



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
N. EMILIOU  
fremsat den 27. juni 2024<sup>1</sup>

**Sag C-726/22 P**

**Europa-Kommissionen  
mod**

**Pollinis France**

»Appel – aktindsigt – forordning (EU) nr. 1049/2001 – afslag på aktindsigt – vejledning om risikovurdering af plantebeskyttelsesmidler for så vidt angår bier – komitologi – sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse – beslutningsproces – de enkelte medlemsstaters holdning – risiko for alvorlig skade for beslutningsprocessen«

## I. Indledning

1. Samarbejde gennemsyrrer alle områder af livet og alle arter lige fra mennesker til ydmyge humlebier.

2. Set ud fra denne synsvinkel har de komplicerede dynamikker i forbindelse med komitologiprocedurer i Den Europæiske Union slående ligheder med de dynamikker, der findes i et bistade. Europa-Kommissionen (der kan sammenlignes med bidronninger i denne specifikke analogi) har fået ansvaret for at udøve gennemførelsesbeføjelser i forbindelse med vedtagelsen af nye gennemførelsesretsakter. Komitologiudvalgene (bierne) deltager for deres vedkommende i en kollektiv indsats med henblik på at bistå med at »bestøve« beslutningsproceduren. Selv om en sådan synergi normalt hjælper Kommissionen med at opnå sit formål, fører (biers og menneskers) bedste planer ikke altid til det tiltænkte resultat<sup>2</sup>.

3. Den foreliggende sag er forbundet med disse betragtninger. Kommissionen har ved sin appel anmodet Domstolen om at ophæve Rettens dom i sagen Pollinis France mod Kommissionen<sup>3</sup>, hvorved den annullerede to afgørelser fra Kommissionen, der meddelte afslag på at give Pollinis France<sup>4</sup> aktindsigt i dokumenter vedrørende en vejledning, der er udarbejdet af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (EFSA) vedrørende risikovurderingen af plantebeskyttelsesmidler for så vidt angår bier (herefter »vejledningen fra 2013«). Kommissionen har nærmere bestemt

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

<sup>2</sup> – Som Robert Burns skrev i sit digt fra 1785 *To a Mouse*: »The best laid schemes o' Mice an' Men / Gang aft agley« (»De bedste Planer kan slaa Klik for Mus og Mænd«).

<sup>3</sup> – Dom af 14.9.2022 (T-371/20 og T-554/20, EU:T:2022:556) (herefter »den appellerede dom«).

<sup>4</sup> – Som er en fransk ikke-statslig organisation, der arbejder for miljøbeskyttelse og nærmere bestemt beskyttelsen af bier.

anfægtet Rettens konklusion i den foreliggende sag om, at de dokumenter, som Pollinis France har anmodet om, vedrørte en sag, hvori der var blevet truffet en afgørelse, idet den anførte, at den omhandlede beslutningsproces fortsat var i gang, da disse afgørelser blev truffet.

4. Den foreliggende appel giver følgende en mulighed for at præcisere anvendelsesområdet for den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning (EF) nr. 1049/2001 om aktindsigt<sup>5</sup>.

## II. Retsforskrifter

### A. Forordning nr. 1049/2001

5. Artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 (vedrørende »Undtagelser«) har følgende ordlyd:

»Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.«

### B. Standardforretningsordenen for udvalg

6. Artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser<sup>6</sup>, bestemmer som følger:

»1. Hvert udvalg vedtager med et simpelt flertal af medlemmerne sin forretningsorden på forslag af formanden på grundlag af en standardforretningsorden, der udarbejdes af Kommissionen efter høring af medlemsstaterne. [...]

[...]

2. De principper og betingelser for aktindsigt og regler for databeskyttelse, der gælder for Kommissionen, gælder også for udvalgene.«

7. Følgende fremgår af artikel 10, stk. 2, i udkast til standardforretningsordenen for udvalg – forretningsordenen for [udvalgets navn]<sup>7</sup>:

»Formanden er ansvarlig for udarbejdelsen af en mødeprotokol [...], hvori der redegøres for hvert punkt på dagsordenen og resultaterne af afstemningen om eventuelle udkast til gennemførelsesretsakter, der er forelagt udvalget. I mødeprotokollen nævnes det enkelte medlems holdning under drøftelserne i udvalget ikke.«

<sup>5</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

<sup>6</sup> – EUT 2011, L 55, s. 13.

<sup>7</sup> – EUT 2011, C 206, s. 11 (herefter »standardforretningsordenen«).

8. Standardforretningsordenens artikel 13 har følgende ordlyd:

»1. Anmodninger om aktindsigt i udvalgets dokumenter skal behandles i overensstemmelse med [forordning nr. 1049/2001] [...]

2. Drøftelserne i udvalget er fortrolige.

3. Dokumenter, der sendes til udvalgsmedlemmerne, eksperter og repræsentanter for tredjeparter, er fortrolige, medmindre der er givet aktindsigt i disse dokumenter i medfør af stk. 1, eller Kommissionen på anden måde har offentliggjort dem.

[...]«

### III. Tvistens baggrund

9. Baggrunden for tvisten er beskrevet nærmere i den appellerede doms præmis 2-14 og 48-52. De omstændigheder, der er relevante for det foreliggende forslag til afgørelse, kan opsummeres som følger nedenfor.

10. EFSA udarbejdede i 2013 vejledningen fra 2013. Dette dokument blev herefter indgivet af Kommissionen til Den Stående Komité for Planter, Dyr, Fødevarer og Foder (herefter »Scopaff«), som er et komitologiudvalg under Kommissionens formandskab med henblik på vedtagelse. Manglende enighed mellem medlemsstaterne om ordlyden af dette dokument var imidlertid til hinder for dets vedtagelse.

11. Kommissionen foreslog i 2018 at gennemføre visse dele af vejledningen fra 2013 ved at ændre de ensartede principper, der er fastlagt i Kommissionens forordning (EU) nr. 546/2011<sup>8</sup>. Den indsendte følgelig et udkast til en forordning til ændring af forordning nr. 546/2011 til Scopaff og anmodede om en udtalelse med henblik på dets vedtagelse. Selv om Scopaff afgav en positiv udtalelse, kunne Kommissionen ikke vedtage retsakten, idet Europa-Parlamentet modsatte sig dens vedtagelse i 2019.

12. Kommissionen anmodede i marts 2019 EFSA om at revidere vejledningen fra 2013 med henblik på at tage udviklingen inden for videnskaben siden 2013 i betragtning.

13. Pollinis France indgav den 27. januar 2020 på grundlag af forordning nr. 1049/2001 og forordning (EF) nr. 1367/2006<sup>9</sup> en anmodning om aktindsigt i visse dokumenter vedrørende vejledningen fra 2013 til Kommissionen. Kommissionen gav ved afgørelse C(2020) 4231 final af 19. juni 2020 (den første omtvistede afgørelse) delvis aktindsigt i et dokument, men meddelte afslag på samtlige andre dokumenter, der var nævnt i denne anmodning, idet den påberåbte sig den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

<sup>8</sup> – Kommissionens forordning af 10.6.2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 for så vidt angår ensartede principper for vurdering og godkendelse af plantebeskyttelsesmidler (EUT 2011, L 155, s. 127).

<sup>9</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 6.9.2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer (EUT 2006, L 264, s. 13).

14. Den 8. april 2020 indgav Pollinis France en anden anmodning om aktindsigt i visse dokumenter vedrørende den samme vejledning. I Kommissionens afgørelse C(2020) 5120 final af 21. juli 2020 (den anden omtvistede afgørelse) gav Kommissionen delvis aktindsigt i fire dokumenter, men meddelte afslag på aktindsigt i samtlige øvrige dokumenter, der er nævnt i denne anmodning, i henhold til den samme undtagelse, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001.

15. Kommissionen har i de omtvistede afgørelser anført, at indtil EFSA's afslutning af revisionen af vejledningen fra 2013 var dens behandling hos Scopaff »standset«. Den præciserede endvidere, at planen om at vedtage vejledningen fra 2013 ville blive genoptaget, så snart EFSA havde fuldført sin gennemgang.

#### **IV. Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom**

16. Pollinis France indledte et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF ved Retten med påstand om annullation af de omtvistede afgørelser. Den gjorde fire retlige anbringender gældende i dens stævning. Den gjorde med det første og det andet anbringende gældende, at der er sket tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001. Med det tredje anbringende gjorde Pollinis France gældende, at der er sket tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006. Det fjerde anbringende vedrørte urigtig anvendelse af artikel 4, stk. 1, litra b), og artikel 4, stk. 6, i forordning nr. 1049/2001.

17. Retten tog i den appellerede dom Pollinis Frances første anbringende til følge, idet den fastslog, at det var ufornuddent at tage stilling til det andet og det tredje anbringende. Retten foretog ligeledes en kort behandling af det fjerde anbringende, men forkastede det som værende uden betydning. Retten annullerede følgelig de omtvistede afgørelser og pålagde Kommissionen at betale sagsomkostningerne.

#### **V. Retsforhandlingerne for Domstolen og de nedlagte påstande**

18. Kommissionen har i sin appel nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver den appellerede dom og tilpligter Pollinis France at betale sagsomkostningerne.

19. Pollinis France har for Domstolen på sin side nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

20. Kommissionen indgav den 26. juni 2023 et svarskrift, og den 27. juli 2023 indgav Pollinis France en replik.

#### **VI. Bedømmelse**

21. Kommissionen har fremført to appelanbringender og gjort gældende, at der blev begået adskillige retlige fejl i forbindelse med Rettens fortolkning og anvendelse af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, der fastsætter en af undtagelserne til retten for unionsborgere og indbyggers aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter (herefter »den omhandlede undtagelse«). Den fastsætter, at »[d]er gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug [...], og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet

afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet«.

22. Det anføres i det første anbringende, der er rettet mod den appellerede doms præmis 54-61, at der er begået en fejl i forbindelse med fortolkningen af udtrykket »sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse«. I det andet appelanbringende, der er rettet mod dommens præmis 85-138, anføres, at Retten begik en fejl i forbindelse med dens behandling af spørgsmålet om, hvorvidt udbredelse af de ønskede dokumenter ville »være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces«.

## **A. Det første appelanbringende**

### *1. Parternes argumenter*

23. Kommissionen har med det første anbringende gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den anvendte en snæver fortolkning af udtrykket »sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse« som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 for så vidt angår sager, der snarligt overgår til forhandling, og for så vidt angår situationer hvor den omhandlede institution anmodes om straks at vedtage et identificérbart udkast til en retsakt.

24. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at Retten fejlagtigt fastslog, at det definerede indhold af vejledningen var ved at blive revideret af EFSA, og de forskellige former for dens eventuelle vedtagelse var relevante for dette begreb, men undlod at anerkende vigtigheden af det formål, der blev forfulgt af den omhandlede institution.

25. Udtrykket »sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse« skal efter dens opfattelse fortolkes således, at det henviser til denne institutions udøvelse af sin kompetence og det tilsigtede udfald af dens handlinger. Denne fortolkning omfatter følgelig ændringer til indholdet eller den strategi, der er valgt med henblik på at opnå formålet, herunder ændringer i vedtagelsesproceduren. Beslutningen om at anmode EFSA om at revidere vejledningen fra 2013 giver i denne forbindelse udtryk for formålet om at gennemføre en vejledning for bier og udgør udøvelsen af dens kompetence i dette forhold.

26. Kommissionen har følgelig anført, at denne handling udgjorde en fase i den samme igangværende beslutningsproces, der var rettet mod at færdiggøre en tekst, som Scopaff kunne tilslutte sig, som led i komitologiproceduren med henblik på vedtagelsen af dette dokument. Dette viser, at der var tale om en »sag, hvori der endnu ikke [var] truffet afgørelse« på det tidspunkt, hvor de omtvistede afgørelser blev truffet. Kommissionen er følgelig af den opfattelse, at Rettens konklusioner er behæftet med retlige fejl og selvmodsigende.

27. Pollinis France har på sin side støttet den argumentationsrække, der anvendes, og Rettens konklusioner. Den har gjort gældende, at denne domstols fortolkning af dette begreb samt dens fortolkning af begrebet »beslutningsproces« er fortolket korrekt i lyset af forpligtelsen til at fortolke den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, restriktivt.

## 2. Bedømmelse

28. Omdrejningspunktet for det første appelanbringende omhandler Rettens fortolkning af udtrykkene »sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse« og »beslutningsproces«.

a) »[S]ag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse«

29. Begrebet »sag« er ikke defineret i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001. Dette udtryk er ej heller udtrykkeligt defineret i forordningens artikel 3, der omfatter definitioner. Såfremt man imidlertid tager den sædvanlige betydning af dette begreb og de tilsvarende begreber, der findes i de forskellige sprogversioner af denne forordning, i betragtning<sup>10</sup>, synes begrebet »sag« at henvise til et forhold, et spørgsmål eller en situation, som der skal tages stilling til af en EU-institution.

30. Udtrykket »sag«, der findes i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, angiver en vis specificitet, der ikke umiddelbart er indlysende, når man læser den engelske version af denne forordning. I denne sprogversion anvendes begrebet »sag« [(o.a.: »matter« i den engelske sprogversion)] således ligeledes i forordningens artikel 3, hvorefter der ved »dokument« i forordningen forstås »ethvert indhold uanset medium [...] vedrørende emner [(o.a.: »matter« i den engelske sprogversion)], der har at gøre med politikker, aktiviteter og beslutninger, der henhører under institutionens kompetenceområde«<sup>11</sup>. Langt hovedparten af sprogversionerne af forordningen anvender imidlertid to forskellige udtryk i forordningens artikel 3 og 4: Hvor den førstnævnte anvender et begreb med en lidt bredere betydning (såsom emne, genstand eller tema)<sup>12</sup>, anvender den sidstnævnte et begreb med et snævrere anvendelsesområde og en mere specifik konnotation<sup>13</sup>.

31. Jeg er følgelig ikke overbevist af det grundlag, som Kommissionen baserer mange af dens argumenter på, om at udtrykket »sag« som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 skal fortolkes bredt.

32. Jeg skal i denne forbindelse ligeledes tilføje, at dette instrument, som det følger af første til fjerde betragtning til forordning nr. 1049/2001, indeholder åbenhedsprincippet for så vidt angår det arbejde, der udføres af EU-institutionerne<sup>14</sup>, og har til formål at indrømme offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter<sup>15</sup>. Begrænsninger af denne ret skal af denne grund fortolkes og anvendes strengt<sup>16</sup>. Som fastslået af Retten følger det nærmere bestemt i den appellerede doms præmis 35-38, at de udtryk, der anvendes i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, skal fortolkes indskrænkende.

<sup>10</sup> – Jf. eksempelvis sager (dansk), Angelegenheit (tysk), θέμα (græsk), asunto (spansk), question (fransk), pitanje (kroatisk), questione (italiensk), klausimas (litauisk), kwistjoni (maltesisk), spraw (polsk), chestiuone (rumænsk), zadevo (slovensk) og fråga (svensk).

<sup>11</sup> – Min fremhævelse. Visse andre sprogversioner som eksempelvis den tjekkiske, den ungarske og den maltesiske anvender ligeledes det samme udtryk i begge bestemmelser.

<sup>12</sup> – Jf. bl.a. artikel 3 i den danske (emner), den tyske (Sachverhalt), den spanske (temas), den franske (matière), den italienske (aspetti), den polske (kwestii), den rumænske (subiect) og den slovenske (vprašanja) version af forordningen. Det skal ligeledes nævnes, at der ikke fremgår et udtryk svarende til »sag« i visse af de andre sprogversioner, som eksempelvis den græske, den finske, den litauiske og den svenske.

<sup>13</sup> – Jf. fodnote 10 ovenfor.

<sup>14</sup> – Dette princip kommer ligeledes til udtryk i artikel 10, stk. 3, TEU, artikel 15, stk. 1, TEUF og 298, stk. 1, TEUF.

<sup>15</sup> – Hvilket er en rettighed, der ligeledes er beskrevet i artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

<sup>16</sup> – Jf. i denne retning dom af 7.9.2023, Breyer mod REA (C-135/22 P, EU:C:2023:640, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis). Med specifik henvisning til den undtagelse, der er fastsat i forordningens artikel 4, stk. 3, første afsnit, jf. bl.a. dom af 8.6.2023, Rådet mod Pech (C-408/21 P, EU:C:2023:461, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

33. I Saint-Gobain-dommen forkastede Domstolen yderligere Kommissionens argument om, at begrebet »sag« skal fortolkes bredt, således at tavshedspligt ikke alene omfatter dokumenter, der er udarbejdet som led i en beslutningsprocessen, men ligeledes dokumenter, der er »direkte forbundet med de spørgsmål, der behandles under denne beslutningsproces«<sup>17</sup>. Det følger ligeledes af denne dom, at det med henblik på en korrekt forståelse af betydningen af begrebet »sag« er nyttigt at fortolke det i den sammenhæng, hvori det indgår, og i lyset af det formål, der forfølges af den omhandlede bestemmelse<sup>18</sup>.

34. Det er i henhold til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 ikke tilstrækkeligt for anvendelsen af undtagelsen, at sagen er under behandling, uden hensyntagen til grunden eller formålet<sup>19</sup>. Denne bestemmelse henviser udtrykkeligt til sager, der behandles i forbindelse med en række indbyrdes forbundne handlinger (»institutionens beslutningsproces«), der foretages med det formål at nå en endelig resolution i denne forbindelse (der træffes en »afgørelse«).

35. Den uløselige forbindelse mellem begreberne »sag«, »beslutningsproces« og »afgørelse« er af afgørende betydning i forbindelse med identificeringen af anvendelsesområdet for den omhandlede undtagelse. Den afspejler således det overordnede formål med denne undtagelse: at bevare effektiviteten af institutionernes beslutningsproces og deres evne til at udføre deres opgaver<sup>20</sup>.

36. Jeg vil af denne grund i det følgende behandle betydningen af begreberne »beslutningsproces« og »afgørelse« med henblik på artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

#### b) »Beslutningsproces« og »afgørelse«

37. Jeg skal indledningsvis fremhæve, at disse to begreber skal fortolkes på en generel og ikke-teknisk måde. Begrebet »institutionens beslutningsproces« omfatter samtlige formelle og uformelle procedurer, hvorved en institution når frem til en afgørelse for så vidt angår et bestemt forhold. En »afgørelse« i henhold til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 er tilsvarende ikke indskrænket til »afgørelse« som omhandlet i artikel 288 TEUF, men omfatter enhver beslutning om at tage en specifik form for handling.

38. Dette ændrer ikke desto mindre ikke den omstændighed, at disse udtryk heller ikke kan fortolkes alt for bredt således som foreslået af Kommissionen.

39. Jeg skal i denne forbindelse fremhæve, at status for en bestemt beslutningsproces (uanset om den er igangværende eller er afsluttet) logisk set synes at være betinget af, hvorvidt den aktivitet, der udføres, fortsat er i gang, eller hvorvidt EU-institutionen er nået til en specifik afgørelse for så vidt angår en bestemt »sag«. To spørgsmål synes på denne baggrund at være umiddelbart relevante. For det første hvad der legitimt udgør en del af en »beslutningsproces«? For det andet hvad der udgør en situation, hvor en »afgørelse« er eller *ikke er* blevet truffet og derved afgør, hvorvidt beslutningsprocessen er afsluttet?

<sup>17</sup> – Dom af 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2017:540, præmis 73-77).

<sup>18</sup> – Ibidem, præmis 75-77.

<sup>19</sup> – Jf. analogt generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse De Masi og Varoufakis mod ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:549, punkt 81-84).

<sup>20</sup> – Jf. i denne retning 6. og 11. betragtning til forordning nr. 1049/2001. Jf. i denne forbindelse ligeledes den appellerede doms præmis 60.

40. Unionens retsinstanser har for så vidt angår det første spørgsmål anført, at indledende arbejde uden hensyntagen til den foreløbige karakter af de oplysninger, der er udarbejdet i institutionelle dokumenter, eller den foreløbige karakter af drøftelser, der er rettet mod at opnå konsensus, kan udgøre en del af en bestemt beslutningsproces<sup>21</sup>. Dette skyldes, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 ikke sonderer ud fra, hvor fremskreden den omhandlede aktivitet er<sup>22</sup>.

41. Når dette er sagt, har Unionens retsinstanser ligeledes advaret om, at begrebet »beslutningsproces« ikke bør fortolkes for bredt, således at det omfatter en hel administrativ procedure eller ethvert dokument, der vedrører en bestemt »sag«. De har derimod snarere fastslået, at en beslutningsproces skal fortolkes som knyttet til selve beslutningsprocessen<sup>23</sup>, hvor den pågældende institution har et råderum til bl.a. at foretage drøftelser med henblik på at beslutte de valg, der skal foretages, og afhængig af hvilken form for proces, der er tale om, de forslag, der eventuelt skal fremlægges<sup>24</sup>.

42. Selv om den *fase*, som beslutningsprocessen befinder sig i, inden for rammerne af den omhandlede specifikke proces følgelig tilsyneladende ikke er en afgørende faktor, synes dette at være tilfældet for så vidt angår selve den *indholdsmæssige* karakter af beslutningsprocessen. Det er følgelig ikke alt, der er forbundet med at træffe en »afgørelse«, der kan være omfattet af begrebet »beslutningsproces«. Det, der er vigtigt, er, at der foreligger en reel aktivitet i forbindelse med en »beslutningsproces«, og at det er i denne sammenhæng, at de omhandlede dokumenter er blevet udarbejdet eller modtaget.

43. Det gælder med sikkerhed, at hvad, der udgør en aktivitet i forbindelse med beslutningsprocessen, således skal fastlægges fra sag til sag i lyset af sammenhængen og de involverede processuelle skridt. Det er trods alt ikke muligt at fastlægge en standardregel, der finder anvendelse for samtlige beslutningsprocesser på samtlige niveauer, og som omfatter samtlige indgreb eller aktiviteter.

44. Eksistensen af et sådant råderum understøtter imidlertid i sig selv den omstændighed, at drøftelser, vurderinger eller andre aktiviteter skal finde sted med henblik på, at den relevante institution kan nå til et punkt, hvor der kan træffes en afgørelse<sup>25</sup>. Uden sådanne *resultatorienterede aktiviteter* ville en beslutningsproces end ikke på nogen meningsfuld måde kunne kvalificeres som netop en sådan.

45. En sådan aktivitet i forbindelse med beslutningsprocessen forudsætter samtidig, at der er tale om et specifikt forhold med et indhold, der kan identificeres, og en indikation af den *metode*, der skal anvendes til at træffe den tilknyttede afgørelse. På hvilket grundlag skal en »beslutningsproces« gennemføres, og med hensyn til præcist hvad skal der træffes en »afgørelse«? Dette ville svare til at forsøge at løse et problem uden først at vide, hvad problemet er.

46. Med henblik på at identificere en egentlig beslutningsproces skal de tilknyttede aktiviteter efter min opfattelse følgelig vedrøre et specifikt forhold og være udtryk for, at der foreligger bestræbelser på at opfylde formålet med den relevante proces.

<sup>21</sup> – Jf. eksempelvis dom af 7.2.2018, *Access Info Europe mod Kommissionen* (T-851/16, EU:T:2018:69, præmis 90-94).

<sup>22</sup> – Jf. navnlig dom af 25.1.2023, *De Capitani mod Rådet* (T-163/21, EU:T:2023:15, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis), og af 18.12.2008, *Muñiz mod Kommissionen* (T-144/05, EU:T:2008:596, præmis 80).

<sup>23</sup> – Dom af 13.7.2017, *Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen* (C-60/15 P, EU:C:2016:540, præmis 75-77).

<sup>24</sup> – Jf. i denne retning dom af 20.1.2021, *Land Baden-Württemberg (Interne meddelelser)* (C-619/19, EU:C:2021:35, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse *Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen* (C-60/15 P, EU:C:2016:778, punkt 60 og 76).

<sup>25</sup> – Jf. analogt generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse *De Masi og Varoufakis mod ECB* (C-342/19 P, EU:C:2020:549, punkt 85 og 86).

47. Dette betyder selvfølgelig ikke, at indholdet af den sag, der skal tages stilling til, eller metoden og tidsrammen for vedtagelsen af den tilknyttede afgørelse skal forblive uændret gennem hele beslutningsprocessen. Som jeg netop har fremhævet, skal den relevante institution have et råderum inden for en beslutningsproces til at ændre indholdet af den foranstaltning, der oprindeligt er tiltænkt, ændre processen eller tidspunktet for dens vedtagelse eller foretage andre tiltag, som den finder nødvendigt, efter dens eget skøn eller som svar på tiltag fra de andre institutioner og organer, der er involveret i processen. Denne fleksibilitet er faktisk ofte afgørende for opnåelsen af konsensus, navnlig i situationer hvor komitologiudvalg er involverede, og er afgørende for at nå den fase, hvor der kan træffes en endelig afgørelse.

48. Institutionens råderum må ikke desto mindre ikke grundlæggende ændre karakteren af den sag, som der skal tages stilling til. Den oprindelige sag, selv såfremt den drøftes og revideres i adskillige stadier under en bestemt proces, bør som udgangspunkt og undervejs have et hovedelement, der tjener som grundlaget for beslutningsprocessen. Der skal med andre ord eksistere en rimelig nærhed ikke alene med hensyn til indhold, men eventuelt ligeledes for så vidt angår vedtagelsesmetoden og det forfulgte formål mellem den oprindelige sag og den, der efterfølgende er under behandling af de EU-institutioner og organer, der er involveret.

49. I denne forbindelse kan enhver handling, der udgør en væsentlig afvigelse fra den oprindelige sag, anses for at signalere, at en beslutningsproces er afsluttet, og at en ny er begyndt.

50. Dette fører mig videre til det andet tilknyttede spørgsmål: Hvornår slutter en beslutningsproces som resultat af, at der er truffet afgørelse i den relevante sag?

51. Der er adskillige domme fra Unionens retsinstanter, der forekommer relevante med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål. Rettens dom i sagen Toland mod Parlamentet<sup>26</sup> og i sagen PAN Europe mod Kommissionen<sup>27</sup> gør det indledningsvis klart, at der ikke er blevet truffet en »afgørelse«, førend der er blevet taget endeligt stilling i den specifikke sag, der er genstand for beslutningsprocessen, oftest i form af en handling eller en foranstaltning, i modsætning til situationer, hvor den fortsat udgør en del af drøftelser, revisioner eller andre former for aktiviteter, der udgør komponenter i denne proces.

52. Den beslutningsproces, der endvidere finder sted i visse processuelle sammenhænge, giver et yderligere indblik i, hvornår en »afgørelse« er blevet truffet, og den tilknyttede proces anses for at være afsluttet. Et godt eksempel er Kommissionens beslutningsproces i forbindelse med forslag til lovgivningsmæssige initiativer.

53. Kommissionen har initiativretten på lovgivningsområdet, hvilket betyder, at den beslutter, hvorvidt der skal fremlægges et forslag til lovgivning, undtagen i situationer hvor den er forpligtet til at gøre dette i henhold til EU-retten. Kommissionen kan i denne forbindelse tage en række skridt i forbindelse med forberedelsen af et lovgivningsforslag.

54. Domstolen har i denne forbindelse bemærket, at aktiviteter såsom forberedelsen af konsekvensanalyseudokumenter udgør en del af Kommissionens beslutningsproces, der afvikles *inden* lovgivningsproceduren i snæver forstand<sup>28</sup>. Sådanne handlinger, der har til formål at skabe

<sup>26</sup> – Dom af 7.6.2011 (T-471/08, EU:T:2011:252, præmis 3-12 og 73-76).

<sup>27</sup> – Dom af 20.9.2016 (T-51/15, EU:T:2016:519, præmis 26 og 27).

<sup>28</sup> – Jf. i denne retning dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 86). Jf. ligeledes i forbindelse med administrative og retslige procedurer dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen (C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 77 og 78).

konsensus med henblik på at færdiggøre et officielt forslag, udgør således lige netop »beslutningsproces«-elementet i denne proces. Så snart forslaget er godkendt, kan Kommissionen beslutte at fremlægge det for EU-lovgiveren, der dermed afslutter den indledende fase og indleder den lovgivningsmæssige fase. Det er følgelig i denne fase, at »afgørelsen« kan anses for at være blevet truffet og dermed effektivt afslutter beslutningsprocessen vedrørende et særligt lovgivningsinitiativ<sup>29</sup>.

55. Domstolen har tilsvarende bemærket, at Kommissionens beslutning om at *opgive* et tiltænkt lovgivningsinitiativ definitivt bringer det planlagte lovgivningsskridt til ophør, som dermed ikke kan genoptages, medmindre institutionen frafalder denne beslutning. Beslutningen om ikke at fremlægge et forslag markerer følgelig ligeledes klart en afgørende skillelinje, der viser, at der er blevet truffet en negativ afgørelse, der har som konsekvens, at beslutningsprocessen bringes til ophør<sup>30</sup>.

56. Overgangen fra *beslutningsproces* til, at *afgørelsen træffes*, markeres ved det tidspunkt, hvor Kommissionen beslutter at fremlægge sit lovgivningsforslag til EU-lovgiver eller beslutter helt at trække lovgivningsinitiativet tilbage<sup>31</sup>.

57. De ovennævnte konklusioner er efter min opfattelse særligt relevante i forbindelse med Kommissionens udøvelse af dens gennemførelseskompetence, i hvilken forbindelse de relevante processuelle regler generelt kræver, at Kommissionen deltager i konsultationer med et komitologiudvalg. Disse handlinger kan ofte indebære en revision af udkast til tekster med henblik på at opnå en positiv udtalelse fra dette udvalg. Også i denne situation udføres selve disse skridt med henblik på, at en foranstaltning kan vedtages, og udgør »beslutningsproces«-elementet af den omhandlede proces.

58. Man kan følgelig med rimelighed konkludere, at Kommissionens beslutningsproces slutter, når Kommissionen definitivt *indtager en holdning* på den ene eller anden måde i den pågældende specifikke sag ved at vedtage den tiltænkte foranstaltning (således som den oprindeligt var foreslået, eller således som den efterfølgende er blevet ændret) eller opgiver den. Så snart der er foretaget et endeligt valg for så vidt angår et bestemt forhold, vil den omstændighed, at tilsvarende administrative procedurer fremover vil blive indledt, hvorunder de omhandlede dokumenter kan blive genanvendt, ikke være til hinder for, at beslutningsprocessen for så vidt angår disse dokumenter anses for afsluttet<sup>32</sup>.

59. Jeg vil i lyset af de ovennævnte betragtninger nedenfor foretage en gennemgang af de argumenter, der er blevet fremført af Kommissionen, med henblik på at fastlægge, hvorvidt Retten har begået en retlig fejl.

<sup>29</sup> – Jf. i denne retning dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 92-112). Jf. ligeledes generaladvokat Bots forslag til afgørelse ClientEarth mod Kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2017:909, punkt 68).

<sup>30</sup> – Jf. dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 87).

<sup>31</sup> – Jf. dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 74-77).

<sup>32</sup> – Jf. i denne retning dom af 22.1.2020, MSD Animal Health Innovation og Intervet International mod EMA (C-178/18 P, EU:C:2020:24, præmis 126 og 127).

c) *Retten bedømmelse i den appellerede dom*

60. Retten bedømte af, om den omhandlede beslutningsproces var blevet afsluttet, drejede sig om, hvorvidt aktiviteter i forbindelse med beslutningsprocessen for så vidt angår vedtagelsen af vejledningen fra 2013 fortsat var i gang, eller hvorvidt beslutningen om dens vedtagelse (eller manglende vedtagelse) var blevet taget på det tidspunkt, hvor de omtvistede afgørelser blev truffet.

61. Såfremt der rettes særlig opmærksomhed mod de drøftelser, der i Scopaff fandt sted i forbindelse med vejledningen fra 2013, og Kommissionens efterfølgende forsøg på at gennemføre dele af dette dokument ved at indføre ændringer til de ensartede principper i forordning nr. 546/2011, fastslog Retten, at beslutningsprocessen for så vidt angår denne vejledning kunne anses for at være igangværende mellem 2013 og 2019.

62. Den appellerede dom, særligt i dommens præmis 53-57, tyder på, at revisionen af dette dokument, der blev foretaget af EFSA, imidlertid ikke var en del af den samme beslutningsproces. Retten bemærkede, at al behandling hos Scopaff var blevet standset, og rettede fokus på den omstændighed, at både indholdet af det dokument, der var under revision, og metoden for dets potentielle vedtagelse, herunder den relevante procedure, var forbundet med stor usikkerhed. Idet revisionen var i en indledende fase, var den ikke udtryk for en egentlig beslutningsproces, men derimod forberedelser til én, der skulle til at begynde.

63. Retten har i denne forbindelse ikke alene anført, at beslutningsprocessen for så vidt angår vejledningen fra 2013 efter dens opfattelse var ophørt, men hvad der er vigtigere, at Kommissionen ikke længere havde til hensigt at gennemføre *denne* vejledning og udtrykkeligt havde besluttet, at den ikke skulle gennemføres, da den anmodede EFSA om at revidere dens indhold. Den fastslog på dette grundlag, at beslutningsprocessen ikke længere var i gang, idet »afgørelsen« var blevet truffet.

64. Kommissionen har anfægtet denne bedømmelse. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at dens argumenter ikke er overbevisende.

65. Jeg er for det første af de grunde, som jeg har forklaret i punkt 32 ovenfor, af den opfattelse, at der ikke er grundlag for Kommissionens generelle kritik af den indskrænkende fortolkning, som Retten foretog af udtrykket i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Retten tilgang er ligeledes i overensstemmelse med det accepterede fortolkningsprincip, hvorefter undtagelser og fravigelser af en generel ordning eller de generelle regler i en retsforordning skal fortolkes strengt<sup>33</sup>.

66. Jeg er for det andet ikke enig i, at Retten begrænsede udtrykket »sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse« til sager, der inden for den nærmeste fremtid er forelagt til drøftelse, og for så vidt angår situationer hvor det påhviler den omhandlede institution straks at vedtage en retsakt, der kan identificeres.

67. Der er intet i den appellerede doms præmis 54-61, der peger i retning af, at fraværet af forestående drøftelser for så vidt angår et bestemt udkast til en foranstaltning udelukker, at der foreligger faktiske aktiviteter i forbindelse med en beslutningsproces. Retten anerkendte navnlig i den appellerede doms præmis 56 tydeligt, at en beslutningsproces kunne forløbe over en længere

<sup>33</sup> – Jf. eksempelvis dom af 28.10.2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Udlevering og ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, præmis 119 og 120 og den deri nævnte retspraksis).

periode, hvor en institution aktivt kan bevæge sig i retning af konsensus og stadig være relativt langt fra at færdiggøre det, der i sidste ende udvikler sig til den endelige retsakt eller foranstaltning.

68. Disse passager i den appellerede dom bekræfter helt enkelt princippet om, at en beslutningsproces kræver, at der foreligger en specifik sag, der er omdrejningspunktet for aktiviteter i forbindelse med en beslutningsproces. Den sidste del af den appellerede doms præmis 56 er særligt sigende i denne forbindelse. Her fastslog Retten, at under hensyntagen til den betydelige usikkerhed, der er forbundet med det mulige indhold af, formen af og tidspunktet for den reviderede foranstaltning, fandtes »*selve genstanden* for Kommissionens beslutningsproces *ikke* [...] på tidspunktet for vedtagelsen af de [ømtvistede] afgørelser«<sup>34</sup>.

69. Jeg deler for det tredje ikke Kommissionens opfattelse om, at Retten i den appellerede dom nåede sine konklusioner vedrørende en »sag« og den tilknyttede »beslutningsproces« på baggrund af de forkerte kriterier.

70. Som nævnt i punkt 45 ovenfor vil eksistensen af en beslutningsproces forudsætte, at der kan identificeres et vist minimum af indhold af den afgørelse, der skal træffes, og de mulige metoder for dens vedtagelse. Fraværet af visse af de primære elementer i beslutningsprocessen er efter min opfattelse særligt problematiske, såfremt meget specifikke foranstaltninger er blevet forelagt til vedtagelse, men hvor deres vedtagelse til trods for adskillige forsøg igennem en længere periode opgives endeligt.

71. Jeg er i lyset af det ovenstående i modsætning til Kommissionen af den opfattelse, at det var korrekt, da Retten fastslog, at det eventuelle *indhold* og *formen* af de foranstaltninger, der blev forelagt til vedtagelse, er elementer, der er relevante med henblik på i den foreliggende sag at fastslå, at der er tale om en »sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse«.

72. Jeg er yderligere ikke enig i, at Retten undlod at anerkende vigtigheden af det *formål*, der blev forfulgt af den omhandlede institution. Den appellerede doms præmis 57 udelukker ikke relevansen af et sådant element, men alene dets afgørende karakter<sup>35</sup>.

73. Det er korrekt, at formålet med en specifik proces – dens *raison d'être* så at sige – kan være en pålidelig indikator for dens status quo: Når formålet er nået, vil processen sandsynligvis blive afsluttet. Hvis dette ikke er tilfældet, er processen muligvis fortsat i gang. Denne tilgang, der er baseret på sund fornuft, har dens logiske begrænsninger. Den undlader således at gøre rede for den omstændighed, at en beslutningsproces ligeledes kan blive afsluttet, selv om dens formål ikke er blevet nået, f.eks. når et bestemt forhold opgives og ikke forfølges yderligere. Som nævnt i indledningen går visse planer nogle gange skævt og skal følgelig erstattes med nye planer eller efter omstændighederne slet ikke erstattes med nogen planer.

74. Dette er så meget desto mere korrekt for så vidt angår sager, hvor der *kan*, men ikke nødvendigvis skal træffes foranstaltninger. Dette er tilfældet for så vidt angår vejledninger i henhold til artikel 77 i forordning nr. 1107/2009. Denne bestemmelse fastsætter følgende:

<sup>34</sup> – Min fremhævelse.

<sup>35</sup> – Denne præmis har følgende ordlyd: »[...] Selv hvis det antages, at et sådant formål er godtgjort, indebærer det nemlig på ingen måde *i sig selv*, at en beslutningsproces, der vedrører et sådant dokument, var i gang på tidspunktet for vedtagelsen af de [ømtvistede] afgørelser.« Min fremhævelse.

»Kommissionen *kan* efter rådgivningsproceduren [...] vedtage eller ændre tekniske og andre vejledninger [...] vedrørende gennemførelse af denne forordning. Kommissionen *kan* anmode [EFSA] om at udarbejde eller bidrage til udarbejdelsen af sådanne vejledninger«<sup>36</sup>.

75. Retten nåede i denne forbindelse i stedet for at tage stilling til det formål, der blev forfulgt af Kommissionen, frem til denne konklusion ved at sondre mellem denne institutions brede målsætning om vedtagelsen af *en vejledning* om bier og det mere specifikke og målrettede formål om vedtagelse eller gennemførelse (helt eller delvist) af *vejledningen* fra 2013, der var blevet indgivet til Scopaff.

76. Dette synes at være i overensstemmelse med Rettens definition af »sag« i den foreliggende sag, hvilket af de grunde, der er forklaret ovenfor, efter min opfattelse er rimeligt.

77. Jeg kan for det fjerde og endelig ikke få øje på nogen anden retlig fejl for så vidt angår Rettens fortolkning eller anvendelse af begrebet »sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse«.

78. Jeg skal indledningsvis anføre, at jeg er af den opfattelse, at det kriterium, som foreslås af Kommissionen til at definere dette begreb, nærmere bestemt den egentlige udøvelse af denne institutions kompetence og det tilsvarende formål med dets handlinger, er for bredt og for vagt.

79. Den foreliggende sag er et eksempel herpå. Såfremt Kommissionen havde ret, ville beslutningsprocessen, så længe en vejledning (eller *en hvilket som helst* vejledning) om bier i henhold til artikel 77 i forordning nr. 1107/2009 ikke er vedtaget, kunne anses for at være i gang. Dette ville betyde, at der alene er tale om en enkelt beslutningsproces, uden hensyntagen til den tid, der er forløbet, antallet og karakteren af de processuelle skridt, der er taget undervejs, de perioder, hvor der slet ikke har været nogen aktivitet, og allervigtigst selve indholdet af de to dokumenter.

80. Jeg vil kort dvæle ved dette sidste element (indholdet af den tiltænkte foranstaltning) som følge af dets betydning. Det er efter min opfattelse åbenlyst, at to vejledninger om det samme emne indholdsmæssigt kan være ganske forskellige. En vejledning bør således afspejle det seneste retsgrundlag og være baseret på den foreliggende videnskabelige og tekniske viden<sup>37</sup>. Under hensyntagen til processens langstrakte varighed frem til det tidspunkt, hvor de omtvistede afgørelser blev truffet, og den omstændighed, at metoden til udarbejdelse af det ændrede dokument er forskellig<sup>38</sup>, forekommer det mig ikke urimeligt at antage, at det dokument, som EFSA fik til opgave at revidere i 2019, kan være forskelligt (muligvis endda i væsentlig grad) fra det, som den samme myndighed havde udarbejdet i 2013.

81. Bør dette element *rent principielt* anses for irrelevant med henblik på den foreliggende retlige bedømmelse?

82. Det mener jeg ikke er tilfældet. Kommissionen anerkender selv i dets svar, at »forslagets indhold som regel er kernen for drøftelserne«. Jeg er således af den opfattelse, at det virker meget kunstigt at fastslå, at en bestemt beslutningsproces kan forblive én og samme beslutningsproces,

<sup>36</sup> – Min fremhævelse.

<sup>37</sup> – Jf. i denne forbindelse artikel 12, stk. 2, og artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 1107/2009. Jf. i denne forbindelse ligeledes den appellerede doms præmis 57.

<sup>38</sup> – Jf. den appellerede doms præmis 53: »Kommissionen [anførte], at den [havde anmodet EFSA] om at inddrage eksperter fra medlemsstaterne og interessenter, således at der kunne tages hensyn til alle synspunkter, hvilket burde gøre det muligt hurtigt at godkende den reviderede vejledning om bier.«

også selv om dens formål, procedure og tidsplan ændres i betydelig grad. Dette er navnlig korrekt, når en institution, som jeg allerede har nævnt, beslutter at lægge et forslag på hylden og vende tilbage til tegnebrættet.

83. Hovedspørgsmålet i denne sammenhæng er, henset til det ovenstående, følgende: Hvad var den sag (forstået som det specifikke spørgsmål eller emne eller den specifikke situation), der skulle behandles af Kommissionen, og som den havde til hensigt at træffe en »afgørelse« om og derved afslutte den faktiske »beslutningsproces«?

84. Retten nåede på baggrund af »de særlige omstændigheder i de foreliggende sager«<sup>39</sup> til den konklusion, at genstanden for drøftelserne og forhandlingerne i hele perioden fra 2013 til 2019 var vedtagelsen eller den delvise gennemførelse af vejledningen fra 2013. På grundlag af de fremlagte oplysninger, eller i det mindste uden at det blev bestridt af Kommissionen, fandt Retten, at – efter en særdeles lang proces – i) behandlingen af den foranstaltning, der var forelagt til vedtagelse i Scopaff, (endeligt) var blevet »standset«, ii) den delvise gennemførelse af denne foranstaltning ved vedtagelsen af en alternativ foranstaltning ligeledes var mislykket, iii) en ny foranstaltning var ved at blive forberedt, og at iv) alle overvejelser på dette tidspunkt vedrørende det mulige indhold, karakteren, formen for vedtagelsen og den procedure, der kunne følges til dette formål, var »hypotetiske«.

85. Som Kommissionen ligeledes har fremhævet, er jeg klar til at acceptere, at selve »revisionen« af et dokument, der er forelagt til vedtagelse, generelt er et yderligere skridt, der ligger inden for rammerne af den samme beslutningsproces. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at det, der er blevet benævnt »revision«, under visse usædvanlige omstændigheder kan gå meget videre end en simpel vedtagelse, forbedring eller opdatering af det oprindelige dokument.

86. Det er det, der i lyset af de »særlige omstændigheder«, der er nævnt ovenfor, ifølge Retten faktisk fandt sted i den foreliggende sag. Jeg er på denne baggrund af den opfattelse, at Rettens konklusioner, for så vidt angår hvad der faktisk udgjorde en »sag«, »beslutningsproces« og »afgørelse« i den foreliggende sag, ikke var behæftet med en retlig fejl. I det omfang, at Retten navnlig i) ikke begik en fejl i forbindelse med fortolkningen af de omhandlede begreber, ii) foretog en behandling af retlige og faktiske elementer, der i princippet er relevante for bedømmelsen, og iii) foretog en overordnet bedømmelse af disse elementer, der kunne synes at være plausibel, er jeg i tvivl om, hvorvidt det er passende for Domstolen i denne forbindelse at udføre en ny omfattende bedømmelse i denne appel.

87. Dette ville være en ændring af Domstolens rolle, der normalt vedrører efterprøvelsen af den korrekte fortolkning af loven og den retlige kvalificering af de faktiske omstændigheder, i retning af en mere faktumorienteret form for prøvelse. Domstolen ville eksempelvis blandt andet skulle foretage en behandling af følgende forhold: Har Kommissionen implicit, men nødvendigvis endeligt opgivet den mulige vedtagelse af dokumentet, som det oprindeligt var tiltænkt? Er det sandsynligt, at det reviderede dokument har et rimeligt nært forhold til det, der oprindeligt blev foreslået?

88. I lyset af det ovenstående er det min konklusion, at det første appelanbringende bør forkastes som grundløst.

<sup>39</sup> – Jf. den appellerede doms præmis 59.

89. Såfremt Domstolen er enig med min bedømmelse, er det uforholdende at foretage en behandling af det andet appelanbringende med henblik på forkaste Kommissionens appel, idet dette anbringende ville være virkningsløst. Såfremt de omhandlede dokumenter følgelig ikke vedrørte en igangværende beslutningsproces, da ville den omhandlede undtagelse slet ikke finde anvendelse. Det vil følgelig være uden betydning, at Retten har foretaget en forkert fortolkning af begrebet »være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces«, således som Kommissionen har gjort gældende i sit andet appelanbringende, og det vil ikke kunne føre til ophævelse af den appellerede dom. Såfremt Domstolen imidlertid er uenig i min bedømmelse af det første appelanbringende, skal jeg imidlertid kort forklare, hvorfor jeg er af den opfattelse, at det andet appelanbringende ligeledes ikke skal tages til følge.

## ***B. Det andet appelanbringende***

90. Med det andet anbringende har Kommissionen anført, at Retten begik en retlig fejl, da den skulle tage stilling til, hvorvidt udbredelse af de ønskede dokumenter ville være til alvorlig skade for denne institutions beslutningsproces som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001.

91. Dette anbringende er opdelt i to dele. Den anden del indeholder tre klagepunkter.

### *1. Den første del*

92. Den første del af det andet appelanbringende rejser et spørgsmål om fortolkning af de omtvistede afgørelser.

93. Kommissionen har gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den erstattede denne institutions begrundelse i de omtvistede afgørelser med sin egen fortolkning. Den har gjort gældende, at Retten fejlagtigt fastslog, at denne institution ikke havde påberåbt sig forordning nr. 1049/2001 med henblik på at give afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter, men alene støttede sig på standardforretningsordenen. Efter dens opfattelse svarer denne konklusion til en fordrejning af de faktiske omstændigheder, idet den i betydelig grad ændrer de argumenter, der er blevet fremført i de omtvistede afgørelser, og fører til en selvmodsigende begrundelse i den appellerede dom.

94. Jeg er ligesom Pollinis France ligeledes af den opfattelse, at Kommissionens argument er baseret på en misforståelse af den appellerede dom.

95. Retten gjorde det ved adskillige lejligheder klart, navnlig i den appellerede doms præmis 62 og 63, at Kommissionen i de omtvistede afgørelser havde støttet sig på den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Den appellerede doms præmis 85-90 omhandler på sin side måden for Kommissionens påberåbelse af behovet for at beskytte fortrolighed omkring den enkelte medlemsstats holdning med henvisning til bestemmelserne i standardforretningsordenen uden imidlertid at fastlægge en klar forbindelse mellem disse bestemmelser og dem, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001.

96. Den appellerede doms præmis 90, hvori det bl.a. anføres, at »Kommissionen [ikke] i de [omtvistede] afgørelser [støttede sig] på bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001«, skal på dette grundlag fortolkes således, at den henviser til de forudgående præmisser, hvori Retten

præciserede Kommissionens begrundelse i de omtvistede afgørelser. Den bør ikke fejlagtigt fortolkes således, at det fastslås, at Kommissionen i sin helhed undlod at påberåbe sig forordning nr. 1049/2001.

97. I den appellerede doms præmis 107 afsluttede Retten således sin bedømmelse af, hvorvidt standardforretningsordenen gør det muligt at give afslag på aktindsigt i dokumenter, der viser de enkelte medlemsstaters holdning, i overensstemmelse med forordning nr. 1049/2001. Denne konklusion er ikke baseret på en undladelse fra Kommissionens side af at påberåbe sig bestemmelserne i denne forordning. Den er derimod snarere baseret på, at de to regelsæt sammenholdes.

98. Jeg kan følgelig ikke få øje på, at begrundelsen er blevet erstattet, eller påvise nogle modsætninger i denne forbindelse. Den første del af det andet anbringende bør forkastes, idet det er grundløst.

## *2. Den anden del, første klagepunkt*

99. Kommissionen har i sin appel gjort gældende, at Retten fejlagtigt i den appellerede doms præmis 91 og 92 har fastslået, at standardforretningsordenen ikke fandt anvendelse for så vidt angår Scopaff, idet den ikke formelt havde vedtaget sin egen forretningsorden.

100. Dette argument er efter min opfattelse uvirksomt. Det er irrelevant, hvorvidt standardforretningsordenen fandt anvendelse i forbindelse med den procedure, der blev foretaget i Scopaff, eller ej.

101. Som Retten med rette har fastslået, kan standardforretningsordenen i tråd med de tilsvarende betragtninger, der er udviklet af Den Europæiske Ombudsmand i hendes afgørelse af 3. december 2019 som svar på den klage, der blev indgivet af Pollinis France<sup>40</sup>, ikke fortolkes således, at den giver dokumenter en beskyttelse, der går videre end det, der er fastsat i forordning nr. 1049/2001<sup>41</sup>.

## *3. Den anden del, andet klagepunkt*

102. Kommissionen har i første omgang gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den ikke tillagde komitologireglerne relevans i lyset af forordning nr. 1049/2001. Den har gjort gældende, at komitologireglerne er relevante i forbindelse med vurderingen af den risiko, som udbredelsen af et dokument kan udgøre med henblik på artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Retten kunne af denne grund ikke fravige fast retspraksis, der fremhæver anvendelsen af dette retsgrundlag, og ej heller se bort fra den omstændighed, at reglerne om fortrolighed i standardforretningsordenen afspejler vigtigheden, der er knyttet til fortroligheden af oplysninger i udvalg som eksempelvis Scopaff<sup>42</sup>.

103. Kommissionen har i anden omgang gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den fejlfortolkede de komitologiregler, som Kommissionen støttede sig på i de omtvistede afgørelser. Den har nærmere bestemt gjort gældende, at Rettens bedømmelse i den appellerede doms

<sup>40</sup> – Afgørelsen i sag 2142/2018/EWM om Kommissionens afslag på aktindsigt i medlemsstaternes holdning om en vejledning vedrørende en risikovurdering af pesticiders indvirkning på bier. Jf. særligt afgørelsens punkt 13, 14, 21, 34 og 35.

<sup>41</sup> – Jf. særligt den appellerede doms præmis 96 og 97.

<sup>42</sup> – Dom af 28.5.2020, ViaSat mod Kommissionen (T-649/17, EU:T:2020:235).

præmis 101-107 ikke anerkendte, at den enkelte medlemsstats holdning i komitologiprocedurer, og de oplysninger, der blev udvekslet inden for udvalg, anses for at være følsomme oplysninger i henhold til disse regler. Kommissionen har i denne forbindelse understreget, at vigtigheden af fortrolighed, der er fastsat i disse regler, ikke er begrænset af en snæver fortolkning af begrebet »drøftelserne i udvalget« i standardforretningsordenens artikel 10, stk. 2, og artikel 13, stk. 2. Som Kommissionen har argumenteret for, bekræfter standardforretningsordenens artikel 13, stk. 3, dette punkt, eftersom den peger i retning af, at dokumenter, der er indgivet til medlemmer af et bestemt udvalg, er fortrolige under hele proceduren.

104. Kommissionen har i tredje omgang gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den fejlfortolkede grundlaget for Kommissionens begrundelse i de omtvistede afgørelser vedrørende princippet om loyalt samarbejde, der er fastsat i artikel 4 TEU.

105. Pollinis France har anfægtet samtlige af disse argumenter.

106. Jeg er ikke overbevist af Kommissionens argumenter.

107. Retten så for det første ikke bort fra relevansen af komitologireglerne med henblik på forordning nr. 1049/2001. I den appellerede doms præmis 100-105 foretog den en udtrykkelig behandling af standardforretningsordenen, som Kommissionen havde påberåbt sig i de omtvistede afgørelser, med henblik på at fastlægge deres karakter og følger for aktindsigt i henhold til denne forordning. Den fastslog på dette grundlag, at disse bestemmelser ikke vedrørte aktindsigt i udvalgsdokumenter, og ikke i sig selv krævede, at der skulle meddeles afslag i henhold til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Den undlod følgelig ikke at tage stilling til retsgrundlaget for komitologiprocedurer eller at angive de grunde, der underbyggede dens afgørelse.

108. Retten foretog for det andet ikke en fejlagtig fortolkning af standardforretningsordenen, som Kommissionen påberåbte sig i de omtvistede afgørelser. Kommissionens argumenter kunne faktisk synes at pege i retning af, at visse dokumenter, såsom dem, der vedrørte de enkelte medlemsstats holdning, der kom til udtryk under udvalgsbehandlingen, som nævnt i standardforretningsordenens artikel 10, stk. 2, i det væsentlige skulle være omfattet af en generel formodning om, at der ikke skal ske udbredelse i lyset af den fortrolighed, der henvises til i nævnte bestemmelser.

109. Det skal i denne forbindelse erindres, at såfremt en EU-institution beslutter at meddele afslag på aktindsigt i et dokument, der er baseret på en af undtagelserne i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som det fremgår af denne sag, skal den forklare, hvordan adgang til dette dokument konkret og faktisk kan være til skade for den interesse, der beskyttes ved denne undtagelse. Risikoen for, at denne udbredelse kan være til skade for en sådan interesse, skal endvidere være rimeligt forudsigelig og må ikke være rent hypotetisk<sup>43</sup>. I visse situationer har EU-institutionerne imidlertid kunne påberåbe sig en generel formodning om, at der ikke må ske udbredelse, til at nægte en sådan adgang<sup>44</sup>.

110. Anerkendelse af en generel formodning for så vidt angår en kategori af dokumenter forudsætter ikke desto mindre, at det indledningsvis er blevet godtgjort, at det er rimeligt forudsigeligt, at udbredelse af denne type af dokumenter, der omfattet af denne kategori, faktisk

<sup>43</sup> – Jf. bl.a. dom af 8.6.2023, Rådet mod Pech (C-408/21 P, EU:C:2023:461, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>44</sup> – Jf. med henblik på et overblik over disse situationer, dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen (C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

ville kunne skade den interesse, der er beskyttet ved den omhandlede undtagelse. Eftersom generelle formodninger endvidere udgør en undtagelse til reglen om, at den omhandlede EU-institution er forpligtet til at foretage en konkret og individuel gennemgang af hvert enkelt dokument, der er genstand for en begæring om aktindsigt, og endvidere til princippet om, at offentligheden bør have videst mulig adgang til de dokumenter, som EU-institutionerne ligger inde med, bør de fortolkes og anvendes strengt<sup>45</sup>.

111. De enkelte medlemsstaters holdning i komitologiprocedurer er følgelig ikke omfattet af de kategorier af dokumenter for hvilke, der gælder generelle formodninger om fortrolighed. Som Retten således fremhævede i den appellerede doms præmis 104 og 105, fastlægger standardforretningsordenens artikel 13, når den betragtes i sin helhed, at begæringer om aktindsigt i udvalgsdokumenter skal behandles i overensstemmelse med forordning nr. 1049/2001, og at karakteren af drøftelserne i udvalget eller de dokumenter, der er indgivet bl.a. til medlemmer af udvalget, forbliver fortrolige, medmindre der gives adgang til disse dokumenter af Kommissionen. Dette understøttes yderligere af ordlyden i artikel 9 i forordning nr. 182/2011, der efter fastlæggelse af principperne for udvalgenes vedtagelse af deres forretningsorden, tilføjer, at »[d]e principper og betingelser for aktindsigt [...], der gælder for Kommissionen, [også gælder] for udvalgene«.

112. Jeg er følgelig af den opfattelse, at Retten var berettiget til at fastslå, at standardforretningsordenen, som Kommissionen har påberåbt sig i de omtvistede afgørelser, ikke udelukkede de ønskede dokumenter fra anvendelsesområdet for forordning nr. 1049/2001. Denne institution var af denne grund forpligtet til at forklare, hvordan udbredelse af de ønskede dokumenter ville kunne skade den interesse, der beskyttes ved den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i denne forordning. Denne konklusion ville være uændret, selv såfremt begrebet »drøftelserne i udvalget« i standardforretningsordenens artikel 13, stk. 2, blev fortolket bredt med henblik på at dække andre faser af en komitologiprocedure end den fase, hvorunder drøftelserne fandt sted.

113. Det fremgår af den appellerede doms præmis 111-113, at Retten ikke overså den omstændighed, at henvisningen til samarbejde og gensidig tillid i de omtvistede afgørelser omhandlede medlemsstaterne og Kommissionen. Den har således udtrykkeligt taget dette i betragtning i dens vurdering. Betragtningerne i disse præmisser er under alle omstændigheder baseret på Kommissionens undladelse af at give de forklaringer, der ville kunne vise, hvorledes disse principper kunne lide skade ved udbredelse af de ønskede dokumenter. Rettens konklusioner blev ikke nået på grundlag af en ukorrekt fortolkning af princippet om loyalt samarbejde<sup>46</sup>.

114. I lyset af det ovenstående bør det andet klagepunkt i den anden del forkastes som grundløst.

#### *4. Den anden del, tredje klagepunkt*

115. Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at Retten i forbindelse med dens bedømmelse foretog en isoleret behandling af de forskellige begrundelser, som denne institution havde påberåbt sig i de omtvistede afgørelser. Denne opdeling var kunstig og resulterede i en

<sup>45</sup> – Ibidem, præmis 80.

<sup>46</sup> – Jf. navnlig den appellerede doms præmis 113.

fordrejning af Kommissionens argumenter. Opdelingen af bedømmelsen i tre separate dele betød navnlig, at der ikke blev taget ordentlig stilling til indbyrdes forbundne argumenter, der støttede Kommissionens argumenter for så vidt angår de risici, der var forbundet med udbredelse.

116. Kommissionen har yderligere anført, at Retten foretog en forkert sondring mellem det eksterne pres, der blev lagt på Kommissionen, og det, der blev lagt på medlemsstaterne. Ifølge Kommissionen var denne sondring fejlbehæftet, idet den undlod at anerkende, at begge deltager i én enkelt beslutningsproces inden for rammerne af komitologiprocedurer. Retten undlod ligeledes at tage hensyn til den omstændighed, at begrebet »stående udvalg« i de omtvistede afgørelser omfattede Scopaff. Den tog følgelig fejl, da den fastslog, at henvisningen til eksternt pres i de omtvistede afgørelser ikke omhandlede beslutningsprocessen i Scopaff.

117. Kommissionen har endelig anført, at Retten i den appellerede doms præmis 119 og 130 anvendte et forkert retsgrundlag, hvorefter Kommissionen for det første i de omtvistede afgørelser skulle fastlægge, at grunden til, at beslutningsprocessen ikke opfyldte sit formål, var eksternt pres, og for det andet at afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter ville have gjort det muligt at opfylde formålet med denne proces. Kommissionen har gjort gældende, at det gældende kriterium alene kræver, at den påviser en rimeligt forudsigelig risiko for, at den afgørelse, der skulle træffes, i væsentlig grad ville blive påvirket som følge af dette eksterne pres.

118. Det er min opfattelse, at Kommissionens argumenter ikke er overbevisende.

119. Retten fremhævede i den appellerede doms præmis 63, at Kommissionen i de omtvistede afgørelser »i det væsentlige støttede sig på tre *indbyrdes forbundne* begrundelser med henblik på at give afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter på grundlag af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001«<sup>47</sup>. Disse begrundelser er som følger:

»Ifølge Kommissionen bevarer komitologiprocedurerne for det første fortroligheden af de enkelte medlemsstaters holdninger. For det andet ville offentliggørelsen af medlemsstaternes holdninger, der udveksles inden for fortrolige rammer, bringe samarbejdet mellem medlemsstaterne og den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og Kommissionen i fare. [...] For det tredje var og er Kommissionen stadig genstand for et eksternt pres fra forskellige interessenter med modstridende interesser, således at en offentliggørelse af de ønskede dokumenter ville medføre, at en lang og kompleks beslutningsproces i højere grad ville være udsat for et eksternt pres. Offentliggørelse af de ønskede dokumenter ville begrænse medlemsstaternes råderum og fleksibilitet, idet de bør have mulighed for uden eksternt pres at undersøge alle muligheder i de stående udvalg.«

120. Retten har yderligere i den appellerede doms præmis 110 bemærket, at Kommissionen havde fremhævet, at »de forhold, der er påberåbt i de [omtvistede] afgørelser, ikke skal vurderes individuelt, men i deres helhed«.

121. Det er yderligere efter min opfattelse klart, at Retten i den appellerede dom ikke bedømte disse begrundelser helt isoleret fra hinanden<sup>48</sup>. Den særskilte behandling af disse indbyrdes forbundne begrundelser synes helt enkelt at svare til en logik om en systematisk bedømmelse af Kommissionens argumenter. Det forekommer mig følgelig, at Kommissionens anbringender i den appellerede dom om, at dens argumenter blev fordrejet, er grundløse.

<sup>47</sup> – Min fremhævelse.

<sup>48</sup> – Jf. eksempelvis præmis 111 deri.

122. Jeg skal i denne forbindelse ligeledes tilføje, at Kommissionen efter min opfattelse har undladt ordentligt at forklare, hvordan Rettens behandling, såfremt den havde foretaget en samlet behandling af de tre indbyrdes forbundne begrundelser, ville have ført til et andet udfald. Rettens bedømmelse i hver fase er koncentreret om en behandling af, hvorvidt Kommissionen opfyldte sin forpligtelse til – i de omtvistede afgørelser og i lyset af de forklaringer, der er afgivet under sagen i første instans – at godtgøre en risiko for alvorlig skade for den omhandlede beslutningsproces i lyset af de specifikke grunde, der er blevet påberåbt, og relevante fremlagte beviser<sup>49</sup>.

123. Argumentet om, at relevante faktorer i den appellerede dom endvidere blev overset, er i denne sammenhæng ligeledes ikke overbevisende.

124. Retten har først og fremmest i sin faste praksis anerkendt, at eksternt pres kan udgøre en lovlig grund til at begrænse aktindsigt i dokumenter<sup>50</sup>.

125. Jeg er enig. Der skal imidlertid fremføres bevis for, at der er en rimelig forudsigelig risiko for, at den afgørelse, der skulle træffes, ville blive påvirket væsentligt som følge af et sådant eksternt pres. Rettens betragtninger i den appellerede doms præmis 129 og 134 er rettet mod de manglende beviser, der er fremlagt til støtte for, at eksternt pres ville påvirke beslutningsprocessen. Dens konklusioner var ikke baseret på, hvorvidt det omhandlede eksterne pres var rettet særskilt mod Kommissionen eller medlemsstaterne. De er snarere baseret på fraværet af beviser, der gør det muligt at fastlægge en forbindelse mellem eksternt pres og den potentielle skade, der forårsages ved udbredelsen. Jeg kan ligeledes ikke i denne forbindelse få øje på yderligere relevante faktorer, som Retten kan have overset i sin bedømmelse, og at dette, såfremt det blev taget i betragtning, ville drage den konklusion, der blev nået i den appellerede doms præmis 136, i tvivl.

126. Retten baserede ligeledes ikke sin bedømmelse på, hvorvidt de omtvistede afgørelser specifikt henviste til beslutningsprocessen i Scopaff, eller mere generelt til »stående udvalg« med henblik på at konkludere, at disse afgørelser savnede de nødvendige beviser for de risici, som Kommissionen har påberåbt sig. Uanset om begrebet »stående udvalg« omfatter Scopaff, indeholdt de omtvistede afgørelser ikke konkrete beviser, der specifikt er knyttet til den omhandlede beslutningsproces.

127. Endelig anvendte Retten ikke et ukorrekt retsgrundlag for så vidt angår den omhandlede undtagelse. Det forekommer mig, at Kommissionen har fortolket den appellerede doms præmis 119 og 130 ude af deres sammenhæng. Disse passager henviser til den omstændighed, at den omhandlede beslutningsproces, der varede i syv år, ikke havde opfyldt sit angivelige formål, trods den fortrolighed, der blev givet de omhandlede dokumenter. Retten drog i det væsentlige ingen konklusioner i henhold til undtagelsen, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, men foretog alene en vurdering af den bevismæssige værdi af visse faktiske elementer, der er fremført af Kommissionen.

128. Sammenfattende afveg Retten i disse præmisser ikke fra det etablerede krav om, at der skal fremføres beviser for, at der består en rimelig forudsigelig risiko for, at den afgørelse, der skulle træffes, ville blive påvirket i væsentlig grad som følge af eksternt pres. Retten fastslog, således som det tydeligt fremgår af den appellerede doms præmis 136, at Kommissionen ikke havde opfyldt dette retlige kriterium.

<sup>49</sup> – Jf. navnlig den appellerede doms præmis 91, 106, 111, 114, 119, 126 og 129.

<sup>50</sup> – Jf. eksempelvis dom af 25.1.2023, *De Capitani mod Rådet* (T-163/21, EU:T:2023:15, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

129. Det tredje klagepunkt i den anden del bør således forkastes som grundløst og med det appellen i sin helhed.

## **VII. Sagsomkostninger**

130. I overensstemmelse med artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der finder anvendelse i appelsager i henhold til artikel 184, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

131. Eftersom Pollinis France har nedlagt påstand om sagsomkostninger, og eftersom Kommissionen ikke gives medhold i sagen, skal sidstnævnte pålægges at betale sagsomkostningerne vedrørende den foreliggende appel.

## **VIII. Forslag til afgørelse**

132. Jeg vil i lyset af det ovenstående foreslå Domstolen, at:

- forkaste appellen
- pålægge Europa-Kommissionen at betale sagsomkostningerne.