FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. KOKOTT fremsat den 10. marts 2011 [1]

I — Indledning

1. Det Forenede Kongeriges Supreme Court har forelagt Domstolen et spørgsmål, der lyder akademisk, men hvis virkning ikke entydigt kan overskues.

2. Ifølge direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger [2] (herefter »miljøoplysningsdirektivet«) har borgerne ret til adgang til miljøoplysninger. Denne ret kan begrænses, når en offentliggørelse ville være til skade for beskyttelsesværdige interesser. Undtagelserne finder dog ikke anvendelse, når den offentlige interesse i offentliggørelsen vejer tungere end interessen i at afslå denne.

3. Retterne i Det Forenede Kongerige er uenige om, hvorledes denne afvejning skal gennemføres, når der er flere beskyttelsesværdige interesser, der berøres negativt samtidigt. Skal hver undtagelse behandles separat, idet det undersøges, om den interesse, undtagelsen beskytter, opvejes af offentlighedens interesse i en offentliggørelse (dette er opfattelsen hos de to første retsinstanser og mindretallet i den forelæggende Supreme Court)? Eller kan de interesser, som beskyttes ved forskellige undtagelser, kumuleres og derefter afvejes over for offentlighedens interesse i en offentliggørelse (dette er opfattelsen hos tredje instans og flertallet i Supreme Court)?

4. Det drejer sig altså om, hvorvidt de enkelte negativt berørte interesser, som taget hver for sig måtte vige i forhold til den offentlige interesse i offentliggørelse, ved afgørelsen om udleveringen af miljøoplysninger kan kumuleres for eventuelt i fællesskab at kunne begrunde en fortrolig behandling af informationerne.

5. Disse spørgsmål giver Domstolen lejlighed til for første gang nærmere at undersøge, hvorledes man gennemfører en afvejning af sådanne interesser i fortrolighed over for den offentlige interesse i offentliggørelsen af oplysninger.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Den fulde titel: Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28.1.2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF, EUT L 41, s. 26.

II — Retsforskrifter

A — *Folkeret*

6. På internationalt plan har EU ved konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet [3] (herefter »Århuskonventionen«), som Fællesskabet undertegnede den 25. juni 1998 i Århus (Danmark) [4], forpligtet sig til at sikre adgang til miljøoplysninger.

7. Mulige begrænsninger af retten til adgang fremgår især af konventionens artikel 4, stk. 4:

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

[…]

b) internationale forbindelser, nationalt forsvar og den offentlige sikkerhed

[…]

e) intellektuelle ejendomsrettigheder

[…]

De ovenfor nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i at oplysningerne offentliggøres, og under hensyntagen til om oplysningerne vedrører emissioner til miljøet.«

B — *EU-ret*

8. Miljøoplysningsdirektivet gennemfører Århuskonventionen for EU og fastsætter til dette formål en ret til adgang til miljøoplysninger i artikel 3, stk. 1.

9. Undtagelsesbestemmelserne findes især i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2:

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

[…]

3 — EUT 2005 L 124, s. 4.

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

b) internationale forbindelser, den offentlige sikkerhed eller det nationale forsvar

[…]

e) intellektuelle ejendomsrettigheder

[...]

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.«

10. Den 16. betragtning til direktivet forklarer herom:

»Retten til information indebærer, at oplysninger som udgangspunkt skal udleveres, og at de offentlige myndigheder bør kunne afslå en anmodning om miljøoplysninger i ganske bestemte, klart afgrænsede tilfælde. Grundene til at give afslag bør fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Begrundelsen for et afslag bør gives den informationssøgende inden for den i dette direktiv fastsatte frist.«

C — *National ret*

11. I den nationale lovgivning findes de for sagen relevante undtagelser med stort set samme ordlyd i Environmental Information Regulations 2004 [5] (bekendtgørelse om miljøoplysninger af 2004).

III — Faktiske omstændigheder og den præjudicielle anmodning

12. De oplysninger, der anmodes om, vedrører den præcise placering af basisstationer til mobiltelefoner i Det Forenede Kongerige.

13. Den omtrentlige placering af den enkelte basisstation i hvert kortkvadrat kan findes på en webside, der hedder Sitefinder [6], som fra slutningen af 2003 drives af Office of

5 — S.I. 2004, nr. 3391.

6 — Http://www.sitefinder.ofcom.org.uk/

Communications (herefter: »Ofcom«). Websiden er opbygget af oplysninger, der frivilligt stilles til rådighed af mobiltelefonselskaberne fra deres databaser. Ved at indtaste et postnummer, en by eller et gadenavn på websiden har enkeltpersoner mulighed for at søge efter placeringen af basisstationer i et bestemt kortkvadrat. Man får dog hverken den nøjagtige placering inden for en afstand af en meter, eller oplysning om, hvorvidt basisstationen er placeret på gadeniveau eller skjult inde i eller oven på en konstruktion eller en bygning.

14. En informationschef fra Health Protection Scotland (en afdeling af det nationale sundhedsvæsen) anmodede Ofcom om nøjagtige koordinatreferencer for hver enkelt basisstation, efter hvad der er oplyst til epidemiologiske formål. Hans anmodning blev afslået af Ofcom, der efter en fornyet behandling af anmodningen også forkastede hans klage. Derefter indbragte informationschefen sagen for appellanten, Information Commissioner, som besluttede, at oplysningerne skulle udleveres. Efter et søgsmål iværksat af Ofcom stadfæstede Information Tribunal i første instans beslutningen om offentliggørelse.

15. Information Tribunal fastslog, at en offentliggørelse af informationerne ville være til skade for den offentlige sikkerhed og beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder. Oplysningerne ville kunne gøre det lettere at angribe basisstationerne. Det måtte endvidere lægges til grund, at teleselskaberne er indehavere af ophavsrettigheder og databaserettigheder til oplysningerne. I forhold hertil vejede den offentlige interesse i offentliggørelse dog tungere, især da de ønskede informationer kunne udnyttes til epidemiologiske undersøgelser af virkningerne af mobiltelefoni. Ved afvejningen undersøgte Information Tribunal begge undtagelser hver for sig og forkastede en samlet afvejning i forhold til den offentlige interesse i offentliggørelse.

16. Ofcom appellerede afgørelsen til Administrative Court, som tiltrådte Information Tribunals afgørelse på sidstnævnte punkt. Ved en yderligere appel kom Court of Appeal imidlertid til det modsatte resultat.

17. Information Commissioners appel til Supreme Court vedrører udelukkende spørgsmålet om, hvorvidt de skadelige virkninger af de to pågældende undtagelser skal afvejes samlet eller separat i forhold til den offentlige interesse i offentliggørelsen. Supreme Court hælder i øjeblikket til samme opfattelse som Court of Appeal med et flertal på 3-2. Den har derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

»Er det inden for rammerne af miljøoplysningsdirektivet i en situation, hvor en offentliggørelse af miljøoplysninger, som en offentlig myndighed er i besiddelse af, vil kunne være til skade for de forskellige interesser,

der varetages af mere end en undtagelse [i den foreliggende sag den offentlige sikkerhed, som varetages af artikel 4, stk. 2, litra b), og de intellektuelle ejendomsrettigheder, som varetages af artikel 4, stk. 2, litra e)], men dette ikke vil være tilfældet, når undtagelserne betragtes hver for sig, i tilstrækkelig grad til at kunne opveje offentlighedens interesse i en offentliggørelse, efter direktivet et krav, at der foretages en yderligere prøvelse, hvorunder de forskellige interesser, der varetages af de to undtagelsesbestemmelser, kumuleres og afvejes samlet over for offentlighedens interesse i en offentliggørelse?«

18. Information Commissioner, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i sagen og fremsat bemærkninger under den mundtlige forhandling den 27. januar 2011.

IV — Bedømmelse

19. Miljøoplysningsdirektivet bestemmer i artikel 3, stk. 1, at offentlige myndigheder er forpligtet til 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.

20. Denne rettighed blev allerede indført i 1990 med det første miljøoplysningsdirektiv [7]. Den er videreudviklet af Århus-konventionen, som nu gennemføres ved det nugældende miljøoplysningsdirektiv.

21. I mellemtiden har Amsterdamtraktaten i artikel 1, stk. 2, EU udtrykt vilje til at skabe en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. I henhold til artikel 15 TEUF (tidligere artikel 255 EF) — sammen med artikel 42 i charteret om grundlæggende rettigheder — er institutionerne med henblik herpå forpligtede til at følge åbenhedsprincippet og til at give adgang til deres dokumenter. Denne ret realiseres ved forordning (EF) nr. 1049/2001 [8], som i henhold til artikel 3 ff. i forordning (EF) nr. 1367/2006 [9] også regulerer anvendelsen af

7 — Rådets direktiv 90/313/EØF af 7.6.1990 om fri adgang til miljøoplysninger, EFT L 158, s. 56.

8 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT L 145, s. 43.

9 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 6.9.2006 om anvendelse af Århuskonventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer, EUT L 264, s. 13.

retten til miljøoplysninger hos EU's institutioner og organer.

22. Retten til miljøoplysninger gælder imidlertid ikke ubegrænset. I henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4 kan det afslås at give oplysninger, hvis en offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på visse interesser, som er udtrykkeligt anført i bestemmelsen. Dog skal interessen i at afslå en anmodning afvejes i forhold til den offentlige interesse i offentliggørelse af informationerne.

23. Forelæggelsesafgørelsen drejer sig om denne afvejning af interesser. Supreme Court ønsker oplyst, om afvejningen skal udføres i to trin, nemlig ved

— *først* at undersøge med hensyn til hver enkelt undtagelse, om der består en offentlig interesse i offentliggørelse af oplysningerne, som overgår de negative virkninger af offentliggørelsen, og

— *derpå* at foretage en samlet afvejning af de enkelte negativt berørte interesser over for offentlighedens interesse i en offentliggørelse.

24. Den fremgangsmåde, der foreslås i forelæggelsesafgørelsen, virker umiddelbart overraskende, da den munder ud i en dobbelt afvejning. Miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, andet og tredje punktum, peger dog i samme retning, da begge disse punktummer *to gange* henviser til den offentlige interesse i offentliggørelse af informationer.

25. Ifølge *andet punktum* skal de i artikel 4, stk. 1 og 2, nævnte grunde til afslag fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Desuden skal der ifølge *tredje punktum* i hver enkelt tilfælde ske en afvejning af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Besvarelsen af den præjudicielle forelæggelse afhænger derfor af fortolkningen af disse to punktumer.

A — *Miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, andet punktum*

26. Hensynet til samfundets interesse, jf. miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, andet punktum, kræver rent faktisk allerede en *første afvejning*. Ifølge andet punktum i 16. betragtning til direktivet bør der ved fortolkningen af grundene til at give afslag nemlig ske en afvejning af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

27. Denne første afvejning vedrører udelukkende den undtagelse, der er berørt. Den skal nemlig foretages inden for rammerne af fortolkningen af begrundelsen for afslag.

28. Afvejningen angår herved i første omgang spørgsmålet om, hvad der skal anses for en ugunstig indvirkning på den beskyttede interesse. Spørgsmålet om, hvorvidt visse virkninger af offentliggørelsen af oplysninger må anses for ugunstige, skal nemlig afgøres i lyset af den offentlige interesse i offentliggørelsen [10].

29. Afvejningen af, om den offentlige interesse i offentliggørelsen af en oplysning undtagelsesvis vejer tungere end den negative indvirkning på den specifikke beskyttede interesse, kan imidlertid ligeledes indgå i denne første afvejning.

30. Dermed kan den eneste afvejning, som Information Commissioner, Sverige, Information Tribunal, Administrative Court samt et mindretal i Supreme Court vil tillade, allerede udledes af miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, andet punktum.

10 — Således kan offentlighedens kontrol af beslutningsprocesserne ifølge mit forslag til afgørelse af 3.3.2011, sag C-506/08 P, Sverige mod Kommissionen, som endnu verserer, især punkt 47 ff., ikke anses for at skade disse processer.

B — *Miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum*

31. Ved denne fortolkning af miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, står det herefter tilbage at drøfte, hvilken funktion tredje punktum har.

1. Miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum, som præcisering af andet punktum?

32. I første omgang ville man i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum, kunne se en præcisering af indholdet af andet punktum. Lige som i andet punktum af 16. betragtning til direktivet præciseres det, at hensynet til den offentlige interesse skal ske i form af en afvejning. Desuden betones det på ny, at afvejningen af de pågældende interesser skal foretages i hvert enkelt tilfælde, således at medlemsstaterne ikke kan foregribe afvejningen i forbindelse med gennemførelsen af lovgivningen [11].

11 — Således i mellemtiden dom af 16.12.2010, sag C-266/09, Stichting Natuur en Milieu, Sml. I, s. 13199, præmis 56.

33. Tilblivelsen af miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum, taler for en sådan præcisering. Denne bestemmelse blev først tilføjet i Forligsudvalget kort tid før vedtagelsen af direktivet. De nøjagtige motiver herfor er ikke dokumenteret. Ganske vist havde Rådet på dette punkt tidligere afvist en forpligtelse til afvejning, da der i Århuskonventionen kun omtales en hensyntagen til offentlighedens interesse i en offentliggørelse [12]. Derimod havde Kommissionen og Parlamentet foreslået forskellige formuleringer for at præcisere, at der skulle sikres adgang, når den offentlige interesse i offentliggørelse vejede tungest. Derfor kunne tredje punktum udgøre et forsøg på at tage hensyn til dette forhold.

34. En sådan præcisering ville imidlertid være delvis overflødig og i øvrigt mislykket.

35. Allerede i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, andet punktum, omtales det konkrete tilfælde, således at der ikke var behov for nogen gentagelse i tredje punktum.

36. Det ville ligeledes have været betydeligt klarere at erstatte miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, andet punktum, med en formulering som andet punktum i 16. betragtning til direktivet [13] eller at følge den af Kommissionen foreslåede udformning [14], som godkendtes af Parlamentet ved førstebehandlingen [15], af artikel 4, stk. 2, andet punktum, [16] for at definere denne hensyntagen som en afvejning.

37. En fortolkning af miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum, som en blot præciserende bestemmelse er derfor ikke overbevisende.

12 — Jf. afsnit VI, nr. 5 og 6, begge steder sidste led, i Fælles holdning (EF) nr. 24/2002 af 28.1. 2002, fastlagt af Rådet med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/…/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF, EFT C 113 E, s. 1, 12.

13 — »Grundene til at give afslag bør fortolkes restriktivt, idet de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, bør afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering [sic].«

14 — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger, KOM(2000), s. 402, endelig udg.

15 — Parlamentsdokument A5-0074/2001, EFT 2001 C 343, s. 165.

16 — »I så fald skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering af oplysningerne, afvejes mod dem, som varetages ved afvisningen.« Ved tilføjelsen af et punktum under førstebehandlingen blev dette artikel 4, stk. 2, tredje punktum, i det af Parlamentet ændrede forslag.
Jf. også det af Kommissionen ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger, EFT 2001 C 240 E, s. 289, s. 292:
»Ovennævnte begrundelser for at nægte at udlevere oplysninger skal fortolkes restriktivt. [...] I hvert enkelt af de tilfælde, der nævnes i artikel 4, stk. 1, litra c), og stk. 2, litra a)-g), skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering af oplysningerne, afvejes mod dem, som varetages ved afvisningen. Der skal gives adgang til oplysningerne, hvis de offentlige interesser vejer tungere end de sidstnævnte interesser.«

2. Miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum, som afvejning af kumulerede interesser?

38. Det skal derfor undersøges, om miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum, har en egen funktion, som er uafhængig af andet punktum og den deri fastsatte afvejning. Denne funktion kunne ligge i den i forelæggelsesafgørelsen anførte afvejning i forhold til de kumulerede interesser, der taler imod en offentliggørelse.

Ordlyden i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum

39. I modsætning til Sveriges og Information Commissioners opfattelse er anvendelsen af begrebet »interesse« i ental ikke til hinder for en kumulation af flere interesser. Ganske vist sætter de fleste sprogversioner [17] kun den offentlige interesse i offentliggørelse over for interessen i at afslå offentliggørelse, dvs. begrebet interesse anvendes i ental. »Interessen« i det ene eller det andet kan imidlertid efter ordets naturlige betydning omfatte de forskellige (del-)interesser, som taler for det ene eller det andet resultat.

40. Fremhævelsen af det konkrete tilfælde, i hvilket afvejningen skal foretages, forbyder endvidere ikke en kumulation. Som Det Forenede Kongerige har anført, er det mere nærliggende at opfatte begrebet det konkrete tilfælde således, at det vedrører den afgørelse, der i det enkelte tilfælde skal træffes om offentliggørelsen af oplysninger [18].

41. Opdelingen af de beskyttelsesværdige interesser på forskellige undtagelser er desuden ikke til hinder for en kumulation. Som Det Forenede Kongerige overbevisende har redegjort for, er det ikke altid muligt at afgrænse disse undtagelser entydigt fra hinanden. Tværtimod overlapper de beskyttede interesser delvist tydeligt hinanden. Dette er især nærliggende ved de interesser, der er beskyttet af miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, litra d)-g): forretnings- og fabrikshemmeligheder, intellektuelle ejendomsrettigheder, personoplysninger og andre personers interesser eller beskyttelse, når disse har givet oplysningerne frivilligt.

17 — På dansk (»interesser«) og på estisk (»huvidega«) synes »interesser« at stå i flertal; på lettisk tales der om fordele: »ieguvumu« og »ieguvumam«.

18 — Det er også denne forståelse, der ligger til grund for dommen i sagen Stichting Natuur en Milieu, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 55 ff.

42. Sveriges argument om, at afvejningen i henhold til miljøoplysningsdirektivet skal gennemføres på præcis samme måde som i henhold til forordning nr. 1049/2001, kan endelig heller ikke tages til følge.

Dette afvejningskrav er formuleret mere restriktivt end miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum.

Begrænsning af mulige undtagelser

43. For det første ligger det endnu på ingen måde fast, hvorledes det foreliggende spørgsmål skulle besvares i henhold til forordning nr. 1049/2001. Domstolen har nemlig endnu ikke undersøgt, om der er mulighed for eller ligefrem påbud om interessekumulation ved afvejningen i henhold til forordningen [19].

45. Dog har Sverige med rette fremhævet, at en kumulation af interesser ikke kan begrunde nogen *yderligere undtagelser* fra retten til oplysning.

44. For det andet adskiller forordningens tekst sig med hensyn til afvejning klart fra miljøoplysningsdirektivet. I henhold til forordningens artikel 4, stk. 2 og 3 [20], kan aktindsigt i et dokument afslås, hvis det vil være til skade for visse beskyttede interesser, »medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet«.

46. Ifølge første punktum i 16. betragtning til miljøoplysningsdirektivet er det kun i ganske *bestemte, klart afgrænsede tilfælde* tilladt at afslå udlevering af miljøoplysninger. Disse tilfælde er udtrykkeligt fastlagt i artikel 4, stk. 1, og stk. 2, første punktum. Efter deres ordlyd har undtagelserne ikke vejledende, men udtømmende karakter [21]. Dette bekræfter kravet om en restriktiv fortolkning af artikel 4, stk. 2, andet punktum.

47. Yderligere undtagelser ville desuden også være i strid med Århus-konventionen, som i artikel 4, stk. 3 og 4, ligeledes alene har fastsat

19 — I dom af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Sverige mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533, præmis 158, fastslår Domstolen ganske vist, at visse betragtninger af generel art ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at princippet om åbenhed har nogen særligt påtrængende karakter, som ville kunne gå forud for *begrundelserne* (i flertal!) for at afslå udbredelsen af de omhandlede dokumenter. Det er dog fortsat uklart, om disse begrundelser skal tages i betragtning enkeltvis eller kumuleret.

20 — Undtagelserne i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 indeholder ikke en afvejning.

21 — Jf. vedrørende forordning nr. 1049/2001 dom af 18.12.2007, sag C-64/05 P, Sverige mod Kommissionen (IFAW), Sml. I, s. 11389, præmis 66 ff., især præmis 76.

bestemte, klart afgrænsede undtagelser [22]. Denne konvention har som alle internationale aftaler, EU har indgået, forrang frem for bestemmelserne i den afledte EU-ret [23]. På grund af denne forrang skal bestemmelser i den afledte EU-ret så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med EU's internationale forpligtelser [24], hvilket også må gælde for miljøoplysningsområdet [25].

48. Miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum, må derfor ikke medføre yderligere undtagelser, som ikke er udtrykkeligt fastsat i artikel 4, stk. 1, og stk. 2, første punktum.

49. Det vil derfor være åbenbart udelukket, at der i en afvejning i henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, tredje punktum, inddrages interesser, som ganske vist kan tale imod en offentliggørelse, men som ikke anerkendes i artikel 4 som grundlag for undtagelser fra retten til adgang til miljøoplysninger, f.eks. omkostningerne ved en behandling af anmodninger.

50. Derudover har Kommissionen med rette fremhævet, at kredsen af beskyttelsesværdige interesser begrænses yderligere, når der træffes afgørelse om offentliggørelse af *oplysninger om emissioner*. I henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, fjerde punktum — den såkaldte emissionsklausul — kan de fleste af de interesser, der er nævnt i artikel 4, stk. 2, ikke begrunde et afslag. Det er således udelukket at beskytte den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger [artikel 4, stk. 2, litra a)] eller forretnings- og fabrikshemmeligheder [artikel 4, stk. 2, litra d)]. Disse interesser må derfor heller ikke indgå i en afvejning af offentliggørelse af oplysninger om emissioner.

51. Det ville også være udelukket at tage hensyn til anerkendte interesser, som ganske vist berøres, men om hvilke det inden for rammerne af den første afvejning i henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, andet punktum, ikke kan konstateres, at en offentliggørelse af oplysningerne kunne have skadelige følger. Interesser, som ikke påvirkes

22 — Af disse grunde afviste den finske regering i et protokollat allerede ved vedtagelsen af miljøoplysningsdirektivet artikel 4, stk. 2, tredje punktum, jf. Rådsdokument 14917/02 ADD 1 REV 1 af 13.12.2002, s. 1.

23 — 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.

24 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 23, præmis 52, dom af 14.7.1998, sag C-341/95, Bettati, Sml. I, s. 4355, præmis 20, Bellio F.lli-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 23, 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.

25 — Jf. mit forslag til afgørelse af 23.9.2010 i forbindelse med dom af 16.12.2010, sag C-266/09, Stichting Natuur en Milieu, Sml. I, s. 13119, punkt 41, og af 14.10.2010 i forbindelse med dom af 22.10.2010, sag C-524/09, Ville de Lyon, Sml. I, s. 14115, punkt 64 ff. Ville de Lyon-dommen, afsagt af Fjerde Afdeling den 22.12.2010, præmis 35 ff., kan vel ikke opfattes som en fravigelse fra denne faste retspraksis.

negativt, kan ikke tillægges nogen betydning ved en afvejning. Hvis der lader sig konstatere påvirkning af disse interesser, skal de derfor have en negativ karakter for at indgå i afvejningen.

52. Det centrale spørgsmål er imidlertid, om der kan opstå yderligere undtagelser, når anerkendte, negativt berørte interesser i fortrolighed kumuleres ved afvejningen.

53. Kumulationen kan utvivlsomt bevirke en *yderligere indskrænkning* af adgangen til miljøoplysninger, når flere interesser i fællesskab begrunder et afslag på offentliggørelse, selv om de ved en isoleret betragtning måtte vige for den offentlige interesse i offentliggørelse. Det ville dog stadig dreje sig om en indskrænkning af adgangen, der hviler på anerkendte interesser.

54. I lighed med Det Forenede Kongerige anser jeg denne yderligere indskrænkning for en korrekt anvendelse af proportionalitetsprincippet.

55. Proportionalitetsprincippet hører til de almene principper i EU-retten, som EU skal iagttage [26]. Derfor må institutionernes handlinger ikke overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt og passende for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med den pågældende lovgivning. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og navnlig må de byrder, som pålægges, ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål [27].

56. Såfremt de anerkendte interesser, der taler imod en offentliggørelse, samlet set imidlertid viser sig at veje tungere end den offentlige interesse i offentliggørelse, ville skadevirkningen af en offentliggørelse af miljøoplysninger ikke længere stå i et rimeligt forhold til de tilsigtede mål.

57. Sverige og Information Commissioner påberåber sig ganske vist kravet om en restriktiv fortolkning af undtagelserne, men heller ikke dette princip kræver offentliggørelse af miljøoplysninger, når den medfører uforholdsmæssige skader. Dette krav skal derimod opfyldes ved fortolkningen af undtagelserne, ved vægtningen af interesser og ved selve afvejningen. Navnlig skal man ikke mekanisk opregne to ulemper mod en fordel,

26 — Dom af 17.12.1970, sag 25/70, Köster, Berodt & Co., Sml. 1970, s. 259, org.ref.: Rec. Sml. s. 1161, præmis 21 f., af 18.11.1987, sag 137/85, Maizena m.fl., Sml. s. 4587, præmis 15, og af 17.1.2008, forenede sager C-37/06 og C-58/06, Viamex Agrar Handel, Sml. I, s. 69, præmis 33.

27 — Se i samme retning dommen i sagen Köster, Berodt & Co., nævnt ovenfor i fodnote 26, præmis 28 og 32, dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder HS Kraftfutter, Sml. s. 2237, præmis 21, af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 81, dommen i sagen Viamex Agrar Handel, nævnt i fodnote 26, præmis 35, samt dom af 9.3.2010, forenede sager C-379/08 og C-380/08, ERG m.fl., Sml. I, s. 2007, præmis 86.

men skal tildele de pågældende interesser en vægt svarende til deres betydning, før afvejningen påbegyndes.

58. Information Commissioner frygter ganske vist, at afvejningen af kumulerede interesser er svær at gennemføre i praksis, men disse vanskeligheder skyldes ikke så meget kumulationen, som karakteren af afvejningen mellem interesser i offentliggørelse og interesser i at tilbageholde oplysninger. Det er for det meste forbundet med vanskeligheder at sammenligne disse interesser, og de er derfor svære at afveje over for hinanden. Ganske vist lettes denne afvejning, hvis man ved afvejningen anvender kravet om en restriktiv fortolkning af undtagelser på en sådan måde, at afgørelsen i tvivlstilfælde falder ud til fordel for gennemsigtigheden.

59. I øvrigt kan afvejningen allerede inden for rammerne af de enkelte undtagelser kræve en kumulation, nemlig — som Det Forenede Kongerige med rette har anført — når det drejer sig den offentlige interesse i en offentliggørelse [28]. Allerede i første betragtning til miljøoplysningsdirektivet nævnes tre delinteresser, nemlig for det første større miljøbevidsthed, for det andet fri udveksling af synspunkter og en mere effektiv inddragelse af offentligheden i beslutningsprocessen på miljøområdet, samt for det tredje et bedre miljø.

60. Den præjudicielle forelæggelse skal derfor besvares med, at når en myndighed råder over miljøoplysninger, hvis offentliggørelse kunne være til skade for forskellige interesser, som er beskyttet af flere undtagelser i henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, men denne skade ved en betragtning af hver undtagelse for sig ikke er tilstrækkelig alvorlig til at tilsidesætte den offentlige interesse i en offentliggørelse, kræver det en yderligere bedømmelse, ved hvilken de forskellige interesser, som er beskyttet af begge undtagelser, kumuleres og samlet afvejes over for den offentlige interesse i en offentliggørelse.

C — *Undtagelserne i henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1*

61. Afslutningsvis vil jeg kort komme ind på et punkt, som Kommissionen og Det Forenede Kongerige er uenige om, nemlig, om afvejningen også kan omfatte undtagelserne i miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1. Dette spørgsmål er ikke genstand for

28 — Til illustration af forordning nr. 1049/2001 kan nævnes dom af 1.7.2008, forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P, Sverige og Turco mod Rådet, Sml. I, s. 4723, præmis 45-47 og 67.

forelæggelseskendelsen, da den kun drejer sig om to undtagelser i henhold til stk. 2.

62. Skulle Domstolen alligevel ønske at udtale sig om anvendelsen af miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1, er det åbenbart, at litra a) ikke er åben for en afvejning: Når en myndighed ikke er i besiddelse af de ønskede oplysninger, kan den ikke offentliggøre dem. Om dette også gælder anmodninger, der er udfærdiget i for generelle vendinger i litra c)'s forstand, afhænger af fortolkningen af denne undtagelse. Hvis undtagelsen kun omfatter anmodninger, hvis genstand ikke kan identificeres, er en afvejning ligeledes ikke mulig.

63. Drejer det sig derimod om åbenlyst urimelige anmodninger [miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 1, litra b)], materiale under udarbejdelse [litra d)] og interne meddelelser [litra e)], gælder beskyttelsen imidlertid interesser, som giver mulighed for en afvejning, og som derfor ligeledes skal tages i betragtning, hvis de påvirkes ugunstigt. Det samme må gælde for anmodninger, der er udfærdiget i for generelle vendinger [litra c)], hvis dette begreb også kan omfatte anmodninger, som det vil medføre særlig store omkostninger at behandle på grund af deres generelle formulering.

V — Forslag til afgørelse

64. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare den præjudicielle anmodning således:

»I henhold til direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger, skal der, når en myndighed råder over miljøoplysninger, hvis offentliggørelse kunne være til skade for forskellige interesser, som er beskyttet af flere undtagelser i henhold til miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, men denne skade ved en betragtning af hver undtagelse for sig ikke er tilstrækkelig alvorlig til at tilsidesætte den offentlige interesse i en offentliggørelse, foretages en yderligere bedømmelse, ved hvilken de forskellige interesser, som er beskyttet af begge undtagelser, kumuleres og samlet afvejes over for den offentlige interesse i en offentliggørelse.«