Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

16 de janeiro de 2025*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Acesso aos documentos — Regulamento (CE) n.º 1049/2001 — Artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo — Proteção do processo decisório — Regulamento (UE) n.º 182/2011 — Comitologia — Posições expressas pelos Estados-Membros e por outros membros dos comités — Recusa de acesso»

No processo C-726/22 P,

que tem por objeto um recurso de um acórdão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interposto em 24 de novembro de 2022,

Comissão Europeia, representada por S. Delaude, C. Ehrbar e G. Gattinara, na qualidade de agentes,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

Pollinis France, com sede em Paris (França), representada inicialmente por T. Bégel e C. Lepage, advogados, e, em seguida, por D. Krzisch, advogada, e J. Stratford, BL,

recorrente em primeira instância,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: I. Jarukaitis, presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, D. Gratsias (relator) e E. Regan, juízes,

advogado-geral: N. Emiliou,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 27 de junho de 2024,

profere o presente

* Língua do processo: inglês.

Acórdão

1 Com o presente recurso, a Comissão Europeia pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 14 de setembro de 2022, Pollinis France/Comissão (T-371/20 e T-554/20, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2022:556), com o qual anulou as Decisões da Comissão C(2020) 4231 final, de 19 de junho de 2020 (a seguir «decisão controvertida no processo T-371/20»), e C(2020) 5120 final, de 21 de julho de 2020 (a seguir «decisão controvertida no processo T-554/20») (a seguir, consideradas em conjunto, «as decisões controvertidas»), dado que, com estas decisões, essa instituição recusou à Pollinis France o acesso a documentos relativos ao documento de orientação da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) sobre a avaliação dos riscos dos produtos fitofarmacêuticos para as abelhas, que foi adotado pela EFSA em 27 de junho de 2013 (a seguir «documento de orientação adotado pela EFSA em 2013»), com base no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO 2001, L 145, p. 43).

Quadro jurídico

Regulamento n.º 1049/2001

2 Os considerandos 1 e 2 do Regulamento n.º 1049/2001 têm a seguinte redação:

«(1) O Tratado da União Europeia consagra a noção de abertura no segundo parágrafo do artigo 1.º, nos termos do qual o Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

(2) Esta abertura permite assegurar uma melhor participação dos cidadãos no processo de decisão e garantir uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade da Administração perante os cidadãos num sistema democrático. A abertura contribui para o reforço dos princípios da democracia e do respeito dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6.º [UE] e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.»

3 Nos termos do artigo 1.º, alínea a), deste regulamento:

«O presente regulamento tem por objetivo:

a) Definir os princípios, as condições e os limites que, por razões de interesse público ou privado, regem o direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho [da União Europeia] e da Comissão […] previsto no artigo 255.º [CE], de modo a que o acesso aos documentos seja o mais amplo possível».

4 O artigo 2.º do referido regulamento dispõe, no seu n.º 3:

«O presente regulamento é aplicável a todos os documentos na posse de uma instituição, ou seja, aos documentos por ela elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União Europeia.»

5 Em conformidade com o artigo 3.º do mesmo regulamento, entende-se por «documento» «qualquer conteúdo, seja qual for o seu suporte (documento escrito em suporte papel ou eletrónico, registo sonoro, visual ou audiovisual) sobre assuntos relativos às políticas, ações e decisões da competência da instituição em causa».

6 O artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001 enuncia, nos seus n.ºs 1, 3 e 7:

«1. As instituições recusarão o acesso aos documentos cuja divulgação pudesse prejudicar a proteção:

[…]

b) Da vida privada e da integridade do indivíduo, nomeadamente nos termos da legislação comunitária relativa à proteção dos dados pessoais.

[…]

3. O acesso a documentos, elaborados por uma instituição para uso interno ou por ela recebidos, relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido, será recusado, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

O acesso a documentos que contenham pareceres para uso interno, como parte de deliberações e de consultas preliminares na instituição em causa, será recusado mesmo após ter sido tomada a decisão, caso a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

[…]

7. As exceções previstas nos n.ºs 1 a 3 só são aplicáveis durante o período em que a proteção se justifique com base no conteúdo do documento. As exceções podem ser aplicadas, no máximo, durante 30 anos. No que se refere aos documentos abrangidos pelas exceções relativas à vida privada ou a interesses comerciais e aos documentos sensíveis, as exceções podem, se necessário, ser aplicáveis após aquele período.»

7 O artigo 7.º, n.º 2, deste regulamento dispõe:

«No caso de recusa total ou parcial, o requerente pode dirigir à instituição, no prazo de 15 dias úteis a contar da receção da resposta da instituição, um pedido confirmativo no sentido de esta rever a sua posição.»

8 Nos termos do artigo 8.º, n.º 3, alínea d), do referido regulamento:

«A falta de resposta da instituição no prazo prescrito será considerada como uma resposta negativa e dá ao requerente o direito de interpor recurso judicial contra a instituição […]»

Regulamento (CE) n.º 178/2002

9 O artigo 58.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO 2002, L 31, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 652/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014 (JO 2014, L 189, p. 1), dispõe, no seu n.º 1, primeiro parágrafo:

«A Comissão é assistida pelo Comité Permanente dos Vegetais, Animais e Alimentos para Consumo Humano e Animal […] O referido comité é um comité na aceção do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO 2011, L 55, p. 13)]. […]»

Regulamento (CE) n.º 1107/2009

10 O artigo 29.º do Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, relativo à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado e que revoga as Diretivas 79/117/CEE e 91/414/CEE do Conselho (JO 2009, L 309, p. 1), sob a epígrafe «Requisitos para autorização de colocação no mercado», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 6:

«1. Sem prejuízo do artigo 50.º, um produto fitofarmacêutico apenas é autorizado se, de acordo com os princípios uniformes referidos no n.º 6, cumprir os seguintes requisitos:

[…]

6. Os princípios uniformes aplicáveis à avaliação e autorização dos produtos fitofarmacêuticos devem incluir os requisitos fixados no anexo VI da Diretiva 91/414/CEE [do Conselho, de 15 de Julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado (JO 1991, L 230, p. 1),] e ser estabelecidos em regulamentos aprovados pelo procedimento consultivo a que se refere o n.º 2 do artigo 79.º sem alterações substanciais. As subsequentes alterações a esses regulamentos são aprovadas nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 78.º

[…]»

11 O artigo 33.º deste regulamento, sob a epígrafe «Pedido de autorização ou de alteração de uma autorização», prevê, no seu n.º 1:

«Qualquer requerente que pretenda colocar um produto fitofarmacêutico no mercado apresenta um pedido de autorização ou alteração de uma autorização, diretamente ou através de um representante, a cada um dos Estados-Membros onde pretende colocar o produto fitofarmacêutico no mercado.»

12 O artigo 36.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Exame para autorização», enuncia, no seu n.º 1, primeiro parágrafo, que o Estado-Membro que examina esse pedido faz uma avaliação independente, objetiva e transparente à luz dos conhecimentos científicos e técnicos atuais, usando os documentos orientadores disponíveis na altura do pedido.

13 O artigo 77.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Documentos de orientação», dispõe:

«A Comissão pode, pelo procedimento consultivo a que se refere o n.º 2 do artigo 79.º, aprovar ou alterar documentos técnicos e outros documentos de orientação, como notas explicativas ou documentos de orientação sobre o conteúdo do pedido [de autorização] no que se refere a microrganismos, feromonas e produtos biológicos, para efeitos de aplicação do presente regulamento. A Comissão pode solicitar à [EFSA] que prepare esses documentos de orientação ou que para eles contribua.»

14 O artigo 78.º do Regulamento n.º 1107/2009, sob a epígrafe «Alterações e medidas de execução», enumera, no n.º 1, as medidas «que têm por objeto alterar elementos não essenciais [deste] regulamento, nomeadamente completando-o», as quais são «aprovadas pelo procedimento de regulamentação com controlo a que se refere o artigo 79.º, n.º 4[, do referido regulamento]». Em particular, em conformidade com este artigo 78.º, n.º 1, alínea c), são adotadas segundo esse processo as «alterações ao regulamento relativo aos princípios uniformes aplicáveis à avaliação e autorização de produtos fitofarmacêuticos a que se refere o n.º 6 do artigo 29.º [do mesmo regulamento], tendo em conta os atuais conhecimentos científicos e técnicos».

15 O artigo 79.º do Regulamento n.º 1107/2009, sob a epígrafe «Procedimento de Comité», prevê, nos seus n.ºs 1, 2 e 4:

«1. A Comissão é assistida pelo Comité Permanente da Cadeia Alimentar e da Saúde Animal, criado pelo artigo 58.º do Regulamento [n.º 178/2002].

2. Sempre que se faça referência ao presente número, são aplicáveis os artigos 3.º e 7.º da Decisão 1999/468/CE [do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO 1999, L 184, p. 23)] tendo-se em conta o disposto no seu artigo 8.º

[…]

4. Sempre que se faça referência ao presente número, são aplicáveis os n.ºs 1 a 4 do artigo 5.ºA e o artigo 7.º da Decisão [1999/468], tendo-se em conta o disposto no seu artigo 8.º»

Regulamento n.º 182/2011

16 Nos termos dos considerandos 6, 13 e 19 a 21 do Regulamento n.º 182/2011:

«(6) Nos atos de base que requeiram o controlo dos Estados-Membros para a adoção de atos de execução pela Comissão, convém, para efeitos desse controlo, criar comités compostos por representantes dos Estados-Membros e presididos pela Comissão.

[…]

(13) O presidente do comité deverá tentar encontrar soluções que reúnam o mais amplo apoio possível no seio do comité ou do comité de recurso e explicar de que forma os debates e as sugestões de alteração foram tidos em consideração. […]

[…]

(19) Deve ser assegurado o acesso do público às informações sobre os trabalhos [dos comités], nos termos do Regulamento [n.º 1049/2001].

(20) A Comissão deverá manter um registo contendo informações sobre os trabalhos [dos comités]. Por conseguinte, deverão aplicar-se à utilização desse registo as normas relativas à proteção de documentos classificados aplicáveis à Comissão.

(21) A Decisão [1999/468] deverá ser revogada. A fim de assegurar a transição entre o regime previsto na Decisão [1999/468] e o presente regulamento, todas as referências na legislação existente aos procedimentos previstos naquela decisão, com exceção do procedimento de regulamentação com controlo previsto no artigo 5.º-A, devem considerar-se como referências aos procedimentos correspondentes previstos no presente regulamento. Os efeitos do artigo 5.º-A da Decisão [1999/468] deverão ser mantidos provisoriamente no que diz respeito aos atos de base em vigor que façam referência a esse artigo.»

17 O artigo 3.º do Regulamento n.º 182/2011, sob a epígrafe «Disposições comuns», dispõe:

«1. As disposições comuns previstas no presente artigo aplicam-se aos procedimentos referidos nos artigos 4.º a 8.º

2. A Comissão é assistida por um comité composto por representantes dos Estados-Membros. O comité é presidido por um representante da Comissão. […]

3. O presidente apresenta ao Comité um projeto dos atos de execução a adotar pela Comissão.

[…]

4. Até o comité dar parecer, qualquer membro pode sugerir alterações e o presidente pode apresentar versões alteradas dos projetos de atos de execução.

O presidente deve tentar encontrar soluções que reúnam o mais amplo apoio possível no seio do comité. […]

[…]

6. O parecer do comité é exarado em ata. […]

[…]»

18 O artigo 4.º deste regulamento, sob a epígrafe «Procedimento consultivo», enuncia:

«1. Caso se aplique o procedimento consultivo, o comité dá parecer, se necessário, procedendo a votação. […]

2. A Comissão decide sobre os atos de execução a adotar, tendo na devida conta as conclusões das discussões havidas no comité e o parecer emitido.»

19 Nos termos do artigo 9.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Regulamento interno»:

«1. Cada comité adota o seu regulamento interno, por maioria simples dos membros que o compõem e sob proposta do seu presidente, com base no modelo de regulamento interno a elaborar pela Comissão após consulta dos Estados-Membros. O modelo de regulamento interno é publicado pela Comissão no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Os comités já existentes devem, na medida do necessário, adaptar o seu regulamento interno ao referido modelo.

2. Aplicam-se aos comités os princípios e condições de acesso do público aos documentos e as normas relativas à proteção de dados aplicáveis à Comissão.»

20 O artigo 10.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Informações sobre os trabalhos dos comités», prevê a manutenção de um registo dos trabalhos dos comités que contém vários elementos. Em conformidade com este artigo 10.º, n.º 5, as referências de todos os documentos contidos nesse registo, bem como os dados estatísticos sobre os trabalhos dos comités, «são tornadas públicas no registo».

21 O artigo 11.º do Regulamento n.º 182/2011, sob a epígrafe «Direitos de controlo do Parlamento Europeu e do Conselho», prevê que, caso o ato de base seja adotado de acordo com o processo legislativo ordinário, o Parlamento ou o Conselho podem, em qualquer momento, comunicar à Comissão que consideram que um projeto de ato de execução excede os poderes de execução previstos no ato de base, caso em que a Comissão deve rever o projeto de ato de execução em questão, tendo em conta as posições expressas.

22 O artigo 12.º, primeiro parágrafo, deste regulamento revogou a Decisão 1999/468.

23 O artigo 13.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Disposições transitórias: adaptação dos atos de base em vigor», prevê:

«1. Caso os atos de base adotados antes da entrada em vigor do presente regulamento prevejam o exercício de competências de execução pela Comissão nos termos da Decisão [1999/468], aplicam-se as seguintes regras:

a) Caso o ato de base faça referência ao artigo 3.º da Decisão [1999/468], aplica-se o procedimento consultivo a que se refere o artigo 4.º do presente regulamento;

[…]

e) Caso o ato de base faça referência aos artigos 7.º e 8.º da Decisão [1999/468], aplicam-se os artigos 10.º e 11.º do presente regulamento.

2. Os artigos 3.º e 9.º do presente regulamento aplicam-se a todos os comités existentes para efeitos do disposto no n.º 1.

[…]»

Decisão 1999/468

24 O artigo 5.º-A da Decisão 1999/468, sob a epígrafe «Procedimento de regulamentação com controlo», inserido nesta pela Decisão 2006/512/CE do Conselho, de 17 de julho de 2006 (JO 2006, L 200, p. 11), dispunha, nos seus n.os 1 a 3:

«1. A Comissão é assistida por um Comité de Regulamentação com Controlo composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão.

2. O representante da Comissão apresenta ao Comité um projeto das medidas a tomar. O Comité dá parecer sobre esse projeto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão. O parecer é emitido pela maioria prevista nos n.os 2 e 4 do artigo 205.º [CE] para a aprovação das decisões que o Conselho deve tomar sob proposta da Comissão. Os votos dos representantes dos Estados-Membros no Comité são ponderados nos termos desse artigo. O presidente não vota.

3. Se as medidas projetadas pela Comissão forem conformes com o parecer do Comité, é aplicável o seguinte procedimento:

a) A Comissão apresenta imediatamente o projeto de medidas ao Parlamento Europeu e ao Conselho para controlo;

b) O Parlamento Europeu, deliberando por maioria dos membros que o compõem, ou o Conselho, deliberando por maioria qualificada, podem pronunciar-se contra aprovação do referido projeto pela Comissão, fundamentando tal oposição mediante indicação de que o projeto de medidas apresentado pela Comissão excede as competências de execução previstas no ato de base, não é compatível com a finalidade ou o conteúdo do ato de base ou não observa os princípios da subsidiariedade ou da proporcionalidade;

c) Se, no prazo de três meses a contar da data em que o assunto lhes foi submetido, o Parlamento Europeu ou o Conselho se pronunciarem contra o projeto de medidas, estas não são aprovadas pela Comissão. Nesse caso, a Comissão pode apresentar um projeto de medidas alterado ao Comité ou apresentar uma proposta legislativa com base no Tratado;

[…]»

Modelo de regulamento interno dos comités

25 O artigo 10.º do modelo de regulamento interno dos comités (JO 2011, C 206, p. 11), sob a epígrafe «Atas e atas sumárias das reuniões», dispõe, no seu n.º 2:

«Para efeitos do artigo 10.º do Regulamento [n.º 182/2011], é lavrada uma ata sumária sob a responsabilidade do presidente, que descreva brevemente cada ponto da ordem de trabalhos e os resultados da votação dos projetos de atos de execução submetidos à apreciação do comité. As atas sumárias não mencionam a posição individual dos membros nos debates do comité.»

26 O artigo 13.º deste modelo de regulamento interno, sob a epígrafe «Acesso aos documentos e confidencialidade», dispõe:

«1. Os pedidos de acesso aos documentos do comité devem ser apreciados em conformidade com o [Regulamento n.º 1049/2001]. Cabe à Comissão tomar uma decisão sobre os pedidos de acesso a esses documentos, nos termos do seu regulamento interno, com a redação que lhe foi dada pela Decisão 2001/937/CE, CECA, Euratom [da Comissão, de 5 de dezembro de 2001 (JO 2001, L 345, p. 94)]. […]

2. Os debates do comité são confidenciais.

3. Os documentos enviados aos membros do comité, aos peritos e aos representantes de terceiros são confidenciais […], a menos que seja concedido acesso aos mesmos de acordo com o n.º 1 ou que sejam divulgados de outra forma pela Comissão.

4. Os membros do comité, bem como os peritos e os representantes de terceiros, devem respeitar os deveres de confidencialidade fixados no presente artigo. O presidente certifica-se de que os peritos e os representantes de terceiros conhecem os deveres de confidencialidade que lhes são impostos.»

Antecedentes do litígio

27 Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.ºs 3 a 14 do acórdão recorrido. Para efeitos do presente processo, podem ser resumidos do seguinte modo.

28 A Pollinis France é uma organização não governamental francesa que opera em defesa do ambiente e tem por objetivo proteger as abelhas selvagens e comuns e promover a agricultura sustentável com o intuito de ajudar a preservar os polinizadores. Em 27 de janeiro de 2020, esta apresentou, com base no Regulamento n.º 1049/2001, e do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente às instituições e órgãos comunitários (JO 2006, L 264, p. 13), à Comissão Europeia um pedido de acesso a determinados documentos relativos ao documento de orientação adotado pela EFSA em 2013. O alcance deste pedido foi, em seguida, reduzido e limitado, em substância, aos documentos que consignam a posição dos Estados-Membros, dos membros do Comité Permanente dos Vegetais, Animais e Alimentos para Consumo Humano e Animal (Standing Committee on Plants, Animals, Food and feeds) (a seguir «Scopaff») e da Comissão no que respeita ao documento de orientação, bem como a qualquer projeto sobre este assunto recebido ou redigido pela Comissão desde o mês de outubro de 2018.

29 Por carta de 16 de março de 2020, a Comissão informou a Pollinis France de que 25 documentos estavam abrangidos pelo seu pedido, 6 dos quais estavam disponíveis em linha. Os 19 documentos restantes estavam identificados como mensagens de correio eletrónico, que continham, por vezes, anexos, transmitidos por alguns Estados-Membros no Scopaff entre janeiro e julho de 2019 e relativos, em substância, ao documento de orientação adotado pela EFSA em 2013 ou à sua execução, nomeadamente sobre um projeto de alteração dos princípios uniformes aplicáveis à avaliação e autorização dos produtos fitofarmacêuticos visados no artigo 29.º, n.º 6, do

Regulamento n.º 1107/2009. A Comissão recusou dar acesso a estes últimos documentos, invocando a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

30 Em 25 de março de 2020, a Pollinis France apresentou um pedido confirmativo, na aceção do artigo 7.º, n.º 2, deste regulamento.

31 Através da decisão controvertida no processo T-371/20, a Comissão respondeu expressamente ao pedido confirmativo, ao conceder um acesso parcial a um dos 19 documentos referidos no n.º 29 do presente acórdão, indeferindo o acesso a determinadas partes deste documento ao abrigo das exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, e ao indeferir o acesso a todos os outros documentos visados por esse pedido ao abrigo da exceção prevista nesta última disposição.

32 Em 8 de abril de 2020, a Pollinis France apresentou à Comissão um segundo pedido de acesso a determinados documentos relativos ao documento de orientação adotado pela EFSA em 2013, visando, em substância, a correspondência, as ordens de trabalho, as atas e os relatórios das reuniões entre os membros do Scopaff e certos funcionários e membros da Comissão entre julho de 2013 e setembro de 2018.

33 Por carta de 8 de maio de 2020, a Comissão identificou 59 documentos abrangidos por este pedido de acesso, que esta indeferiu na sua totalidade, invocando a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Segundo as conclusões do Tribunal Geral, estes documentos são mensagens de correio eletrónico ou «comentários» transmitidos por alguns Estados-Membros no Scopaff entre setembro de 2013 e dezembro de 2018 e relativos, em substância, ao documento de orientação adotado pela EFSA em 2013 ou à sua aplicação.

34 Em 25 de maio de 2020, a Pollinis France apresentou um pedido confirmativo de acesso aos referidos documentos.

35 Através da decisão controvertida no processo T-554/20, a Comissão concedeu acesso parcial a quatro documentos, invocando, para as partes destes a que tinha recusado o acesso, as exceções previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. Esta instituição recusou o acesso, ainda que parcial, a todos os outros documentos referidos nesse pedido, que identificou como sendo mensagens de correio eletrónico, invocando esse artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo.

Recursos no Tribunal Geral e acórdão recorrido

36 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 15 de junho de 2020, a Pollinis France interpôs, na falta de resposta expressa ao seu pedido confirmativo de 25 de março de 2020, um recurso de anulação da decisão tácita de indeferimento resultante dessa falta de resposta, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001. Na sequência da adoção, em 19 de junho de 2020, da decisão controvertida no processo T-371/20, a Pollinis France, em aplicação do artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, apresentou na Secretaria deste último um articulado de adaptação da sua petição.

37 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de setembro de 2020, a Pollinis France interpôs recurso de anulação da decisão controvertida no processo T-554/20.

38 A Pollinis France invocou quatro fundamentos de recurso de cada uma das decisões controvertidas, relativos, em substância, o primeiro, à violação do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001, visto que a Comissão não aplicou corretamente a exceção relativa à proteção do processo decisório, o segundo, à violação desta disposição, dado que um interesse público superior justificava a divulgação dos documentos pedidos, o terceiro, à violação do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, uma vez que a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1049/2001 devia ter sido interpretada tanto mais estritamente quanto as informações pedidas diziam respeito a emissões para o ambiente e, o quarto, a uma aplicação errada do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), e do artigo 4.º, n.º 6, deste último regulamento.

39 A segunda parte do primeiro fundamento dos recursos continha duas alegações. Com a primeira alegação desta segunda parte, a Pollinis France contestava a pertinência da exceção prevista no referido artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, dado que o processo decisório relativo ao documento adotado pela EFSA em 2013 já não estava em curso.

40 A este respeito, o Tribunal Geral concluiu, em primeiro lugar, no n.º 49 do acórdão recorrido, que o documento de orientação adotado pela EFSA em 2013 foi objeto de discussões durante vários anos no Scopaff, sem que tenha sido obtido um acordo sobre o seu texto, devido a desacordos entre os Estados-Membros e sem que esse documento tenha sido adotado pela Comissão.

41 Mais precisamente, como resulta dos n.ºs 50 e 51 do acórdão recorrido, na falta de adoção do referido documento enquanto tal, a Comissão propôs, durante 2018, a aplicação de determinadas partes do mesmo, através da introdução de alterações aos princípios uniformes previstos no Regulamento (UE) n.º 546/2011 da Comissão, de 10 de junho de 2011, que dá execução ao Regulamento (CE) n.º 1107/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito aos princípios uniformes aplicáveis à avaliação e autorização dos produtos fitofarmacêuticos (JO 2011, L 155, p. 127). Assim, durante esse ano de 2018, a Comissão apresentou ao Scopaff para emissão de parecer um projeto de regulamento de alteração do Regulamento n.º 546/2011 com vista à sua adoção segundo o procedimento de regulamentação com controlo previsto no artigo 5.º-A da Decisão 1999/468, em conformidade com o artigo 29.º, n.º 6, com o artigo 78.º, n.º 1, alínea c), e com o artigo 79.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1107/2009. Em julho de 2019, o Scopaff emitiu um parecer positivo sobre este projeto. Ora, este último nunca foi adotado pela Comissão, uma vez que o Parlamento se opôs à sua adoção em outubro de 2019, considerando que o referido projeto não previa um nível suficiente de proteção.

42 O Tribunal Geral constatou, em segundo lugar, nos n.ºs 52 e 58 do acórdão recorrido, que, se até 2018 a Comissão não previu a revisão, pela EFSA, do documento de orientação por ela adotado em 2013, pediu a essa autoridade, em março de 2019, que procedesse a essa revisão, para que fossem tidas em conta as evoluções científicas ocorridas desde 2013.

43 Foi neste contexto que, no n.º 53 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou que, nas decisões impugnadas, adotadas durante o mês de junho e o mês de julho de 2020, a Comissão indicou que, enquanto era aguardada a conclusão da revisão, pela EFSA, do documento de orientação adotado pela EFSA em 2013, o seu exame no Scopaff se encontrava «parado» e que isto significava que se podia considerar que processo decisório estava «em curso», uma vez que só seria retomado após a conclusão pela EFSA da revisão desse documento.

44 À luz destas conclusões, o Tribunal Geral indicou, no n.º 55 do acórdão recorrido, que, contrariamente ao que foi considerado pela Comissão, não se podia considerar que o processo decisório a que os documentos pedidos dizem respeito estava em curso no momento da adoção das decisões controvertidas.

45 Mais especificamente, o Tribunal Geral salientou, no n.º 56 do acórdão recorrido, que era certo que se podia considerar que os documentos pedidos diziam respeito a um processo decisório da Comissão que decorreu entre 2013 e 2019 e que visava a aplicação total ou parcial do documento de orientação adotado pela EFSA em 2013 «quer adotando [esse documento] enquanto tal nos termos do procedimento consultivo previsto pelo Regulamento n.º 182/2011 quer alterando os princípios uniformes previstos pelo Regulamento n.º 546/2011 nos termos do procedimento de regulamentação com controlo previsto pela Decisão 1999/468». Todavia, no momento da adoção das decisões controvertidas, mais nenhum processo decisório visava implementar o referido documento, nem de acordo com o primeiro nem com o segundo desses procedimentos. Segundo o Tribunal Geral, pelo contrário, a Comissão tinha decidido, implícita mas necessariamente, deixar de aplicar o mesmo documento. O próprio facto de uma revisão deste último ainda decorrer no momento da adoção das decisões impugnadas, fez com que fosse impossível determinar o conteúdo do eventual documento de orientação revisto, a forma da sua eventual adoção e o procedimento que foi eventualmente seguido para esse efeito e, por conseguinte, a falta de objeto de um processo decisório da Comissão.

46 No n.º 57 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que, mesmo admitindo que essa instituição continuasse a «ter por objetivo a aplicação de um documento de orientação sobre as abelhas, a fim de fornecer às autoridades dos Estados-Membros um documento que fizesse referência aos "conhecimentos científicos e técnicos atuais" em conformidade com o artigo 36.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009», essa circunstância não implicava, por si só, que um processo decisório que tivesse por objeto esse documento estivesse em curso no momento da adoção das decisões controvertidas. Pelo contrário, segundo o Tribunal Geral, os elementos dos autos tendem a demonstrar que a Comissão tinha decidido deixar de aplicar o documento de orientação adotado pela EFSA em 2013. Poderia ter-se considerado que existia um processo decisório quando a EFSA entregou um documento revisto à Comissão e esta última decidiu executá-lo, o que, no momento da adoção das decisões controvertidas, era, segundo o Tribunal Geral, hipotético.

47 Assim, o Tribunal Geral concluiu, no n.º 59 do acórdão recorrido, que a Comissão não podia validamente invocar, no momento da adoção das decisões controvertidas, a exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, sublinhando, por outro lado, no n.º 60 desse acórdão, a distinção feita nesta disposição em função da circunstância de um processo ser encerrado ou não, baseando-se, a este respeito, nos n.ºs 78, 80 e 82 do Acórdão de 21 de julho de 2011, Suécia/MyTravel e Comissão (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

48 Por conseguinte, no n.º 61 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou procedente a primeira alegação da segunda parte do primeiro fundamento e, consequentemente, anulou as decisões controvertidas visto que recusavam, com base na referida disposição, o acesso aos documentos pedidos.

49 Todavia, como expôs no n.º 62 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou necessário, na hipótese de se considerar que o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 era aplicável ao presente litígio, examinar a segunda alegação da segunda parte do primeiro fundamento que lhe foi submetido, através da qual a Pollinis France contestava os fundamentos

apresentados pela Comissão para justificar a aplicação da exceção prevista nesta disposição, no que respeita às condições de aplicação desta que não as relativas à existência de um processo decisório em curso. No termo de uma análise sobre a procedência desses fundamentos, exposta nos n.os 82 a 138 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou procedente esta segunda alegação.

50 À luz destas considerações, o Tribunal Geral anulou as decisões controvertidas na parte em que recusam, com base no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, o acesso aos documentos pedidos.

Pedidos das partes no presente recurso

51 Com o presente recurso, a Comissão conclui pedindo ao Tribunal de Justiça que se digne:

– anular o acórdão recorrido, e

– condenar a Pollinis France nas despesas decorrentes dos processos T-371/20 e T-554/20, bem como do presente recurso.

52 A Pollinis France pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– negar provimento ao presente recurso, e

– condenar a Comissão nas despesas por ela suportadas no âmbito do presente recurso.

Quanto ao presente recurso

53 A Comissão invoca dois fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo ao facto de o Tribunal Geral ter feito, em especial nos n.os 54 a 61 do acórdão recorrido, uma interpretação errada do conceito de «matéria sobre a qual [uma] instituição não tenha decidido», na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001. O segundo fundamento é, por sua vez, relativo a um erro de direito cometido pelo Tribunal Geral, nomeadamente nos n.os 85 a 138 do acórdão recorrido, ao pronunciar-se sobre a questão de saber se a divulgação dos documentos em causa «[prejudicou] gravemente o processo decisório» da instituição em causa, na aceção desta disposição.

Quanto ao primeiro fundamento

Argumentos das partes

54 Com o seu primeiro fundamento, a Comissão acusa, em substância, o Tribunal Geral de um erro de direito visto este ter considerado que o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 não é aplicável no caso em apreço. Esta alega, mais especificamente, que o facto de pedir à EFSA que proceda a uma revisão do documento de orientação adotado por essa autoridade em 2013 a fim de promover o consenso no Scopaff, necessário no âmbito de um procedimento de comitologia, para que esse comité possa dar um parecer positivo e que, em seguida, a Comissão possa adotar o documento em questão, deveria ser suficiente para poder afirmar que um

«processo decisório», na aceção dessa disposição, estava em curso no momento da adoção das decisões controvertidas. Com efeito, segundo a Comissão, o procedimento consultivo iniciado em 2013 ainda está em curso devido a esse pedido de revisão apresentado à EFSA.

55 A Comissão acusa o Tribunal Geral, em especial, de ter considerado que a referida disposição só é aplicável quando uma instituição estiver em vias de ser convidada a adotar um projeto de ato específico e identificável. Além disso, os critérios utilizados pelo Tribunal Geral nos n.os 54, 56 e 57 do acórdão recorrido demonstram que, em seu entender, para que a mesma disposição seja aplicável, uma instituição deve ser convidada a adotar um ato com um conteúdo determinado e ter já definido a forma da sua eventual adoção e o procedimento que poderia ser seguido para esse efeito, o que é confirmado pelo facto de o Tribunal Geral se ter concentrado, nomeadamente nos n.os 56 e 57 desse acórdão, no conteúdo do documento apresentado à EFSA para revisão. A Comissão considera, além disso, que, contrariamente ao que o Tribunal Geral considerou no n.º 58 do referido acórdão, a decisão de proceder à revisão de um texto a fim de o melhorar quanto ao mérito ou de facilitar a obtenção de um consenso, em especial no âmbito de um procedimento de comitologia, constitui uma etapa do processo decisório, que tem por finalidade última a adoção de um texto.

56 Ao invocar o n.º 68 do Acórdão de 13 de julho de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão (C-60/15 P, EU:C:2017:540), a Comissão afirma que, para determinar se o artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001 é aplicável, o critério pertinente é o do exercício efetivo, pela instituição em causa, da sua competência e do objetivo prosseguido por este exercício, o que pode implicar alterações do conteúdo, da estratégia ou do procedimento a seguir para alcançar este objetivo. Assim, no n.º 57 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o objetivo da execução de um documento de orientação não era o fator crucial para apreciar a existência de uma «matéria sobre a qual [uma] instituição não tenha decidido», na aceção desta disposição. A Comissão alega que nunca renunciou a fornecer às autoridades dos Estados-Membros um documento de orientação sobre as abelhas, em conformidade com o artigo 36.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009.

57 A Pollinis France contesta toda esta argumentação.

Apreciação do Tribunal de Justiça

58 Importa, a título preliminar, recordar que, como resulta do considerando 1 do Regulamento n.º 1049/2001, este se inscreve na vontade, expressa no artigo 1.º, segundo parágrafo, TUE, de assinalar uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.

59 Este objetivo fundamental da União também se reflete no artigo 15.º, n.º 1, TFUE, que prevê, nomeadamente, que as instituições, os órgãos e os organismos da União se pautam, na sua atuação, pelo maior respeito possível do princípio da abertura, princípio igualmente afirmado no artigo 10.º, n.º 3, TUE e no artigo 298.º, n.º 1, TFUE, e no artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que consagra o direito de acesso aos documentos (Acórdão de 8 de junho de 2023, Conselho/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, n.º 30 e jurisprudência referida).

60 Decorre do considerando 2 do Regulamento n.º 1049/2001 que a abertura permite conferir às instituições da União uma maior legitimidade, eficácia e responsabilidade perante os cidadãos da União num sistema democrático. Ao permitir que as divergências entre vários pontos de vista

sejam abertamente debatidas, contribui, além disso, para aumentar a confiança desses cidadãos (Acórdão de 8 de junho de 2023, Conselho/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, n.º 31 e jurisprudência referida).

61 Para este efeito, o artigo 1.º, alínea a), deste regulamento prevê que este tem por objetivo conferir ao público um direito de acesso o mais amplo possível aos documentos das instituições da União por ele abrangidos.

62 Resulta igualmente do artigo 4.º do referido regulamento, que estabelece um regime de exceções a este respeito, que este direito de acesso está sujeito a certos limites baseados em razões de interesse público ou privado. Todavia, uma vez que essas exceções derrogam o princípio do acesso o mais amplo possível do público aos documentos, devem ser interpretadas e aplicadas de forma estrita (Acórdão de 8 de junho de 2023, Conselho/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, n.º 33 e jurisprudência referida).

63 Quando a instituição em causa decide recusar o acesso a um documento cuja comunicação lhe tinha sido solicitada, incumbe-lhe, em princípio, explicar as razões pelas quais o acesso a esse documento poderia prejudicar concreta e efetivamente o interesse protegido por uma exceção prevista no artigo 4.º do Regulamento n.º 1049/2001, que essa instituição invoca. Além disso, o risco desse prejuízo deve ser razoavelmente previsível e não meramente hipotético (Acórdão de 8 de junho de 2023, Conselho/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, n.º 34 e jurisprudência referida).

64 No que respeita, mais especificamente, à exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, deste regulamento, esta disposição prevê que o acesso a documentos, elaborados por uma instituição para uso interno ou por ela recebidos, relacionados com uma matéria sobre a qual a instituição não tenha decidido, será recusado, quando a sua divulgação pudesse prejudicar gravemente o processo decisório da referida instituição, exceto quando um interesse público superior imponha a divulgação.

65 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que o conceito de «processo decisório», na aceção desta disposição, deve ser entendido no sentido de que diz respeito à tomada de decisão sem abranger todo o procedimento administrativo que lhe deu origem (Acórdão de 13 de julho de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão, C-60/15 P, EU:C:2017:540, n.º 76).

66 Além disso, importa recordar que, embora a atividade legislativa das instituições da União exija um acesso particularmente alargado aos documentos, isso não significa que as outras atividades dessas instituições escapem ao âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1049/2001, uma vez que este se aplica, em conformidade com o seu artigo 2.º, n.º 3, a todos os documentos na posse das referidas instituições, ou seja, por elas elaborados ou recebidos que se encontrem na sua posse, em todos os domínios de atividade da União (v., neste sentido, Acórdão de 13 de julho de 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão (C-60/15 P, EU:C:2017:540, n.º 85 e jurisprudência referida).

67 É à luz destas considerações que há que examinar se o Tribunal Geral considerou corretamente, no n.º 59 do acórdão recorrido, que o processo decisório da Comissão que tinha por objeto o documento de orientação adotado pela EFSA em 2013 tinha sido encerrado no momento da adoção das decisões controvertidas e que, consequentemente, nas circunstâncias específicas dos presentes processos, a Comissão não podia validamente basear essas decisões na exceção prevista no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

68 A este respeito, há que salientar que, no n.º 56 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que os documentos pedidos diziam respeito a um processo que decorreu de 2013 a 2019 e que visava a aplicação total ou parcial, pela Comissão, do documento de orientação adotado pela EFSA em 2013 quer pela adoção desse documento enquanto tal nos termos do procedimento consultivo previsto pelo Regulamento n.º 182/2011, quer pela alteração dos princípios uniformes previstos pelo Regulamento n.º 546/2011 nos termos do procedimento de regulamentação com controlo previsto pela Decisão 1999/468. Todavia, o Tribunal Geral constatou, no n.º 55 do acórdão recorrido, que, no momento da adoção das decisões controvertidas, nenhum processo decisório destinado a implementar o referido documento podia ser considerado em curso.

69 Ora, não se pode deixar de observar que a Comissão não alega que estas constatações de facto efetuadas pelo Tribunal Geral estão desvirtuadas. Com efeito, por um lado, a argumentação da Comissão assenta, em substância, na premissa de que resulta apenas da revisão em curso do documento de orientação adotado pela EFSA em 2013, na sequência do pedido apresentado para o efeito por esta instituição a essa autoridade, que um processo decisório, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, ainda estava em curso no momento da adoção das decisões controvertidas.

70 A circunstância assinalada pela Comissão, segundo a qual o pedido de revisão em causa tinha sido formulado em março de 2019, ao passo que, no mesmo momento, esta instituição tentava, na realidade, aplicar parcialmente o documento de orientação adotado pela EFSA em 2013, alterando os princípios uniformes enunciados pelo Regulamento n.º 546/2011 em conformidade com o procedimento de regulamentação com controlo, não é pertinente. Com efeito, como resulta dos n.os 41, 42 e 45 do presente acórdão, o Tribunal Geral constatou, no âmbito da sua apreciação soberana dos factos, sem que nenhuma alegação de desvirtuação fosse formulada a este respeito, que, no momento da adoção das decisões controvertidas, esta tentativa de execução parcial já não estava em curso.

71 Por outro lado, é certo que a Comissão sustenta que resulta dos n.os 48 a 53 do acórdão recorrido que nenhum processo decisório relativo ao documento de orientação adotado pela EFSA em 2013 tinha sido concluído, nem quanto à sua aplicação enquanto tal, nem destinado a alterar esses princípios uniformes. Todavia, o facto de, como a Comissão o admite na sua petição de recurso, nenhum dos dois processos em causa se ter concluído pela adoção de uma decisão não pode significar, por si só, que tais processos continuavam pendentes no momento da adoção das decisões controvertidas. Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 73 das suas conclusões, um processo decisório pode ser encerrado mesmo que o seu objetivo não tenha sido alcançado, como acontece nos casos em que uma matéria é abandonada e não lhe é dado nenhum seguimento.

72 Além disso, como o Tribunal Geral expôs no n.º 54 do acórdão recorrido, questionada a esse respeito na audiência, a Comissão indicou que, enquanto a revisão, pela EFSA, do documento de orientação por ela adotado em 2013 estivesse pendente, qualquer consideração sobre o conteúdo desse documento, a sua natureza eventualmente vinculativa, a forma da sua eventual adoção ou o procedimento que poderia ser seguido para o efeito era hipotética. Assim, foi com razão que o Tribunal Geral pôde deduzir, no n.º 56 do acórdão recorrido, que esta revisão implicava a própria falta de objeto de um processo decisório da Comissão no momento da adoção das decisões controvertidas.

73 A este respeito, há que constatar, tendo em conta, nomeadamente, a jurisprudência referida nos n.os 62 e 65 do presente acórdão, que o conceito de «processo decisório», na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, deve ser entendido no sentido de que se refere diretamente à tomada de decisão. Ora, uma tomada de decisão, na aceção desta disposição, pressupõe a existência de um objeto determinado sobre o qual incidirá a futura decisão, independentemente do caráter iminente da adoção de um projeto de ato específico e identificável. De resto, como salientou o advogado-geral no n.º 67 das suas conclusões e contrariamente ao que a Comissão parece sustentar, o Tribunal Geral não considerou, nos n.os 54 a 61 do acórdão recorrido, que, na falta desse caráter iminente, não haveria verdadeiras atividades decisórias.

74 Por outro lado, admitir que uma decisão ainda não foi tomada e, portanto, que existe um «processo decisório» em curso, na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, quando o objeto desse processo não está determinado seria contrário quer à sistemática desta disposição quer à jurisprudência referida no n.º 63 do presente acórdão. Com efeito, enquanto o objeto exato de uma decisão a proferir ainda não estiver determinado, qualquer risco de prejuízo para o processo decisório destinado à adoção dessa decisão devido à divulgação de um documento solicitado ao abrigo do Regulamento n.º 1049/2001 é, por definição, hipotético, dado que, na realidade, seria impossível verificar se o conteúdo desse documento está realmente relacionado com esse processo decisório.

75 No caso em apreço, como resulta do artigo 77.º do Regulamento n.º 1107/2009, a Comissão dispõe de uma margem de apreciação não só para solicitar à EFSA que elabore ou colabore na elaboração de um documento de orientação como o que está em causa no caso em apreço, mas também sobre o seguimento a dar a esse documento e, mais especificamente, para decidir, sendo caso disso, se adotará ou alterará tais documentos em conformidade com o procedimento consultivo previsto no artigo 79.º, n.º 2, deste regulamento, durante o qual é assistida pelo Scopaff. Daqui resulta que, antes de tomar conhecimento do documento de orientação adotado pela EFSA em 2013 tal como será, se for caso disso, revisto por essa autoridade, a Comissão não pode conhecer o conteúdo do mesmo nem prever as diligências que adotará a esse respeito e, em particular, se implementará este procedimento consultivo. Por conseguinte, é-lhe impossível determinar se a divulgação de cada um dos documentos pedidos pela Pollinis France seria suscetível de prejudicar um eventual processo decisório relativo a esse documento revisto.

76 Assim, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao considerar, no n.º 56 do acórdão recorrido, a própria falta de objeto de um processo decisório da Comissão no momento da adoção das decisões controvertidas e ao considerar, no n.º 57 desse acórdão, que poderia ter ocorrido um processo decisório que tinha por objeto um documento de orientação sobre as abelhas revisto com a entrega pela EFSA deste documento à Comissão.

77 Por último, contrariamente ao que a Comissão sustenta, o Tribunal Geral também não cometeu nenhum erro de direito, como resulta do n.º 57 do acórdão recorrido, ao não considerar decisivo para apreciar a existência de uma «matéria sobre a qual [essa] instituição não tenha decidido», na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, o argumento apresentado pela referida instituição de que continuava a ter «o objetivo» de implementar um documento de orientação sobre as abelhas.

78 Com efeito, admitir que a mera intenção de uma instituição de tomar uma decisão numa matéria da sua competência lhe permite invocar essa disposição, sem que seja exigida a existência de um processo decisório destinado à adoção de uma decisão sobre um objeto determinado, equivaleria,

na realidade, a reconhecer a essa instituição a possibilidade de recusar a divulgação de qualquer documento relacionado com essa matéria. Ora, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 62 do presente acórdão e como salientou o advogado-geral no n.º 41 das suas conclusões, o conceito de «matéria sobre a qual [uma] instituição não tenha decidido», na aceção da referida disposição, não pode ser objeto de uma interpretação tão ampla que abranja todos os documentos relacionados com uma determinada matéria.

79 Por conseguinte, contrariamente ao que alega a Comissão, foi com razão que, no n.º 57 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que o facto de essa instituição continuar a ter por objetivo a aplicação de um documento de orientação sobre as abelhas a fim de fornecer às autoridades dos Estados-Membros um documento que fizesse referência aos «conhecimentos científicos e técnicos atuais», em conformidade com o artigo 36.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1107/2009, não bastava, por si só, para concluir que continuava a existir uma «matéria sobre a qual [essa] instituição não [tinha] decidido», na aceção do artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001.

80 Tendo em conta todas as considerações procedentes, deve ser julgado improcedente o primeiro fundamento.

Quanto ao segundo fundamento

81 Uma vez que a argumentação apresentada pela Comissão em apoio do seu primeiro fundamento não lhe permitiu pôr em causa a conclusão do Tribunal Geral de que não podia, através das decisões controvertidas, recusar, com base no artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1049/2001, o acesso aos documentos pedidos, o segundo fundamento invocado por esta instituição, pelo qual esta acusa o Tribunal Geral de ter cometido um erro de direito na sua apreciação efetuada a título subsidiário e relativa às condições de aplicação da exceção prevista nesta disposição diferentes da relativa à existência de um processo decisório em curso, não pode conduzir à anulação do acórdão recorrido. Por conseguinte, este segundo fundamento deve ser rejeitado por ser inoperante.

82 Atendendo as todas as considerações expostas, há que negar provimento ao recurso na sua totalidade.

Quanto às despesas

83 Em conformidade com o artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se este negar provimento ao recurso, decide sobre as despesas.

84 Em conformidade com o artigo 138.º, n.º 1, deste regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

85 Tendo a Pollinis France pedido a condenação da Comissão nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Pollinis France.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A Comissão Europeia suporta, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Pollinis France.

Assinaturas