



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid)

14 september 2022*

„Toegang tot documenten – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders – Richtsnoeren van EFSA over de beoordeling van de risico's van gewasbeschermingsmiddelen voor bijen – Individuele standpunten van de lidstaten – Weigering van toegang – Artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 – Uitzondering betreffende de bescherming van het besluitvormingsproces”

In de gevoegde zaken T-371/20 en T-554/20,

Pollinis France, gevestigd te Parijs (Frankrijk), vertegenwoordigd door C. Lepage en T. Bégel, advocaten,

verzoekster,

tegen

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

verweerster,

wijst

HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: A. Marcoulli (rapporteur), president, S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz, C. Iliopoulos en R. Norkus, rechters,

griffier: P. Cullen, administrateur,

gezien de stukken,

gezien de beslissing van 15 december 2020 om de zaken T-371/20 en T-554/20 te voegen voor de schriftelijke behandeling, de eventuele mondelinge behandeling en de eindbeslissing,

na de terechtzitting op 6 mei 2022,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

- 1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU verzoekt Pollinis France om nietigverklaring van besluit C(2020) 4231 final van de Commissie van 19 juni 2020 (hierna: „eerste bestreden besluit”) en van besluit C(2020) 5120 final van de Commissie van 21 juli 2020 (hierna: „tweede bestreden besluit”), waarbij de Commissie haar de toegang heeft geweigerd tot bepaalde documenten betreffende het document met richtsnoeren van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) over de beoordeling van de risico’s van gewasbeschermingsmiddelen voor bijen, dat door EFSA is vastgesteld op 27 juni 2013, aanvankelijk gepubliceerd op 4 juli 2013 en vervolgens opnieuw gepubliceerd op 4 juli 2014 (hierna: „bijenrichtsnoeren 2013”) en haar gedeeltelijke toegang heeft verleend tot bepaalde andere documenten inzake de bijenrichtsnoeren 2013.

I. Voorgeschiedenis van het geding

- 2 Verzoekster is een Franse niet-gouvernementele organisatie voor milieubescherming, die tot doel heeft wilde en gewone bijen te beschermen en duurzame landbouw te stimuleren met het oog op het behoud van bestuivers.

A. Zaak T-371/20

- 3 Op 27 januari 2020 heeft verzoekster krachtens verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43) en verordening (EG) nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de communautaire instellingen en organen (PB 2006, L 264, blz. 13) bij de Europese Commissie een verzoek ingediend om toegang tot bepaalde documenten betreffende de bijenrichtsnoeren 2013.
- 4 Na het overleg dat de Commissie met verzoekster heeft gevoerd om de omvang van het verzoek af te bakenen en te verkleinen, is dit verzoek in wezen beperkt tot de documenten houdende het standpunt van de lidstaten, de leden van het Permanent Comité voor planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders (Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feeds; hierna: „Scopaff”) en de Commissie inzake de bijenrichtsnoeren 2013 en tot alle daarmee gerelateerde ontwerpdocumenten die de Commissie sinds oktober 2018 had ontvangen of opgesteld.
- 5 In haar brief van 16 maart 2020 heeft de Commissie 25 documenten opgesomd waarop verzoeksters toegangsverzoek betrekking had, en daarbij aangegeven dat 6 documenten (met de nummers 20-25) beschikbaar waren op de website Internet Europa en het verzoek afgewezen voor de overige 19 documenten (met de nummers 1-19) op grond van de uitzondering in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001. Uit de bij deze brief gevoegde tabel blijkt dat het bij de documenten 1 tot en met 19 gaat om e-mails, soms met bijlagen, die bepaalde lidstaten tussen januari en juli 2019 binnen het Scopaff hebben verzonden met betrekking tot, in wezen, de bijenrichtsnoeren 2013 of de tenuitvoerlegging daarvan, met name een voorgenomen wijziging van de uniforme beginselen voor de beoordeling en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen zoals bedoeld in artikel 29, lid 6, van verordening (EG)

nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG van de Raad (PB 2009, L 309, blz. 1) (hierna: „uniforme beginselen”).

- 6 Op 25 maart 2020 heeft verzoekster een confirmatief verzoek om toegang tot de documenten ingediend.
- 7 Bij e-mail van 15 april 2020 heeft de Commissie verzoekster meegedeeld dat de termijn voor het beantwoorden van het confirmatieve verzoek om toegang moest worden verlengd. Bij e-mail van 11 mei 2020 heeft de Commissie verzoekster meegedeeld dat zij haar binnen deze verlengde termijn geen antwoord op het confirmatieve verzoek kon zenden.
- 8 Vanwege het uitblijven van een expliciet antwoord op dat confirmatieve verzoek heeft verzoekster op 15 juni 2020 krachtens artikel 8, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 beroep ingesteld tot nietigverklaring van het stilzwijgende besluit houdende afwijzing van dat verzoek (hierna: „stilzwijgend afwijzingsbesluit”).
- 9 Bij het eerste bestreden besluit, dat op 22 juni 2020 per e-mail aan verzoekster is gezonden, heeft de Commissie expliciet geantwoord op het confirmatieve verzoek door toegang te verlenen tot een deel van document 2 – de toegang tot bepaalde delen ervan werden geweigerd op grond van de uitzonderingen in artikel 4, lid 1, onder b), en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 – en de toegang te weigeren tot alle andere documenten waarop dat verzoek betrekking had (documenten 1 en 3-19) op grond van de uitzondering in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

B. Zaak T-554/20

- 10 Op 8 april 2020 heeft verzoekster bij de Commissie een tweede verzoek om toegang tot bepaalde documenten betreffende de bijenrichtsnoeren 2013 ingediend. Dit verzoek had in wezen betrekking op de correspondentie, de agenda's, de processen-verbaal of de verslagen van de vergaderingen tussen de Scopaff-leden en bepaalde ambtenaren of leden van de Commissie inzake de bijenrichtsnoeren 2013, tussen juli 2013 en september 2018.
- 11 In haar brief van 8 mei 2020 heeft de Commissie 59 documenten opgesomd waarop verzoeksters tweede toegangsverzoek betrekking had en dit verzoek voor alle documenten afgewezen op grond van de uitzondering in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Uit de bij deze brief gevoegde tabel blijkt dat het bij deze documenten gaat om e-mails of „opmerkingen”, soms met bijlagen, die bepaalde lidstaten tussen september 2013 en december 2018 binnen het Scopaff hebben verzonden met betrekking tot, in wezen, de bijenrichtsnoeren 2013 of de tenuitvoerlegging daarvan (hierna tezamen met de in punt 5 hierboven bedoelde documenten 1-19: „gevraagde documenten”).
- 12 Op 25 mei 2020 heeft verzoekster een confirmatief verzoek om toegang tot deze documenten ingediend.
- 13 Bij e-mail van 17 juni 2020 heeft de Commissie verzoekster meegedeeld dat de termijn voor het beantwoorden van het confirmatieve verzoek moest worden verlengd.

- 14 Bij het tweede bestreden besluit heeft de Commissie in antwoord op het confirmatieve verzoek gedeeltelijk toegang verleend tot vier documenten (met de nummers 3, 10, 12 en 33) – de toegang tot bepaalde delen ervan werd geweigerd op grond van de uitzonderingen in artikel 4, lid 1, onder b), en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 – en de toegang tot alle andere documenten waar dat verzoek betrekking op had (met de nummers 1, 2, 4-9, 11, 13-32 en 34-59) geweigerd op grond van de uitzondering in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Verder heeft de Commissie nader aangegeven dat het bij alle genoemde documenten ging om e-mails.

II. Conclusies van partijen

- 15 Verzoekster verzoekt het Gerecht:
- de memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift in zaak T-371/20 ontvankelijk en gegrond te verklaren;
 - het beroep in zaak T-554/20 ontvankelijk en gegrond te verklaren;
 - het eerste en het tweede bestreden besluit nietig te verklaren;
 - de Commissie te veroordelen tot betaling van 3 000 EUR aan kosten per gevoegde zaak.
- 16 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- in zaak T-371/20 te verklaren dat het beroep tegen het stilzwijgende afwijzingsbesluit zonder voorwerp is geraakt, de memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift niet-ontvankelijk te verklaren en, subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;
 - in zaak T-554/20 het beroep te verwerpen;
 - de vordering om de Commissie te veroordelen tot betaling van 3 000 EUR aan kosten per gevoegde zaak niet-ontvankelijk te verklaren;
 - verzoekster te verwijzen in de kosten.

III. In rechte

- 17 Tegen elk van de bestreden besluiten voert verzoekster vier, in beide zaken in wezen identieke middelen aan.
- 18 Het eerste middel betreft in wezen schending van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, doordat de Commissie de uitzondering in verband met de bescherming van het besluitvormingsproces onjuist heeft toegepast. Het tweede middel betreft in wezen schending van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, omdat de openbaarmaking van de gevraagde documenten, waarvoor de bredere toegankelijkheid van wetgevingsdocumenten zou moeten gelden, wordt gerechtvaardigd door een hoger openbaar belang. Het derde middel betreft schending van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006, doordat de in artikel 4, lid 3, van

verordening nr. 1049/2001 bepaalde uitzondering des te strikter moet worden uitgelegd omdat de gevraagde informatie betrekking heeft op uitstoot in het milieu. Het vierde middel betreft een onjuiste toepassing van artikel 4, lid 1, onder b), en artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001.

- 19 Voordat deze middelen worden onderzocht moet het voorwerp van het beroep in zaak T-371/20 worden verduidelijkt, aangezien de Commissie heeft verzocht deze zaak zonder beslissing af te doen en verzoekster een memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift heeft ingediend.

A. Voorwerp van het beroep in zaak T-371/20

- 20 Op 15 juli 2020 heeft de Commissie een verzoek ingediend om het beroep in zaak T-371/20 zonder beslissing af te doen. Verzoekster heeft op 18 augustus 2020 een memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift ingediend. Verzoekster heeft op 31 augustus 2020 opmerkingen ingediend over het verzoek tot afdoening zonder beslissing. De Commissie heeft op 1 oktober 2020 opmerkingen ingediend over de memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift. Op 13 november 2020 heeft het Gerecht besloten om het verzoek tot afdoening zonder beslissing te voegen met de behandeling ten gronde.
- 21 In de eerste plaats staat tussen partijen vast dat het stilzwijgende afwijzingsbesluit is vervangen door het eerste bestreden besluit, doordat dit laatste een expliciet antwoord bevat op verzoeksters confirmatieve verzoek van 25 maart 2020.
- 22 Wanneer een stilzwijgend besluit houdende weigering van toegang is ingetrokken ten gevolge van een naderhand vastgesteld besluit, hoeft er geen uitspraak meer te worden gedaan op het beroep voor zover het is gericht tegen dat stilzwijgende besluit (arrest van 2 juli 2015, Typke/Commissie, T-214/13, EU:T:2015:448, punt 36; zie in die zin ook arrest van 2 oktober 2014, Strack/Commissie, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punten 88 en 89).
- 23 Zoals de Commissie aanvoert hoeft er dus niet meer te worden beslist op het verzoek tot nietigverklaring van het stilzwijgende afwijzingsbesluit.
- 24 In de tweede plaats heeft verzoekster evenwel op grond van artikel 86 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift ingediend, aangezien na indiening van dat verzoekschrift het eerste bestreden besluit was vastgesteld. Met die memorie werd verzocht het beroep vanaf dat moment te beschouwen als strekkende tot nietigverklaring van dat expliciete besluit.
- 25 Weliswaar kunnen conclusies van partijen in beginsel niet worden gewijzigd, maar artikel 86 van het Reglement voor de procesvoering voorziet in een uitzondering op dat beginsel. Zo bepaalt artikel 86, leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering dat de verzoeker, wanneer een handeling waarvan om nietigverklaring wordt verzocht, door een andere handeling met hetzelfde voorwerp wordt vervangen, vóór de sluiting van de mondelinge behandeling of vóór de beslissing van het Gerecht om zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen, het verzoekschrift kan aanpassen om met dit nieuwe gegeven rekening te houden, door die aanpassing bij afzonderlijke akte in te dienen vóór het verstrijken van de termijn bedoeld in artikel 263, zesde alinea, VWEU waarbinnen kan worden verzocht om de nietigverklaring van de handeling die de aanpassing van het verzoekschrift rechtvaardigt.

- 26 In casu is het stilzwijgende afwijzingsbesluit vervangen door het eerste bestreden besluit en is de memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift in de voorgeschreven vormen en tijdig ingediend, hetgeen de Commissie in haar opmerkingen over deze memorie houdende aanpassing overigens uitdrukkelijk heeft erkend.
- 27 De Commissie heeft evenwel, ten eerste, in algemene zin opgemerkt dat niet was verduidelijkt of deze memorie het verzoekschrift verving of aanvulde, maar dat zij is uitgegaan van dat laatste. Hiernaar gevraagd in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang heeft verzoekster in haar op 25 maart 2022 ter griffie van het Gerecht neergelegde antwoord bevestigd dat haar memorie houdende aanpassing inderdaad het verzoekschrift aanvulde. Aangezien deze laatste opvatting door partijen wordt gedeeld en de memorie houdende aanpassing blijkens artikel 86, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering het verzoekschrift daarenboven niet integraal hoeft te vervangen, maar wel de aangepaste conclusies en zo nodig de aangepaste middelen en argumenten alsook het bewijs en de bewijsaanbiedingen ter zake van de aanpassing van de conclusies moet bevatten, kan de opmerking van de Commissie niet afdoen aan de ontvankelijkheid van de memorie houdende aanpassing als zodanig.
- 28 Ten tweede heeft de Commissie betoogd dat de in de memorie houdende aanpassing aangevoerde middelen niet-ontvankelijk, niet ter zake dienend of kennelijk ongegrond zijn. Aangezien deze kritiek echter betrekking heeft op de ontvankelijkheid, de relevantie of de gegrondheid van deze middelen dient zij in het kader van elk van die middelen te worden beoordeeld en is zij dus niet relevant voor de ontvankelijkheid van de memorie houdende aanpassing in haar geheel.
- 29 Nu in casu is voldaan aan de voorwaarden van artikel 86, leden 1 en 2, van het Reglement voor procesvoering, moet worden vastgesteld dat het beroep in zaak T-371/20 thans een verzoek tot nietigverklaring van het eerste bestreden besluit betreft.
- 30 Wat dat laatste punt betreft heeft de Commissie bovendien, op basis van een zin in verzoeksters opmerkingen naar aanleiding van het verzoek tot afdoening zonder beslissing, aangegeven dat verzoekster niet leek op te komen tegen de in het eerste bestreden besluit verleende gedeeltelijke toegang tot document 2 (zie punt 9 hierboven). Er zij echter ten eerste op gewezen dat in de door de Commissie aangehaalde zin van verzoekster slechts is vermeld dat verzoekster belang heeft bij de nietigverklaring van het eerste bestreden besluit door eraan te herinneren dat daarin de toegang tot alle andere documenten geweigerd bleef (punt 9 hierboven), en ten tweede dat in de memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift het voorwerp van het beroep niet wordt beperkt tot de documenten waartoe de toegang geheel was geweigerd. Overigens heeft verzoekster, toen haar ter terechtzitting daarnaar werd gevraagd, bevestigd dat haar beroepen tevens gericht waren tegen de gedeeltelijke toegangverlening in de bestreden besluiten, waarvan in het proces-verbaal van de terechtzitting akte is genomen. Derhalve moet worden vastgesteld dat, anders dan de Commissie heeft betoogd, het beroep in zaak T-371/20 betrekking heeft op een verzoek tot nietigverklaring van het gehele eerste bestreden besluit.

B. Eerste middel, in wezen ontleend aan schending van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, doordat de Commissie de uitzondering in verband met de bescherming van het besluitvormingsproces onjuist heeft toegepast

- 31 Vooraf zij opgemerkt dat het opschrift en de eerste en laatste punten van het eerste middel van het beroep, zoals dat is uiteengezet in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 en in het verzoekschrift in zaak T-554/20, verwijzen naar de tweede alinea van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, waarbij dezelfde terminologie en structuur worden gebruikt als in het

eerste middel van het verzoekschrift in zaak T-371/20, dat het stilzwijgende afwijzingsbesluit betrof. De verdere uitwerking van dit middel in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 en het verzoekschrift in zaak T-554/20 betreffen evenwel niet uitsluitend een vermeende schending van de tweede alinea van deze bepaling, maar slaan meer concreet op de door de Commissie in de bestreden besluiten aangevoerde motivering en hebben tevens betrekking op de eerste alinea van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001.

- 32 Het eerste middel bestaat dus in wezen uit twee onderdelen. Het eerste betreft schending van de tweede alinea van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 en het tweede betreft schending van de eerste alinea van deze bepaling.
- 33 Wat om te beginnen het eerste onderdeel van het eerste middel betreft moet, zoals de Commissie aanvoert, worden vastgesteld dat, aangezien verzoekster steunt op een argumentatie dat artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 onjuist is toegepast en zelfs dat de redenen die de toepassing van die bepaling mogelijk maken niet zijn aangegeven, dit onderdeel niet ter zake dient omdat het niet kan leiden tot nietigverklaring van de bestreden besluiten. In die besluiten heeft de Commissie artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 namelijk niet toegepast maar heeft zij de toegang tot de gevraagde documenten geweigerd op grond van de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van die verordening bepaalde uitzondering. Bovendien is het in dit verband niet relevant dat de Commissie zich in haar brief van 16 maart 2020 (zie punt 5 hierboven) heeft beroepen op de tweede alinea van artikel 4, lid 3, omdat in de onderhavige zaken geen nietigverklaring van die brief maar van de bestreden besluiten wordt gevorderd, waarin de Commissie zich heeft gebaseerd op de uitzondering in de eerste alinea van artikel 4, lid 3, van deze verordening. Het eerste onderdeel van het eerste middel moet derhalve niet ter zake dienend worden verklaard.
- 34 Het tweede onderdeel van het eerste middel, dat betrekking heeft op schending van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, bevat twee grieven. Verzoekster bestrijdt in wezen ten eerste dat de uitzondering van die bepaling, waarop de Commissie zich beroept, relevant is, omdat het betreffende besluitvormingsproces niet gaande was. Ten tweede betwist zij de motivering van de Commissie voor de toepassing van die uitzondering.

1. Opmerkingen vooraf

- 35 Volgens overweging 1 geeft verordening nr. 1049/2001 de wens aan om een verbond tot stand te brengen, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Zoals in overweging 2 van deze verordening wordt gememoreerd, is het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen verweven met het democratisch karakter van de instellingen (zie arrest van 22 maart 2018, *De Capitani/Parlement*, T-540/15, EU:T:2018:167, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Daartoe heeft verordening nr. 1049/2001, zoals blijkt uit overweging 4 en artikel 1 ervan, tot doel om aan het publiek een zo ruim mogelijk recht van toegang toe te kennen (zie arrest van 22 maart 2018, *De Capitani/Parlement*, T-540/15, EU:T:2018:167, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Aan dat recht worden niettemin bepaalde beperkingen gesteld op grond van openbare of particuliere belangen. Meer in het bijzonder bevat artikel 4 van verordening nr. 1049/2001, in overeenstemming met overweging 11 ervan, een uitzonderingsregeling op grond waarvan de instellingen de toegang tot een document mogen weigeren wanneer de openbaarmaking ervan

- zou leiden tot de ondermijning van een van de in dat artikel beschermde belangen (zie arrest van 22 maart 2018, *De Capitani/Parlement*, T-540/15, EU:T:2018:167, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 Aangezien dergelijke uitzonderingen afwijken van het beginsel van de zo ruim mogelijke toegang van het publiek tot documenten, moeten zij strikt worden uitgelegd en toegepast (zie arrest van 22 maart 2018, *De Capitani/Parlement*, T-540/15, EU:T:2018:167, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Overeenkomstig het beginsel van strikte uitlegging dient de betrokken instelling, wanneer zij de toegang weigert tot een document waarvan haar om openbaarmaking is verzocht, in beginsel aan te geven op welke wijze de toegang tot dat document concreet en daadwerkelijk het belang zou kunnen ondermijnen dat wordt beschermd door een in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 vermelde uitzondering waarop deze instelling zich beroept. Bovendien moet het risico van een dergelijke ondermijning redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch zijn. Enkel de omstandigheid dat een document een door een uitzondering beschermd belang betreft, is niet voldoende om de toepassing van deze uitzondering te rechtvaardigen (zie arrest van 22 maart 2018, *De Capitani/Parlement*, T-540/15, EU:T:2018:167, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 40 De toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 veronderstelt dus dat wordt aangetoond dat de toegang tot de gevraagde documenten concreet en daadwerkelijk afbreuk kan doen aan de bescherming van het besluitvormingsproces van de instelling, en dat het risico van die afbreuk redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch is (zie arrest van 22 maart 2018, *De Capitani/Parlement*, T-540/15, EU:T:2018:167, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 De ondermijning van het besluitvormingsproces, wil deze onder de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 vallen, moet ernstig zijn. Dit is met name het geval wanneer de openbaarmaking van het bedoelde document een substantieel gevolg heeft voor het besluitvormingsproces. De beoordeling van de ernst hangt af van alle omstandigheden van de zaak, met name van de negatieve effecten van die openbaarmaking voor het besluitvormingsproces waarop de instelling zich beroept (arrest van 7 juni 2011, *Toland/Parlement*, T-471/08, EU:T:2011:252, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Van de instellingen kan niet worden geëist dat zij elementen aandragen om het bestaan van dat risico te bewijzen. Het volstaat dienaangaande dat het besluit een tastbaar element bevat op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat op de datum van vaststelling ervan redelijkerwijs voorzienbaar en niet louter hypothetisch is dat het besluitvormingsproces dreigt te worden ondermijnd, waarbij met name wordt gewezen op op die datum bestaande objectieve redenen die redelijkerwijs laten voorzien dat die ondermijning bij openbaarmaking van de gevraagde documenten zou plaatsvinden (zie arrest van 22 maart 2018, *De Capitani/Parlement*, T-540/15, EU:T:2018:167, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 Het tweede onderdeel van het eerste middel van de beroepen moet uit het oogpunt van deze bepalingen en deze beginselen worden onderzocht.

2. Eerste grief van het tweede onderdeel van het eerste middel, waarmee wordt aangevoerd dat het besluitvormingsproces reeds is afgesloten

- 44 Verzoekster voert aan dat de uitlegging en toepassing van de uitzondering in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 door de Commissie niet gerechtvaardigd zijn. Volgens verzoekster wordt de door de Commissie opgegeven reden om de toegang te weigeren, te weten bescherming van een lopend besluitvormingsproces, tegengesproken door de verklaring van de Commissie dat het besluitvormingsproces is gestopt. Die verklaring is verwarrend en misleidend, want het proces is ofwel „gestopt” ofwel „aan de gang”. Zelfs als werd aangenomen dat het besluitvormingsproces is opgeschort en met een herziene versie van de bijenrichtsnoeren 2013 wordt hervat, dan gaat het niet om hetzelfde document.
- 45 De Commissie repliceert dat het betrokken besluitvormingsproces niet is afgesloten en verklaart dat zij in de bestreden besluiten de term „gestopt” heeft gebruikt in de zin van „opgeschort” of „gepauzeerd”. Bovendien is de omstandigheid dat de bijenrichtsnoeren 2013 gewijzigd kunnen worden niet van belang voor de toepassing van de uitzondering bedoeld in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. De motivering van elk van beide bestreden besluiten is dus niet tegenstrijdig.
- 46 Om te beginnen zij opgemerkt dat de Commissie de ontvankelijkheid en de relevantie van vele door verzoekster in het tweede onderdeel van het eerste middel aangevoerde argumenten bestrijdt omdat zij geen betrekking zouden hebben op de in de bestreden besluiten toegepaste uitzondering of ten onrechte in het stadium van de repliek zouden zijn aangevoerd, maar dat dat niet noodzakelijkerwijs geldt voor de in punt 44 hierboven weergegeven argumenten inzake het al dan niet aan de gang zijn van het besluitvormingsproces. In haar opmerkingen over de memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift in zaak T-371/20, heeft de Commissie namelijk erkend dat dergelijke argumenten in die memorie waren opgenomen en betrekking hadden op de in de bestreden besluiten toegepaste uitzondering, en daarbij aangegeven dat „afgezien van de punten [...] van de memorie houdende aanpassing, die [verwezen] naar het lopende karakter van het besluitvormingsproces, verzoekster haar middelen niet [had] aangepast aan de nieuwe rechtsgrondslag in het [eerste bestreden besluit]”. Vastgesteld moet worden dat deze argumenten inderdaad zijn opgenomen in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20. Bovendien zijn deze argumenten op identieke wijze aangedragen in het verzoekschrift in zaak T-554/20. Als gevolg daarvan is elke latere bewering van de Commissie, met name in haar verweerschrift of ter terechtzitting, waarmee zij wil suggereren dat die argumenten niet-ontvankelijk of niet ter zake dienend zijn, of dat verzoekster niet bestrijdt dat het betreffende besluitvormingsproces gaande is, ongegrond.
- 47 Derhalve moet de gegrondheid van verzoeksters eerste grief worden beoordeeld.
- 48 Blijkens het dossier heeft EFSA de bijenrichtsnoeren 2013 opgesteld in dat jaar, op verzoek van de Commissie. De Commissie heeft dit document in 2013 voor advies naar het Scopaff gezonden, met het oog op de vaststelling ervan volgens de raadplegingsprocedure van verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB 2011, L 55, blz. 13), overeenkomstig artikel 77 en artikel 79, lid 2, van verordening nr. 1107/2009.

- 49 Tussen partijen staat vast dat de bijenrichtsnoeren 2013 binnen het Scopaff gedurende meerdere jaren zijn besproken zonder dat overeenstemming kon worden bereikt over de tekst, omdat de lidstaten het onderling oneens waren, zodat de Commissie deze richtsnoeren niet heeft kunnen vaststellen.
- 50 Aangezien de bijenrichtsnoeren 2013 niet als zodanig waren vastgesteld en met het oog op een gedeeltelijke tenuitvoerlegging van dit document heeft de Commissie in 2018 voorgesteld om bepaalde delen ervan uit te voeren door wijzigingen aan te brengen in de uniforme beginselen waarin is voorzien door verordening (EU) nr. 546/2011 van de Commissie van 10 juni 2011 tot uitvoering van verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat uniforme beginselen voor de evaluatie en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen betreft (PB 2011, L 155, blz. 127). Zo heeft de Commissie in 2018 een ontwerpverordening tot wijziging van verordening nr. 546/2011 voor advies voorgelegd aan het Scopaff, met het oog op de vaststelling ervan volgens de regelgevingsprocedure met toetsing zoals bepaald in besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB 1999, L 184, blz. 23), overeenkomstig artikel 29, lid 6, artikel 78, lid 1, onder c), en artikel 79, lid 4, van verordening nr. 1107/2009.
- 51 Partijen zijn het erover eens dat het Scopaff in juli 2019 een positief advies heeft gegeven over een ontwerpverordening tot wijziging van verordening nr. 546/2011, maar dat de Commissie die verordening evenmin heeft vastgesteld omdat het Europees Parlement zich in oktober 2019 in het kader van de regelgevingsprocedure met toetsing heeft verzet tegen de vaststelling ervan, in wezen op grond dat het ontwerp onvoldoende bescherming bood.
- 52 Terwijl de Commissie tot in 2018 niet voornemens was om de bijenrichtsnoeren 2013 te herzien, heeft zij EFSA in maart 2019 verzocht om een herziening ervan, teneinde rekening te houden met de wetenschappelijke ontwikkelingen sinds 2013.
- 53 Dit vormde dus de context waarin de Commissie in de bestreden besluiten, die zijn vastgesteld in juni en juli 2020, heeft aangegeven dat de behandeling van de bijenrichtsnoeren 2013 in het Scopaff was „gestopt” totdat EFSA de herziening ervan had afgerond, en dat dit betekende dat het besluitvormingsproces als „lopend” kon worden aangemerkt omdat het immers pas na de herziening van die richtsnoeren door EFSA zou worden hervat. In de bestreden besluiten heeft de Commissie overigens aangegeven dat zij bij EFSA had onderstreept hoe belangrijk het was om „haar herziene verslag” tegen maart 2021 te overhandigen en dat zij EFSA tevens had verzocht om de deskundigen van de lidstaten en de belanghebbenden erbij te betrekken, opdat rekening zou worden gehouden met alle gezichtspunten en daardoor snel zou kunnen worden ingestemd met de herziene bijenrichtsnoeren.
- 54 Toen haar ter terechtzitting werd gevraagd naar de status van de herziene bijenrichtsnoeren heeft de Commissie aangegeven dat iedere overweging aangaande de inhoud en het eventueel bindende karakter van die richtsnoeren hypothetisch was, omdat EFSA de herziening ervan nog niet had afgerond. Datzelfde gold volgens de Commissie voor overwegingen betreffende de vorm waarin en de procedure volgens welke de Commissie de herziene bijenrichtsnoeren eventueel zou vaststellen.

- 55 Uit de in de punten 48 tot en met 54 hierboven uiteengezette omstandigheden volgt dat, anders dan de Commissie in de bestreden besluiten heeft gedaan, het besluitvormingsproces waarop de gevraagde documenten betrekking hebben niet kan worden geacht lopende te zijn geweest op het moment dat die besluiten werden vastgesteld.
- 56 Het is immers juist dat kan worden vastgesteld dat de gevraagde documenten betrekking hebben op een besluitvormingsproces van de Commissie dat heeft gelopen van 2013 tot en met 2019 en was gericht op de gehele of gedeeltelijke tenuitvoerlegging, door de Commissie, van de bijenrichtsnoeren 2013, door die richtsnoeren als zodanig vast te stellen volgens de in verordening nr. 182/2011 vastgelegde raadplegingsprocedure, of door de uniforme beginselen van verordening nr. 546/2011 te wijzigen volgens de regelgevingsprocedure met toetsing zoals bepaald door besluit 1999/468. Evenwel moet worden geconstateerd dat er op het moment waarop de bestreden besluiten werden vastgesteld geen besluitvormingsproces meer aan de gang was waarmee werd beoogd die richtsnoeren uit 2013 uit te voeren, niet als zodanig en evenmin door wijziging van de uniforme beginselen. De Commissie had integendeel, stilzwijgend maar noodzakelijkerwijs, besloten om de bijenrichtsnoeren 2013 niet meer uit te voeren en had EFSA zelfs uitdrukkelijk gevraagd om het te herzien. Overigens kon vanwege die herziening, die nog gaande was toen de bestreden besluiten werden vastgesteld, niet worden bepaald welke inhoud de eventueel herziene richtsnoeren zouden krijgen of in welke vorm en volgens welke procedure deze zouden worden vastgesteld. Deze herziening betekent dus dat een besluitvormingsproces van de Commissie zonder voorwerp was op het moment dat zij de bestreden besluiten vaststelde.
- 57 Het argument van de Commissie dat zij ondanks de in de punten 48 tot en met 54 hierboven genoemde omstandigheden nog altijd voornemens was om bijenrichtsnoeren uit te voeren, zodat zij overeenkomstig artikel 36, lid 1, van verordening nr. 1107/2009 de autoriteiten van de lidstaten een document ter beschikking kon stellen dat was gebaseerd op de stand van de „wetenschappelijke en technische kennis”, kan niet tot een andere conclusie leiden. Gesteld al dat die doelstelling inderdaad bestond, dan brengt die namelijk op zichzelf niet mee dat er op het moment dat de bestreden besluiten werden vastgesteld een besluitvormingsproces betreffende een dergelijk document gaande was. Integendeel, de gegevens uit het dossier wijzen erop dat de Commissie had besloten de bijenrichtsnoeren 2013 niet meer uit te voeren en dat, in voorkomend geval, een besluitvormingsproces betreffende herziene bijenrichtsnoeren pas kon plaatsvinden wanneer EFSA dat document aan de Commissie had gezonden en de Commissie zou hebben besloten het uit te voeren, hetgeen overigens bij de vaststelling van de bestreden besluiten en ook nog ter terechtzitting hypothetisch was. Om dezelfde redenen en anders dan de Commissie heeft betoogd, brengt het feit dat verzoekster heeft gevraagd – of dat zelfs nog steeds doet – om vaststelling van de bijenrichtsnoeren 2013 in hun geheel geenszins mee dat er op het moment van vaststelling van de bestreden besluiten een besluitvormingsproces over dat document gaande was of dat zelfs nu nog is.
- 58 Bovendien brengt de omstandigheid dat de herziening van de bijenrichtsnoeren 2013 door EFSA nog altijd gaande was, geenszins mee dat er op de datums waarop de bestreden besluiten werden vastgesteld, bij de Commissie nog altijd een besluitvormingsproces gaande was over de uitvoering van dat richtsnoer. Integendeel, die herziening zelf bevestigt de constatering dat de Commissie, nadat de wijziging van de uniforme beginselen was afgewezen, geen besluitvormingsproces over de bijenrichtsnoeren 2013 meer voerde op het moment dat de bestreden besluiten werden vastgesteld. Zoals verzoekster betoogt was de Commissie, die dat niet heeft tegengesproken, tot 2018 namelijk niet voornemens om die herziening te vragen. Zoals uit de bestreden besluiten

blijkt, werd de mogelijkheid van deze herziening overwogen omdat de bijenrichtsnoeren 2013 niet konden worden vastgesteld en opdat snel overeenstemming zou kunnen worden bereikt over herziene bijenrichtsnoeren.

- 59 Hieruit volgt dat het besluitvormingsproces van de Commissie betreffende de bijenrichtsnoeren 2013 was afgesloten op het moment dat de bestreden besluiten werden vastgesteld en dat de Commissie bijgevolg, in de specifieke omstandigheden van de onderhavige zaken, die besluiten niet op geldige wijze kon baseren op de in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 bepaalde uitzondering, die de bescherming beoogt van het besluitvormingsproces dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de betrokken instelling nog geen besluit heeft genomen.
- 60 In artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 wordt namelijk een duidelijk onderscheid gemaakt naargelang de procedure al dan niet is afgesloten. Wanneer het besluit eenmaal is vastgesteld, zijn de vereisten inzake de bescherming van het besluitvormingsproces minder scherp, zodat de openbaarmaking van andere dan de in artikel 4, lid 3, tweede alinea, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde documenten dat proces nooit kan ondermijnen en de openbaarmaking van een dergelijk document niet mag worden geweigerd, ook al zou die openbaarmaking dat proces ernstig hebben ondermijnd indien zij zou hebben plaatsgevonden vóór de vaststelling van het betrokken besluit. De door een instelling aangevoerde redenen die de weigering van toegang tot een dergelijk document waarvan vóór de afsluiting van de administratieve procedure om openbaarmaking is verzocht, kunnen rechtvaardigen, zouden bijgevolg na de vaststelling van het besluit niet kunnen volstaan om op grond daarvan de openbaarmaking van dat document te weigeren (zie in die zin arrest van 21 juli 2011, Zweden/MyTravel en Commissie, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punten 78, 80 en 82).
- 61 Derhalve moet de eerste grief van het tweede onderdeel van het eerste middel worden aanvaard, zodat de bestreden besluiten nietig dienen te worden verklaard voor zover daarbij op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 wordt geweigerd toegang te verlenen tot de gevraagde documenten.
- 62 In de omstandigheden van de onderhavige zaken moet echter ook de tweede grief van het tweede onderdeel van het eerste middel worden onderzocht, dat betrekking heeft op de gronden die de Commissie in de bestreden besluiten heeft aangevoerd ter rechtvaardiging van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, dus indien werd aangenomen dat die bepaling in casu van toepassing is.

3. Tweede grief van het tweede onderdeel van het eerste middel, inzake de motivering van de bestreden besluiten

- 63 Vooraf zij eraan herinnerd dat de Commissie zich in de bestreden besluiten in wezen heeft gebaseerd op een samenstel van drie met elkaar verbonden gronden om de toegang tot de gevraagde documenten te weigeren op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. Ten eerste worden volgens de Commissie in de comitologieprocedures de individuele standpunten van de lidstaten vertrouwelijk gehouden. Ten tweede zou de openbaarmaking van de vertrouwelijk uitgewisselde standpunten van de lidstaten de samenwerking tussen de lidstaten en het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en de Commissie schaden. Uit bepaalde omstandigheden rond de discussies over de bijenrichtsnoeren 2013 blijkt duidelijk dat het betreffende besluitvormingsproces complex en gevoelig is en dus moet worden beschermd. Ten derde werd en wordt er op de Commissie externe druk

uitgeoefend door verschillende partijen met tegenstrijdige belangen, zodat de openbaarmaking van de gevraagde documenten een lang en complex besluitvormingsproces zou blootstellen aan meer externe druk. Openbaarmaking van de documenten zou de bewegingsruimte en flexibiliteit van de lidstaten verminderen, die alle opties vrij van externe druk zouden moeten kunnen onderzoeken binnen de permanente comités.

- 64 Alvorens verzoeksters argumenten tegen de door de Commissie in de bestreden besluiten aangevoerde gronden te onderzoeken, moet eerst worden onderzocht of die argumenten ontvankelijk zijn, aangezien de Commissie stelt dat zij een nieuw middel vormen.

a) Ontvankelijkheid van verzoeksters argumenten

- 65 Verzoekster bevestigt in repliek dat de bestreden besluiten tevens schending inhouden van de eerste alinea van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 zonder dat zij haar argumentatie wijzigt, behalve dan dat „tweede alinea” is vervangen door „eerste alinea”, aangezien het toepasselijk recht hetzelfde is. Hoe dan ook heeft zij uitdrukkelijk naar de eerste alinea verwezen in haar memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift in zaak T-371/20 en in het verzoekschrift in zaak T-554/20. Dit betoog is dus geen „nieuw middel”, omdat de uiteengezette redenering exact dezelfde is en verzoekster er reeds naar heeft verwezen. Voorts betoogt verzoekster, op grond van de rechtspraak betreffende de verdere uitwerking van middelen, dat de twee alinea’s in casu „noodzakelijke aanvullingen vormen op de openbaarmakingsvoorwaarden van documenten [...] wat betreft de noodzaak om het besluitvormingsproces te beschermen” en dat de strekking van haar betoog in het verzoekschrift en in de repliek in beide gevoegde zaken identiek is. Verzoekster concludeert dat het eerste middel dus niet niet-ontvankelijk is voor zover het slaat op de eerste alinea van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001.
- 66 In dupliek merkt de Commissie inzake de mogelijkheid voor verzoekster om de strekking van het eerste middel te verduidelijken, vooraf op dat de stelling van verzoekster berust op de onjuiste premisse dat de eerste en tweede alinea van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 één uitzondering vormen. In werkelijkheid gaat het om twee afzonderlijke uitzonderingen die alternatief van toepassing zijn. In dat kader betoogt de Commissie ten eerste dat verzoekster heeft bevestigd dat zij schending van de tweede alinea van deze bepaling wilde aanvoeren, zodat het aanhalen van die alinea geen materiële vergissing was. Het is daarentegen de vermelding van de eerste alinea van die bepaling (eenmaal in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 en eenmaal in het verzoekschrift in zaak T-554/20) die een materiële vergissing inhoudt, omdat er geen opzichzelfstaande argumentatie aan verbonden was, temeer daar deze twee uitzonderingen alternatief van toepassing zijn. Indien verzoekster een subsidiaire of cumulatieve redenering wilde opzetten betreffende de eerste alinea, had zij dat duidelijk moeten aangeven in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 of in het verzoekschrift in zaak T-554/20. Die uitbreiding kan niet met terugwerkende kracht worden gedaan. Ten tweede betoogt de Commissie dat verzoekster in repliek geen argumenten betreffende de eerste alinea kan aanvoeren op grond dat die nauw verbonden zijn met de in het verzoekschrift aangevoerde argumenten, want het gaat om twee onderscheiden uitzonderingen die twee verschillende belangen beschermen. Het feit dat de documenten onder beide uitzonderingen kunnen vallen is niet van belang voor de beoordeling die de Commissie moet uitvoeren, die verschilt naargelang het beschermde belang een lopend dan wel afgesloten besluitvormingsproces betreft. Bovendien is het feit dat verzoekster hetzelfde betoog zou hebben gevoerd niet relevant. De Commissie concludeert dus dat verzoekster in de repliek een nieuw middel heeft aangevoerd, dat niet-ontvankelijk is.

- 67 In de eerste plaats moet verzoeksters stelling worden afgewezen volgens welke het betoog met betrekking tot de tweede alinea van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 ook kan worden toegepast op de eerste alinea van die bepaling, omdat het toepasselijk recht hetzelfde is en verzoeksters betoog dus gelijk kan blijven met slechts vervanging van „tweede alinea” door „eerste alinea”. Deze stelling berust namelijk op onjuiste premissen. Zo is blijkens punt 60 hierboven de redenering voor de twee in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 bepaalde uitzonderingen verschillend, omdat deze twee uitzonderingen beogen twee verschillende belangen te beschermen en er verschillende toepassingsvoorwaarden voor gelden. Bovendien kan verzoekster niet stellen dat zij zich kan beroepen op andere dan de aangevoerde bepalingen op grond dat in haar betoog slechts de verwijzing naar de betreffende bepalingen hoeft te worden gewijzigd.
- 68 In de tweede plaats voert verzoekster evenwel aan dat zij hoe dan ook in de gedinginleidende stukken schending van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 heeft aangevoerd en dat zij bijgevolg in repliek haar betoog ter ondersteuning van die verwijzing kon uitbreiden.
- 69 Ten eerste volstaat het wat dat betreft om eraan te herinneren dat verzoekster inderdaad, zoals blijkt uit de punten 44 tot en met 46 hierboven, in de memorie houdende aanpassing van het verzoekschrift in zaak T-371/20 en het verzoekschrift in zaak T-554/20, in het kader van het eerste middel uitdrukkelijk schending van de uitzondering in artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 heeft aangevoerd, door te vermelden dat „verzoekster van mening [was] dat de uitlegging en toepassing door de Commissie van de uitzondering in artikel 4, lid 3, eerste alinea (bescherming van een lopend besluitvormingsproces) van verordening [...] nr. 1049/2001 niet gerechtvaardigd [was]”.
- 70 Bovendien heeft verzoekster in overeenstemming met die verwijzing in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 en in het verzoekschrift in zaak T-554/20, in het betoog in het kader van het eerste middel, uitdrukkelijk verwezen naar „de motivering van de Commissie om de toegang tot de documenten te weigeren, namelijk „bescherming van het lopende besluitvormingsproces”.
- 71 Verder heeft verzoekster in het inleidende gedeelte van zowel de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 als het verzoekschrift in zaak T-554/20 eraan herinnerd dat beide bestreden besluiten waren „gegrond op de uitzondering van de eerste alinea van artikel 4, lid 3 (bescherming van het lopende besluitvormingsproces) van verordening nr. 1049/2001”.
- 72 Bovendien heeft verzoekster in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 en het verzoekschrift in zaak T-554/20, in het kader van het derde middel van de beroepen, aangevoerd dat artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1367/2006 was geschonden, in samenhang met de uitzondering in de eerste alinea van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001.
- 73 Uit de inhoud van het eerste middel en uit de beroepen in hun geheel volgt dus dat artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 door verzoekster uitdrukkelijk is aangevoerd in de uitwerking van het eerste middel van de beroepen. Het argument van de Commissie dat het bij deze verwijzingen ging om verschrijvingen van verzoekster, kan dus niet worden aanvaard.
- 74 Hoewel het zeker betreurenswaardig is dat verzoekster in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 en het verzoekschrift in zaak T-554/20 in het eerste middel zonder onderscheid bepalingen met verschillende strekking heeft aangevoerd, zoals de eerste en de tweede alinea van

artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001, neemt dat niet weg dat uit zowel de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 als het verzoekschrift in zaak T-554/20 blijkt dat schending van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 is aangevoerd.

- 75 Ten tweede is het inderdaad zo dat – naast de argumenten die in punt 44 hierboven zijn aangehaald – verzoekster slechts in repliek, in antwoord op de kritiek van de Commissie, haar beroep op artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 nader heeft uitgewerkt met een betoog waarmee zij het tweede onderdeel van het eerste middel beoogt te ondersteunen.
- 76 Overeenkomstig artikel 84, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering mogen in de loop van het geding geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij deze steunen op gegevens rechtens en feitelijk waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Een middel dat een uitwerking is van een eerder in het verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel en daarmee nauw verband houdt, moet evenwel ontvankelijk worden verklaard. Voorts kunnen de argumenten die inhoudelijk nauw verbonden zijn met een in het verzoekschrift aangevoerd middel niet worden beschouwd als nieuwe middelen en mogen zij in het stadium van de repliek of de terechtzitting worden aangevoerd (arrest van 8 november 2018, „Pro NGO!”/Commissie, T-454/17, EU:T:2018:755, punt 70).
- 77 In casu, en anders dan de Commissie aanvoert, is verzoeksters betoog in de repliek geen nieuw middel maar is het nauw verbonden met de stelling dat de eerste alinea van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 is geschonden. Deze stelling was reeds opgenomen in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 en in het verzoekschrift in zaak T-554/20.
- 78 In de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 en het verzoekschrift in zaak T-554/20 heeft verzoekster namelijk aangevoerd dat de toepassing van de eerste alinea van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 „niet gerechtvaardigd [was]”. Bovendien heeft verzoekster in die stukken daaraan toegevoegd, zij het in algemene zin, dat „de Commissie niet [had] uitgelegd hoe de toegang tot de gevraagde documenten het besluitvormingsproces specifiek en daadwerkelijk ondermijnde”. In repliek heeft verzoekster toegelicht waarom de Commissie volgens haar „niet [had] aangetoond dat er een concreet en daadwerkelijk risico voor het lopende besluitvormingsproces was ontstaan indien de openbaarmaking van de gevraagde documenten was toegestaan” en meer concreet waarom de motivering van de bestreden besluiten niet „naar behoren aantoonde dat het besluitvormingsproces concreet, daadwerkelijk en ernstig risico zou lopen indien de openbaarmaking van de documenten werd toegestaan”. De argumenten in de repliek bij beide zaken beogen dus rechtstreeks de grief uit te werken die was opgenomen in de gedinginleidende stukken en betrekking had op het ontbreken van een toereikende rechtvaardiging voor de toepassing van de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.
- 79 Als gevolg daarvan moeten de argumenten in de repliek in beide zaken betreffende de schending van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001, aangezien zij een uitwerking vormen van het middel dat met betrekking tot die bepaling is aangevoerd in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 en het verzoekschrift in zaak T-554/20, ontvankelijk worden geacht.

- 80 Bovendien zij opgemerkt dat deze argumenten, die betrekking hebben op de motivering van de bestreden besluiten, in wezen samenvallen met de argumenten die – soms betreurenswaardig onzorgvuldig wat betreft de bepalingen waarvan schending werd aangevoerd – in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 en het verzoekschrift in zaak T-554/20 waren ontwikkeld in verband met de concrete inhoud van de bestreden besluiten (zie de punten 31 en 74 hierboven).
- 81 Bijgevolg dienen de argumenten te worden onderzocht die verzoekster in repliek heeft aangevoerd tegen de gronden die de Commissie in de bestreden besluiten heeft aangevoerd, die in punt 63 hierboven zijn aangehaald.

b) Gegrondheid van verzoeksters argumenten

- 82 Verzoekster beoogt dat het standaardreglement van orde voor comités (PB 2011, C 206, blz. 11; hierna: „standaardreglement van orde”) niet zwaarder kan wegen dan verordening nr. 1049/2001, en voorts dat de Commissie niet heeft uitgelegd waarom het lopende besluitvormingsproces concreet en daadwerkelijk gevaar zou lopen door de openbaarmaking van de gevraagde documenten. Ten eerste toont de Commissie niet aan op welke wijze de aantasting van het wederzijdse vertrouwen onder de lidstaten en de Commissie het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen. Het feit dat de bijenrichtsnoeren 2013 al meer dan zeven jaar worden besproken dan wel in herziening zijn, is wat dat betreft niet relevant. Ten tweede bewijst de door de Commissie aangevoerde druk van buitenaf evenmin dat de openbaarmaking het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen. Met deze druk hoeft zelfs geen rekening te worden gehouden, aangezien deze immers niet rechtstreeks volgt uit de openbaarmaking van de documenten en het aan de instellingen staat om de nodige maatregelen ter voorkoming van die druk te nemen. In casu heeft de Commissie niet alleen niet aangetoond dat die vermeende druk wel degelijk bestond, maar heeft zij evenmin uitgelegd waarom die druk een „ernstig risico” vormde voor het besluitvormingsproces. Ten derde had de Commissie moeten aantonen dat er een specifiek risico bestond voor elk van de gevraagde documenten.
- 83 De Commissie betoogt dat verzoeksters argumenten ongegrond zijn. Ten eerste gaat verzoekster voorbij aan het relevante rechtskader, in het bijzonder het standaardreglement van orde. Ten tweede lijkt verzoekster met deze argumentatie voor het eerst, en op een wijze die botst met haar eerdere betoog, te bestrijden dat de Commissie onder externe druk heeft gestaan. De gegevens die het bestaan van het risico voor het besluitvormingsproces schragen moeten niet op zichzelf maar als onderdeel van een samenstel van overeenstemmende aanwijzingen worden beoordeeld. Bovendien verklaart de Commissie dat zij geen algemeen vermoeden heeft toegepast maar de inhoud van alle gevraagde documenten individueel heeft beoordeeld.
- 84 Verzoeksters argumenten die kunnen worden opgevat als een verwijt van ontbrekende of ontoereikende motivering van de bestreden besluiten, moeten meteen ongegrond worden verklaard. Blijkens punt 63 hierboven vermelden de bestreden besluiten namelijk de gronden die de Commissie ertoe hebben gebracht de toegang tot de gevraagde documenten te weigeren. Daarentegen betreft de vraag of de motivering van de Commissie die weigering kan rechtvaardigen de grond van de bestreden besluiten en niet een ontbrekende of ontoereikende motivering ervan. Bijgevolg moet hieronder die motivering worden onderzocht.

1) Individuele standpunten van de lidstaten in comitologieprocedures

- 85 In de bestreden besluiten heeft de Commissie aangegeven dat in de comitologieprocedures de individuele standpunten van de lidstaten vertrouwelijk worden gehouden en dat die vertrouwelijkheid tot uiting komt in een aantal bepalingen van het door de Commissie krachtens artikel 9, lid 1, van verordening nr. 182/2001 vastgestelde standaardreglement van orde, die volgens de Commissie „uitdrukkelijk de individuele standpunten van de lidstaten uitsluiten van toegang door het publiek”.
- 86 Verzoekster betoogt dat het standaardreglement van orde geen voorrang kan hebben boven verordening nr. 1049/2001.
- 87 De Commissie antwoordt daarop dat verzoekster geen rekening houdt met het relevante rechtskader.
- 88 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat het onderhavige geding niet in het algemeen betrekking heeft op de comitologieprocedures of op rechtstreekse toegang tot de activiteiten van de comitologiecomités, maar uitsluitend op de toegang – naar aanleiding van verzoeksters verzoek om toegang krachtens verordening nr. 1049/2001 – tot bepaalde documenten die binnen het Scopaff zijn uitgewisseld in het kader van de behandeling van de bijenrichtsnoeren 2013. Het gaat om e-mails met in wezen het individuele standpunt van bepaalde lidstaten over dat richtsnoer of over een voorgenomen wijziging van de uniforme beginselen ter uitvoering ervan (zie de punten 5, 11 en 14 hierboven).
- 89 In de eerste plaats heeft de Commissie zich in de bestreden besluiten, ter ondersteuning van de motivering dat de individuele standpunten van de lidstaten in de comitologieprocedures moeten worden afgeschermd en dus niet toegankelijk mogen zijn voor het publiek, slechts beroepen op de inhoud van twee bepalingen van het standaardreglement van orde, namelijk artikel 10, lid 2, en artikel 13, lid 2, ervan. De eerste van deze bepalingen bepaalt dat in het „beknopt verslag [...] geen melding [wordt] gemaakt van de individuele standpunten van de leden tijdens de besprekingen van het comité” en de tweede dat de „beraadslagingen van het comité [...] vertrouwelijk [zijn]”.
- 90 Met andere woorden, de Commissie heeft in de bestreden besluiten niet gesteund op de bepalingen van verordening nr. 1049/2001 of verordening nr. 182/2011, en zelfs niet op de inhoud van het interne reglement waar het Scopaff concreet over zou beschikken.
- 91 Wat dat laatste punt betreft heeft de Commissie, in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang, op de vraag of het Scopaff beschikte over een reglement van orde, in haar op 15 maart 2022 ter griffie van het Gerecht neergelegde antwoord bovendien aangegeven dat dit comité geen reglement van orde had maar zijn activiteiten organiseerde overeenkomstig het standaardreglement van orde. De Commissie heeft evenwel geen bewijs aangedragen voor die stelling. Ter terechtzitting gevraagd naar de grondslag van die werkwijze van het Scopaff, heeft de Commissie geen specifieke grondslag vermeld maar in wezen aangegeven dat het Scopaff, dat de regels van het standaardreglement van orde niet heeft overgenomen in een reglement van orde, „in de praktijk” gebruikmaakt van dat standaardreglement bij de organisatie van zijn werkzaamheden.
- 92 Geconstateerd moet dus worden dat, anders dan in de situatie waarmee het Gerecht rekening heeft gehouden in punt 86 van het arrest van 28 mei 2020, ViaSat/Commissie (T-649/17, niet gepubliceerd, EU:T:2020:235), die bepaalde werkzaamheden van een ander comitologiecomité

betrof, het dossier in casu geen gegevens bevat waaruit valt op te maken dat het Scopaff beschikt over interne regels die overeenkomen met de door de Commissie in de bestreden besluiten aangehaalde bepalingen van het standaardreglement van orde en waaruit zou blijken hoe belangrijk dit comité de vertrouwelijkheid acht van bepaalde intern uitgewisselde informatie en van zijn beraadslagingen.

- 93 In de tweede plaats, gesteld al dat het Scopaff de regels van het standaardreglement van orde heeft overgenomen of „in de praktijk” volgt, met inbegrip van de bepalingen die de Commissie in de bestreden besluiten heeft aangehaald, kan uit die omstandigheid hoe dan ook niet worden afgeleid dat die bepalingen bepaalde documenten principieel kunnen uitsluiten van de werkingssfeer van verordening nr. 1049/2001, ook al zouden zij aldus moeten worden uitgelegd dat zij het vertrouwelijke karakter van de beraadslagingen van het Scopaff en de daarbinnen door de lidstaten uitgesproken standpunten benadrukken.
- 94 Overweging 19 van verordening nr. 182/2011 verduidelijkt namelijk dat openbaarheid van informatie met betrekking tot de werkzaamheden van de comités moet worden gegarandeerd overeenkomstig verordening nr. 1049/2001. Met dat doel bepaalt artikel 9, lid 2, van verordening nr. 182/2011 dat de voor de Commissie geldende beginselen en voorwaarden inzake de toegang van het publiek tot documenten ook voor de comités gelden (artikel 7, lid 2, van besluit 1999/468 bevatte overigens een identieke bepaling). Verordening nr. 182/2011 herinnert er aldus aan dat, inzake de toegang van het publiek tot documenten, voor de comités dezelfde regels gelden als voor de Commissie, namelijk die van verordening nr. 1049/2001, en bevat geen specifieke regel voor de toegang van het publiek tot documenten betreffende de werkzaamheden van de comités.
- 95 Het is juist dat artikel 9, lid 1, van verordening nr. 182/2011 bepaalt dat elk comité zijn reglement van orde vaststelt op basis van het standaardreglement van orde, dat door de Commissie na overleg met de lidstaten wordt opgesteld en bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.
- 96 Op grond van de bepalingen van een reglement van orde van een comité, of zelfs die van het standaardreglement van orde, of het comité die nu wel of niet heeft overgenomen in zijn eigen reglement, mag evenwel naar aanleiding van een verzoek om toegang door het publiek aan de documenten geen bescherming worden verleend die verder gaat dan verordening nr. 1049/2001 voorschrijft.
- 97 De door de Commissie in de bestreden besluiten aangevoerde bepalingen van het standaardreglement van orde kunnen het dus niet mogelijk maken de individuele standpunten van de lidstaten meer te beschermen dan artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 voorschrijft (zie naar analogie arrest van 18 december 2008, Muñiz/Commissie, T-144/05, niet gepubliceerd, EU:T:2008:596, punt 92).
- 98 Bovendien volgt uit de rechtspraak dat de Unieregeling op het gebied van de toegang tot documenten niet kan rechtvaardigen dat een instelling uit principe de toegang weigert tot documenten die betrekking hebben op haar beraadslagingen, op grond dat zij informatie bevatten over de standpunten die de vertegenwoordigers van de lidstaten hebben ingenomen [zie in die zin arrest van 10 oktober 2001, British American Tobacco International (Investments)/Commissie, T-111/00, EU:T:2001:250, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 99 Hieruit volgt dat de Commissie inzake de toegang voor het publiek van documenten die resulteren uit de werkzaamheden van de comitologie-comités niet kan stellen dat het relevante rechtskader principieel de toegang van het publiek tot de individuele standpunten van de lidstaten uitsluit.
- 100 In de derde plaats moet bovendien worden opgemerkt dat de bepalingen van het standaardreglement van orde waar de Commissie in de bestreden besluiten naar verwijst, niet aldus kunnen worden uitgelegd dat zij uitsluiten dat het publiek op aanvraag toegang krijgt tot de individuele standpunten van de lidstaten.
- 101 Ten eerste heeft artikel 10, lid 2, van het standaardreglement van orde betrekking op de inhoud van het „beknopt verslag” van de werkzaamheden van de comités. Blijkens artikel 10, lid 1, onder c), van verordening nr. 182/2011 is het beknopte verslag een van de documenten die door de Commissie krachtens die bepaling worden bijgehouden in het register van de werkzaamheden van de comités. Overeenkomstig lid 5 van deze bepaling worden de referenties van deze documenten in dit register openbaar gemaakt. Artikel 10 van het standaardreglement van orde voegt daar in lid 2 aan toe dat het beknopt verslag de agendapunten alsmede de uitslag van de stemming bevat maar „geen melding [maakt] van de individuele standpunten van de leden tijdens de besprekingen van het comité”. Deze laatste bepaling heeft evenwel geen betrekking op de toegang van het publiek tot de documenten van de comités maar op de inhoud van het register van werkzaamheden van die comités, in het bijzonder op de inhoud van een van de documenten daarin: het beknopt verslag. De omstandigheid dat het beknopt verslag de individuele standpunten van de lidstaten niet vermeldt is niet relevant voor de toegang tot documenten en kan dus niet vooruitlopen op de toegang op aanvraag door het publiek tot documenten die deze individuele standpunten weergeven. Bovendien en anders dan de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, kan die bepaling niet aldus worden uitgelegd dat het individuele standpunt van de lidstaten in geen enkel document mag worden vastgelegd, omdat die bepaling immers uitsluitend de inhoud van het beknopt verslag betreft.
- 102 Bovendien moet, voor zover de Commissie zich voor het Gerecht eveneens heeft gebaseerd op artikel 10, lid 1, van verordening nr. 182/2011, om te betogen dat het individuele standpunt van de lidstaten vertrouwelijk moet worden gehouden omdat uitsluitend de uitslagen van de stemmingen zijn opgenomen in het register van de werkzaamheden van de comités, dit argument eveneens worden afgewezen, en dit om dezelfde redenen. Die bepaling heeft namelijk uitsluitend betrekking op de inhoud van het register van werkzaamheden van het comité en niet op de toegang van het publiek tot de documenten die, zoals blijkt uit artikel 9, lid 2, van verordening nr. 182/2011, kan worden geboden overeenkomstig verordening nr. 1049/2001.
- 103 Ten tweede is het juist dat volgens artikel 13, lid 2, van het standaardreglement van orde „[de] beraadslagingen van het comité [...] vertrouwelijk [zijn]”.
- 104 Deze bepaling slaat evenwel slechts op het vertrouwelijke karakter van de „beraadslagingen van het comité”, niet op procedure in haar geheel op grond waarvan de leden van het comité beraadslagen (zie naar analogie arrest van 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punt 81). Voorts en zonder dat het begrip „beraadslagingen van het comité” in de zin van die bepaling hoeft te worden gedefinieerd, behoeft slechts te worden opgemerkt dat de draagwijdte van deze bepaling gerelativeerd wordt door artikel 13 van het standaardreglement van orde in zijn geheel beschouwd. Lid 1 ervan bepaalt namelijk dat verzoeken om toegang tot documenten van het comité worden behandeld overeenkomstig verordening nr. 1049/2001 en lid 3 voegt daaraan toe dat „[d]ocumenten die zijn

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

- 105 Zo biedt artikel 13, leden 1 en 3, van het standaardreglement van orde dus de mogelijkheid dat overeenkomstig verordening nr. 1049/2001 toegang wordt verleend tot met name de documenten die een lid van het comité aan de andere leden heeft gezonden en dat die documenten in dat geval niet of niet meer vertrouwelijk zijn. Deze bepalingen sluiten geen documenten, zoals e-mails, uit waarin opmerkingen of voorstellen van een lid van het comité over een voorgenomen maatregel zijn opgenomen. Anders zou de draagwijdte van dat lid 3 ter zake van de toegang tot documenten ten onrechte worden beperkt.
- 106 Bovendien en anders dan de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, kan geen steun worden gevonden voor de uitlegging dat de beraadslagingen van een comité, gezien de vermeende vertrouwelijkheid die uit artikel 13, lid 2, van het standaardreglement van orde voortvloeit, uit principe gevoelig zijn.
- 107 Uit het voorgaande volgt dat, anders dan de Commissie in de bestreden besluiten heeft betoogd, de comitologieprocedures en in het bijzonder het standaardreglement van orde als zodanig niet vereisen dat de toegang tot documenten die het individuele standpunt van de lidstaten binnen het Scopaff weergeven wordt geweigerd teneinde het besluitvormingsproces van dat comité in de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 te beschermen, wat geenszins verhindert dat de Commissie in naar behoren gerechtvaardigde gevallen de toegang weigert tot documenten die betrekking hebben op het individuele standpunt van de lidstaten binnen dat comité, indien openbaarmaking daarvan de door de uitzonderingen in artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 beschermde belangen concreet zou dreigen te ondermijnen.

2) Samenwerking en wederzijds vertrouwen; complexiteit en gevoeligheid van het besluitvormingsproces

- 108 In de bestreden besluiten heeft de Commissie aangegeven dat de openbaarmaking van de individuele, in een context van vertrouwelijkheid geuite standpunten van de lidstaten de onderlinge samenwerking „in comitologieprocedures” negatief zou beïnvloeden en het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en de Commissie zou aantasten. De Commissie heeft daar in wezen aan toegevoegd dat het feit dat de bijenrichtsnoeren 2013 al meer dan zes jaar werden besproken, het feit dat de lidstaten in die periode niet tot overeenstemming waren gekomen en het feit dat die richtsnoeren werden herzien een deugdelijk bewijs vormden voor de complexiteit en gevoeligheid van het besluitvormingsproces waarvan in casu de vertrouwelijkheid moest worden bewaard. Bovendien heeft de Commissie in het tweede bestreden besluit gewezen op het politiek gevoelige karakter van de bijenrichtsnoeren 2013, hetgeen bleek uit de looptijd van de desbetreffende gesprekken.
- 109 Verzoekster voert aan dat de Commissie niet heeft uitgelegd op welke wijze de aantasting van het wederzijdse vertrouwen het besluitvormingsproces ernstig kon ondermijnen en dat de in de bestreden besluiten aangevoerde omstandigheden niet relevant zijn, aangezien het besluitvormingsproces veeleer werd belemmerd door het gebrek aan transparantie.
- 110 De Commissie repliceert in wezen dat de in de bestreden besluiten aangevoerde elementen niet elk op zich maar als geheel moeten worden beoordeeld.

- 111 In de eerste plaats, waar de Commissie in de bestreden besluiten heeft aangevoerd dat het nodig was om de samenwerking tussen de lidstaten te beschermen, kan worden volstaan met op te merken dat zij op een abstracte motivering heeft gesteund die het behoud van die samenwerking in comitologieprocedures in het algemeen betreft. Evenzo moet worden geconstateerd dat de Commissie zich, waar zij in de bestreden besluiten heeft aangegeven dat het vertrouwen tussen de Commissie en de lidstaten moet worden beschermd omdat de individuele standpunten van deze laatsten worden uitgewisseld in een „context van vertrouwelijkheid”, ook hier op een algemene motivering heeft gebaseerd. Deze rechtvaardigingen zijn gebaseerd op de premisse dat de comitologieprocedures ten aanzien van een verzoek om toegang tot documenten de vertrouwelijkheid van de individuele standpunten van de lidstaten binnen de comités beschermen. Deze premisse is evenwel in punt 107 hierboven ontkracht. Het gaat dus om rechtvaardigingen die geen concrete band hebben met de specifieke omstandigheden van het besluitvormingsproces in casu.
- 112 Zoals verzoekster opmerkt kan met de toelichtingen in de bestreden besluiten dus niet worden aangetoond hoe de samenwerking en het wederzijdse vertrouwen in het desbetreffende besluitvormingsproces worden aangetast indien de gevraagde documenten openbaar worden gemaakt.
- 113 Afgezien daarvan zijn de lidstaten krachtens artikel 4 VEU verplicht tot loyale samenwerking met elkaar en met de instellingen van de Unie, zodat bij openbaarmaking van de gevraagde documenten hoe dan ook niet hoeft te worden gevreesd dat die verplichting niet wordt nageleefd en wordt afgedaan aan de plichten van de lidstaten op dit gebied.
- 114 In de tweede plaats, voor zover de Commissie in de bestreden besluiten aan de hand van bepaalde feitelijke omstandigheden heeft betoogd dat het in casu te beschermen besluitvormingsproces complex en gevoelig is of zelfs dat de bijenrichtsnoeren 2013 politiek gevoelig zijn, moet worden opgemerkt dat de Commissie niet verwees naar de inhoud van de gevraagde documenten maar in algemene zin naar het gehele desbetreffende besluitvormingsproces of naar de bijenrichtsnoeren 2013.
- 115 Wat dat betreft moet om te beginnen worden opgemerkt dat de Commissie in de bestreden besluiten dus niet heeft betoogd en a fortiori evenmin heeft aangetoond dat de gevraagde documenten gevoelig zijn of dat het gaat om gevoelige documenten in de zin van artikel 9 van verordening nr. 1049/2001, een bepaling die in casu niet aan de orde is. Ook heeft de Commissie niet aangevoerd dat een bepaalde lidstaat haar overeenkomstig artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1049/2001 had verzocht om zijn standpunt over de bijenrichtsnoeren 2013 niet zonder zijn toestemming openbaar te maken.
- 116 Vervolgens blijkt uit de rechtspraak dat de gestelde complexiteit van het besluitvormingsproces op zich geen bijzondere reden vormt om te vrezen dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten dat proces ernstig zou ondermijnen (zie in die zin en naar analogie arrest van 7 juni 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, punt 81). Evenmin kan de omstandigheid dat een onderwerp gevoelig is op zichzelf een objectieve reden vormen die volstaat om te vrezen voor een ernstige ondermijning van het besluitvormingsproces indien de gevraagde documenten zouden worden openbaargemaakt (zie in die zin arresten van 7 juni 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, punt 80, en 20 september 2016, PAN Europe/Commissie, T-51/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:519, punt 34). Een vermeend gevoelig

onderwerp is namelijk niet hetzelfde als een gevoelig document (arrest van 21 april 2021, Pech/Raad, T-252/19, niet gepubliceerd, EU:T:2021:203, punt 57, waartegen hogere voorziening is ingesteld).

- 117 Zo heeft het Gerecht reeds geoordeeld dat de complexiteit van de discussies, de eventuele uiteenlopende standpunten van de deelnemers of de gevoeligheid van een debat als zodanig niet kunnen rechtvaardigen dat de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 wordt toegepast (zie in die zin arrest van 21 april 2021, Pech/Raad, T-252/19, niet gepubliceerd, EU:T:2021:203, punt 56, waartegen hogere voorziening is ingesteld).
- 118 Tot slot zij opgemerkt dat op grond van de door de Commissie in de bestreden besluiten aangevoerde omstandigheden niet hoeft te worden gevreesd dat het besluitvormingsproces ernstig wordt ondermijnd indien de gevraagde documenten openbaar worden gemaakt.
- 119 Ten eerste bevestigen het feit dat de bijenrichtsnoeren 2013 gedurende meerdere jaren besproken zijn en het feit dat de lidstaten gedurende die periode geen overeenstemming hebben kunnen bereiken niet dat de gevraagde documenten vertrouwelijk moeten blijven, zoals de Commissie aanvoert, maar wijzen die feiten in de concrete omstandigheden juist in de andere richting. Het besluitvormingsproces in casu heeft namelijk niet geleid tot de vaststelling van de bijenrichtsnoeren 2013, terwijl vaststaat dat dit proces is verlopen zonder dat het publiek toegang had tot het individuele standpunt ter zake van de lidstaten. Het feit dat het proces niet is afgerond houdt dus geen verband met enige vorm van informatie aan of transparantie jegens het publiek. Voorts is niet aangetoond dat dit proces zou kunnen worden afgerond indien de gevraagde documenten ontoegankelijk blijven. De openbaarmaking van deze documenten blijkt het betreffende besluitvormingsproces dus niet te kunnen ondermijnen.
- 120 Ten tweede vormt het feit dat de bijenrichtsnoeren 2013 worden herzien door EFSA evenmin een bevestiging dat, zoals de Commissie aanvoert, bescherming is vereist. De openbaarmaking van de gevraagde documenten heeft namelijk geen gevolgen voor die herziening, die niet wordt uitgevoerd door de Commissie maar door EFSA.
- 121 Uit het voorgaande volgt dat met de in de bestreden besluiten aangevoerde grond inzake de samenwerking en het wederzijdse vertrouwen alsook inzake de complexiteit en de gevoeligheid van het besluitvormingsproces, in de omstandigheden van de onderhavige zaken niet wordt aangetoond dat het betreffende besluitvormingsproces gevaar loopt ernstig te worden ondermijnd.

3) Externe druk, bewegingsruimte en flexibiliteit

- 122 In de bestreden besluiten heeft de Commissie aangegeven dat er druk op haar was – en nog werd – uitgeoefend door verschillende partijen met soms tegenstrijdige belangen. Zij heeft daaraan toegevoegd dat de lidstaten en de Commissie zelf vrij moeten zijn om alle mogelijkheden te onderzoeken in de „permanente comités” en vrij moeten zijn van externe druk. De openbaarmaking van de gevraagde documenten zou een lang en moeilijk besluitvormingsproces blootstellen aan meer externe druk. Volgens de Commissie verkleint openbaarmaking dus de speelruimte van de lidstaten bij de stemmingen, en hun flexibiliteit, en ondermijnt zij daarmee ernstig het besluitvormingsproces dat binnen de Commissie zal worden hervat.
- 123 Verzoekster voert aan dat geen rekening gehouden hoeft te worden met externe druk en dat die hoe dan ook niet het gevolg is van de openbaarmaking van de gevraagde documenten.

- 124 De Commissie antwoordt daarop dat verzoekster zelf heeft toegegeven dat die druk aanwezig is.
- 125 Wat in de eerste plaats de externe druk betreft waarnaar in de bestreden besluiten wordt verwezen, blijkt uit de rechtspraak dat de bescherming van het besluitvormingsproces tegen gerichte externe druk een geldige reden kan zijn om de toegang tot de bij dat proces behorende documenten te beperken. Het bestaan van die externe druk moet niettemin met zekerheid worden vastgesteld en er moet worden bewezen dat het risico van aanzienlijke aantasting van het besluitvormingsproces vanwege die externe druk redelijkerwijze voorzienbaar was (zie in die zin arrest van 18 december 2008, Muñiz/Commissie, T-144/05, niet gepubliceerd, EU:T:2008:596, punt 86).
- 126 Geconstateerd moet echter worden dat de grond inzake het bestaan van externe druk door de Commissie in de bestreden besluiten op algemene en vage wijze is aangevoerd.
- 127 Om te beginnen heeft de Commissie weliswaar aangegeven dat er op haar externe druk was en nog altijd werd uitgeoefend door verschillende belanghebbenden, maar die druk werd slechts aangevoerd en niet in de bestreden besluiten aangetoond. Bovendien heeft de Commissie die druk in dermate abstracte termen verwoord („[d]e Commissie was en is nog altijd het doelwit van externe druk door verschillende belanghebbenden, die soms uiteenlopende belangen vertegenwoordigen”), dat die rechtvaardiging voor elk besluitvormingsproces op om het even welk gebied kan worden aangevoerd.
- 128 Het is juist dat, zoals de Commissie heeft aangevoerd, verzoekster in de memorie houdende aanpassing in zaak T-371/20 heeft aangegeven dat zij „[erkende] dat de Commissie in dat proces onder externe druk [had] gestaan”. Afgezien van het feit dat de wettigheidscontrole door het Gerecht de bestreden besluiten betreft en deze uitspraak van verzoekster de afwezigheid van aanwijzingen in de bestreden besluiten dus niet kan compenseren, is die uitspraak net zo vaag en algemeen als die van de Commissie. Verzoekster verwijst namelijk wel naar „dat proces” maar verduidelijkt ook niet om welke externe druk het zou gaan, zodat niet kan worden geoordeeld dat het „bestaan” van die druk „zeker” is in de zin van de in punt 125 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak.
- 129 Vervolgens betreft de rechtvaardiging in de bestreden besluiten hoe dan ook uitsluitend de vermeende externe druk op de Commissie zelf, zoals verzoekster in wezen ook benadrukt. Daarentegen verwijzen de bestreden besluiten niet naar externe druk op de lidstaten. Bovendien bevatten de bestreden besluiten geen gegevens op grond waarvan een verband kan worden vastgesteld tussen de externe druk op de Commissie – gesteld dat daar inderdaad sprake van is – en de ondermijning wegens openbaarmaking van de gevraagde documenten, die de individuele standpunten van de lidstaten betreffen.
- 130 Voorts zij eraan herinnerd dat de Commissie in de bestreden besluiten niet heeft betoogd dat het besluitvormingsproces niet is afgerond wegens externe druk, maar uitdrukkelijk heeft aangegeven dat dit voortvloeide uit het meningsverschil tussen de lidstaten, hetgeen losstaat van de vermeende druk op de Commissie.
- 131 Tot slot heeft de Commissie weliswaar aangegeven dat de lidstaten en zijzelf vrij van externe druk alle opties moesten kunnen onderzoeken in de „permanente comités” maar volstaat het op te merken dat zij niet verwees naar het besluitvormingsproces in casu binnen het Scopaff maar uitdrukkelijk en in algemene zin naar alle „permanente comités”.

- 132 In de tweede plaats moet wat betreft de in de bestreden besluiten aangevoerde speelruimte en flexibiliteit worden opgemerkt dat de Commissie zich heeft beperkt tot algemene stellingen waaruit niet blijkt dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten zou leiden tot verkleining van de speelruimte of de flexibiliteit van de lidstaten binnen het Scopaff.
- 133 De Commissie heeft namelijk niet verwezen naar concrete elementen waaruit blijkt dat het standpunt van de lidstaten bij openbaarmaking van de gevraagde documenten zou worden aangetast. Integendeel, zoals in punt 131 hierboven is opgemerkt heeft zij, toen zij aangaf dat de lidstaten alle opties moesten kunnen onderzoeken, niet verwezen naar de situatie binnen het Scopaff in het kader van het betrokken besluitvormingsproces maar in algemene zin naar hun standpunt in „de permanente comités”.
- 134 Vervolgens, voor zover de bestreden besluiten aldus moeten worden opgevat dat daarmee wordt beoogd een verband te leggen tussen de kleinere speelruimte van de lidstaten en de externe druk op de Commissie, zij eraan herinnerd dat de Commissie geen gegevens heeft verschaft waaruit blijkt dat die druk van invloed is op de standpunten van de lidstaten en dat de openbaarmaking van de gevraagde documenten hun speelruimte of flexibiliteit bijgevolg verkleinde.
- 135 Tot slot zij herinnerd aan de rechtspraak dat de omstandigheid dat de speelruimte en het vermogen om een compromis tussen de lidstaten te bereiken worden verkleind, niet betekent dat er sprake is van een voldoende ernstig en redelijkerwijs voorzienbaar risico om de toepassing van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 te rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 20 september 2016, PAN Europe/Commissie, T-51/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:519, punt 36).
- 136 Uit het voorgaande volgt dat met de in de bestreden besluiten aangevoerde grond inzake de externe druk, de speelruimte en de flexibiliteit, in de omstandigheden van de onderhavige zaken niet kan worden aangetoond dat het betrokken besluitvormingsproces gevaar loopt ernstig te worden ondermijnd.
- 137 Hieruit volgt dat de gronden die de Commissie in de bestreden besluiten aanvoert in de omstandigheden van de onderhavige zaken niet kunnen rechtvaardigen dat de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 wordt toegepast, gesteld al dat, zoals in punt 62 hierboven is aangegeven, deze bepaling in casu van toepassing is.
- 138 Derhalve moet ook de tweede grief van het tweede onderdeel van het eerste middel worden aanvaard, zodat de bestreden besluiten ook op deze grond nietig dienen te worden verklaard voor zover daarbij op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 wordt geweigerd toegang te verlenen tot de gevraagde documenten.

4. Conclusie betreffende het eerste middel

- 139 Uit een en ander volgt dat de Commissie in de bestreden besluiten artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden, door openbaarmaking van de gevraagde documenten te weigeren op grond dat hierdoor het lopende besluitvormingsproces ernstig zou worden ondermijnd.
- 140 Bijgevolg hoeft niet te worden onderzocht of er, zoals in het tweede en het derde middel is aangevoerd, sprake is van een hoger openbaar belang dat openbaarmaking van de documenten gebiedt omdat het om wetgevingsdocumenten op milieugebied gaat.

141 Wel moet het vierde middel worden onderzocht.

C. Vierde middel, ontleend aan onjuiste toepassing van artikel 4, lid 1, onder b), en artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001

142 Verzoekster voert aan dat de bestreden besluiten niet kunnen worden gebaseerd op de noodzaak om de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu te beschermen met betrekking tot de persoonsgegevens in de gevraagde documenten, omdat, indien deze documenten dergelijke gegevens bevatten, de Commissie deze gegevens immers zou moeten anonimiseren en de andere delen van de documenten openbaar maken.

143 Verzoekster voegt daaraan toe dat zij niet gebonden is door de inhoud van de bestreden besluiten en dat zij volhoudt dat de Commissie de gevraagde documenten openbaar had kunnen maken na de persoonsgegevens te hebben geanonimiseerd. De Commissie heeft dat gedaan bij document 2 zoals bedoeld in het eerste bestreden besluit en de documenten 3, 10, 12 en 33 zoals bedoeld in het tweede bestreden besluit, terwijl de resterende documenten nog niet openbaar zijn gemaakt.

144 De Commissie repliceert dat het vierde middel feitelijk onjuist en niet ter zake dienend is.

145 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de Commissie in de bestreden besluiten krachtens artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1049/2001 gedeeltelijke toegang heeft verleend tot bepaalde gevraagde documenten, namelijk het in het eerste bestreden besluit bedoelde document 2 en de in het tweede bestreden besluit bedoelde documenten 3, 10, 12 en 33 (zie de punten 9 en 14 hierboven). De Commissie heeft dus toegang verleend tot bepaalde delen van deze documenten maar de toegang tot andere delen van deze documenten geweigerd. Die weigering heeft de Commissie onderbouwd met de uitzonderingen die beogen om ten eerste het lopende besluitvormingsproces te beschermen – artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 – en ten tweede de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu te beschermen – artikel 4, lid 1, onder b), van die verordening. Het is in verband met de documenten waartoe verzoekster gedeeltelijke toegang heeft gekregen dat de Commissie in de bestreden besluiten artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 heeft toegepast om de persoonsgegevens van bepaalde individuen te beschermen.

146 Blijkens verzoeksters betoog betreffende het vierde middel en zoals zij ter terechtzitting heeft bevestigd, wil zij met dit middel niet betogen dat de Commissie met betrekking tot de documenten waartoe zij gedeeltelijk toegang heeft gekregen artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden door haar geen toegang te verlenen tot de persoonsgegevens waartoe de Commissie haar op grond van die bepaling de toegang heeft geweigerd. Zij bestrijdt met andere woorden wel het feit dat in de bestreden besluiten gedeeltelijk toegang is verleend tot bepaalde gevraagde documenten maar vraagt geen toegang tot de persoonsgegevens in die documenten die de Commissie heeft beschermd en heeft overigens ook niets aangevoerd tegen de toepassing die de Commissie wat dat betreft aan die uitzondering heeft gegeven. Wat verzoekster daarentegen in wezen betoogt is dat de Commissie voor de andere gevraagde documenten ook zo te werk had moeten gaan, in de zin dat zij haar eveneens gedeeltelijke toegang tot die andere documenten had moeten verlenen en uitsluitend de eventuele persoonsgegevens daarin vertrouwelijk had moeten houden. Verzoeksters betoog strekt er dus in wezen toe dat de Commissie artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 niet correct heeft toegepast.

- 147 In die omstandigheden moet worden geconstateerd, zoals de Commissie heeft aangevoerd, dat het vierde middel niet ter zake dienend is aangezien, ten eerste, het de wijze waarop de Commissie artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001 in casu heeft toegepast niet ter discussie kan stellen en, ten tweede, de toepassing van die bepaling geen gevolgen heeft voor de toepassing van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van deze verordening. Een eventuele schending van die eerste bepaling, gesteld dat deze wordt aangetoond, kan namelijk op zichzelf niet leiden tot de gehele of gedeeltelijke openbaarmaking van de gevraagde documenten waartoe de toegang is geweigerd krachtens die tweede bepaling.
- 148 Het vierde middel moet derhalve worden afgewezen.
- 149 Aangezien de eerste grief van het tweede onderdeel van het eerste middel (zie de punten 61 en 62 hierboven) en de tweede grief daarvan (zie de punten 137 en 138 hierboven) zijn toegewezen en de toewijzing van elk van deze grieven afzonderlijk moet leiden tot nietigverklaring van de bestreden besluiten, dienen deze besluiten nietig te worden verklaard.

Kosten

- 150 Verzoekster vordert dat de Commissie in elk van beide onderhavige zaken wordt veroordeeld tot betaling aan haar van 3 000 EUR aan onkosten.
- 151 In dat verband zij eraan herinnerd dat het Gerecht in zijn eindbeslissing uitsluitend bepaalt hoe de kosten over de partijen worden verdeeld, zonder zich uit te spreken over het bedrag daarvan. In geval van betwisting kan over de hoogte van de invorderbare kosten apart worden geprocedeerd overeenkomstig artikel 170 van het Reglement voor de procesvoering, los van de beslissing omtrent de kostenverdeling. De hoogte van de kosten kan dus pas worden vastgesteld na het eindarrest of de eindbeschikking (arrest van 6 februari 2019, Karp/Parlement, T-580/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:62, punt 100).
- 152 Het gedeelte van verzoeksters vordering aangaande de kosten waarin zij vordert dat het Gerecht het door de Commissie aan haar te betalen bedrag aan kosten in elk van beide zaken vaststelt op 3 000 EUR, moet bijgevolg worden afgewezen.
- 153 Het blijft echter een feit dat verzoekster vordert dat de Commissie wordt verwezen in de kosten.
- 154 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.
- 155 Aangezien de Commissie op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig verzoeksters vordering te worden verwezen in haar eigen kosten en in die van verzoekster.

HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **De besluiten C(2020) 4231 final van 19 juni 2020 en C(2020) 5120 final van 21 juli 2020 van de Europese Commissie worden nietig verklaard voor zover daarbij wordt geweigerd toegang te verlenen tot de gevraagde documenten op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.**
- 2) **De Commissie wordt verwezen in de kosten.**

Marcoulli

Frimodt Nielsen

Schwarcz

Iliopoulos

Norkus

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 september 2022.

ondertekeningen