

La traduzione di questa pagina è stata generata mediante la traduzione automatica [Link]. Le traduzioni automatiche possono contenere errori che rischiano di compromettere la chiarezza e l'accuratezza del testo; la Mediatrice non accetta alcuna responsabilità per eventuali discrepanze. Per le informazioni più affidabili e la certezza del diritto, La preghiamo di fare riferimento alla versione in lingua originale in inglese il cui link si trova in alto. Per ulteriori informazioni consulti la nostra [politica linguistica e di traduzione \[Link\]](#).

Decisione nel caso 2142/2018/EWM sul rifiuto della Commissione europea di concedere l'accesso alle posizioni degli Stati membri su un documento di orientamento relativo alla valutazione del rischio dei pesticidi sulle api

Decisione

Caso 2142/2018/EWM - Aperto(a) il 18/12/2018 - Raccomandazione su 10/05/2019 - Decisione del 03/12/2019 - Istituzione coinvolta Commissione europea (Ricontrati estremi di cattiva amministrazione) |

Il denunciante, una ONG ambientale, ha presentato una richiesta di accesso del pubblico a documenti contenenti le posizioni assunte dagli Stati membri in un comitato che si occupa della valutazione del rischio di come i pesticidi influenzino le api. La Commissione ha rifiutato l'accesso ai documenti. Ha sostenuto che il suo regolamento interno impone che le posizioni dei singoli Stati membri non siano divulgate e che la divulgazione al pubblico delle posizioni degli Stati membri impedirebbe agli Stati membri di esprimere francamente le loro opinioni.

Il Mediatore ha indagato sulla questione e ha rilevato che la Commissione aveva erroneamente rifiutato l'accesso ai documenti. Ritiene che i documenti debbano beneficiare del più ampio accesso del pubblico ai "documenti legislativi". Ritiene inoltre che sia necessario un accesso più ampio del pubblico in quanto i documenti contengono informazioni ambientali. Ha quindi raccomandato alla Commissione di divulgare i documenti.

La Commissione ha scelto di non seguire la raccomandazione del Mediatore. Questo è deludente. Un processo decisionale trasparente per quanto riguarda le procedure di interesse generale e di applicazione è una pietra angolare della democrazia. Ciò è tanto più importante quando il processo decisionale riguarda la protezione dell'ambiente.

Il Mediatore conferma che il continuo rifiuto della Commissione di concedere al denunciante l'accesso ai documenti richiesti costituisce una cattiva amministrazione.



Contesto della denuncia

1. C'è stata una diffusa preoccupazione dell'opinione pubblica circa i possibili effetti dei pesticidi sulle popolazioni di api. La denuncia, presentata da una ONG ambientale, riguarda la trasparenza delle posizioni adottate dagli Stati membri nel processo di adozione di un documento di orientamento sulla valutazione del rischio su come i pesticidi influenzino le api [1] (di seguito "orientamenti sulle api") [2] .

2. A seguito di una richiesta della Commissione europea, nel 2013 l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) ha pubblicato una prima versione degli orientamenti proposti per le api. L'EFSA ha rivisto la bozza di linee guida nel 2014.

3. Conformemente al diritto dell'UE applicabile [3], i documenti di orientamento elaborati dall'EFSA sono adottati dalla Commissione, tenendo conto del parere degli Stati membri [4] . I rappresentanti degli Stati membri si riuniscono e formulano il loro parere sui documenti di orientamento nell'ambito del comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi, un cosiddetto *comitato "comitatologia"* [5] . Il comitato è presieduto dalla Commissione, che conserva copie dei documenti presentati e prodotti dal comitato.

4. A causa dell'assenza di un accordo tra gli Stati membri in seno al comitato permanente, l'adozione degli orientamenti per le api da parte della Commissione è stata ritardata dal 2013.

5. Nel settembre 2018 il denunciante, l'organizzazione senza scopo di lucro francese POLLINIS, ha chiesto alla Commissione l'accesso del pubblico a " *tutta la corrispondenza (comprese le e-mail), gli ordini del giorno, i verbali delle riunioni e qualsiasi altra relazione di tali riunioni tra funzionari/rappresentanti/membro del commissario/cabinet della DG SANTE e membri del comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi, in merito al documento di orientamento dell'EFSA sulla valutazione del rischio dei prodotti fitosanitari sulle api (Apis mellifera, Bombus spp. e api solitarie* " nel periodo compreso tra luglio 2013 e settembre 2018.

6. La Commissione ha risposto alla richiesta del denunciante il 13 novembre 2018. Ha individuato 16 documenti che rientrano nell'ambito di applicazione della richiesta. Tutti e 16 i documenti sono scambi di posta elettronica tra la Commissione e gli Stati membri per quanto riguarda le loro posizioni sul progetto di orientamenti sulle api.

7. La Commissione ha rifiutato di concedere l'accesso ai documenti sostenendo che la loro divulgazione avrebbe compromesso il processo decisionale [6] in seno al comitato permanente.

8. A sostegno del suo rifiuto, la Commissione ha osservato che il regolamento interno tipo per i comitati permanenti ("Regolamento interno standard per i comitati") esclude esplicitamente la divulgazione delle posizioni dei singoli Stati membri [7] . La Commissione ha inoltre sostenuto



che, nell'ambito dei comitati permanenti, la Commissione e gli Stati membri devono essere " *esente da pressioni esterne* " e che "[p]a divulgazione dei riferimenti ai singoli Stati membri impedirebbe agli Stati membri di esprimere francamente le loro opinioni ".

9. Il 14 novembre 2018 il denunciante ha chiesto alla Commissione di riesaminare la sua decisione. Ha sostenuto che vi era un interesse pubblico prevalente alla divulgazione, in quanto i cittadini devono sapere perché gli orientamenti sulle api non sono stati, più volte, approvati in seno al comitato permanente. Ha sostenuto che ciò era dannoso per la sopravvivenza delle api.

10. Il 3 dicembre 2018 la Commissione ha confermato le conclusioni della sua decisione iniziale. Insoddisfatto della risposta della Commissione, il denunciante si è rivolto al Mediatore il 12 dicembre 2018.

Raccomandazione del Mediatore

11. Nella sua raccomandazione [8] , la Mediatrix ha ritenuto che i documenti in questione dovrebbero, in considerazione del contesto in cui sono stati redatti e in considerazione del loro scopo, beneficiare del più ampio accesso concesso ai " *documenti legislativi* " ai sensi del diritto dell'UE in materia di accesso del pubblico ai documenti. Un accesso più ampio a tali documenti è fondamentale per garantire che i cittadini dell'UE possano esercitare il loro diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione basata sui trattati. Il Mediatore ha inoltre ritenuto che i documenti in questione contengano informazioni ambientali, quali definite nel regolamento di Aarhus. Anche per questo motivo è opportuno accordare un accesso più ampio.

12. Il Mediatore ha concluso che l'eccezione invocata dalla Commissione per il rifiuto di concedere l'accesso del pubblico alle e-mail contenenti le posizioni dei rappresentanti degli Stati membri deve essere applicata in modo ancora più restrittivo.

13. Il Mediatore non ha ritenuto determinante l'argomento della Commissione secondo cui la divulgazione dei messaggi di posta elettronica contenenti posizioni degli Stati membri è contraria al regolamento interno tipo per i comitati [9] . Accetta che tali norme stabiliscano che le posizioni dei singoli Stati membri non dovrebbero essere divulgate. Tuttavia, il regolamento riflette semplicemente una scelta fatta dalla Commissione in merito alle modalità di organizzazione dei lavori dei comitati. Può scegliere di modificare il presente regolamento interno in qualsiasi momento. La Commissione potrebbe sostenere in modo convincente che si tratta di una "regola vincolata" a non divulgare le posizioni degli Stati membri se la norma fosse contenuta nella legislazione dell'UE. A tale riguardo, il Mediatore ha osservato che la divulgazione delle posizioni degli Stati membri non è vietata dalla legislazione dell'UE applicabile, vale a dire dal regolamento sulla comitatologia.

14. In sostanza, la Commissione ritiene di non poter divulgare i documenti in quanto ha scelto di istituire, attraverso il regolamento di procedura, un sistema di non divulgazione. Si tratta di un argomento circolare che si autoavvera. Per contro, le norme sull'accesso del pubblico ai documenti sono contenute in una normativa specifica, vale a dire il regolamento 1049/2001 e, per quanto riguarda l'informazione ambientale, il regolamento (CE) n. 1367/2006.

15. Il Mediatore ha inoltre constatato che la Commissione non ha dimostrato in che modo i



rappresentanti degli Stati membri sarebbero soggetti a pressioni esterne in caso di divulgazione dei documenti. Né ha dimostrato come, in caso di pressione, sarebbe compromessa la capacità degli Stati membri di agire in piena indipendenza. Il Mediatore osserva che in questo caso ci riferiamo non ai singoli individui, ma agli Stati membri, i cui governi eletti sono ben abituati a trattare questioni che sono oggetto di un dibattito pubblico serio e vivace.

16. Il Mediatore non concorda sul fatto che la divulgazione dei documenti pregiudicherebbe gravemente, prolungasse o complicasse il corretto svolgimento del processo decisionale [10] .

17. Alla luce di quanto precede, il Mediatore ha constatato che il rifiuto della Commissione di concedere l'accesso del pubblico alle posizioni degli Stati membri sul progetto di orientamenti sulle api costituiva una cattiva amministrazione. Ha pertanto formulato la seguente raccomandazione (ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, dello statuto del Mediatore europeo):

" La Commissione dovrebbe concedere l'accesso del pubblico ai documenti richiesti, mostrando le posizioni degli Stati membri sul progetto di orientamenti sulle api, in linea con i principi sopra illustrati ."

18. Nella sua risposta alla raccomandazione del Mediatore, riferendosi sia all'articolo 13 del regolamento interno tipo per i comitati che al regolamento comitatologia, la Commissione ha ribadito la sua tesi secondo cui le norme applicabili alle procedure di comitato preservano la riservatezza delle singole posizioni degli Stati membri. La Commissione ha concluso che non è quindi in grado di divulgare le posizioni degli Stati membri sul progetto di orientamenti sulle api.

19. La Commissione ha spiegato di aver presentato proposte per modificare il regolamento sulla comitatologia per aumentare ulteriormente la trasparenza e la responsabilità, in particolare rendendo pubblici i voti dei rappresentanti degli Stati membri in seno al comitato di ricorso. Ha inoltre osservato che continuerà a riflettere su come garantire un'ulteriore trasparenza nelle procedure di comitatologia, tenendo conto delle differenze tra il processo decisionale legislativo e il processo decisionale relativo all'adozione di atti non legislativi.

20. Il denunciante ha commentato la risposta della Commissione, affermando che *" deplora che la Commissione abbia deciso di ignorare la raccomandazione del Mediatore "*.

21. Il denunciante ha sottolineato che le norme di riservatezza contenute nel regolamento interno standard non sono menzionate nel regolamento sulla comitatologia. Ha affermato che, se la Commissione ritiene che le disposizioni in materia di riservatezza contenute nel regolamento interno siano conformi al regolamento sulla comitatologia, ciò *costituirebbe "un chiaro pregiudizio al diritto dei cittadini di accedere ai documenti"* ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001. Il denunciante ha dichiarato di deplorare che la Commissione non abbia affrontato questa questione cruciale nella sua risposta alla raccomandazione del Mediatore.

22. Il denunciante ha inoltre sottolineato che l'adozione degli orientamenti sulle api è della massima importanza per la protezione delle api nell'UE. In un contesto in cui gli impollinatori stanno subendo un drammatico declino, la trasparenza delle posizioni degli Stati membri



consentirebbe ai cittadini di capire perché la bozza di orientamenti dell'EFSA sulle api sia stata discussa almeno 26 volte in sede di comitato permanente dal 2013 senza che siano stati raggiunti accordi. La conservazione della biodiversità non dovrebbe mai essere compromessa dalle disposizioni in materia di riservatezza. Ha affermato che la posizione della Commissione crea una situazione in cui gli Stati membri non sono responsabili nei confronti dei loro cittadini e ciò costituisce una minaccia per il processo democratico.

Valutazione del Mediatore dopo la raccomandazione

23. La Mediatrice è delusa dalla risposta della Commissione alla sua raccomandazione. La Commissione non ha affrontato gli argomenti esposti nella raccomandazione, in particolare per quanto riguarda il parere del Mediatore secondo cui la divulgazione delle posizioni degli Stati membri sul progetto di orientamenti sulle api non è contraria al regolamento sulla comitatologia.

24. La Mediatrice sostiene che la Commissione ha erroneamente rifiutato la divulgazione dei documenti richiesti contenenti le posizioni degli Stati membri sul progetto di orientamenti sulle api.

25. In base ai trattati dell'UE, ogni cittadino ha " *il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione* " [11] . Pertanto, le decisioni dell'UE devono essere prese " *il più apertamente e il più vicino possibile ai cittadini* " [12] .

26. Garantire che i cittadini siano in grado di seguire i progressi compiuti nell'adozione delle norme è una pietra angolare della democrazia dell'UE. La possibilità per i cittadini di esaminare ed essere a conoscenza di tutte le informazioni che costituiscono la base per l'"azione legislativa dell'UE", intesa in senso ampio, è una condizione preliminare per l'esercizio effettivo dei loro diritti democratici. Il Mediatore è consapevole del fatto che le decisioni adottate in comitatologia, che incidono sul modo in cui la legislazione è intesa e applicata, rientrano in questa ampia definizione di azione legislativa dell'UE.

27. L'importanza del diritto di partecipare alla vita democratica dell'UE va oltre le questioni relative a cosa costituisca un atto legislativo e se gli atti delegati adottati nel quadro del regolamento sulla comitatologia possano essere considerati rientranti in questa categoria. La natura democratica dell'Unione europea richiede che i cittadini siano in linea di principio in grado di esaminare tutte le azioni intraprese dall'UE che hanno un impatto su di loro.

28. Come indicato nella raccomandazione del Mediatore, i documenti richiesti contengono informazioni su una misura che può incidere sulla diversità biologica. Pertanto, il contenuto si qualifica chiaramente come informazione ambientale. L'azione politica dell'UE che ha un impatto sull'ambiente colpisce tutti i cittadini e i residenti dell'UE. Ciò è stato riconosciuto dal regolamento di Aarhus.

29. Le api e altri impollinatori sono di fondamentale importanza per l'ambiente, sostenendo la biodiversità fornendo impollinazione essenziale per una vasta gamma di colture e piante selvatiche. In considerazione dell'importante valore ecologico ed economico delle api, è necessario monitorare e mantenere gli stock di api sani, non solo a livello locale o nazionale, ma a livello globale. Negli ultimi 10-15 anni, gli apicoltori hanno segnalato un insolito



indebolimento del numero di api e perdite di colonie. I documenti richiesti contengono le posizioni degli Stati membri su un progetto di misura volto a fornire orientamenti all'industria e agli Stati membri sull'attuazione della legislazione dell'UE in materia di pesticidi. Riguarda i rischi che i pesticidi comportano per le api. Il progetto di orientamenti per le api è pertanto pertinente per la protezione delle api nell'UE. Il presente documento di orientamento è stato discusso in seno al comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi molte volte da quando è stato pubblicato dall'EFSA. Tuttavia, a causa dell'assenza di un accordo tra gli Stati membri in seno al comitato, l'adozione degli orientamenti sulle api è stata ritardata dal 2013.

30. La divulgazione al pubblico dei documenti richiesti consentirebbe ai cittadini dell'UE, come il denunciante, di esaminare i motivi addotti dagli Stati membri a favore e contro l'adozione degli orientamenti e, se lo desiderano, di tentare di influenzare un processo decisionale in corso. La comprensione delle posizioni che i diversi rappresentanti degli Stati membri detengono è fondamentale in un sistema democratico responsabile nei confronti dei suoi cittadini.

31. La risposta della Commissione alla raccomandazione del Mediatore si basa sulla premessa che le norme adottate ai sensi del regolamento stesso sulla comitatologia preservano la riservatezza delle singole posizioni degli Stati membri. Tuttavia, non vi è alcuna disposizione del regolamento sulla comitatologia secondo cui i documenti sommari non contengano le singole posizioni espresse dai rappresentanti degli Stati membri nell'ambito dei lavori del comitato. Né vi è alcuna altra disposizione nel regolamento sulla comitatologia, che imporrebbe obblighi di riservatezza nei lavori dei comitati.

32. Ciò significa che le disposizioni in materia di riservatezza del regolamento interno in materia di comitatologia, tra cui l'articolo 10, paragrafo 2 (che dichiara che i verbali sommari delle riunioni non menzionano la posizione individuale dei membri nella discussione del comitato) e l'articolo 13, paragrafo 2 (che dichiarano che le discussioni del comitato sono riservate), non sono esse stesse fondate nel regolamento sulla comitatologia.

33. Il Mediatore accoglie con favore l'impegno della Commissione nella sua risposta ad aumentare la trasparenza e la responsabilità delle procedure di comitatologia. A suo avviso, il rispetto della sua raccomandazione nel caso di specie costituirebbe un passo significativo verso l'adempimento di tale impegno. Darebbe ai cittadini dell'UE maggiore fiducia e fiducia nell'adempimento di tale impegno da parte della Commissione. Non è necessaria alcuna modifica del regolamento sulla comitatologia. Infatti, il considerando 19 e l'articolo 9, paragrafo 2, di tale regolamento chiariscono che l'accesso del pubblico alle informazioni sui lavori dei comitati dovrebbe essere garantito conformemente al diritto dell'Unione in materia di accesso del pubblico ai documenti.

34. Il Mediatore osserva che il regolamento interno non può avere la precedenza giuridica su un regolamento . Qualsiasi regolamento interno deve pertanto rispettare non solo il regolamento sulla comitatologia, ma anche le norme dell'UE in materia di accesso ai documenti. Il Mediatore ritiene pertanto che la Commissione non possa avvalersi delle norme procedurali applicabili alle procedure di comitatologia per negare l'accesso del pubblico ai documenti



qualora il diritto primario o secondario dell'Unione l'obbligo di concedere l'accesso del pubblico a tali documenti.

35. Da quanto precede risulta che il regolamento 1049/2001 è pienamente applicabile e che l'eccezione relativa al processo decisionale deve essere interpretata restrittivamente. Come spiegato nella raccomandazione del Mediatore, la Commissione non ha stabilito che qualsiasi pressione esterna a cui potrebbero essere sottoposti rappresentanti degli Stati membri in caso di divulgazione dei documenti in questione sarebbe tale da incidere sul processo decisionale. In ogni caso, data l'importanza critica delle api per l'ambiente, il calo del numero di api e le perdite di colonie negli ultimi anni, la pertinenza del progetto di orientamenti sulle api a tale riguardo e il fatto che gli Stati membri non sono stati in grado di raggiungere un accordo negli ultimi cinque anni, il Mediatore ritiene che vi sia un **chiaro interesse pubblico prevalente alla divulgazione dei documenti richiesti**.

36. La Mediatrice ha già indagato sul rifiuto della Commissione di divulgare le posizioni degli Stati membri espresse nel contesto delle procedure di comitatologia [13]. La Mediatrice ha espresso il suo rammarico per il fatto che la Commissione rifiuti l'accesso ai documenti contenenti le posizioni degli Stati membri nel contesto delle procedure di comitatologia che hanno un impatto sulla legislazione dell'UE e che dovrebbero pertanto essere aperti al controllo dei cittadini in una società democratica. Il Mediatore invita la Commissione a modificare tale prassi e a rispettare gli obblighi sanciti dal trattato sull'Unione europea, in particolare i principi enunciati all'articolo 10 TUE.

37. Sulla base di quanto precede, la Mediatrice ribadisce la sua conclusione secondo cui il rifiuto della Commissione di concedere l'accesso del pubblico alle posizioni degli Stati membri sul progetto di orientamenti sulle api costituiva una cattiva amministrazione.

Conclusione

Sulla base dell'indagine, il Mediatore archivia il caso con la seguente conclusione:

La Mediatrice non è soddisfatta della risposta della Commissione europea alla sua raccomandazione. La Mediatrice ribadisce la sua raccomandazione di concedere alla Commissione l'accesso del pubblico ai documenti richiesti, mostrando le posizioni degli Stati membri sul progetto di orientamenti sulle api, in linea con i principi illustrati nella sua raccomandazione e nella presente decisione.

Il Mediatore si aspetta che la Commissione sia all'altezza del suo impegno ad aumentare la trasparenza delle procedure di comitatologia e continuerà a monitorare attentamente i progressi compiuti.

Il denunciante e la Commissione europea saranno informati di tale decisione.



Emily O'Reilly

Mediatore europeo

Strasburgo, 3.12.2019

[1] Documento di orientamento dell'EFSA sulla valutazione del rischio dei prodotti fitosanitari sulle api, EFSA Journal 2013;11(7):3295:

<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2013.3295> [Link]

[2] Regolamento (CE) n. 1107/2009 relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R1107> [Link]

[3] Articolo 77 del regolamento 1107/2009.

[4] Secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 4 del regolamento (UE) n. 182/2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32011R0182> [Link]

[5] " *Comitatologia* " si riferisce a una serie di procedure attraverso le quali gli Stati membri dell'UE controllano il modo in cui la Commissione europea attua il diritto dell'UE. Prima di poter adottare misure che attuano la legislazione dell'UE, la Commissione deve consultare, per le misure di attuazione dettagliate che propone, un comitato specializzato in cui ogni Stato membro dell'UE è rappresentato. Il comitato in questione formula quindi un parere sulle misure proposte dalla Commissione. Tali pareri possono essere più o meno vincolanti per la Commissione, a seconda della procedura specificata nell'atto giuridico in corso di attuazione. Per una breve panoramica della " *comitatologia* " cfr.

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home> [Link]

[6] Deroga al diritto di accesso ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1049/2001.

[7] Articolo 10, paragrafo 2, e articolo 13, paragrafo 2, del regolamento interno delle commissioni — Regolamento interno della commissione [nome della commissione] [Link].

[8] La raccomandazione del Mediatore è disponibile al seguente indirizzo:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/113624> [Link]

[9] Regolamento interno standard delle commissioni — Regolamento interno della commissione [nome della commissione] [Link].



[10] V., al riguardo, sentenza della Corte di giustizia (Grande Sezione) del 4 settembre 2018 nella causa C-57/16, ClientEarth/Commissione:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en> [Link], punto 101.

[11] Articolo 10 del trattato sull'Unione europea (TUE).

[12] Articolo 1 e articolo 10, paragrafo 3, TUE.

[13] Cfr. ad esempio la decisione nel caso 1275/2018/THH, disponibile all'indirizzo

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/113361> [Link].