FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. KOKOTT

fremsat den 23. september 2010 [1]

I — Indledning

1. Den foreliggende sag vedrører adgangen til oplysninger om restkoncentrationer af et plantebeskyttelsesmiddel på salatplanter, der blev fremlagt under godkendelsesproceduren for dette middel. Det skal navnlig undersøges, om der i den forbindelse er tale om miljøoplysninger i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF [2] (herefter »direktivet om miljøoplysninger«), og hvorvidt Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler [3] (herefter »direktivet om plantebeskyttelsesmidler«) påvirker anvendelsen af direktivet om miljøoplysninger.

II — Retlige rammer

A — *International ret*

2. 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 [4] (herefter »Århuskonventionen«), som Fællesskabet undertegnede i Århus (Danmark) den 25. juni 1998 [5].

3. Konventionens artikel 4, stk. 4, litra d), regulerer afslag på offentliggørelsen 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:

[…]

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EUT L 41, s. 26.
3 — EFT L 230, s. 1. Direktivets bilag suppleres ofte, men de relevante bestemmelser er ikke berørt af ændringerne.
4 — EUT 2005 L 124, s. 4.
5 — Vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005, EUT L 124, s. 1.

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

[...]«

4. Beskyttelsen af forretningshemmeligheder er også genstand for artikel 39 i aftalen om handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder, som udgør bilag I C til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (WTO), underskrevet i Marrakesh den 15. april 1994 og godkendt ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994) [6], for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (herefter »TRIPs-aftalen«):

»1. Som led i bestræbelserne for at sikre effektiv beskyttelse mod illoyal konkurrence som fastsat i artikel 10a i Pariskonventionen (1967) beskytter medlemmerne fortrolige oplysninger i henhold til stk. 2 og data, der forelægges regeringer eller offentlige myndigheder, i henhold til stk. 3.

2. Fysiske og juridiske personer skal have mulighed for at forhindre, at oplysninger, der lovligt er under deres kontrol, uden deres samtykke og på en måde, der strider mod loyal erhvervspraksis […], afsløres for eller erhverves eller udnyttes af andre, så længe de pågældende oplysninger:

a) er hemmelige i den forstand, at de ikke som en helhed eller i den nøjagtige sammensætning af deres komponenter er generelt kendte blandt eller umiddelbart tilgængelige for personer i de kredse, der normalt beskæftiger sig med den pågældende type oplysninger

b) har en erhvervsmæssig værdi som følge af deres fortrolige karakter

c) af den person, der lovligt kontrollerer oplysningerne, har været underkastet rimelige foranstaltninger til hemmelighedsholdelse under de foreliggende omstændigheder.

3. Medlemmerne skal, når de som betingelse for at godkende markedsføring af kemikalier til lægelige formål eller til landbruget, der

6 — EFT L 336, s. 1.

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.«

B — *EU-retten*

1. Direktivet om miljøoplysninger

5. Retten til adgang til miljøoplysninger var først forankret i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger [7] (herefter »det tidligere direktiv om miljøoplysninger«). Det blev ophævet ved udløbet af den frist, der gjaldt for gennemførelsen af det nye direktiv om miljøoplysninger, dvs. den 14. februar 2005. Det nye direktiv gennemfører retten til adgang til oplysninger i henhold til Århuskonventionen.

6. I artikel 2 defineres bl.a. udtrykket 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

7 — EFT L 158, s. 56.

påvirker eller kan påvirke de i litra a) nævnte miljøelementer

c) foranstaltninger (herunder administrative foranstaltninger) såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte i litra a) og b) nævnte elementer og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer

d) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen

e) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de i litra c) nævnte foranstaltninger og aktiviteter, og

f) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminder og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i litra b) og c) nævnte forhold.

[…]«

7. Retten til adgang til miljøoplysninger fremgår af 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.«

8. Undtagelserne er reguleret i 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

9. Direktivet om plantebeskyttelsesmidler regulerer godkendelse, markedsføring, anvendelse og kontrol af plantebeskyttelsesmidler samt markedsføring og kontrol af aktive stoffer til sådanne midler. Navnlig kræver plantebeskyttelsesmidler en godkendelse fra medlemsstaterne. Denne godkendelse forudsætter en undersøgelse af midlernes indvirkninger.

10. Artikel 14 regulerer beskyttelsen af de oplysninger, der forelægges under godkendelsesproceduren:

»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 Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger ikke berøres heraf.

Fortroligheden omfatter ikke følgende:

— benævnelser på og indhold af det eller de aktive stoffer samt benævnelse på plantebeskyttelsesmidlet

— benævnelser på andre stoffer, der anses for farlige i henhold til direktiv 67/548/EØF og 78/631/EØF

— fysisk-kemiske oplysninger vedrørende det aktive stof og plantebeskyttelsesmidlet

— mulige metoder til at gøre det aktive stof eller plantebeskyttelsesmidlet uskadeligt

— en sammenfatning af resultaterne af de prøver, der er foretaget for at fastslå effektiviteten og uskadeligheden over for mennesker, dyr, planter og miljøet

— anbefalede metoder og forholdsregler, der nedsætter farerne ved håndtering, opbevaring, transport, brand og andet

— de analysemetoder, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra c) og d), og artikel 5, stk. 1

— metoder til bortskaffelse af midlet og emballagen

— dekontamineringsforanstaltninger, der skal træffes i tilfælde af udslip

— førstehjælp og lægehjælp, der skal ydes i tilfælde af personskade.

Hvis ansøgeren senere frigiver hidtil fortrolige oplysninger, skal han give den kompetente myndighed meddelelse herom.«

11. Det aktive stof propamocarb har siden den 1. oktober 2007 været godkendt som svampedræbende middel i Unionen [8]. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører imidlertid foranstaltninger på grundlag af den tidligere gældende nationale nederlandske godkendelse.

3. Direktivet om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester

12. I øvrigt er Rådets direktiv 90/642/EØF af 27. november 1990 — om fastsættelse af maksimalgrænseværdier for pesticidrester på og i visse produkter af vegetabilsk oprindelse,

8 — Nr. 160 i bilag I til direktivet om plantebeskyttelsesmidler, tilføjet ved Kommissionens direktiv 2007/25/EF af 23.4.2007, EUT L 106, s. 34.

herunder frugt og grønsager [9] — af interesse i den foreliggende sag. I henhold til artikel 5b, stk. 2, fastlægger medlemsstaterne deres egne maksimalgrænseværdier for pesticidrester, hvis der endnu ikke er fastsat nogen værdier, der gælder på unionsniveau.

13. Direktivets 12. betragtning lyder således:

»[O]verholdelsen af disse maksimalgrænseværdier vil endvidere sikre, at disse produkter frit kan omsættes, og at forbrugeres og dyrs sundhed beskyttes.«

C — *Nederlandsk ret*

14. Nederlandene har gennemført direktivet om miljøoplysninger, men disse bestemmelser fandt ikke anvendelse i hovedsagen. I stedet blev den anfægtede afgørelse støttet på artikel 22, stk. 2, i den nederlandske lov om plantebeskyttelsesmidler:

»Såfremt dokumenter, som i henhold til eller som følge af denne lov skal tilstilles ministeren, henholdsvis College, eller andre organer eller personer, indeholder data eller data, som kan udledes af disse dokumenter, og som af hensyn til bedriftshemmeligheden skal behandles fortroligt, afgør ministeren, henholdsvis College efter skriftlig anmodning fra den, der har fremsendt dokumenterne, om disse data skal holdes hemmelige. En sådan anmodning skal begrundes.«

III — Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

15. I 1999 ændrede de kompetente nederlandske myndigheder den tilladte maksimalværdi af restkoncentrationer af det aktive stof propamocarp på og i salat. Maksimalværdien blev fastlagt til 15 mg/kg. Værdien blev fastlagt i forbindelse med en ansøgning om udvidelse af godkendelsen af midlet »previcur N«. Bayer CropScience BV (herefter »Bayer«) er succederet i de rettigheder, indehaveren af denne godkendelse havde.

16. Ved skrivelse af 31. januar 2005 anmodede sagsøgerne i hovedsagen, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie og Vereniging Goede Waar & Co., sagsøgte, College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (rådet for godkendelse af bekæmpelsesmidler, herefter »College«), om at få tilsendt samtlige oplysninger, der lå til grund for behandlingen med henblik på fastsættelsen

9 — EFT L 350, s. 71, som ændret ved Kommissionens direktiv 98/82/EF af 27.10.1998, EFT L 290, s. 25.

af den ovenfor nævnte maksimalværdi af restkoncentrationer.

17. Ved afgørelse af 8. marts 2005 afslog College sagsøgernes anmodning med hjemmel i artikel 22 i den nederlandske lov om midler til bekæmpelse af skadedyr. Denne bestemmelse går forud for bestemmelserne om adgangen til miljøoplysninger.

18. Ved skrivelse af 14. april 2005 påklagede sagsøgerne denne afgørelse. Efter at College havde givet Bayer mulighed for at fremkomme med bemærkninger, traf College den 22. juni 2007 den i hovedsagen anfægtede klageafgørelse, som blev berigtiget den 17. juli 2007.

19. Ved denne afgørelse afslog College at give adgang til studier over restkoncentrationer og rapporter om markstudier, der var blevet forelagt under proceduren om fastsættelse af maksimalværdien af restkoncentrationer, og som efter Bayers opfattelse indeholdt forretningshemmeligheder.

20. Den 6. august 2007 anlagde sagsøgerne sag ved den forelæggende ret til prøvelse af denne afgørelse.

21. I denne sag har College van beroep voor het bedrijfsleven (forvaltningsdomstolen for handel og industri) forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Skal udtrykket »miljøoplysninger« i artikel 2 i direktivet om miljøoplysninger fortolkes således, at det også omfatter oplysninger, der er indgivet under en national procedure til (udvidelse af) en godkendelse for et plantebeskyttelsesmiddel med henblik på at fastsætte den maksimale mængde af et skadedyrsbekæmpelsesmiddel, bestanddele heraf eller nedbrydningsprodukter heraf, der kan tillades i føde- eller drikkevarer?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende: Hvorledes er forholdet mellem artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler og direktivet om miljøoplysninger for så vidt angår anvendelsen på sådanne oplysninger, som er beskrevet i det foregående spørgsmål, og især: Indebærer dette forhold, at artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler kun kan finde anvendelse, for så vidt som forpligtelserne i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktivet om miljøoplysninger ikke påvirkes?

3) Såfremt det af besvarelsen af de foregående spørgsmål fremgår, at sagsøgte i det foreliggende tilfælde skal anvende artikel 4 i direktivet om miljøoplysninger, har direktivets artikel 4 da den virkning, at den i denne artikel foreskrevne afvejning mellem de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, og de særlige interesser, som varetages ved at afslå udlevering, skal ske på

retsanvendelsesniveauet, eller kan afvejningen også være foretaget på det nationale lovgivningsniveau?«

22. Ud over sagsøgeren i hovedsagen, Stichting Natuur en Milieu, har de i hovedsagen adciterede, Bayer CropScience BV, Den Hellenske Republik Kongeriget Nederlandene og Europa-Kommissionen afgivet skriftlige indlæg. Vereniging Milieudefensie, Bayer, Nederlandene, Grækenland og Kommissionen har afgivet indlæg under den mundtlige forhandling den 9. september 2010.

IV — Retlig vurdering

A — *Om den tidsmæssige anvendelse af det nye direktiv om miljøoplysninger*

23. Det skal først afklares, om det er det nye eller det tidligere direktiv om miljøoplysninger, der skal anvendes. I den forbindelse vil jeg først drøfte de almindelige principper om den tidsmæssige anvendelse af EU-rettens retsakter (jf. nedenfor under punkt 1), og derefter henvisningen i artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler til det tidligere direktiv om miljøoplysninger (jf. nedenfor under punkt 2).

1. Om de almindelige principper om den tidsmæssige anvendelse

24. Den forelæggende ret har rejst spørgsmålet, om det nye direktiv om miljøoplysninger kan anvendes på oplysninger, der — som her — var blevet indleveret til de kompetente myndigheder allerede før gennemførelsesfristen for dette direktiv var udløbet.

25. Det bemærkes, at processuelle regler ifølge fast retspraksis almindeligvis antages at finde anvendelse i samtlige tvister, som verserer på ikrafttrædelsestidspunktet, til forskel fra materielretlige regler, der normalt fortolkes således, at de ikke omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen. [10] Retssikkerhedsprincippet er nemlig normalt til hinder for, at en fællesskabsretsakts anvendelsesområde i tidsmæssig henseende kan begynde på et tidspunkt, der ligger forud for retsaktens offentliggørelse. For at sikre overholdelsen af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal de materielle fællesskabsretlige regler

10 — Dom af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Meridionale Industria Salumi m.fl., Sml. s. 2735, præmis 9, af 23.2.2006, sag C-201/04, Molenbergnatie, Sml. I s. 2049, præmis 31, og af 14.2.2008, sag C-450/06, Varec, Sml. I, s. 581, præmis 27.

herved fortolkes således, at de kun omfatter forhold forud for ikrafttrædelsen, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen [11].

26. En ny regel finder imidlertid principielt øjeblikkelig anvendelse på *fremtidige* virkninger af en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende [12]. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning må ikke udvides så langt, at det generelt forhindrer, at en ny ordning finder anvendelse på endnu ikke indtrådte virkninger af en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende [13].

27. Spørgsmålet, om der skal gives adgang til oplysninger, som en myndighed tidligere har modtaget, er efter sin affattelse i direktivet om miljøoplysninger ikke et procesretligt, men derimod et materielretligt spørgsmål. Procesretlige krav på oplysninger tjener for deres vedkommende et andet formål, f.eks. at der kan foretages en høring vedrørende en belastende foranstaltning, mens der formelt gives ret til adgang til miljøoplysninger uafhængigt af et hvilket som helst andet formål. Derfor kan der principielt ikke blive tale om at give direktivet om miljøoplysninger tilbagevirkende kraft.

28. Ved afgørelsen af, om der skal gives adgang til oplysninger, som en myndighed tidligere er kommet i besiddelse af, er der imidlertid tale om den fremtidige virkning af faktiske omstændigheder, der er opstået tidligere. Først på tidspunktet for afgørelsen om anmodningen om adgang til oplysningerne opstår nemlig spørgsmålet, om oplysningerne må udleveres.

29. Denne særlige tidsmæssige afhængighed af retten til adgang er udtrykkeligt nedfældet i artikel 4, stk. 7, første punktum, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter [14]. Herefter finder undtagelserne til retten til adgang kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Dette følger obligatorisk af det princip, der også gælder for direktivet om miljøoplysninger, nemlig at adgangen principielt kun kan nægtes, hvis de ugunstige indvirkninger på et beskyttelsesværdigt gode vejer tungere end offentlighedens interesse i,

11 — Dom af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 119 og den deri nævnte retspraksis.

12 — Dom af 14.4.1970, sag 68/69, Brock, Sml. 1970, s. 37, præmis 7, org.ref.: Rec. s. 171, af 5.12.1973, sag 143/73, SOPAD, Sml. s. 1433, præmis 8, af 10.7.1986, sag 270/84, Licata mod EWS, Sml. s. 2305, præmis 31, af 2.10.1997, sag C-122/96, Saldanha og MTS, Sml. I, s. 5325, præmis 14, af 29.1.2002, sag C-162/00, Pokrzeptowicz-Meyer, Sml. I, s. 1049, præmis 50, af 11.12.2008, sag C-334/07 P, Kommissionen mod Freistaat Sachsen, Sml. I, s. 9465, præmis 43, og af 6.7.2010, sag C-428/08, Monsanto Technology, Sml. I, s. 6765, præmis 66.

13 — Dom af 16.5.1979, sag 84/78, Tomadini, Sml. s. 1801, præmis 21, af 14.1.1987, sag 278/84, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 1, præmis 36, af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 19, og af 29.6.1999, sag C-60/98, Butterfly Music, Sml. I, s. 3939, præmis 25, samt Pokrzeptowicz-Meyer-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 55, og dommen i sagen Kommissionen mod Freistaat Sachsen, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 43.

14 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001, EFT 2001 L 145, s. 43.

at oplysningerne offentliggøres. Både de negative indvirkninger og offentlighedens interesse kan ændre sig med tiden og føre til, at afvejningen får et andet resultat.

30. På samme måde fremgår det ikke af ordningen i direktivet om miljøoplysninger, at det tidspunkt, hvor oplysningerne kommer i myndighedernes besiddelse, har betydning for anvendelsen af retten til adgang. Artikel 3, stk. 1, omfatter alle foreliggende oplysninger uden at gøre forskel, og der er ikke fastsat nogen særlige bestemmelser for ældre oplysninger. For så vidt der ved indgivelsen af oplysninger før ikrafttrædelsen af bestemmelser om adgang til miljøoplysninger var en berettiget forventning om vedvarende fortrolig behandling, skulle der ikke tages hensyn hertil ved fastlæggelsen af anvendelsesområdet for direktivet om miljøoplysninger, men derimod ved anvendelsen af undtagelserne.

31. Det er således ikke afgørende, hvornår de kompetente myndigheder har modtaget de omhandlede oplysninger [15].

32. Alligevel har Kommissionen og Nederlandene lagt til grund, at det tidligere direktiv om miljøoplysninger skal anvendes i hovedsagen, da den første anmodning om adgang til oplysninger blev indgivet før gennemførelsesfristen for det nye direktiv udløb [16]. Kommissionen har i den forbindelse påberåbt sig grundsætningen *tempus regit actum*, dvs. at vurderingen af retsvirkningerne af en situation retter sig efter den retsregel, der fandt anvendelse på tidspunktet for de omhandlede forhold [17].

33. Efter omstændighederne kan det faktisk være nødvendigt at bedømme en anmodning efter den lovgivning, der gjaldt på det tidspunkt, hvor den blev indleveret, eller måske endda at tage udgangspunkt i endnu tidligere begivenheder. Det kan følge af de på dette tidspunkt anvendelige retsforskrifter, eventuelt i forbindelse med det ovenfor nævnte retssikkerhedsprincip eller beskyttelsen af den berettigede forventning [18].

34. Med hensyn til direktivet om miljøoplysninger er den for anvendelsen af retsnormen afgørende begivenhed imidlertid afgørelsen

15 — Også dom af 11.1.2000, sag C-174/98 P, Nederlandene og van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, og af 29.6.2010, sag C-139/07 P, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, Sml. I, s. 5885, vedrørte dokumenter, der kom i Kommissionens besiddelse før den anvendte adgangsordnings ikrafttræden.

16 — Også generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse af 22.12.2008, sag C-552/07, Azelvandre, Sml. I, s. 987, punkt 6 f., går i den retning. Domstolen lod spørgsmålet stå åbent i sin dom af 17.2.2009, præmis 52.

17 — Generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse af 3.5.2007, sag C-62/06, ZF Zefeser, Sml. I, s. 11995, fodnote 8.

18 — Jf. dommen i sagen Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 115 ff.

om adgangen til oplysningerne. Dette viser sig allerede ved, at den, der anmoder om oplysningerne, efter udløbet af gennemførelsesfristen for det nye direktiv om miljøoplysninger til enhver tid kunne have fremsat en ny anmodning, uden at vedkommende normalt kunne blive mødt med en endelig afgørelse med hensyn til en tidligere anmodning [19].

35. I den foreliggende sag er der herudover tale om, at anmodningen blev indgivet blot to uger før udløbet af gennemførelsesfristen for det nye direktiv om miljøoplysninger, og at den første afgørelse blev truffet, efter at fristen var udløbet. Den afsluttende forvaltningsafgørelse, der anfægtes i hovedsagen, blev endda først truffet mere end to år senere. På denne baggrund virker det nærmest som misbrug at påberåbe sig det snævrere tidligere direktiv om miljøoplysninger.

36. Derfor er det i henhold til de almindelige principper om den tidsmæssige anvendelse af retsakter i EU-retten det nye direktiv om miljøoplysninger, der skal anvendes i hovedsagen.

19 — Jf. om forordning nr. 1049/2001 dom af 26.1.2010, sag C-362/08 P, Internationaler Hilfsfond mod Kommissionen, Sml. I, s. 669, præmis 56 f., og generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse af 15.9.2009 i denne sag, punkt 136 ff.

2. Om anvendeligheden af det nye direktiv om miljøoplysninger, sammenholdt med artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler

37. I den foreliggende sag er der imidlertid tale om oplysninger, som blev fremlagt under en procedure om udvidelse af en godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel. Den fortrolige behandling af oplysningerne er genstand for artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler. Denne bestemmelse gælder udtrykkeligt, dog således at det tidligere direktiv om miljøoplysninger ikke berøres deraf. Derfor skal det efterprøves, om denne ordning obligatorisk henviser til det tidligere direktiv (statisk henvisning), eller om det nye direktiv om miljøoplysninger inden for denne bestemmelses anvendelsesområde er trådt i det tidligere direktivs sted (dynamisk henvisning).

38. Imod en anvendelse af det nye direktiv om miljøoplysninger kunne anføres, at lovgiver ved vedtagelsen af direktivet om plantebeskyttelsesmidler havde ordningen i det tidligere direktiv om miljøoplysninger for øje. Ved beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder burde en konflikt mellem direktivet om plantebeskyttelsesmidler og det tidligere direktiv om miljøoplysninger i vidt omfang være udelukket, da det tidligere direktivs artikel 3, stk. 2, fjerde led, tillod

medlemsstaterne at afslå adgangen til oplysninger, hvis forretnings- og fabrikshemmeligheder blev *berørt*.

39. Det nye direktiv om miljøoplysninger indskrænker derimod beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder. I henhold til artikel 4, stk. 2, litra d), kan der kun gives afslag på adgang til oplysningerne, for det første hvis offentliggørelse kan have en ugunstig indvirkning på retligt beskyttede forretnings- og fabrikshemmeligheder, for det andet hvis interessen i at beskytte disse hemmeligheder vejer tungere i forhold til den offentlige interesse i offentliggørelsen, og for det tredje, hvis der ikke er tale om oplysninger om emissioner til miljøet. Følgelig er det skam tænkeligt, at det nye direktiv om miljøoplysninger tillader adgang til oplysninger, der ville være blevet behandlet som fortrolige oplysninger i henhold til det tidligere direktiv.

40. Ikke desto mindre ophæver artikel 11 i det nye direktiv om miljøoplysninger det tidligere direktiv og bestemmer, at henvisninger til det tidligere direktiv skal betragtes som henvisninger til det nye direktiv. Derfor udelukker allerede teksten i det nye direktiv om miljøoplysninger en isoleret fortsat gyldighed af det tidligere direktiv for beskyttelsen af forretningshemmeligheder inden for området for plantebeskyttelse.

41. Derudover har internationale konventioner, som Unionen har indgået, forrang for bestemmelserne i den afledte fællesskabsret [20]. Således skal bestemmelser i den afledte EU-ret så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med Unionens folkeretlige forpligtelser [21]. Ordningen i det nye direktiv om miljøoplysninger vedrørende beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder svarer imidlertid til kravene i artikel 4, stk. 4, litra d), i Århuskonventionen, der også gælder for plantebeskyttelse, mens ordningen i det tidligere direktiv om miljøoplysninger ikke ville have gennemført konventionen tilstrækkeligt på dette punkt.

42. Artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler skal følgelig forstås således, at den gælder, dog således at det nye direktiv om miljøoplysninger ikke berøres deraf, og anmodningen om præjudiciel afgørelse skal påkendes på grundlag af det nye direktiv om miljøoplysninger.

20 — Dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52, af 1.4.2004, sag C-286/02, Bellio F.lli, Sml. I, s. 3465, præmis 33, og af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 35.

21 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 52, af 14.7.1998, sag C-341/95, Bettati, Sml. I, s. 4355, præmis 20, Bellio F.lli-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 33, dom af 7.12.2006, sag C-306/05, SGAE, Sml. I, s. 11519, præmis 35, og af 14.5.2009, sag C-161/08, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, Sml. I, s. 4075, præmis 38.

B — *Det første spørgsmål*

43. Med det første spørgsmål skal det afklares, om der foreligger miljøoplysninger i forbindelse med oplysninger, som indgives under en national procedure om udvidelse af en godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel, med henblik på at fastsætte den maksimale mængde af et skadedyrsbekæmpelsesmiddel, der kan tillades i føde- eller drikkevarer.

44. Allerede i forbindelse med det tidligere direktiv om miljøoplysninger fastslog Domstolen, at lovgiver har haft til hensigt at give begrebet »miljøoplysninger« en vid betydning og ikke har villet give en definition af dette begreb, hvorved man risikerede at udelukke en af de aktiviteter, som de offentlige myndigheder udøver, fra dette direktivs anvendelsesområde [22]. Det nye direktiv om miljøoplysninger indeholder en definition, der er mere omfattende og mere detaljeret [23]. Hverken det tidligere eller det nye direktiv om miljøoplysninger har imidlertid til formål at give en almen og ubegrænset adgang til samtlige oplysninger, der foreligger hos de offentlige myndigheder, og som har en selv minimal forbindelse til et miljøgode. For at få ret til den adgang skal sådanne oplysninger ifølge direktivet nemlig være omfattet af en eller flere af de kategorier, der er angivet i direktivet [24]. Derfor skal det efterprøves, om de omtvistede oplysninger kan henføres til en kategori.

45. Ifølge den forelæggende ret omfatter de omtvistede studier dels fastsættelsen af den mængde propamocarb, der (maximalt) må forekomme på og i salat ud fra god landbrugsmæssig praksis og ud fra hensynet til den offentlige sundhed, dels den konstatering, at midlet previcur N opfylder denne norm ved brug i overensstemmelse med brugsforskrifterne og den lovmæssige brugsanvisning.

46. Bayer har anført, at studierne og protokollerne i det væsentlige indeholder oplysninger om markstudier vedrørende plantebeskyttelsesmidlet og en statistisk analyse. Derfor viser disse dokumenter alene, hvilke mængder af midlet der ved behørig anvendelse bliver tilbage på planterne. Midlets virkninger, men også eventuelle sundhedsrisici ved det aktive stof, blev derimod undersøgt ved andre studier.

22 — Dom af 17.6.1998, sag C-321/96, Mecklenburg, Sml. I, s. 3809, præmis 19, og af 12.6.2003, sag C-316/01, Glawishnig, Sml. I, s. 5995, præmis 24.

23 — Glawishnig-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 22, præmis 5.

24 — Glawischnig, nævnt ovenfor i fodnote 22, præmis 25.

1. Om artikel 2, nr. 1), litra f), i direktivet om miljøoplysninger — oplysninger med forbindelse til sundhed

47. Da de omhandlede oplysninger tjener til at fastlægge en maksimalværdi for restkoncentrationer, og denne (også) skal beskytte menneskers sundhed, drøfter parterne navnlig, om der er tale om miljøoplysninger i forbindelse med sundhed, som er omfattet af artikel 2, nr. 1), litra f), i direktivet om miljøoplysninger. I henhold til denne bestemmelse er miljøoplysninger alle oplysninger om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminder og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i artikel 2, nr. 1), litra a), nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i litra b) og c) nævnte forhold.

48. Denne definition er meget bred med hensyn til de berørte aspekter af menneskers liv. Den omfatter imidlertid kun oplysninger om indvirkninger, der videregives via miljøelementer, miljøfaktorer eller foranstaltninger, henholdsvis aktiviteter med hensyn til miljøet. Herved skal det forhindres, at der gribes et stort antal oplysninger, der ikke har med miljøet at gøre [25].

49. Oplysninger om restkoncentrationer af et plantebeskyttelsesmiddel på næringsmidler vedrører åbenbart forurening af fødekæden og for så vidt også menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand. Bayer og Nederlandene har dog anfægtet, at de omtvistede oplysninger vedrører videregivelse af indvirkninger via miljøelementer. Før den endelige afgørelse om anvendelsen af artikel 2, nr. 1), litra f), i direktivet om miljøoplysninger, giver det derfor mening først at efterprøve denne bestemmelses litra a), b) og c).

2. Om artikel 2, nr. 1), litra a), i direktivet om miljøoplysninger — tilstand i miljøelementer

50. I henhold til artikel 2, nr. 1, litra a), i direktivet om miljøoplysninger forstås ved miljøoplysninger alle oplysninger om tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder,

25 — Stec, Casey-Lefkowitz og Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York, 2000, s. 38 f. (s. 47 f. i den franske affattelse).

biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer.

51. De omtvistede oplysninger vedrører tilstanden i behandlede salatplanter, nemlig de på disse planter forblevne restkoncentrationer af et skadedyrsbekæmpelsesmiddel, hvis midlet bliver anvendt behørigt. Såfremt disse planter er miljøelementer, er der tale om miljøoplysninger.

52. Opregningen af miljøelementer er ikke udtømmende, men kun eksemplificerende. Begrebsmæssigt kunne man anse alt, hvad der findes i miljøet, for at være miljøelementer. Følgelig ville de salatplanter, der er blevet behandlet med plantebeskyttelsesmidler, også være miljøelementer.

53. Imidlertid beskriver de opregnede miljøelementer ikke enkelte genstande eller eksemplarer, men snarere abstrakte miljømedier: luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder samt biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele. Der er her tale om strukturelle kendetegn, som præger miljøet eller bestemte miljøområder.

54. Salatplanter som sådan passer ganske vist ikke ind i denne opregning, det gør derimod overbegrebet landbrugsafgrøder. De præger betydelige områder af vores miljø og skal derfor anerkendes som miljøelementer. Oplysninger om behandlede salatplanter ville så vedrøre tilstanden i en delmængde af dette miljøelement.

55. Heroverfor kunne man anføre, at landbrugsafgrøder ikke udgør en del af det naturlige miljø, men henhører under en menneskeskabt fremstillingsprocedure. De er altså ikke en del af det naturlige miljø, men henhører snarere under det menneskeprægede miljø.

56. Et holdepunkt for, at EU-rettens miljøbegreb kun omfatter naturlige eller seminaturlige elementer, ligger i udtrykket »naturområder«, der nævnes som et af miljøelementerne i artikel 2, nr. 1), litra a), i direktivet om miljøoplysninger, men også i forskellige andre retsakter [26]. Navnlig udvider artikel 2, nr. 12)

26 — Defineret i artikel 1, litra c), i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7). Jf. også definitionen af miljøskader i artikel 2, nr. 1), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21.4.2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT L 143, s. 56).

i direktivet om plantebeskyttelsesmidler ikke miljøbegrebet til landbrugsafgrøder, men begrænser det for så vidt til vilde planter og dyr. Dette svarer til, at det også kun er de vilde dyr og planter, der nyder en særlig beskyttelse i Unionens miljøret [27], mens landbrugsafgrøderne henhører under landbrugsretten.

57. Miljøbegrebet i EU-retten er imidlertid ikke altid begrænset til det naturlige miljø. Således strækkes miljørisikovurderingen bl.a. til indvirkningerne på befolkningen og de materielle goder, herunder den arkitektoniske og arkæologiske kulturarv [28]. Derudover fastsætter vandrammedirektivet miljøkvalitetsnormer for kunstige vandområder [29]. Som Kommissionen endelig har anført, anså det tidligere direktiv om miljøoplysninger endnu oplysninger om tilstanden i dyre- og planteverdenen for at være miljøoplysninger, uafhængigt af, om der var tale om den naturlige dyre- og planteverden.

58. Således er en eventuel begrænsning af miljøbegrebet til det naturlige miljø ikke udtryk for et almindeligt princip, men følger af den pågældende definitions formål. Direktivet om miljøoplysninger indeholder intet holdepunkt for et sådant begrænset formål. Det skal derimod lægges til grund, at det nye direktiv ikke skulle begrænse begrebet miljøoplysninger i forhold til det tidligere direktiv [30]. Derfor skal benævnelsen naturområder i den alene eksemplificerende opregning af miljøelementer ikke forstås indskrænkende. De andre eksempler bliver jo netop heller ikke kvalificeret ved udtrykket »natur«.

59. En afgrænsning mellem naturligt og kunstigt miljø ville næppe heller kunne gennemføres praktisk set på fornuftig vis, da der i Europa dårligt nok længere findes miljøområder, der ikke i mere eller mindre høj grad påvirkes af mennesker. Således ville oplysninger om skove med træproduktion, f.eks.

27 — Jf. — ud over det i fodnote 26 nævnte direktiv 92/43 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT L 20, s. 7).

28 — Bilag IV, nr. 3), til Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40) i den affattelse, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23.4.2009 om geologisk lagring af kuldioxid og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF, 2001/80/EF, 2004/35/EF, 2006/12/EF, 2008/1/EF og forordning (EF) nr. 1013/2006 (EUT L 140, s. 114).

29 — Artikel 4, stk. 1, litra a), nr. iii), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327, s. 1) i den affattelse, der følger af direktiv 2009/31, nævnt ovenfor i fodnote 28.

30 — Jf. Glawischnig-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 22, præmis 5.

om skovdød, ifølge denne logik ikke være miljøoplysninger.

60. Hvad angår landbrugsafgrøder indgår disse i hvert fald i naturen, hvis de indgår i vekselvirkning med de naturligt prægede naturelementer. Dette er tilfældet ved frilandskulturen for salatplanter, da disse planter navnlig kan komme i kontakt med jorden og vilde dyr, men kan også kan have indvirkninger på vandmiljøer, navnlig grundvandet.

61. Med hensyn til de omtvistede oplysninger om restkoncentrationer på salatplanter er der således tale om miljøoplysninger i form af oplysninger om miljøelementer i henhold til artikel 2, nr. 1), litra a), i direktivet om miljøoplysninger.

3. Om artikel 2, nr. 1), litra b), i direktivet om miljøoplysninger — oplysninger om miljøfaktorer

62. Også artikel 2, nr. 1), litra b), i direktivet om miljøoplysninger skal tages med i betragtning. Denne kategori omfatter oplysninger om faktorer som 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.

63. Stichting Natuur en Milieu og vel også Kommissionen har anført, at studierne og protokollerne indeholdt oplysninger om faktorer, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer.

64. Dette er rigtigt, idet det aktive stof propamocarb og plantebeskyttelsesmidlet previcur N er stoffer, hvis udslip efter deres formål påvirker miljøelementer. Disse påvirkninger berører ikke kun de behandlede salatplanter, men også andre miljøelementer, navnlig planter og dyr samt svampe, men også vandet, jorden, eller den omgivende luft.

65. Selv hvis man — imod den opfattelse, der forsvares her — ikke skulle anse landbrugsafgrøder for miljøelementer, ville der således derfor stadig være tale om oplysninger om miljøfaktorer. Også oplysninger om restkoncentrationer på salatplanter er nemlig oplysninger om udslip af stoffer, som påvirker miljøelementer. Restkoncentrationerne selv kan

nemlig påvirke miljøelementer, hvis de f.eks. bliver optaget af vilde dyr.

66. Med hensyn til de omtvistede oplysninger om behandling af salatplanter er der således også tale om miljøoplysninger i form af oplysninger om miljøfaktorer i henhold til artikel 2, nr. 1), litra b), i direktivet om miljøoplysninger.

4. Om artikel 2, nr. 1), litra c), i direktivet om miljøoplysninger — oplysninger om administrative foranstaltninger

67. Der kunne tillige være tale om miljøoplysninger i henhold til artikel 2, nr. 1), litra c), i direktivet om miljøoplysninger. Denne kategori omfatter oplysninger om foranstaltninger (herunder administrative foranstaltninger), såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte i artikel 2, nr. 1), litra a) og b), nævnte elementer og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer.

68. Oplysninger om administrative foranstaltninger, der ikke har til formål at beskytte miljøet, er imidlertid ingen miljøoplysninger [31]. Man kunne tvivle på, om der er tale om miljøoplysninger i henhold til artikel 2, nr. 1), litra c), i direktivet om miljøoplysninger, da studierne og protokollerne med henblik på fastlæggelse af en maksimalværdi af restkoncentrationer er blevet anvendt. Efter det af Bayer og Nederlandene anførte har disse primært forbrugerbeskyttelse og omsætteligheden af den pågældende vare til formål, og ikke i første række miljøbeskyttelse. Tolvte betragtning til direktiv 90/642 og anden betragtning til forordning nr. 396/2005 [32], der af tidsmæssige grunde ikke kan anvendes her, bekræfter denne vurdering.

69. Grækenland fremhævede dog med rette under den skriftlige forhandling, at de omhandlede oplysninger i henhold til anmodningen om præjudiciel afgørelse blev fremlagt i proceduren vedrørende udvidelse af en godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel. Kommissionen har desuden henvist til, at sådanne studier i henhold til artikel 13, stk. 1, litra b), og bilag II, afsnit A, nr. 6.3), i direktivet om plantebeskyttelsesmidler *skal* fremlægges under godkendelsesproceduren. Det må derfor antages, at studierne og protokollerne ikke kun har betydning for fastsættelsen af maksimalværdier af restkoncentrationer, men også udgør en del af grundlaget for en

31 — Glawischnig-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 22, præmis 29 ff.

32 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 396/2005 af 23.2.2005 om maksimalgrænseværdier for pesticidrester i eller på vegetabilske og animalske fødevarer og foderstoffer og om ændring af Rådets direktiv 91/414/EØF (EUT L 70, s. 10).

godkendelse. Afgørelsen om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler er en administrativ foranstaltning i henhold til artikel 2, stk. 1, litra c), i direktivet om miljøoplysninger, som kan påvirke tilstanden i miljøelementer.

70. Hvis man omfattende vil kunne bedømme denne foranstaltning, giver det mening principielt at anse *alle* de oplysninger, der vedrører proceduren, for at være miljøoplysninger. Praktisk set kan det ofte kun af den pågældende sammenhæng bedømmes, om de omtvistede oplysninger har betydning for miljøet. De foreliggende omtvistede studier kunne eventuelt give oplysning om, eller under hvilke betingelser, der ved anvendelsen af midlet kunne opstå særligt høje indhold af restkoncentrationer på markafgrøderne, som ikke kun kunne være af betydning for forbrugerbeskyttelsen, men også for miljøet.

71. Følgelig er oplysninger, der forelægges under godkendelsesproceduren, oplysninger om disse administrative foranstaltninger, dvs. miljøoplysninger også i henhold til artikel 2, nr. 1), litra b), i direktivet om miljøoplysninger [33].

33 — Jf. Mecklenburg-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 22, præmis 21.

5. Resultat

72. På grundlag af det ovenfor til artikel 2, nr. 1), litra a), b) og c), i direktivet om miljøoplysninger anførte, er de omtvistede studier og protokoller samtidig miljøoplysninger i form af oplysninger om forurening af fødekæden i henhold til artikel 2, nr. 1), litra f), i direktivet om miljøoplysninger.

73. Sammenfattende skal udtrykket »miljøoplysninger« i artikel 2 i direktivet om miljøoplysninger fortolkes således, at det også omfatter oplysninger, der er indgivet under en national procedure til (udvidelse af) en godkendelse for et plantebeskyttelsesmiddel med henblik på at fastsætte den maksimale mængde af et skadedyrsbekæmpelsesmiddel, bestanddele heraf eller nedbrydningsprodukter heraf, der kan tillades i føde- eller drikkevarer.

C — *Om det andet spørgsmål — forholdet mellem direktivet om miljøoplysninger og artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler*

74. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorledes forholdet er mellem artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler og direktivet om

miljøoplysninger, og især, om artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler kun kan finde anvendelse, for så vidt som forpligtelserne i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktivet om miljøoplysninger ikke påvirkes.

75. Ganske vist er fastlæggelsen af maksimalværdien af restkoncentrationer undergivet specifikke bestemmelser i EU-retten — på tidspunktet for den nederlandske afgørelse om propamocarb artikel 5b, stk. 2, i direktiv 90/642 — der ikke indeholder en ordning om behandling af fabriks- og forretningshemmeligheder. Alligevel er artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler principielt anvendelig, da de omtvistede oplysninger blev forelagt under en procedure om godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel.

1. Om anvendelsen af artikel 4, stk. 2, litra d), i direktivet om miljøoplysninger i lyset af artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler

76. Da artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler gælder således, at direktivet om miljøoplysninger ikke berøres heraf, skal en anmodning om miljøoplysninger, der er blevet forelagt i en sag om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler, principielt bedømmes i overensstemmelse med direktivet om miljøoplysninger [34]. Hvis de kompetente myndigheder vil nægte adgang til miljøoplysninger, skal de først navnlig efterprøve, om en offentliggørelse vil få ugunstige indvirkninger på retligt beskyttede forretnings- og fabrikshemmeligheder, og om der er tale om oplysninger om emissioner til miljøet, ligesom de eventuelt til slut skal afveje den offentlige interesse, der varetages ved udlevering, over for interessen, som varetages ved at afslå udlevering.

77. Den retlige beskyttelse af forretnings- og fabrikshemmeligheder er allerede blevet anerkendt som et almindeligt princip i konkurrenceretten og med hensyn til offentlige indkøb [35], ja endda som en del af den grundlæggende ret til beskyttelse af privatlivet [36] i henhold til TRIPs-aftalens artikel 39 er den

34 — Jf. med hensyn til betydningen af »ikke [...] berøres heraf« mit forslag til afgørelse af 18.7.2007, sag C-275/06, Promusicae, Sml. I, s. 271, punkt 47, underforstået bekræftet ved dom af 29.1.2008, præmis 42 ff., samt ved 11. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15.1.2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT L 24, s. 8).

35 — Dom af 24.6.1986, sag 53/85, Sml. s. 1965, præmis 28, AKZO Chemie mod Kommissionen, og af 19.5.1994, sag C-36/92 P, SEP mod Kommissionen, Sml. I, s. 1911, præmis 37, samt Varec-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 49.

36 — Varec-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 48.

samtidig en folkeretlig forpligtelse for Unionen og følger derudover i den foreliggende sag af direktivet om plantebeskyttelse og af nederlandsk ret.

78. Artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler kan være en hjælp, når de hemmeligheder, der skal beskyttes i henhold til bestemmelsen, skal identificeres. Dels opregner bestemmelsen forskellige oplysninger, som ikke falder ind under beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder [37]. Disse vedrører imidlertid ikke den foreliggende sag. Dels fastsætter artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler en procedure, hvor de kompetente myndigheder sammen med de berørte virksomheder fastslår, hvilke forelagte oplysninger der indeholder forretnings- og fabrikshemmeligheder. Den fortrolige behandling forudsætter nemlig en anmodning, hvis begrundelse skal være accepteret af de kompetente myndigheder.

79. Ifølge Bayer og Nederlandene skal den afgørelse, som de kompetente myndigheder skal træffe med hensyn til anerkendelsen af hemmeligheder, der er fastsat i artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler, have indflydelse på afgørelsen om en anmodning om adgang til oplysninger i henhold til direktivet om miljøoplysninger. Bayer har herved anført, at myndigheden allerede ved virksomhedens anmodning foretager en tilstrækkelig interesseafvejning. Som resultat udmunder dette i, at beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder alene skal bedømmes efter artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler.

80. Denne opfattelse overbeviser mig ikke på alle punkter. Ganske vist er der meget, der taler for at støtte bedømmelsen af beskyttelsesværdigheden af forretnings- og fabrikshemmeligheder på artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler, men dette kan ikke udelukke anvendelsen af yderligere elementer fra direktivet om miljøoplysninger. I den henseende bemærkes:

81. Hvis den i artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler fastsatte procedure gennemføres behørigt, kan det principielt lægges til grund, at de oplysninger, hvis offentliggørelse ville kunne få ugunstig indvirkning på forretnings- og fabrikshemmeligheder, identificeres. I den forbindelse skal der navnlig tages hensyn til den grundlæggende beskyttelse af disse oplysninger, men da også begrænsningen af denne beskyttelse på grund af andre

37 — For så vidt ligner denne bestemmelse den ordning i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12.3.2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF (EFT L 106, s. 1), der blev fortolket i dom af 17.2.2009, sag C-552/07, Azelvandre, Sml. I, s. 987, præmis 52.

interesser, som vejer tungere, navnlig via ordningen om adgang til miljøoplysninger.

82. En behørig afgørelse i henhold til artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler forudsætter tilsvarende også, at der ikke blot tages hensyn til bestemmelsens tekst, men også til kravene i direktivet om miljøoplysninger. Således forbyder artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, i direktivet om miljøoplysninger, at oplysninger om emissioner til miljøet karakteriseres som forretnings- og fabrikshemmeligheder, der skal behandles fortroligt. Derfor må de kompetente myndigheder ikke acceptere en anmodning om fortrolig behandling af sådanne oplysninger.

83. Imidlertid kan det selv ved en behørig anvendelse af artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler ikke udelukkes, at grundlaget for, at oplysningerne er beskyttelsesværdige, er bortfaldet på tidspunktet for afgørelsen om anmodningen om adgang [38]. I dette tilfælde er hemmeligholdelse ikke længere berettiget, og den, der har anmodet om adgang, kan ikke længere nægtes dette ved en afgørelse i henhold til artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler.

84. Man kunne også forestille sig den situation, at anmodningen om adgang til miljøoplysninger henviser til yderligere offentlige interesser i offentliggørelse af oplysninger, som den kompetente myndighed ved den oprindelige afgørelse om beskyttelsen af hemmeligheder ikke har taget hensyn til. Så ville afgørelsen i henhold til artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler ikke endeligt have afvejet beskyttelsen af hemmeligheder over for den offentlige interesse i offentliggørelsen. Tværtimod skulle afvejningen foretages en gang til.

85. Således er en behørigt truffet afgørelse i henhold til artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler om beskyttelse af oplysninger som forretnings- og fabrikshemmeligheder (kun) med forbehold for eventuelle nye udviklinger og yderligere oplysninger om den offentlige interesse i offentliggørelsen bestemmende for afgørelsen om offentliggørelse af miljøoplysninger i henhold til artikel 4, stk. 2, litra d), i direktivet om miljøoplysninger.

2. Om oplysninger om emissioner til miljøet

86. I henhold til artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, i direktivet om miljøoplysninger må offentliggørelsen af miljøoplysninger ikke afslås på grund af forretnings- og

38 — Jf. ovenfor i punkt 27 f.

fabrikshemmeligheder, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet. Anmodningen om præjudiciel afgørelse indeholder ganske vist ingen spørgsmål vedrørende definitionen af sådanne oplysninger, men en sådan definition er åbenbart af central betydning for hovedsagen og omtales derfor også af sagens parter.

87. Vejledningen for anvendelsen af Århuskonventionen [39] henviser med hensyn til begrebet »emission« til definitionen i IFBF-direktivet [40]. I henhold til dette direktivs artikel 2, nr. 5), er en emission direkte eller indirekte udledning til luft, vand eller jord af stoffer, rystelser, varme eller støj fra punktkilder eller diffuse kilder på et anlæg. Nederlandene og Kommissionen har derfor foreslået at begrebet emission begrænses til emissioner fra anlæg i henhold til IFBF-direktivet, således at udslip af plantebeskyttelsesmidler i forbindelse med agerbrug ikke er en emission.

88. I princippet er vejledningen en egnet hjælp ved fortolkningen af uspecificerede retlige begreber i direktivet om miljøoplysninger [41]. Ganske vist kan den ikke bindende fastlægge fortolkningen af Århuskonventionen, men den blev da udarbejdet med konventionsparternes vidende og understøttelse [42]. Det kan også lægges til grund, at lovgiver ved udstedelsen af direktivet om miljøoplysninger var bekendt med vejledningen.

89. Det er imidlertid tvivlsomt, at vejledningen med henvisning til IFBF-direktivet ville indskrænke begrebet emission til anlæg. Begrebet anlæg anvendes kun i den nævnte definition af emission, fordi IFBF-direktivet vedrører anlæg. En sådan begrænsning af emissionsbegrebet kan derimod hverken udledes af direktivet om miljøoplysninger eller af Århuskonventionen.

90. Tværtimod: I henhold til artikel 4, stk. 4, litra d), i Århuskonventionen skal oplysninger om emissioner, der er relevante for beskyttelsen af miljøet, gøres tilgængelige. Om emissioner stammer fra anlæg, er imidlertid ikke bestemmende for, om de har betydning for

39 — Stec m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 25, s. 60, s. 76 i den franske affattelse.

40 — Rådets direktiv 96/61/EF af 24.9.1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257, s. 26), i mellemtiden erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15.1.2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (kodificeret udgave) (EUT L 24, s. 8).

41 — Dette går generaladvokat Sharpston åbenbart også ud fra i sit forslag til afgørelse af 2.7.2009, sag C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, Sml. I, s. 9967, fodnote 17, 18 og 32.

42 — Jf. beretningen om den første konference mellem parterne af Århuskonventionen i Chisinau, Moldova, 19.-21.4.1999 (CEP/WG.5/1999/2, nr. 40), og om den anden konference i Dubrovnik, Kroatien, 3.-5.7.2000 (CEP/WG.5/2000/2, nr. 43).

beskyttelsen af miljøet. Der tænkes kun på transportemissioner.

91. Bortset fra begrænsningen til anlæg er definitionen af emissioner i IFBF-direktivet imidlertid helt igennem meningsfyldt. Følgelig kan den uden henvisningen til anlæg overtages med henblik på anvendelsen af direktivet om miljøoplysninger. Artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, i direktivet om miljøoplysninger vedrører herefter oplysninger om direkte eller indirekte udledning til luft, vand eller jord af stoffer, rystelser, varme eller støj fra punktkilder eller diffuse kilder.

92. Således forstået svarer emissionsbegrebet i øvrigt i vidt omfang til definitionen i artikel 2, nr. 8), i direktiv 2004/35 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader [43], som Vereniging Milieudefensie har fremhævet. Herefter forstås ved emissioner en udledning i miljøet, forårsaget af menneskelige aktiviteter, af stoffer, præparater, organismer eller mikroorganismer. Dette direktiv, der endnu ikke eksisterede ved affattelsen af vejledningen, svarer i sit anvendelsesområde snarere til direktivet om miljøoplysninger end til IFBF-direktivet, da det ikke er begrænset til anlæg.

93. Imidlertid strækkes oplysninger om emissioner stadigvæk ikke til oplysninger om stoffer, der på et eller andet tidspunkt udledes. Som Kommissionen med rette har anført, bliver enhver substans i reglen på et eller andet tidspunkt i sin livscyklus udledt i miljøet. Der er snarere tale om oplysninger om udledningen som sådan.

94. Så vidt det ses, er oplysningerne om udledning af stoffer som sådan kun perifert berørt i den foreliggende sag. Det kan ganske vist lægges til grund, at det af protokollerne om forsøg fremgår, hvilke mængder af plantebeskyttelsesmidlet der blev udledt. Mængderne er imidlertid for alvor af interesse på grund af oplysningerne om restkoncentrationerne på salatplanterne. Der er i den forbindelse tale om bestemte følger af udledningen.

95. Sådanne følger er 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 usandsynlig eller i det mindste begrænset til indehaveren af forretningshemmelighedernes sfære.

43 — Nævnt ovenfor i fodnote 25.

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. Mulige miljøpåvirkninger skal derefter netop ikke forstås som forretningshemmeligheder [44]. Disse interesser begrunder navnlig, at den grundlæggende beskyttelse af forretningshemmeligheder med hensyn til oplysninger om emissioner i enkelte tilfælde må stå tilbage, uden at der skal foretages nogen afvejning. Også artikel 39, stk. 3, i TRIPs-aftalen tillader en afsløring af sådanne oplysninger, hvis den er nødvendig for beskyttelsen af offentligheden.

96. Følgelig skal oplysninger om restkoncentrationer af emissioner i miljøet anses for at være en del af oplysningerne om emissioner i henhold til Århuskonventionen.

97. Dette gælder for alvor for emissionsklausulen i direktivet om miljøoplysninger, der er betydeligt mere omfattende end emissionsklausulen i Århuskonventionen.

98. I konventionens artikel 4, stk. 4, litra d), er det kun fastsat, at forretnings- og fabrikshemmeligheder ikke må udgøre en hindring for offentliggørelse af oplysninger om emissioner, der er relevante for beskyttelsen af miljøet. Henvisningen til denne betydning kunne man forstå som en begrænsning af emissionsklausulen [45].

99. Derimod indeholder artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, i direktivet om miljøoplysninger ikke passagen om betydningen for miljøbeskyttelsen og udvider emissionsklausulens anvendelsesområde til andre hemmeligholdelsesgrunde.

100. Denne udvidelse er resultatet af de debatter, der blev ført under lovgivningsproceduren. Kommissionen undlod i det oprindelige forslag at kræve en betydning for beskyttelsen af miljøet, men udelukkede imidlertid kun anvendelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder ved oplysninger om emissioner [46]. Rådets fælles holdning vendte

44 — Stec m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 25, s. 60, s. 76 i den franske affattelse.

45 — I modsætning til Stec m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 25, s. 60 (s. 76 i den franske affattelse).

46 — Artikel 4, stk. 2, litra d), i Kommissionens forslag, KOM(2000) 402 endelig, s. 25.

derimod tilbage til konventionens formulering [47]. Parlamentet krævede derimod oven i købet, at oplysninger om emissioner i miljøet aldrig måtte behandles fortroligt [48]. Først i Forligsudvalget blev man endelig enig om den nugældende ordning, hvorefter det udelukkes at anvende de fleste hemmeligholdelsesgrunde med hensyn til oplysninger om emissioner i miljøet, og der gives afkald på en betydning for miljøbeskyttelsen. Følgelig kan den udvidede emissionsklausul føres tilbage til en bevidst afgørelse fra lovgivers side.

101. Af disse grunde er de omtvistede studier og protokoller om forsøg oplysninger om emissioner til miljøet, hvis offentliggørelse ikke kan afslås på grund af forretnings- eller fabrikshemmeligheder.

D — *Det tredje spørgsmål — lovgivers afvejning*

102. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den afvejning, der er foreskrevet i artikel 4, stk. 2, tredje punktum, i direktivet om miljøoplysninger, mellem de offentlige interesser, som varetages ved udlevering, og de særlige interesser, der varetages ved at afslå udlevering, skal ske på retsanvendelsesniveauet, eller om den også kan foretages på det nationale lovgivningsniveau.

103. I henhold til denne bestemmelse skal de offentlige interesser, som varetages ved udlevering, *i hver enkelt tilfælde* afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

104. Bayer har fremhævet, at Århuskonventionen ikke kræver nogen afvejning i det enkelte tilfælde. Finland afgav også en erklæring i den retning ved vedtagelsen af direktivet, da afvejninger i hvert enkelt tilfælde kunne frygtes vilkårligt at begrænse retten til adgang [49].

105. Som Grækenland og Kommissionen har anført, er det imidlertid uforeneligt med ordlyden af artikel 4, stk. 2, i direktivet om miljøoplysninger at erstatte den konkrete afvejning med en generel afvejning, som lovgiver har indført. I modsætning til Finlands erklæring ligger der deri ingen begrænsning af adgangsretten i forhold til Århuskonventionen,

47 — Fælles holdning af 28.1.2002, rådsdokument 11878/1/01 REV 1, s. 12.

48 — Jf. Europa-Parlamentets 21. ændring af 14.3.2001 (EFT C 343, s. 165 (172)) og 33. ændringsforslag af 30.5.2002 (rådsdokument 9445/02, s. 12).

49 — Rådsdokument 14917/02 ADD 1 REV 1 af 13.12.2002.

da denne afvejning — til trods for, at beskyttelsesværdige goder påvirkes ugunstigt — tillader, at der offentliggøres oplysninger, når den offentlige interesse i udleveringen vejer tungest.

106. Efter Nederlandenes og Bayers opfattelse gennemføres en sådan afvejning allerede ved anvendelsen af artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelse. Anerkendelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder forudsætter nemlig en sådan afvejning. De grænser, som disse bestemmelser og den nationale gennemførelse af afvejningen sætter, styrker retssikkerheden og er derfor nødvendige.

107. Som jeg allerede har redegjort for, er afvejningen i henhold til artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler imidlertid muligvis ufuldstændig. Den kan derfor ikke træde endeligt i stedet for afvejningen i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje punktum, i direktivet om miljøoplysninger.

108. I henhold til artikel 4, stk. 2, tredje punktum, i direktivet om miljøoplysninger skal den i denne bestemmelse fastsatte afvejning af den offentlige interesse, der varetages ved udlevering, over for den særlige interesse, som varetages ved at afslå udlevering, derfor konkret foretages på retsanvendelsesniveauet.

V — Forslag til afgørelse

109. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål således:

»1) Udtrykket »miljøoplysninger« i artikel 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF skal fortolkes således, at det også omfatter oplysninger, der er indgivet under en national procedure til (udvidelse af) en godkendelse for

et plantebeskyttelsesmiddel med henblik på at fastsætte den maksimale mængde af et skadedyrsbekæmpelsesmiddel, bestanddele heraf eller nedbrydningsprodukter heraf, der kan tillades i føde- eller drikkevarer.

2) Med forbehold for eventuelle nye udviklinger og yderligere oplysninger om den offentlige interesse i offentliggørelsen er en behørigt truffet afgørelse i henhold til artikel 14 i Rådets direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler vedrørende beskyttelse af oplysninger som forretnings- og fabrikshemmeligheder bestemmende for afgørelsen om offentliggørelsen af miljøoplysninger i henhold til artikel 4, stk. 2, første punktum, litra d), i direktiv 2004/3. Med hensyn til de omtvistede studier og protokoller om forsøg er der imidlertid tale om oplysninger om emissioner til miljøet, hvis offentliggørelse ikke kan afslås på grund af forretnings- og fabrikshemmeligheder.

3) I henhold til artikel 4, stk. 2, tredje punktum, i direktiv 2004/3 skal den i denne bestemmelse fastsatte afvejning af den offentlige interesse, der varetages ved udlevering, over for den særlige interesse, som varetages ved at afslå udlevering, konkret foretages på retsanvendelsesniveauet.«