Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 7 april 2016 [1]

Mål C-442/14

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

(begäran om förhandsavgörande från College van Beroep voor het bedrijfsleven (förvaltningsdomstol för handel och industri, Nederländerna))

”Direktiv 2003/4/EG — Tillgång till miljöinformation — Undantag — Företags- och affärshemligheter — Information om utsläpp i miljön — Sekretess — Förordning (EG) nr 1107/2009 — Växtskyddsmedel — Direktiv 98/8/EG — Biocidprodukter”

I – Inledning

1. Ett ledmotiv i europeisk miljöpolitik är insyn. Det ska göras möjligt inte bara för myndigheter och företag utan också för medborgare, icke-statliga organisationer och oberoende forskare att på ett kvalificerat sätt delta i debatten om miljöskydd och därigenom bidra till ett bättre miljöskydd.

2. Det pågår en särskilt livlig debatt om betydelsen av växtskyddsmedel för den så kallade bidöden, det vill säga minskningen av bibestånden och av andra insektsarter som bidrar till pollineringen av växter. [2] Allmänheten har därför särskilt intresse av den information som tillverkarna inom ramen för de förfaranden för godkännande som regleras i unionsrätten framlägger för myndigheterna för att få godkännande av verksamma ämnen och växtskyddsprodukter. Dessa tillverkare befarar emellertid att drabbas av konkurrensnackdelar om deras konkurrenter får tillgång till sådan information.

3. Denna intressekonflikt regleras genom direktivet om miljöinformation, [3] som gäller för tillgång till sådan information. [4] Till skydd för affärs- och företagshemligheter kan myndigheterna visserligen enligt detta direktiv i princip neka tillgång till den miljöinformation som de har tillhands, men de måste ändå lämna ut information om utsläpp i miljön och information för vilken det finns ett övervägande allmänintresse av att den lämnas ut.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — Se till exempel ”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 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, s. 26).

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

4. Förevarande mål avser tillgång till information som har framlagts i förfaranden om godkännande av växtskyddsmedel och en biocidprodukt. Bortsett från frågan huruvida det rör sig om information om utsläpp ska det särskilt klarläggas hur avsaknad av en ansökan om konfidentiell behandling påverkar en begäran om miljöinformation. Tillverkaren kan inge en sådan ansökan inom ramen för ett förfarande för godkännande av växtskyddsmedel och biocidprodukter.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – *Internationell rätt*

5. Rätten till tillgång till miljöinformation fastställs i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rättslig prövning i miljöfrågor [5] (nedan kallad Århuskonventionen), vilken gemenskapen undertecknade i Århus (Danmark) den 25 juni 1998. [6]

6. I artikel 4.4 d i konventionen regleras avslag på begäran om miljöinformation på grund av sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information enligt följande:

”En begäran om miljöinformation får avslås om utlämnandet skulle få negativa följder för följande:

…

d) Sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess skyddas i lag i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen. Denna punkt skall inte hindra utlämnande av information om utsläpp som är av betydelse i miljöskyddshänseende.

…”

7. Skydd för kommersiell information som har lämnats ut till statliga myndigheter regleras även i artikel 39.3 i TRIPS-avtalet: [7]

”Om en medlem som villkor för att godkänna marknadsföring av läkemedel eller lantbrukskemiska produkter, i vilka det ingår nya kemiska enheter, kräver företeende av öppna testresultat eller andra uppgifter, vilkas framtagande innebär betydande arbete, skall den skydda sådana uppgifter mot otillbörlig kommersiell användning. Medlemmarna skall dessutom skydda sådana uppgifter mot att röjas, utom när detta är nödvändigt för att skydda allmänheten eller om åtgärder vidtagits för att säkerställa att uppgifterna är skyddade mot otillbörlig kommersiell användning.”

B – *Unionsrätten*

1. Direktivet om miljöinformation

8. Rätt till tillgång till miljöinformation ges i enlighet med direktivet om miljöinformation. Genom detta genomförs rätten till tillgång till miljöinformation enligt Århuskonventionen.

5 — EUT L 124, 2005, s. 4.

6 — Antagen genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1).

7 — Avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter, bilaga 1 C till avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (WTO), som undertecknades i Marrakech den 15 april 1994 och godkändes genom rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994) (EGT L 336, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 38, s. 3).

9. I artikel 2 i direktivet om miljöinformation definieras bland annat begreppet miljöinformation:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1 miljöinformation: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk form eller annan materiell form om

a) tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, mark, land, landskap och naturområden, inbegripet våtmarker, kust- och havsområden, biologisk mångfald och dess delar, inklusive genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa delar,

b) faktorer som substanser, energi, buller, strålning eller avfall, inklusive radioaktivt avfall, utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön som påverkar eller sannolikt kommer att påverka de delar av miljön som anges i a,

…”

10. Rätten till tillgång till miljöinformation regleras i artikel 3.1 i direktivet om miljöinformation:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att offentliga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv åläggs att tillhandahålla den sökande sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem utan att denne behöver ange skälen för sin begäran.”

11. Undantagen regleras i artikel 4 i direktivet om miljöinformation. I förevarande fall är artikel 4.2 d, e och g av särskilt intresse. Där anges följande:

”Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för följande:

…

d) Sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess föreskrivs i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen, inbegripet det allmänna intresset att behålla sekretess för insynsskydd för statistiska uppgifter och skattesekretess.

e) Immateriella rättigheter.

…

g) En persons intressen eller skyddet av en person, om denne frivilligt tillhandahållit den begärda informationen utan att vara skyldig att göra detta enligt lag eller utan att kunna tvingas att göra detta enligt lag, såvida inte denna person gett sitt medgivande till att informationen lämnas ut.

…

De skäl till avslag som nämns i punkterna 1 och 2 skall tolkas restriktivt, varvid det i det särskilda fallet skall tas hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. I varje enskilt fall skall allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås. Medlemsstaterna får inte med stöd av punkt 2 a, d, f, g och h föreskriva att en begäran kan avslås om den gäller uppgifter om utsläpp i miljön.

…”

2. Växtskyddsdirektivet

12. Växtskyddsdirektivet [8] reglerade till att börja med utsläppande på marknaden av växtskyddsmedel.

13. Artikel 13.7 fjärde stycket i växtskyddsdirektivet avser undvikande av onödiga djurförsök:

”Om sökanden och de som tidigare fått godkännande för samma produkt trots detta inte kan nå en överenskommelse om samarbete vid uppgiftslämnandet, får medlemsstaterna i syfte att förhindra tester på ryggradsdjur införa nationella bestämmelser, som innebär att sökanden och innehavare av tidigare godkännanden inom deras territorier är skyldiga att dela på uppgiftslämnandet, samt fastställa förfarandet för användningen av uppgifterna och göra en rimlig avvägning mellan berörda parters intressen.”

14. I artikel 14 i växtskyddsdirektivet föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av [direktivet om miljöinformation], skall medlemsstaterna och kommissionen se till att uppgifter om företagshemligheter som har lämnats av en sökande behandlas som konfidentiella, om det begärs av den som ansöker om att få ett verksamt ämne upptaget i bilaga 1 eller ett växtskyddsmedel godkänt, samt om medlemsstaten eller kommissionen godtar sökandens skäl för sin begäran.

Sekretessen skall inte gälla

…”

3. Växtskyddsförordningen

15. Växtskyddsförordningen [9] gäller enligt dess artikel 84 sedan den 14 juni 2011 och ersätter växtskyddsdirektivet.

16. I skäl 39 i växtskyddsförordningen anges följande:

”Studier innebär en stor investering. En sådan investering bör skyddas för att stimulera forskning. Därför bör andra tester och studier än de som rör ryggradsdjur, vilka kommer att omfattas av obligatorisk uppgiftsdelning, och som lämnas in av en sökande i en medlemsstat skyddas så att de inte kan användas av någon annan sökande. För att medge konkurrens bör detta skydd dock vara tidsbegränsat. Det bör dessutom enbart gälla studier som är absolut nödvändiga för regleringsändamål, för att undvika att sökande på konstlad väg förlänger tidsperioden genom att lägga fram nya studier som inte är nödvändiga. Alla företagare, särskilt små och medelstora företag, bör ha samma möjligheter till marknadstillträde.”

17. I skäl 41 i växtskyddsförordningen behandlas begäran om information. Där förklaras följande:

”Eftersom medlemsstaterna, kommissionen och myndigheten tillämpar olika regler för tillgång till handlingar och konfidentialitet när det gäller handlingar, är det lämpligt att förtydliga bestämmelserna om tillgång till informationen i de handlingar som innehas av dessa myndigheter och om konfidentialitet när det gäller dessa handlingar.”

8 — Rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (EGT L 230, s. 1; svensk specialutgåva, område 13, volym 20, s. 236).

9 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 av den 21 oktober 2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden och om upphävande av rådets direktiv 79/117/EEG och 91/414/EEG (EUT L 309, s. 1).

18. I artikel 7 i växtskyddsförordningen behandlas förfarandet för godkännande av verksamma ämnen. I artikel 7.3 föreskrivs följande:

”I samband med att ansökan lämnas in får sökanden i enlighet med artikel 63 begära att viss information, inklusive vissa delar av dokumentationen, ska behandlas konfidentiellt och ska fysiskt avskilja den informationen.

Medlemsstaterna ska bedöma begäranden om konfidentiell behandling. Vid en begäran om att få tillgång till information ska den rapporterande medlemsstaten besluta om vilken information som ska behandlas konfidentiellt.”

19. I artikel 33 i växtskyddsförordningen finns bestämmelser om förfarandet för godkännande av växtskyddsmedel:

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

…

4 I samband med att ansökan lämnas in får sökanden i enlighet med artikel 63 begära att viss information, inklusive vissa delar av dokumentationen, ska behandlas konfidentiellt och ska fysiskt avskilja den informationen.

Sökanden ska samtidigt lägga fram den fullständiga förteckningen över studier enligt artikel 8.2 och en förteckning över test- och studierapporter för vilka eventuella krav på uppgiftsskydd enligt artikel 59 begärs.

Vid begäran om tillgång till information ska den medlemsstat som prövar ansökan besluta om vilken information som ska behandlas konfidentiellt.

…”

20. I artikel 59 i växtskyddsförordningen regleras uppgiftsskydd. Där stadgas bland annat följande:

”1. Test- och undersökningsrapporter ska omfattas av uppgiftsskydd enligt villkoren i denna artikel.

…

Om en rapport är skyddad får den medlemsstat som mottog den inte använda den till förmån för andra sökande i samband med produktgodkännande av växtskyddsmedel, skyddsämnen eller synergister och hjälpämnen, med undantag för det som föreskrivs i punkt 2 i den här artikeln, i artikel 62 eller artikel 80.

…

3. Uppgiftsskydd enligt punkt 1 ska bara beviljas om den förste sökanden har begärt uppgiftsskydd för test- och studierapporter om det verksamma ämnet, skyddsämnet eller synergisten, hjälpämnet och växtskyddsmedlet då dokumentationen lämnades in och till medlemsstaten i fråga för varje test- eller studierapport har lämnat den information som avses i artiklarna 8.1 f och 33.3 d samt bekräftelse på att en uppgiftsskyddsperiod aldrig har beviljats för test- eller studierapporten eller att eventuella beviljade perioder inte har löpt ut.”

21. Kapitel VI i förordningen, vilket har rubriken ”Allmänhetens tillgång till information”, består av artikel 63, som avser konfidentialitet:

”1. Den som begär att den information som lämnas i enlighet med denna förordning ska behandlas konfidentiellt ska lämna dokumentation, vars riktighet kan kontrolleras, som visar att ett röjande av uppgifterna kan skada hans affärsintressen eller skyddet av den enskildes privatliv och integritet.

2. Röjande av följande information ska normalt anses skada skyddet för den berörda personens affärsintressen eller den enskildes privatliv och integritet:

a) Framställningsmetoden.

b) Specifikationen av det verksamma ämnets föroreningar, bortsett från föroreningar som anses vara toxikologiskt, ekotoxikologiskt eller miljömässigt relevanta.

c) Resultat av tillverkningssatser av det verksamma ämnet inklusive föroreningar.

d) Metoder för analys av föroreningar i det verksamma ämne som tillverkats bortsett från metoder för föroreningar som anses vara toxikologiskt, ekotoxikologiskt eller miljömässigt relevanta.

e) Kopplingar mellan en tillverkare eller importör och den sökande eller den som innehar produktgodkännandet.

f) Information om ett växtskyddsmedels samtliga beståndsdelar.

g) Namn och adress till personer som medverkar i försök på ryggradsdjur.

3. Denna artikel påverkar inte tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation.”

4. Biociddirektivet

22. I biociddirektivet [10] anges vad som ska gälla i hela unionen för godkännande och utsläppande på marknaden av biocidpunkter för användning i medlemsstaterna. I artikel 19, som har rubriken ”Hemliga uppgifter”, föreskrivs följande:

”1. Om inte annat föreskrivs i … [direktivet om miljöinformation] får sökanden meddela den behöriga myndigheten om vilka uppgifter sökanden anser vara kommersiellt känsliga och vilkas utlämnande skulle kunna orsaka driftsmässig eller kommersiell skada och som han därför önskar hemlighålla för alla andra än de behöriga myndigheterna och kommissionen. En fullständig motivering krävs i varje fall. Utan att det påverkar de uppgifter som anges i punkt 3 och tillämpningen av bestämmelserna i direktiv 67/548/EEG och 88/379/EEG skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att den fullständiga sammansättningen av produkternas formulering hålls hemlig om sökanden begär detta.

2. Den behöriga myndighet som har mottagit ansökan skall på grundval av underlag som sökanden tillhandahåller besluta vilka uppgifter som skall hållas hemliga i enlighet med punkt 1.

10 — Europaparlamentets och rådets direktiv 98/8/EG av den 16 februari 1998 om utsläppande av biocidprodukter på marknaden (EGT L 123, s. 1).

De uppgifter som den behöriga myndighet som har tagit emot ansökan går med på att hemlighålla skall behandlas som hemliga av de övriga behöriga myndigheterna, medlemsstaterna och kommissionen.

3. Följande uppgifter får under inga omständigheter vara hemliga:

…”

23. Biociddirektivet har ersatts av biocidförordningen [11] med verkan från den 1 september 2013. Eftersom de ifrågavarande ansökningarna om godkännande ingavs redan år 2011 spelar förordningen dock ingen roll för svaret på denna begäran om förhandsavgörande.

III – Bakgrund och tolkningsfrågorna

24. Bayer CropScience SA-NV (nedan kallat Bayer CropScience) innehar godkännande för en lång rad växtskyddsmedel och en biocidprodukt, vilka framställts av det verksamma ämnet imidacloprid. Stichting de Bijenstichting (nedan kallad de Bijenstichting), en organisation som ägnar sig åt minskningen av bibestånden, har ansökt hos den ansvariga nederländska myndigheten, College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (nedan kallad tillståndsmyndigheten) om att få ta del av dokumentationen om godkännandet av dessa medel.

25. Varken när medlen godkändes för första gången eller när godkännandet eller lagbestämmelserna om användningen ändrades den 28 april 2011 och den 8 juli 2011 begärde Bayer CropScience konfidentiell behandling av de handlingar som ingavs i samband med ansökan om godkännande. Först när de Bijenstichting hade ansökt om att få tillgång till handlingarna invände Bayer CropScience mot att handlingarna lämnades ut och påpekade att det kunde medföra intrång i upphovsrätten och att affärs- och företagshemligheter kunde röjas och hänvisade till rätten till uppgiftsskydd.

26. Genom beslut av den 9 juli 2012 avslog tillståndsmyndigheten de Bijenstichtings ansökningar av den 11 maj 2011, den 24 augusti 2011 respektive den 25 oktober 2011 med motiveringen att de inte avsåg information om ”utsläpp i miljön”, och atten avvägning mellan det allmänna intresset av utlämnande, å ena sidan, och den särskilda hänsyn till tillståndsinnehavarnas intressen av sekretess, å andra, sidan medförde att uppgifterna inte kunde lämnas ut.

27. Efter det att de Bijenstichting hade överklagat meddelades den 18 mars 2013 ett beslut om överklagandet genom vilket tillståndsmyndigheten delvis biföll överklagandet och bestämde att 35 handlingar skulle lämnas ut, eftersom de innehöll information om utsläpp i miljön. Beträffande 49 andra handlingar fastslog myndigheten att de inte innehöll någon sådan information och att det inte heller fanns något övervägande allmänintresse av att de lämnades ut. I denna del avslog tillståndsmyndigheten överklagandet.

28. De 35 handlingar som tillståndsmyndigheten anser kan lämnas ut består av laboratoriestudier, (begränsade) fältstudier, en sammanfattning och två presentationer. Laboratoriestudierna innehåller uppgifter om försök som genomförts med avseende på hur imidacloprid påverkar bin. De (begränsade) fältstudierna avser resultaten av mätningar av resthalter av växtskyddsmedlet och/eller det verksamma ämnet, inbegripet metaboliter och produkter, som frigörs vid nedbrytningen eller reaktionen. Det rör sig – i stort sett – om resthalter som till följd av att växtskyddsmedlet eller biocidprodukten använts finns på eller i behandlat utsäde, blad, pollen och nektar från en växt (som härrör från behandlat utsäde), honung och bin.

11 — Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter (EUT L 167, s. 1).

29. Därefter väckte både Bayer CropScience och de Bijenstichting talan mot beslutet. College van beroep voor het bedrijfsleven (förvaltningsdomstol för handel och industri) har i förevarande mål hänskjutit följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Innebär artikel 14 i växtskyddsdirektivet respektive artikel 63 jämförd med artikel 59 i växtskyddsmedelsförordningen respektive artikel 19 i biociddirektivet att en ansökan om sekretess, såsom avses i nämnda artiklar 14, 63 och 19 från den sökande som avses i dessa artiklar, ska bedömas för varje upplysning före eller i anslutning till beviljande av godkännande respektive före eller i anslutning till ändring av godkännande i form av ett beslut som är känt för tredjeman/berörda?

2) Om den första frågan ska besvaras jakande: ska artikel 4.2 i direktiv 2003/4 då tolkas så, att när det inte har meddelats ett sådant beslut som avses i fråga 1 ska motparten i egenskap av nationell myndighet lämna ut den miljöinformation som avses med ansökan, om en sådan ansökan har lämnats in efter det att godkännande har beviljats respektive efter ändringen av godkännandet?

3) Hur ska begreppet ’utsläpp i miljön’ i artikel 4.2 i direktiv 2003/4 tolkas mot bakgrund av handlingarnas innehåll, såsom detta har återgetts i punkt 5.2 i detta beslut, med beaktande av vad parterna har anfört härvidlag i led 5.5 i detta beslut?

4 a) Kan upplysningar som ger en uppskattning av utsläppen från ett växtskyddsmedel, dess verksam(ma) ämne(n) och andra beståndsdelar i miljön som en följd av ämnets användande betraktas som ’upplysningar om utsläpp i miljön’?

b) Om ja, har det någon betydelse om dessa upplysningar har förvärvats genom (begränsade) fältstudier eller andra former av studier (exempelvis laboratorie- eller translokationsstudier)?

5) Kan laboratoriestudier – där försöksanläggningen har inrättats för att undersöka isolerade aspekter under standardiserade förutsättningar, varvid många faktorer utesluts, såsom exempelvis klimatpåverkan, och försöken ofta, i jämförelse med gängse praxis genomförs med höga doser – betraktas som ’upplysningar om utsläpp i miljön’?

6) Ska man i samband med att växtskyddsmedlet har använts i försöksanläggningen även betrakta restförekomster – i för exempel luft eller på marken, blad, pollen eller nektar från en växt (som härrör från behandlat utsäde), i honung eller på organismer, som det inte var meningen skulle omfattas av försöket – som ’utsläpp i miljön’?

7) Gäller detta också för spridning av ämnet utanför försöksanläggningen?

8) Innebär orden ’upplysningar om utsläpp i miljön’ i artikel 4.2 andra stycket andra meningen i direktiv 2003/4 att när det är frågan om utsläpp i miljön ska hela informationskedjan lämnas ut och inte enbart de (mät)upplysningar som kan utläsas av denna?

9) Ska det vid tillämpningen av undantaget i nämnda artikel 4.2 d för kommersiell och industriell information göras en åtskillnad mellan å ena sidan ’utsläpp’ och å andra sidan ’substanser och andra utsläpp i miljö’ i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktiv 2003/4?”

30. Förutom Bayer CropScience och de Bijenstichting har Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Nederländerna, Konungariket Sverige och Europeiska kommissionen deltagit i det skriftliga förfarandet. Med undantag av Grekland och Tyskland yttrade sig dessa också vid den muntliga förhandlingen den 4 februari 2016.

IV – Bedömning

31. De nio frågorna i begäran om förhandsavgörande avser tre komplex. Det ska för det första klarläggas huruvida det för konfidentiell behandling av den begärda informationen krävs att de berörda företagen har ansökt om sådan behandling på ett tidigt stadium (den första och den andra frågan, se avsnitt A). Sedan ska omfattningen av begreppet ”information om utsläpp i miljön” definieras (den tredje och den nionde frågan, se avsnitt B). Och slutligen ska detta begrepp tillämpas på vissa typer av information (fjärde till åttonde frågan, se avsnitt C).

A – *Ansökan om konfidentiell behandling*

32. Med de båda första frågorna, vilka jag ska besvara tillsammans, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida, innan eller när godkännande ges, ett beslut som tredje parter får kännedom om, ska meddelas beträffande en ansökan om konfidentiell behandling i den mening som avses i artikel 14 i växtskyddsdirektivet, och om frågan ska besvaras jakande, huruvida begärd miljöinformation måste lämnas ut, om en sådan ansökan inte inges förrän efter det att godkännande har getts eller godkännandet har ändrats.

33. Den hänskjutande domstolen går därmed på samma linje som de Bijenstichting och anser att en begäran om konfidentiell behandling inte kan inges i efterhand om den – så som i det aktuella fallet – inte har lämnats till de myndigheter till vilka ansökan om godkännande eller ändring har ingetts. Informationen i fråga ska därför inte omfattas av sekretess.

34. Denna uppfattning verkar vid en första anblick finna stöd i domen i målet Stichting Natuur en Milieu. Där fastslog domstolen att medlemsstaterna och kommissionen enligt artikel 14 i växtskyddsdirektivet ska se till att uppgifter som utgör industriella eller kommersiella hemligheter och som har lämnats av den som ansöker om ett godkännande för utsläppande på marknaden av ett växtskyddsmedel behandlas som konfidentiella, om det begärs av sökanden samt om medlemsstaten eller kommissionen godtar skälen för sökandens begäran. [12]

35. Domstolen får dock inte förstå detta så, att konfidentiell behandling *bara* kommer i fråga om sökandena begär detta. Snarare avses enbart en tillämpning av ansökningsförfarandet enligt artikel 14 i växtskyddsdirektivet.

36. Ovanstående bestämmelse gäller nämligen utan att det påverkar tillämpningen av direktivet om miljöinformation, vars krav ska beaktas när en ansökan om tillgång till miljöinformation inges. [13] Enligt artikel 4.2 i detta direktiv får medlemsstaterna föreskriva att en sådan begäran ska avslås, såvida denna information inte gäller utsläpp i miljön, om utlämnande av informationen skulle innebära att sekretessen för kommersiell eller industriell information åsidosätts, när det föreskrivs sekretess för sådan information enligt nationell lag eller enligt unionsrätten.

37. Varken ordalydelsen eller systematiken i direktivet om miljöinformation gör medlemsstaternas rätt att skydda affärs- eller företagshemligheter beroende av att en begäran om sekretess först inges. Och även i växtskyddsdirektivet anges rätten att inge en sådan ansökan bara som en möjlighet. Om ingen ansökan inges blir den enda märkbara rättsföljden att det saknas ett avgörande från de ansvariga myndigheterna beträffande konfidentiell behandling av informationen i fråga.

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

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

38. Men inte ens ett beslut om sekretess befriar de ansvariga myndigheterna från deras skyldighet att handlägga en ansökan om tillgång till miljöinformation i enlighet med artikel 4 i direktivet om miljöinformation. [14]

39. Något annat framgår inte heller av artikel 13.7 fjärde stycket i växtskyddsdirektivet. Enligt denna bestämmelse kan innehavaren av ett tidigare godkännande åläggas att tillhandahålla viss information till senare sökande, om upprepade djurförsök härigenom undviks.

40. De Bijenstichting har av den omständigheten att de olika begreppen ”sökande” och ”innehavare av tidigare godkännanden” används, dragit slutsatsen att bara en ”sökande” kan begära sekretess. Den som är ”innehavare av tidigare godkännanden” kan enligt de Bijenstichting inte längre begära sekretess (i efterhand).

41. Man kan emellertid inte dra en sådan slutsats. Artikel 13.7 fjärde stycket i växtskyddsdirektivet avser nämligen enbart den specifika frågan om hur en konflikt mellan en sökande och innehavaren av tidigare godkännanden ska behandlas när det gäller kunskap genom experiment med ryggradsdjur. Däremot spelar begreppet ”innehavare av tidigare godkännanden” ingen roll för behandlingen av andra frågor i växtskyddsdirektivet. Det gäller särskilt beträffande konfidentiell behandling av information vid ansökan om tillgång till handlingar.

42. Detta förhållande mellan rätten att begära sekretess och skyddet för affärs- och företagshemligheter genom miljökonsekvensdirektivet motsvarar för övrigt också syftena med respektive bestämmelse. Rätten att begära sekretess enligt artikel 14 i växtskyddsdirektivet ska underlätta för den ansvariga myndigheten att identifiera känslig information. En överträdelse av detta effektivitetsintresse motiverar dock inte att de berörda företagens (övervägande) berättigade ekonomiska intressen, som ska tillvaratas enligt artikel 4.2 d i direktivet om miljöinformation genom skyddet för affärs- eller företagshemligheter, åsidosätts.

43. Om ingen begäran om sekretess har ingetts kan detta ändå i praktiken få följder för skyddet för affärs- eller företagshemligheter. Om ingen sådan begäran har gjorts får de ansvariga myndigheterna nämligen i regel utgå från att information kan lämnas ut när det inte är uppenbart att den ska skyddas som affärs- eller företagshemligheter. De är i sådana fall inte skyldiga att konsultera företaget innan informationen lämnas ut.

44. Artikel 19 i biociddirektivet och artikel 63 i växtskyddsförordningen motsvarar – i den mån det är av intresse för den aktuella frågan – i stor utsträckning artikel 14 i växtskyddsdirektivet och ger därför samma resultat.

45. De båda första frågorna ska följaktligen besvaras så, att det för konfidentiell behandling av information som har framlagts inom ramen för ett förfarande för godkännande enligt växtskyddsdirektivet eller biociddirektivet inte är ett villkor enligt artikel 4.2 i direktivet om miljöinformation att en begäran om sekretess dessförinnan har lämnats i enlighet med artikel 14 i växtskyddsdirektivet, artikel 19 i biociddirektivet eller artikel 63.1 i växtskyddsförordningen.

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

B – *Tolkningen av emissionsbestämmelsen*

46. Begäran om förhandsavgörande avser i huvudsak emissionsbestämmelsen i artikel 4.2 fjärde meningen i direktivet om miljöinformation. Enligt denna får medlemsstaterna inte föreskriva att en ansökan med stöd av undantagen enligt artikel 4.2 a, d, f, g och h ska avslås om den avser information om utsläpp i miljön. Skyddet för myndigheters förfaranden, affärshemligheter, personuppgifter, personer som frivilligt har vidarebefordrat information och för miljöintressen kan följaktligen inte motivera att information om utsläpp inte lämnas ut.

47. I själva direktivet om miljöinformation definieras dock inte begreppet ”utsläpp i miljön”. Inte heller i Århuskonventionen, genom vilken direktivet om miljöinformation delvis genomförs, finns det någon definition av begreppet.

48. I mitt förslag till avgörande i målet Stichting Natuur en Milieu har jag tidigare tagit ställning i denna fråga och där framfört min åsikt att både information om utsläpp som sådana och information om följderna av sådana utsläpp ska anses utgöra information om utsläpp i miljön.[15] Domstolen har däremot inte uttalat sig i denna fråga.

49. I den nionde frågan från tas emellertid en hypotes upp som ännu inte har diskuterats, nämligen huruvida åtskillnad ska göras mellan utsläpp i luften, å ena sidan, och utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön, å andra sidan (se avsnitt 1). I anslutning härtill ska jag behandla den tredje frågans första del, vilken avser frågan huruvida begreppet utsläpp motsvarar definitionen i artikel 2 led 5 i IPPC-direktivet[16] respektive artikel 3 led 4 i direktivet om industriutsläpp[17] (se avsnitt 2). Sedan ska jag besvara den tredje frågans andra del, nämligen huruvida emissionsbestämmelsen ska begränsas till information om faktiska utsläpp (se avsnitt 3). Denna tolkning av emissionsbestämmelsen ska dock modifieras mot bakgrund av växtskyddsförordningen (se avsnitt 4).

1. Åtskillnad mellan utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön

50. Med den nionde frågan vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida åtskillnad ska göras mellan å ena sidan ”utsläpp” och å andra sidan ”substanser och andra utsläpp i miljön” för undantag för kommersiell och industriell information i den mening som avses i artikel 4.2 d i direktivet om miljöinformation. Om denna åtskillnad gäller ska begreppet utsläpp tolkas restriktivt.

51. Argument för att göra en åtskillnad kan hämtas ur tillkomsten av och systematiken i direktivet om miljöinformation.

52. I artikel 4.2 d i förslaget till direktivet om miljöinformation fanns en bestämmelse enligt vilken medlemsstaterna inte fick föreskriva att en ansökan med hänvisning till affärs- eller företagshemligheter skulle avslås om ansökan avsåg information om utsläpp i luften, utsläpp i vattnet eller andra utsläpp i miljön som omfattas av bestämmelser i gemenskapslagstiftningen.[18] För utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön gällde följaktligen en enhetlig bestämmelse.

15 — Mitt förslag till avgörande Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:546, punkterna 93–95).

16 — Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, s. 26).

17 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, s. 17).

18 — Artikel 4.2 d i kommissionens förslag till direktiv om miljöinformation, KOM(2000) 402 slutlig, s. 25 (delvis återgivet i EGT C 337 E, s. 156).

53. I rådets gemensamma ståndpunkt begränsades dock bestämmelsens ordalydelse till utsläpp med motiveringen att man åter ville närma sig ordalydelsen i Århuskonventionen. [19]

54. Parlamentet uttalade sig däremot fortfarande för att begreppen ”utsläpp i luften”, ”utsläpp i vattnet” och ”andra utsläpp i miljön” skulle användas parallellt. [20] I förlikningskommittén kunde det dock inte genomdriva denna ståndpunkt, varför artikel 4.2 i direktivet om miljöinformation fick sin nuvarande lydelse.

55. Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att emissionsbestämmelsen omfattar ”utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön”.

56. Tyskland och Bayer CropScience har framfört en variant av denna ståndpunkt med hänvisning till artikel 2.1 b i direktivet om miljöinformation. Enligt denna bestämmelse avses med begreppet ”miljöinformation” all information om faktorer som bland annat utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön som påverkar eller troligtvis påverkar de delar av miljön som anges i artikel 2.1 a.

57. Tyskland och Bayer CropScience har av detta dragit slutsatsen att begreppet utsläpp ska tolkas restriktivt, eftersom det annars inte skulle finnas något tillämpningsområde för begreppen ”utsläpp i vattnet” och ”andra utsläpp i miljön”.

58. Jag anser emellertid att det är fel att göra denna åtskillnad. En exakt avgränsning mellan utsläpp i luften och utsläpp i vattnet motsvarar inte emissionsbestämmelsens syfte, och den framgår inte av ordens betydelse.

59. Enligt artikel 4.4 d i Århuskonventionen ska nämligen information om utsläpp som är av betydelse i miljöskyddshänseende lämnas ut. Om åtskillnad görs mellan utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön har detta dock ingen märkbar betydelse för skyddet av miljön.

60. Betydelsen av begreppen utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön bekräftar detta syfte, för de täcker i stor utsträckning varandra. Man skulle visserligen kunna begränsa utsläpp i luften till utsläpp i atmosfären och utsläpp i vattnet till utsläpp i flytande form, men en sådan avgränsning av de båda begreppen skulle vara ganska konstlad.

61. Detta framgår av definitioner av utsläpp i andra unionsrättsliga bestämmelser där begreppet i stor utsträckning jämställs med begreppet utsläpp i miljön. I artikel 3 led 4 i direktivet om industriutsläpp definieras till exempel utsläpp som ”direkt eller indirekt utsläpp, från punktkällor eller diffusa källor inom anläggningen, av ämnen, vibrationer, värme eller buller till luft, vatten eller mark”. Och i artikel 2 led 8 i direktivet om miljöansvar [21] beskrivs utsläpp som utsläpp i miljön av ämnen, beredningar, organismer eller mikroorganismer. Dessa definitioner ger inte utrymme för en åtskillnad mellan utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön.

19 — Motiveringen till den gemensamma ståndpunkten av den 28 januari 2002 (Rådsdokument 11878/1/01 REV 1 ADD 1, s. 10) och kommissionens meddelande till Europaparlamentet om rådets gemensamma ståndpunkt i förfarandet för att anta direktivet om miljöinformation, SEK(2002) 103 slutlig.

20 — EUT C 187 E, s. 124.

21 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (EUT L 143, s. 56).

62. Att begreppen används tillsammans i artikel 2.1 b i direktivet om miljöinformation medför inte heller att begreppet utsläpp ska begränsas. Man ska tvärtom utgå från att detta i första hand ska utgöra en så omfattande beskrivning som möjligt av utsläpp i miljön. Det motsvarar syftet med direktivet om miljöinformation, vilket enligt dess artikel 1 b är att miljöinformation ska göras tillgänglig för, eller spridas till, allmänheten för att säkerställa största möjliga systematiska tillgång till och spridning av miljöinformation till allmänheten. [22] Begreppet miljöinformation ska därför ges en vid betydelse. [23]

63. Begreppen utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön måste därför sammanfalla, något som inte är omöjligt enligt direktivet om miljöinformation. [24] De är däremot inte avsedda att utgöra helt skilda kategorier av miljöinformation som får olika rättsföljder när det gäller tillgång till information.

64. Eftersom de tre begreppen i emissionsbestämmelsen under tiden användes vid de överläggningar som utmynnade i direktivet om miljöinformation kan inte något annat ha avsetts. Det finns inget som tyder på att begreppet utsläpp eller olika rättsföljder av de tre begreppen ska begränsas. Den omständigheten att inte alla tre begreppen används förklaras dels av att det överensstämmer med Århuskonventionen, dels av att begreppet utsläpp redan ger en tillräcklig beskrivning av de ifrågavarande utsläppen.

65. I samband med emissionsbestämmelsen i artikel 4.2 fjärde meningen i direktivet om miljöinformation ska följaktligen ingen åtskillnad göras mellan utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön.

2. Definitionen av utsläpp i andra direktiv

66. Den ovannämnda definitionen av utsläpp i artikel 3 led 4 i direktivet om industriutsläpp leder till den tredje frågans första del, nämligen huruvida emissionsbestämmelsen ska begränsas till utsläpp från anläggningar. I så fall skulle användning av växtskyddsmedel och biocider aldrig anses som utsläpp, eftersom utsläppen av dessa medel inte utgår från en anläggning.

67. Ordalydelsen i direktivet om miljöinformation ger inget stöd för en sådan uppfattning, eftersom det inte hänvisas till andra direktiv beträffande definitionen av utsläppsbegreppet. Tvärtom. Kommissionens ursprungliga förslag att emissionsbestämmelsen skulle begränsas till ”utsläpp som omfattas av bestämmelser i gemenskapslagstiftningen”, det vill säga till utsläpp så som de definieras i andra direktiv, fick inte gehör. [25]

68. Några deltagare i målet har visserligen åberopat handboken för tillämpning av Århuskonventionen till stöd för att emissionsbestämmelsen ska begränsas till utsläpp från anläggningar. I handboken föreslogs till att börja med att definitionen i artikel 2 led 5 i IPCC-direktivet skulle användas vid tillämpningen av emissionsbestämmelsen i Århuskonventionen, [26] men i den andra upplagan hänvisas i stället till den likalydande utsläppsdefinitionen i artikel 3 led 4 i direktivet om industriutsläpp. [27] I båda definitionerna begränsas utsläppsbegreppet till utsläpp från anläggningar.

22 — Dom Fish Legal (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 66).

23 — Dom Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, punkt 19) och dom Glawischnig (C-316/01, EU:C:2003:343, punkt 24).

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

25 — Se ovan, punkterna 52–54.

26 — Stec, Casey Lefkowitz, Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, s. 60 (s. 76 i den franska versionen).

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

69. Handboken kan visserligen betraktas som ett förklarande dokument som i förekommande fall kan användas för tolkningen av konventionen vid sidan om andra relevanta synpunkter. Analyserna i handboken är emellertid inte bindande och har inte samma normativa verkan som bestämmelserna i Århuskonventionen. [28]

70. För den aktuella frågan bör betonas att handboken inte innehåller någon motivering av varför just definitionen i IPCC-direktivet och direktivet om miljöutsläpp ska gälla. Man skulle till exempel också kunna använda definitionen enligt artikel 2 led 8 i direktivet om miljöansvar, där inte en anläggning tas som utgångspunkt för utsläppet, utan bara huruvida det går tillbaka på mänsklig verksamhet.

71. Det finns inte heller något särskilt samband mellan IPCC-direktivet och direktivet om industriutsläpp och rätten till tillgång till miljöinformation som skulle motivera att just den anläggningsrelaterade definitionen av utsläpp tillämpas. Det är visserligen riktigt att IPCC-direktivet och motsvarande avsnitt i direktivet om industriutsläpp bidrar till genomförandet av Århuskonventionen, [29] men bestämmelserna i Århuskonventionen, som avser anläggningar, har ett klart snävare tillämpningsområde än rätten till tillgång till miljöinformation.

72. Och vid närmare betraktande av emissionsbestämmelsen i artikel 4.4 d i Århuskonventionen framgår det tydligt att en begränsning till utsläpp från anläggningar till och med strider mot konventionens syfte. Enligt denna ska nämligen information om utsläpp som har betydelse i miljöskyddshänseende lämnas ut. Huruvida utsläpp härrör från anläggningar saknar emellertid betydelse för deras miljöpåverkan. Det räcker att tänka på trafikutsläpp. [30] I handboken fastslås följaktligen också direkt före hänvisningen till utsläppsdefinitionen i direktivet om industriutsläpp att i princip all information om utsläpp ska omfattas av emissionsbestämmelsen i konventionen. [31]

73. Eftersom emissionsbestämmelsen således ska ges en vid tolkning är det mera meningsfullt att använda de olika definitionerna av begreppet som illustration och inte beakta begränsningar som bara följer av syftet med definitionen i fråga.

74. Det framgår till exempel av utsläppsdefinitionen i artikel 3 led 1 i direktivet om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar [32] att begreppet utsläpp i varje fall omfattar utsläpp av ämnen. Direktivets begränsning till utsläpp från förbränningsanläggningar till luften följer däremot enbart av dess mycket begränsade syfte och saknar därför betydelse.

75. Utsläppsdefinitionen i artikel 3 led 4 i direktivet om industriutsläpp bekräftar att utsläpp av ämnen omfattas. Dessutom framgår det av definitionen att också avgivande av vibrationer, värme och buller ingår, eftersom de enligt artikel 4.4 d i Århuskonventionen tydligen kan ha betydelse i miljöskyddshänseende. Och det är uppenbart att inte bara utsläpp i luften har betydelse för skyddet av miljön, utan också utsläpp i vattnet eller i marken.

76. Däremot motsvarar den uttryckliga begränsningen till utsläpp från anläggningar bara industriutsläppsdirektivets syfte att reglera denna särskilda typ av utsläpp. Detta syfte har emellertid ingen betydelse när det gäller utlämnande av information om utsläpp som är av betydelse i miljöskyddshänseende.

28 — Dom Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 36) och dom Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 27).

29 — Se skäl 27 i direktivet om industriutsläpp.

30 — Se mitt förslag till avgörande Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 90).

31 — Ebbesson m.fl., i fotnot 27 anfört arbete, s. 88.

32 — Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2193 av den 25 november 2015 (EUT L 313, s. 1).

77. Utsläppsdefinitionen i artikel 2.8 i direktivet om miljöansvar bekräftar att det inte kan ha någon betydelse huruvida utsläpp sker från anläggningar. Det avgörande är i stället frågan huruvida de går tillbaka på mänsklig verksamhet. Det framgår dessutom av definitionen att även utsläpp av organismer och mikroorganismer kan utgöra utsläpp, eftersom också detta kan ha betydelse i miljöskyddshänseende. Att vibrationer, värme eller buller inte nämns där innebär däremot inte att de undantas från emissionsbestämmelsen.

78. Jag föreslår därför att emissionsbestämmelsen ska tolkas så, att den omfattar information om avgivning av ämnen, organismer, mikroorganismer, vibrationer, värme och buller till miljön, särskilt till luften, vattnet eller marken till följd av mänsklig verksamhet.

3. En begränsning till information om faktiska utsläpp

79. Med den tredje frågans andra del ska det klargöras huruvida emissionsbestämmelsen ska begränsas till faktiska utsläpp. Det rör sig i detta avseende dels om en avgränsning i förhållande till hypotetiska utsläpp (se punkt a), dels om frågan huruvida information om utsläpp bara omfattar utsläpp som sådana eller också information om deras verkningar (se punkt b).

a) Avgränsning i förhållande till hypotetiska utsläpp

80. Särskilt kommissionen har med hänvisning till mitt förslag till avgörande i målet Ville de Lyon framfört att emissionsbestämmelsen bara omfattar faktiska, och inte hypotetiska utsläpp. Den aktuella informationen avser emellertid inte faktiska utsläpp.

81. Det är riktigt att jag i det förslaget till avgörande intog ståndpunkten att skyddet för affärshemligheter upphör att gälla först när de ämnen som den konfidentiella informationen avser släpps ut.[33]

82. Dessutom kräver redan begreppet miljöinformation när det gäller utsläpp att de delar av miljön i den mening som avses i artikel 2 led 1 a i direktivet om miljöinformation påverkas eller sannolikt kommer att påverkas. Om en påverkan på sin höjd är hypotetisk kan bestämmelserna i direktivet över huvud taget inte tillämpas.

83. Jag delar därför kommissionens uppfattning att information om hypotetiska utsläpp inte omfattas av emissionsbestämmelsen.

84. Dock släpps godkända växtskyddsmedel i regel ut i enlighet med bestämmelserna. Man kan därför utgå från att information om godkännande av dessa inte avser hypotetiska utsläpp.

b) Information om påverkan genom utsläpp

85. En fråga som är mycket viktigare är huruvida en begränsning av emissionsbestämmelsen till faktiska utsläpp innebär att den bara avser information om utsläpp som sådana, alltså bara uppgifter om när och var ett visst utsläpp har ägt rum. I så fall skulle bara mycket få uppgifter från förfaranden om godkännande av växtskyddsmedel eller biocider omfattas av emissionsbestämmelsen. Det skulle huvudsakligen röra sig om uppgifter om utsläpp av medlet i fältstudier. Resultaten av dessa studier skulle däremot inte längre anses utgöra information om utsläpp.

33 — Mitt förslag till avgörande Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, punkterna 73 och 74).

86. Såsom jag tidigare har förklarat i mitt förslag till avgörande i målet Stichting Natuur en Milieu m.fl.[34] ger just följderna av utsläpp anledning att i regel lämna ut information om utsläpp i miljön. Allmänheten har nämligen ett växande intresse av att känna till hur den påverkas av ett utsläpp. Innan utsläppet skedde var inverkan på människor och miljö osannolik eller i varje fall en begränsad fråga för innehavaren av affärshemligheterna. Utsläpp ingår däremot nödvändigtvis i en växelverkan med miljön och möjligen även med människor. Det har i handboken om genomförande av Århuskonventionen därför framhållits att affärshemligheter inte ska åtnjuta skydd när de ämnen som avses i den information som hållits hemlig, släpps ut.[35] Eventuell påverkan på miljön ska följaktligen inte förstås som affärshemligheter.

87. De Bijenstichtings situation visar att denna tolkning är nödvändig. De befarar att vissa växtskyddsmedel påverkar bibestånden, som de vill skydda. För att undersöka problemet behöver de i så stor utsträckning som möjligt få tillgång till dokumentationen om godkännandet av dessa medel. Bara med hjälp av denna dokumentation är det nämligen möjligt att förstå och pröva skälen för godkännande av växtskyddsmedel och eventuellt ifrågasätta dessa på grund av att inte tillräcklig hänsyn har tagits till riskerna för bin.[36]

88. Emissionsbestämmelsen omfattar följaktligen inte bara uppgifter om utsläpp som sådana, utan också information om påverkan genom utsläpp.

4. Växtskyddsförordningen

89. Genom växtskyddförordningen, som antogs *efter* emissionsbestämmelsen, ändras dock rättsläget, eftersom en förteckning över sådan information som skulle skada skyddet för ekonomiska intressen om den lämnades ut definieras i artikel 63.2.

90. Växtskyddsförordningen är tillämplig i tidsmässigt hänseende i det nationella målet. Enligt dess artikel 84.1 trädde den i kraft den 14 juni 2011 och har varit tillämplig sedan dess, vilket bekräftas av övergångsbestämmelsen i artikel 80.5 för anhängiggjorda förfaranden om godkännande och ändringar.

91. Formellt sett utgör förteckningen över känslig information enligt artikel 63.3 i växtskyddsförordningen inte hinder för att emissionsbestämmelsen i direktivet om miljöinformation tillämpas.

92. För det första gäller förteckningen enligt artikel 63.3 i växtskyddsförordningen utan att det påverkar tillämpningen av direktivet om miljöinformation, och emissionsbestämmelsen påverkas följaktligen inte.

93. För det andra klargör förteckningen bara vilken information som omfattas av skyddet för vissa undantag från rätt till tillgång till handlingar. Frågan huruvida den ändå ska lämnas ut på grund av ett övervägande allmänintresse berörs därmed ännu inte. Exakt denna fråga regleras genom emissionsbestämmelsen när det gäller information som avser miljöutsläpp, i form av en presumtionsregel avseende ett övervägande allmänintresse.

94. Genom ett sådant formellt synsätt skulle man emellertid förbise att lagstiftaren, när förteckningen fastställdes, måste ha vetat att sådan information förekommer i samband med godkännande av växtskyddsmedel. Om lagstiftaren hade utgått från att information från förfarandet för godkännande omfattades av emissionsbestämmelsen, eftersom växtskyddsmedel är avsedda att släppas ut i miljön,

34 — C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 95.

35 — Ebbesson m.fl., i fotnot 27 anfört arbete, s. 88.

36 — Se, för ett liknande resonemang, dom Azelvandre (C-552/07, EU:C:2009:96, punkt 51).

skulle han ha fastställt en förteckning med särskilt skyddsvärd information som helt skulle sakna praktisk verkan. Då skulle nämligen alltid en presumtion för ett övervägande allmänintresse av att informationen i fråga lämnas ut gälla. Kommissionen har dock helt riktigt påpekat att man inte kan påstå att lagstiftaren avsåg att utfärda en i praktiken verkningslös bestämmelse.

95. Man kan följaktligen utgå från att lagstiftaren underförstått gjorde en ny bedömning av den föregripna avvägningen mellan de berörda grundläggande rättigheterna och principerna och därför begränsade och preciserade emissionsbestämmelsens räckvidd.

96. I denna nya bedömning konstateras särskilt att information om ett växtskyddsmedels samtliga beståndsdelar och resthalter av det verksamma ämnet är känslig. Såsom förklarades i mål C-673/13 P är sådan information känslig framför allteftersom den gör det möjligt att dra slutsatser om tillverkningsmetoden och följaktligen underlättar kopiering.[37] Lagstiftarens nya bedömning motsvarar följaktligen domstolens avvägning i domen i målet ABNA,[38] som Bayer CropScience har hänvisat till.

97. Emissionsbestämmelsen kan således inte tillämpas på den information som nämns i artikel 63.2 i växtskyddsförordningen. Beslut om tillgång till denna information ska därför fattas i enlighet med artikel 4.2 tredje meningen i direktivet om miljöinformation utifrån en avvägning i det enskilda fallet.

98. Jag ska för fullständighetens skull påpeka att det i artikel 66 i biocidförordningen finns ytterligare specialbestämmelser om tillgång till information, men de är av tidsmässiga skäl ännu inte tillämpliga på det nationella målet när det gäller biocidprodukten.

5. Preliminärt förslag till avgörande

99. Begreppet ”uppgifter om utsläpp i miljön” i artikel 4.2 fjärde meningen i direktivet om miljöinformation ska följaktligen tolkas så, att det omfattar avgivning av ämnen, organismer, mikroorganismer, vibrationer, värme och buller till miljön, särskilt till luften, vattnet eller marken till följd av mänsklig verksamhet och information om påverkan genom dessa utsläpp, men inte den information som nämns i artikel 63.2 i växtskyddsförordningen.

100. Varken den grundläggande rätten till skydd för affärshemligheter när det gäller information om utsläpp eller artikel 39.3 i TRIPS-avtalet utgör något absolut hinder för denna tolkning. Lagstiftaren tilläts nämligen fästa större avseende vid intresset av utsläppens påverkan på miljön än vid det ekonomiska intresset av skydd för affärs- och företagshemligheter.[39]

101. Speciellt när det gäller TRIPS-avtalet kunde lagstiftaren utgå från att skyddet för allmänheten gör tillgång till informationen i fråga nödvändig när det rör sig om växtskyddsmedel och biocider och att förteckningen över särskilt känslig information i artikel 63.2 i bekämpningsmedelsförordningen ger ett tillräckligt skydd. Frågan om otillbörlig kommersiell användning är oberoende av detta och omfattas av speciella regler, till exempel beträffande ”uppgiftsskydd” enligt växtskyddslagstiftningen.

37 — Se mitt förslag till avgörande av i dag i detta mål, punkt 21.

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

39 — Dom Nelson m.fl. (C-581/10 och C-629/10, EU:C:2012:657, punkt 81) och dom Krizan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, punkterna 113–115) samt mitt förslag till avgörande Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 95).

102. Jag vill slutligen påpeka att domstolen vid upprepade tillfällen inom tillämpningsområdet för rätten till tillgång till handlingar har avstått från att göra en prövning i enskilda fall och godtagit allmänna presumtionsregler.[40] Dessa presumtionsregler har visserligen avsett nekad tillgång, men presumtionsregler till fördel för tillgång till handlingar borde vara lika möjliga.

C – *Enskilda frågor*

103. Frågorna 4–8 i begäran om förhandsavgörande avser olika detaljproblem som är relativt lätta att besvara utifrån min tolkning ovan av emissionsbestämmelsen. Alla dessa frågor avser nämligen information med hjälp av vilken följderna av utsläpp av medlen kan bedömas. Och vid första påseendet omfattas den informationen i fråga inte av artikel 63.2 i växtskyddsförordningen, men om invändningar görs mot detta bör det verifieras av den nationella domstolen.

104. Således omfattar begreppet ”information om utsläpp i miljön” i den mening som avses i artikel 4.2 fjärde meningen i direktivet om miljöinformation särskilt:

— Uppgifter genom vilka en bedömning görs av utsläpp i miljön av ett medel, dess verksamma ämne eller ämnen och andra beståndsdelar efter det att medlet har använts, oberoende av om de nämnda upplysningarna har förvärvats genom (begränsade) fältstudier eller andra former av studier (som till exempel laboratorie- eller translokationsstudier).

— Uppgifter om laboratoriestudier där försöksanläggningen har inrättats för att undersöka isolerade aspekter under standardiserade förutsättningar, varvid många faktorer utesluts, såsom exempelvis klimatpåverkan, och försöken ofta, i jämförelse med gängse praxis genomförs med höga doser.

— Restförekomster i exempelvis luft eller på marken, blad, pollen eller nektar från en växt (som härrör från behandlat utsäde), i honung eller på organismer, som det inte var meningen skulle omfattas av försöket.

— Spridning av ämnet utanför försöksanläggningen.

— Hela informationskedjan och inte bara (mät)upplysningar som kan utläsas av denna.

V – Förslag till avgörande

105. Jag föreslår att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

1) Det är inte ett villkor för konfidentiell behandling av information som har framlagts inom ramen för förfaranden för godkännande enligt direktiv 91/414/EEG om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden eller enligt direktiv 98/8/EG om utsläppande av biocidprodukter på marknaden, enligt artikel 4.2 i direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation, att konfidentiell behandling dessförinnan har begärts i enlighet med artikel 14 i direktiv 91/414, artikel 19 i direktiv 98/8 eller artikel 63.1 i förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden.

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

2) Begreppet ”uppgifter om utsläpp i miljön” i artikel 4.2 fjärde meningen i direktiv 2003/4 ska tolkas så, att det omfattar avgivning av ämnen, organismer, mikroorganismer, vibrationer, värme och buller till miljön, särskilt till luften, vattnet eller marken till följd av mänsklig verksamhet och information om påverkan genom dessa utsläpp, men inte den information som nämns i artikel 63.2 i förordning (EG) nr 1107/2009.

3) Begreppet ”uppgifter om utsläpp i miljön” i den mening som avses i artikel 4.2 fjärde meningen i direktiv 2003/4 omfattar särskilt:

— Uppgifter genom vilka en bedömning görs av utsläpp i miljön av ett medel, dess verksamma ämne eller ämnen och andra beståndsdelar efter det att medlet har använts, oberoende av om de nämnda upplysningarna har förvärvats genom (begränsade) fältstudier eller andra former av studier (som till exempel laboratorie- eller translokationsstudier).

— Uppgifter om laboratoriestudier där försöksanläggningen har inrättats för att undersöka isolerade aspekter under standardiserade förutsättningar, varvid många faktorer utesluts, såsom exempelvis klimatpåverkan, och försöken ofta, i jämförelse med gängse praxis genomförs med höga doser.

— Restförekomster i exempelvis luft eller på marken, blad, pollen eller nektar från en växt (som härrör från behandlat utsäde), i honung eller på organismer, som det inte var meningen skulle omfattas av försöket.

— Spridning av ämnet utanför försöksanläggningen, och

— Hela informationskedjan och inte bara (mät)upplysningar som kan utläsas av denna.