Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 7. april 2016 [1]

Sag C-442/14

Bayer CropScience SA-NV
Stichting De Bijenstichting
mod
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri, Nederlandene))

»Direktiv 2003/4/EF — adgang til miljøoplysninger — undtagelser — forretnings- og fabrikshemmeligheder — oplysninger om emissioner til miljøet — fortrolighed — forordning (EF) nr. 1107/2009 — plantebeskyttelsesmidler — direktiv 98/8/EF — biocidholdige produkter«

I – **Indledning**

1. Gennemsigtighed er et ledende princip i europæisk miljøpolitik. Ikke kun myndigheder og virksomheder, men også borgere, ikke-statslige organisationer og uafhængige videnskabsmænd skal have mulighed for at deltage i debatten om miljøets beskyttelse på et kvalificeret grundlag og dermed bidrage til miljøforbedringer.

2. Plantebeskyttelsesmidlers betydning for den såkaldte »bidød«, dvs. nedgangen i bestandene af bier, men også nedgangen i bestandene af andre insektarter, der bidrager til bestøvningen af planter, er genstand for en særlig livlig debat [2]. Derfor har offentligheden en særlig interesse i de oplysninger, som producenter fremlægger for myndighederne under den EU-retligt regulerede godkendelsesprocedure for at opnå godkendelse af aktivstoffer og plantebeskyttelsesmidler. Disse producenter frygter imidlertid for konkurrencemæssige ulemper, hvis deres konkurrenter får adgang til disse oplysninger.

3. Denne interessekonflikt er reguleret i miljøoplysningsdirektivet [3], der gælder for adgangen til disse oplysninger [4]. I henhold hertil kan myndigheder ganske vist i princippet nægte adgang til de miljøoplysninger, de er i besiddelse af, af hensyn til beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder, men de er alligevel forpligtet til at udlevere oplysninger om emissioner til miljøet og oplysninger, hvis udbredelse tjener en mere tungtvejende offentlig interesse.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Jf. f.eks. European Academies' Science Advisory Council, Ecosystem services, agriculture and neonicotinoids, EASAC policy report 26, april 2015, http://www.easac.eu/fileadmin/Reports/Easac_15_ES_web_complete_01.pdf

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28.1.2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF (EUT L 41, s. 26).

4 — Dom Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:779, præmis 43).

4. Den foreliggende sag vedrører adgangen til de oplysninger, der blev fremlagt under godkendelsesprocedurer vedrørende plantebeskyttelsesmidler og et biocidholdigt produkt. Foruden spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om oplysninger om emissioner, skal det navnlig afklares, hvilke følger en manglende anmodning om fortrolighed har for en anmodning om miljøoplysninger. Producenten kan indgive en sådan anmodning i forbindelse med godkendelsesprocedurer vedrørende plantebeskyttelsesmidler og biocidholdige produkter.

II – **Retsforskrifter**

A – *Folkeretten*

5. Retten til adgang til miljøoplysninger er nedfældet i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet [5] (herefter »Århuskonventionen«), som Fællesskabet undertegnede i Århus (Danmark) den 25. juni 1998 [6].

6. Konventionens artikel 4, stk. 4, litra d), regulerer afslag på offentliggørelse af miljøoplysninger på grund af forretnings- og fabrikshemmeligheder:

»En anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse vil kunne have en ugunstig indvirkning på:

[…]

d) den fortrolige karakter af forretnings- og fabrikshemmeligheder, hvis en sådan fortrolighed er retligt beskyttet med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse. Inden for disse rammer skal oplysninger om emissioner, der er relevante for beskyttelsen af miljøet, gøres tilgængelige

[…]«

7. Beskyttelsen af forretningshemmeligheder, der er blevet fremsendt til statslige myndigheder, er også genstand for artikel 39, stk. 3, i TRIPs-aftalen [7]:

»Medlemmerne skal, når de som betingelse for at godkende markedsføring af kemikalier til lægelige formål eller til landbruget, der baseres på nye kemiske enheder, forlanger at få forelagt fortroligt testmateriale eller andre data, som det kræver en betydelig indsats at frembringe, beskytte sådanne data mod illoyal erhvervsmæssig udnyttelse. Desuden skal medlemmerne beskytte sådanne data mod afsløring, undtagen hvor det er nødvendigt for at beskytte offentligheden, eller medmindre der tages skridt til at sikre dataene mod illoyal erhvervsmæssig udnyttelse.«

5 — EUT 2005 L 124, s. 4.

6 — Vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370 af 17.2.2005, EUT L 124, s. 1.

7 — Aftalen om handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder, som udgør bilag I C til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (WTO), underskrevet i Marrakesh den 15.4.1994 og godkendt ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22.12.1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994) (EUT L 336, s. 1).

B – *EU-retten*

1. Miljøoplysningsdirektivet

8. Retten til adgang til miljøinformationer har hjemmel i miljøoplysningsdirektivet. Dette direktiv gennemfører retten til adgang til miljøoplysninger i henhold til Århuskonventionen.

9. I miljøoplysningsdirektivets artikel 2 defineres bl.a. begrebet miljøoplysninger:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »miljøoplysninger«: alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om:

   a) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer

   b) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de i litra a) nævnte miljøelementer

[…]«

10. Retten til adgang til miljøoplysninger er fastsat i miljøoplysningsdirektivets artikel 3, stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at offentlige myndigheder er forpligtet til i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri.«

11. Undtagelserne er reguleret i miljøoplysningsdirektivets artikel 4. I den foreliggende sag er stk. 2, litra d), e) og g), af særlig interesse:

»Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på:

[…]

d) beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder, hvis de skal beskyttes i henhold til national ret eller fællesskabsret med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse, herunder offentlighedens interesser i at bevare statistisk fortrolighed og fortrolighed i skatteforhold

e) intellektuelle ejendomsrettigheder

[…]

g) andre personers interesser eller beskyttelse, når disse personer har givet de ønskede oplysninger frivilligt uden at være eller kunne gøres juridisk forpligtet hertil, medmindre de har givet deres samtykke til offentliggørelse af oplysningerne

[…]

De i stk. 1 og 2 nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hver enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Medlemsstaterne kan ikke i henhold til stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet.

[…]«

2. Direktivet om plantebeskyttelsesmidler

12. Direktivet om plantebeskyttelsesmidler [8] indeholdt i begyndelsen bestemmelser om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler.

13. Artikel 13, stk. 7, fjerde afsnit, i direktivet om plantebeskyttelsesmidler vedrører undgåelse af overflødige dyreforsøg:

»Hvis ansøgeren og indehaverne af tidligere godkendelser på trods heraf ikke kan nå til enighed om at dele oplysningerne, kan medlemsstaterne indføre nationale foranstaltninger, hvorefter ansøgeren og indehaveren af tidligere godkendelser på deres område skal dele oplysningerne for at undgå en gentagelse af forsøg på hvirveldyr, og fastsætte både proceduren for anvendelsen af oplysningerne og en rimelig ligevægt mellem de pågældende parters interesser.«

14. Artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler bestemmer følgende:

»Medlemsstaterne og Kommissionen drager omsorg for, at oplysninger forelagt af ansøgere, der indeholder forretningshemmeligheder, efter anmodning fra den ansøger, der ønsker optagelse af et virksomt stof i bilag I, eller fra den ansøger, der ønsker godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, og såfremt medlemsstaten eller Kommissionen accepterer ansøgerens begrundelse, holdes fortrolige, dog således at bestemmelserne i […] [miljøoplysningsdirektivet] ikke berøres heraf.

Fortroligheden omfatter ikke følgende:

[…]«

3. Forordningen om plantebeskyttelsesmidler

15. Forordningen om plantebeskyttelsesmidler [9] har i henhold til forordningens artikel 84 fundet anvendelse siden den 14. juni 2011 og har erstattet direktivet om plantebeskyttelsesmidler.

16. 39. betragtning til forordningen om plantebeskyttelsesmidler har følgende ordlyd:

»Der investeres store summer i undersøgelser. Disse investeringer bør beskyttes med henblik på at stimulere forskningen. Forsøg og undersøgelser, som en ansøger har forelagt for en medlemsstats myndigheder, med undtagelse af sådanne, som omfatter hvirveldyr, hvor fælles brug af data er obligatorisk, bør således beskyttes, så andre ansøgere ikke kan gøre brug af dem. Af hensyn til

8 — Rådets direktiv 91/414/EØF af 15.7.1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler (EFT L 230, s. 1).

9 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21.10.2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF (EUT L 309, s. 1).

konkurrencen bør denne beskyttelse dog tidsbegrænses. Den bør desuden begrænses til undersøgelser, der reelt er nødvendige i reguleringsøjemed, så det undgås, at ansøgere kunstigt forlænger beskyttelsesperioden ved at fremlægge nye undersøgelser, der ikke er nødvendige. Erhvervsdrivende, navnlig små og mellemstore virksomheder, bør sikres de samme muligheder for adgang til markedet.«

17. 41. betragtning til forordningen om plantebeskyttelsesmidler omhandler anmodninger om oplysninger. Heri anføres følgende:

»Eftersom medlemsstaterne, autoriteten og Kommissionen anvender forskellige regler for adgang til og fortrolig behandling af dokumenter, bør reglerne for adgang til oplysninger i dokumenter, der er i myndighedernes besiddelse, og for fortrolig behandling af disse dokumenter gøres klarere.«

18. Artikel 7 i forordningen om plantebeskyttelsesmidler vedrører godkendelsesproceduren for aktivstoffer. Denne artikels stk. 3 har følgende ordlyd:

»Ansøgeren kan ved indgivelsen af ansøgningen i medfør af artikel 63 anmode om, at visse oplysninger, herunder bestemte dele af dossieret, behandles fortroligt, og han eller hun holder disse oplysninger fysisk adskilt fra de øvrige oplysninger.

Medlemsstaterne vurderer anmodningerne om fortrolighed. Ved en anmodning om adgang til oplysninger beslutter den rapporterende medlemsstat, hvilke oplysninger der skal behandles fortroligt.«

19. Artikel 33 i forordningen om plantebeskyttelsesmidler indeholder bestemmelser om godkendelsesproceduren for plantebeskyttelsesmidler:

»1. En ansøger, der ønsker at markedsføre et plantebeskyttelsesmiddel, skal – enten personligt eller repræsenteret af en anden – ansøge om godkendelse eller ændring af en godkendelse i hver af de medlemsstater, hvor det er hensigten at markedsføre plantebeskyttelsesmidlet.

[…]

4. Ansøgeren kan ved indgivelsen af ansøgningen i medfør af artikel 63 anmode om, at visse oplysninger, herunder bestemte dele af dossieret, behandles fortroligt, og han eller hun holder disse oplysninger fysisk adskilt fra de øvrige oplysninger.

Ansøgeren indgiver samtidig en fuldstændig liste over de undersøgelser, der er fremlagt i henhold til artikel 8, stk. 2, og en liste over forsøgs- og undersøgelsesrapporter, for hvilke der ønskes databeskyttelse i henhold til artikel 59.

Ved en anmodning om adgang til oplysninger beslutter den medlemsstat, der behandler ansøgningen, hvilke oplysninger der skal behandles fortroligt.

[…]«

20. Artikel 59 i forordningen om plantebeskyttelsesmidler regulerer databeskyttelsen. Denne artikel har følgende ordlyd:

»1. Forsøgs- og undersøgelsesrapporter er omfattet af databeskyttelse på de i denne artikel fastsatte betingelser.

[…]

En rapport, der er beskyttet, må ikke bruges af den medlemsstat, der har modtaget den, til gavn for andre ansøgere om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, safenere eller synergister og adjuvanter, jf. dog stk. 2, artikel 62 og artikel 80.

[…]

3. Databeskyttelse i henhold til stk. 1 indrømmes kun, hvis den første ansøger har anmodet om databeskyttelse for forsøgs- og undersøgelsesrapporter om aktivstoffet, safeneren eller synergisten, adjuvanten og plantebeskyttelsesmidlet på tidspunktet for forelæggelse af dossieret og for hver forsøgs- eller undersøgelsesrapport har forelagt den pågældende medlemsstat de i artikel 8, stk. 1, litra f), og artikel 33, stk. 3, litra d), omhandlede oplysninger samt oplysninger, der bekræfter, at der aldrig er indrømmet andre databeskyttelsesperioder for den pågældende forsøgs- eller undersøgelsesrapport, eller at en eventuel indrømmet periode ikke er udløbet.«

21. Forordningens kapitel IV, der har overskriften »Offentlig adgang til oplysninger«, indeholder artikel 63, der vedrører fortrolighed:

»1. En person, der anmoder om, at oplysninger fremlagt i overensstemmelse med denne forordning behandles fortroligt, skal fremlægge dokumentation, hvis rigtighed skal kunne efterprøves, for, at udbredelse af oplysningerne vil kunne skade vedkommendes forretningsmæssige interesser eller beskyttelsen af vedkommendes privatliv og integritet.

2. Udbredelse af følgende oplysninger anses sædvanligvis for at være til skade for beskyttelsen af de pågældende personers forretningsmæssige interesser eller privatliv og integritet:

a) fremstillingsmetoden

b) specifikation af urenheder i aktivstoffet, bortset fra urenheder, der betragtes som værende toksikologisk, økotoksikologisk eller miljømæssigt relevante

c) resultaterne af aktivstoffets produktionsbatcher, inkl. urenheder

d) metoder til analyse af urenheder i aktivstoffet som teknisk vare, bortset fra metoder med henblik på urenheder, der betragtes som toksikologisk, økotoksikologisk eller miljømæssigt relevante

e) forbindelser mellem en fabrikant eller importør og ansøgeren eller godkendelsesindehaveren

f) oplysninger om et plantebeskyttelsesmiddels komplette sammensætning

g) navn og adresse på personer, der er involveret i forsøg med hvirveldyr.

3. Denne artikel berører ikke Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger.«

4. Biociddirektivet

22. Biociddirektivet [10] indeholder de EU-retlige regler for bl.a. godkendelse og markedsføring med henblik på anvendelse af biocidholdige produkter i medlemsstaterne. I artikel 19 – »Fortrolighed« – bestemmes følgende:

»1. Med forbehold af […] [miljøoplysningsdirektivet] kan ansøgeren meddele den kompetente myndighed, hvilke oplysninger han anser for kommercielt følsomme, og hvis videregivelse vil kunne skade ham drifts- eller forretningsmæssigt, og som han derfor ønsker hemmeligholdt over for alle andre end de kompetente myndigheder og Kommissionen. I så fald skal dette begrundes. Uden at dette berører de oplysninger, der henvises til i stk. 3, og bestemmelserne i direktiv 67/548/EØF og 88/379/EØF, sørger medlemsstaterne for at sikre, at et produkts fulde sammensætning eller formel behandles fortroligt, hvis ansøgeren anmoder herom.

2. Den myndighed, som modtager ansøgningen, afgør på grundlag af dokumentation fra ansøgeren, hvilke oplysninger der skal betragtes som fortrolige efter stk. 1.

Oplysninger, hvis fortrolighed accepteres af den modtagende kompetente myndighed, behandles som fortrolige af de øvrige kompetente myndigheder, medlemsstaterne og Kommissionen.

3. Efter at godkendelsen er givet, omfatter fortroligheden under ingen omstændigheder:

[…]«

23. Biociddirektivet blev med virkning fra den 1. september 2013 erstattet af biocidforordningen [11]. Da de relevante ansøgninger om godkendelse allerede blev indgivet i 2011, er denne forordning dog uden betydning for besvarelsen af denne anmodning om præjudiciel afgørelse.

III – **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

24. Bayer CropScience SA-NV (herefter »Bayer CropScience«) er indehaver af godkendelser til et stort antal af plantebeskyttelsesmidler samt til et biocidholdigt produkt baseret på aktivstoffet imidacloprid. Stichting de Bijenstichting (herefter »Bijenstichting«), en organisation, der beskæftiger sig med bidød, har anmodet den kompetente nederlandske myndighed, College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (herefter »godkendelsesmyndigheden«), om aktindsigt i dossiererne vedrørende disse midler.

25. Bayer CropScience anmodede hverken på tidspunktet for den første godkendelse af midlerne eller i anledning af en ændring af denne godkendelse eller af de lovbestemte brugsanvisninger den 28. april 2011 og den 8. juli 2011 om fortrolig behandling af de dokumenter, der var blevet fremlagt i forbindelse med godkendelsen. Først efter at Bijenstichting havde ansøgt om udlevering af oplysninger, protesterede Bayer CropScience mod en sådan udlevering med henvisning til en mulig krænkelse af ophavsretten samt af forretnings- og fabrikshemmeligheder og retten til databeskyttelse.

26. Ved afgørelse af 9. juli 2012 afslog godkendelsesmyndigheden Bijenstichtings anmodninger af 11. maj 2011, 24. august 2011 og 25. oktober 2011 med den begrundelse, at de ikke vedrørte oplysninger om »emissioner til miljøet«, og at en afvejning af den offentlige interesse i udlevering i forhold til det særlige hensyn til godkendelsesindehavernes interesse i fortrolighed ikke gjorde en udlevering begrundet.

10 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/8/EF af 16.2.1998 om markedsføring af biocidholdige produkter (EFT L 123, s. 1).

11 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 528/2012 af 22.5.2012 om tilgængeliggørelse på markedet og anvendelse af biocidholdige produkter (EUT L 167, s. 1).

27. Efter at Bijenstichting havde påklaget afgørelsen, blev der den 18. marts 2013 truffet en klageafgørelse, hvorved godkendelsesmyndigheden delvist tog klagen til følge og tillod udlevering af 35 dokumenter, da disse indeholdt oplysninger om emissioner til miljøet. Med hensyn til 49 andre dokumenter fastslog myndigheden, at disse ikke indeholdt sådanne oplysninger, og at der heller ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumenterne. I så henseende afviste godkendelsesmyndigheden klagen.

28. De 35 dokumenter, som godkendelsesmyndigheden vil udlevere, består af laboratoriestudier, (semi-)markstudier, en sammenfatning og to præsentationer. Laboratoriestudierne omfatter oplysninger om forsøg angående imidacloprids virkninger på bier. (Semi-)markstudierne omfatter resultaterne af målinger af restforekomster af plantebeskyttelsesmidlet og/eller det virksomme stof, herunder også metabolitter og produkter, som frigives ved nedbrydningen eller reaktionen. Det drejer sig – groft sagt – om reststoffer, der som følge af anvendelsen af plantebeskyttelsesmidlet, henholdsvis det biocidholdige produkt, findes på eller i behandlet sæd, blade, pollen eller nektar fra en plante (der stammer fra behandlet udsæd), honning og bier.

29. Derefter anlagde både Bayer CropScience og Bijenstichting søgsmål til prøvelse af denne afgørelse. I denne sag har College van Beroep voor het bedrijfsleven (appeldomstol i sager om handel og industri) forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Har artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler henholdsvis artikel 63, [sammenholdt] med artikel 59, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler henholdsvis artikel 19 i biociddirektivet den virkning, at en anmodning om fortrolighed som omhandlet i de nævnte artikel 14, 63 og 19 fra den i disse artikler omhandlede ansøger skal afgøres for hver informationskilde før eller i forbindelse med godkendelsen henholdsvis før eller i forbindelse med ændringen af godkendelsen i form af en afgørelse, der er kendelig for tredjemand/de pågældende?

2) Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende: Skal [miljøoplysningsdirektivets] artikel 4, stk. 2, fortolkes således, at når der ikke er truffet en afgørelse som omhandlet i spørgsmål 1, skal sagsøgte som national myndighed udlevere den miljøoplysning, der anmodes om, hvis en sådan anmodning er indgivet efter meddelelse af godkendelsen henholdsvis efter ændringen af godkendelsen?

3) Hvorledes skal begrebet »emissioner til miljøet« i [miljøoplysningsdirektivets] artikel 4, stk. 2, fortolkes, henset til hvad parterne som gengivet i denne mellemafgørelses punkt 5.5 har anført herom på baggrund af dokumenternes indhold som gengivet i denne mellemafgørelses punkt 5.2?

4) a) Kan oplysninger, der giver en vurdering af udledningerne af et middel, dets virksom(me) stof(fer) og andre bestanddele til miljøet som en følge af midlets anvendelse, betragtes som »oplysninger om emissioner til miljøet«?

4) b) Hvis ja, har det herved nogen betydning, om disse oplysninger er erhvervet ved hjælp af (semi)markstudier eller ved andetsteds gennemførte studier (eksempelvis laboratorie- eller translokationsstudier)?

5) Kan laboratoriestudier – hvor forsøgsanlægget er indrettet med henblik på at undersøge isolerede aspekter under standardiserede betingelser, hvorved der udelukkes mange faktorer (som eksempelvis klimatologisk påvirkninger), og forsøgene ofte, sammenlignet med brugen i praksis, gennemføres med høje doseringer – anses for »oplysninger om emissioner til miljøet«?

6) Må man efter midlets anvendelse i forsøgsanlægget i denne sammenhæng også betragte restforekomster i f.eks. luften eller på jorden, blade, pollen eller nektar fra en plante (der hidrører fra behandlet udsæd), i honning eller på organismer, der ikke var tilsigtet omfattet af forsøget, »som emissioner til miljøet«?

7) Gælder dette også for omfanget af afdrift ved anvendelsen af midlet i forsøgsanlægget?

8) Har ordene »oplysninger om emissioner til miljøet« i [miljøoplysningsdirektivets] artikel 4, stk. 2, andet afsnit, tredje punktum, den virkning, at når der er tale om emissioner til miljøet, skal hele informationskilden udleveres og ikke kun de (måle)data, der eventuelt kan udledes heraf?

9) Skal der ved anvendelsen af undtagelsen i den førnævnte artikel 4, stk. 2, litra d), for forretnings- og fabrikshemmeligheder sondres mellem på den ene side »emissioner« og på den anden side »udledninger og andre udslip i miljøet« som omhandlet i miljøoplysningsdirektivets artikel 2, nr. 1), litra b)?«

30. Ud over Bayer CropScience og Bijenstichting har Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Kongeriget Nederlandene, Kongeriget Sverige og Europa-Kommissionen afgivet skriftlige indlæg. Med undtagelse af Grækenland og Tyskland afgav alle disse parter også indlæg under den mundtlige forhandling den 4. februar 2016.

IV – **Retlig bedømmelse**

31. De ni spørgsmål i anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører tre temaer: For det første skal det afklares, om det er en betingelse for en fortrolig behandling af de ønskede oplysninger, at de berørte virksomheder har anmodet herom på et tidligt tidspunkt (det første og det andet spørgsmål, herom under A). Dernæst skal rækkevidden af begrebet »oplysninger om emissioner til miljøet« fastlægges (det tredje og det niende spørgsmål, herom under B). Og endelig skal dette begreb anvendes på bestemte former for oplysninger (det fjerde til det ottende spørgsmål, herom under C).

A – *Om anmodningen om fortrolighed*

32. Med sine første to spørgsmål, der skal besvares under ét, ønsker den forelæggende ret oplyst, om der skal træffes afgørelse om en anmodning om fortrolighed som omhandlet i artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler før eller i forbindelse med godkendelsen i form af en afgørelse, der er kendelig for tredjemand, og, i bekræftende fald, om det er obligatorisk at udlevere den miljøoplysning, der anmodes om, hvis en sådan anmodning er indgivet efter meddelelse af godkendelsen eller efter ændringen af godkendelsen.

33. Den forelæggende ret følger dermed den retsopfattelse, som Bijenstichting har givet udtryk for, hvorefter en erklæring om fortrolighed, der – som i det foreliggende tilfælde – ikke blev afgivet i forbindelse med indgivelsen af ansøgningen om godkendelse eller ændring, ikke kan fremsættes efterfølgende. De omhandlede oplysninger bør derfor ikke være omfattet af bestemmelserne om fortrolighed.

34. Ved første øjekast synes der at findes et holdepunkt for denne opfattelse i dommen i sagen Stichting Natuur en Milieu. Heri fastslog Domstolen, at medlemsstaterne og Kommissionen i henhold til artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler drager omsorg for, at de oplysninger, der er blevet forelagt af ansøgere om godkendelse af markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, som indeholder forretningshemmeligheder, hvis ansøgerne anmoder herom, og såfremt medlemsstaten eller Kommissionen accepterer de berørtes begrundelse, holdes fortrolige [12].

35. Domstolen bør dog ikke forstås således, at en fortrolig behandling *kun* kommer på tale, såfremt ansøgerne anmoder herom. Denne konstatering vedrører snarere alene anvendelsen af ansøgningsproceduren i henhold til artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler.

12 — Dom Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:779, præmis 50).

36. Denne bestemmelse berører nemlig ikke bestemmelserne i miljøoplysningsdirektivet, hvis krav skal overholdes, når der indgives en anmodning om adgang til miljøoplysninger [13]. Dette direktivs artikel 4, stk. 2, tillader medlemsstaterne at fastsætte, at en sådan anmodning, undtagen hvis disse vedrører emissioner til miljøet, kan afslås, hvis offentliggørelse af de nævnte oplysninger kunne få en ugunstig indvirkning på beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder, såfremt der kræves beskyttelse i henhold til national ret eller EU-retten.

37. Hverken ordlyden eller opbygningen af miljøoplysningsdirektivet gør medlemsstaternes beføjelse til at beskytte forretnings- eller fabrikshemmeligheder betinget af, at der på forhånd indgives en anmodning om fortrolighed. I direktivet om plantebeskyttelsesmidler er retten til at fremsætte en sådan anmodning ligeledes blot formuleret som en mulighed. Hvis der ikke indgives en anmodning, er den eneste påviselige retsvirkning, at de kompetente myndigheder ikke på dette tidspunkt træffer afgørelse om den fortrolige behandling af de pågældende oplysninger.

38. En afgørelse om fortroligheden fritager imidlertid heller ikke de kompetente myndigheder fra forpligtelsen til at træffe afgørelse om en anmodning om adgang til miljøoplysninger under hensyntagen til miljøoplysningsdirektivets artikel 4 [14]. Derfor kan en manglende afgørelse om fortrolighed heller ikke hindre de kompetente myndigheder i at anvende artikel 4.

39. Noget andet følger heller ikke af artikel 13, stk. 7, fjerde afsnit, i direktivet om plantebeskyttelsesmidler. I henhold til denne bestemmelse kan det pålægges indehaveren af en tidligere godkendelse at dele visse oplysninger med senere ansøgere, hvis en gentagelse af dyreforsøg derved kan undgås.

40. Bijenstichting udleder af anvendelsen af de forskellige begreber »ansøger« og »indehaver af tidligere tilladelser«, at det kun er en »ansøger«, der kan anmode om fortrolighed. Bijenstichting har gjort gældende, at når man først er »indehaver af tidligere tilladelser«, kan man ikke længere begære fortrolighed (med tilbagevirkende kraft).

41. Det er imidlertid ikke muligt at drage en sådan konklusion. Artikel 13, stk. 7, fjerde afsnit, i direktivet om plantebeskyttelsesmidler vedrører nemlig udelukkende det specielle spørgsmål om, hvorledes en konflikt mellem en ansøger og indehaveren af tidligere godkendelser skal håndteres med hensyn til resultater fra forsøg på hvirveldyr. Derimod spiller begrebet »indehaver af tidligere godkendelser« ingen rolle i forbindelse med behandlingen af andre spørgsmål i henhold til direktivet om plantebeskyttelsesmidler. Dette gælder navnlig med hensyn til den fortrolige behandling af oplysninger i tilfælde af anmodninger om adgang til sådanne.

42. Dette forhold mellem retten til at anmode om fortrolighed og beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder i henhold til miljøoplysningsdirektivet er i øvrigt også i overensstemmelse med målene med den pågældende ordning. Retten til at indgive en anmodning i henhold til artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler skal gøre det lettere for de kompetente myndigheder at identificere følsomme oplysninger. En tilsidesættelse af dette effektivitetshensyn kan dog ikke begrunde ulemper for de berørte virksomheders (mere tungtvejende) legitime økonomiske interesse, som i henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, litra d), skal sikres ved at beskytte forretnings- og fabrikshemmeligheder.

13 — Dom Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:779, præmis 51).

14 — Dom Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:779, præmis 51).

43. I praksis kan en manglende anmodning om fortrolighed alligevel have følger for beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder. Hvis en sådan anmodning ikke foreligger, kan de kompetente myndigheder nemlig i reglen antage, at oplysninger, der ikke åbenbart skal beskyttes som forretnings- og fabrikshemmeligheder, kan udleveres. I sådanne tilfælde er de ikke forpligtet til at rådføre sig med virksomheden inden udleveringen.

44. Artikel 19 i biociddirektivet og artikel 63 i forordningen om plantebeskyttelsesmidler er – for så vidt som det er relevant for det foreliggende spørgsmål – i overensstemmelse med artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler og fører derfor ikke til et andet resultat.

45. De første to spørgsmål skal følgelig besvares således, at en fortrolig behandling af oplysninger, der er blevet fremlagt inden for rammerne af godkendelsesprocedurer i henhold til direktivet om plantebeskyttelsesmidler eller biociddirektivet, i henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, ikke er betinget af, at der forinden er blevet anmodet om en sådan fortrolig behandling i henhold til artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler, artikel 19 i biociddirektivet eller artikel 63, stk. 1, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler.

B – *Om fortolkningen af emissionsklausulen*

46. Tyngdepunktet i anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører emissionsklausulen i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, fjerde punktum. Ifølge denne klausul kan medlemsstaterne ikke på grundlag af undtagelserne i henhold til artikel 4, stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet. Beskyttelsen af offentlige myndigheders sagsbehandling, af forretningshemmeligheder, af personoplysninger, af personer, der frivilligt har givet oplysninger, og af miljøinteresser kan således ikke anvendes som argument mod en offentliggørelse af oplysninger om emissioner.

47. Miljøoplysningsdirektivet definerer dog ikke selv begrebet »emissioner til miljøet«. Århuskonventionen, der til dels gennemføres ved miljøoplysningsdirektivet, indeholder heller ingen definition af dette begreb.

48. Jeg har allerede behandlet dette spørgsmål i mit forslag til afgørelse i sagen Stichting Natuur en Milieu, hvor jeg anførte, at både oplysninger om udledning af stoffer som sådan og oplysninger om følgerne af en sådan udledning skal anses for oplysninger om emissioner til miljøet [15]. Domstolen har endnu ikke taget stilling hertil.

49. Det niende spørgsmål rejser imidlertid et spørgsmål, der endnu ikke er blevet behandlet, nemlig hvorvidt der skal sondres mellem på den ene side emissioner og på den anden side udledninger og andre udslip (herom under 1). Dernæst vil jeg behandle den første del af det tredje spørgsmål, der drejer sig om, hvorvidt begrebet »emission« svarer til definitionen i artikel 2, nr. 5), i IPPC-direktivet [16] henholdsvis definitionen artikel 3, nr. 4), i direktivet om industrielle emissioner [17] (herom under 2). Derefter besvarer jeg den anden del af det tredje spørgsmål, nemlig hvorvidt emissionsklausulen skal begrænses til oplysninger om faktiske emissioner (herom under 3). Den derved anlagte fortolkning skal imidlertid relativeres i lyset af forordningen om plantebeskyttelsesmidler (herom under 4).

15 — Mit forslag til afgørelse Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 93-95).

16 — Rådets direktiv 96/61/EF af 24.9.1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257, s. 26).

17 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT L 334, s. 17).

1. Om sondringen mellem emissioner, udledninger og andre udslip

50. Med det niende spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om der ved anvendelsen af undtagelsen i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, litra d), for forretnings- og fabrikshemmeligheder sondres mellem på den ene side »emissioner« og på den anden side »udledninger og andre udslip i miljøet«. Hvis denne sondring skal foretages, skal begrebet »emission« fortolkes snævert.

51. Argumenter for en sådan sondring kan udledes af miljøoplysningsdirektivets tilblivelseshistorie og opbygning.

52. Artikel 4, stk. 2, litra d), i forslaget til miljøoplysningsdirektivet indeholdt en bestemmelse, hvorefter medlemsstaterne ikke kunne fastsætte, at en anmodning kan afvises med henvisning til forretnings- eller fabrikshemmeligheder, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner, udledninger eller andre udslip i miljøet, der omfattes af Fællesskabets lovgivning [18]. Der burde således være tale om en ensartet ordning for emissioner, udledninger og andre udslip af stoffer i miljøet.

53. I Rådets fælles holdning blev ordlyden af denne bestemmelse dog begrænset til emissioner med den begrundelse, at man ønskede en tilnærmelse til ordlyden i Århuskonventionen [19].

54. Parlamentet gik derimod fortsat ind for at anvende begreberne »emissioner«, »udledninger« og »andre udslip« parallelt [20]. I Forligsudvalget lykkedes det imidlertid ikke Parlamentet at komme igennem med denne holdning, hvorfor miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, fik sin nuværende affattelse.

55. Det kunne heraf udledes, at emissionsklausulen ikke omfatter »udledninger og andre udslip i miljøet«.

56. Tyskland og Bayer CropScience har fremført en variant af denne holdning med henvisning til miljøoplysningsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b). I henhold til denne bestemmelse omfatter begrebet »miljøoplysninger« alle oplysninger om faktorer som f.eks. emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de i artikel 2, stk. 1, litra a), nævnte miljøelementer.

57. Tyskland og Bayer CropScience udleder heraf, at begrebet »emissioner« skal fortolkes snævert, da der i modsat fald ikke resterer noget anvendelsesområde for begreberne »udledninger« og »andre udslip«.

58. Jeg anser imidlertid denne sondring for forfejlet. En præcis afgrænsning mellem emissioner og udledninger er ikke i overensstemmelse med emissionsklausulens målsætning og fremgår heller ikke af betydningen af de pågældende begreber.

59. I henhold til Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra d), skal oplysninger om emissioner, der er relevante for beskyttelsen af miljøet, nemlig gøres tilgængelige. En sondring mellem emissioner, udledninger og andre udslip synes imidlertid at være uden betydning for miljøbeskyttelsen.

18 — Artikel 4, stk. 2, litra d), i Kommissionens forslag til miljøoplysningsdirektivet, KOM(2000) 402 endelig, s. 25 (delvist gengivet i EFT C 337 E, s. 156).

19 — Begrundelse af den fælles holdning af 28.1.2002 (rådsdokument 11878/1/01 REV 1 ADD 1, s. 10) og meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet vedrørende Rådets fælles holdning i proceduren til vedtagelse af miljøoplysningsdirektivet, SEK(2002) 103 endelig.

20 — EUT 2003 C 187 E, s. 124.

60. Betydningen af begreberne »emission«, »udledning« og »udslip« bekræfter denne målsætning, for der er i vidt omfang sammenfald mellem disse. Man kunne ganske vist være fristet til at begrænse emissioner til udledninger i luften og udledninger derimod til flydende udledninger, men en sådan afgrænsning af de to begreber ville snarere være af kunstig karakter.

61. Det viser emissionsdefinitioner i andre EU-retlige forskrifter, der i vidt omfang sidestiller begrebet med begrebet »udledning«. I artikel 3, nr. 4), i direktivet om industrielle emissioner defineres emissioner således som »direkte eller indirekte udledning til luft, vand eller jord af stoffer, rystelser, varme eller støj fra punktkilder eller diffuse kilder på et anlæg«. Og artikel 2, nr. 8), i direktivet om miljøansvar [21] beskriver emissioner som en udledning i miljøet af stoffer, præparater, organismer eller mikroorganismer. Disse definitioner giver ikke mulighed for en sondring mellem emissioner, udledninger og andre udslip.

62. Den samtidige anvendelse af de tre begreber i miljøoplysningsdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b), har heller ikke til formål at begrænse emissionsbegrebet. Det må tværtimod antages, at den primært har til formål at beskrive udledningen af stoffer i miljøet så bredt som muligt. Dette er i overensstemmelse med målet med miljøoplysningsdirektivet, der i henhold til artikel 1, litra b), er at sikre den videst mulige grad af systematisk tilrådighedsstillelse og formidling af miljøoplysninger til offentligheden [22]. Begrebet »miljøoplysninger« bør derfor tillægges en vid betydning [23].

63. Derfor overlapper begreberne »emissioner«, »udledninger« og »andre udslip« nødvendigvis hinanden, hvilket ikke er ukendt inden for miljøoplysningsdirektivets rammer [24]. Derimod har begreberne ikke til formål at opstille skarpt adskilte kategorier af miljøoplysninger, der er undergivet forskellige retsvirkninger med hensyn til adgangen hertil.

64. Den anvendelse af de tre begreber i emissionsklausulen, der har fundet sted under drøftelserne vedrørende miljøoplysningsdirektivet i den mellemliggende tid, kan ikke have haft et andet formål. Der er ingen holdepunkter for en begrænsning af begrebet »emission« eller forskellige retsvirkninger af de tre begreber. Tværtimod er forklaringen på, hvorfor man har undladt at anvende alle tre begreber, dels overensstemmelsen med Århuskonventionen, dels, at begrebet »emission« allerede i tilstrækkeligt omfang beskriver de omhandlede udledninger.

65. Følgelig skal der inden for rammerne af emissionsklausulen i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, ikke sondres mellem emissioner, udledninger og andre udslip.

2. Om emissionsdefinitionen i andre direktiver

66. Den ovenfor anførte definition af »emission« i artikel 3, nr. 4), i direktivet om industrielle emissioner leder frem til første del af det tredje spørgsmål, nemlig om emissionsklausulen skal begrænses til emissioner fra anlæg. I så fald skal anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler og biocider i reglen ikke anses for emissioner, da udledningen af disse midler ikke sker fra et anlæg.

21 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21.4.2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EFT L 143, s. 56).

22 — Jf. dom Fish Legal (C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 66).

23 — Domme Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, præmis 19) og Glawischnig (C-316/01, ECLI:EU:C:2003:343, præmis 24).

24 — Dom Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, præmis 30).

67. Der findes ikke noget grundlag for denne opfattelse i miljøoplysningsdirektivets ordlyd, da dette direktiv ikke henviser til andre direktiver med hensyn til definitionen af begrebet »emission«. Det forholder sig snarere omvendt: Kommissionens oprindelige forslag om at begrænse emissionsklausulen til »emissioner […], der omfattes af bestemmelser i Fællesskabets lovgivning«, dvs. til emissioner, således som de er defineret i andre direktiver, bortfaldt [25].

68. Nogle parter har imidlertid støttet begrænsningen af emissionsklausulen på vejledningen for anvendelsen af Århuskonventionen. Denne vejledning foreslog i første omgang en anvendelse af definitionen i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 5), i forbindelse med anvendelsen af emissionsklausulen i Århuskonventionen [26]. I den anden udgave henviser den i stedet til definitionen af »emission« i artikel 3, nr. 4), i direktivet om industrielle emissioner, der har samme ordlyd [27]. Begge definitioner begrænser emissionsbegrebet til udslip fra anlæg.

69. Vejledningen kan ganske vist anses for et forklarende dokument, der i givet fald kan tages i betragtning, blandt andre relevante forhold, ved fortolkningen af konventionen. Analyserne i vejledningen har imidlertid ikke bindende virkning, og de har ikke den normative rækkevidde, der er knyttet til bestemmelserne i Århuskonventionen [28].

70. For så vidt angår det foreliggende spørgsmål skal det påpeges, at vejledningen ikke giver nogen begrundelse for, hvorfor det netop er definitionen i IPPC-direktivet og i direktivet om industrielle emissioner, der skal gælde. Man kunne f.eks. også inddrage definitionen i miljøansvarsdirektivets artikel 2, nr. 8), der ikke er baseret på et anlæg som udgangspunkt for emissionen, men kun på, om emissionen er forårsaget af menneskelige aktiviteter.

71. Der foreligger heller ikke nogen særlig sammenhæng mellem IPPC-direktivet henholdsvis direktivet om industrielle emissioner og retten til adgang til miljøoplysninger, der kunne begrunde, at det netop er den anlægsbaserede emissionsdefinition, der finder anvendelse. Det er ganske vist korrekt, at IPPC-direktivet og de tilsvarende afsnit i direktivet om industrielle emissioner bidrager til gennemførelsen af Århuskonventionen [29]. Bestemmelserne i Århuskonventionen, der vedrører anlæg, har imidlertid et væsentligt snævrere anvendelsesområde end retten til adgang til miljøoplysninger.

72. Ved en nærmere betragtning af emissionsklausulen i Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra d), fremgår det tydeligt, at en begrænsning til emissioner fra anlæg endog er i strid med formålet. I henhold til denne bestemmelse skal oplysninger om emissioner, der er relevante for beskyttelsen af miljøet, nemlig gøres tilgængelige. Om emissioner stammer fra anlæg, er imidlertid uden betydning for deres indvirkning på miljøet. Der tænkes kun på transportemissioner [30]. I overensstemmelse hermed fastslår vejledningen umiddelbart før henvisningen til emissionsdefinitionen i direktivet om industriemissioner også, at enhver oplysning om emissioner i princippet bør være omfattet af konventionens emissionsklausul [31].

73. Da emissionsklausulen således skal fortolkes bredt, er det mere hensigtsmæssigt at inddrage de forskellige definitioner af begrebet som beskrivelser og se bort fra begrænsninger, der alene følger af formålet med den pågældende ordning.

25 — Jf. punkt 52-54 ovenfor.

26 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, s. 60 [(s. 76 i den franske sprogversion)]).

27 — Ebbesson/Gaugitsch/Miklau/Jendrośka/Stec/Marshall, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. udg., 2014, s. 88.

28 — Domme Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, præmis 36) og Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 27).

29 — Jf. 27. betragtning til direktivet om industrielle emissioner.

30 — Jf. allerede mit forslag til afgørelse Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 90).

31 — Ebbesson m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 27, s. 88.

74. Således fremgår det af emissionsdefinitionen i artikel 3, nr. 1), i direktivet om begrænsning af visse luftforurenende emissioner fra mellemstore fyringsanlæg [32], at begrebet »emission« i al fald omfatter udledning af stoffer. Begrænsningen af denne definition til udledninger i luften af stoffer fra et fyringsanlæg følger derimod udelukkende af dette direktivs meget begrænsede formål og er derfor uden betydning.

75. Emissionsdefinitionen i artikel 3, nr. 4), i direktivet om industrielle emissioner bekræfter, at emissioner omfatter udledning af stoffer. Endvidere fremgår det af denne definition, at også udledning af rystelser, varme eller støj skal inddrages, da de åbenbart kan være relevante for beskyttelsen af miljøet som omhandlet i artikel 4, stk. 4, litra d), i Århuskonventionen. Og det er indlysende, at ikke kun udledninger til luften er relevante for beskyttelsen af miljøet, men også udledninger til vand eller jord.

76. Derimod er den udtrykkelige begrænsning til emissioner fra anlæg blot i overensstemmelse med formålet med direktivet om industrielle emissioner, som er at regulere denne særlige form for emissioner. Dette mål er imidlertid uden betydning for adgangen til oplysninger om emissioner, der er relevante for beskyttelsen af miljøet.

77. Emissionsdefinitionen i miljøansvarsdirektivets artikel 2, stk. 8, bekræfter, at det ikke kan være afgørende, om emissioner udledes fra anlæg. Det afgørende er derimod, om de er forårsaget af menneskelige aktiviteter. Det fremgår endvidere af denne definition, at også udledning af organismer eller mikroorganismer kan udgøre en emission, idet en sådan også kan være relevant for beskyttelsen af miljøet. Den omstændighed, at rystelser, varme eller støj ikke er nævnt i denne definition, bør derimod ikke give anledning til, at sådanne udledninger udelukkes fra emissionsklausulen.

78. Jeg foreslår derfor, at emissionsklausulen fortolkes således, at den omfatter oplysninger om udledning i miljøet, forårsaget af menneskelige aktiviteter, af stoffer, organismer, mikroorganismer, rystelser, varme eller støj i miljøet, herunder til luft, vand eller jord.

3. Om begrænsning af oplysninger om faktiske emissioner

79. Med den anden del af det tredje spørgsmål skal det afklares, hvorvidt emissionsklausulen skal begrænses til oplysninger om faktiske emissioner. Her drejer det sig for det første om afgrænsningen i forhold til hypotetiske emissioner [herom under a)] og for det andet om spørgsmålet om, hvorvidt oplysninger om emissioner kun omfatter emissionerne som sådan eller også oplysninger om deres virkninger [herom under b)].

a) Om afgrænsningen i forhold til hypotetiske emissioner

80. Navnlig Kommissionen har under henvisning til mit forslag til afgørelse i sagen Ville de Lyon gjort gældende, at emissionsklausulen kun omfatter faktiske, men ikke hypotetiske emissioner. De foreliggende oplysninger vedrører imidlertid ikke faktiske emissioner.

81. Det er korrekt, at jeg i det pågældende forslag til afgørelse anførte, at beskyttelsen af forretningshemmeligheder først ophører, når substansen, som de hemmeligholdte oplysninger vedrører, udledes [33].

32 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2193 af 25.11.2015 (EUT L 313, s. 1).

33 — Mit forslag til afgørelse Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, punkt 73 og 74).

82. Desuden kræver selve begrebet »miljøoplysninger« i forbindelse med emissioner, at de påvirker eller kan påvirke miljøelementerne som omhandlet i miljøoplysningsdirektivets artikel 2, nr. 1), litra a). Hvis en påvirkning højst er hypotetisk mulig, finder direktivet slet ikke anvendelse.

83. Kommissionen har derfor ret i, at oplysninger om hypotetiske emissioner ikke er omfattet af emissionsklausulen.

84. Imidlertid udledes godkendte plantebeskyttelsesmidler sædvanligvis efter deres formål. Derfor må det antages, at oplysninger om deres godkendelse ikke vedrører hypotetiske emissioner.

b) Om oplysningerne om virkningerne af emissioner

85. Langt mere væsentligt er spørgsmålet om, hvorvidt begrænsningen af emissionsklausulen til faktiske emissioner indebærer, at denne begrænsning kun vedrører oplysninger om emissioner som sådan, dvs. kun oplysninger, om hvornår og hvor en bestemt emission fandt sted. I så fald ville kun ganske få oplysninger fra godkendelsesprocedurer vedrørende plantebeskyttelsesmidler eller biocider være omfattet af emissionsklausulen. Der ville i det væsentlige være tale om oplysninger vedrørende udledning af midler i markstudier. Derimod skulle selv resultaterne af disse forsøg ikke anses for oplysninger om emissioner.

86. Som jeg imidlertid allerede anførte i mit forslag til afgørelse i sagen Stichting Natuur en Milieu m.fl.[34], er følgerne af emissioner netop grunden til, at oplysningerne om emissioner i miljøet som regel skal offentliggøres. Offentligheden har nemlig en stigende interesse i at blive gjort bekendt med, hvordan den kan blive berørt af en emission. Før emissionen var påvirkningerne af mennesker og miljø nok ret usandsynlige eller i det mindste begrænset til indehaveren af forretningshemmelighedernes sfære. Udledte stoffer indgår derimod nødvendigvis i vekselvirkning med miljøet og måske også med mennesker. Derfor lægger vejledningen om gennemførelsen af Århuskonventionen vægt på, at beskyttelsen af forretningshemmeligheder skal ophøre, når substansen, som de hemmeligholdte oplysninger vedrører, udledes[35]. Mulige miljøpåvirkninger skal derefter netop ikke forstås som forretningshemmeligheder.

87. Bijenstichtings situation illustrerer nødvendigheden af denne fortolkning. Organisationen frygter, at visse plantebeskyttelsesmidler skader bierne, som den har til formål at beskytte. For at kunne undersøge denne bekymring har den i videst mulige omfang brug for adgang til godkendelsesdossieret for disse midler. Dette dossier er nemlig forudsætningen for at forstå grundene til godkendelsen af plantebeskyttelsesmidler, at vurdere disse og eventuelt at gøre indsigelse på grund af utilstrækkelig hensyntagen til risiciene for bier[36].

88. Følgelig omfatter emissionsklausulen ikke kun oplysninger om emissioner som sådan, men også oplysninger om virkningerne af emissioner.

4. Om forordningen om plantebeskyttelsesmidler

89. Forordningen om plantebeskyttelsesmidler, der er vedtaget *efter* emissionsklausulen, ændrer imidlertid retsstillingen, da artikel 63, stk. 2, opstiller en liste over visse oplysninger, hvis udbredelse ville skade beskyttelsen af forretningsmæssige interesser.

34 — Mit forslag til afgørelse Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, ECLI:EU:C:2010:546, punkt 95).

35 — Ebbesson m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 27, s. 88.

36 — Tilsvarende dom Azelvandre (C-552/07, EU:C:2009:96, præmis 51).

90. Forordningen om plantebeskyttelsesmidler finder anvendelse i hovedsagen ratione temporis. Ifølge forordningens artikel 84, stk. 1, har den nemlig været gældende siden den 14. december 2009 og har fundet anvendelse siden da, hvilket bekræftes af overgangsbestemmelsen for verserende ansøgnings- og godkendelsesprocedurer i forordningens artikel 80, stk. 5.

91. Formelt set er denne liste over beskyttelsesværdige oplysninger efter artikel 63, stk. 3, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler, ikke til hinder for en anvendelse af miljøoplysningsdirektivets emissionsklausul.

92. For det første berører listen i artikel 63, stk. 3, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler ikke miljøoplysningsdirektivet og følgelig heller ikke emissionsklausulen.

93. For det andet præciserer listen blot, hvilke oplysninger der er omfattet af beskyttelsen af visse undtagelser fra retten til adgang. Spørgsmålet om, hvorvidt de alligevel skal udleveres på grund af mere tungtvejende offentlige interesser, reguleres ikke ved denne. Netop dette spørgsmål reguleres af emissionsklausulen i tilfælde af oplysninger om emissioner til miljøet i henhold til den lovbestemte formodning for en mere tungtvejende offentlig interesse.

94. En sådan formel betragtning ville imidlertid ikke tage hensyn til, at lovgiver ved fastsættelsen af listen nødvendigvis vidste, at disse oplysninger opstår i forbindelse med godkendelsen af plantebeskyttelsesmidler. Hvis lovgiver havde lagt til grund, at oplysninger fra godkendelsesproceduren er omfattet af emissionsklausulen, fordi plantebeskyttelsesmidler har til formål at blive udledt i miljøet, ville lovgiver have fastsat en liste over oplysninger, som i særlig grad skal behandles fortroligt, der er uden enhver praktisk virkning. I så fald ville der nemlig altid gælde en formodning for en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen. Som Kommissionen imidlertid med rette har anført, kan det ikke lægges til grund, at lovgiver havde til hensigt at vedtage en ordning, der reelt var uden virkning.

95. Det må derfor antages, at lovgiver, uden at give udtryk herfor, foretog en ny vurdering af den forudsatte afvejning af de berørte grundlæggende rettigheder og principper og derfor præciserede rækkevidden af emissionsklausulen med henblik på en indskrænkning.

96. Denne nye vurdering fastslår navnlig, at oplysninger om plantebeskyttelsesmidlets komplette sammensætning og om urenheder i aktivstoffet bør beskyttes. Som der er blevet redegjort for under proceduren i sag C-673/13 P, er disse oplysninger navnlig følsomme, fordi de gør det muligt at drage konklusioner vedrørende fremstillingsproceduren og dermed gør det lettere at lave efterligninger [37]. Lovgivers nye vurdering er således i overensstemmelse med Domstolens afvejning i dommen i sagen ABNA m.fl. [38], som Bayer CropScience har henvist til.

97. Emissionsklausulen kan således ikke finde anvendelse på de oplysninger, der er anført i artikel 63, stk. 2, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler. Der skal derfor træffes en afgørelse om adgangen til disse oplysninger på grundlag af en konkret afvejning i det enkelte tilfælde i henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum.

98. For fuldstændighedens skyld bemærkes, at biocidforordningens artikel 66 indeholder yderligere særregler vedrørende adgangen til oplysninger, der imidlertid af tidsmæssige grunde ikke finder anvendelse på hovedsagen, heller ikke for så vidt angår det biocidholdige produkt.

37 — Jf. mit forslag til afgørelse i den pågældende sag, fremsat i dag, punkt 21.

38 — Dom ABNA m.fl. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 og C-194/04, EU:C:2005:741, præmis 82 og 83).

5. Konklusion

99. På denne baggrund skal begrebet »oplysninger om emissioner til miljøet« i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, fortolkes således, at det omfatter oplysninger om udledning i miljøet, forårsaget af menneskelige aktiviteter, af stoffer, organismer, mikroorganismer, rystelser, varme eller støj i miljøet, herunder til luft, vand eller jord, samt oplysninger om virkningerne af disse emissioner, dog ikke de oplysninger, der er anført i artikel 63, stk. 2, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler.

100. Hverken den grundlæggende beskyttelse af forretningshemmeligheder med hensyn til oplysninger om emissioner eller artikel 39, stk. 3, i TRIPs-aftalen er nødvendigvis til hinder for denne fortolkning. Lovgiver kunne nemlig tillægge interessen i miljøvirkningerne af emissioner større vægt end de forretningsmæssige interesser i beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder [39].

101. Navnlig hvad TRIPs-aftalen angår kunne lovgiver lægge til grund, at beskyttelsen af offentligheden for så vidt angår plantebeskyttelsesmidler og biocider gør det nødvendigt at give adgang til de pågældende oplysninger, og at listen over særligt følsomme oplysninger i pesticidforordningens artikel 63, stk. 2, yder tilstrækkelig beskyttelse. Spørgsmålet om illoyal erhvervsmæssig udnyttelse er uafhængigt heraf og genstand for specifikke regler, f.eks. med henblik på den plantebeskyttelsesretlige »databeskyttelse«.

102. Endelig skal det bemærkes, at Domstolen allerede flere gange har set bort fra en konkret undersøgelse af det enkelte tilfælde og anerkendt generelle formodninger inden for anvendelsesområdet for retten til aktindsigt [40]. Disse formodninger vedrørte ganske vist i alle tilfælde en nægtelse af aktindsigt, men formodninger til fordel for en aktindsigt burde være mulige.

C – *Om forskellige enkeltspørgsmål*

103. Det fjerde til det ottende spørgsmål i anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører forskellige detailspørgsmål, der kan besvares relativt enkelt på grundlag af den ovenfor anførte fortolkning af emissionsklausulen. Alle disse spørgsmål vedrører nemlig oplysninger, der tjener til en vurdering af følgerne af udledningen af midlerne. Prima facie er de omhandlede oplysninger ikke omfattet af artikel 63, stk. 2, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler, men dette skal efterprøves af den nationale ret, hvis der gøres indsigelser i så henseende.

104. Begrebet »oplysninger om emissioner til miljøet« som omhandlet i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, omfatter således navnlig

— oplysninger, der giver en vurdering af udledningerne af et middel, dets virksom(me) stof(fer) og andre bestanddele til miljøet som en følge af midlets anvendelse, uanset om disse oplysninger er erhvervet ved hjælp af (semi)markstudier eller ved andetsteds gennemførte studier (eksempelvis laboratorie- eller translokationsstudier)

— laboratoriestudier, hvor forsøgsanlægget er indrettet med henblik på at undersøge isolerede aspekter under standardiserede betingelser, hvorved der udelukkes mange faktorer (som eksempelvis klimatologisk påvirkninger), og forsøgene ofte, sammenlignet med brugen i praksis, gennemføres med høje doseringer

39 — Domme Nelson m.fl. (C-581/10 og C-629/10, EU:C:2012:657, præmis 81) og dom Križan m.fl. (C-416/10, Sml., EU:C:2013:8, præmis 113-115) samt mit forslag til afgørelse Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, ECLI:EU:C:2010:546, punkt 95).

40 — Domme Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 61), Sverige mod API og Kommissionen (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 94), Kommissionen mod Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, præmis 64), Kommissionen mod Éditions Odile Jacob (C-553/10 P og C-554/10 P, EU:C:2012:682, præmis 123) og LPN mod Kommissionen (C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 49).

— restforekomster i f.eks. luften eller på jorden, blade, pollen eller nektar fra en plante (der hidrører fra behandlet udsæd), i honning eller på organismer, der ikke var tilsigtet omfattet af forsøget

— omfanget af afdrift ved anvendelsen af midlet i forsøgsanlægget

— hele informationskilden og ikke kun de (måle)data, der eventuelt kan udledes heraf.

V – **Forslag til afgørelse**

105. Jeg foreslår Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

»1) En fortrolig behandling af oplysninger, der er blevet fremlagt inden for rammerne af godkendelsesprocedurer i henhold til direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler eller direktiv 98/8/EF om markedsføring af biocidholdige produkter, er i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger ikke betinget af, at der forinden er blevet anmodet om en sådan fortrolig behandling i henhold til artikel 14 i direktiv 91/414, artikel 19 i direktiv 98/8 eller artikel 63, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1107/2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler.

2) Begrebet »oplysninger om emissioner til miljøet« i artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, i direktiv 2003/4 skal fortolkes således, at det omfatter oplysninger om udledning i miljøet, forårsaget af menneskelige aktiviteter, af stoffer, organismer, mikroorganismer, rystelser, varme eller støj i miljøet, herunder til luft, vand eller jord, samt oplysninger om virkningerne af disse emissioner, dog ikke de oplysninger, der er anført i artikel 63, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1107/2009.

3) Begrebet »oplysninger om emissioner til miljøet« som omhandlet i artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, i direktiv 2003/4 omfatter således navnlig:

   — oplysninger, der giver en vurdering af udledningerne af et middel, dets virksom(me) stof(fer) og andre bestanddele til miljøet som en følge af midlets anvendelse, uanset om disse oplysninger er erhvervet ved hjælp af (semi)markstudier eller ved andetsteds gennemførte studier (eksempelvis laboratorie- eller translokationsstudier)

   — laboratoriestudier, hvor forsøgsanlægget er indrettet med henblik på at undersøge isolerede aspekter under standardiserede betingelser, hvorved der udelukkes mange faktorer (som eksempelvis klimatologisk påvirkninger), og forsøgene ofte, sammenlignet med brugen i praksis, gennemføres med høje doseringer

   — restforekomster i f.eks. luften eller på jorden, blade, pollen eller nektar fra en plante (der hidrører fra behandlet udsæd), i honning eller på organismer, der ikke var tilsigtet omfattet af forsøget

   — omfanget af afdrift ved anvendelsen af midlet i forsøgsanlægget

   — hele informationskilden og ikke kun de (måle)data, der eventuelt kan udledes heraf.«