Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 16 stycznia 2025 r.*

Odwołanie – Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Artykuł 4 ust. 3 akapit pierwszy – Ochrona procesu podejmowania decyzji – Rozporządzenie (UE) nr 182/2011 – Komitologia – Stanowiska wyrażone przez państwa członkowskie i innych członków komitetów – Odmowa dostępu

W sprawie C-726/22 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 24 listopada 2022 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali S. Delaude, C. Ehrbar i G. Gattinara, w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Pollinis France, z siedzibą w Paryżu (Francja), którą reprezentowali początkowo T. Bégel i C. Lepage, avocats, a następnie D. Krzisch, avocate, i J. Stratford, BL,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: I. Jarukaitis, prezes czwartej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, D. Gratsias (sprawozdawca) i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 czerwca 2024 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

1 W odwołaniu Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 14 września 2022 r., Pollinis France/Komisja (T-371/20 i T-554/20, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2022:556), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2020) 4231 final z dnia 19 czerwca 2020 r. (zwanej dalej „sporną decyzją w sprawie T-371/20") i C(2020) 5120 final z dnia 21 lipca 2020 r. (zwanej dalej „sporną decyzją w sprawie T-554/20") (zwanych dalej łącznie „spornymi decyzjami") w zakresie, w jakim w owych decyzjach instytucja ta odmówiła organizacji Pollinis France dostępu do dokumentów odnoszących się do wytycznych Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) dotyczących oceny ryzyka związanego ze środkami ochrony roślin, na które narażone są pszczoły, przyjętych przez EFSA w dniu 27 czerwca 2013 r. (zwanych dalej „wytycznymi przyjętymi przez EFSA w 2013 r."), na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43; sprostowania: Dz.U. 2010, L 271, s. 20; Dz.U. 2013, L 333, s. 83).

Ramy prawne

Rozporządzenie nr 1049/2001

2 Motywy 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001 mają następujące brzmienie:

„(1) Artykuł 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej stawia na pierwszym miejscu koncepcję otwartości, stwierdzając, że Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli.

(2) Otwartość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja ma większą legitymację, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym. Otwartość przyczynia się do umacniania zasad demokracji i poszanowania praw podstawowych określonych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej".

3 Zgodnie z art. 1 lit. a) tego rozporządzenia:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

a) określenie, na podstawie interesu publicznego lub prywatnego, zasad, warunków i ograniczeń regulujących prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady [Unii Europejskiej] i Komisji […] przewidzianych w art. 255 [WE] w taki sposób, aby zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów".

4 Artykuł 2 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucję, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i pozostających w jej posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej".

5 Zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia „dokument” oznacza „wszelkie treści bez względu na ich nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej lub jako nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji”.

6 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi w ust. 1, 3 i 7:

„1. Instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[…]

b) prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym dotyczącym ochrony danych osobowych.

[…]

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem [przedmiotowego dokumentu] przemawia nadrzędny interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie zostaje udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

[…]

7. Wyjątki ustanowione w ust. 1–3 mają zastosowanie wyłącznie przez okres, w którym ochrona ta jest uzasadniona ze względu na treść dokumentu. Wyjątki mogą być stosowane przez okres nieprzekraczający 30 lat. W przypadku dokumentów objętych wyjątkiem ze względu na prywatność lub interesy handlowe oraz w przypadku dokumentów sensytywnych, wyjątki mogą, jeśli to konieczne, obowiązywać nadal po tym okresie”.

7 Artykuł 7 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi:

„W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy wnioskodawca może w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji złożyć wniosek potwierdzający, w którym zwraca się do instytucji o ponowne rozpatrzenie jej decyzji”.

8 Zgodnie z art. 8 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia:

„Brak odpowiedzi ze strony instytucji w przewidzianym terminie uznawany jest za odpowiedź odmowną i uprawnia wnioskodawcę do wszczęcia postępowania sądowego przeciwko instytucji […]”.

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002

9 Artykuł 58 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. 2002, L 31, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 652/2014 z dnia 15 maja 2014 r. (Dz.U. 2014, L 189, s. 1), stanowi w ust. 1 akapit pierwszy:

„Komisję wspiera Stały Komitet ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz […]. Komitet ten jest komitetem w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 [z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. 2011, L 55, s. 13)]. […]”.

Rozporządzenie (WE) nr 1107/2009

10 Artykuł 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. 2009, L 309, s. 1), zatytułowany „Wymogi dotyczące zezwolenia na wprowadzenie do obrotu”, stanowi w ust. 1 i 6:

„1. Bez uszczerbku dla art. 50 środek ochrony roślin uzyskuje zezwolenie wyłącznie wtedy, gdy zgodnie z jednolitymi zasadami, o których mowa w ust. 6, spełnia następujące wymogi:

[…]

6. Jednolite zasady dokonywania oceny środków ochrony roślin i udzielania zezwoleń na ich wprowadzanie do obrotu obejmują wymogi określone w załączniku VI do dyrektywy [Rady] 91/414/EWG [z dnia 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. 1991, L 230, s. 1)] i zostają ustalone w rozporządzeniach przyjętych zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 79 ust. 2, bez żadnych istotnych zmian. Późniejsze zmiany do tych rozporządzeń przyjmowane są zgodnie z art. 78 ust. 1 lit. c).

[…]”.

11 Artykuł 33 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wniosek o zezwolenie lub zmianę zezwolenia”, przewiduje w ust. 1:

„Wnioskodawca zamierzający wprowadzić do obrotu środek ochrony roślin składa wniosek o zezwolenie lub o zmianę zezwolenia, osobiście lub za pośrednictwem przedstawiciela, w każdym państwie członkowskim, gdzie środek ochrony roślin ma być wprowadzany do obrotu”.

12 Artykuł 36 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Rozpatrywanie wniosków o zezwolenie”, stanowi w ust. 1 akapit pierwszy, że państwo członkowskie rozpatrujące taki wniosek dokonuje niezależnej, obiektywnej i przejrzystej oceny w świetle aktualnej wiedzy naukowej i technicznej, korzystając z wytycznych dostępnych na dzień złożenia wniosku.

13 Artykuł 77 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wytyczne”, stanowi:

„Komisja może, zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 79 ust. 2, przyjąć lub zmienić wytyczne techniczne lub inne wytyczne, takie jak noty wyjaśniające lub wytyczne dotyczące treści wniosku [o zezwolenie] dotyczącego mikroorganizmów, feromonów i środków biologicznych, w celu wykonania niniejszego rozporządzenia. Komisja może zwrócić się do [EFSA] o przygotowanie lub wzięcie udziału w przygotowywaniu takich wytycznych”.

14 Artykuł 78 rozporządzenia nr 1107/2009, zatytułowany „Zmiany i środki wykonawcze”, wymienia w ust. 1 środki „mające na celu zmianę elementów innych niż istotne [tego] rozporządzenia, między innymi poprzez jego uzupełnienie”, które „przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 79 ust. 4 [wspomnianego rozporządzenia]”. W szczególności zgodnie z art. 78 ust. 1 lit. c) zgodnie z tą procedurą przyjmuje się „uwzględniające aktualną wiedzę naukową i techniczną zmiany rozporządzenia w sprawie jednolitych zasad dokonywania oceny i udzielania zezwoleń na wprowadzanie do obrotu środków ochrony roślin, o których mowa w art. 29 ust. 6 [tego rozporządzenia]”.

15 Artykuł 79 rozporządzenia nr 1107/2009 zatytułowany „Procedura komitetowa”, stanowi w ust. 1, 2 i 4:

„1. Komisja wspierana jest przez Stały Komitet ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt ustanowiony na mocy art. 58 rozporządzenia […] nr 178/2002.

2. W przypadku odesłania do niniejszego ustępu, stosuje się art. 3 i 7 decyzji [Rady] 1999/468/WE [z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji (Dz.U. 1999, L 184, s. 23)], z uwzględnieniem jej art. 8.

[…]

4. W przypadku odesłania do niniejszego ustępu, stosuje się art. 5a ust. 1–4 i art. 7 decyzji [1999/468], z uwzględnieniem jej art. 8”.

Rozporządzenie nr 182/2011

16 Zgodnie z motywami 6, 13 i 19–21 rozporządzenia nr 182/2011:

„(6) W przypadku tych aktów podstawowych, które wymagają, aby państwa członkowskie kontrolowały przyjmowanie aktów wykonawczych przez Komisję, właściwe jest, na potrzeby takiej kontroli, aby powołać komitety złożone z przedstawicieli państw członkowskich, którym przewodniczyłaby Komisja.

[…]

(13) Przewodniczący komitetu powinien dokładać starań, aby znaleźć rozwiązania cieszące się największym możliwym poparciem w komitecie lub w komitecie odwoławczym, a także powinien wyjaśnić sposób, w jaki wzięto pod uwagę dyskusje i propozycje poprawek. […]

[…]

(19) Należy zapewnić publiczny dostęp do informacji na temat prac komitetów zgodnie z rozporządzeniem [nr 1049/2001].

(20) Komisja powinna prowadzić rejestr zawierający informacje o pracach komitetów. W związku z tym mające zastosowanie do Komisji przepisy dotyczące ochrony dokumentów niejawnych mają również zastosowanie do korzystania z tego rejestru.

(21) Należy uchylić decyzję [1999/468]. Aby zapewnić przejście między systemem przewidzianym w decyzji [1999/468] i niniejszym rozporządzeniem, wszelkie odesłania w istniejących przepisach do procedur przewidzianych w tej decyzji, z wyjątkiem procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą przewidzianej w jej art. 5a, należy rozumieć jako odesłania do odpowiednich procedur przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu. Na potrzeby istniejących aktów podstawowych zawierających odesłania do art. 5a decyzji [1999/468], należy tymczasowo utrzymać skutki tego artykułu".

17 Artykuł 3 rozporządzenia nr 182/2011, zatytułowany „Przepisy wspólne", stanowi:

„1. Przepisy wspólne zawarte w niniejszym artykule mają zastosowanie do wszystkich procedur, o których mowa w art. 4–8.

2. Komisję wspomaga komitet złożony z przedstawicieli państw członkowskich. Komitetowi przewodniczy przedstawiciel Komisji. […]

3. Przewodniczący przedstawia komitetowi projekt aktu wykonawczego, który ma zostać przyjęty przez Komisję.

[…]

4. Do czasu wydania opinii przez komitet każdy jego członek może zaproponować poprawki, a przewodniczący może przedstawiać zmienione wersje projektu aktu wykonawczego.

Przewodniczący dokłada starań, aby znaleźć rozwiązania, które cieszą się możliwie największym poparciem w ramach komitetu. […]

[…]

6. Opinię komitetu zapisuje się w protokole. […]

[…]".

18 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Procedura doradcza", stanowi:

„1. W przypadku gdy zastosowanie ma procedura doradcza, komitet wydaje swoją opinię, w razie konieczności w drodze głosowania. […]

2. Komisja decyduje o tym, jaki projekt aktu wykonawczego ma zostać przyjęty, uwzględniając w jak największym stopniu wnioski płynące z dyskusji w ramach komitetu oraz wydaną opinię".

19 Zgodnie z art. 9 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowanym „Regulamin wewnętrzny”:

„1. Każdy komitet, zwykłą większością głosów wchodzących w jego skład członków i na wniosek swojego przewodniczącego, przyjmuje swój regulamin wewnętrzny w oparciu o regulamin standardowy, który ma zostać sporządzony przez Komisję po konsultacji z państwami członkowskimi. Taki regulamin standardowy zostanie opublikowany przez Komisję w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

W zakresie, w jakim może to być konieczne, istniejące komitety dostosowują swoje regulaminy wewnętrzne do regulaminu standardowego.

2. Zasady i warunki publicznego dostępu do dokumentów oraz ochrony danych, które mają zastosowanie do Komisji, mają zastosowanie do komitetów”.

20 Artykuł 10 tego rozporządzenia, zatytułowany „Informacje o pracach komitetów”, przewiduje prowadzenie rejestru prac komitetów, który zawiera szereg elementów. Zgodnie z tym art. 10 ust. 5 odniesienia do wszystkich dokumentów zawartych w tym rejestrze oraz dane statystyczne dotyczące prac komitetów „publicznie udostępnia się [w rejestrze]”.

21 Artykuł 11 rozporządzenia nr 182/2011, zatytułowany „Uprawnienia kontrolne Parlamentu Europejskiego i Rady”, przewiduje, że w przypadku gdy akt podstawowy zostaje przyjęty zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, zarówno Parlament, jak i Rada mogą w każdej chwili wskazać Komisji, że w ich opinii projekt aktu wykonawczego przekracza uprawnienia wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym, w którym to przypadku Komisja dokonuje przeglądu projektu aktu wykonawczego, uwzględniając wyrażone stanowiska.

22 Artykuł 12 akapit pierwszy tego rozporządzenia uchylił decyzję 1999/468.

23 Artykuł 13 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Przepisy przejściowe: dostosowanie istniejących aktów podstawowych”, przewiduje:

„1. W przypadku gdy akty podstawowe przyjęte przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia przewidują wykonywanie uprawnień wykonawczych przez Komisję zgodnie z decyzją [1999/468], zastosowanie mają następujące zasady:

a) w przypadku gdy akt podstawowy zawiera odesłanie do art. 3 decyzji [1999/468], zastosowanie ma procedura doradcza, o której mowa w art. 4 niniejszego rozporządzenia;

[…]

e) w przypadku gdy akt podstawowy zawiera odesłanie do art. 7 i 8 decyzji [1999/468], zastosowanie mają art. 10 i 11 niniejszego rozporządzenia.

2. Artykuły 3 i 9 niniejszego rozporządzenia mają zastosowanie do wszystkich istniejących komitetów do celów ust. 1.

[…]”.

Decyzja 1999/468

24 Artykuł 5a decyzji 1999/468, zatytułowany „Procedura regulacyjna połączona z kontrolą”, wprowadzony do tej decyzji decyzją Rady 2006/512/WE z dnia 17 lipca 2006 r. (Dz.U. 2006, L 200, s. 11), stanowił w ust. 1–3:

„1. Komisję wspomaga komitet ds. regulacji połączonej z kontrolą złożony z przedstawicieli państw członkowskich, któremu przewodniczy przedstawiciel Komisji.

2. Przedstawiciel Komisji przedstawia komitetowi projekt środków, które należy podjąć. Komitet przedstawia swoją opinię w sprawie tego projektu w terminie wyznaczonym przez przewodniczącego, zależnie od pilności danej sprawy. Opinia jest przyjmowana większością określoną w art. 205 ust. 2 i 4 [WE] w odniesieniu do decyzji, które Rada przyjmuje na wniosek Komisji. W głosowaniach komitetu głosy przedstawicieli państw członkowskich są ważone w sposób określony w tym artykule. Przewodniczący nie głosuje.

3. Jeżeli środki przewidziane przez Komisję są zgodne z opinią komitetu, zastosowanie ma następująca procedura:

a) Komisja niezwłocznie przedkłada projekt środków Parlamentowi Europejskiemu i Radzie do kontroli;

b) Parlament Europejski, stanowiąc większością głosów swoich członków, lub Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, mogą sprzeciwić się przyjęciu danego projektu przez Komisję i jako uzasadnienie swojego sprzeciwu wskazać, że projekt środków przedłożony przez Komisję wykracza poza uprawnienia wykonawcze przewidziane w akcie podstawowym lub że projekt ten nie odpowiada celowi lub treści aktu podstawowego, lub że narusza zasadę pomocniczości lub zasadę proporcjonalności;

c) jeżeli w terminie trzech miesięcy od otrzymania danego projektu Parlament Europejski lub Rada wyrażą sprzeciw wobec projektu środków, Komisja środków tych nie przyjmuje. W takim przypadku Komisja może przedłożyć komitetowi zmieniony projekt środków lub przedstawić wniosek legislacyjny na podstawie traktatu;

[…]”.

Standardowy regulamin wewnętrzny komitetów

25 Artykuł 10 wzoru regulaminu wewnętrznego komitetów (Dz.U. 2011, C 206, s. 11), zatytułowany „Protokoły i sprawozdania zbiorcze z posiedzeń”, stanowi w ust. 2:

„Dla celów art. 10 rozporządzenia [nr 182/2011] przewodniczący odpowiada za sporządzenie sprawozdania zbiorczego, krótko opisującego każdy punkt porządku obrad i wyniki głosowania nad projektem aktu wykonawczego przedłożonego komitetowi. W sprawozdaniu zbiorczym nie podaje się indywidualnego stanowiska poszczególnych członków uczestniczących w obradach komitetu”.

26 Artykuł 13 tego wzoru regulaminu wewnętrznego komitetów, zatytułowany „Dostęp do dokumentów i poufność”, stanowi:

„1. Wnioski o udostępnienie dokumentów komitetu są rozpatrywane zgodnie z rozporządzeniem [nr 1049/2001]. Podejmowanie decyzji w sprawie wniosków o udostępnienie wspomnianych dokumentów należy do Komisji zgodnie z jej regulaminem wewnętrznym, zmienionym decyzją 2001/937/WE, EWWiS, Euratom [Komisji z dnia 5 grudnia 2001 r. (Dz.U. 2001, L 345, s. 94)]. […]

2. Obrady komitetu mają charakter poufny.

3. Dokumenty przekazywane członkom komitetu, ekspertom i przedstawicielom osób trzecich mają charakter poufny, chyba że udzielono dostępu do tych dokumentów zgodnie z ust. 1 lub Komisja udostępnia je publicznie w innym trybie.

4. Na członkach komitetu, a także ekspertach i przedstawicielach osób trzecich spoczywa obowiązek zachowania poufności […], o którym mowa w niniejszym artykule. Przewodniczący dopilnowuje, aby eksperci i przedstawiciele osób trzecich zostali powiadomieni o wymogach poufności, które się na nich nakłada”.

Okoliczności powstania sporu

27 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 3–14 zaskarżonego wyroku. Do celów niniejszego postępowania można je streścić następująco.

28 Pollinis France jest francuską organizacją pozarządową prowadzącą działalność na rzecz ochrony środowiska i mającą na celu ochronę pszczół dzikich i miodnych oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa w celu wspierania ochrony owadów zapylających. W dniu 27 stycznia 2020 r. na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 i rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 264, s. 13) skarżąca złożyła do Komisji wniosek o udzielenie dostępu do niektórych dokumentów odnoszących się do wytycznych przyjętych przez EFSA w 2013 r. Zakres tego wniosku został następnie zasadniczo ograniczony do dokumentów, w których zapisano stanowisko państw członkowskich, członków Stałego Komitetu ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz (Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feeds, zwanego dalej „Scopaffem”) i Komisji odnoszące się do tych wytycznych oraz do każdego projektu otrzymanego lub sformułowanego przez Komisję od października 2018 r. dotyczącego tego tematu.

29 Pismem z dnia 16 marca 2020 r. Komisja wskazała Pollinis France 25 dokumentów objętych jej wnioskiem, z których 6 było dostępnych na stronie internetowej. 19 pozostałych dokumentów wskazano jako wiadomości elektroniczne, niekiedy zawierające załączniki, przekazane przez niektóre państwa członkowskie w ramach Scopaffu w okresie od stycznia do lipca 2019 r. i dotyczące zasadniczo wytycznych przyjętych przez EFSA w 2013 r. lub ich wykonania, w szczególności w przedmiocie projektu zmiany jednolitych zasad oceny i udzielania zezwoleń na środki ochrony roślin, o których mowa w art. 29 ust. 6 rozporządzenia nr 1107/2009. Komisja odmówiła udzielenia dostępu do tych ostatnich dokumentów, powołując się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

30 W dniu 25 marca 2020 r. Pollinis France złożyła ponowny wniosek w rozumieniu art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia.

31 W spornej decyzji w sprawie T-371/20 Komisja udzieliła wyraźnej odpowiedzi na ten ponowny wniosek, udzielając częściowego dostępu do jednego z 19 dokumentów, o których mowa w pkt 29 niniejszego wyroku, ponieważ dostępu do niektórych jego części odmówiono na podstawie wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. b) i art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, oraz odmawiając dostępu do wszystkich innych dokumentów objętych tym wnioskiem na podstawie wyjątku przewidzianego w tym ostatnim przepisie.

32 W dniu 8 kwietnia 2020 r. Pollinis France złożyła do Komisji drugi wniosek o udzielenie dostępu do niektórych dokumentów dotyczących wytycznych przyjętych przez EFSA w 2013 r., dotyczących zasadniczo korespondencji, porządków obrad, protokołów i sprawozdań ze spotkań członków Scopaffu z niektórymi urzędnikami i członkami Komisji w okresie od lipca 2013 r. do września 2018 r.

33 Pismem z dnia 8 maja 2020 r. Komisja zidentyfikowała 59 dokumentów objętych tym wnioskiem o udzielenie dostępu, które oddaliła w całości, powołując się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Zgodnie z ustaleniami Sądu dokumenty te są wiadomościami elektronicznymi lub „komentarzami", przekazanymi przez niektóre państwa członkowskie w ramach Scopaffu w okresie od września 2013 r. do grudnia 2018 r. i dotyczącymi zasadniczo wytycznych przyjętych przez EFSA w 2013 r. lub ich wdrożenia.

34 W dniu 25 maja 2020 r. Pollinis France złożyła ponowny wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów.

35 W spornej decyzji w sprawie T-554/20 Komisja udzieliła częściowego dostępu do czterech dokumentów, powołując się w odniesieniu do tych części dokumentów, do których dostępu odmówiła, na wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 1 lit. b) i w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Instytucja ta odmówiła choćby częściowego dostępu do wszystkich innych dokumentów objętych tym wnioskiem, które zidentyfikowała jako wiadomości elektroniczne, powołując się na ten art. 4 ust. 3 akapit pierwszy.

Postępowania przed Sądem i zaskarżony wyrok

36 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 czerwca 2020 r. Pollinis France wniosła, wobec braku wyraźnej odpowiedzi na jej ponowny wniosek z dnia 25 marca 2020 r., skargę o stwierdzenie nieważności dorozumianej decyzji odmownej wynikającej z tego braku odpowiedzi, zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001. W następstwie wydania w dniu 19 czerwca 2020 r. spornej decyzji w sprawie T-371/20 Pollinis France złożyła w sekretariacie Sądu, na podstawie art. 86 regulaminu postępowania przed Sądem, pismo dostosowujące skargę.

37 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 września 2020 r. Pollinis France wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w sprawie T-554/20.

38 Na poparcie swoich skarg Pollinis France podniosła cztery zarzuty przeciwko każdej ze spornych decyzji, dotyczące zasadniczo, w przypadku zarzutu pierwszego – naruszenia art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 w zakresie, w jakim Komisja nie zastosowała prawidłowo wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji, w przypadku zarzutu zarzut drugiego –

naruszenia tego przepisu w zakresie, w jakim nadrzędny interes publiczny uzasadniał ujawnienie żądanych dokumentów, w przypadku zarzutu trzeciego – naruszenia art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006 ze względu na to, że wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 powinien być interpretowany w sposób tym bardziej ścisły, że żądane informacje dotyczyły emisji do środowiska naturalnego, a w przypadku zarzutu czwartego – błędnego zastosowania art. 4 ust. 1 lit. b) i art. 4 ust. 6 tego ostatniego rozporządzenia.

39 Część druga zarzutu pierwszego skarg obejmowała dwa zastrzeżenia. W zastrzeżeniu pierwszym tej drugiej części Pollinis France zakwestionowała znaczenie wyjątku przewidzianego we wspomnianym art. 4 ust. 3 akapit pierwszy, ponieważ proces podejmowania decyzji dotyczący dokumentu przyjętego przez EFSA w 2013 r. nie był już w toku.

40 W tym względzie Sąd stwierdził w pierwszej kolejności w pkt 49 zaskarżonego wyroku, że wytyczne przyjęte przez EFSA w 2013 r. były przez wiele lat przedmiotem dyskusji w ramach Scopaffu, przy czym nie osiągnięto porozumienia co do ich treści ze względu na rozbieżności między państwami członkowskimi i dokument ten nie został przyjęty przez Komisję.

41 Ściślej rzecz ujmując, jak wynika z pkt 50 i 51 zaskarżonego wyroku, w braku przyjęcia tego dokumentu jako takiego Komisja zaproponowała w 2018 r. wdrożenie niektórych jego części poprzez wprowadzenie zmian do jednolitych zasad przewidzianych w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 546/2011 z dnia 10 czerwca 2011 r. wykonującym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 w odniesieniu do jednolitych zasad oceny i udzielania zezwoleń na środki ochrony roślin (Dz.U. 2011, L 155, s. 127). I tak, w 2018 r. Komisja przedłożyła Scopaffowi do zaopiniowania projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 546/2011 w celu jego przyjęcia zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą przewidzianą w art. 5a decyzji 1999/468, zgodnie z art. 29 ust. 6, art. 78 ust. 1 lit. c) i art. 79 ust. 4 rozporządzenia nr 1107/2009. W lipcu 2019 r. Scopaff przedłożył pozytywną opinię na temat tego projektu. Tymczasem akt ten nigdy nie został przyjęty przez Komisję, ponieważ Parlament sprzeciwił się jego przyjęciu w październiku 2019 r., uznając, że projekt ten nie przewidywał wystarczającego poziomu ochrony.

42 W drugiej kolejności Sąd stwierdził w pkt 52 i 58 zaskarżonego wyroku, że chociaż do 2018 r. Komisja nie rozważała dokonania przez EFSA przeglądu wytycznych przyjętych przez EFSA w 2013 r., to w marcu 2019 r. zwróciła się ona do tego organu o dokonanie takiego przeglądu w celu uwzględnienia zmian naukowych, które zaszły od 2013 r.

43 To właśnie w tym kontekście w pkt 53 zaskarżonego wyroku Sąd zauważył, że w spornych decyzjach, przyjętych w czerwcu i lipcu 2020 r., Komisja wskazała, że do czasu zakończenia przez EFSA przeglądu wytycznych przyjętych przez EFSA w 2013 r. jej analiza w ramach Scopaffu została „wstrzymana” i że oznaczało to, iż proces podejmowania decyzji można uznać za „toczący się”, ponieważ rozpocznie się on ponownie dopiero po zakończeniu tego przeglądu.

44 W świetle tych ustaleń Sąd wskazał w pkt 55 zaskarżonego wyroku, że wbrew temu, co uznała Komisja, procesu podejmowania decyzji, którego dotyczą żądane dokumenty, nie można uznać za toczący się w momencie wydania spornych decyzji.

45 Ściślej rzecz ujmując, Sąd wskazał w pkt 56 zaskarżonego wyroku, że wprawdzie można było uznać, iż żądane dokumenty odnosiły się do procesu podejmowania decyzji przez Komisję, który toczył się w latach 2013–2019 i który zmierzał do całkowitego albo częściowego wdrożenia wytycznych przyjętych przez EFSA w 2013 r. „albo [poprzez przyjęcie tego dokumentu] zgodnie

z procedurą doradczą przewidzianą w rozporządzeniu nr 182/2011, albo [poprzez zmianę jednolitych zasad przewidzianych] w rozporządzeniu nr 546/2011 zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą przewidzianą w decyzji 1999/468". Jednakże w chwili wydania spornych decyzji żaden proces podejmowania decyzji nie miał już na celu wdrożenia wspomnianego dokumentu ani w ramach pierwszego, ani w ramach drugiego z tych postępowań. Zdaniem Sądu wprost przeciwnie, Komisja postanowiła w sposób dorozumiany, lecz konieczny nie stosować tego samego dokumentu. Sam fakt, że zmiana tego ostatniego dokumentu była w toku w chwili wydania spornych decyzji, oznaczał niemożliwość ustalenia treści ewentualnych zmienionych wytycznych, formy ich ewentualnego przyjęcia i procedury, która ewentualnie zostałaby zastosowana w tym względzie, a w konsekwencji oznaczał brak przedmiotu procesu podejmowania decyzji przez Komisję.

46 W pkt 57 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że nawet przy założeniu, iż celem tej instytucji „było nadal wdrożenie wytycznych dotyczących pszczół, aby przedstawić władzom państw członkowskich wytyczne wskazujące na »aktualną wiedzę naukową i techniczną« zgodnie z art. 36 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009", okoliczność ta nie oznacza sama w sobie, że proces podejmowania decyzji mający za przedmiot taki dokument był w toku w chwili przyjęcia spornych decyzji. Wprost przeciwnie, zdaniem Sądu informacje zawarte w aktach sprawy wskazują, że Komisja postanowiła nie wdrażać wytycznych przyjętych przez EFSA w 2013 r. Proces podejmowania decyzji mógł zostać uznany za istniejący w sytuacji, gdy EFSA przekazałaby Komisji zmieniony dokument, a Komisja postanowiłaby go wdrożyć, co zdaniem Sądu w chwili wydania spornych decyzji było hipotetyczne.

47 Sąd stwierdził zatem w pkt 59 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie mogła skutecznie powoływać się w chwili przyjęcia spornych decyzji na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, i podkreślił ponadto w pkt 60 tego wyroku rozróżnienie dokonane w tym przepisie w zależności od tego, czy postępowanie zostało zakończone, czy też nie, opierając się w tym względzie na pkt 78, 80 i 82 wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

48 W konsekwencji w pkt 61 zaskarżonego wyroku Sąd uwzględnił zastrzeżenie pierwsze części drugiej zarzutu pierwszego i w konsekwencji stwierdził nieważność spornych decyzji w zakresie, w jakim na podstawie tego przepisu odmówiono w nich dostępu do żądanych dokumentów.

49 Jednakże Sąd, jak wyjaśnił to w pkt 62 zaskarżonego wyroku, uznał za konieczne, w przypadku gdyby należało uznać, że art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 ma zastosowanie do niniejszego sporu, zbadanie zastrzeżenia drugiego części drugiej podniesionego przed nim zarzutu pierwszego, w którym Pollinis France kwestionowała powody przedstawione przez Komisję w celu uzasadnienia zastosowania wyjątku przewidzianego w tym przepisie w odniesieniu do warunków stosowania tego wyjątku innych niż przesłanka dotycząca istnienia toczącego się procesu podejmowania decyzji. Po przeprowadzeniu analizy dotyczącej zasadności tego uzasadnienia, przedstawionej w pkt 82–138 zaskarżonego wyroku, Sąd uwzględnił to zastrzeżenie drugie.

50 W świetle tych rozważań Sąd stwierdził nieważność spornych decyzji w zakresie, w jakim na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 odmówiono w nich dostępu do żądanych dokumentów.

Żądania stron w postępowaniu odwoławczym

51 W swoim odwołaniu Komisja wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku oraz

– obciążenie Pollinis France kosztami postępowania w sprawach T-371/20 i T-554/20 oraz niniejszego odwołania.

52 Pollinis France wnosi do Trybunału o:

– oddalenie niniejszego odwołania oraz

– obciążenie Komisji kosztami poniesionymi przez tę organizację w ramach niniejszego postępowania odwoławczego.

W przedmiocie odwołania

53 Komisja opiera swoje odwołanie na dwóch zarzutach. Zarzut pierwszy dotyczy tego, że Sąd przyjął, w szczególności w pkt 54–61 zaskarżonego wyroku, błędną wykładnię pojęcia „spraw[y], w przypadku któr[ej] decyzja nie została podjęta przez instytucję" w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Zarzut drugi dotyczy natomiast naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd, w szczególności w pkt 85–138 zaskarżonego wyroku, wypowiadając się w kwestii tego, czy ujawnienie spornych dokumentów „poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji" przez daną instytucję w rozumieniu tego przepisu.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

54 W zarzucie pierwszym Komisja zarzuca zasadniczo Sądowi naruszenie prawa w zakresie, w jakim uznał on, że art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Podnosi ona w szczególności, że zwrócenie się do EFSA o dokonanie przeglądu wytycznych przyjętych przez ten organ w 2013 r. w celu wspierania konsensusu w ramach Scopaffu, niezbędnego w ramach procedury komitologii, tak aby komitet ten mógł wydać pozytywną opinię, a następnie aby Komisja mogła przyjąć dany dokument, powinno wystarczyć do stwierdzenia, że „proces podejmowania decyzji" w rozumieniu tego przepisu był w toku w chwili przyjęcia spornych decyzji. Zdaniem Komisji procedura doradcza wszczęta w 2013 r. jest bowiem nadal w toku ze względu na ten wniosek o przegląd złożony do EFSA.

55 Komisja zarzuca Sądowi w szczególności, że uznał on, iż wspomniany przepis ma zastosowanie tylko wtedy, gdy instytucja jest wzywana w nieuchronny sposób do przyjęcia konkretnego i możliwego do zidentyfikowania projektu aktu. Co więcej, kryteria zastosowane przez Sąd w pkt 54, 56 i 57 zaskarżonego wyroku świadczą o tym, że jego zdaniem, aby ten sam przepis znalazł zastosowanie, instytucja powinna zostać wezwana do wydania aktu o określonej treści i określić już formę jego ewentualnego przyjęcia, jak również procedurę, która może zostać zastosowana w tym celu, co znajduje potwierdzenie w fakcie, że Sąd skupił się, w szczególności w pkt 56 i 57 tego wyroku, na treści dokumentu przedłożonego EFSA do przeglądu. Komisja

uważa ponadto, że wbrew temu, co Sąd uznał w pkt 58 tego wyroku, decyzja o przeprowadzeniu rewizji tekstu w celu jego merytorycznej poprawy lub ułatwienia osiągnięcia konsensusu, w szczególności w ramach procedury komitologii, stanowi etap procesu podejmowania decyzji, którego ostatecznym celem jest przyjęcie tekstu aktu.

56 Powołując się na pkt 68 wyroku z dnia 13 lipca 2017 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (C-60/15 P, EU:C:2017:540), Komisja twierdzi, że w celu ustalenia, czy art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 ma zastosowanie, istotnym kryterium jest kryterium faktycznego wykonywania przez daną instytucję jej kompetencji i celu, jakiemu służy wykonywanie tych kompetencji, co może oznaczać zmiany treści, strategii lub procedury, jaką należy zastosować, aby osiągnąć ten cel. Tak więc w pkt 57 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo, uznając, że cel wprowadzenia w życie wytycznych nie był kluczowym czynnikiem przy ocenie istnienia „spraw[y], w przypadku któr[ej] decyzja nie została podjęta przez instytucję" w rozumieniu tego przepisu. Komisja podnosi, że nigdy nie zrezygnowała z przekazania organom państw członkowskich wytycznych dotyczących pszczół zgodnie z art. 36 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009.

57 Pollinis France kwestionuje całość tej argumentacji.

Ocena Trybunału

58 Na wstępie należy przypomnieć, że jak wynika z motywu 1 rozporządzenia nr 1049/2001, rozporządzenie to wpisuje się w wyrażoną w art. 1 akapit drugi TUE wolę wyznaczenia nowego etapu w procesie tworzenia jeszcze bliższych związków między narodami Europy, w których decyzje są podejmowane tak otwarcie, jak to tylko możliwe, i możliwie najbliżej obywatela.

59 Ten podstawowy cel Unii znajduje też odzwierciedlenie w art. 15 ust. 1 TFUE, który przewiduje w szczególności, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości, zasady przewidzianej również w art. 10 ust. 3 TUE i w art. 298 ust. 1 TFUE, a także w art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który potwierdza prawo dostępu do dokumentów (wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Rada/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 Z motywu 2 rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że przejrzystość pozwala na przyznanie instytucjom Unii większej prawowitości, skuteczności i odpowiedzialności względem obywateli Unii w systemie demokratycznym. Pozwalając na to, by rozbieżności między szeregiem punktów widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się ona między innymi do wzrostu zaufania tych obywateli (wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Rada/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 W tym celu art. 1 lit. a) tego rozporządzenia przewiduje, że akt ten zmierza do przyznania możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii, o których mowa w tym rozporządzeniu.

62 Z art. 4 wspomnianego rozporządzenia, który to przepis ustanawia system wyjątków w tym względzie, wynika również, że owo prawo dostępu podlega jednak pewnym ograniczeniom ze względu na interes publiczny lub prywatny. Niemniej jednak wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny podlegać zawężającej wykładni i ścisłemu stosowaniu (wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Rada/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 Gdy dana instytucja decyduje o odmowie udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie zwrócono się do niej, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje. Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Rada/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

64 Co się tyczy w szczególności wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia, przepis ten przewiduje, że dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez tę ostatnią, odnoszącego się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przedmiotowego dokumentu przemawia interes publiczny.

65 W tym względzie Trybunał już orzekł, że pojęcie „procesu podejmowania decyzji", którym posługuje się ten przepis, winno być rozumiane jako odnoszące się do samego podjęcia decyzji, nie odnosząc się jednak do całości postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania decyzji (wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja, C-60/15 P, EU:C:2017:540, pkt 76).

66 Ponadto należy przypomnieć, że o ile działalność prawodawcza instytucji Unii wymaga szczególnie szerokiego dostępu do dokumentów, o tyle nie oznacza to w żaden sposób, że inne działania tych instytucji nie są objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1049/2001, które zgodnie z jego art. 2 ust. 3 odnosi się do wszelkich dokumentów będących w posiadaniu tych instytucji, to znaczy dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja, C-60/15 P, EU:C:2017:540, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 To w świetle tych rozważań należy zbadać, czy Sąd słusznie uznał w pkt 59 zaskarżonego wyroku, że proces podejmowania decyzji przez Komisję mający za przedmiot wytyczne przyjęte przez EFSA w 2013 r. był zakończony w momencie wydania spornych decyzji i że w konsekwencji w szczególnych okolicznościach niniejszych spraw Komisja nie mogła skutecznie oprzeć tych decyzji na wyjątku przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

68 W tym względzie należy zauważyć, że Sąd wskazał w pkt 56 zaskarżonego wyroku, że wprawdzie można było uznać, iż żądane dokumenty odnosiły się do procesu podejmowania decyzji przez Komisję, który toczył się w latach 2013–2019 i który zmierzał do całkowitego lub częściowego wdrożenia wytycznych przyjętych przez EFSA w 2013 r. albo przez przyjęcie tego dokumentu zgodnie z procedurą doradczą przewidzianą w rozporządzeniu nr 182/2011, albo przez zmianę jednolitych zasad przewidzianych w rozporządzeniu nr 546/2011 zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, przewidzianą w decyzji 1999/468. Niemniej jednak Sąd stwierdził w pkt 55 zaskarżonego wyroku, że w chwili przyjęcia spornych decyzji nie można było uznać za będący w toku żadnego procesu podejmowania decyzji mającego na celu wykonanie tego dokumentu.

69 Tymczasem należy stwierdzić, że Komisja nie podnosi, iż te ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd są przeinaczone. Z jednej strony bowiem argumentacja Komisji opiera się w istocie na założeniu, zgodnie z którym z samego faktu trwającego przeglądu wytycznych przyjętych przez

EFSA w 2013 r., w następstwie stosownego wniosku, który instytucja ta skierowała do tego organu, wynika, że proces podejmowania decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 był nadal w toku w chwili wydania spornych decyzji.

70 Podniesiona przez Komisję okoliczność, że rozpatrywany wniosek o dokonanie przeglądu został złożony w marcu 2019 r., podczas gdy w tym samym momencie instytucja ta usiłowała w rzeczywistości częściowo wdrożyć wytyczne przyjęte przez EFSA w 2013 r. poprzez zmianę jednolitych zasad określonych w rozporządzeniu nr 546/2011 zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, jest bez znaczenia. Jak wynika bowiem z pkt 41, 42 i 45 niniejszego wyroku, Sąd stwierdził w ramach niezależnej oceny okoliczności faktycznych, przy czym nie podniesiono w tym względzie żadnego zarzutu przeinaczenia okoliczności faktycznych, że w chwili wydania spornych decyzji owa próba częściowego wprowadzenia w życie nie była już w toku.

71 Z drugiej strony Komisja utrzymuje, że z pkt 48–53 zaskarżonego wyroku wynika, iż żaden proces podejmowania decyzji dotyczący wytycznych przyjętych przez EFSA w 2013 r. nie został zakończony ani w odniesieniu do ich wdrożenia jako takiego, ani w celu zmiany tych jednolitych zasad. Jednakże okoliczność, że – jak przyznaje Komisja w odwołaniu – żaden z dwóch omawianych procesów nie zakończył się wydaniem decyzji, nie może sama w sobie oznaczać, że takie procesy były nadal w toku w chwili wydania spornych decyzji. Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 73 opinii, proces podejmowania decyzji może zostać zakończony nawet wówczas, gdy jego cel nie został osiągnięty, na przykład gdy dana sprawa zostaje zarzucona lub prace nad nią nie są kontynuowane.

72 Ponadto, jak wskazał Sąd w pkt 54 zaskarżonego wyroku, Komisja, zapytana na rozprawie w tym zakresie, wskazała, że tak długo, jak przegląd przez EFSA wytycznych przyjętych przez ten podmiot w 2013 r. jest w toku, wszelkie względy związane z treścią i potencjalnie wiążącym charakterem tych wytycznych oraz wszelkie względy związane z formą ich ewentualnego przyjęcia przez Komisję i postępowania, które mogłoby być zastosowane w tym celu, są hipotetyczne. Sąd mógł zatem słusznie wywnioskować w pkt 56 zaskarżonego wyroku, że przegląd ten oznaczał sam brak przedmiotu procesu podejmowania decyzji przez Komisję w chwili przyjęcia spornych decyzji.

73 W tym względzie należy stwierdzić, biorąc pod uwagę w szczególności orzecznictwo przytoczone w pkt 62 i 65 niniejszego wyroku, że pojęcie „procesu podejmowania decyzji" w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 należy rozumieć jako odnoszące się bezpośrednio do podejmowania decyzji. Tymczasem podjęcie decyzji w rozumieniu tego przepisu zakłada istnienie określonego przedmiotu, którego będzie dotyczyć przyszła decyzja, i to niezależnie od tego, czy przyjęcie konkretnego i możliwego do zidentyfikowania projektu aktu miało nieuchronny charakter. Ponadto, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 67 opinii, i wbrew temu, co zdaje się twierdzić Komisja, Sąd nie uznał w pkt 54–61 zaskarżonego wyroku, że w braku takiego nieuchronnego charakteru nie można mówić o istnieniu rzeczywistych działań polegających na podejmowaniu decyzji.

74 Ponadto przyznanie, że decyzja nie została jeszcze podjęta i że w związku z tym jest w toku „proces podejmowania decyzji" w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, jeżeli nie został określony przedmiot takiego procesu, byłoby sprzeczne zarówno z systematyką tego przepisu, jak i z orzecznictwem przytoczonym w pkt 63 niniejszego wyroku. Dopóki bowiem dokładny przedmiot przyszłej decyzji nie został jeszcze określony, dopóty wszelkie ryzyko naruszenia procesu podejmowania decyzji mającego na celu wydanie tej decyzji ze względu na

ujawnienie żądanego dokumentu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 jest z definicji hipotetyczne, zważywszy, że w rzeczywistości niemożliwe jest sprawdzenie, czy treść tego dokumentu rzeczywiście ma związek z tym procesem podejmowania decyzji.

75 W niniejszym przypadku, jak wynika z art. 77 rozporządzenia nr 1107/2009, Komisja dysponuje zakresem uznania nie tylko w zakresie zwrócenia się do EFSA o sporządzenie wytycznych takich jak te będące przedmiotem niniejszej sprawy lub podjęcie współpracy przy ich opracowywaniu, lecz również co do dalszego biegu, jaki należy nadać temu dokumentowi, a ściślej – w odniesieniu do podjęcia decyzji, w stosownym przypadku, czy Komisja przyjmie albo zmieni takie dokumenty zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 79 ust. 2 tego rozporządzenia, w trakcie której jest ona wspierana przez Scopaff. Wynika z tego, że przed zapoznaniem się z wytycznymi przyjętymi przez EFSA w 2013 r., które zostaną w razie potrzeby zmienione przez ten organ, Komisja nie może poznać ich treści ani przewidzieć działań, jakie podejmie następnie w tym względzie, a w szczególności tego, czy wprowadzi w życie tę procedurę doradczą. W konsekwencji nie jest ona w stanie ustalić, czy ujawnienie każdego z dokumentów żądanych przez spółkę Pollinis France mogłoby naruszyć ewentualny proces podejmowania decyzji w odniesieniu do tego zmienionego dokumentu.

76 Sąd nie naruszył zatem prawa, stwierdzając w pkt 56 zaskarżonego wyroku sam brak przedmiotu procesu podejmowania decyzji przez Komisję w chwili przyjęcia spornych decyzji i uznając w pkt 57 tego wyroku, że proces podejmowania decyzji mający za przedmiot zmienione wytyczne dotyczące pszczół mógłby mieć miejsce, gdyby EFSA przekazała ten dokument Komisji.

77 Wreszcie, wbrew temu, co twierdzi Komisja, Sąd nie naruszył również prawa, gdy – jak wynika z pkt 57 zaskarżonego wyroku – nie uznał on za decydujący dla oceny istnienia „spraw[y], w przypadku któr[ej] decyzja nie została podjęta przez [tę] instytucję” w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 przedstawionego przez tę instytucję argumentu, zgodnie z którym miała ona zawsze „cel” polegający na wdrożeniu wytycznych dotyczących pszczół.

78 Przyznanie bowiem, że sam zamiar podjęcia przez instytucję decyzji w dziedzinie należącej do jej kompetencji pozwala jej na powołanie się na ten przepis, przy czym nie jest wymagane istnienie procesu podejmowania decyzji mającego na celu wydanie decyzji w określonym przedmiocie, oznaczałoby w rzeczywistości przyznanie tej instytucji możliwości odmowy ujawnienia wszelkich dokumentów mających związek z tą dziedziną. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 62 niniejszego wyroku, i jak zauważył rzecznik generalny w pkt 41 opinii, pojęcia „spraw[y], w przypadku któr[ej] decyzja nie została podjęta przez instytucję” w rozumieniu tego przepisu nie można interpretować tak szeroko, że obejmowałoby ono każdy dokument związany z daną sprawą.

79 W konsekwencji, wbrew temu, co twierdzi Komisja, Sąd słusznie uznał w pkt 57 zaskarżonego wyroku, że okoliczność, iż celem tej instytucji było nadal wdrożenie wytycznych dotyczących pszczół, aby przedstawić władzom państw członkowskich wytyczne wskazujące na „aktualną wiedzę naukową i techniczną” zgodnie z art. 36 ust. 1 rozporządzenia nr 1107/2009, nie jest wystarczająca sama w sobie do wyciągnięcia wniosku, że nadal istnieją „spraw[y], w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję” w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

80 W świetle całości powyższych rozważań zarzut pierwszy należy częściowo oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego

81 W zakresie, w jakim argumentacja przedstawiona przez Komisję na poparcie zarzutu pierwszego nie pozwoliła jej podważyć wniosku Sądu, zgodnie z którym nie mogła ona w drodze spornych decyzji odmówić na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 dostępu do żądanych dokumentów, drugi z podniesionych przez tę instytucję zarzutów, w którym instytucja ta zarzuca Sądowi naruszenie prawa przy ocenie tej instytucji, dokonanej tytułem ewentualnym i dotyczącej przesłanek stosowania wyjątku przewidzianego w tym przepisie innych niż ten dotyczący istnienia toczącego się procesu podejmowania decyzji, nie może prowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku. Zarzut drugi należy zatem oddalić jako bezskuteczny.

82 Mając na względzie całość powyższych rozważań, należy oddalić niniejsze odwołanie w całości.

W przedmiocie kosztów

83 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.

84 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

85 Ponieważ Pollinis France wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Pollinis France.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Komisja Europejska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Pollinis France.

Podpisy