Samling af Afgørelser

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

Sag C-673/13 P

Europa-Kommissionen
mod

Stichting Greenpeace Nederland og Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)

»Appel — forordning (EF) nr. 1049/2001 — aktindsigt i institutionernes dokumenter — forordning (EF) nr. 1367/2006 — adgang til miljøoplysninger — oplysninger vedrørende emissioner til miljøet — dokumenter vedrørende den første tilladelse til markedsføring af aktivstoffet glyphosat — delvist afslag på aktindsigt — risiko for at skade en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser — tungtvejende offentlig interesse«

I – **Indledning**

1. Glyphosat er et af de mest anvendte aktivstoffer til plantebeskyttelse. Derfor findes der spor heraf i fødekæden, senest i tysk øl. Samtidig hersker der uenighed om, hvorvidt dette aktivstof er kræftfremkaldende. Det er derfor ikke overraskende, at Greenpeace og Pesticide Action Network Europe (herefter »PAN Europe«) gennem længere tid har forsøgt at få adgang til dossieret vedrørende godkendelsen af dette aktivstof til anvendelse i plantebeskyttelsesmidler.

2. Kommissionen udleverede ganske vist en del af de pågældende dokumenter, men tilbageholdt andre for at beskytte de berørte virksomheders forretningsmæssige interesser. Retten fastslog imidlertid, at også de dokumenter, der blev tilbageholdt, vedrører emissioner til miljøet, og at der derfor nødvendigvis gælder en formodning for, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i disses udbredelse.

3. I denne appelsag skal det derfor afklares, hvad der skal forstås ved oplysninger, der vedrører emissioner til miljøet.

1 — Originalsprog: tysk.

II – **Retsforskrifter**

A – *Folkeretten*

4. 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 [2] (herefter »Århuskonventionen«), som Fællesskabet undertegnede i Århus (Danmark) den 25. juni 1998 [3].

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

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

a) – c) […]

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

[…]«

6. Beskyttelsen af forretningshemmeligheder, der er blevet fremsendt til statslige myndigheder, er også genstand for artikel 39, stk. 3, i TRIPs-aftalen [4]:

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

B – *EU-retten*

1. Forordning (EF) nr. 1049/2001

7. Forordning nr. 1049/2001 [5] fastsætter de principper, betingelser og begrænsninger, der skal gælde for retten til aktindsigt i disse institutioners dokumenter som omhandlet i artikel 255 EF.

2 — EUT 2005 L 124, s. 4.

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

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

5 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EUT L 145, s. 43).

8. Artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer vedrørende grænserne for denne ret:

»2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

— en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder

— […]

— […]

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.«

2. Århusforordningen

9. Århusforordningen [6] gennemfører Århuskonventionen for så vidt angår EU's institutioner. Århusforordningens artikel 6, stk. 1, modificerer til dette formål undtagelserne i forordning nr. 1049/2001 vedrørende retten til aktindsigt med hensyn til oplysninger om emissioner til miljøet:

»For så vidt angår artikel 4, stk. 2, første og tredje led, i forordning (EF) nr. 1049/2001 anses der med undtagelse af undersøgelser, navnlig dem, der vedrører mulige overtrædelser af fællesskabslovgivningen, at foreligge en tungtvejende offentlig interesse i oplysningernes offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet. For så vidt angår de andre undtagelser, der er fastsat i artikel 4 i forordning (EF) nr. 1049/2001, fortolkes grundene til afslag restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og om oplysningerne, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet.«

3. Direktivet om plantebeskyttelsesmidler

10. Direktivet om plantebeskyttelsesmidler [7] indeholdt i begyndelsen bestemmelser om 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.

11. 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 [miljøoplysningsdirektivet [8]] ikke berøres heraf.

Fortroligheden omfatter ikke følgende:

[…]«

6 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1367/2006 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).

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

8 — 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).

12. Ved direktiv 2001/99/EF [9] godkendte Kommissionen aktivstoffet glyphosat på grundlag af direktivet om plantebeskyttelsesmidler.

4. Forordningen om plantebeskyttelsesmidler

13. Forordningen om plantebeskyttelsesmidler [10] har i henhold til forordningens artikel 84 fundet anvendelse siden den 14. juni 2011 og erstattet direktivet om plantebeskyttelsesmidler.

14. I 39. betragtning til forordningen om plantebeskyttelsesmidler anføres følgende:

»Der investeres store summer i undersøgelser. Disse investeringer bør beskyttes med henblik på at stimulere forskningen. Forsøg og undersøgelser, som en ansøger har forelagt for en medlemsstats myndigheder, med undtagelse af sådanne, som omfatter hvirveldyr, hvor fælles brug af data er obligatorisk, bør således beskyttes, så andre ansøgere ikke kan gøre brug af dem. Af hensyn til konkurrencen bør denne beskyttelse dog tidsbegrænses. Den bør desuden begrænses til undersøgelser, der reelt er nødvendige i reguleringsøjemed, så det undgås, at ansøgere kunstigt forlænger beskyttelsesperioden ved at fremlægge nye undersøgelser, der ikke er nødvendige. Erhvervsdrivende, navnlig små og mellemstore virksomheder, bør sikres de samme muligheder for adgang til markedet.«

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

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

16. Artikel 63, stk. 2, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler præciserer de oplysninger, hvis udbredelse sædvanligvis vil være til skade for visse beskyttelsesværdige interesser:

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

a) fremstillingsmetoden

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

c) resultaterne af aktivstoffets produktionsbatcher, inkl. urenheder

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

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

f) oplysninger om et plantebeskyttelsesmiddels komplette sammensætning

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

9 — Kommissionens direktiv af 20.11.2001 om ændring af bilag I til Rådets direktiv 91/414 bl.a. med henblik på optagelse af glyphosat (EFT L 304, s. 14).

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

17. I henhold til artikel 63, stk. 3, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler berører artikel 63 ikke miljøoplysningsdirektivet.

18. Artikel 80 i forordning nr. 1107/2009 indeholder forskellige overgangsbestemmelser, herunder stk. 5, der har følgende ordlyd:

»For så vidt angår ansøgninger om godkendelse af plantebeskyttelsesmidler

a) i henhold til artikel 4 i direktiv 91/414/EØF, som på den dato, fra hvilken denne forordning finder anvendelse, endnu ikke er færdigbehandlet i medlemsstaterne, eller

b) som skal ændres eller tilbagekaldes på den dato, fra hvilken denne forordning finder anvendelse, efter medtagelse i bilag I til direktiv 91/414/EØF eller efter godkendelse i henhold til stk. 1

træffes der beslutning på grundlag af den den 14. juni 2011 gældende nationale lovgivning.

Når beslutningen er truffet, anvendes nærværende forordning.«

19. I henhold til artikel 84, stk. 1, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler træder denne i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 14. december 2009. Deri er det dog også fastsat, at den træder i kraft fra den 14. juni 2011.

III – **De faktiske omstændigheder og den administrative procedure**

20. Den 20. december 2010 begærede Stichting Greenpeace Nederland og PAN Europe aktindsigt hos Kommissionen i flere dokumenter vedrørende den første tilladelse til markedsføring af aktivstoffet glyphosat, udstedt i 2001 i medfør af Rådets direktiv 91/414.

21. Efter høring af Tyskland, den medlemsstat, hvis myndigheder havde forberedt Kommissionens første tilladelse, gav Kommissionen den 10. august 2011 delvist afslag på denne anmodning med den begrundelse, at en udlevering af de dokumenter, der var omfattet af afslaget, ville være til skade for de forretningsmæssige interesser for de virksomheder, der havde indleveret dem med henblik på at opnå den første godkendelse. Kommissionen har anført, at fremstillingsmetoden for glyphosat ganske vist principielt er kendt, men at den enkelte producents specifikke metoder ikke er. De kan imidlertid navnlig udledes af urenhederne i produktet og dets præcise sammensætning. Der ses ikke at foreligge en mere tungtvejende offentlig interesse i udleveringen af dokumenterne. Navnlig vedrører oplysningerne heri ikke emissioner til miljøet.

IV – **Om den appellerede dom**

22. Stichting Greenpeace Nederland og Pan Europe anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Retten.

23. Retten annullerede Kommissionens anfægtede afgørelse, for så vidt som der herved blev givet afslag på aktindsigt i dokumenter, der vedrører for det første »identiteten« og mængden af alle urenhederne i aktivstoffet, der er anmeldt af hver af operatørerne, for det andet urenhederne i de forskellige batcher og minimums-, middel- og maksimumsmængden af hver af disse urenheder og for det tredje sammensætningen af de plantebeskyttelsesmidler, der er udviklet af operatørerne [11].

11 — Dom Stichting Greenpeace Nederland og PAN Europe mod Kommissionen (T-545/11, EU:T:2013:523).

24. Retten fastslog indledningsvis, at artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 1367/2006 opstiller en retlig formodning om, at den offentlige interesse i formidlingen af oplysninger, der vedrører emissioner til miljøet, vejer tungere end en forretningsmæssig interesse i en fortrolig behandling af disse. Dernæst fastslog Retten, at de ovenfor anførte oplysninger vedrører emissioner til miljøet.

V – **Om parternes påstande**

25. Den 17. december 2013 iværksatte Kommissionen appel til prøvelse af Rettens dom. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Rettens dom ophæves.

2) Domstolen træffer selv endelig afgørelse vedrørende det første og det tredje anbringende, eller sagen hjemvises til Retten til afgørelse af disse anbringender, jf. artikel 61 i statutten for Domstolen.

3) De indstævnte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26. Stichting Greenpeace Nederland og PAN Europe har heroverfor nedlagt følgende påstande:

1) Appellen forkastes.

2) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27. Domstolens præsident gav Tyskland og ved kendelser af 3. marts 2015 European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America, Inc., National Association of Manufacturers of the United States of America og American Chemistry Council, Inc., European Chemical Industry Council og European Crop Care Association adgang til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionen. De har afgivet skriftlige og, med undtagelse af Tyskland, mundtlige indlæg i sagen.

28. Ved retsmødet den 4. februar 2016 intervenerede Sverige til støtte for Stichting Greenpeace Nederland og PAN Europe.

VI – **Bedømmelse**

29. Ved sin appel har Kommissionen anfægtet Rettens fortolkning af artikel 6, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1367/2006. I henhold til denne »emissionsklausul« foreligger der navnlig i forhold til beskyttelsen af forretningshemmeligheder en tungtvejende offentlig interesse i oplysningers offentliggørelse, når de oplysninger, der anmodes om, vedrører emissioner til miljøet.

30. Retten har imidlertid i vid udstrækning fulgt den opfattelse, som jeg allerede anførte i mit forslag til afgørelse i sagen Stichting Natuur en Milieu m.fl. vedrørende fortolkningen af miljøoplysningsdirektivets artikel 4, stk. 2, fjerde punktum. Denne bestemmelse indeholder en emissionsklausul, der svarer til Århusforordningens artikel 6, stk. 1, første punktum. Ifølge den opfattelse, som jeg fremførte dengang, skal både oplysninger om udledning af stoffer som sådan og oplysninger om følgerne af en sådan udledning anses for oplysninger om emissioner til miljøet[12]. Domstolen har endnu ikke taget stilling hertil.

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

31. Jeg vil derfor allerede på dette sted fastslå, at jeg ikke finder de indsigelser, som Kommissionen har anført som første og tredje led i anbringendet, overbevisende. For så vidt angår det første led drejer det sig om den systematiske sammenhæng mellem forskellige bestemmelser vedrørende retten til aktindsigt, der støttes på forordning nr. 1049/2001, Århusforordningen og Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, i (herom under A). Det tredje led vedrører afvejningen mellem de forskellige grundlæggende rettigheder og TRIPs-aftalen (herom under B).

32. Derimod giver anbringendets andet led, der vedrører den sektorspecifikke lovgivning om plantebeskyttelsesmidler, mig anledning til at tage min holdning op til fornyet overvejelse, da Kommissionen påberåber sig bestemmelser i forordningen om plantebeskyttelsesmidler, der af tidsmæssige grunde ikke var genstand for sagen Stichting Natuur en Milieu m.fl. (herom under C).

A – *Om den systematiske sammenhæng mellem reglerne om aktindsigt*

33. Kommissionen har i strid med procesreglementets artikel 169, stk. 2, ikke præcist angivet, hvilke præmisser i den appellerede dom den anfægter med anbringendets første led. Mod slutningen af sin fremstilling anfører Kommissionen ganske vist nogle præmisser, nemlig præmis 53, 57, 69 og 71, men denne henvisning tjener blot til illustration af de påståede svagheder i Rettens tilgang. Ved en nærlæsning af Kommissionens anbringende og den appellerede dom er det dog muligt at finde ud af, hvad der er Kommissionens anliggende. Derfor bør Domstolen ikke afvise dette led i anbringendet fra realitetsbehandling.

1. Om den reelle virkning af beskyttelsen af forretningshemmeligheder

34. Kommissionen henviser til, at enhver substans på et eller andet tidspunkt udledes i miljøet. Kommissionen er derfor af den opfattelse, at formodningen for en tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af oplysninger om emissioner til miljøet skal fortolkes indskrænkende. I modsat fald ville den reelle virkning af undtagelserne fra retten til adgang til oplysninger bortfalde, idet de skal vige for en mere tungtvejende interesse. Kommissionen ønsker derfor at begrænse formodningen til oplysninger om faktiske emissioner, som visse anlæg udleder.

35. Det bør medgives, at ikke enhver sammenhæng mellem en oplysning og udledningen af stoffer til miljøet i sig selv kan føre til, at emissionsklausulen finder anvendelse. Der skal snarere være tale om oplysninger om udledningen som sådan [13]. Dette indbefatter imidlertid oplysninger, der vedrører følgerne af udledningen, f.eks. undersøgelser vedrørende restkoncentrationer af et plantebeskyttelsesmiddel [14]. Disse oplysninger vedrører nemlig de udledte stoffers egenskaber.

36. Hvis man fortolker emissionsklausulen på denne måde, fratages undtagelsen til fordel for forretningshemmeligheder i modsætning til det af Kommissionen anførte ikke ethvert indhold. Den kan principielt fortsat finde anvendelse på oplysninger, der vedrører håndteringen af stoffer, inden de udledes. En anvendelse af emissionsklausulen kan kun komme i betragtning, når sådanne oplysninger giver viden om de udledte stofs egenskaber.

2. Om anvendelse af emissionsklausulen på »hypotetiske« emissioner

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

13 — Mit forslag til afgørelse Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 93). Jf. også mit forslag til afgørelse Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, punkt 73 og 74).

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

38. Det er korrekt, at jeg i det pågældende forslag til afgørelse anførte, at beskyttelsen af forretningshemmeligheder først ophører, når substansen, som de hemmeligholdte oplysninger vedrører, udledes [15].

39. Desuden kræver selve begrebet »miljøoplysninger« i forbindelse med emissioner, at de påvirker eller kan påvirke miljøelementerne som omhandlet i Århusforordningens artikel 2, litra d), nr. ii). Hvis en påvirkning højst er hypotetisk mulig, finder reglerne om adgang til miljøoplysninger slet ikke anvendelse.

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

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

3. Om begrænsning til emissioner fra anlæg

42. Endelig ønsker Kommissionen helt at udelukke udledning af plantebeskyttelsesmidler fra emissionsklausulen, idet Kommissionen begrænser udledningen til emissioner fra anlæg.

43. Der findes ikke noget grundlag for denne opfattelse i Århusforordningens ordlyd, da denne forordning hverken begrænser begrebet »emission« til anlæg eller henviser til andre direktiver, hvor en sådan begrænsning finder sted.

44. Kommissionen har imidlertid støttet begrænsningen af emissionsklausulen til anlægsemissioner på vejledningen for anvendelsen af Århuskonventionen. Denne vejledning foreslog i første omgang en anvendelse af definitionen i IPPC-direktivets artikel 2, nr. 5) [16], i forbindelse med anvendelsen af emissionsklausulen i Århuskonventionen [17]. I den anden udgave [18] henviser den i stedet til emissionsdefinitionen i artikel 3, nr. 4), i direktivet om industrielle emissioner [19], der har samme ordlyd. Begge definitioner begrænser emissionsbegrebet til udslip fra anlæg.

45. Vejledningen kan ganske vist anses for et forklarende dokument, der i givet fald kan tages i betragtning, blandt andre relevante forhold, ved fortolkningen af konventionen. Analyserne i vejledningen har imidlertid ikke bindende virkning, og de har ikke den normative rækkevidde, der er knyttet til bestemmelserne i Århuskonventionen [20].

46. For så vidt angår det foreliggende spørgsmål skal det påpeges, at vejledningen ikke giver nogen begrundelse for, hvorfor det netop er definitionen i IPPC-direktivet og direktivet om industrielle emissioner, der skal gælde. Man kunne f.eks. også inddrage definitionen i miljøansvarsdirektivets artikel 2, nr. 8) [21], der ikke er baseret på et anlæg som udgangspunkt for emissionen, men kun på, om emissionen er forårsaget af menneskelige aktiviteter.

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

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

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

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

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

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

21 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 12.4.2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader EFT L 143, s. 56).

47. Der foreligger heller ikke nogen særlig sammenhæng mellem IPPC-direktivet henholdsvis direktivet om industrielle emissioner og retten til adgang til miljøoplysninger, der kunne begrunde, at det netop er den anlægsbaserede emissionsdefinition, der finder anvendelse. Det er ganske vist korrekt, at IPPC-direktivet og de tilsvarende afsnit i direktivet om industrielle emissioner bidrager til gennemførelsen af Århuskonventionen [22]. Bestemmelserne i Århuskonventionen, der vedrører anlæg, har dog et væsentligt snævrere anvendelsesområde end retten til adgang til miljøoplysninger.

48. Ved en nærmere betragtning af emissionsklausulen i Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, litra d), fremgår det tydeligt, at en begrænsning til emissioner fra anlæg endog er i strid med formålet. I henhold til denne bestemmelse skal oplysninger om emissioner, der er relevante for beskyttelsen af miljøet, nemlig gøres tilgængelige. Om emissioner stammer fra anlæg, er imidlertid uden betydning for deres indvirkning på miljøet. Der tænkes kun på transportemissioner [23]. I overensstemmelse hermed fastslår vejledningen umiddelbart før henvisningen til emissionsdefinitionen i direktivet om industrielle emissioner også, at enhver oplysning om emissioner i princippet bør være omfattet af konventionens emissionsklausul [24].

49. Derfor kan dette argument heller ikke tages til følge.

B – *Om de grundlæggende rettigheder og TRIPs-aftalen*

50. Med anbringendets tredje led har Kommissionen kritiseret, at der i den appellerede doms præmis 44 og 45 ikke i tilstrækkelig grad er taget hensyn til de berørte virksomheders grundlæggende rettigheder og TRIPs-aftalen. Heri afviste Retten at fortolke emissionsklausulen i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og TRIPs-aftalen i strid med klausulens ordlyd. Den ved første øjekast bastante formulering af dette afsnit lægger sig i øvrigt op ad Domstolens formulering i sagen Interseroh Scrap and Metals Trading, der drejede sig om, hvorvidt oplysningskravene i forbindelse med transport af affald skulle begrænses af hensyn til forretningshemmeligheder [25].

51. Kommissionens kritik af denne præmis beror på en urigtig forståelse af den appellerede dom. For med disse bemærkninger har Retten blot anført, at emissionsklausulen opstiller en retlig formodning for en tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af oplysninger om emissioner til miljøet. Kommissionen har imidlertid ikke rejst tvivl om denne formodning, men kritiseret den rækkevidde, som Retten tillægger emissionsklausulen [26]. I denne sammenhæng, præmis 47-76 i den appellerede dom, har Retten dog hverken behandlet en fortolkning i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder eller TRIPs-aftalen. Her kan der ganske vist være tale om en retlig fejl, men Kommissionen har højst kritiseret denne implicit.

52. I sagen ville denne (implicitte) kritik imidlertid heller ikke kunne tages til følge. Offentlighedens interesse i at blive gjort bekendt med, hvordan den kan blive berørt af emissioner, og navnlig hvilke risici der foreligger for menneskers sundhed og miljøet, vejer som hovedregel tungere end de forretningsmæssige interesser hos virksomheder, der drager fordel af udledningen.

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

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

24 — Ebbesson m.fl., nævnt i fodnote 18, s. 88.

25 — Dom Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, præmis 44).

26 — Jf. appelskriftets punkt 29 og 30 samt 34.

53. Den mulige beskyttelse af disse interesser i medfør af grundlæggende rettigheder [27] eller artikel 39 i TRIPs-aftalen ændrer ikke noget herved. Disse retlige interesser kan nemlig begrænses til fordel for mere tungtvejende interesser [28].

54. Hvis den interesseafvejning, der er nødvendig i denne forbindelse, skulle foretages ved hver enkelt anmodning om aktindsigt, kunne det forventes, at de berørte virksomheder ville forsvare deres interesser med stort engagement. Dette kunne medføre en betydelig arbejdsbyrde for de kompetente myndigheder, og der kunne være grund til at frygte, at sådanne oplysninger først ville blive udleveret efter langvarige og dyre retstvister. Denne risiko ville formentlig virke afskrækkende på de fleste interesserede parter. For at forhindre disse ulemper kunne lovgiver foretage denne afvejning på forhånd ved vedtagelsen af emissionsklausulen.

55. Det er korrekt, at en konkret afvejning af de modstridende interesser i det enkelte tilfælde derved ikke længere er mulig. En sådan fremgangsmåde er imidlertid ikke ukendt i den EU-retlige adgang til aktindsigt. Tværtimod har Domstolen allerede flere gange set bort fra en konkret undersøgelse af det enkelte tilfælde og anerkendt generelle formodninger [29]. Disse formodninger vedrørte ganske vist i alle tilfælde afslag på aktindsigt, men formodninger til fordel for en aktindsigt burde være mulige.

C – *Om lovgivningen vedrørende plantebeskyttelsesmidler*

56. Med det andet appelanbringende har Kommissionen anfægtet den appellerede doms præmis 38, 40 og 41. Kommissionen har gjort gældende, at Retten heri ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til sammenhængen mellem retten til aktindsigt, navnlig emissionsklausulen, og de særlige bestemmelser i lovgivningen vedrørende plantebeskyttelsesmidler.

57. Dette argument er ligeledes baseret på den ovenfor påpegede urigtige forståelse af den appellerede dom. Reelt har Kommissionen gjort gældende, at Retten ikke har taget hensyn til sammenhængen mellem emissionsklausulen og de særlige bestemmelser i lovgivningen vedrørende plantebeskyttelsesmidler, da den fastsatte rækkevidden af emissionsklausulen i præmis 47-76 i den appellerede dom.

58. For så vidt som de særlige bestemmelser i lovgivningen vedrørende plantebeskyttelsesmidler blev behandlet i sagen Stichting Natuur en Milieu m.fl., nemlig navnlig med henblik på artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler, er jeg fortsat af den opfattelse, at de ikke rejser tvivl om anvendelsen af emissionsklausulen. Tværtimod skal der også tages hensyn til emissionsklausulen inden for rammerne af artikel 14 i direktivet om plantebeskyttelsesmidler [30].

59. Denne bestemmelse beskytter nemlig forretningshemmeligheder uden at berøre miljøoplysningsdirektivet, der indeholder en tilsvarende emissionsklausul, som medlemsstaterne skal overholde. Det kan imidlertid ikke komme på tale at fortolke den emissionsklausul, der gælder for EU-institutionerne, anderledes. Det skal i øvrigt bemærkes, at begge emissionsklausuler blev vedtaget længe efter direktivet om plantebeskyttelsesmidler.

27 — Jf. domme Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, præmis 49) og Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, præmis 43) samt om beskyttelsen af intellektuelle ejendomsrettigheder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 11.1.2007, Anheuser-Busch Inc. mod Portugal (sag nr. 73049/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-I, § 72).

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

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

30 — Jf. mit forslag til afgørelse i Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 81 og 82).

60. Forordningen om plantebeskyttelsesmidler, der er vedtaget *efter* emissionsklausulen, ændrer imidlertid retsstillingen, da artikel 63, stk. 2, definerer visse oplysninger, hvis udbredelse ville skade beskyttelsen af forretningsmæssige interesser. Dertil hører bl.a. oplysninger om et plantebeskyttelsesmiddels komplette sammensætning, specifikation af urenheder i aktivstoffet, bortset fra urenheder, der betragtes som værende toksikologisk, økotoksikologisk eller miljømæssigt relevante, samt resultaterne af aktivstoffets produktionsbatcher, inklusive urenheder [litra b), c) og f)]. Det er netop de oplysninger, som tvisten omhandler.

61. Forordningen om plantebeskyttelsesmidler finder også anvendelse i hovedsagen. Ifølge forordningens artikel 84, stk. 1, har den nemlig været gældende siden 14. juni 2011og har fundet anvendelse siden da, hvilket bekræftes af overgangsbestemmelsen for verserende ansøgnings- og godkendelsesprocedurer i forordningens artikel 80, stk. 5. Den anfægtede afgørelse blev derimod først truffet den 10. august 2011.

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

63. For det første berører listen i artikel 63, stk. 3, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler heller ikke miljøoplysningsdirektivet, der ligeledes indeholder emissionsklausulen. Derfor bør listen gælde uden at blive berørt af forordning nr. 1049/2001, sammenholdt med Århusforordningen, der blot indebærer, at miljøoplysningsdirektivet også gælder for institutionerne.

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

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

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

67. Denne nye vurdering fastslår navnlig, at oplysninger om plantebeskyttelsesmidlets komplette sammensætning og om urenheder i aktivstoffet er beskyttelsesværdige. Som Kommissionen redegjorde for i forbindelse med afslaget på aktindsigt [31], er disse oplysninger navnlig følsomme, fordi de gør det muligt at drage konklusioner vedrørende fremstillingsproceduren og dermed gør det lettere at lave efterligninger. Lovgivers nye vurdering er derfor i overensstemmelse med Domstolens afvejning i ABNA-dommen [32].

31 — Jf. punkt 21 ovenfor.

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

68. Emissionsklausulen kan således ikke finde anvendelse på de oplysninger, der er anført i artikel 63, stk. 2, i forordningen om plantebeskyttelsesmidler. Der skal derfor træffes en afgørelse om adgangen til disse oplysninger på grundlag af en konkret afvejning i det enkelte tilfælde i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 og Århusforordningens artikel 6, stk. 1.

69. Derfor fastlagde Retten ikke rækkevidden af emissionsklausulen korrekt, da den i præmis 75 fastslog, at den omfatter oplysninger om urenhederne i aktivstoffet og sammensætningen af de af virksomhederne udviklede plantebeskyttelsesmidler.

70. Retten burde i stedet have udelukket disse oplysninger fra emissionsklausulens anvendelsesområde og burde derfor have forkastet det andet anbringende. Den appellerede dom skal derfor ophæves.

D – *Hvorvidt sagen er moden til påkendelse*

71. Ifølge artikel 61, stk. 1, i Domstolens statut ophæver Domstolen, hvis den giver appellanten medhold, den af Retten trufne afgørelse. Domstolen kan i denne forbindelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

72. Stichting Greenpeace og PAN Europe har fremsat to anbringender, som Retten ikke har efterprøvet. Med det første anbringende har de foreholdt Kommissionen, at den overtog Tysklands negative udtalelse vedrørende udleveringen af de pågældende dokumenter. Med det tredje anbringende gøres det gældende, at Kommissionen ikke har undersøgt, om udleveringen af de pågældende dokumenter udgør en konkret risiko for de berørte virksomheders økonomiske interesser.

73. De to spørgsmål var ikke genstand for sagen for Domstolen og blev navnlig ikke berørt under retsmødet. Derudover har Retten gjort brug af sin adgang til de omtvistede dokumenter, hvilket Domstolen ikke har.

74. Af disse grunde anser jeg ikke sagen for moden til påkendelse.

75. Såfremt Domstolen alligevel træffer endelig afgørelse i sagen, er der et synspunkt, som Kommissionen ikke har nævnt i sin afgørelse om afslag på aktindsigt, som jeg anser for væsentligt i forbindelse med det tredje anbringende. De pågældende data var nemlig mere end 20 år gamle på tidspunktet for Kommissionens anfægtede afgørelse. Det er derfor tvivlsomt, om de fortsat kan give oplysninger om de berørte producenters aktuelt relevante produktionsmetoder. Desuden har konkurrenter i mellemtiden haft lejlighed til at foretage omfattende analyser af sammensætning og urenheder på grundlag af det faktisk solgte produkt og til at drage konklusioner om produktionsmetoderne på grundlag heraf. Derfor finder jeg den indsigelse, som Stichting Greenpeace og PAN Europe har gjort gældende med det tredje anbringende, yderst plausibel.

VII – **Forslag til afgørelse**

76. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Den Europæiske Unions Rets dom af 8. oktober 2013, Stichting Greenpeace Nederland og PAN Europe mod Kommissionen (T-545/11, EU:T:2013:523), ophæves.

2) Det andet anbringende i det af Stichting Greenpeace Nederland og Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) anlagte annullationssøgsmål forkastes.

3) Sagen hjemvises til Retten, der træffer afgørelse vedrørende det første og det tredje anbringende.

4) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.«