



Kaas & Mulvad  
Nils Mulvad  
Ellebjergvej 25  
8240 Risskov

Gammeltorv 22  
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12  
Fax +45 33 13 07 17

[www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk)  
[post@ombudsmanden.dk](mailto:post@ombudsmanden.dk)

Personlig henvendelse: 10-14  
Telefonisk henvendelse:  
Man.-tors. 9-16, fre. 9-15

**Afslag på aktindsigt i prøveresultater for GMO-majs**

28-11-2013

Jeg sender hermed kopi af udtalelse af 20. november 2013 fra Fødevareministeriets Klagecenter samt NaturErhvervstyrelsens udtalelse af 13. november 2013.

Dok.nr. 13/03025-18/MVE  
Bedes oplyst ved henvendelse

Hvis du har bemærkninger til brevene, beder jeg dig om at sende dem til mig inden 4 uger.

+ bilag

Hvis jeg ikke hører fra dig, vil jeg behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg allerede har fået fra dig og myndighederne.

Desværre kan jeg ikke på nuværende tidspunkt sige, hvornår jeg kan være færdig med at behandle din sag.

Med venlig hilsen  
for ombudsmanden

  
Mette Vestentoft  
Fuldmægtig

**Kopi til orientering:**  
Fødevareministeriets Klagecenter  
NaturErhvervstyrelsen

# Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

Fødevareministeriets Klagecenter



Folketingets Ombudsmand  
Att. Kaj Larsen  
Gammeltorv 22  
1457 København K

Den 20. november 2013  
Sagsnr.: 22358  
Ref.: ENIS  
Tlf.: 41932329

## **Vedr. klage over afslag på aktindsigt i miljøoplysninger vedr. GMO-majssorters op- rindelse og foreløbige testresultater , jeres dok.nr. 13/03025-6/MVE**

Fødevareministeriets Klagecenter sender hermed kopi af akterne i ovennævnte sag i krypteret mail.

Vi vedlægger desuden NaturErhvervstyrelsens bemærkninger til sagen, hvortil vi henholder os.

Har I yderligere spørgsmål til sagen, er I velkommen til at kontakte mig på tlf. 41932329 eller pr. mail: [enis@fkc.fvm.dk](mailto:enis@fkc.fvm.dk). I bedes i den forbindelse oplyse vores sagsnr. 22358.

Med venlig hilsen

Eva Stejn Nissen  
Fuldmægtig, cand.jur



Fødevareministeriets Klagecenter  
Rentemestervej 8  
2400 København NV

Den 13. november 2013  
Sagsnr.: 13-3380-000002  
Lishan/iph/hsv

### **Folketingets Ombudsmand anmoder om en udtalelse i sag om aktindsigt i forsøgsresultater med GMO-majs**

Under henvisning til Ombudsmandens brev af 13. september 2013 fremsendes hermed NaturErhvervstyrelsens udtalelse i sagen.

NaturErhvervstyrelsen har foretaget en fornyet gennemgang af sagen samt forholdt sig til Nils Mulvads klagebrev af 5. juli 2013 med bilag til Ombudsmanden.

NaturErhvervstyrelsen fastholder, at oplysningerne både kan og skal undtages efter miljøoplysningslovens undtagelsesbestemmelse af hensyn til virksomhedens økonomiske og forretningsmæssige forhold, jf. miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. § 2, stk. 3, jf. § 12, stk. 1, nr. 2, i offentlighedsloven.

#### **Sagsfremstilling**

Nils Mulvad har den 5. juli 2013 sendt en klage til Folketingets Ombudsmand over Fødevareministeriets Klagecenters afgørelse. I den forbindelse har Ombudsmanden gennem Fødevareministeriets Klagecenter også bedt NaturErhvervstyrelsen om en udtalelse i sagen.

NaturErhvervstyrelsen har i sin afgørelse af 12. april 2013 givet aktindsigt i alle administrative dokumenter (anmeldelser, navneforslag, afmelding) og de dertilhørende journalister samt de dokumenter fra Monsanto, hvormed Monsanto annullerede fortsættelsen af forsøgene. NaturErhvervstyrelsen imødekom ikke anmodningen om aktindsigt i oplysninger om sorternes oprindelse og foreløbige afprøvningsresultater.

I brev af 17. april 2013 klager Nils Mulvad til Fødevareministeriets Klagecenter over NaturErhvervstyrelsens afgørelse, om ikke at give aktindsigt i de afprøvningsresultater og sorter, som Monsanto har valgt at trække ud af forsøget. I brev af 3. juli 2013 fastholder Fødevareministeriets Klagecenter NaturErhvervstyrelsens afgørelse, dog med en lidt divergerende begrundelse. Herefter klager Nils Mulvad, den 5. juli 2013, over Klagecentrets afgørelse til Folketingets Ombudsmand.

#### **Sagens omstændigheder**

Nils Mulvad anfører bl.a. i sin klage til Ombudsmanden følgende hovedsynspunkter:

1. I sit høringssvar af 26. marts 2013 til NaturErhvervstyrelsen, der indeholder kommentarer til Bech-Bruuns høringssvar, anfører Nils Mulvad, at "Afgørelse om aktindsigt i denne sag skal træffes efter miljøoplysningsloven, hvor hensynet til offentlighed skal tillægges stærk vægt overfor Monsanto's ønske om at holde alt hemmeligt, jf. specielt advokat Anders Oreby Hansens bemærkninger af 28. februar 2013, punkt 2.3-2.9 på vegne af Monsanto".
2. Nils Mulvad stiller i det nævnte høringssvar også spørgsmålstegn ved, at NaturErhvervstyrelsen i sin begrundelse lægger vægt på direktiv (2002/53/EF), der handler om den fælles sortliste og anfører, at "dette direktiv kan ikke have forrang for hensynet til offentligheden".
3. Endelig finder Nils Mulvad i sit høringssvar af 26. marts 2013, der indeholder kommentarer til Bech-Bruuns høringssvar, at "Rent videnskabeligt bør det jo også være sådan, at man offentliggør både positive og negative resultater for at kunne foretage en regulær afvejning. Når Monsanto kan afgøre, at negative resultater ikke må offentliggøres, så vil der til sidst kun være positive resultater, og det vil give et fortegnet billede, rent bortset fra at det også bliver brugt af andre myndigheder, når de træffer beslutninger".

Nils Mulvad skriver i sin klage af 17. april til Fødevareministeriets Klagecenter, at "sortsafprøvning er at sammenligne med videnskabelige forsøg. Det er vigtigt at fremlægge både positive og negative resultater, så det samlede billede bliver retvisende. For befolkningen og forskere i Danmark såvel som i andre lande er det afgørende at få kendskab til negative resultater af GMO-forsøg. Særligt er det vigtigt, fordi denne sort var resistent over for Round-Up, som er et pesticid, hvor der er flere indikationer på en større farlighed end tidligere antaget, bl.a. over for vandlevende dyr. Derfor er det vigtigt at få alt frem, der kan belyse effekt, faglige vurderinger og forhold vedrørende Round-Up og afgrøder, der er resistente over for dette pesticid".

I klagen til Ombudsmanden af 5. juli 2013 anfører Nils Mulvad bl.a.: "Det særligt betænkelige i denne sag er, at virksomheden ved at afblæse forsøg og fastholde fortrolighed helt kan forhindre, at de dårlige resultater bliver offentliggjort", og "det er meget uheldigt, når virksomheder på den måde kan få skjult negative resultater".

I sit høringssvar af 26. marts 2013 til NaturErhvervstyrelsen henviser Nils Mulvad til bekendtgørelse nr. 1492 af 15. december 2010 om en fortegnelse over godkendte sorter af landbrugsplante- og grønsagsarter (sortslisten), hvoraf det fremgår af § 10, at "Plantedirektoratet underretter hvert år anmelderne om resultaterne af den officielle værdiafprøvning og offentliggør afprøvningsresultaterne. Efter anmodning fra en anmelder kan Plantedirektoratet undlade at offentliggøre foreløbige afprøvningsresultater, der herefter ikke må gengives i henvendelser til en kundekreds".

Nils Mulvad finder, at formuleringerne i loven og bekendtgørelsen handler om aktiv information i en officiel fortegnelse og anfører, at "der er ingen bestemmelser om undtagelser fra aktindsigt efter offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven".

Nils Mulvad vurderer endvidere i sit høringssvar, at ”de nævnte regler om fortegnelsen ikke giver grundlag for at undtage fra aktindsigt. Hvis myndigheden skulle nå til en anden fortolkning, er det relevant at være opmærksom på, at undtagelsen fra den aktive offentliggørelsespligt kun gælder ”foreløbige” resultater, og ikke giver en virksomhed grundlag for at frasortere negative resultater, hvad der jo vil være konsekvensen i denne sammenhæng”.

## **NaturErhvervstyrelsens bemærkninger til klagen**

### ***Ad. 1.***

Ombudsmanden har i afgørelse 2010 – 9 – 1 udtalt, at det følger af EU-retten, at myndighederne er forpligtet til at undergive miljøoplysningsloven en direktivkonform fortolkning. Denne pligt til at fortolke miljøoplysningsloven og de bestemmelser i offentlighedsloven, som miljøoplysningsloven henviser til, i overensstemmelse med EU-retten, fremgår af lovens forarbejder, hvor det flere steder understreges, at loven forudsættes at være i overensstemmelse med det bagvedliggende miljøoplysningsdirektiv og Århuskonventionen.

Direktivet 2003/4/EF af 28. januar 2003 bestemmer i artikel 4, stk. 2, litra d, at medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på beskyttelsen af forretnings- og fabriks hemmeligheder, hvis de skal beskyttes i henhold til national ret eller fællesskabsret med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse.

NaturErhvervstyrelsen vurderer således, at der er sammenfald i undtagelsen efter direktivet og offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, fastslår, at anmodninger om aktindsigt i miljøoplysninger som udgangspunkt skal behandles efter de almindelige regler i (primært) offentlighedsloven, dog med de undtagelser, der følger af miljøoplysningsloven selv.

Konsekvensen af miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, er, at i de tilfælde, hvor der er uoverensstemmelser mellem reglerne i offentlighedsloven og miljøoplysningsloven, skal reglerne i miljøoplysningslovens § 2, stk. 2-6, og § 3 finde anvendelse for de oplysninger, der er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Det følger af forarbejderne til miljøoplysningsloven, at den danske offentlighedslov finder uændret anvendelse, bortset fra de steder, hvor miljøoplysningsloven fastsætter noget andet.

NaturErhvervstyrelsen har foretaget en nærmere undersøgelse af, om oplysningerne om Mosantoforsøgene er omfattet af begrebet miljøoplysninger, som defineret i § 3, stk. 1, i miljøoplysningsloven og artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF.

Definitionerne i miljøoplysningsdirektivet er meget brede. Som NaturErhvervstyrelsen har beskrevet i den oprindelige afgørelse til Nils Mulvad, finder styrelsen, at sortsafprøv-

ning har karakter af en teknisk-agronomisk vurdering. Styrelsen finder det således ikke umiddelbart indlysende, at resultaterne fra sortsafprøvning falder ind under definitionen af miljøoplysninger i artikel 2, stk. 1, i 2003/4/EF. Dog har styrelsen udfra et princip om at lade tvivlen komme den aktindsigtssøgende til gode anlagt den betragtning, at der kan være tale om miljøoplysninger, idet oplysninger om sortsafprøvningen kan falde ind under en kombination af definitionerne af, hvad miljøoplysninger er, som anført i § 3, nr. 1 og 2, i miljøoplysningsloven, jf. artikel 2, stk. 1, litra a og b, i miljøoplysningsdirektivet.

Styrelsen har da også afgjort den oprindelige aktindsigtsanmodning på dette grundlag. Det bemærkes ex tunc, at NaturErhvervstyrelsen på den anden side ikke anser nogen af de omhandlede oplysninger for at falde ind under begrebet emissionsoplysninger, hvilket da heller ikke er blevet hævdet af Nils Mulvad.

#### *Ad. 2.*

Rådets direktiv 2002/53/EF omhandler de EU-retlige bestemmelser for den fælles sortliste over landbrugsplantearter i EU.

Det er anført i artikel 3, stk. 1, at hver medlemsstat udarbejder en eller flere lister over de sorter, som med officiel tilladelse kan godkendes og afsættes på dens territorium.

Det fremgår endvidere af artikel 4, stk. 1, at det er medlemsstaterne, der drager omsorg for, at en sort kun optages, såfremt den er selvstændig, stabil og tilstrækkeligt ensartet. Desuden skal sorten have en tilfredsstillende dyrknings- og brugsværdi. Godkendelse af sorterne sker på grundlag af resultater af officiel undersøgelse, der udføres ved prøve dyrkning, og som omfatter et tilstrækkeligt stort antal kendetegn til at muliggøre en beskrivelse af sorten. Direktiv 2002/53/EF regulerer i art 10, hvorledes der skal forholdes med oplysningerne om ansøgninger om sortsgodkendelse, jf. særligt stk. 4 og 5.

Nils Mulvad finder ikke, at bestemmelserne i direktiv 2002/53/EF kan have forrang frem for miljøoplysningsdirektivet.

I den forbindelse vil NaturErhvervstyrelsen henvise til, at EU-Domstolen tidligere har taget stilling til præjudicielle spørgsmål om fortolkningen og rækkevidden af bestemmelserne i direktiv 2003/4/EF.

Domstolen har i en sammenlignelig sag om aktindsigt i miljøoplysninger, C-524/09, udtalt sig om forholdet mellem EU-retlige bestemmelser om fortrolighed kontra bestemmelserne i miljøoplysningsdirektivet. Domstolen fandt, at bestemmelserne om fortrolighed i det pågældende direktiv skulle respekteres, hvis der ikke kunne indhentes samtykke fra de berørte til at udlevere de omhandlede oplysninger.

Domstolen anfører indledningsvist i dommen, at Århuskonventionens artikel 4, stk. 4, bestemmer, at "en anmodning om aktindsigt kan afslås, hvis offentliggørelse vil kunne have en ugunstig indvirkning på den fortrolige karakter af forretnings- og fabriks hemmeligheder, hvis en sådan fortrolighed er retligt beskyttet med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse". Domstolen citerer endvidere at, "de ovenfor nævnte grunde

til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og under hensyntagen til, om oplysningerne vedrører emissioner til miljøet". (Jfr. artikel 4, stk. 4, litra d, i Århuskonventionen og artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4/EF.)

Twisten i den omtalte sag vedrører antal solgte drivhusgasemissionskvoter. Domstolen blev i den forbindelse forelagt 4 præjudicielle spørgsmål, herunder bl.a. om de omhandlede oplysninger, der ønskes udleveret, kan anses for at være »oplysninger om emissioner til miljøet«, som omhandlet i artikel 4 i direktiv 2003/4/EF, i forhold til hvilke indsigelser om beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder ikke kan rejses, eller om udleveringen af disse oplysninger er reguleret af særlige regler om fortrolighed.

Til dette udtaler Domstolen, i præmis nr. 36, at unionslovgiver med vedtagelsen af direktiv 2003/4/EF har gennemført Århuskonventionen mhp. at sikre, at enhver fysisk eller juridisk person i en medlemsstat i Unionen har en ret til adgang til miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, uden at vedkommende skal gøre rede for en interesse heri.

I præmis nr. 37 bemærker Domstolen, at det i artikel 17 i direktiv 2003/87/EF, der omhandler ordningen for handel med emissioneskvoter, fastsættes, at afgørelser vedrørende tildeling af kvoter til driftsledere af anlæg, som har en drivhusgasemissionstilladelse [...], gøres tilgængelige for offentligheden i overensstemmelse med direktiv 2003/4/EF.

I præmis nr. 38 anføres, at "selvom unionslovgiver således inden for rammerne af direktiv 2003/87/EF har integreret bestemmelser vedrørende offentlighedens adgang til denne type oplysninger, bemærkes at unionslovgiver dog ikke under bestemmelserne i direktiv 2003/4/EF har villet henføre udleveringen af alle de oplysninger eller data, der har en forbindelse til gennemførelsen af direktiv 2003/87/EF".

Således anføres bl.a. i præmis nr. 40, at "[.....] unionslovgiver ikke har villet underlægge en anmodning om transaktionsdata, som de i hovedsagen omhandlede, de generelle bestemmelser i direktiv 2003/4/EF, men at unionslovgiver derimod med hensyn til disse data har indført en særlig og udtømmende ordning for udlevering til offentligheden af de nævnte data og deres fortrolighed".

Domstolen besvarer derfor det præjudicielle spørgsmål, jf. præmis nr. 41, med, at "en anmodning om udlevering af transaktionsdata [...], udelukkende henhører under de særlige bestemmelser om udlevering til offentligheden og om fortrolighed, der findes i direktiv 2003/87/EF, og under dem, der er indeholdt i forordning nr. 2216/2004" (om et standardiseret og sikkert registersystem i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 280/2004/EF).

NaturErhvervstyrelsen bemærker, at Rådets direktiv 2002/53/EF om den fælles sortliste over landbrugsplantearter ganske vist er vedtaget før direktiv 2003/4/EF. Imidlertid indeholdt det dagældende miljøoplysningsdirektiv 90/313/EF i artikel 3, stk. 2, en bestemmelse svarende til artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4/EF. NaturErhvervstyrelsen finder

derfor, at der kan tages de samme hensyn til sortslistedirektivets bestemmelser om fortrolighed, som Domstolen finder bør tages i ovennævnte sag.

For at sikre nogenlunde ensartede afprøvningsmetoder og regler herfor i hele Unionen har man valgt, at sortsafprøvningen udelukkende kan foretages i offentligt regi. I præamblen til direktivet, betragtning nr. 6, står, at "udarbejdelse af de pågældende lister skal ske efter ensartede regler, således at de godkendte sorter er selvstændige, stabile, tilstrækkeligt ensartede og har en tilfredsstillende dyrknings- og brugsværdi". Det er videre anført i betragtning nr. 8, at "gennemførelsen af undersøgelser med henblik på godkendelse af en sort kræver, at der fastlægges et stort antal ensartede kriterier og minimumskrav".

Derfor er det fastsat i direktiv 2002/53/EF, at det kun er medlemsstaterne, der kan optage en sort på den nationale liste. Den fælles sortsliste udarbejdes derefter på grundlag af medlemsstaternes nationale lister.

Godkendelse af sorterne sker således på grundlag af en officiel undersøgelse. I direktivet forstås ved "offentlige foranstaltninger" de foranstaltninger, der træffes af a) en stats myndigheder, eller b) på en stats ansvar af offentlig- eller privatretlige juridiske personer, eller c) når det drejer sig om hjælpeforanstaltninger ligeledes under en stats kontrol, af autoriserede fysiske personer, på betingelse af, at de under litra b) og c) nævnte personer ikke har personlig økonomisk fordel af resultatet af disse foranstaltninger, jf. artikel 2.

Derved udelukkes private aktører, der eventuelt måtte ønske at foretage denne godkendelse. Forædlingsfirmaer er derfor nødsaget til at udlevere deres plantemateriale til prøvedyrkning til den offentlige myndighed, hvis de ønsker at få deres sorter godkendt og optaget på den nationale liste i den pågældende medlemsstat. Dette plantemateriale behandles i hele EU som fortroligt.

Dette er bekræftet af NaturErhvervstyrelsens Afdeling for Sortsafprøvning, Tystofte Forsøgscenter, der er Danmarks officielle sortsafprøvningsmyndighed. Opgaven med sortslisteafprøvningen og dermed muligheden for opformering og markedsadgang for sorten er en myndighedsopgave i samtlige medlemsstater i EU.

På baggrund af Domstolens dom i sag C-524/09 og opbygningen af sortsafprøvningssystemet i direktiv 2002/53/EF finder ~~NaturErhvervstyrelsen~~ således ikke, at de generelle bestemmelser i direktiv 2003/4/EF automatisk har forrang frem for bestemmelsen om fortrolighed, der findes i artikel 7, stk. 3, i direktiv 2002/53/EF.

Begrundelsen for bestemmelsen om fortrolighed bunder derfor, efter NaturErhvervstyrelsens opfattelse, i nogle helt konkrete hensyn, som Unionen har været nødt til at tage.

Hvad endelig angår Nils Mulvads understregning af, at aktindsigten er særligt vigtig, fordi den pågældende majs-sort var resistent over for Round-Up, som er et pesticid, hvor der er flere indikationer på en større farlighed end tidligere antaget, bl.a. over for vandlevende dyr, må NaturErhvervstyrelsen for det første gøre opmærksom på, at den pågældende majs-sort jo netop ikke blev godkendt til opformering og markedsføring ved optagelse på



sortslisten og dermed ikke får nogen indflydelse på miljøet. For det andet må NaturErhvervstyrelsen henholde sig til, at godkendelsen af en plantesort, herunder GMO-sorter, behandles i ét sæt regler, som NaturErhvervstyrelsen administrerer, medens godkendelse og regulering af benyttelsen af pesticider, herunder Round-Up, behandles i et andet sæt regler, som administreres af Miljøstyrelsen.

Bag Nils Mulvads understregning af en særlig miljømæssig væsentlighed knyttet til oplysninger om netop herbicidresistente plantesorter kan der måske ligge en antagelse om, at sådanne sorter vil øge landbrugets anvendelse af det pågældende herbicid. NaturErhvervstyrelsen må imidlertid fastholde, at en evt. konstateret overtrædelse af grænser for brugen af et givent herbicid må bedømmes på basis af de regler, som fastsætter de pågældende grænser. En antagelse om risiko for stigning i anvendelsen af et herbicid kan derimod efter NaturErhvervstyrelsens opfattelse ikke tillægges betydning i forbindelse med sortsafprøvningen af en plantesort, som er resistent over for det pågældende herbicid, da en sådan antagelse principielt er sortsafprøvningen uvedkommende. Ex tuto bemærker NaturErhvervstyrelsen, at dyrkning af en herbicidresistent plantesort næppe i sig selv automatisk vil medføre øget brug af det pågældende herbicid, da f.eks. regler i gældende lovgivning om anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, driftsøkonomiske forhold og lignende vil have indflydelse på den anvendte mængde af det pågældende herbicid.

### *Ad. 3*

Som anført ovenfor, finder Nils Mulvad, at sortsafprøvning er at sammenligne med videnskabelige forsøg. Det er vigtigt at fremlægge både positive og negative resultater, så det samlede billede bliver retvisende.

Desuden anfører Nils Mulvad, at det for befolkningen og forskere i Danmark såvel som i andre lande er afgørende at få kendskab til negative resultater af GMO-forsøg.

NaturErhvervstyrelsen bemærker i denne forbindelse, at styrelsens Afdeling for Sortsafprøvning, Tystofte Forsøgscenter, netop ikke er en forskningsinstitution og ikke kan siges at udføre videnskabelige eller videnskabslignende arbejder, men blot i sit arbejde anvender metoder, som er anerkendt af videnskaben. Institutionens karakter fremgår for det første af dens organisatoriske placering, der ikke er under et universitet eller anden højere læreanstalt, men netop som administrativ enhed under Fødevareministeriet. For det andet er det ikke NaturErhvervstyrelsens opgave at bedrive forskning, men at foretage kontrol, in casu kontrol af nye sorter med henblik på at afgøre, om de opfylder betingelserne for optagelse på sortslisten, og denne kontrol består som ovenfor beskrevet af 2 led: En SES-afprøvning (Selvstændig, Ensartet, Stabil) og en værdiafprøvning. Det er således oplysninger fra denne form for kontrol – i form af en prøvedyrkning – som den foreliggende aktindsigtssag drejer sig om, og således ikke om oplysninger fra et offentligt forskningsprojekt.

På denne baggrund mener styrelsen ikke, at Nils Mulvads synspunkter vedrørende den hævdede forskningslignende karakter af prøvedyrkning kan tillægges betydning ved afgørelsen af den foreliggende aktindsigtssag.

Nils Mulvad skriver også, at det særligt betænkelige i denne sag er, at virksomheden ved at afblæse forsøg og fastholde fortrolighed helt kan forhindre, at de dårlige resultater bliver offentliggjort, og han finder, at det er meget uheldigt, når virksomheder på den måde kan få skjult negative resultater.

Sag nr. C-266/09 omhandler en tvist om aktindsigt i oplysninger indgivet til myndighederne i medfør af direktiv 91/414/EF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler. Artikel 14 i nævnte direktiv indeholder en bestemmelse om, at ansøgere, der forelægger oplysninger med henblik på godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel eller optagelse af et virksomt stof i bilag I til direktivet, efter anmodning kan bede om at oplysningerne holdes fortrolige, hvis de indeholder forretningshemmeligheder, dog således at bestemmelserne i [...] direktiv 90/313/EØF (Rådets direktiv om fri adgang til miljøoplysninger) [...] ikke berøres heraf.

Rådets direktiv 90/313/EØF ophævedes ved direktiv 2003/4/EF, der dermed var gældende på domstidspunktet.

Den forelæggende ret forespurgte bl.a. Domstolen om forholdet mellem artikel 14 i direktiv 91/414/EØF og direktiv 2003/4/EF. Den forelæggende ret spurgte, om artikel 14 i direktiv 91/414/EØF kun kan finde anvendelse, for så vidt som forpligtelserne i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4/EF ikke påvirkes. Den forelæggende ret spurgte endvidere, at såfremt artikel 4 i direktiv 2003/4/EF skal anvendes, har direktivets artikel 4 da den virkning, at den foreskrevne afvejning mellem de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, og de særlige interesser, som varetages ved at afslå udlevering, skal ske på retsanvendelsesniveauet, eller kan afvejningen også være foretaget på det nationale lovgivningsniveau.

Hertil svarer Domstolen, at undtagelsesbestemmelsen i direktiv 90/313/EØF, som artikel 14 i direktiv 91/414/EØF henviser til, var mere streng i sin ordlyd hvad angik beskyttelse af forretningshemmeligheder end bestemmelsen i det nugældende miljøoplysningsdirektiv. I henhold til det gamle direktiv kunne medlemsstaterne give afslag på adgang til miljøoplysninger, hvis blot disse berørte en forretnings- eller fabriks hemmelighed.

Direktiv 2003/4/EF fastsætter en mindre streng beskyttelse af forretningshemmeligheder, idet der ved afgørelsen af, om udlevering af miljøoplysninger skal afslås eller ikke, kræves, at de interesser, som varetages ved at afslå udlevering, skal afvejes overfor de offentlige interesser, der varetages ved udlevering.

I præmis 49 slås fast, at henvisningen til direktiv 91/313/EØF skal forstås som en henvisning til direktiv 2003/4/EF.

Dermed vil artikel 14 skulle fortolkes således, at artiklens bestemmelser kun kan finde anvendelse, såfremt forpligtelserne i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4/EF ikke tilsidesættes, jf. præmis nr. 54.

I præmis nr. 56 anføres, at det følger af selve ordlyden af artikel 4 i direktiv 2003/4/EF, at unionslovgiver kræver afvejningen af de pågældende interesser foretaget i hvert enkelt

tilfælde. Således konkluderes det i præmis nr. 59, at artikel 4 i direktiv 2003/4/EF skal fortolkes således, at ”den afvejning af de offentlige interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysninger, og de særlige interesser, som varetages ved at afslå udlevering, skal foretages i hvert enkelt tilfælde, der forelægges de kompetente myndigheder, selv hvis den nationale lovgiver ved en generel bestemmelse fastlægger kriterier, som kan lette denne sammenlignende vurdering af de pågældende interesser”.

NaturErhvervstyrelsen skal bemærke, at Monsanto i forbindelse med sortsafprøvningen har anmodet om, at oplysningerne holdes fortrolige.

I forbindelse med den oprindelige aktindsigtsanmodning har NaturErhvervstyrelsen sendt en høring til Monsanto.

Monsanto, ved advokat Bech-Bruun, beder om, at oplysningerne fortsat holdes fortrolige og begrundet det med, at det ud fra sortsbetegnelserne vil være muligt at identificere de genetiske ressourcer og videnskabelige metoder, som Monsanto anvender i forbindelse med sit arbejde med planteforædling, der udgør en vigtig knowhow for Monsanto.

Monsanto anfører endvidere, at det ikke gør nogen forskel for Monsanto, at forsøgene ikke er mundet ud i godkendelsen af en sort. Det er Monsanto's opfattelse, at også viden om, at en sort viste sig ikke at være egnet til kommerciel udnyttelse i Danmark, har økonomiske værdi både for Monsanto og potentielt også for Monsanto's konkurrenter.

Det er en betingelse for at gøre undtagelse efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, at der foretages en konkret vurdering af det materiale, der ønskes aktindsigt i, for at vurdere, om de beskrevne hensyn kan legitimere, at oplysningerne nægtes udleveret helt eller delvist.

Når der er tale om miljøoplysninger, gælder desuden, som det fremgår af § 2, stk. 3, i miljøoplysningsloven, at en nægtelse af aktindsigt forudsætter, at myndigheden foretager en afvejning af på den ene side de hensyn, der er nævnt i § 12, stk. 1, nr. 2 i offentlighedsloven, og på den anden side offentlighedens interesser i at oplysningerne bliver udleveret.

NaturErhvervstyrelsen bemærker indledningsvist, at der ikke skelnes mellem, om der er tale om en GMO-sort eller en konventionel sort. Ligeledes finder NaturErhvervstyrelsen som ovenfor anført heller ikke, at der er tale om videnskabelige forsøg, men at sortsafprøvningen, som anført under Ad. 1, har karakter af en teknisk-agronomisk vurdering.

Hertil kommer, at anmelderen selv afholder samtlige udgifter i forbindelse med afprøvningen.

NaturErhvervstyrelsen foretog, som foreskrevet i miljøoplysningsloven, en konkret og individuel vurdering. NaturErhvervstyrelsen vurderede på baggrund af oplysningerne fra Monsanto's advokat, at aktindsigt i de pågældende oplysninger ville indebære en nærliggende risiko for, at der påføres virksomheden en økonomisk skade af nogen betydning. NaturErhvervstyrelsen har ved den vurdering lagt vægt på, at Monsanto har meddelt, at

virksomheden har investeret betydelige midler i forædling af plantesorter, og en videregivelse af oplysninger om virksomhedens arbejde potentielt kan medføre stor økonomisk skade for Monstanto, idet oplysningerne vil kunne anvendes af Monsanto's konkurrenter.

NaturErhvervstyrelsen lagde tillige vægt på, at Monsanto har oplyst, at også viden om, at en sort viste sig ikke at være egnet til kommerciel udnyttelse i Danmark har økonomisk værdi både for Monsanto og potentielt for Monsanto's konkurrenter.

Endvidere vurderede NaturErhvervstyrelsen, at offentlighedens interesse i kendskab i til forsøg, der trækkes tilbage, ikke er tungtvejende, da der i disse tilfælde netop ikke vil blive tale om faktisk udsætning af de pågældende sorter i miljøet. På denne baggrund kommer virksomhedens interesse i at beskytte sine forædlingsinvesteringer til at veje tungest.

Ombudsmanden har i sin beretning for 1987, s. 242 ff og 2006, s. 158 ff, skrevet, at en virksomhed i almindelighed løbende vil risikere at blive udsat for konkurrence fra andre virksomheder på et givent marked. Denne risiko er ofte permanent til stede og kan føre til, at en virksomhed lider tab. På denne baggrund må det antages, at aktindsigt i oplysninger om en virksomheds forhold sjældent er hverken den eneste eller den afgørende årsag til, at en virksomhed af konkurrencemæssige grunde bliver påført et tab. Der skal således være en klar årsagsforbindelse mellem aktindsigt i oplysningerne og risikoen for, at den pågældende virksomhed påføres et økonomisk tab. Hvis tabet i det væsentlige indtræder af andre årsager, er betingelserne for at anvende bestemmelsen i § 12, stk. 1, nr. 2, således ikke opfyldt.

Det er imidlertid NaturErhvervstyrelsens opfattelse, at prøveresultaterne vil kunne afsløre en ny og hidtil ukendt produktionsmetode, og at en adgang til aktindsigt i resultaterne afgørende vil skade den pågældendes konkurrenceevne, navnlig derved, at konkurrerende virksomheder – uden selv at skulle foretage betydelige forskningsinvesteringer – kunne lukrere på det udviklingsarbejde, som Monsanto kun har kunnet gennemføre under anvendelse af betydelige ressourcer. Således finder NaturErhvervstyrelsen, at der ville være en klar årsagsforbindelse mellem aktindsigt i oplysningerne og risikoen for, at Monsanto påføres et økonomisk tab.

Det kan heroverfor indvendes, at der her er tale om oplysninger om annullerede dyrkningsforsøg, hvor annulationen netop skyldtes, at de pågældende GMO-sorter ikke levede op til de dyrknings- og udbyttmæssige forventninger, og at oplysninger om disse sorter dermed ikke kan have stor kommerciel værdi for Monsanto.

Det skal imidlertid erindres, at hvis konkurrerende virksomheder via aktindsigt kom i besiddelse af oplysninger om afprøvningsresultater ved Monsanto's tilbagetrukne GMO-sorter, ville disse virksomheder stadig have mulighed for at benytte Monsanto's omfattende udviklingsarbejde som grundlag for fremstilling af en dyrknings- og udbyttmæssigt lukrativ sort gennem en relativt ubetydelig udviklingsmæssig merindsats.

Som ovenfor nævnt, er det NaturErhvervstyrelsens vurdering, at offentlighedens miljøinteresse i at få kendskab til oplysninger om GMO'er, der netop ikke fandt vej ud i miljøet,

ikke kan tilægges betydelig vægt. Det er på denne baggrund, at styrelsen har fundet, at Monsanto's interesse i oplysningernes tilbageholdelse og hensynet til virksomhedens udøvelse af forretningsmæssig virksomhed i en konkret interesseafvejning bør vægtes højere end offentlighedens interesse i, at oplysningerne offentliggøres.

NaturErhvervstyrelsen har forståelse for, at Nils Mulvad kan have en journalistisk eller anden lignende interesse i at kunne give et så fuldstændigt billede af Monsanto's GMO-aktiviteter som muligt. Det må imidlertid betragtes som tvivlsomt, om selve interessen i at give et fuldstændigt billede af Monsanto tillige er en miljømæssig interesse, dvs. om totalbilledet af virksomheden i det hele taget er en oplysning af betydning for miljøet, når det, der konkret ønskes aktindsigt i for at opnå totalbilledet, er oplysninger om GMO'er, der netop ikke finder vej ud i miljøet. Der er her efter NaturErhvervstyrelsens opfattelse tale om en oplysning om virksomheden Monsanto, ikke en oplysning om miljøet. Man kan på denne baggrund spørge, om offentlighedens interesse i at få et totalbillede af Monsanto's GMO-aktiviteter i form af tilbagetrukne forsøg, i virkeligheden er en interesse, der kun er omfattet af de almindelige regler om offentlighed i forvaltningen men ikke af gældende miljøoffentlighedsregler. Hvis man imidlertid for en sikkerheds skyld forudsætter, at denne interesse alligevel er omfattet af miljøoffentlighedsreglerne, kan den til gengæld ikke fremstå som en interesse med betydelig vægt.

I øvrigt henvises også til formålet med direktiv 2002/53/EF, hvor det fremgår af præambulen, at gennemførelsen af undersøgelser med henblik på godkendelse af en sort kræver, at der fastlægges et stort antal ensartede kriterier og minimumskrav, hvorfor man har ønsket, at det er myndighederne i medlemsstaterne, der som den eneste aktør på markedet kan foretage de krævede godkendelser.

NaturErhvervstyrelsen finder, at de hensyn, som Domstolen lægger vægt på i C-524/09, også bør tages ad notam i denne sag. Værdien af det forskningsarbejde, der ligger bag de sorter, der kan opformeres og markedsføres, vil gå tabt, hvis det ikke er muligt for virksomheder at få foretaget afprøvningen uden at måtte acceptere offentlig adgang til oplysninger om forretningshemmeligheder og resultater for sorter, der ikke opnår godkendelse til optagelse på sortlisten.

Beskyttelse af rettighederne til en sort opnås gennem plantenyhedsloven. Derfor er det typiske forløb da også dét, at en virksomhed, der søger om sortlisteoptagelse, parallelt hermed søger om beskyttelse af den samme sort efter plantenyhedsloven. For opnåelse af en sortlisteoptagelse og en plantenyhedsbeskyttelse skal der foreligge SES-afprøvning med positivt resultat. Den SES-afprøvning, der finder sted som led i sortlistegodkendelsen, kan også benyttes som grundlag for ansøgningen om plantenyhedsbeskyttelse.

Som ovenfor anført, er det netop resultaterne af denne SES-afprøvning, som Nils Mulvad gerne vil have aktindsigt i, og som, hvis de bliver udleveret, kan påføre virksomheden et økonomisk tab, idet virksomhedens konkurrenter med ét slag vil blive ligestillet med virksomheden i den videre forskning mod opnåelsen af en sortlisteoptagelse og en plantenyhedsbeskyttelse.

Nils Mulvad henviser til, at § 10 i bekendtgørelse om en fortegnelse over godkendte sorter af landbrugsplanter og grønsagsarter (sortlisten), ikke giver grundlag for at frasortere

negative resultater. Heroverfor vil NaturErhvervstyrelsen gøre gældende, at når et forsøg ikke er bragt til ende, er der netop tale om foreløbige afprøvningsresultater, som NaturErhvervstyrelsen i henhold til nævnte § 10 kan undlade at offentliggøre efter anmodning fra en anmelder. Dermed må afprøvningsresultaterne betragtes som fortrolige, indtil en sort er godkendt.

-o0o-

NaturErhvervstyrelsen har truffet sin afgørelse på baggrund af gældende ret, og har derfor ikke i afgørelsen taget stilling til betydningen af Forslag til lov om offentlig adgang til miljøoplysninger (Lovforslag nr. L 163).

I brevet af 13. september 2013 beder Ombudsmanden imidlertid om, at Fødevareministeriets Klagecenter og NaturErhvervstyrelsen inddrager følgende i overvejelserne, så det fremgår af udtalelsen:

Den 3. marts 2011 fremsatte den daværende miljøminister Forslag til Lov om offentlig adgang til miljøoplysninger (Lovforslag nr. L 163). Forslaget blev ikke vedtaget af Folketinget i den samling, hvor det blev fremsat, og bortfaldt derfor. Af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 14, fremgår imidlertid følgende:

”Miljøoplysningsdirektivet gennemfører Århuskonventionen i EU-retten, jf. under pkt. 2 i de almindelige bemærkninger ovenfor, og det må derfor antages, at konventionen og direktivet vil være til hinder for også EU-funderede regler, der begrænser den pligt til at meddele aktindsigt, som følger af miljøoplysningsdirektivet.

På denne baggrund indeholder den foreslåede bestemmelse ikke en bestemmelse, svarende til den gældende lovs § 2, stk. 2, 2. pkt.”

Som Ombudsmanden anfører, bortfaldt det fremsatte lovforslag nr. L 163, og Folketinget fik dermed ikke lejlighed til at tage endelig stilling til lovforslagets § 14 og de dertil knyttede bemærkninger. Den lejlighed må imidlertid forventes snart at genopstå, idet Miljøministeriet p.t. arbejder på et nyt lovforslag, som endnu ikke har været i offentlig høring, men som har været i intern høring i ministerier og styrelser. I denne version af lovforslaget lyder den tilsvarende del af de specielle bemærkninger til § 14 således:

”Miljøoplysningsdirektivet gennemfører Århuskonventionen i EU-retten, jf. under pkt. 2 i de almindelige bemærkninger ovenfor, og det må derfor antages, at konventionen og direktivet vil være til hinder for også EU-funderede regler, der beghrænser den pligt til at meddele aktindsigt, som følger af miljøoplysningsdirektivet. Se endvidere EU-Domstolens sag C-266/09 om forholdet mellem direktiv 91/414/EØF om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og miljøoplysningsdirektivet.

På denne baggrund indeholder den foreslåede bestemmelse ikke en bestemmelse, svarende til den gældende lovs § 2, stk. 2, 2. pkt.”

Den nævnte reference til sag C-266/09 fremgik også af de specielle bemærkninger til § 14 i L 163, men i den udgave af lovforslaget optrådte referencen først i det tekstafsnit, som fulgte umiddelbart efter Ombudsmandens ovenfor gengivne citat.

Dommen i sag C-266/09 er blevet delvist refereret ovenfor under **Ad 3**. Det er Natur-Erhvervstyrelsens vurdering, at dommen i øvrigt alene begrænser unionslovgivers manøvrerum ved at understrege de særlige regler, der gælder for emissionsoplysninger og kravet om, at afslag på miljøaktindsigt kun kan gives efter en konkret interesseafvejning. Unionslovgiver vil dermed if. dommen kun være afskåret fra i ny EU-lovgivning at fastsætte bestemmelser, som enten begrænser adgangen til emissionsoplysninger yderligere i forhold til direktiv 2003/4/EF eller fraviger kravet om konkret interesseafvejning. At der inden for disse begrænsninger fortsat består reguleringsmuligheder for unionslovgiver, fremgår derudover af den ligeledes ovenfor behandlede dom i sagen C-524/09. Det bemærkes i denne forbindelse, at Fødevareministeriet i sit høringssvar til Miljøministeriet på den interne høring over forslag til ny miljøoplysningslov da også har henledt opmærksomheden på sag C-524/09 i forbindelse med lovforslagets specielle bemærkninger til lovforslagets § 14.

Med venlig hilsen  
Chefkonsulent Henrik Oftebro-Svendsen  
Jura  
Center for Ressourcer  
Direkte tlf.: +4545263541/3541  
E-mail: hsv@naturerhverv.dk