

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

E. SHARPSTON

fremsat den 22. december 2008¹

1. Nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse fra Frankrigs Conseil d'État vedrører adgangen til oplysninger angående stederne for en række markforsøg med genetisk modificerede organismer (herefter »GMO'er«), hvor myndighederne mener, at såfremt sådanne oplysninger udleveres, kan det være til skade for den offentlige orden.

3. Borgmesteren besvarede ikke anmodningen, hvorfor Pierre Azelvandre indbragte sagen for udvalget for aktindsigt i administrative dokumenter. Udvalget afgav en positiv udtalelse hvad angår fremsendelse af meddelelsen til offentligheden og den første side af præfektrets følgeskrivelse, men afgav en negativ udtalelse hvad angår fremsendelse af kopi af oversigten over forsøgssteder og kortet til lokalisering af udsætningssteder med den begrundelse, at fremsendelse heraf ville skade de berørte landbrugeres ret til privatlivets fred og udsætte dem for fare. Udvalget fandt, at anmodningen om fremsendelse af oplysninger om nye udsætninger, som ville finde sted i 2004, ikke kunne antages til realitetsbehandling.

Sagens baggrund

2. I april 2004 anmodede Pierre Azelvandre borgmesteren for Sausheim kommune om at udlevere meddelelsen til offentligheden, oversigten over forsøgssteder² og præfektrets følgeskrivelser vedrørende alle udsætninger i miljøet af GMO'er på kommunens område. Han anmodede ligeledes om at få tilsendt oplysninger vedrørende alle nye GMO-udsætninger i 2004 på kommunens område.

4. Borgmesteren fremlagde følgelig meddelelserne til offentligheden vedrørende fem tilfælde af udsætning af GMO'er på kommunens område og præfektrets følgeskrivelser vedrørende to af disse tilfælde. Pierre Azelvandre indbragte dernæst sagen for tribunal administratif de Strasbourg, der annullerede borgmesterens stiltiende afslag på at udlevere præfektrets skrivelser vedrørende de tre andre udsætningsforsøg og oversigterne over stederne for de fem forsøg (dog med undtagelse af navneoplysninger) og pålagde borgmesteren at fremlægge de nævnte dokumenter.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — På fransk: »fiche d'implantation«.

5. Kommunen appellerede afgørelsen fra tribunal administratif de Strasbourg til Conseil d'État. Conseil d'État har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

miljøoplysninger ^[4] eller et almindeligt fællesskabsretligt princip?»

Indledende bemærkninger

»1) Omfatter »stedet, hvor udsætning af genetisk modificerede organismer skal udføres«, som ikke kan anses for at være en fortrolig oplysning, jf. artikel 19 i Rådets direktiv 90/220/EØF af 23. april 1990 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer ^[3], matrikel-parcellen eller et større geografisk område svarende til enten den kommune, på hvis område udsætningen udføres, eller et langt større område (kanton eller departement)?

Den anvendelige lovgivning

6. Pierre Azelvandre indgav sin anmodning i april 2004. På daværende tidspunkt var Rådets direktiv 90/220/EØF (herefter »direktiv 90/220«) blevet erstattet af direktiv 2001/18/EF (herefter »direktiv 2001/18«) ⁵, og direktiv 2003/4/EF (herefter »direktiv 2003/4«) havde endnu ikke erstattet sin forgænger, Rådets direktiv 90/313/EØF (herefter »direktiv 90/313«) ⁶.

2) Såfremt stedet, hvor udsætning skal udføres, svarer til matrikelparcellen, kan et forbehold, der følger af hensynet til beskyttelsen af den offentlige orden eller andre oplysninger, som er beskyttet ved lov, da være til hinder for udlevering af matrikeloplysninger vedrørende dette sted, i henhold til artikel 95 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, nu Det Europæiske Fællesskab, direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til

7. Jeg vil derfor foreslå, at Domstolen i sin besvarelse af de af Conseil d'État forelagte spørgsmål baserer sine svar på direktiv

3 — EFT L 117, s. 15.

4 — EFT L 41, s. 26.

5 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 12.3.2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF (EFT L 106, s. 1).

6 — Rådets direktiv af 7.6.1990 om fri adgang til miljøoplysninger (EFT L 158 s. 56).

2001/18⁷ og direktiv 90/313⁸. Da der stort set ikke er forskel på de relevante bestemmelser i de ældre og de nyere direktiver, gælder min her udtrykte holdning ligeledes, *mutatis mutandis*, som det vil fremgå i det følgende, i relation til direktiv 90/220 og 2003/4.

Retlig baggrund

Traktatbestemmelser

Udsætningernes karakter

8. Af såvel ordlyden af forelæggelseskendelsen som de nationale sagsakter fremgår det klart, at de pågældende udsætninger udgør markforsøg, omfattet af anvendelsesområdet for del B i direktiv 2001/18.

9. Endvidere har den forelæggende ret forelagt Domstolen identitetsnumrene for disse markforsøg. Markforsøgsrapporterne⁹ viser, at forsøgene vedrører majs, der er en »højere plante« som defineret i det nævnte direktivs bilag III, der henhører under gruppen spermatophytæ (frøproducerende planter). De oplysninger, der kræves fra anmelderen under tilladelsesproceduren, er derfor dem, der fremgår af bilag III B.

10. Artikel 95, stk. 4, EF bestemmer følgende:

»Hvis en medlemsstat, efter at Rådet [...] har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30 [EF] [...], giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse.«

11. Begrundelserne i artikel 30 EF omfatter bl.a. hensynet til den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers og planter liv og sundhed og beskyttelse af industriel og kommerciel ejendomsret.

7 — I stedet for direktiv 90/220.

8 — I stedet for direktiv 2003/4.

9 — Tilgængelige på:

http://www.ogm.gouv.fr/experimentations/evaluation_scientifique/cgb/avis_rapports/rapport_activite_1998/rapport_activite_1998.pdf

Direktiv 2001/18

sikre et højt sikkerhedsniveau for befolkningen og miljøet».

12. Direktiv 2001/18 regulerer udsætning af GMO'er i miljøet¹⁰. Direktivet foreskriver den procedure, der skal følges, når en person ønsker at foretage en udsætning i miljøet af GMO'er.

15. Denne beskrivelse omfatter markforsøg med GMO'er.

13. Af artikel 1 fremgår, at direktivets formål er »at foretage en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt at beskytte menneskers sundhed og miljøet i forbindelse med [...] udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer [...]«

14. Artikel 2, stk. 3, definerer »udsætning« som:

»[...] enhver tilsigtet overførsel til miljøet af en GMO eller en kombination af GMO'er, for hvilken eller hvilke der ikke anvendes specifikke indeslutningsforanstaltninger for at begrænse GMO'ernes kontakt med og for at

16. Direktiv 2001/18 består af fire dele og en række bilag. Del A fastsætter de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne, når de giver tilladelse til at udsætte GMO'er i miljøet. Del B og C indeholder nærmere bestemmelser om tilladelsesproceduren for udsætning af GMO'er i ethvert andet øjemed end markedsføring (del B) og for markedsføring af GMO'er, der udgør eller indgår i produkter (del C). Del D fastsætter en række afsluttende bestemmelser, der i lighed med bestemmelserne i del A finder almindelig anvendelse. Bilagene indeholder supplerende oplysninger om de forpligtelser, der pålægges i direktivets hoveddele.

17. I del A fastsætter artikel 4 en almindelig tilladelsesprocedure, som alle anmeldere skal følge. Navnlig bestemmes følgende:

¹⁰ — Direktiv 2001/18 ophævede Rådets direktiv 90/220 med virkning fra den 17.10.2002.

»1. [...] GMO'er må kun udsættes eller markedsføres i overensstemmelse med enten del B eller del C.

foretage markforsøg med GMO'er. Proceduren beskrives nærmere i artikel 6. De relevante bestemmelser i den pågældende artikel lyder således:

[...]

2. Enhver, der agter at indgive en anmeldelse efter del B eller del C, skal foretage en miljørisikovurdering. De oplysninger, der kan være nødvendige for at foretage miljørisikovurderingen, er anført i bilag III.

»1. Med forbehold af artikel 5, [der vedrører medicinske stoffer og præparater til human brug], skal enhver, der agter at foretage en udsætning af en GMO eller en kombination af GMO'er, indgive en anmeldelse til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor udsætningen skal finde sted.

[...]

2. Den i stk. 1 omhandlede anmeldelse skal omfatte:

4. Medlemsstaterne udpeger den eller de kompetente myndigheder, der har ansvaret for, at kravene i dette direktiv opfyldes. Den kompetente myndighed undersøger, om anmeldelserne efter del B og del C er i overensstemmelse med kravene i dette direktiv, og om den i stk. 2 omhandlede vurdering er tilfredsstillende [...]«

a) Et teknisk dossier indeholdende de i bilag III anførte oplysninger, der er nødvendige for at foretage miljørisikovurderingen af udsætningen af en GMO eller en kombination af GMO'er [...]

18. Del B fastsætter en standardtilladelsesprocedure for anmeldere, der (bl.a.) ønsker at

[...]

8. Anmelderen må først foretage udsætningen, når han har modtaget den kompetente myndigheds skriftlige tilladelse, og under iagttagelse af de dertil knyttede betingelser.

2. Anmelderen kan angive, hvilke af oplysningerne i anmeldelsen i henhold til dette direktiv der bør behandles som fortrolige, fordi afsløring af dem kan skade anmelderens konkurrencemæssige stilling. Der skal i så fald vedlægges en verificerbar begrundelse herfor.

[...]«

19. Del D indeholder to bestemmelser, artikel 25 og artikel 31, stk. 3, der pålægger de nationale myndigheder forpligtelser angående de oplysninger, der er indhentet under tilladelsesproceduren.

3. Den kompetente myndighed afgør efter samråd med anmelderen, hvilke oplysninger der vil blive behandlet som fortrolige, og underretter anmelderen om sin afgørelse.

20. Artikel 25 omhandler fortroligheden af de oplysninger, der er givet til myndighederne under den i del B fastsatte procedure. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

4. Følgende oplysninger må under ingen omstændigheder behandles som fortrolige, når de forelægges [bl.a. i henhold til artikel 6]:

»1. Kommissionen og de kompetente myndigheder må ikke til tredjemand videregive fortrolige oplysninger, der er anmeldt eller udvekslet i henhold til dette direktiv, og skal beskytte de intellektuelle ejendomsrettigheder, der knytter sig til de modtagne data.

— [...] stedet for udsætningen [...]«¹¹.

11 — Denne bestemmelse svarer til artikel 19 i direktiv 90/220, der dannede grundlag for det første spørgsmål, som Conseil d'État forelagde Domstolen. De relevante materielle bestemmelser i den pågældende artikel er ikke ændret.

21. Artikel 31, stk. 3, pålægger medlemsstaterne en offentliggørelsespligt. Det bestemmes heri:

opregner de oplysninger, der skal gives i anmeldelser af udsætning af genetisk modificerede højerestående planter.

»Med forbehold af stk. 2 samt punkt A, nr. 7, i bilag IV^[12]

23. I afsnit E i bilag III B fastættes de oplysninger om udsætningsstedet, som skal gives til de kompetente nationale myndigheder. Navnlig fremgår det af punkt 1 i afsnit E, at en anmelder skal oplyse om »[u]dsætningsstedets beliggenhed og størrelse«¹³.

a) opretter medlemsstaterne offentlige registre med oplysninger om, hvor udsætning af GMO'er i henhold til del B har fundet sted.«

Direktiv 90/313

22. Hvad angår direktivets bilag vedrører nærværende forelæggelse alene bilag III. Det pågældende bilag opregner de oplysninger, der skal meddeles de nationale myndigheder under tilladelsesproceduren. Bilaget er opdelt i to dele. Del A opregner de oplysninger, der skal gives i anmeldelser af udsætning af andre GMO'er end højerestående planter. Del B

24. På det for sagen relevante tidspunkt regulerede direktiv 90/313 adgangen til miljøoplysninger, som en medlemsstats offentlige myndigheder ligger inde med¹⁴.

13 — I bestemmelse III B 1 i bilag III A, der opregner oplysninger, der skal gives i anmeldelser af udsætning af andre GMO'er end højerestående planter, anvendes derimod formuleringen »[s]tedets eller stedernes geografiske beliggenhed og kvadratsreference«. Denne formulering anvendes ligeledes i direktiv 90/220.

14 — Det blev erstattet af direktiv 2003/4 med virkning fra den 14.2.2005.

12 — Der begge vedrører meddelelser omfattet af del C.

25. I det pågældende direktivs artikel 1 fastsættes, at dets formål er at »sikre fri adgang til og mulighed for spredning af miljøoplysninger, som myndighederne ligger inde med, samt at fastlægge de grundlæggende betingelser og vilkår for, at sådanne oplysninger kan stilles til rådighed«.

skal give tilladelse til adgang til miljøoplysninger. Den lyder således:

26. Artikel 2, litra a), definerer direktivets anvendelsesområde. Det bestemmes heri:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i denne artikel drager medlemsstaterne omsorg for, at myndighederne pålægges at stille miljøoplysninger til rådighed for enhver fysisk eller juridisk person på dennes anmodning, og uden at han skal godtgøre nogen interesse deri.

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

a) »Miljøoplysninger«: alle oplysninger [...] om vandområdenes, luftens, jordens, faunaens, floraens, landområdenes og naturområdenes tilstand samt om aktiviteter [...] eller foranstaltninger, der på skadelig vis påvirker eller vil kunne påvirke disse, og om aktiviteter eller foranstaltninger, der skal beskytte disse, herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer.«

2. Medlemsstaterne kan indføre bestemmelser om, at myndighederne kan afslå at efterkomme anmodninger om sådanne oplysninger, når de berører:

[...]

27. Artikel 3 i direktiv 90/313 fastsætter rammerne, inden for hvilke medlemsstaterne

— den offentlige sikkerhed

[...]

til de direktiver, der giver adgang til miljøoplysninger vedrørende disse udsætninger.

- materiale, hvis offentliggørelse snarere vil bevirke, at det miljø, som materialet vedrører, vil lide skade.

Første spørgsmål

[...]«

30. Direktiv 2001/18 er ikke et direktiv, der i første række vedrører »adgang til oplysninger«. Direktivets primære formål er at fastlægge en harmoniseret lovgivningsramme, inden for hvilken medlemsstaterne kan tillade udsætning i miljøet af GMO'er. Det fastsætter kriterier for en vurdering i hvert enkelt tilfælde af de eventuelle risici, der kan opstå. Foranstaltningerne i direktivet skal sikre, at udviklingen af industriprodukter, hvortil der anvendes GMO'er, foregår på betryggende og (effektiv) måde¹⁵.

Retsforhandlingerne

28. Sausheim kommune, den franske, græske, nederlandske og polske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg og fremsat mundtlige indlæg under retsmødet den 14. oktober 2008.

Stillingtagen

29. Med de forelagte spørgsmål ønskes det afklaret, hvorledes de direktiver, der regulerer udsætning i miljøet af GMO'er, forholder sig

31. Med henblik herpå pålægger direktivet enhver, der ønsker at foretage en udsætning, at give oplysninger til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor den påtænkte udsætning skal finde sted. Formålet med at give disse oplysninger er at sætte de pågældende myndigheder i stand til at foretage en risikovurdering, før det besluttet, hvorvidt anmelderen skal gives tilladelse til at udsætte GMO'er i miljøet.

¹⁵ — Jf. syvende betragtning.

32. Når først myndighederne er i besiddelse af de nødvendige oplysninger til at træffe en velbegrundet beslutning om, hvorvidt en udsætning skal tillades eller ej, og har truffet denne beslutning, pålægger direktiv 2001/18 dem visse sekundære forpligtelser, der regulerer den videre brug af de oplysninger, som anmelderen har givet.

33. Den ene er en pligt til at gøre oplysningerne offentligt tilgængelige¹⁶. Forpligtelsen til at informere offentligheden er imidlertid en accessorisk forpligtelse snarere end en selvstændig forpligtelse.

34. Jeg skal nu foretage en nøjere undersøgelse af direktivets opbygning og indhold.

35. De, der ønsker at udsætte GMO'er i miljøet, er i henhold til artikel 6 forpligtet til at indgive en anmeldelse til de kompetente nationale myndigheder og indgive et teknisk dossier med oplysninger, således at de pågældende myndigheder kan træffe en velbegrundet beslutning om, hvorvidt udsætningen skal tillades eller forbydes.

16 — Preamblen til Århuskonventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, 2161 UNTS 447, indeholder en kraftig understregning af princippet om, at gennemsigtighed er ønskværdigt, uanset at flertallet af offentligheden måske ikke er fagspecialister.

36. I artikel 6 henvises til bilag III. Dette bilag foreskriver de oplysninger, anmelderen skal give. Disse omfatter bl.a. oplysning om udsætningsstedet.

37. For nærværende sag er ordlyden af bilag III B relevant¹⁷.

38. Afsnit E, punkt 1, i bilag III B foreskriver, at anmelderen skal informere de kompetente myndigheder om »[u]dsætningsstedets beliggenhed og størrelse«.

39. Mens bilag III A (der finder anvendelse på andre GMO'er end højerestående planter) nærmere angiver, at anmelderen skal informere de kompetente myndigheder om »[s]tedets eller stedernes geografiske beliggenhed og kvadratnetsreference« for de påtænkte udsætninger, synes bilag III B at give en mindre specifik definition.

40. Efter min opfattelse skal forklaringen findes i formålet med anmeldelsen og dokumentationen i forbindelse med denne. Anmelderen skal give de kompetente myndigheder de oplysninger, disse har behov for med

17 — Jf. punkt 8 og 9 ovenfor.

henblik på at foretage en miljørisikovurdering, før udsætningen tillades¹⁸.

grundlag for at anmode de nationale myndigheder om ikke at videregive oplysninger, som anmelderen fremlagde under tilladelsesproceduren, hvilke oplysninger skitseres i artikel 6 og beskrives mere detaljeret i bilag III.

41. Hvor mange detaljer, de pågældende myndigheder har brug for, vil afhænge af den enkelte sag¹⁹. I nogle tilfælde vil det være muligt at foretage en tilfredsstillende miljørisikovurdering, når det blot angives, i hvilken kanton eller kommune udsætningen skal finde sted. I andre tilfælde er det muligt, at kun en angivelse af de præcise koordinater kan anses for tilstrækkelig²⁰.

44. Artikel 25, stk. 4, fastsætter grænserne for denne ret til beskyttelse. Navnlig fremgår det af artikel 25, stk. 4, at »stedet for udsætningen« *under ingen omstændigheder* må behandles som fortroligt.

42. Når først de kompetente nationale myndigheder har fået de oplysninger, der er nødvendige for at foretage en miljørisikovurdering og i givet fald tillade udsætningen, indeholder direktivet accessoriske bestemmelser, der regulerer den efterfølgende brug af disse oplysninger²¹.

45. Efter min opfattelse er udtrykket »stedet for udsætningen« i artikel 25 et beskrivende udtryk, der skal forstås således, at det henviser til de oplysninger om stedet, som blev krævet af de nationale myndigheder med henblik på at kunne foretage en miljørisikovurdering under tilladelsesproceduren i hver enkelt sag.

43. I artikel 25 opregnes en række grunde, som anmelderen kan påberåbe sig som

46. Da artikel 25 finder almindelig anvendelse, er det følgelig logisk, at artikel 25, stk. 4, anvender det almindelige udtryk »stedet for udsætningen« for dermed at dække såvel den situation, hvor en mindre præcis stedsangivelse

18 — Jf. artikel 4, stk. 2, i direktiv 2001/18.

19 — At der skal foretages en vurdering af hvert enkelt tilfælde fremgår af 18. og 19. betragtning.

20 — Den nederlandske regering bemærker med rette, at den præcisionsgrad, hvormed et sted kan udpeges, ikke nødvendigvis svarer til nomenklaturen for et stykke land. En »parcel« kan være lille eller meget stor. Nomenklaturen vil variere fra medlemsstat til medlemsstat. Dette er endnu en grund til støtte for det synspunkt, at bilag III B skal forstås således, at det fastlægger, hvor konkret stedet skal angives, i forhold til, hvad der er nødvendigt for at kunne foretage miljørisikovurderingen.

21 — To af disse bestemmelser, artikel 9 og 24, finder anvendelse uanset artikel 25. Disse bestemmelser er følgelig ikke af relevans for den foreliggende sag.

velse var tilstrækkelig til at opfylde behovet for en miljørisikovurdering, som den situation, hvor en angivelse af stedets geografiske beliggenhed og kvadratnetsreference var nødvendig²².

47. Følgelig er jeg ikke enig i, at ordet »sted« giver medlemsstaterne en mulighed for skønsmæssigt at afveje hensynet til offentlig sikkerhed og offentlighedens ret til adgang til oplysninger²³.

48. Artikel 25, stk. 4, bør fortolkes således, at medlemsstaten er forpligtet til at videregive en hvilken som helst oplysning om stedet, den er i besiddelse af i henhold til bilag III. Mere generelt går den forpligtelse, som direktiv 2001/18 pålægger de kompetente nationale myndigheder, ud på at offentliggøre de oplysninger, disse modtager med henblik på at kunne foretage en miljørisikovurdering og give tilladelse til udsætningen (alene med forbehold for de særlige fortrolighedsgrunde, der fremgår af artikel 25, stk. 1).

22 — De forskellige sprogversioner af direktiv 2001/18 synes at vise en systematisk anvendelse af et almindeligt udtryk i artikel 25, stk. 4. Jf. f.eks. den nederlandske, franske, tyske, engelske og spanske version, der henviser til udsætningsstedet eller -lokaliteten, snarere end at foretage en specifik henvisning til den eller de faste ejendomme, hvor udsætningen sker.

23 — Derfor bør den franske påstand om, at den blotte omstændighed, at flertallet af medlemsstaterne har valgt kun at oplyse bredt om udsætningsstedet, viser, at lovgiver ønskede, at artikel 25, stk. 4, skulle indeholde en vid skønsebeføjelse, efter min opfattelse afvises.

49. Den fortolkning, som jeg foreslår, har to konsekvenser. For det første kan nationale myndigheder ikke pålægges at videregive en oplysning, de ikke er i besiddelse af²⁴. For det andet bemærkes, at såfremt de pågældende myndigheder modtager oplysninger (også i løbet af tilladelsesproceduren), der ikke er nødvendige for miljørisikovurderingen, er disse oplysninger ikke omfattet af bilag III, og myndighederne er følgelig ikke i henhold til direktiv 2001/18 forpligtet til at videregive dem til en part, der begærer indsigt heri²⁵.

50. Artikel 25 kan ikke forstås som værende et filter for videregivelse af oplysninger vedrørende stedet for udsætningen. Efter min opfattelse skal artikel 25 snarere forstås som følger. Artikel 25, stk. 1, pålægger Kommissionen og medlemsstaternes kompetente myndigheder to forpligtelser: en forpligtelse til ikke til tredjemand at videregive »fortrolige oplysninger, der er anmeldt eller udvekslet i henhold til dette direktiv«, og en forpligtelse til at beskytte de intellektuelle ejendomsrettigheder, der knytter sig til de modtagne data. Artikel 25, stk. 2 og 3, foreskriver dernæst den procedure, hvorefter omfanget af det materiale, der skal behandles

24 — De oplysninger, de skal være i besiddelse af, bestemmes af medlemsstatens forpligtelse til at udføre sin risikovurdering effektivt.

25 — Myndighederne kan derimod pålægges at videregive oplysningerne i henhold til direktiv 90/313, jf. nedenfor, punkt 58 ff.

fortroligt, skal afgøres. Det følger heraf, at under anvendelsen af denne procedure foretager de kompetente myndigheder en vurdering²⁶. Denne vurdering indebærer udøvelse af et vist skøn.

51. I modsætning hertil fastslår artikel 25, stk. 4, hvilke oplysninger der *ikke* må behandles som fortrolige. Her er enhver udøvelse af skøn eller vurdering udelukket. Nationale myndigheder gives ikke nogen beføjelse til at filtrere de oplysninger, der opregnes i artikel 25, stk. 4, og til at afgøre, hvilke dele af (f.eks.) planer for overvågning af GMO'er samt beredskabsplaner der skal behandles som fortrolige. Tværtimod bliver de udtrykkeligt pålagt, at sådanne oplysninger »under ingen omstændigheder« må behandles som fortrolige. Efter min opfattelse har de kompetente myndigheder, når de med henblik på at kunne foretage miljørisikovurderingen under anmeldelsesproceduren har modtaget oplysninger, der er omfattet af en kategori under artikel 25, stk. 4, ingen skønsmåbeføjelser i henseende til, hvorledes disse oplysninger skal behandles. De må ikke behandles som fortrolige.

52. Yderligere støtte for den opfattelse, at især udsætningsstedet under ingen omstændigheder må behandles fortroligt, kan udledes af formuleringen af artikel 31, stk. 3, litra a).

Den pågældende bestemmelse kræver, at medlemsstaterne »opretter [...] offentlige registre med oplysninger om, hvor udsætning af GMO'er i henhold til del B har fundet sted«²⁷. Det ville klart ikke være muligt at opfylde denne betingelse, såfremt oplysninger om udsætningsstedet kunne være dækket af den fortrolighed, som omhandles i artikel 25, stk. 1.

53. Jeg konkluderer på dette grundlag, at medlemsstaternes kompetente myndigheder efter direktiv 90/220 og 2001/18 er forpligtet til at gøre oplysninger vedrørende udsætningsstedet offentligt tilgængelige, og at disse oplysninger skal være lige så detaljerede som dem, der var nødvendige for at udføre miljørisikovurderingen.

Andet spørgsmål

54. I modsætning til direktiv 2001/18 (der hovedsageligt vedrører procedurer for at tillade en sikker udsætning af GMO'er) er direktiv 90/313's specifikke formål, som det fremgår af dets titel, at give offentligheden adgang til miljøoplysninger, som nationale myndigheder ligger inde med. De rammer,

26 — Jf. ordlyden af artikel 25, stk. 3: »afgør, [...] hvilke oplysninger der vil blive behandlet som fortrolige«.

27 — Udtrykket, »hvor udsætningen finder sted«, i artikel 31 skal, i overensstemmelse med de principper, der er anvendt til at fortolke det tilsvarende udtryk i artikel 25, stk. 4, fortolkes således, at det henviser til det sted, som anmelderen i medfør af bilag III er forpligtet til at meddele de kompetente nationale myndigheder.

som direktivet udstikker, letter adgangen til oplysninger, samtidig med at det foreskriver en række undtagelser, der, under visse omstændigheder, giver medlemsstaterne ret til at afvise at videregive sådanne oplysninger.

mens artikel 3 i direktiv 90/313 angiver andre grunde (bl.a. den offentlige sikkerhed). Dette argument afspejler hverken direktiv 2001/18's opbygning eller dets samspil med direktiverne om fri adgang til miljøoplysninger ²⁹.

55. Formålet med disse direktiver er at give adgang til oplysninger, der *ellers ikke* ville blive offentliggjort. Formålet er ikke at give en yderligere hjemmel til at indskrænke den offentlige adgang til oplysninger, der *ellers ville* blive offentligt tilgængelige ²⁸.

58. Når en medlemsstats myndigheder besidder flere oplysninger, end de er forpligtet til at offentliggøre efter direktiv 2001/18, bliver direktiv 90/313 relevant ³⁰. En anmodning om adgang til sådanne oplysninger kan indgives i medfør af de nationale bestemmelser, der gennemfører direktiv 90/313.

56. En medlemsstat kan ikke påberåbe sig bestemmelserne i direktiv 90/313 og 2003/4 med det formål at afvise adgang til oplysninger, der ifølge direktiv 2001/18 og 90/220 skulle være offentligt tilgængelige.

59. En medlemsstat kan imidlertid i så fald påberåbe sig de grunde, der fremgår af artikel 3, stk. 2, i direktiv 90/313, med henblik på at begrunde en afvisning af at offentliggøre oplysninger om udsætningssted, forudsat at de øvrige betingelser i den pågældende artikel er opfyldt. En begrænsning af hensyn til den offentlige sikkerhed (en

57. Derfor afviser jeg det argument, der er fremført af Sausheim kommune og den franske, græske og polske regering, hvorefter artikel 25 i direktiv 2001/18 angiver visse grunde til at indskrænke offentliggørelsen (intellektuelle ejendomsrettigheder, konkurrence, anmelderens økonomiske interesser),

29 — Jf. endvidere mit forslag til afgørelse i den for Domstolen verserende sag C-345/06, Heinrich, punkt 55-58, hvori jeg giver udtryk for lignende holdninger vedrørende det strukturelle forhold mellem artikel 254 EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT L 145, s. 43.

30 — Det kan f.eks. antages, at det ikke med henblik på at foretage en miljørisikovurdering var nødvendigt at kende de geografiske koordinater for de påtænkte markforsøg, men at anmelderen alligevel videregav disse i forbindelse med udarbejdelsen af en ansøgning i overensstemmelse med bilag III B.

28 — Jf. første, anden, femte og niende betragtning til direktivet.

af de i artikel 3, stk. 2, nævnte grunde) vil efter min opfattelse omfatte de tilfælde, hvor offentliggørelse af det eksakte udsætningssted ville føre til dets ulovlige ødelæggelse.

60. Jeg er på det rene med, at den fortolkning, som jeg foreslår, under visse omstændigheder bevirker, at de pågældende medlemsstater ikke har andet valg end at offentliggøre den præcise beliggenhed af udsætningsstederne. Under retsmødet erindrede den franske og nederlandske regering Domstolen om, at en detaljeret offentliggørelse af stedet kunne medføre ødelæggelse af afgrøderne. Såfremt sådanne handlinger blev udbredt, kunne det forsinke udviklingen af GMO'er. Regeringerne påstod, at efterfølgende straffeforanstaltninger, såsom strafferetlige sanktioner for ødelæggelse af afgrøder, ikke nødvendigvis var effektive imod »økokrigere«.

61. Når der gives adgang til oplysninger, kan det medføre, at en vis øget risiko for mindre sikkerhed må accepteres. Det er og forbliver op til fællesskabslovgiver at tilpasse afvejningen mellem hensynet til at fremme udviklingen af GMO-afgrøder og styrkelsen af den offentlige adgang til miljøoplysninger, såfremt erfaringen måtte vise, at den nuværende afvejning ikke er brugbar.

62. Endvidere giver artikel 95 EF³¹ en medlemsstat, der står over for et særligt

alvorligt problem vedrørende den offentlige sikkerhed, ret til at opretholde nationale foranstaltninger, der foreskriver strengere regler for offentlig adgang til detaljerede oplysninger om udsætning i miljøet af GMO'er. Såfremt en medlemsstat gjorde brug af denne mulighed og systematisk offentliggjorde en mindre detaljeret stedsangivelse, ville enhver mere detaljeret oplysning, den var i besiddelse af, være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 90/313. Det ville herefter blive muligt for medlemsstaten at afvise en offentliggørelse under henvisning til undtagelsen om offentlig sikkerhed i dette direktiv.

63. En medlemsstat, der på denne måde ønsker at opretholde nationale foranstaltninger, skal imidlertid følge den i artikel 95 EF foreskrevne obligatoriske procedure. Den franske regering har ikke gjort brug af denne mulighed³².

64. Endelig har jeg intet kendskab til et almindeligt fællesskabsretligt princip, hvorpå de kompetente nationale myndigheder kunne basere en afvisning af at offentliggøre de pågældende oplysninger. Ingen af de parter, der afgav indlæg, har nævnt, endsize påberåbt sig, sådanne principper under retsforhandlingerne.

31 — Traktatgrundlaget for direktiv 2001/18. Direktiv 90/220 var baseret på EF-traktatens artikel 100 A (forgængeren for artikel 95 EF).

32 — Det skal faktisk bemærkes, at den franske lovgiver for nylig har vedtaget lov nr. 2008-595 af 25.6.2008 (JORF nr. 148 af 26.6.2008, s. 10218), der forpligter franske myndigheder til at offentliggøre den præcise beliggenhed af udsætningssteder for GMO'er.

Forslag til afgørelse

65. Følgelig foreslår jeg Domstolen at besvare de to af Conseil d'État forelagte spørgsmål således:

- »1) »Stedet«, hvor udsætningen af genetisk modificerede organismer skal finde sted, som i henhold til artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF ikke må behandles som fortroligt, svarer til området, der er anført i den anmeldelse, der er indgivet til en medlemsstats kompetente myndigheder i henhold til den procedure, der er fastsat i artikel 6 i det nævnte direktiv.
- 2) Medlemsstaterne kan ikke påberåbe sig de undtagelser, der vedrører beskyttelsen af den offentlige sikkerhed i Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger, med henblik på at afvise at meddele oplysninger om stedet, hvis videregivelse i henhold til direktiv 2001/18 er obligatorisk.«