Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

16 januari 2025 *

”Överklagande – Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Artikel 4.3 första stycket – Skydd för beslutsförfarandet – Förordning (EU) nr 182/2011 – Kommittéförfarande – Ställningstaganden av medlemsstaterna och andra kommittémedlemmar – Tillgång vägras”

I mål C-726/22 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 24 november 2022,

Europeiska kommissionen, företrädd av S. Delaude, C. Ehrbar och G. Gattinara, samtliga i egenskap av ombud,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Pollinis France, Paris (Frankrike), inledningsvis företrädd av T. Bégel och C. Lepage, avocats, därefter av D. Krzisch, avocate, och J. Stratford, BL,

sökande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen I. Jarukaitis, tillika tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna D. Gratsias (referent) och E. Regan,

generaladvokat: N. Emiliou,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 27 juni 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 14 september 2022, Pollinis France/kommissionen (T-371/20 och T-554/20, EU:T:2022:556) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen kommissionens beslut C(2020) 4231 final av den 19 juni 2020 (nedan kallat det omtvistade beslutet i mål T-371/20) och C(2020) 5120 final av den 21 juli 2020 (nedan kallat det omtvistade beslutet i mål T-554/20) (tillsammans kallade de omtvistade besluten) i den del kommissionen genom dessa beslut vägrade Pollinis France tillgång till handlingar rörande det vägledande dokumentet från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) om bedömningen av riskerna med växtskyddsmedel för bin, vilket antogs av Efsa den 27 juni 2013 (nedan kallade det vägledande dokument som antogs av Efsa år 2013), med stöd av artikel 4.3 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 1049/2001

2 Skälen 1 och 2 i förordning nr 1049/2001 har följande lydelse:

”(1) I artikel 1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen stadfästs principen om öppenhet genom att det anges att fördraget markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

(2) Öppenhet ger medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Öppenhet bidrar till att stärka de principer om demokrati och respekt för grundläggande rättigheter som avses i artikel 6 i EU-fördraget och i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.”

3 Artikel 1 a i denna förordning har följande lydelse:

”Syftet med denna förordning är

a) att fastställa principer, villkor och gränser, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, för rätten till tillgång till Europaparlamentets, [Europeiska unionens råds] och kommissionens … handlingar i enlighet med artikel 255 i EG-fördraget på ett sätt som garanterar största möjliga tillgång till handlingar.”

4 I artikel 2.3 i förordningen föreskrivs följande:

”Denna förordning skall tillämpas på alla handlingar som finns hos en institution, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionen, inom samtliga Europeiska unionens verksamhetsområden.”

5 I enlighet med artikel 3 i förordningen avses med handling ”allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som har samband med den policy, de åtgärder och de beslut som omfattas av institutionens ansvarsområde”.

6 I artikel 4.1, 4.3 och 4.7 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs följande:

”1. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

…

b) den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter.

…

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

…

7. De undantag som anges i punkterna 1–3 ovan skall enbart tillämpas under den period då skyddet är motiverat på grundval av handlingens innehåll. Undantagen får gälla i högst 30 år. För handlingar som omfattas av undantagen gällande privatliv eller affärsintressen och för känsliga handlingar får undantagen om det är nödvändigt fortsätta att gälla även efter denna period.”

7 I artikel 7.2 i förordningen föreskrivs följande:

”Om ansökningen helt eller delvis avslås får sökanden inom 15 arbetsdagar efter att ha mottagit institutionens besked ge in en bekräftande ansökan till institutionen med begäran om omprövning.”

8 I artikel 8.3 i nämnda förordning föreskrivs följande:

”Om inget besked ges av institutionen inom den föreskrivna tidsfristen, skall ansökan anses ha avslagits och sökanden skall ha rätt att väcka talan mot institutionen …”

Förordning (EG) nr 178/2002

9 I artikel 58.1 första stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 652/2014 av den 15 maj 2014 (EUT L 189, 2014, s. 1), föreskrivs följande:

”Kommissionen ska bistås av ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder … Den kommittén ska vara en kommitté i den mening som avses i [Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (EUT L 55, 2011, s. 13)]. …”

Förordning (EG) nr 1107/2009

10 Artikel 29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, 2009, s. 1) har rubriken ”Krav för produktgodkännande för utsläppande på marknaden”. I punkterna 1 och 6 i den artikeln föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 50 får ett växtskyddsmedel produktgodkännas endast om det enligt de enhetliga principer som avses i punkt 6 uppfyller följande krav:

…

6. Enhetliga principer för utvärdering och produktgodkännande av växtskyddsmedel ska innehålla de krav som fastställs i bilaga VI till [rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (EGT L 230, 1991, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 20, s. 236)] och ska anges i de förordningar som antas i enlighet med det rådgivande förfarande som avses i artikel 79.2 utan några ändringar i sak. Senare ändringar av dessa förordningar ska antas i enlighet med artikel 78.1 c.

…”

11 I artikel 33 i förordningen, med rubriken ”Ansökan om produktgodkännande eller ändring av ett produktgodkännande”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Den som önskar släppa ut ett växtskyddsmedel på marknaden ska personligen eller via en representant ansöka om produktgodkännande eller ändring av ett produktgodkännande i varje medlemsstat där växtskyddsmedlet ska släppas ut på marknaden.”

12 Artikel 36 i förordningen har rubriken ”Prövning för produktgodkännande”. I punkt 1 första stycket i den artikeln föreskrivs att den prövande medlemsstaten ska göra en oberoende, objektiv och öppet redovisad bedömning med utgångspunkt i aktuella vetenskapliga och tekniska rön, med utnyttjande av vägledande dokument som finns tillgängliga vid tidpunkten för ansökan.

13 I artikel 77 i samma förordning, med rubriken ”Vägledande dokument”, föreskrivs följande:

”I enlighet med det rådgivande förfarande som avses i artikel 79.2 får kommissionen anta eller ändra tekniska dokument och andra vägledande dokument, t.ex. förklarande anmärkningar eller vägledande dokument om innehållet i ansökan avseende mikroorganismer, feromoner och biologiska produkter, för tillämpningen av denna förordning. Kommissionen får anmoda myndigheten att utarbeta eller bidra till sådana vägledande dokument.”

14 I artikel 78 i förordning nr 1107/2009, med rubriken ”Ändringar och tillämpningsåtgärder”, anges i punkt 1 de åtgärder ”som avser att ändra icke väsentliga delar av denna förordning, bland annat genom att komplettera den”, vilka ska ”antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 79.4 [i nämnda förordning]”. Enligt artikel 78.1 c ska i synnerhet ”ändringar av förordningen om enhetliga principer för bedömning och produktgodkännande av växtskyddsmedel enligt artikel 29.6 [i samma förordning] [fastställas] med beaktande av aktuella vetenskapliga och tekniska rön”.

15 Artikel 79 i förordning nr 1107/2009 har rubriken ”Kommittéförfarande”. I artikel 6.1, 6.2 och 6.4 anges följande:

”1. Kommissionen ska biträdas av ständiga kommittén för livsmedelskedjan och djurhälsa, inrättad genom artikel 58 i förordning [nr 178/2002].

2. När det hänvisas till denna punkt skall artiklarna 3 och 7 i [rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 184, 1999, s. 23)] tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet.

…

4. När det hänvisas till denna punkt ska artikel 5a.1–5a.4 och artikel 7 i beslut [1999/468] tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet.”

Förordning nr 182/2011

16 I skälen 6, 13, 19 och 21 i förordning nr 182/2011 anges följande:

”(6) I de grundläggande akter enligt vilka det krävs att medlemsstaterna kontrollerar kommissionens antagande av genomförandeakter är det lämpligt att i detta syfte inrätta kommittéer sammansatta av företrädarna för medlemsstaterna och med kommissionen som ordförande.

…

(13) Ordföranden för en kommitté bör sträva efter att finna lösningar som vinner största möjliga stöd inom kommittén eller omprövningskommittén och bör förklara på vilket sätt diskussionerna och förslagen till ändringar har beaktats. …

…

(19) Det bör säkerställas att allmänheten har tillgång till information om kommittéernas arbete i enlighet med [förordning nr 1049/2001].

(20) Kommissionen bör föra ett register med information om kommittéernas arbete. Följaktligen bör de regler om skydd av hemligstämplade handlingar som gäller för kommissionen även gälla användningen av detta register.

(21) Beslut [1999/468] bör upphävas. För att säkerställa en smidig övergång mellan systemet enligt beslut [1999/468] och det system som föreskrivs genom denna förordning bör alla hänvisningar i befintlig lagstiftning till de förfaranden som föreskrivs i det beslutet, med undantag av hänvisningar till det föreskrivande förfarandet med kontroll enligt artikel 5a, anses som hänvisningar till de motsvarande förfaranden som föreskrivs i denna förordning. Artikel 5a i beslut [1999/468] bör provisoriskt fortsätta att gälla med avseende på befintliga grundläggande akter som hänvisar till den artikeln.”

17 I artikel 3 i förordning nr 182/2011, med rubriken ”Gemensamma bestämmelser”, föreskrivs följande:

”1. De gemensamma bestämmelserna i denna artikel ska tillämpas på alla de förfaranden som avses i artiklarna 4–8.

2. Kommissionen ska biträdas av en kommitté som ska bestå av företrädare för medlemsstaterna. Kommittén ska ha en företrädare för kommissionen som ordförande. …

3. Ordföranden ska förelägga kommittén utkastet till den genomförandeakt som ska antas av kommissionen.

…

4. Så länge kommittén inte yttrat sig får varje kommittéledamot föreslå ändringar och ordföranden får lägga fram ändrade versioner av utkastet till genomförandeakt.

Ordföranden ska sträva efter att finna lösningar som vinner största möjliga stöd inom kommittén.
…

…

6. Kommitténs yttrande ska protokollföras. …

…”

18 I artikel 4 i förordningen, med rubriken ”Det rådgivande förfarandet”, föreskrivs följande:

”1. När det rådgivande förfarandet tillämpas ska kommittén avge sitt yttrande, om nödvändigt genom omröstning. …

2. Kommissionen ska besluta om det utkast till genomförandeakt som ska antas och därvid ta största hänsyn till slutsatserna av diskussionerna i kommittén och till det avgivna yttrandet.”

19 Artikel 9, med rubriken ”Arbetsordning” i förordningen, har följande lydelse:

”1. Varje kommitté ska själv, med en enkel majoritet av sina ledamöter, anta sin arbetsordning på förslag från sin ordförande och på grundval av en standardiserad arbetsordning som kommissionen ska utarbeta efter samråd med medlemsstaterna. Kommissionen ska offentliggöra denna standardiserade arbetsordning i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Befintliga kommittéer ska i den utsträckning som krävs anpassa sina arbetsordningar till den standardiserade arbetsordningen.

2. De principer och villkor för allmänhetens tillgång till handlingar och de regler för uppgiftsskydd som gäller för kommissionen ska också gälla för kommittéerna.”

20 I artikel 10 i samma förordning, med rubriken ”Information om kommittéernas arbete”, föreskrivs att ett register över kommittéernas arbete ska föras, vilket ska innehålla flera uppgifter. Enligt artikel 10.5 ska hänvisningar till alla handlingar i registret och statistiska uppgifter om kommittéernas arbete ”offentliggöras i registret”.

21 I artikel 11 i förordning nr 182/2011, med rubriken ”Europaparlamentets och rådets rätt till kontroll”, föreskrivs att i de fall där en grundläggande akt har antagits inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet får Europaparlamentet och rådet när som helst meddela kommissionen att de anser att ett utkast till genomförandeakt överskrider de genomförandebefogenheter som anges i den grundläggande akten, i vilket fall kommissionen ska se över utkastet till genomförandeakt, med hänsyn till de ståndpunkter som framförts.

22 Genom artikel 12 första stycket i denna förordning upphävdes beslut 1999/468.

23 I artikel 13 i förordningen, med rubriken ”Övergångsbestämmelser: Anpassning av befintliga grundläggande akter” föreskrivs följande:

”1. När det i grundläggande akter som antagits innan den här förordningen trädde i kraft föreskrivs att kommissionen ska utöva sina genomförandebefogenheter i enlighet med beslut [1999/468] ska följande bestämmelser tillämpas:

a) Om det i den grundläggande akten hänvisas till artikel 3 i beslut [1999/468] ska det rådgivande förfarandet i artikel 4 i denna förordning tillämpas.

…

e) Om det i den grundläggande akten hänvisas till artiklarna 7 och 8 i beslut [1999/468] ska artiklarna 10 och 11 i denna förordning tillämpas.

2. Artiklarna 3 och 9 i denna förordning ska tillämpas på alla befintliga kommittéer med avseende på tillämpningen av punkt 1.

…”

Beslut 1999/468

24 I artikel 5a i beslut 1999/468, med rubriken ”Föreskrivande förfarande med kontroll”, vilken infördes i beslutet genom rådets beslut 2006/512/EG av den 17 juli 2006 (EUT L 200, 2006, s. 11), föreskrevs följande i punkterna 1–3:

”1. Kommissionen skall biträdas av en kommitté för föreskrivande förfarande med kontroll, vilken skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha kommissionens företrädare som ordförande.

2. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett utkast till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över utkastet inom den tid som ordföranden får bestämma med hänsyn till hur brådskande frågan är. Den skall fatta sitt beslut med den majoritet som enligt artikel 205.2 och 205.4 i fördraget skall tillämpas vid beslut som rådet skall fatta på förslag av kommissionen. Rösterna från medlemsstaternas företrädare i kommittén skall vägas enligt bestämmelserna i samma artikel. Ordföranden får inte rösta.

3. Om de av kommissionen föreslagna åtgärderna är förenliga med kommitténs yttrande, skall följande förfarande tillämpas:

a) Kommissionen skall utan dröjsmål lägga fram utkastet till åtgärder inför Europaparlamentet och rådet för kontroll.

b) Europaparlamentet, med en majoritet av sina ledamöter, eller rådet, med kvalificerad majoritet, får motsätta sig att kommissionen antar utkastet, samtidigt som de motiverar sina invändningar genom att ange att kommissionens utkast till åtgärder överskrider de genomförandebefogenheter som anges i den grundläggande rättsakten eller att utkastet inte är förenligt med syftet med eller innehållet i den grundläggande rättsakten eller att det inte respekterar subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen.

c) Om Europaparlamentet eller rådet motsätter sig utkastet till åtgärder inom tre månader från det att utkastet mottagits, skall åtgärderna inte antas av kommissionen. I så fall får kommissionen förelägga kommittén ett ändrat utkast till åtgärder eller lägga fram ett lagstiftningsförslag på grundval av fördraget.

…”

Standardiserad arbetsordning för kommittéer

25 I artikel 10 i den standardiserade arbetsordningen för kommittéerna (EUT C 206, 2011, s. 11), med rubriken ”Protokoll och sammanfattningar”, föreskrivs följande i punkt 2:

”För tillämpningen av artikel 10 i förordning [nr 182/2011] ska det under ordförandens ansvar upprättas en sammanfattning i vilken varje punkt på dagordningen och resultatet av omröstningen om de utkast till genomförandeakter som förelagts kommittén kortfattat redovisas. De enskilda ledamöternas ståndpunkter vid kommitténs överläggningar ska inte anges i sammanfattningen.”

26 I artikel 13 i denna standardiserade arbetsordning, med rubriken ”Tillgång till handlingar samt konfidentialitet”, föreskrivs följande:

”1. Ansökningar om tillgång till kommittéhandlingar ska behandlas i enlighet med [förordning nr 1049/2001]. Kommissionen ska fatta beslut om sådana ansökningar i enlighet med sin arbetsordning, i dess lydelse enligt [kommissionens beslut 2001/937/EG, EKSG, Euratom av den 5 december 2001 (EGT L 345, 2001, s. 94)]. …

2. Kommitténs överläggningar ska vara konfidentiella.

3. Handlingar som förelagts kommitténs ledamöter, experter och företrädare för tredje parter ska vara konfidentiella …, om det inte ges tillgång till dem enligt punkt 1 eller de inte på annat sätt offentliggörs av kommissionen.

4. Kommitténs ledamöter, experter och företrädare för tredje parter ska vara skyldiga att följa de konfidentialitetskrav som anges i denna artikel. Ordföranden ska se till att experter och företrädare för tredje parter underrättas om dessa krav.”

Bakgrund till tvisten

27 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 3–14 i den överklagade domen. Den kan, såvitt är relevant för förevarande mål, sammanfattas på följande sätt.

28 Pollinis France är en fransk icke-statlig miljöskyddsorganisation som arbetar med att skydda vilda bin och honungsbin och främja hållbart jordbruk, med målet att bidra till att bevara pollinatörerna. Den 27 januari 2020 ingav denna organisation, med stöd av förordning nr 1049/2001 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13), en ansökan till kommissionen om tillgång till vissa handlingar rörande det vägledande dokument som Efsa antog år 2013. Omfattningen av denna ansökan har därefter minskats och begränsats i huvudsak till de handlingar som innehöll ståndpunkterna från medlemsstaterna, ledamöterna i den ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder (*Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feeds*) (nedan kallad Scopaff) och kommissionen rörande det vägledande dokument som Efsa antog år 2013 om bin, samt alla förslag rörande detta ämne som kommissionen har mottagit eller utarbetat sedan oktober 2018.

29 Genom en skrivelse av den 16 mars 2020 underrättade kommissionen Pollinis France om att 25 handlingar omfattades av dess ansökan, varav 6 fanns tillgängliga online. De återstående 19 handlingarna identifierades som e-postmeddelanden, ibland med bilagor, som vissa medlemsstater hade översänt inom ramen för Scopaff mellan januari och juli 2019 och som i huvudsak avsåg det vägledande dokument som Efsa antog år 2013 eller dess genomförande, bland annat ett utkast till ändring av de enhetliga principer för utvärdering och godkännande av växtskyddsmedel som avses i artikel 29.6 i förordning nr 1107/2009. Kommissionen vägrade att ge tillgång till de sistnämnda handlingarna med hänvisning till undantaget i artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001.

30 Pollinis France ingav den 25 mars 2020 en bekräftande ansökan i den mening som avses i artikel 7.2 i förordningen.

31 Genom det omtvistade beslutet i mål T-371/20 besvarade kommissionen uttryckligen denna bekräftande ansökan genom att bevilja delvis tillgång till en av de 19 handlingar som avses i punkt 29 ovan, eftersom tillgång till vissa delar av denna handling vägrades med stöd av undantagen i artikel 4.1 b och artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, och genom att vägra tillgång till alla övriga handlingar som omfattas av ansökan med stöd av det undantag som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse.

32 Den 8 april 2020 ingav Pollinis France en andra ansökan till kommissionen om tillgång till vissa handlingar avseende det vägledande dokument som Efsa antog år 2013. Ansökan avsåg i huvudsak skriftväxling, dagordningar, protokoll och rapporter från möten mellan medlemmarna i Scopaff och vissa tjänstemän och ledamöter av kommissionen mellan juli 2013 och september 2018.

33 Genom skrivelse av den 8 maj 2020 identifierade kommissionen 59 handlingar som omfattades av denna ansökan om tillgång. Kommissionen avslog ansökan i sin helhet med hänvisning till undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Enligt tribunalens konstateranden utgörs dessa handlingar av e-postmeddelanden eller ”kommentarer” som vissa medlemsstater lämnade i Scopaff mellan september 2013 och december 2018 och som i huvudsak avsåg det vägledande dokument som Efsa antog år 2013 eller dess genomförande.

34 Den 25 maj 2020 ingav sökanden en bekräftande ansökan om tillgång till nämnda handlingar.

35 Genom det omtvistade beslutet i mål T-554/20 beviljade kommissionen delvis tillgång till fyra handlingar och åberopade, för de delar av handlingarna som den hade vägrat tillgång till, de undantag som föreskrivs i artikel 4.1 b och artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Kommissionen vägrade tillgång, inte ens delvis, till alla övriga handlingar som avsågs i ansökan, vilka den hade identifierat som e-postmeddelanden, med hänvisning till artikel 4.3 första stycket.

Talan vid tribunalen och den överklagade domen

36 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 15 juni 2020 väckte Pollinis France, i avsaknad av ett uttryckligt svar på dess bekräftande ansökan av den 25 mars 2020, talan om ogiltigförklaring av det tysta avslagsbeslut som följer av denna avsaknad av svar, i enlighet med artikel 8.3 i förordning nr 1049/2001. Efter det att det omtvistade beslutet i mål T-371/20 hade antagits den 19 juni 2020 ingav Pollinis France, med tillämpning av artikel 86 i tribunalens rättegångsregler, en inlaga om justering av talan till tribunalens kansli.

37 Pollinis France väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 september 2020, talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet i mål T-554/20.

38 Pollinis France åberopade fyra grunder mot vart och ett av de omtvistade besluten. Som första grund gjorde Pollinis France gällande att kommissionen hade åsidosatt artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 genom att inte tillämpa undantaget avseende skyddet för beslutsförfarandet på ett korrekt sätt. Den andra grunden avsåg åsidosättande av denna bestämmelse, eftersom det förelåg ett övervägande allmänintresse som motiverade att de begärda handlingarna lämnades ut. Den tredje grunden rörde åsidosättande av artikel 6.1 i förordning nr 1367/2006, eftersom undantaget i

artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 borde ha tolkats mer restriktivt, då den begärda informationen avsåg utsläpp i miljön, och den fjärde, felaktig tillämpning av artikel 4.1 b och 4.6 i nämnda förordning.

39 Den första grundens andra del innehöll två anmärkningar. Genom den första anmärkningen i den andra delgrunden bestred Pollinis France relevansen av undantaget i artikel 4.3 första stycket, eftersom beslutsförfarandet för det dokument som Efsa antog år 2013 inte längre pågick.

40 Tribunalen konstaterade för det första, i punkt 49 i den överklagade domen, att det vägledande dokument som Efsa antog år 2013 hade varit föremål för diskussioner under flera år i Scopaff, utan att någon överenskommelse nåtts om texten, på grund av meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna och utan att detta dokument hade antagits av kommissionen.

41 Såsom framgår av punkterna 50 och 51 i den överklagade domen föreslog kommissionen, i avsaknad av antagande av detta dokument som sådant, under år 2018 att vissa delar av dokumentet skulle genomföras genom att ändra de enhetliga principerna i kommissionens förordning (EU) nr 546/2011 av den 10 juni 2011 om genomförande av Europaparlamentets och rådets förordning nr 1107/2009 vad gäller enhetliga principer för utvärdering och godkännande av växtskyddsmedel (EUT L 155, 2011, s. 127). Under år 2018 förelade kommissionen Scopaff ett utkast till förordning om ändring av förordning nr 546/2011 för antagande enligt det föreskrivande förfarande med kontroll som föreskrivs i artikel 5a i beslut 1999/468, i enlighet med artikel 29.6, artikel 78.1 c och artikel 79.4 i förordning nr 1107/2009. I juli 2019 avgav Scopaff ett positivt yttrande avseende detta utkast. Denna förordning antogs emellertid aldrig av kommissionen, eftersom parlamentet motsatte sig antagandet i oktober 2019, då det ansåg att förslaget inte föreskrev en tillräcklig skyddsnivå.

42 Tribunalen konstaterade för det andra, i punkterna 52 och 58 i den överklagade domen, att trots att kommissionen fram till år 2018 inte hade för avsikt att Efsa skulle göra en översyn av det vägledande dokument som myndigheten antog år 2013, begärde den i mars 2019 att myndigheten skulle göra en sådan översyn för att beakta den vetenskapliga utvecklingen sedan år 2013.

43 Det var mot denna bakgrund som tribunalen, i punkt 53 i den överklagade domen, påpekade att kommissionen, genom de omtvistade besluten, vilka antogs i juni och juli 2020, angav att i avvaktan på att Efsas översyn av det vägledande dokument som Efsa antog år 2013 skulle slutföras, hade dess prövning inom Scopaff ”stoppats” och att detta innebar att beslutsförfarandet kunde anses vara ”pågående”, eftersom den skulle återuppta beslutsförfarandet först efter det att översynen hade slutförts.

44 Mot bakgrund av dessa konstateranden angav tribunalen, i punkt 55 i den överklagade domen, att i motsats till vad kommissionen ansåg kunde det beslutsförfarande som de begärda handlingarna hänför sig till inte anses vara pågående vid tidpunkten för antagandet av de omtvistade besluten.

45 Tribunalen påpekade närmare bestämt, i punkt 56 i den överklagade domen, att de begärda handlingarna visserligen kunde anses hänföra sig till ett beslutsförfarande vid kommissionen som ägde rum mellan år 2013 och år 2019 och som syftade till att helt eller delvis genomföra det vägledande dokument som Efsa antog år 2013, ”antingen genom att anta [detta dokument] som sådant i enlighet med det rådgivande förfarande som föreskrivs i förordning nr 182/2011, eller genom att ändra de enhetliga principer som föreskrivs i förordning nr 546/2011 i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som föreskrivs i beslut 1999/468”. Vid tidpunkten för

antagandet av de omtvistade besluten hade emellertid inte längre något beslutsförfarande till syfte att genomföra nämnda dokument, vare sig enligt det första eller enligt det andra av dessa förfaranden. Enligt tribunalen hade kommissionen tvärtom, underförstått men med nödvändighet, beslutat att inte längre genomföra samma dokument. Redan den omständigheten att en översyn av detta dokument pågick vid tidpunkten för antagandet av de omtvistade besluten innebar att det var omöjligt att fastställa innehållet i den eventuella reviderade vägledningen, formen för dess eventuella antagande och det förfarande som eventuellt skulle ha följts i detta avseende och, följaktligen, att det hos kommissionen inte förelåg något beslutsförfarande.

46 I punkt 57 i den överklagade domen fann tribunalen att även om det antas att denna institution ”fortsatt hade som mål att genomföra ett vägledande dokument om bin för att förse medlemsstaternas myndigheter med ett dokument som innehöll ’aktuella vetenskapliga och tekniska rön’, i enlighet med artikel 36.1 i förordning nr 1107/2009”, innebar denna omständighet inte i sig att ett beslutsförfarande avseende ett sådant dokument pågick när de omtvistade besluten antogs. Tvärtom ansåg tribunalen att enligt handlingarna i målet framgick att kommissionen hade beslutat att inte längre genomföra det vägledande dokument som antagits av Efsa 2013. Ett beslutsförfarande hade kunnat betraktas som befintligt när Efsa hade överlämnat ett reviderat dokument till kommissionen och kommissionen hade beslutat att genomföra det, vilket enligt tribunalen var hypotetiskt vid tidpunkten för antagandet av de omtvistade besluten.

47 Tribunalen fann således, i punkt 59 i den överklagade domen, att kommissionen, vid tidpunkten för antagandet av de omtvistade besluten, inte med framgång kunde åberopa undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, varvid den i punkt 60 i den överklagade domen underströk den åtskillnad som görs i denna bestämmelse beroende på om ett förfarande är avslutat eller inte, med stöd av punkterna 78, 80 och 82 i domen av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

48 I punkt 61 i den överklagade domen biföll tribunalen således talan såvitt avsåg den första anmärkningen i den första grundens andra del och ogiltigförklarade följaktligen de omtvistade besluten i den del tillgång till de begärda handlingarna vägrades med stöd av nämnda bestämmelse.

49 Såsom tribunalen angav i punkt 62 i den överklagade domen ansåg den emellertid att det, för det fall artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 skulle anses vara tillämplig i förevarande mål, var nödvändigt att pröva den andra anmärkningen i den andra delen av den första grund som åberopats vid tribunalen, genom vilken Pollinis France bestred de skäl som kommissionen hade anfört för att motivera tillämpningen av undantaget i denna bestämmelse, vad gäller andra villkor för att tillämpa den bestämmelsen än det som avser förekomsten av ett pågående beslutsförfarande. Efter en bedömning i punkterna 82–138 i den överklagade domen av huruvida dessa skäl var välgrundade, biföll tribunalen talan såvitt avsåg den andra anmärkningen.

50 Mot bakgrund av dessa överväganden ogiltigförklarade tribunalen de omtvistade besluten i den del tillgång till de begärda handlingarna vägrades med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

Parternas yrkanden i målet om överklagande

51 Kommissionen har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen, och

– förplikta Pollinis France att ersätta rättegångskostnaderna i målen T-371/20 och T-554/20 samt i förevarande mål om överklagande.

52 Pollinis France har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta kommissionen att ersätta klagandens rättegångskostnader i förevarande mål om överklagande.

Prövning av överklagandet

53 Kommissionen har åberopat två grunder till stöd för sitt överklagande. Den första grunden avser att tribunalen, särskilt i punkterna 54–61 i den överklagade domen, gjorde en felaktig tolkning av begreppet ”fråga där [en institution] inte fattat något beslut” i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001. Den andra grunden avser att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning, bland annat i punkterna 85–138 i den överklagade domen, när den prövade frågan huruvida ett utlämnande av de aktuella handlingarna ”allvarligt skulle undergräva [den berörda institutionens] beslutsförfarande” i den mening som avses i denna bestämmelse.

Den första grunden

Parternas argument

54 Kommissionen har genom sin första grund gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 inte var tillämplig i det aktuella fallet. Kommissionen har särskilt gjort gällande att den omständigheten att Efsa ombeds att göra en översyn av det vägledande dokument som antogs av denna myndighet år 2013 i syfte att främja den konsensus inom Scopaff som är nödvändig inom ramen för ett kommittéförfarande, så att denna kommitté kan avge ett positivt yttrande och att kommissionen därefter kan anta dokumentet i fråga, borde räcka för att det ska kunna slås fast att ett ”beslutsförfarande”, i den mening som avses i denna bestämmelse, pågick när de omtvistade besluten antogs. Enligt kommissionen pågår nämligen det rådgivande förfarande som inleddes under år 2013 fortfarande på grund av denna begäran om översyn som ingetts till Efsa.

55 Kommissionen har särskilt kritiserat tribunalen för att den fann att denna bestämmelse endast är tillämplig när en institution inom kort uppmanas att anta ett specifikt och identifierbart förslag till rättsakt. Dessutom visar de kriterier som tribunalen tillämpade i punkterna 54, 56 och 57 i den överklagade domen att en institution, för att nämnda bestämmelse ska vara tillämplig, måste anmodas att anta en rättsakt med ett bestämt innehåll och redan ha fastställt formen för dess eventuella antagande och det förfarande som skulle kunna följas i detta avseende, vilket bekräftas av den omständigheten att tribunalen, bland annat i punkterna 56 och 57 i den domen,

koncentrerade sig på innehållet i det dokument som ingetts till Efsa för översyn. Kommissionen anser dessutom, i motsats till vad tribunalen fann i punkt 58 i nämnda dom, att ett beslut att ändra en text i syfte att förbättra den i materiellt hänseende eller underlätta konsensus, särskilt inom ramen för ett kommittéförfarande, utgör ett steg i beslutsförfarandet, vars slutliga syfte är att anta en text.

56 Kommissionen har med hänvisning till punkt 68 i domen av den 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2017:540), hävdat att det relevanta kriteriet för att avgöra huruvida artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är tillämplig är huruvida den berörda institutionen faktiskt har utövat sin befogenhet och syftet med detta utövande, vilket kan innebära ändringar i innehållet, strategin eller förfarandet för att uppnå detta syfte. I punkt 57 i den överklagade domen gjorde tribunalen sig således skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att syftet med att genomföra ett vägledande dokument inte var avgörande för bedömningen av huruvida det förelåg en ”fråga där [en institution] inte har fattat något beslut” i den mening som avses i denna bestämmelse. Kommissionen har gjort gällande att den aldrig har avstått från att ge medlemsstaternas myndigheter ett vägledande dokument om bin i enlighet med artikel 36.1 i förordning nr 1107/2009.

57 Pollinis France har bestritt samtliga dessa argument.

Domstolens bedömning

58 Det ska inledningsvis erinras om att förordning nr 1049/2001, såsom framgår av skäl 1 i densamma, utgör ett uttryck för den i artikel 1 andra stycket FEU uttryckta viljan att markera en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

59 Detta grundläggande mål för unionen återspeglas även i artikel 15.1 FEUF, i vilken det bland annat föreskrivs att unionens institutioner, organ och byråer ska utföra sitt arbete så öppet som möjligt. Denna öppenhetsprincip bekräftas även i artikel 10.3 FEU och artikel 298.1 FEUF samt i artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i vilken rätten till tillgång till handlingar stadfästs (dom av den 8 juni 2023, rådet/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

60 Det följer av skäl 2 i förordning nr 1049/2001 att öppenhet gör att unionens institutioner åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna i ett demokratiskt system. Genom att göra det möjligt att öppet diskutera skillnaderna mellan olika ståndpunkter bidrar öppenhet dessutom till att öka medborgarnas förtroende (dom av den 8 juni 2023, Rådet/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

61 I detta syfte föreskrivs i artikel 1 a i förordningen att syftet med den är att ge allmänheten största möjliga rätt till tillgång till de handlingar från unionens institutioner som avses i förordningen.

62 Det framgår också av artikel 4 i förordning nr 1049/2001, som inrättar ett system med undantagsregler, att rätten till tillgång till handlingar emellertid är föremål för vissa begränsningar som grundar sig på hänsyn till allmänna eller privata intressen. Då dessa undantag utgör en avvikelse från principen om att allmänheten ska ha största möjliga tillgång till handlingar, ska de emellertid tolkas och tillämpas restriktivt (dom av den 8 juni 2023, Rådet/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

63 När en institution beslutar att avslå en ansökan om att en handling ska lämnas ut är den i princip skyldig att förklara hur tillgången till handlingen konkret och faktiskt skulle kunna skada det intresse som skyddas av ett undantag enligt artikel 4 i förordning nr 1049/2001 som institutionen hänvisar till. Risken för att detta intresse skadas måste vidare rimligen kunna förutses och inte endast vara hypotetisk (dom av den 8 juni 2023, Rådet/Pech, C-408/21 P, EU:C:2023:461, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

64 Vad närmare bestämt gäller undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordningen föreskrivs i denna bestämmelse att tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av institutionen, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, ska vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

65 Domstolen har redan slagit fast att begreppet beslutsförfarande som avses i denna bestämmelse emellertid ska förstås så, att det hänför sig till själva beslutsfattandet och inte täcker hela det administrativa förfarande som lett fram till beslutet (dom av den 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 76).

66 Det ska dessutom erinras om att även om unionsinstitutionernas lagstiftande verksamhet kräver en särskilt omfattande tillgång till handlingar, innebär detta inte på något sätt att dessa institutioners övriga verksamhet faller utanför tillämpningsområdet för förordning nr 1049/2001, eftersom förordningen, enligt dess artikel 2.3, är tillämplig på alla handlingar som finns hos dessa institutioner, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits och som innehas av institutionerna, inom samtliga unionens verksamhetsområden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punkt 85 och där angiven rättspraxis).

67 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen ska pröva huruvida tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i punkt 59 i den överklagade domen fann att kommissionens beslutsförfarande avseende de riktlinjer som Efsa antog år 2013 hade avslutats vid den tidpunkt då de omtvistade besluten antogs och att kommissionen, under de särskilda omständigheterna i förevarande mål följaktligen inte med giltig verkan kunde grunda dessa beslut på undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

68 I punkt 56 i den överklagade domen fann tribunalen att de begärda handlingarna hänförde sig till ett beslutsförfarande som ägde rum under åren 2013–2019 och som syftade till att kommissionen helt eller delvis skulle genomföra det vägledande dokument som Efsa antog år 2013, antingen genom att anta detta dokument som sådan i enlighet med det rådgivande förfarande som föreskrivs i förordning nr 182/2011, eller genom att ändra de enhetliga principer som föreskrivs i förordning nr 546/2011 i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som föreskrivs i beslut 1999/468. Tribunalen konstaterade emellertid, i punkt 55 i den överklagade domen, att det vid tidpunkten för antagandet av de omtvistade besluten inte hade kunnat anses ha pågått något beslutsförfarande för att genomföra nämnda dokument.

69 Det kan emellertid konstateras att kommissionen inte har gjort gällande att tribunalens konstateranden av de faktiska omständigheterna är behäftade med missuppfattningar. Kommissionens argument grundar sig nämligen i huvudsak på antagandet att det redan av den pågående översynen av det vägledande dokument som Efsa antog år 2013, till följd av den

begäran om detta som denna institution ingav till denna myndighet, följer att ett beslutsförfarande, i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, fortfarande pågick när de omtvistade besluten antogs.

70 Den omständighet som kommissionen har påpekat, nämligen att den aktuella begäran om översyn framställdes i mars 2019, medan denna institution vid samma tidpunkt i själva verket försökte att delvis genomföra det vägledande dokument som antogs av Efsa år 2013 genom att ändra de enhetliga principer som anges i förordning nr 546/2011 i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll, saknar relevans. Såsom framgår av punkterna 41, 42 och 45 i förevarande dom konstaterade tribunalen, inom ramen för sin självständiga bedömning av de faktiska omständigheterna, utan att något påstående om missuppfattning gjorts i detta avseende, att detta försök till delvis genomförande inte längre pågick vid den tidpunkt då de omtvistade besluten antogs.

71 Kommissionen har visserligen hävdat att det framgår av punkterna 48–53 i den överklagade domen att något beslutsförfarande avseende de riktlinjer som Efsa antog år 2013 inte hade avslutats, vare sig avseende genomförandet som sådant eller för att ändra dessa enhetliga principer. Den omständigheten att inget av de två förfarandena i fråga hade avslutats genom antagandet av ett beslut, såsom kommissionen har medgett i sitt överklagande, innebär emellertid inte i sig att sådana förfaranden fortfarande pågick när de omtvistade besluten antogs. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 73 i sitt förslag till avgörande kan nämligen ett beslutsförfarande avslutas även om syftet med förfarandet inte har uppnåtts, till exempel när en fråga har övergetts eller den inte har besvarats.

72 Såsom tribunalen angav i punkt 54 i den överklagade domen, angav kommissionen, som tillfrågades om detta vid förhandlingen, dessutom att så länge Efsas översyn av det vägledande dokument som myndigheten antog år 2013 pågick, var alla överväganden avseende innehållet i detta dokument, dess eventuellt bindande karaktär, formen för dess eventuella antagande eller det förfarande som skulle kunna följas i detta avseende hypotetiska. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i punkt 56 i den överklagade domen drog slutsatsen att denna översyn innebar att kommissionens beslutsförfarande saknade föremål vid tidpunkten för antagandet av de omtvistade besluten.

73 Mot bakgrund av bland annat den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 62 och 65 i förevarande dom, konstaterar domstolen att begreppet beslutsförfarande i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 ska förstås så, att det direkt hänför sig till beslutsfattandet. Ett beslut i den mening som avses i denna bestämmelse förutsätter emellertid att det finns ett bestämt föremål som det kommande beslutet avser, och detta oberoende av om det är nära förestående att anta ett specifikt och identifierbart förslag till rättsakt. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 67 i sitt förslag till avgörande och i motsats till vad kommissionen tycks hävda, fann tribunalen i punkterna 54–61 i den överklagade domen för övrigt inte att det i avsaknad av en sådan nära förestående händelse inte skulle finnas några effektiva beslutsförfaranden.

74 Att medge att ett beslut ännu inte har fattats och att det följaktligen föreligger ett pågående ”beslutsförfarande” i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001, när föremålet för ett sådant förfarande inte har fastställts, skulle dessutom strida mot såväl systematiken i denna bestämmelse som den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 63 ovan. Så länge som det exakta föremålet för ett kommande beslut ännu inte har fastställts, är varje risk för att beslutsförfarandet för antagandet av detta beslut undergrävs på grund av att en handling som

begärts ut med stöd av förordning nr 1049/2001 lämnas ut per definition hypotetisk, eftersom det i själva verket är omöjligt att kontrollera huruvida innehållet i denna handling verkligen har samband med detta beslutsförfarande.

75 I förevarande fall har kommissionen, såsom framgår av artikel 77 i förordning nr 1107/2009, ett utrymme för skönsmässig bedömning inte bara för att anmoda Efsa att utarbeta eller bidra till sådana vägledande dokument som det som är aktuellt i förevarande fall, utan även vad gäller vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av detta dokument och, mer specifikt, för att, i förekommande fall, besluta huruvida den ska anta eller ändra sådana dokument i enlighet med det rådgivande förfarande som avses i artikel 79.2 i denna förordning, under vilket kommissionen biträds av Scopaff. Av detta följer att kommissionen, innan den får kännedom om det vägledande dokument som Efsa antog år 2013, i förekommande fall efter att myndigheten gjort en översyn av det, inte kan få kännedom om innehållet i dokumentet eller förutse vilka åtgärder den därefter kommer att vidta i detta avseende och, i synnerhet, huruvida den kommer att genomföra detta rådgivande förfarande. Det är följaktligen omöjligt för kommissionen att avgöra huruvida ett utlämnande av var och en av de handlingar som Pollinis France begärt skulle kunna undergräva ett eventuellt beslutsförfarande avseende detta reviderade dokument.

76 Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 56 i den överklagade domen slog fast att beslutsförfarandet vid tidpunkten för antagandet av de omtvistade besluten över huvud taget inte hade något föremål och fann, i punkt 57 i den överklagade domen, att ett beslutsförfarande avseende ett reviderat vägledande dokument om bin hade kunnat äga rum när Efsa hade överlämnat dokumentet till kommissionen.

77 Slutligen gjorde tribunalen, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, inte heller sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den, såsom framgår av punkt 57 i den överklagade domen, inte ansåg att kommissionens argument att den alltid hade ”syftet” att genomföra ett dokument med vägledning om bin var avgörande för bedömningen av huruvida det förelåg en ”fråga där [kommissionen] inte fattat något beslut” i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

78 Att medge att enbart den omständigheten att en institution har för avsikt att fatta ett beslut i ett ärende som omfattas av dess behörighet gör det möjligt för institutionen att åberopa denna bestämmelse, utan att det krävs att det pågår ett beslutsförfarande i syfte att anta ett beslut avseende ett visst område, skulle nämligen i själva verket innebära att institutionen gavs möjlighet att vägra lämna ut alla handlingar som rör detta område. I enlighet med den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 62 i förevarande dom och såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 41 i sitt förslag till avgörande, kan begreppet ”fråga som [en institution] inte fattat något beslut”, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, inte ges en så vid tolkning att det omfattar alla handlingar som rör en viss fråga.

79 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande gjorde tribunalen följaktligen en riktig bedömning när den i punkt 57 i den överklagade domen fann att den omständigheten att kommissionen alltid eftersträvade målet att genomföra ett vägledande dokument om bin för att förse medlemsstaternas myndigheter med ett dokument med ”aktuella vetenskapliga och tekniska rön” i enlighet med artikel 36.1 i förordning nr 1107/2009 inte i sig räckte för att dra slutsatsen att det fortfarande fanns en ”fråga där [kommissionen] inte fattat något beslut” i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

80 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den första grunden.

Den andra grunden

81 Eftersom de argument som kommissionen har anfört till stöd för sin första grund inte gjort det möjligt för kommissionen att ifrågasätta tribunalens slutsats att kommissionen, genom de omtvistade besluten, inte med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 kunde vägra tillgång till de begärda handlingarna, kan denna institutions andra grund, genom vilken kommissionen har kritiserat tribunalen för att ha gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i samband med sin andrahandsbedömning och som avser tillämpningsvillkoren för det undantag som föreskrivs i denna bestämmelse utöver villkoret avseende förekomsten av ett pågående beslutsförfarande, inte leda till att den överklagade domen upphävs. Överklagandet kan således inte vinna bifall på den andra grunden, eftersom den är verkningslös.

82 Mot bakgrund av vad som ovan anförts ska överklagandet ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

83 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet avvisas eller ogillas.

84 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

85 Pollinis France har yrkat att kommissionen ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Pollinis France. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska yrkandet från Pollinis France bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Pollinis France.

Underskrifter