Rättsfallssamlingen

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

Mål C-673/13 P

Europeiska kommissionen
mot

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

”Överklagande — Förordning (EG) nr 1049/2001 — Tillgång till institutionernas handlingar — Förordning (EG) nr 1367/2006 — Tillgång till information om miljön — Information som avser utsläpp i miljön — Handlingar avseende det första godkännandet för att släppa ut det verksamma ämnet glyfosat på marknaden — Delvis avslag på ansökan om tillgång till handlingar — Risk för att en fysisk eller juridisk persons affärsintressen undergrävs — Övervägande allmänintresse”

I – Inledning

1. Glyfosat är ett av de mest använda verksamma ämnena för växtskydd. Spår av detta har därför påträffats i näringskedjan, senast i tyskt öl. Det är samtidigt omtvistat huruvida detta verksamma ämne är cancerframkallande. Det är följaktligen inte förvånande att Greenpeace och Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) sedan länge har försökt få tillgång till dokumentationen om godkännandet av detta verksamma ämne för användning i växtskyddsmedel.

2. Kommissionen lämnade visserligen ut en del av handlingarna i fråga, men lämnade inte ut andra för att skydda de berörda företagens affärsintressen. Tribunalen fastslog däremot att också de handlingar som inte lämnades ut avsåg utsläpp i miljön och att man därför kunde förmoda att det fanns ett övervägande intresse av att de lämnades ut.

3. Jag ska därför i förevarande mål om överklagande klarlägga vad som avses med emissioner som avser miljön.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Internationell rätt

4. Rätten till tillgång till miljöinformation fastställs i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rättslig prövning i miljöfrågor [2] (nedan kallad Århuskonventionen), vilken gemenskapen undertecknade i Århus (Danmark) den 25 juni 1998. [3]

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EUT L 124, 2005, s. 4.

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

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

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

a)–c) …

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

…”

6. Skydd för affärshemligheter som har lämnats ut till statliga myndigheter regleras samtidigt i artikel 39.3 i TRIPS-avtalet: [4]

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

B – Unionsrätten

1. Förordning (EG) nr 1049/2001

7. I förordning nr 1049/2001 [5] fastställs principer, villkor och gränser avseende den rätt till tillgång till handlingar från Europeiska unionens institutioner som föreskrivs i artikel 255 EG.

8. I artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 anges begränsningarna av denna rättighet.

”2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

— en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,

— …

— …

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.”

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

5 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43).

2. Århusförordningen

9. Genom Århusförordningen [6] genomförs Århuskonventionen med avseende på unionens institutioner. Genom artikel 6.1 i Århusförordningen modifieras för detta syfte undantagen i förordning nr 1049/2001 beträffande rätten till tillgång till handlingar när det gäller information som avser utsläpp i miljön:

”Beträffande artikel 4.2 första och tredje strecksatserna i förordning (EG) nr 1049/2001 skall, med undantag för utredningar, särskilt sådana som rör eventuella överträdelser av gemenskapslagstiftningen, ett övervägande allmänintresse av utlämnande anses föreligga om den begärda informationen rör miljöutsläpp. Beträffande de andra undantag som avses i artikel 4 i förordning (EG) nr 1049/2001 skall grunderna för avslag tolkas restriktivt, varvid hänsyn bör tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida den begärda informationen gäller utsläpp i miljön.”

3. Växtskyddsdirektivet

10. Genom växtskyddsdirektivet [7] reglerades till att börja med utsläppande på marknaden, användning och kontroll av växtskyddsmedel samt utsläppande på marknaden och kontroll av verksamma ämnen för sådana medel. Växtskyddsmedel kräver framför allt ett godkännande från medlemsstaterna. För detta krävs en utredning av vilka följder sådana medel får.

11. I artikel 14 regleras skydd för information som har lämnats ut i ett förfarande för godkännande på följande sätt:

”Utan att det påverkar tillämpningen av [direktivet om miljöinformation [8]], skall medlemsstaterna och kommissionen se till att uppgifter om företagshemligheter som har lämnats av en sökande behandlas som konfidentiella, om det begärs av den som ansöker om att få ett verksamt ämne upptaget i bilaga 1 eller ett växtskyddsmedel godkänt, samt om medlemsstaten eller kommissionen godtar sökandens skäl för sin begäran.

Sekretessen skall inte gälla

…”

12. Genom direktiv 2001/99/EG [9] godkände kommissionen det verksamma ämnet glyfosat med stöd av växtskyddsdirektivet.

4. Växtskyddsförordningen

13. Växtskyddsförordningen [10] gäller enligt dess artikel 84 sedan den 14 juni 2011 och ersätter växtskyddsdirektivet.

6 — Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på gemenskapens institutioner och organ (EUT L 264, s. 13).

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

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

9 — Kommissionens direktiv av den 20 november 2001 om ändring av bilagan till direktiv 91/414 i syfte att införa bland annat glyfosat (EGT L 304, s. 14).

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

14. I skäl 39 i växtskyddsförordningen anges följande:

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

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

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

16. I artikel 63.2 i växtskyddsförordningen preciseras i samband med vilken information vissa skyddsvärda intressen i regel skulle skadas om den lämnades ut:

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

a) Framställningsmetoden.

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

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

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

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

f) Information om ett växtskyddsmedels samtliga beståndsdelar.

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

17. Enligt artikel 63.3 i växtskyddsförordningen påverkar artikel 63 emellertid inte tillämpningen av direktivet om miljöinformation.

18. I artikel 80 i förordning (EG) nr 1107/2009 finns olika övergångsbestämmelser, bland annat nedanstående bestämmelse i artikel 80.5:

”Beslut om ansökningar om produktgodkännande av växtskyddsmedel

a) enligt artikel 4 i direktiv 91/414/EEG, vilka är föremål för behandling i medlemsstaterna, eller

b) som ska ändras eller upphävas med anledning av ett införande i bilaga I till direktiv 91/414/EEG eller ett godkännande i enlighet med punkt 1 i den här artikeln,

den 14 juni 2011 ska fattas på grundval av den gällande nationella lagstiftningen före den dagen.

Efter detta beslut ska denna förordning tillämpas.”

19. Enligt växtskyddsförordningens artikel 84.1 trädde denna förordning i kraft den tjugonde dagen efter det att den hade offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, alltså den 14 december 2009. Således gällde förordningen den 14 juni 2011.

III – Bakgrunden och det administrativa förfarandet

20. Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe ansökte den 20 december 2010 hos kommissionen om att få tillgång till flera handlingar som avsåg det första godkännandet år 2001 i enlighet med direktiv 91/414 för utsläppande på marknaden av glyfosat som verksamt ämne.

21. Efter samråd med Tyskland, som var den medlemsstat vars myndigheter hade förberett kommissionens första godkännande, avslog kommissionen delvis denna ansökan den 10 augusti 2011. Om de handlingar till vilka tillgång nekades lämnades ut skulle detta skada de företags intressen vilka hade ingett handlingarna för att få det första godkännandet. Kommissionen har förklarat att tillverkningsmetoden för glyfosat visserligen är känd i princip, men att respektive tillverkares speciella metoder däremot inte är kända. Det skulle dock gå att härleda dem ur produktens föroreningar och dess exakta sammansättning. Det är inte uppenbart att det finns ett allmänintresse av att handlingarna lämnas ut. Informationen i handlingarna avser i synnerhet inte utsläpp i miljön.

IV – Tribunalens överklagade dom

22. Stichting Greenpeace Nederland och Pan Europe överklagade detta beslut vid tribunalen.

23. Tribunalen upphävde kommissionens överklagade beslut i den del tillgång nekades till handlingar som för det första avsåg ”identiteten” för och kvantiteten av alla föroreningar i det verksamma ämne som varje företag hade anmält, för det andra avsåg föroreningarna i de olika satserna och minimi-, median- och maxkvantiteterna av var och en av föroreningarna och för det tredje avsåg sammansättningen av de växtskyddsmedel som utvecklats av aktörerna.[11]

24. Tribunalen fastslog att artikel 6.1 i förordning (EG) nr 1367/2006 motiverar en presumtion för att ett allmänintresse av utlämnande av information som rör utsläpp i miljön väger tyngre än ett affärsintresse av att de behandlas konfidentiellt. Därefter fastslog tribunalen att den ovan angivna informationen avsåg utsläpp i miljön.

V – Parternas yrkanden

25. Den 17 december 2013 överklagade kommissionen tribunalens dom och yrkade att domstolen

1) ska upphäva tribunalens dom,

2) i enlighet med artikel 61 i stadgan för Europeiska unionens domstol antingen själv skulle slutligt avgöra ärendet vad gäller den första och den tredje grunden för talan eller återförvisa ärendet till tribunalen för avgörande i fråga om dessa grunder för talan, och

3) förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna.

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

26. Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe har däremot yrkat att domstolen ska

1) ogilla överklagandet, och

2) förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

27. Domstolens ordförande gav Tyskland rätt att intervenera, och genom beslut av den 3 mars 2015 tilläts European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America, Inc., National Association of Manufacturers of the United States of America och American Chemistry Council, Inc., European Chemical Industry Council och European Crop Care Association att intervenera till stöd för kommissionen. De har inkommit med skriftliga yttranden och, med undantag av Tyskland, deltagit i den muntliga förhandlingen.

28. Vid den muntliga förhandlingen den 4 februari 2016 intervenerade Sverige till stöd för Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe.

VI – Bedömning

29. Kommissionen har i sitt överklagande ifrågasatt tribunalens tolkning av artikel 6.1 första meningen i förordning (EG) nr 1367/2006. Enligt denna ”emissionsbestämmelse” föreligger, särskilt i förhållande till skyddet för affärshemligheter, ett övervägande allmänintresse av utlämnande om den begärda informationen gäller utsläpp i miljön.

30. Tribunalen hyser dock i stor utsträckning samma uppfattning som jag framförde i förslaget till avgörande i målet Stichting Natuur en Milieu beträffande tolkningen av artikel 4.2 fjärde meningen i direktivet om miljöinformation. Där finns en utsläppsbestämmelse som motsvarar artikel 6.1 första meningen i Århusförordningen. Enligt den uppfattning som jag då framförde ska både information om utsläpp av ämnen i sig och information om följderna av sådana utsläpp anses som information om utsläpp i miljön.[12] Domstolen har däremot inte uttalat sig i denna fråga.

31. Jag vill därför redan i detta sammanhang klargöra att jag inte övertygas av de invändningar som kommissionen har framfört som första och tredje delgrund. Den första delgrunden avser det systematiska sambandet mellan de olika bestämmelserna om rätten till tillgång till handlingar, vilken är baserad på förordning nr 1049/2001 i Århusförordningen och artikel 4.4 i Århuskonventionen (se avsnitt A). Den tredje delgrunden avser en avvägning mellan de olika grundläggande rättigheterna och TRIPS-avtalet (se avsnitt B).

32. Den andra delgrunden för överklagandet, vilken avser sektorsspecifika bestämmelser i växtskyddslagstiftningen, ger mig anledning att ompröva mitt ställningstagande, eftersom kommissionen har åberopat bestämmelser i växtskyddsförordningen som av tidsmässiga skäl inte var föremål för målet Stichting Natuur en Milieu (se avsnitt C).

A – Det systematiska sambandet mellan bestämmelserna om tillgång till information

33. Kommissionen har i strid med artikel 169.2 i rättegångsreglerna inte i detalj angett vilka punkter i den överklagade domen som den har ifrågasatt med den första delgrunden. Mot slutet av redogörelserna har kommissionen visserligen nämnt några punkter, närmare bestämt punkterna 53, 57, 69 och 71, men hänvisningen tjänar bara till att belysa de påstådda svagheterna i tribunalens synsätt. Om man läser kommissionens argumentation och den överklagade domen noga framgår det ändå vad kommissionen har avsett. Domstolen ska därför inte avvisa talan på denna delgrund.

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

1. Den praktiska verkan av skyddet för affärshemligheter

34. Kommissionen har gjort gällande att alla ämnen någon gång släpps ut i miljön. Den anser därför att antagandet att det finns ett övervägande allmänintresse av att information som avser utsläpp i miljön lämnas ut ska tolkas restriktivt. I annat fall skulle undantagen från rätten att få tillgång till information förlora sin praktiska verkan gentemot dem som kan antas ha detta övervägande intresse. Kommissionen vill därför begränsa antagandet till information om faktiska utsläpp från vissa anläggningar.

35. Jag ger kommissionen rätt i att inte varje samband mellan information och utsläpp av ämnen i miljön kan medföra att emissionsbestämmelsen ska tillämpas. Det ska i stället röra sig om utsläpp i sig.[13] Här ingår givetvis information som avser följderna av utsläppen, till exempel studier kring resthalterna av växtskyddsmedel.[14] Sådan information avser nämligen egenskaper hos de ämnen som släppts ut.

36. Om man tolkar emissionsbestämmelsen på detta sätt förlorar undantaget till fördel för affärshemligheter inte helt sin betydelse, till skillnad från kommissionens uppfattning. Det kan i princip fortfarande tillämpas på information som avser hantering av ämnen innan de släpps ut. Bara om sådan information innehåller upplysningar om det utsläppta ämnets egenskaper kommer en tillämpning av emissionsbestämmelsen i fråga.

2. Tillämpning av emissionsbestämmelsen på ”hypotetiska” utsläpp

37. Kommissionen har vidare hänvisat till mitt förslag till avgörande i målet Ville de Lyon och gjort gällande att emissionsbestämmelsen bara omfattar faktiska, men inte hypotetiska utsläpp. Den aktuella informationen avser emellertid inte faktiska utsläpp.

38. Det är riktigt att jag i det förslaget till avgörande intog ståndpunkten att skyddet för affärshemligheter upphör att gälla först när de ämnen som den konfidentiella informationen avser släpps ut.[15]

39. Dessutom kräver redan begreppet miljöinformation när det gäller utsläpp att de miljöfaktorer i den mening som avses i artikel 2 d ii i Århusförordningen påverkas eller sannolikt kommer att påverkas. Om en påverkan på sin höjd är hypotetisk kan bestämmelserna om tillgång till miljöinformation över huvud taget inte tillämpas.

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

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

3. En begränsning till utsläpp från anläggningar

42. Kommissionen vill slutligen helt undanta utsläpp av växtskyddsmedel från emissionsbestämmelsen genom att begränsa dessa till utsläpp från anläggningar.

13 — Mitt förslag till avgörande Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 93). Se även mitt förslag till avgörande Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, punkterna 73 och 74).

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

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

43. En sådan uppfattning grundar sig inte på ordalydelsen i Århusförordningen, eftersom denna varken begränsar utsläppsbegreppet till anläggningar eller hänvisar till andra direktiv där så är fallet.

44. Kommissionen har visserligen åberopat handboken för tillämpning av Århuskonventionen till stöd för att emissionsbestämmelsen ska begränsas till utsläpp från anläggningar. I denna föreslogs till att börja med att definitionen i artikel 2 punkt 5 i IPCC-direktivet [16] skulle användas vid tillämpningen av emissionsbestämmelsen i Århuskonventionen, [17] men i den andra upplagan [18] hänvisas i stället till den likalydande utsläppsdefinitionen i artikel 3punkt 4 i direktivet om industriutsläpp. [19] Båda definitionerna begränsar utsläppsbegreppet till utsläpp från anläggningar.

45. Handboken kan visserligen betraktas som ett förklarande dokument som i förekommande fall kan användas för tolkningen av konventionen förutom andra relevanta synpunkter. Analyserna i handboken är emellertid inte bindande och har inte samma normativa verkan som bestämmelserna i konventionen. [20]

46. För den aktuella frågan bör betonas att handboken inte innehåller någon motivering av varför just definitionen i IPCC-direktivet och i direktivet om industriutsläpp ska gälla. Man skulle till exempel också kunna använda definitionen enligt artikel 2 punkt 8 i direktivet om miljöansvar [21], där man inte tar en anläggning som utgångspunkt för utsläppet, utan bara huruvida det går tillbaka på mänsklig verksamhet.

47. Det finns inte heller något särskilt samband mellan direktivet om industriutsläpp och rätten till tillgång till miljöinformation som skulle motivera att just den anläggningsrelaterade definitionen av utsläpp tillämpas. Det är visserligen riktigt att IPCC-direktivet och motsvarande avsnitt i direktivet om industriutsläpp bidrar till genomförandet av Århuskonventionen, [22] men bestämmelserna i Århuskonventionen, vilka avser anläggningar, har ett klart mer begränsat tillämpningsområde än rätten till tillgång till miljöinformation.

48. Vid närmare betraktande av emissionsbestämmelsen i artikel 4.4 d i Århuskonventionen framgår det dessutom tydligt att en begränsning till utsläpp från anläggningar till och med strider mot konventionens syfte. Enligt denna ska nämligen information om utsläpp som har betydelse i miljöskyddshänseende lämnas ut. Huruvida utsläpp härrör från anläggningar saknar emellertid betydelse för deras miljöpåverkan. Det räcker att tänka på trafikutsläpp. [23] I handboken fastslås följaktligen också direkt före hänvisningen till utsläppsdefinitionen i direktivet om industriutsläpp att i princip all information om utsläpp ska omfattas av emissionsbestämmelsen i konventionen. [24]

49. Detta argument kan därför inte heller godtas.

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

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

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

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

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

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

22 — Se skäl 27 i direktivet om industriutsläpp.

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

24 — Ebbesson m.fl., i fotnot 18 anfört arbete, s. 88.

B – De grundläggande rättigheterna och TRIPS-avtalet

50. Med den tredje delgrunden har kommissionen gjort gällande att det inte har tagits tillräcklig hänsyn till de berörda företagens grundläggande rättigheter och till TRIPS-avtalet i punkterna 44 och 45 i den överklagade domen. Där tolkade tribunalen, i strid med ordalydelsen, inte emissionsbestämmelsen i överensstämmelse med de berörda företagens grundläggande rättigheter och TRIPS-avtalet. Den vid en första anblick skarpa formuleringen i denna passus följer för övrigt domstolens förebild i målet Interseroh Scrap and Metal, som avsåg frågan huruvida skyldigheten att lämna information på området avfallstransport skulle begränsas på grund av affärshemligheter. [25]

51. Kommissionens kritik beträffande denna punkt beror på en felaktig läsning av den överklagande domen. Med dessa redogörelser visade tribunalen nämligen bara att emissionsbestämmelsen motiverar en presumtion för att det finns ett övervägande intresse av att information som avser utsläpp i miljön lämnas ut. Kommissionen har emellertid inte ifrågasatt denna presumtion, utan den har invänt mot den räckvidd som tribunalen tillmätte emissionsbestämmelsen. [26] I detta sammanhang, punkterna 47–76 i den överklagade domen, behandlade tribunalen emellertid varken en tolkning i överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna eller TRIPS-avtalet. Detta skulle visserligen kunna utgöra felaktig rättstillämpning, något som kommissionen emellertid på sin höjd indirekt har gjort gällande.

52. I sak skulle dock inte heller denna (indirekta) kritik kunna godtas. Allmänhetens intresse av att få veta hur den kan påverkas av utsläpp och i synnerhet vilka risker som finns för människors hälsa och för miljön väger normalt sett tyngre än affärsintressena för de företag som tjänar på utsläppen.

53. Det eventuella skyddet för dessa intressen genom grundläggande rättigheter [27] eller artikel 39 i TRIPS-avtalet ändrar inte detta. Dessa rättigheter får nämligen inskränkas till fördel för övervägande allmänintressen. [28]

54. Om den härvid nödvändiga intresseavvägningen skulle göras i samband med varje enskild ansökan om tillgång till handlingar skulle man kunna vänta sig att de berörda företagen skulle försvara sina intressen mycket engagerat. Detta skulle kunna ge de ansvariga myndigheterna en stor arbetsbörda, och man skulle kunna befara att sådan information inte skulle komma att lämnas ut förrän efter långvariga och kostsamma rättstvister. Det är en risk som torde avskräcka de flesta intressenter. För att undvika sådana nackdelar tilläts lagstiftaren föregripa denna avvägning när emissionsbestämmelsen antogs.

55. Det är riktigt att en avvägning mellan motstridiga intressen i enskilda fall inte längre är möjlig på detta sätt. Ett sådant tillvägagångssätt är dock inte okänt i unionsrätten i samband med tillgång till handlingar. Domstolen har tvärtom vid upprepade tillfällen avstått från att göra en prövning i enskilda fall och godtagit allmänna presumtionsregler. [29] Dessa presumtionsregler har visserligen avsett nekad tillgång, men presumtionsregler till fördel för tillgång till handlingar måste likaså vara möjliga.

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

26 — Punkterna 29, 30 och 34 i överklagandet.

27 — Dom Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, punkt 49) och dom Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, punkt 43) samt, beträffande skydd för immateriella rättigheter, Europadomstolens dom av den 11 januari 2007, Anheuser-Busch Inc. mot Portugal (ansökan nr 73049/01, Recueil des arrêts et décisions 2007-I, § 72).

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

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

C – Växtskyddslagstiftningen

56. Med den andra delgrunden har kommissionen riktat kritik mot punkterna 38, 40 och 41 i den överklagade domen. Där tog tribunalen enligt kommissionen inte tillräcklig hänsyn till sambandet mellan rätten till tillgång till handlingar, särskilt emissionsbestämmelsen, och de särskilda växtskyddsbestämmelserna.

57. Även detta argument beror på, såsom påpekats ovan, en felaktig läsning av den överklagade domen. Kommissionen har faktiskt gjort gällande att tribunalen inte tog hänsyn till sambandet mellan emissionsbestämmelsen och de särskilda växtskyddsbestämmelserna när den definierade emissionsbestämmelsens räckvidd i punkterna 47–76 i den överklagade domen.

58. I den mån särskilda växtskyddsbestämmelser behandlades i målet Stichting Natur en Milieu, i synnerhet artikel 14 i växtskyddsdirektivet, anser jag fortfarande att en tillämpning av emissionsbestämmelsen inte ifrågasätts i dessa bestämmelser. Hänsyn ska snarare tas till emissionsbestämmelsen också inom ramen för artikel 14 i växtskyddsdirektivet. [30]

59. Ovanstående bestämmelse skyddar nämligen affärshemligheter utan att det påverkar tillämpningen av direktivet om miljöinformation, i vilken det finns en jämförbar emissionsbestämmelse som medlemsstaterna ska beakta. Emissionsbestämmelsen, vilken gäller för unionens institutioner, får emellertid inte tolkas på annat sätt. Jag vill för övrigt påpeka att de båda emissionsbestämmelserna antogs långt senare än växtskyddsdirektivet.

60. Växtskyddförordningen, som antogs *efter* emissionsbestämmelserna ändrar dock rättsläget, eftersom viss sådan information som skulle skada skyddet för ekonomiska intressen om den lämnades ut definieras i artikel 63.2. Det gäller till exempel information om ett växtskyddsmedels samtliga beståndsdelar, om det verksamma ämnets föroreningar, bortsett från föroreningar som anses vara toxikologiskt, ekotoxikologiskt eller miljömässigt relevanta samt resultat av tillverkningssatser av det verksamma ämnet inklusive föroreningar (punkterna b, c och f). Det är exakt den information som är omtvistad.

61. Växtskyddsförordningen är också tillämplig i det nationella målet. Enligt dess artikel 84 första stycket trädde den i kraft den 14 juni 2011 och har varit tillämplig sedan dess, vilket bekräftas genom övergångsbestämmelsen i artikel 80.5 för anhängiggjorda förfaranden om godkännande och ändringar. Det angripna beslutet fattates emellertid först den 10 augusti 2011.

62. Formellt sett utgör förteckningen över känslig information enligt artikel 63.2 i växtskyddsförordningen inte hinder för en tillämpning av emissionsbestämmelsen.

63. För det första gäller förteckningen enligt artikel 63.3 i växtskyddsförordningen utan att det påverkar tillämpningen av direktivet om miljöinformation, i vilket också emissionsbestämmelsen ingår. Förteckningen ska därför också gälla utan att det påverkar tillämpningen av förordning nr 1049/2001 jämförd med Århusförordningen, genom vilka direktivet om miljöinformation bara tillämpas på institutionerna.

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

30 — Se mitt förslag till avgörande Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-266/09, EU:C:2010:546, punkterna 81 och 82).

65. Genom ett sådant formellt synsätt skulle man emellertid förbise att lagstiftaren, när förteckningen fastställdes, måste ha vetat att sådan information förekommer i samband med godkännande av växtskyddsmedel. Om lagstiftaren hade utgått från att information från förfarandet för godkännande omfattades av emissionsbestämmelsen, eftersom växtskyddsmedel är avsedda att släppas ut i miljön, skulle lagstiftaren ha fastställt en förteckning med särskilt skyddsvärd information som helt skulle sakna praktisk verkan. Då skulle nämligen alltid en presumtion för ett övervägande allmänintresse av att informationen i fråga lämnas ut gälla. Kommissionen har dock helt riktigt påpekat att man inte kan påstå att lagstiftaren avsåg att anta en i praktiken verkningslös bestämmelse.

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

67. I denna nya bedömning konstateras särskilt att information om ett växtskyddsmedels samtliga beståndsdelar och resthalter av det verksamma ämnet är känslig. Såsom kommissionen förklarade när tillgång till handlingar nekades [31], är sådan information känslig framför allteftersom den gör det möjligt att dra slutsatser om tillverkningsmetoden och följaktligen underlättar kopiering. Lagstiftarens nya bedömning motsvarar därför domstolens avvägning i domen i målet ABNA. [32]

68. Emissionsbestämmelsen kan således inte tillämpas på den information som nämns i artikel 63.2 i växtskyddsförordningen. Beslut om tillgång till denna information ska därför fattas i enlighet med artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 och artikel 6.1 i Århusförordningen efter en avvägning i det enskilda fallet.

69. Tribunalen definierade därför emissionsbestämmelsens räckvidd på fel sätt när den i punkt 75 fastslog att den omfattar information om det verksamma ämnets föroreningar och sammansättningen av de växtskyddsmedel som utvecklats av aktörerna.

70. Tribunalen skulle i stället ha uteslutit denna information från tillämpningsområdet för emissionsbestämmelsen och därmed ogillat talan såvitt avser den andra grunden. Den överklagade domen ska följaktligen upphävas.

D – Huruvida målet är färdigt för avgörande

71. Enligt artikel 61 första stycket i domstolens stadga ska domstolen upphäva tribunalens avgörande om överklagandet är välgrundat. Domstolen kan sedan själv slutgiltigt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa ärendet till tribunalen för avgörande.

72. Stichting Greenpeace och PAN Europe har åberopat två grunder för talan som tribunalen inte har prövat. Med den första grunden har de ifrågasatt att kommissionen gjorde samma bedömning som Tyskland gjorde i sitt negativa yttrande beträffande utlämnande av handlingarna i fråga. Med den tredje grunden har de ifrågasatt den omständigheten att kommissionen inte prövade den konkreta risken för att de berörda företagens intressen skulle skadas genom att handlingarna i fråga lämnades ut.

73. Dessa båda frågor var inte föremål för förfarandet vid domstolen och togs dessutom inte upp vid den muntliga förhandlingen. Tribunalen har dessutom tagit del av de omtvistade handlingarna, vilket domstolen däremot inte har gjort.

74. Jag anser därför inte att målet är färdigt för avgörande.

31 — Se ovan punkt 21.

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

75. Om domstolen ändå fattar slutgiltigt beslut om överklagandet anser jag att en synpunkt som kommissionen inte tog upp i sitt avgörande beträffande nekandet av tillgång till handlingar har betydelse i samband med den tredje grunden. Uppgifterna i fråga var nämligen över 20 år gamla när kommissionen fällde sitt avgörande. Det är därför tveksamt om de fortfarande säger något om tillverkarnas nu relevanta produktionsmetoder. Konkurrenter har också under tiden kunnat göra ingående analyser av sammansättningen och föroreningarna med ledning av den produkt som faktiskt har sålts och därigenom redan kunnat sluta sig till produktionsmetoderna. Den invändning som Stichting Greenpeace och PAN Europe har gjort genom den tredje grunden verkar därför rimlig.

VII – Förslag till avgörande

76. Jag föreslår därför att domstolen meddelar följande dom:

1) Tribunalens dom av den 8 oktober 2013 i målet Stichting Greenpeace Nederland och PAN Europe mot kommissionen (T-545/11, EU:T:2013:523) upphävs.

2. Den andra grunden för den talan om ogiltigförklaring som väckts av Stichting Greenpeace Nederland och Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) avvisas.

3) Målet återförvisas till tribunalen för prövning av den första och den tredje grunden.

4) Beslutet om rättegångskostnader anstår.