgeen wordt bevestigd door het feit dat het Gerecht zich met name in de punten 56 en 57 van dat arrest heeft geconcentreerd op de inhoud van het aan EFSA ter toetsing voorgelegde document. De Commissie is bovendien van mening dat, anders dan het Gerecht in punt 58 van dat arrest heeft geoordeeld, het besluit om een tekst te herzien teneinde deze inhoudelijk te verbeteren of om het bereiken van consensus te vergemakkelijken, met name in het kader van een comitologieprocedure, een fase vormt van het besluitvormingsproces, waarvan het uiteindelijke doel de vaststelling van een tekst is.

56 Onder verwijzing naar punt 68 van het arrest van 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie (C-60/15 P, EU:C:2017:540), stelt de Commissie dat, om te bepalen of artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing is, het relevante criterium de daadwerkelijke uitoefening door de betrokken instelling van haar bevoegdheid en het doel van die uitoefening is, hetgeen wijzigingen kan impliceren van de inhoud, de strategie of de procedure die moet worden gevolgd om dat doel te bereiken. Aldus heeft het Gerecht in punt 57 van het bestreden arrest blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het doel van de uitvoering van een beleidsdocument niet de cruciale factor was voor de beoordeling van het bestaan van een „kwestie waarover een instelling nog geen besluit heeft genomen" in de zin van die bepaling. De Commissie betoogt dat zij er nooit van heeft afgezien om de autoriteiten van de lidstaten overeenkomstig artikel 36, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 bijenrichtsnoeren ter beschikking te stellen.

57 Pollinis France betwist dit betoog in zijn geheel.

Beoordeling door het Hof

58 Vooraf zij eraan herinnerd dat verordening nr. 1049/2001, zoals blijkt uit overweging 1 ervan, aansluit bij de in artikel 1, tweede alinea, VEU geformuleerde wens om een nieuwe etappe te markeren in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

59 Dit fundamentele doel van de Unie wordt weerspiegeld in artikel 15, lid 1, VWEU, dat met name bepaalt dat de instellingen, organen en instanties van de Unie in een zo groot mogelijke openheid werken, welk uitgangspunt ook is bevestigd in artikel 10, lid 3, VEU en in artikel 298, lid 1, VWEU, alsook in artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin het recht op toegang tot documenten is verankerd (arrest van 8 juni 2023, Raad/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Blijkens overweging 2 van verordening nr. 1049/2001 kan met openheid aan de instellingen van de Unie een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid worden gegeven ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Doordat openheid een open discussie mogelijk maakt over meerdere uiteenlopende gezichtspunten, draagt zij bovendien bij tot het vergroten van het vertrouwen van die burgers (arrest van 8 juni 2023, Raad/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Daartoe bepaalt artikel 1, onder a), van deze verordening dat deze beoogt aan het publiek een zo ruim mogelijke toegang te verlenen tot de documenten van de instellingen van de Unie waarop die verordening betrekking heeft.

62 Uit artikel 4 van die verordening, dat in dit verband een uitzonderingsregeling instelt, blijkt tevens dat aan dit recht van toegang niettemin bepaalde beperkingen zijn gesteld om redenen van openbaar of particulier belang. Aangezien die uitzonderingen afwijken van het beginsel van de ruimst mogelijke toegang van het publiek tot documenten, moeten zij evenwel restrictief worden uitgelegd en toegepast (arrest van 8 juni 2023, Raad/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 Wanneer de betrokken instelling besluit om de toegang te weigeren tot een document waarvan haar om openbaarmaking is verzocht, moet zij in beginsel uitleggen in welk opzicht de toegang tot dat document een concrete en daadwerkelijke ondermijning zou vormen van het belang dat wordt beschermd door een van de in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzonderingen waarop de instelling zich beroept. Bovendien moet het risico van een dergelijke ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn (arrest van 8 juni 2023, Raad/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 Wat meer in het bijzonder de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van deze verordening betreft, stelt deze bepaling dat de toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover deze instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van die instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

65 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat het begrip „besluitvormingsproces” in de zin van die bepaling aldus moet worden begrepen dat het betrekking heeft op het nemen van een besluit zonder de hele administratieve procedure te omvatten die tot dit besluit heeft geleid (arrest van 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punt 76).

66 Bovendien zij eraan herinnerd dat de wetgevende werkzaamheden van de instellingen van de Unie weliswaar een bijzonder ruime toegang tot documenten vergen, maar dat dit geenszins betekent dat de andere activiteiten van deze instellingen niet onder de werkingssfeer vallen van verordening nr. 1049/2001, die overeenkomstig artikel 2, lid 3, ervan van toepassing is op alle bij die instellingen berustende documenten, dit wil zeggen alle documenten die door hen zijn opgesteld of ontvangen en zich in hun bezit bevinden, op alle werkterreinen van de Unie (zie in die zin arrest van 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67 In het licht van deze overwegingen moet worden onderzocht of het Gerecht in punt 59 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld dat het besluitvormingsproces van de Commissie betreffende de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren was afgesloten op het moment dat de litigieuze besluiten werden vastgesteld en dat de Commissie deze besluiten in de specifieke omstandigheden van de onderhavige zaken dus niet op geldige wijze kon baseren op de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 bepaalde uitzondering.

68 In dit verband zij opgemerkt dat het Gerecht in punt 56 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de gevraagde documenten betrekking hadden op een proces dat van 2013 tot en met 2019 heeft plaatsgevonden en was gericht op de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging door de Commissie van de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren, door dat document als zodanig vast te stellen volgens de in verordening nr. 182/2011 vastgelegde raadplegingsprocedure, of door de uniforme beginselen van verordening nr. 546/2011 te wijzigen volgens de regelgevingsprocedure met toetsing zoals bepaald in besluit 1999/468. In punt 55 van het bestreden arrest heeft het Gerecht evenwel vastgesteld dat op het moment dat de litigieuze besluiten werden vastgesteld geen enkel besluitvormingsproces tot uitvoering van dat document kon worden geacht lopende te zijn.

69 Vastgesteld moet echter worden dat de Commissie niet aanvoert dat deze feitelijke vaststellingen van het Gerecht blijk geven van een onjuiste opvatting. Ten eerste berust het betoog van de Commissie in wezen namelijk op de premisse dat uit het enkele feit van de lopende herziening van de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren naar aanleiding van het verzoek in die zin dat deze instelling bij die autoriteit heeft ingediend, volgt dat op het moment dat de litigieuze besluiten werden vastgesteld nog steeds een besluitvormingsproces in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 gaande was.

70 Niet relevant is de door de Commissie aangevoerde omstandigheid dat het betrokken verzoek tot herziening in maart 2019 was ingediend, terwijl die instelling op hetzelfde tijdstip in werkelijkheid trachtte gedeeltelijk uitvoering te geven aan de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren door de uniforme beginselen van verordening nr. 546/2011 te wijzigen overeenkomstig de regelgevingsprocedure met toetsing. Zoals blijkt uit de punten 41, 42 en 45 van het onderhavige arrest, was het Gerecht in het kader van zijn soevereine beoordeling van de feiten – zonder dat is aangevoerd dat er dienaangaande sprake is van een onjuiste opvatting – namelijk van oordeel dat er op het moment dat de litigieuze besluiten werden vastgesteld geen sprake meer was van deze poging tot gedeeltelijke uitvoering.

71 Ten tweede betoogt de Commissie inderdaad dat uit de punten 48 tot en met 53 van het bestreden arrest blijkt dat geen enkel besluitvormingsproces betreffende de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren was afgesloten, noch wat de uitvoering ervan als betreft, noch wat de wijziging van die uniforme beginselen betreft. Het feit dat, zoals de Commissie in haar verzoekschrift in hogere voorziening erkent, geen van de twee betrokken procedures is afgesloten met de vaststelling van een besluit, betekent op zich echter niet dat dergelijke procedures nog steeds gaande waren op het moment dat de litigieuze besluiten werden vastgesteld. Zoals de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan een besluitvormingsproces immers ook worden afgesloten als het doel ervan niet is bereikt, bijvoorbeeld wanneer een aangelegenheid wordt opgegeven en terzijde wordt gelegd.

72 Zoals het Gerecht in punt 54 van het bestreden arrest heeft uiteengezet, heeft de Commissie er bovendien op gewezen, toen zij hierover ter terechtzitting werd ondervraagd, dat zolang de herziening door EFSA van de door die autoriteit in 2013 vastgestelde richtsnoeren hangende was, elke overweging betreffende de inhoud van dat document, het eventueel bindende karakter ervan, de vorm waarin en de procedure volgens welke het eventueel zou kunnen worden vastgesteld, hypothetisch was. Het Gerecht heeft in punt 56 van het bestreden arrest dan ook terecht kunnen afleiden dat deze herziening betekende dat een besluitvormingsproces van de Commissie zonder voorwerp was op het moment dat zij de litigieuze besluiten vaststelde.

73 In dit verband moet, met name gelet op de in de punten 62 en 65 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, worden vastgesteld dat het begrip „besluitvormingsproces” in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 aldus moet worden begrepen dat het betrekking heeft op het nemen van een besluit. Een besluit in de zin van deze bepaling veronderstelt echter het bestaan van een bepaald voorwerp waarop het toekomstige besluit betrekking zal hebben, ongeacht of zeer binnenkort een specifieke en identificeerbare ontwerphandeling zal worden vastgesteld. Zoals de advocaat-generaal in punt 67 van zijn conclusie heeft opgemerkt en anders dan de Commissie lijkt te stellen, heeft het Gerecht in de punten 54 tot en met 61 van het bestreden arrest overigens niet geoordeeld dat indien die vaststelling niet op handen is, geen sprake is van daadwerkelijke besluitvormingswerkzaamheden.

74 Zou worden aanvaard dat nog geen besluit is genomen en er dus sprake is van een „besluitvormingsproces” in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 wanneer het voorwerp van een dergelijk proces niet is bepaald, dan zou dit bovendien indruisen tegen zowel de opzet van deze bepaling als de in punt 63 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak. Zolang het precieze voorwerp van een te nemen besluit nog niet is bepaald, is elk risico dat het besluitvormingsproces met het oog op de vaststelling van dat besluit wordt ondermijnd door de openbaarmaking van een krachtens verordening nr. 1049/2001 aangevraagd document, namelijk per definitie hypothetisch, aangezien het in werkelijkheid onmogelijk zou zijn om na te gaan of de inhoud van dat document daadwerkelijk betrekking heeft op dat besluitvormingsproces.

75 Zoals blijkt uit artikel 77 van verordening nr. 1107/2009, beschikt de Commissie in casu niet alleen over een beoordelingsmarge om EFSA te verzoeken richtsnoeren als die welke in casu aan de orde zijn op te stellen of bij te dragen tot de opstelling daarvan, maar ook ten aanzien van het gevolg dat aan dat document moet worden gegeven en, meer in het bijzonder, om te beslissen of zij dergelijke documenten zal aannemen of wijzigen overeenkomstig de in artikel 79, lid 2, van die verordening bedoelde raadplegingsprocedure, waarbij zij wordt bijgestaan door het Scopaff. Alvorens kennis te nemen van de door EFSA in 2013 vastgestelde richtsnoeren, zoals deze in voorkomend geval door deze autoriteit zullen worden herzien, kan de Commissie de inhoud ervan bijgevolg niet kennen,

kan zij niet vooruitlopen op de stappen die zij in dat verband zal ondernemen en kan zij, in het bijzonder, evenmin weten of zij die raadplegingsprocedure zal toepassen. Bijgevolg is het voor haar onmogelijk vast te stellen of de openbaarmaking van elk van de door Pollinis France gevraagde documenten een eventueel besluitvormingsproces met betrekking tot deze herziene richtsnoeren zou kunnen ondermijnen.

76 Aldus heeft het Gerecht, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, in punt 56 van het bestreden arrest geoordeeld dat een besluitvormingsproces van de Commissie zonder voorwerp was ten tijde van de vaststelling van de litigieuze besluiten, en in punt 57 van dat arrest geoordeeld dat een besluitvormingsproces met betrekking tot herziene bijenrichtsnoeren had kunnen plaatsvinden wanneer EFSA dat document aan de Commissie had overhandigd.

77 Ten slotte heeft het Gerecht, anders dan de Commissie stelt, evenmin blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door, zoals blijkt uit punt 57 van het bestreden arrest, het door deze instelling aangevoerde argument dat zij steeds „voornemens" was om bijenrichtsnoeren uit te voeren, niet doorslaggevend te achten voor de beoordeling van het bestaan van een „aangelegenheid waarover [deze] instelling nog geen besluit heeft genomen" in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

78 Zou worden aanvaard dat het enkele voornemen van een instelling om een besluit te nemen op een gebied dat onder haar bevoegdheid valt, haar in staat stelt zich op die bepaling te beroepen, zonder dat het bestaan van een besluitvormingsproces tot vaststelling van een besluit over een bepaald voorwerp is vereist, dan zou dit er namelijk in werkelijkheid op neerkomen dat aan die instelling de mogelijkheid wordt toegekend om de openbaarmaking te weigeren van elk document dat op dat gebied betrekking heeft. Overeenkomstig de in punt 62 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak en zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kan het begrip „aangelegenheid waarover een instelling nog geen besluit heeft genomen" in de zin van die bepaling niet zo ruim worden uitgelegd dat elk document dat betrekking heeft op een bepaalde kwestie daaronder zou vallen.

79 Bijgevolg heeft het Gerecht, anders dan de Commissie stelt, in punt 57 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat het feit dat deze instelling steeds het doel heeft nagestreefd om bijenrichtsnoeren ten uitvoer te leggen teneinde de autoriteiten van de lidstaten overeenkomstig artikel 36, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 een document te verstrekken waarin melding wordt gemaakt van de „stand van de wetenschappelijke en technische kennis", op zich niet volstond om te concluderen dat er nog steeds sprake was van een „aangelegenheid waarover [deze] instelling nog geen besluit [had] genomen" in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

80 Gelet op een en ander dient het eerste middel te worden afgewezen.

Tweede middel

81 Aangezien het door de Commissie ter ondersteuning van haar eerste middel aangevoerde betoog haar niet in staat heeft gesteld om de conclusie van het Gerecht ter discussie te stellen dat zij bij de litigieuze besluiten de toegang tot de gevraagde documenten niet kon weigeren op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, kan het tweede middel van deze instelling, waarmee zij het Gerecht verwijt dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij zijn subsidiaire beoordeling van de andere toepassingsvoorwaarden van de in

die bepaling neergelegde uitzondering dan die betreffende het bestaan van een lopend besluitvormingsproces, niet leiden tot vernietiging van het bestreden arrest. Dit tweede middel moet derhalve ongegrond worden verklaard.

82 Gelet op een en ander moet de onderhavige hogere voorziening in haar geheel worden afgewezen.

Kosten

83 Artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bepaalt dat wanneer de hogere voorziening ongegrond is, het Hof over de kosten beslist.

84 Ingevolge artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd.

85 Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van Pollinis France worden verwezen in haar eigen kosten en in die van Pollinis France.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten alsook in die van Pollinis France.

ondertekeningen