



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
post@ombudsmanden.dk

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

Afslag på aktindsigt i afstamning og prøveresultater for GMO-majs

10-04-2014

Jeg har nu færdigbehandlet din sag.

Dok.nr. 13/03025-25/MVE
Bedes oplyst ved henvendelse

Jeg kan ikke kritisere resultatet af NaturErhvervstyrelsens afgørelse af 12. april 2013 og Fødevareministeriets Klagecenters afgørelse af 3. juli 2013 om at afslå aktindsigt i oplysninger om afstamning og foreløbige prøveresultater for GMO-majs.

I det følgende har jeg redegjort nærmere for baggrunden for min opfattelse af sagen. Fra s. 13 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Indledning

Indledningsvis bemærker jeg, at alle de steder, hvor jeg i det følgende henviser til "offentlighedsloven", er der tale om henvisninger til den tidligere gældende offentlighedslov, lov nr. 572 af 19. december 1985 (med senere ændringer) om offentlighed i forvaltningen.

Sagen drejer sig om aktindsigt i oplysninger om oprindelsen af nogle GMO-majssorter og nogle (foreløbige) prøveresultater for de pågældende sorter. Sorterne stammer fra virksomheden Monsanto.

Monsanto anmeldte i 2009 og 2011 i alt syv sorter til NaturErhvervstyrelsen til optagelse på den danske sortliste. I forbindelse med alle anmodninger om sortsafprøvning anmodede Monsanto om fortrolighed, herunder om sortsafprøvningerne. Sortsafprøvningerne blev foretaget af NaturErhvervstyrelsen, Tystofte.

Monsanto tilbagekaldte i henhold til sortslitebekendtgørelsens § 15, stk. 1, nr. 3, sorterne fra afprøvning, inden der blev udarbejdet en indstilling om godkendelse. Monsanto var forinden blevet vejledt om, at sorterne ikke kunne forventes indstillet til godkendelse.

NaturErhvervstyrelsen gav dig i afgørelse af 12. april 2013 afslag på aktindsigt i oplysninger om oprindelsen af majssorterne og de foreløbige prøveresultater. Afslaget blev den 3. juli 2013 fastholdt af Fødevareministeriets Klagecenter.

2. Det retlige grundlag

a) Generelt

NaturErhvervstyrelsen og Fødevareministeriets Klagecenter har i deres afgørelser lagt til grund, at oplysningerne omfattet af din aktindsigtsanmodning er miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand. Jeg er enig med myndighederne i, at der er tale om miljøoplysninger i miljøoplysningslovens forstand.

Miljøoplysningslovens § 2, stk. 1-3 (lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 med senere ændringer) lyder således:

”§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

Stk. 2. Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af Fællesskabsretlige forpligtelser.

Stk. 3. I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering.

Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde.

Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.”

Miljøoplysningsloven blev vedtaget (og ændret) for at gennemføre Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig

adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF. Direktivet indeholder i artikel 4, stk. 2, litra a og d, følgende bestemmelser:

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

a) den fortrolige karakter af offentlige myndigheders forhandlinger, hvor en sådan fortrolighed har hjemmel i lovgivningen,

...

d) beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder, hvis de skal beskyttes i henhold til national ret eller fællesskabsret med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse, herunder offentlighedens interesser i at bevare statistisk fortrolighed og fortrolighed i skatteforhold,

...

De i stk. 1 og 2 nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hver enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Medlemsstaterne kan ikke i henhold til stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet."

Offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og stk. 2, har følgende ordlyd:

"§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

...

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lignende, for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningen angår, at begæringen ikke imødekommes.

Stk. 2. Omfattes kun en del af et dokument af bestemmelsen i stk. 1, skal den pågældende gøres bekendt med dokumentets øvrige indhold."

Fødevareministeriets Klagecenter har i afgørelsen af 3. juli 2013 anført, at oplysningerne er undtaget fra retten til aktindsigt efter miljøoplysningsloven, idet Monsanto har anmodet om fortrolighed efter bestemmelser, der udmønter en fællesskabsretlig forpligtelse. De bestemmelser, som klagecentret henviser

til, er bestemmelser i sortslitebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1492 af 15. december 2010 om en fortegnelse over godkendte sorter af landbrugsplanter og grønsagsarter (sortslisten)).

§ 10 i bekendtgørelsen lyder således:

”§ 10. 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.”

Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i frøloven (lovbekendtgørelse nr. 195 af 12. marts 2009). Loven indeholder i § 1, stk. 1-3, og i § 1a følgende bestemmelser:

”§ 1. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte regler om produktion og salg af frø, kartofler samt levende planter og plantedele. Ministeren kan fastsætte regler eller træffe bestemmelser med henblik på opfyldelse af Det Europæiske Fællesskabs direktiver og beslutninger om forhold, der er omfattet af denne lov. Ministeren kan endvidere fastsætte de regler, der er nødvendige for anvendelsen af Det Europæiske Fællesskabs forordninger om forhold, der er omfattet af denne lov.

Stk. 2. Ministeren kan fastsætte regler eller træffe bestemmelser om fravigelse af reglerne i de i stk. 1 nævnte retsakter, i det omfang disse indeholder adgang hertil.

Stk. 3. Regler udstedt i medfør af stk. 1 kan blandt andet indeholde forskrifter om

...

2) afprøvning, godkendelse og navngivning af sorter af landbrugs- og havebrugsplantearter og om oprettelse af officielle fortegnelser over godkendte sorter,

...

8) kontrol med overholdelsen af de fastsatte bestemmelser samt om offentliggørelse af kontrol- og analyseresultater samt af resultaterne af den officielle sortsafprøvning og

...

§ 1a. Ved fastsættelse af regler efter § 1, stk. 3, nr. 8, om offentliggørelse af kontrol- og analyseresultater kan ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri fastsætte regler om offentliggørelse med navns nævnelse af resultater samt art og omfang af sanktioner på grundlag af kontrol, som gennemføres i henhold til loven eller regler udstedt i medfør af loven. Mini-

steren kan herunder fastsætte regler om, at klage ikke har opsættende virkning.

...

Stk. 3. Ministeren kan fastsætte regler om formen for og omfanget af offentliggørelse, herunder at offentliggørelse kan ske elektronisk. Ministeren kan bestemme, at visse resultater ikke skal offentliggøres.

Stk. 4. Ministeren kan bestemme, at offentliggørelse skal ske på grundlag af et af ministeren oprettet edb-informationssystem vedrørende kontrolresultater. Ministeren kan på ethvert tidspunkt, herunder periodisk, videregive såvel enkeltstående oplysninger som masseoplysninger fra informationssystemet til en ubestemt kreds af modtagere. Enhver har adgang til fra informationssystemet at få meddelt oplysninger, der enten har været offentliggjort, eller som skal offentliggøres. Adgangen omfatter såvel enkeltstående oplysninger som masseoplysninger."

Af forarbejderne til frølovens § 1 (lovforslag nr. L 52, fremsat den 9. oktober 1991 af landbrugsministeren) fremgår bl.a. følgende i de almindelige bemærkninger:

"Samtidig foreslås ministeren bemyndiget til at offentliggøre resultaterne af afprøvningen af plantesorter, der anmeldes med henblik på godkendelse til optagelse på den officielle sortliste over landbrugsplanter. Afprøvningen gennemføres for tiden af Statens Planteavlsvforsøg. Bestemmelsen foreslås indføjet for at muliggøre offentliggørelse af samtlige afprøvningsresultater, herunder også resultater vedrørende sorter, der afvises fra optagelse på sortliste. Det skal dog bemærkes, at der efter gældende regler er visse begrænsninger i retten til at offentliggøre afprøvningsresultater. Offentliggørelsens form og indhold vil blive fastsat efter indhentet udtalelse fra de interesserede erhvervsorganisationer."

Reglerne i sortlistebekendtgørelsen implementerer bl.a. bestemmelser i Rådets direktiv 2002/53/EF af 13. juni 2002 om den fælles sortliste over landbrugsplanter. Direktivet indeholder i artikel 7, stk. 3, og i artikel 10, stk. 4 og 5, følgende bestemmelser:

"Artikel 7

...

3. Når undersøgelsen af genealogiske bestanddele er nødvendig til studiet af hybrider og syntetiske sorter, drager medlemsstaterne omsorg for, at resultaterne af denne undersøgelse og beskrivelsen af de genealogiske bestanddele holdes fortrolige, såfremt forædleren anmoder herom."

"Artikel 10

...

4. Medlemsstaterne drager omsorg for, at godkendelsesakterne udelukkende stilles til personlig rådighed for personer, der godtgør en berettiget interesse heri. Disse bestemmelser finder ikke anvendelse, når oplysningerne i henhold til artikel 7, stk. 3, skal holdes fortrolige.

5. Når godkendelsen af en sort nægtes eller tilbagekaldes, stilles resultaterne af undersøgelsen til rådighed for de personer, der berøres af den trufne afgørelse."

Direktivet afløste direktiv 70/457 EØF om den fælles sortliste over landbrugsplantearter. Direktiv 70/457, som var gældende på tidspunktet for vedtagelsen af frøloven, indeholdt regler svarende til artikel 7, stk. 3, og artikel 10, stk. 4 og 5, i det gældende direktiv.

b) Fortolkning af sortlistebekendtgørelsens fortrolighedsregel

Efter sin ordlyd drejer sortlistebekendtgørelsens § 10 sig kun om foreløbige afprøvningsresultater og kun om offentliggørelse – ikke om aktindsigt.

Bekendtgørelsen må imidlertid fortolkes i lyset af det underliggende direktiv, jf. princippet om direktivkonform fortolkning. Se hertil f.eks. Karsten Engsig Sørensen mfl., EU-retten, 5. udgave (2010), s. 147 ff., og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 295 ff.

Jeg forstår, at undersøgelsen af GMO-majsen falder ind under ordlyden af første del af direktivets artikel 7, stk. 3 ("Når undersøgelsen af genealogiske bestanddele er nødvendig til studiet af hybrider og syntetiske sorter, (...)").

Jeg har på den baggrund ikke bemærkninger til myndighedernes forståelse af, at fortroligheden i udgangspunktet også omfatter oplysninger om sortens oprindelse ("de genealogiske bestanddele"), og heller ikke til, at anmelderens anmodning om fortrolighed også tillægges betydning i relation til vurderingen af aktindsigtsspørgsmålet.

c) Sammenstød mellem bestemmelser, der udmønter EU-retlige forpligtelser

Både adgangen til aktindsigt (efter miljøoplysningsloven) og forudsætningen om fortrolighed for visse oplysninger i relation til afprøvning af planter hviler på Danmarks EU-retlige forpligtelser, idet begge følger af et EU-direktiv (miljøoplysningsloven hviler endvidere på Århus-Konventionen).

Der findes ikke et egentligt hierarki, der fastlægger den interne rangorden mellem EU-rettens kilder, jf. f.eks. Karsten Engsig Sørensen mfl., EU-retten, 5. udgave (2010), s. 127. Rangordenen af de forskellige EU-retlige regler må således bero på fortolkning af de enkelte regler og deres grundlag.

Det må antages at følge af EU-Domstolens praksis vedrørende miljøoplysningsdirektivet, at regler om fortrolighed (særlige tavshedspligtsbestemmelser), hvis de skal finde anvendelse, skal have hjemmel i en undtagelsesbestemmelse i direktivet. Dette gælder, medmindre unionslovgiver udtrykkeligt har bestemt andet, eller et andet resultat følger af en fortolkning af de nævnte særlige bestemmelser. Se bl.a. bemærkningerne til § 14 i lovforslag nr. L 163 af 3. marts 2011 til lov om offentlig adgang til miljøoplysninger, Folketings-tidende 2010-2011, og Azad Taheri Abkenar i Juristen 2012, nr. 3, s. 117-118, med henvisning til sagen C-524/09 Ville de Lyon (der ligesom den dom, der citeres fra umiddelbart nedenfor, også er nævnt i NaturErhvervstyrelsens udtalelse af 13. november 2013).

I sagen C-524/09 Ville de Lyon anførte Domstolen bl.a. følgende:

”(40) Da artikel 19 i direktiv 2003/87 [direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasser; min bemærkning] ikke henviser til direktiv 2003/4 [miljøoplysningsdirektivet; min bemærkning] på samme måde som henvisningen i nævnte artikel 17 [hvor der er en direkte henvisning til direktivet; min bemærkning], kan det lægges til grund, at unionslovgiver ikke har villet underlægge en anmodning om transaktionsdata som de i sagen omhandlede de generelle bestemmelser i direktiv 2003/4, 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.

(41) Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at en anmodning om udlevering af transaktionsdata som dem, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen, vedrørende navnene på de overførende og de erhvervende kontis indehavere med hensyn til overdragelsen af emissionskvoter for de nævnte transaktioner, udelukkende henhører under de særlige bestemmelser om udlevering til offentligheden og om fortrolighed, der findes i direktiv 2003/87, og under dem, der er indeholdt i forordning nr. 2216/2004 [om et standardiseret og sikkert registersystem i medfør af bl.a. direktiv 2003/87; min bemærkning].”

Sagen C-266/09 Stichting Natuur en Milieu drejede sig om forholdet mellem en bestemmelse i et direktiv, hvorefter der var fastsat fortrolighed for forretnings- og fabriekshemmeligheder, og reglerne i miljøoplysningsdirektivet. Af dommens præmis 47-54 fremgår følgende:

"(47) Artikel 14 i direktiv 91/414 har opstillet det princip, at ansøgere om godkendelser til markedsføring kan anmode om, at de oplysninger, som de forelægger, og som indeholder forretningshemmeligheder, holdes fortrolige, men 'dog således, at bestemmelserne i direktiv 90/313 ikke berøres heraf'. Sidstnævnte direktivs artikel 3 bestemte, at medlemsstaterne kan give afslag på adgang til miljøoplysninger, hvis disse berører en forretnings- og fabrikshemmelighed.

(48) Direktiv 90/313 er blevet erstattet af direktiv 2003/4, hvis artikel 4 fastsætter en mindre streng beskyttelse af forretningshemmeligheder end den, der følger af de nævnte kombinerede bestemmelser i direktiv 91/414 og 90/313, idet den – ved afgørelsen af, om udlevering af miljøoplysninger skal afslås eller ikke – kræver, at de interesser, som varetages ved at afslå udlevering, skal afvejes over for de offentlige interesser, der varetages ved udlevering.

(49) Det må her udtales, at artikel 14 i direktiv 91/414, fra den 14. februar 2005 i henhold til udtrykkelige bestemmelser i artikel 11 i direktiv 2003/4, skal læses som en henvisning til direktiv 2003/4 og ikke længere til direktiv 90/313. Da direktiv 2003/4 ikke indeholder nogen modstridende bestemmelse i den henseende, skal henvisningen i artikel 14 i direktiv 91/414, der altså nu er til direktiv 2003/4, nemlig have fuld gyldighed.

(50) Nævnte artikel 14 skal følgelig læses således, at medlemsstaterne og Kommissionen drager omsorg for, at de oplysninger, der er blevet forelagt af ansøgere om godkendelse af markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, som indeholder forretningshemmeligheder, hvis ansøgerne anmoder herom, og såfremt medlemsstaten eller Kommissionen accepterer de berørtes begrundelse, holdes fortrolige, dog således at bestemmelserne i direktiv 2003/4 ikke berøres heraf.

(51) I en situation som den i hovedsagen foreliggende tilkommer det dermed de kompetente myndigheder i den berørte medlemsstat, som skal behandle en anmodning om, at indleverede oplysninger holdes fortrolige, at behandle denne anmodning under hensyntagen til de betingelser, der er fastsat i nævnte artikel 14, med det forbehold, at dette ikke fører til, at myndighederne, når de på den anden side skal behandle en anmodning om adgang til de samme oplysninger, tilsidesætter de forpligtelser, der fra det tidspunkt påhviler dem i henhold til direktiv 2003/4.

(52) De nævnte forpligtelser følger af bestemmelserne i artikel 4 i direktiv 2003/4. Disse bestemmelser tillader medlemsstaterne at fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger, undtagen hvis disse vedrører emissioner til miljøet, kan afslås, hvis offentliggørelse af de nævnte oplysninger kunne få en ugunstig indvirkning på beskyttelsen af forretnings-

og fabrikshemmeligheder, såfremt der kræves beskyttelse i henhold til national ret eller EU-retten. Bestemmelserne kræver imidlertid også, at en sådan grund til afslag på en anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og at de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hvert enkelt tilfælde skal afvejes over for de interesser, som varetages ved at afslå udlevering.

(53) Når de kompetente myndigheder altså forelægges en anmodning om adgang til miljøoplysninger, der er blevet indgivet af ansøgeren om godkendelse af markedsføring af plantebeskyttelsesmidler, og med hensyn til hvilke anmodningen om beskyttelse som forretningshemmeligheder i henhold til artikel 14 i direktiv 91/414 efter deres opfattelse er begrundet, er disse myndigheder ikke desto mindre pligtige at efterkomme anmodningen om adgang til oplysningerne, hvis de vedrører emissioner til miljøet, eller hvis – i de andre tilfælde – de offentlige interesser, der varetages ved udleveringen, viser sig at veje tungere end de interesser, som varetages ved at afslå udlevering.

(54) På den baggrund skal det andet spørgsmål besvares med, at bestemmelserne i artikel 14, første afsnit, i direktiv 91/414 – med det forbehold, at en situation som den i hovedsagen ikke henhører under situationerne opregnet i artikel 14, andet afsnit, i direktiv 91/414 – skal fortolkes således, at de kun kan finde anvendelse, såfremt forpligtelserne ifølge artikel 4, stk. 2, i direktiv 2003/4 ikke tilsidesættes.”

Direktiv 2002/53 om den fælles sortliste over landbrugsplanter indeholder ikke på samme måde en direkte henvisning til miljøoplysningsdirektivet.

På baggrund af det ovenfor anførte om praksis vedrørende miljøoplysningsdirektivet er det imidlertid min opfattelse, at der også ved anvendelsen af regler udstedt i medfør af direktivet om den fælles sortliste skal tages hensyn til de forpligtelser, der følger af miljøoplysningsdirektivet.

Direktiv 2002/53 forpligter således medlemsstaterne til at drage omsorg for, at oplysningerne om foreløbige afprøvningsresultater og om oprindelse af sorten – hvis anmelderen har anmodet om det – skal holdes fortrolige, medmindre de (f.eks. i forbindelse med en aktindsigtsanmodning) tilsidesætter de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til miljøoplysningsdirektivet (direktiv 2003/4).

Vurderingen heraf indebærer for det første en vurdering af, om de beskyttelsesinteresser, der varetages ved muligheden for fortrolighed i direktiv 2002/53, er beskyttelsesinteresser, der har hjemmel i en undtagelsesbestemmelse i miljøbeskyttelsesdirektivet. Herudover kræves det, at en sådan grund til afslag på en anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt un-

der hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og at de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hvert enkelt tilfælde skal afvejes over for de interesser, som varetages ved at afslå udlevering. Se i den forbindelse også sagen C-204/09 Flachglas Torgau mod Tyskland.

3. Den konkrete sag

I afgørelsen af 12. april 2013 begrundede NaturErhvervstyrelsen afslaget på aktindsigt i oplysningerne om sorternes oprindelse og de foreløbige prøveresultater med, at oplysningerne efter en konkret og individuel vurdering var omfattet af offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, idet der var nærliggende risiko for, at virksomheden ville blive påført økonomisk skade af betydning, bl.a. fordi oplysningerne ville kunne anvendes af Monsanto's konkurrenter.

NaturErhvervstyrelsen havde foretaget en afvejning af på den ene side de hensyn, der er nævnt i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og på den anden side offentlighedens interesse i, at oplysningerne blev offentliggjort. Oplysningerne kunne derfor undtages i henhold til miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. § 2, stk. 3, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Fødevareministeriets Klagecenter begrundede i afgørelsen af 3. juli 2013 sit afslag på aktindsigt i oplysningerne efter miljøoplysningsloven med, at oplysningerne var omfattet af den fællesskabsretlige fortrolighedsforpligtelse, som denne er implementeret i sortlistebekendtgørelsens § 10. Klagecentret begrundede samtidig afslaget på aktindsigt efter offentlighedsloven med henvisning til lex specialis-princippet (bestemmelserne om fortrolighed i direktivet og sortlistebekendtgørelsen), idet hensynet til fortrolighed ville forspildes, hvis der skulle kunne gives aktindsigt efter offentlighedsloven.

NaturErhvervstyrelsen har i udtalelsen til mig af 13. november 2013 bl.a. anført, at det er styrelsens opfattelse, at der er sammenfald mellem bestemmelsen i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og artikel 4, stk. 2, litra d, i direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003, idet direktivbestemmelsen angiver, at der kan gives afslag på indsigt i miljøoplysninger, hvis offentliggørelse vil 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 har i udtalelsen til mig også redegjort for forholdet mellem EU-retlige bestemmelser om fortrolighed og bestemmelser i miljøoplysningsdirektivet.

I udtalelsen til mig har NaturErhvervstyrelsen på baggrund heraf redegjort for, at der i sagen er foretaget en konkret og individuel vurdering af de oplysning-

ger, der ønskedes aktindsigt i, og at der er foretaget en afvejning af beskyttelseshensynene over for offentlighedens interesse i, at oplysningerne blev udleveret, således som miljøoplysningsloven foreskriver.

NaturErhvervstyrelsen har herved lagt vægt på, at Monsanto har investeret betydelige midler i forædling af plantesorter, og at en videregivelse af oplysningerne potentielt kan medføre økonomisk skade for Monsanto, idet oplysningerne vil kunne anvendes af Monsanto's konkurrenter. Også viden om, at en sort viste sig ikke at være egnet til kommerciel udnyttelse i Danmark, kan have økonomisk værdi for både Monsanto og konkurrenterne.

Styrelsen har tillige lagt vægt på, at offentlighedens interesse i forsøg, der trækkes tilbage, ikke er tungtvejende, idet sådanne sorter netop ikke vil blive udsat i miljøet. Styrelsen har videre lagt vægt på, at prøveresultaterne vil kunne afsløre en ny og hidtil ukendt produktionsmetode, og at adgang til aktindsigt heri vil skade den pågældende virksomheds konkurrenceevne, idet konkurrenter vil kunne lukrere på det udførte udviklingsarbejde uden selv at skulle investere midler heri. Derfor er der efter styrelsens opfattelse en klar årsagsforbindelse mellem aktindsigt i oplysningerne og risikoen for økonomisk tab hos Monsanto. Styrelsen har ved sin vurdering bl.a. lagt vægt på det høringsvar, som Monsanto afgav den 28. februar 2013.

Fødevareministeriets Klagecenter har i brev af 20. november 2013 henholdt sig til udtalelsen af 13. november 2013 fra NaturErhvervstyrelsen.

Jeg må på denne baggrund lægge til grund, at myndighederne har foretaget den vurdering, som er beskrevet til sidst i afsnit 2 ovenfor.

Jeg er enig med NaturErhvervstyrelsen i, at fortrolighedsbestemmelsen i sortslisestebekendtgørelsens § 10, jf. Rådets direktiv 2002/53/EF af 13. juni 2002 om den fælles sortsliste over landbrugsplanter, artikel 7, stk. 3, er fastsat af hensyn til beskyttelse af plante-forædlingsvirksomheders forretningshemmeligheder, og at dette beskyttelseshensyn også er værnet i miljøoplysningsdirektivet (Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003), jf. direktivets artikel 4, stk. 2, litra d – og ligeledes i offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2 (svarende til den gældende offentlighedslovs § 30, nr. 2).

Efter min gennemgang af sagen mener jeg i øvrigt ikke, at jeg har grundlag for at tilsidesætte den afvejning, som myndighederne har foretaget i sagen, herunder vurderingen af hensynet til at beskytte Monsanto's forretningshemmeligheder i forhold til offentlighedens interesse i udlevering af oplysningerne.

På denne baggrund kan jeg ikke kritisere resultatet af NaturErhvervstyrelsens afgørelse af 12. april 2013 og klagecentrets afgørelse af 3. juli 2013.

Jeg har derfor ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at foretage en særskilt undersøgelse af de forskellige begrundelser, som myndighederne har givet for deres afgørelser.

Jeg foretager mig ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Fødevareministeriets Klagecenter og NaturErhvervstyrelsen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi:

Fødevareministeriets Klagecenter
NaturErhvervstyrelsen

Sagsfremstilling

Den 2. februar 2013 fremsatte du efter at have holdt et møde med NaturErhvervstyrelsen i en e-mail til styrelsen følgende anmodning om aktindsigt:

"Jeg har tænkt over det. Og jeg vil gerne i henhold til miljøoplysningsloven bede om aktindsigt i alle forsøgsresultater for Monsanto-forsøgsdyrkingen med GMO Majs. Og gerne i en form, som de har i jeres opsummeringer, som jeg fik et eksemplar af på mødet.

Desuden vil jeg gerne bede om journalisterne for alle disse forsøg, herunder anm.nr. 26125 og 26126. Desuden vil jeg gerne have en kopi af de dokumenter fra Monsanto, hvor firmaet annullerer den videre sagsbehandling i hver af anmeldelserne."

På baggrund af din anmodning om aktindsigt fremsendte NaturErhvervstyrelsen ved brev af 8. februar 2013 et høringsbrev til Monsanto, hvor virksomheden blev anmodet om at fremsætte sine eventuelle bemærkninger til din anmodning om aktindsigt. NaturErhvervstyrelsen henviste i brevet til offentlighedslovens § 12 og til, at styrelsen ikke var forpligtet til at træffe afgørelse i overensstemmelse med virksomhedens udtalelse. Du blev i e-mail af samme dato orienteret om henvendelsen til Monsanto.

NaturErhvervstyrelsen modtog Monsanto's advokats bemærkninger den 28. februar 2013. Advokaten skrev bl.a. følgende:

"Videre beder Monsanto om, at alle oplysninger om sortsbetegnelse og oprindelse, som er indleveret i forbindelse med anmeldelse til afprøvning, og som Monsanto i den forbindelse har anmodet om fortrolighed omkring, ikke udleveres i forbindelse med imødekommelse af Aktindsigtsanmodningen.

Monsanto anmoder derfor om, at sortsbetegnelserne:

...

ikke videregives i forbindelse med imødekommelse af Aktindsigtsanmodningen. I det omfang, NaturErhvervstyrelsen i øvrigt ligger inde med oplysninger, der er egnede til at identificere sortsbetegnelserne, anmoder Monsanto om, at heller ikke disse oplysninger videregives.

Det er Monsanto's opfattelse, at videregivelsen af ovennævnte oplysninger vil være videregivelse af oplysninger om tekniske indretninger og fremgangsmåder, der er af væsentlig økonomisk betydning for Monsanto, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2.

Oplysninger om sortsbetegnelse vil gøre det muligt at identificere de genetiske ressourcer og videnskabelige metoder, som Monsanto anvender i forbindelse med sit arbejde med planteforædling, der udgør vigtig know-how for Monsanto. Monsanto har investeret betydelige midler i forædling af plantesorter, og en videregivelse af oplysninger om Monsanto's arbejde kan potentielt medføre stor økonomisk skade for Monsanto, idet oplysningerne vil kunne anvendes af Monsanto's konkurrenter.

Uanset, at Monsanto tilbagekaldte ansøgningerne om godkendelse af sorterne hos de danske myndigheder, har de forsøg, der er gennemført i Danmark været af betydelig værdi for Monsanto, idet de resultater, man har opnået under forsøgene i Danmark, er inddraget i den videre udvikling af Monsanto's produkter.

I den forbindelse gør vi opmærksom på, at alene gennemførelsen af en ansøgningsrunde i forbindelse med en sorts anmeldelse til afprøvning medfører ikke ubetydelige udgifter for Monsanto, uanset udfaldet af afprøvningen.

Nærmere kendskab til den blotte gennemførelse af et forsøg, men naturligvis i særdeleshed indholdet af et forsøg, er efter Monsanto's opfattelse i sig selv af økonomisk værdi. Det gør i den forbindelse ingen forskel, at forsøgene endnu 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 økonomisk værdi, både for Monsanto og potentielt også for Monsanto's konkurrenter.

Vi anmoder desuden om, at enhver form for beregning foretaget på baggrund af de udførte forsøg, ikke udleveres som led i imødekommelse af Aktindsigtsanmodningen. Beregninger udført på baggrund af de udførte forsøg må betragtes som forretningshemmeligheder tilhørende Monsanto, jf. Offentlighedslovens paragraf 12, stk. 1, nr. 2.

Monsanto skal derfor anmode om, at der ikke i forbindelse med imødekommelsen af Aktindsigtsanmodningen udleveres oplysninger om (i) sortsbetegnelser anvendt af Monsanto samt (ii) resultaterne af de gennemførte forsøg."

Bemærkningerne fra Monsanto's advokat blev med brev af 22. marts 2013 forelagt for dig sammen med NaturErhvervstyrelsens foreløbige opfattelse af sagen. Styrelsen anførte bl.a., at sortsbetegnelse efter styrelsens opfattelse ikke kunne undtages fra aktindsigt. Derimod kunne styrelsen anerkende, at resultater fra afprøvningen og afstamning kunne undtages fra aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, fordi Monsanto på behørig vis havde anmodet om fortrolighed i forbindelse med anmeldelserne i henhold til § 10 i

bekendtgørelse om en fortegnelse over godkendte sorter af landbrugsplante- og grønsagsarter (sortslisten).

Du fremsatte i brev af 26. marts 2013 til NaturErhvervstyrelsen dine yderligere bemærkninger til sagen. Du anførte bl.a. følgende:

"Bekendtgørelsen bygger på loven om frø mv., der giver grundlag for at oprette en officiel fortegnelse og for at fastsætte nærmere regler om offentliggørelse.

Formuleringerne i loven og bekendtgørelsen handler om aktiv information i en officiel fortegnelse. Der er ingen bestemmelser om undtagelser fra aktindsigt efter offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven.

Afgørelse om aktindsigt i denne sag skal træffes efter miljøoplysningsloven, hvor hensynet til offentlighed skal tillægges stærk vægt over for Monsanto's ønske om at holde alt hemmeligt, (...).

Monsanto har fået lavet forsøg med genmodificeret majs af myndighederne i Danmark med henblik på, at få det godkendt til dyrkning. Efter to sæsoner, hvor den ene er gået godt, den anden skidt, trækker virksomheden ansøgningen og insisterer på fortrolighed. Sådan lyder de oplysninger, jeg har fået.

Normalt vil resultatet af den slags forsøg blive offentliggjort efter tre år i forbindelse med, at en sort bliver godkendt.

Jeg ønsker disse data, fordi de kan være med til at vise, om der er et grundlag for den slags sorter i Danmark.

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.

Jeg vil således gerne have disse resultater fra forsøg, udført af en offentlig myndighed i Danmark, for at de kan være med til at tegne et mere fuldstændigt billede af vilkår for dyrkning af genmodificerede sorter, ikke bare i Danmark, men også i andre dele af verden.

Ved at følge Monsanto's krav om fortrolighed medvirker de danske myndigheder til at fastholde et fortegnet positivt billede af Monsanto.

Jeg vurderer som nævnt, 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."

NaturErhvervstyrelsen meddelte dig i afgørelse af 12. april 2013 delvist afslag på aktindsigt i anledning af din anmodning. Afgørelsen lyder (med undtagelse af klagevejledningen) således:

"Vi vedlægger 7 stk. journalister med dertil hørende sagsdokumenter for så vidt angår sagsnumrene:

1. 26125
2. 26126
3. 26127 med undtagelse af dokumentnr. 12
4. 26208 med undtagelse af dokumentnr. 9
5. 26209 med undtagelse af dokumentnr. 7
6. 27567 med undtagelse af dokumentnr. 2
7. 27568 med undtagelse af dokumentnr. 2

I samtlige anmeldelsesskemaer er feltet om sortens oprindelse ekstraheret.

Retsgrundlaget

NaturErhvervstyrelsen har behandlet din anmodning om aktindsigt efter lovbekendtgørelse nr. 660 af 14. juni 2006 om aktindsigt i miljøoplysninger, med senere ændringer (miljøoplysningsloven) og lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen, med senere ændringer (offentlighedsloven).

NaturErhvervstyrelsens afgørelse

NaturErhvervstyrelsen kan ikke fuldt ud imødekomme din anmodning om aktindsigt, idet oplysningerne vedrørende sorternes oprindelse og foreløbige afprøvningsresultater er tilbageholdt i henhold til § 2, stk. 1, jf. § 2, stk. 3 i miljøoplysningsloven jf. § 12, stk. 1 i offentlighedsloven.

Nedenfor følger en redegørelse for sagens faktiske omstændigheder samt en begrundelse for den trufne afgørelse.

Sagens faktiske omstændigheder

Monsanto Crop Sciences Denmark A/S (Monsanto) indleverede i 2009 og i 2011 i alt 7 ansøgninger om sortslisteoptagelse til NaturErhvervstyrelsen, Tystofte i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 1492 af

15. december 2010 om en fortegnelse om godkendte sorter af landbrugsplante- og grønsagsarter (sortslisten), og under iagttagelse af de vilkår, der er beskrevet i tilladelsen til forsøgsudsætningen fra Miljøministeren.

En GMO – afgrøde vil ifølge ovennævnte sortslistebekendtgørelse kun blive optaget på sortslisten, hvis den forinden har opnået tilladelse til egentlig dyrkning i EU i henhold til GMO – godkendelsesbestemmelserne i EU-forordningen om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer jf. sortslistebekendtgørelsens § 8.

Det er således Tystofte, der udfører sortsforsøgene, og offentliggør resultaterne af afprøvningerne årligt i den 'Beskrivende Sortsliste' i overensstemmelse med artikel 3 i Rådets direktiv 2002/53/EF af 13. juni 2002 om den fælles sortliste over landbrugsplantearter.

Som det fremgår af § 10 i sortslistebekendtgørelsen har anmelderen mulighed for at anmode om, at foreløbige afprøvningsresultater ikke offentliggøres (fortrolighed). Monsanto anmodede om fortrolighed i forbindelse med alle anmeldelserne, herunder om fortrolighed om sorterens oprindelse i overensstemmelse med artikel 7, nr. 3 i Rådets direktiv 2002/53/EF af 13. juni 2002 om den fælles sortliste over landbrugsplantearter.

Resultaterne af de foreløbige afprøvningsresultater offentliggøres på 'Meddelelser fra sortsafprøvningen'. Oplysningerne findes på NaturErhvervstyrelsens hjemmeside
<http://1.naturerhverv.fvm.dk/Default.aspx?id=9449&Year=2009>

Monsanto tilbagekaldte i henhold til sortslistebekendtgørelsens § 15, stk. 1, nr. 3 sorterne fra afprøvning inden Fagudvalget skulle komme med sin indstilling om godkendelse.

...

NaturErhvervstyrelsens begrundelse for afgørelsen

Indledningsvis kan oplyses, at NaturErhvervstyrelsen har foretaget en nærmere undersøgelse af, om oplysningerne om Monsanto-forsøgene er omfattet af begrebet miljøoplysninger, som defineret i § 3, stk. 1 i miljøoplysningsloven. I den forbindelse bemærker NaturErhvervstyrelsen, at sortsafprøvning har karakter af en teknisk agronomisk vurdering, og at der ikke skelnes mellem om der er tale om en GMO-sort eller en konventionel sort, hvortil kommer at anmelderen selv afholder samtlige udgifter i forbindelse med afprøvningen. NaturErhvervstyrelsen har dog lagt til grund at miljøoplysningsloven finder anvendelse i denne sag.

NaturErhvervstyrelsen har på baggrund af din anmodning om aktindsigt foretaget en konkret og individuel vurdering af din anmodning om aktindsigt, og har fundet, at der er grundlag for at meddele dig aktindsigt i samtlige journalister med undtagelse af oplysninger om sortens oprindelse og foreløbige afprøvningsresultater.

Med hensyn til de undtagne oplysninger om sortens oprindelse og foreløbige afprøvningsresultater bemærkes:

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., 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.

Det er en betingelse for at gøre undtagelse efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, at NaturErhvervstyrelsen har foretaget 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 har på baggrund af oplysningerne fra Monsanto advokat vurderet, at aktindsigt i de pågældende oplysninger vil 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 Monsanto, idet oplysningerne vil kunne anvendes af Monsanto konkurrenter. NaturErhvervstyrelsen har tillige lagt vægt på, at Monsanto har oplyst, at også viden om, at en sort viste sig ikke at væ-

re egnet til kommerciel udnyttelse i Danmark har økonomisk værdi både for Monsanto, og potentielt Monsanto's konkurrenter.

På denne baggrund har NaturErhvervstyrelsen vurderet i afvejningen overfor dine ønsker om udlevering af oplysningerne, at de ønskede oplysninger ikke kan udleveres.

NaturErhvervstyrelsen lægger ved den vurdering ligeledes vægt på, at Monsanto har mulighed for med hjemmel i artikel 7, nr. 3 i Rådets direktiv 2002/53/EF af 13. juni 2002 om den fælles sortliste over landbrugsplanterarter, og med hjemmel i § 10 i sortlistebekendtgørelsen, efter anmodning at kræve fortrolighed om sortens oprindelse og foreløbige afprøvningsresultater med den følge, at oplysningerne skal undtages for aktindsigt.

Endvidere har NaturErhvervstyrelsen vurderet, at offentlighedens interesse i kendskab i til forsøg, der trækkes tilbage, ikke kan være så tungtvægende, da der jo i disse tilfælde netop ikke er sandsynlighed for faktisk udplantning af GMO'er i miljøet. På denne baggrund kommer virksomhedens interesse i at beskytte sine forædlingsinvesteringer til at veje tungest.

...

NaturErhvervstyrelsen har ligeledes overvejet, om der i denne sag er grundlag for at meddele dig meroffentlighed, men har på baggrund af en afvejning mellem på den ene side hensynet til de ovennævnte beskyttelsesinteresser, og på den anden side hensynet til de interesser, der ligger bag begæringen om aktindsigt, fundet at der ikke er grundlag herfor."

I brev af 17. april 2013 klagede du til NaturErhvervstyrelsen over afgørelsen. Du henviste til dine tidligere bemærkninger til sagen og anførte desuden bl.a. følgende:

"Der er ingen dokumentation for Monsanto's argumentation. Styrelsen skriver, at der er foretaget en konkret vurdering, men den har blot lagt Monsanto's begrundelser til grund for sin beslutning.

Styrelsen lægger i sin begrundelse vægt på et direktiv (2002/53/EF), der handler om den fælles sortliste. Dette direktiv kan ikke have forrang for hensynet til offentligheden.

I sin vurdering af offentlighedens interesse skriver styrelsen, at offentligheden ikke kan have interesse i kendskabet til forsøg, der trækkes tilbage, da der ikke er risiko for udplantning af GMO'er i miljøet.

Hertil er der at bemærke, 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 særlig 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."

Den 17. maj 2013 sendte NaturErhvervstyrelsen din klage videre til Fødevareministeriets Klagecenter. NaturErhvervstyrelsen skrev i den forbindelse bl.a. følgende til klagecentret:

"NaturErhvervstyrelsen har følgende bemærkninger til klagers klage:

Monsanto indleverede i 2009 og i 2011 i alt 7 ansøgninger om sortslisteoptagelse til NaturErhvervstyrelsen, Tystofte i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 1492 af 15. december 2010 om en fortegnelse om godkendte sorter af landbrugsplante- og grønsagsarter (sortslisten), og under iagttagelse af de vilkår, der er beskrevet i tilladelsen til forsøgsudsætningen fra Miljøministeren.

En GMO-afgrøde vil ifølge ovennævnte sortslistebekendtgørelse kun blive optaget på sortslisten, hvis den forinden har opnået tilladelse til egentlig dyrkning i EU i henhold til GMO-godkendelsesbestemmelserne i EU-forordningen om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer jf. sortslistebekendtgørelsens § 8.

Det er således Tystofte, der udfører sortsforsøgene, og offentliggør resultaterne af afprøvningerne årligt i den 'Beskrivende Sortsliste' i overensstemmelse med artikel 3 i Rådets direktiv 2002/53/EF af 13. juni 2002 om den fælles sortliste over landbrugsplantearter.

Som det fremgår af § 10 i sortslistebekendtgørelsen har anmelderen mulighed for at anmode om, at foreløbige afprøvningsresultater ikke offentliggøres (fortrolighed). Monsanto anmodede om fortrolighed i forbindelse med alle anmeldelserne, herunder om fortrolighed om sorternes oprindelse i overensstemmelse med artikel 7, nr. 3 i Rådets direktiv

2002/53/EF af 13. juni 2002 om den fælles sortliste over landbrugsplan-tearter.

Resultaterne af de foreløbige afprøvningsresultater offentliggøres på 'Meddelelser fra sortsafprøvningen'. Oplysningerne findes på Natur-Erhvervstyrelsens hjemmeside
<http://1.naturerhverv.fvm.dk/Default.aspx?id=9449&Year=2009>

Monsanto tilbagekaldte i henhold til sortlistebekendtgørelsens § 15, stk. 1, nr. 3 sorterne fra afprøvning inden Fagudvalget skulle komme med sin indstilling om godkendelse.

Afgørelsen er begrundet med, at NaturErhvervstyrelsen har vurderet, at offentlighedens interesse i kendskab til forsøg, der trækkes tilbage ikke kan være så tungtvejende, da der i disse tilfælde næppe er sandsynlig-hed for faktisk udplantering af GMO'er i miljøet, hvorfor virksomhedens in-teresse i at beskytte sine forædlingsinvesteringer har vejet tungest. NaturErhvervstyrelsen har tillige lagt vægt på, at sortsafprøvningen har karakter af en teknisk agronomisk vurdering, og at der ikke skelnes mel-lem om der er tale om en GMO-sort eller en konventionel sort."

I e-mail af 24. maj 2013 skrev du bl.a. følgende til klagecentret:

"Jeg har grundlæggende intet nyt at tilføje i forhold til mine oprindelige begrundelser for klagen. Jeg vil dog henlede Klagecentrets opmærksom-hed på disse forhold:

1. I min klage argumenterer jeg for, at afgørelsen skal træffes i henhold til lov om aktindsigt i miljøoplysninger og ikke ud fra sortlistebekendtgørel-sen. Loven har forrang. NaturErhvervstyrelsen ses ikke at have taget stil-ling til, om den er enig heri. (...)

2. Ifølge loven skal der ske en afvejning af offentlighedens interesser overfor hensynet til hemmeligholdelse. Der skal særlig vidtgående hen-syn til, før der bliver tale om hemmeligholdelse. Det kan ikke af kommen-taren til min klage ses, at NaturErhvervstyrelsen har taget nye argumen-ter og overvejelser ind, før den fastholder sin oprindelige afgørelse. Mon-santo har været grundigt orienteret om Fagudvalgets overvejelser og fo-reløbige indstilling, og har således benyttet sig af en mulighed for at trække i nødbremsen lige før en afgørelse. Og dermed har firmaet kun-net forhindre en offentliggørelse af disse forsøg. (...)

3. NaturErhvervstyrelsen argumenterer med, at forsøgene har karakter af en teknisk agronomisk vurdering. Styrelsen argumenterer ikke for den konklusion, og heller ikke for hvorfor disse forsøg ikke har karakter af vi-

denskabslignende afprøvninger, hvor både positive og negative resultater er relevante for at kunne give et retvisende billede. Det er jo netop det, der er det afgørende i denne sag, og som løfter den op til en principiel sag. Hemmeligholdelse i dette og i andre lignende tilfælde er med til at give et fortegnet billede, og det uanset om afgrøden er baseret på GMO eller ej. Det har bare flere samfundsmæssige og miljømæssige konsekvenser, at skjule sandheden om forsøgsresultater med GMO-planter.

Styrelsen har således slet ikke forholdt sig til det helt centrale argument i min klage. Det bedes Klagecentret gøre.”

I e-mail af 29. maj 2013 bad klagecentret NaturErhvervstyrelsen om nogle uddybende oplysninger. Klagecentret skrev bl.a. følgende:

- ”Hvilke konkrete undersøgelser (beregninger eller lignende) ligger til grund for jeres vurdering af, at videregivelse af de pågældende oplysninger vil indebære en nærliggende risiko for at der påføres virksomheden en økonomisk skade af nogen betydning. I skriver også, at en videregivelse af oplysninger *potentielt* kan medføre stor økonomisk skade for Monsanto, idet oplysningerne vil kunne anvendes af Monsanto konkurrenter. Grundlaget for den konkrete vurdering er udfordret af klager, og skal kunne dokumenteres/underbygges nærmere.
- Vi vil gerne vide, hvordan I til brug for jeres vurdering har vægtet/rangordnet reglerne om undtagelse fra aktindsigt i art. 7, nr. 3 i Rådets direktiv 2002/53/EF af 13. juni 2002 om den fælles sortliste og sortlistebekendtgørelsens § 10 i forhold til miljøoplysningslovens § 2, stk. 1, jf. § 2, stk. 3 og offentlighedslovens § 12, stk. 1.
- Til sidst vil vi gerne høre om I har en praksis på området – økonomiske skadevirkninger – som I har benyttet jer af.”

I e-mail af 3. juni 2013 svarede NaturErhvervstyrelsen bl.a. følgende til klagecentret:

”Ad.1. Det kan oplyses, at NaturErhvervstyrelsen ikke har fået forelagt nogen konkret dokumentation fra virksomheden Monsanto, der kan godtgøre at virksomheden påføres en økonomisk skade af nogen betydning. NaturErhvervstyrelsen har foretaget en konkret vurdering af oplysningerne, og har vurderet, at det må antages, at en videregivelse af de pågældende oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der af konkurrencemæssige grunde påføres virksomheden økonomisk skade af nogen betydning.

Ad. 2. Det er NaturErhvervstyrelsens vurdering, at oplysninger om afstamningsforhold ikke er en tilstand i miljøelement jf. § 3 i miljøoplysningsloven, hvorfor hensynet til offentlighedens interesser ikke går forud for EU-reglerne, herunder sortlistebekendtgørelsens § 10, og har således vurderet at retten til at kræve fortrolighed går forud for miljøoplysningsloven. NaturErhvervstyrelsen har ved den vurdering tillige lagt vægt på, at princippet om fortrolighed ligeledes finder anvendelse i artikel 29 om aktindsigt i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1829/2003/EF om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer. Forordningen er nævnt i sortlistebekendtgørelsens § 8, stk. 2.

Ad. 3. NaturErhvervstyrelsen kan oplyse, at det er sædvanlig praksis inden for sortsafprøvning, at NaturErhvervstyrelsen efter anmodning holder sorters afstamningsforhold fortrolige af hensyn til virksomhedens konkurrencemæssige forhold.”

I afgørelse af 3. juli 2013 fastholdt Fødevareministeriets Klagecenter NaturErhvervstyrelsens afgørelse af 12. april 2013. I afgørelsen skrev klagecentret bl.a. følgende:

”Begrundelse

Der kan ikke i henhold til offentlighedsloven eller miljøoplysningsloven gives aktindsigt i de ønskede oplysninger om sorternes oprindelse og foreløbige afprøvningsresultater. Vi vurderer ud fra de konkrete oplysninger i sagen, at Monsanto har anmodet om fortrolighed efter bestemmelser, der udmønter en fællesskabsretlig forpligtelse. Dermed er oplysningerne undtaget fra retten til aktindsigt efter miljøoplysningsloven. Anmodningen om aktindsigt kan derfor ikke imødekommes.

Princippet om meroffentlighed kan ikke føre til et andet resultat.

Uddybet begrundelse for afgørelsen

...

Der kan ikke gives aktindsigt efter miljøoplysningsloven

Det er Fødevareministeriets Klagecenters vurdering, at der ikke kan gives aktindsigt i oplysninger vedrørende sorternes oprindelse og foreløbige afprøvningsresultater. Vi vurderer, at virksomhedens anmodning om fortrolighed i forbindelse med anmeldelse af sorterne til optagelse på den danske sortliste medfører, at oplysningerne er undtaget fra at kunne udleveres efter miljøoplysningsloven.

Vi begrundet dette med, at bestemmelsen om fortrolighed i Rådets direktiv udgør en fællesskabsretlig forpligtelse, og at medlemsstaten er forpligtet til at sørge for, at en sådan fortrolighed varetages. Medlemsstaten er også forpligtet til at implementere direktivbestemmelsen i den danske lovgivning, hvilket bestemmelsen i sortlistebekendtgørelsen er udtryk for. Vi finder derfor, at retten til aktindsigt i den konkrete sag er begrænset af bestemmelser fastsat til gennemførelse af Fællesskabsretlige forpligtelser, hvorved oplysningerne er undtaget fra aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

Vi finder, at oplysningerne om sorterens oprindelse og foreløbige testresultater efter deres karakter er oplysninger, der er omfattet af direktivets bestemmelse om fortrolighed og af den danske gennemførelsesbestemmelse i sortlistebekendtgørelsen. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at Monsanto i forbindelse med anmeldelse af sorterne til optagelse på den danske sortliste, har anmodet om fortrolighed, og at det er en del af ansøgningsproceduren i forbindelse med anmeldelse af sorterne til optagelse på den danske sortliste, at virksomheden kan påberåbe sig fortrolighed.

Vi har i den forbindelse også tillagt det vægt, at NaturErhvervstyrelsen i deres bemærkninger af 3. juni 2013 har oplyst, at det er sædvanlig praksis inden for sortsafprøvning, at NaturErhvervstyrelsen efter anmodning holder sorters afstamningsforhold (oprindelse) fortrolige af hensyn til virksomhedernes konkurrencemæssige forhold.

Det følger af miljøoplysningsloven, at retten til aktindsigt i miljøoplysninger skal ske under de samme betingelser og med de samme undtagelser, som følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, jf. lovens § 2, stk. 1.

Miljøoplysningsloven giver imidlertid en videre adgang til aktindsigt i miljøoplysninger end hvad der er fastsat i henholdsvis forvaltningsloven og offentlighedsloven. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af offentlighedsloven og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger. Anmodninger om indsigt i miljøoplysninger skal som anført ovenfor som udgangspunkt behandles efter de almindelige regler i offentlighedsloven, dog med de undtagelser der følger af selve miljøoplysningsloven.

Vi mener derfor, at oplysningerne er undtaget fra aktindsigt efter miljøoplysningslovens bestemmelse om hensynet til en fællesskabsforpligtelse (se note 5) og ikke som det nævnes i NaturErhvervstyrelsens afgørelse miljøoplysningslovens undtagelsesbestemmelse af hensyn til virksomhedens økonomiske og forretningsmæssige forhold (se note 3).

Oplysningerne omfattet af miljøoplysningsloven

Vi har vurderet, at oplysningerne vedrørende sorternes oprindelse og foreløbige afprøvningsresultater kan anses omfattet af miljøoplysningsbegrebet i miljøoplysningsloven.

For at være omfattet af loven skal oplysninger være omfattet af den definition, der fremgår af miljøoplysningslovens § 3. Denne definition svarer til art. 2 i miljøoplysningsdirektivet og Århus-konventionens definition af miljøoplysninger.

Definitionen på miljøoplysninger er meget bred, da loven omfatter miljøoplysninger i en hvilken som helst form. Udover at myndighederne skal være i besiddelse af de pågældende oplysninger i en eller anden form, skal oplysningerne også vedrøre en af de i § 3 nævnte tilstande, faktorer, foranstaltninger eller menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand.

Ikke aktindsigt efter offentlighedsloven

Vi finder, at princippet om lex specialis medfører, at de anvendte bestemmelser om fortrolighed efter direktivet og sortslistebekendtgørelsen bevirker, at der ikke kan gives aktindsigt efter offentlighedsloven. Vi har i den forbindelse lagt vægt på, at hensynet til fortrolighed ville forspildes, hvis aktindsigt skulle kunne gives efter offentlighedsloven. Vi finder også, at når forholdet er undtaget fra aktindsigt efter miljøoplysningsloven, der giver en videre adgang til aktindsigt, så må en naturlig følge være, at aktindsigt også er afskåret efter offentlighedsloven af tilsvarende hensyn.

Princippet om meroffentlighed kan ikke føre til aktindsigt efter offentlighedsloven

Offentlighedsloven regulerer, hvornår offentlige myndigheder er forpligtet til at give aktindsigt. Dette medfører imidlertid ikke, at en myndighed er afskåret fra at give aktindsigt i videre omfang end fastsat i offentlighedsloven, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt – også kaldet princippet om meroffentlighed. Fødevareministeriets Klagecenter finder, at hensynet til fortrolighed i sagen medfører, at der ikke kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

Der kan således ikke gives aktindsigt i oplysninger om sorternes oprindelse og de foreløbige testresultater.”

Den 5. juli 2013 klagede du til mig. Du anførte bl.a. følgende i klagen:

”Klagecentret når frem til, at oplysningerne er omfattet af Miljøoplysningsloven og imødekommer hermed delvist min indvending. Klagecentret af-

viser også, at oplysningerne er undtaget af hensyn til virksomhedernes økonomiske og forretningsmæssige behov. Begge konklusioner er fine.

Til gengæld finder klagecentret frem til en helt ny begrundelse for at afvise aktindsigt, nemlig at virksomhedens anmodning om fortrolighed undtager dem for aktindsigt i henhold til Miljøoplysningsloven. Klagecentret argumenterer med, at fortrolighed i Rådets direktiv er en fællesskabsretlig forpligtelse og dermed står over Miljøoplysningsloven.

Klagecentret overser tilsyneladende, at Miljøoplysningsloven også er en implementering af en fællesskabsretlig forpligtelse. Miljøoplysningsloven er nemlig også resultatet af et direktiv, som i virkeligheden implementerer en konvention.

Dermed er denne teoretiske argumentation fra Klagecentrets side i realiteten slet ikke en konkret afvejning af hensynet til offentlighed omkring resultaterne af videnskabelige forsøg overfor hensynet til virksomhedens ønsker om fortrolighed. Der er blot tale om en teoretisk juridisk øvelse, som oven i købet ikke tager hensyn til, at begge regler er implementeringer af EU-direktiver, hvorved grundlaget for Klagecentrets argumentation forsvinder.

Det er skuffende at Klagecentrets afgørelse overser dette, idet der gennem årene har været en hel del sager om aktindsigt i henhold til Miljøoplysningsloven. Fødevareministeriets Klagecenter burde kende til tidligere sager og lovens direktivmæssige baggrund.

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. Det er ikke bare sådan, at vi får adgang til dem senere, hvis virksomhedens ønske om fortrolighed bliver fastholdt af myndighederne, sådan som det er sket indtil nu. De er gemt væk for altid.

Det er konsekvensen af, at virksomheden har trukket ansøgningen. Dermed vil resultaterne ifølge den nuværende fortolkning kun være foreløbige – og de vil aldrig komme frem. Det er meget uheldigt, når virksomheder på den måde kan få skjult negative resultater. Det giver ikke et retvisende videnskabeligt billede og er ikke fair i forhold til videnskabelig praksis og den meget store interesse, der især er om genmodificerede organismer og deres effekt.

Klagecentret har desuden nogle besynderlige overvejelser om, at hensynet til fortrolighed altid skal stå over hensynet til offentlighed.”

I brev af 13. september 2013 bad jeg Fødevareministeriets Klagecenter om en udtalelse om sagen (efter forudgående indhentning af udtalelse fra NaturErhvervstyrelsen) med inddragelse af det, som du havde anført i din klage. I brevet skrev jeg bl.a. følgende:

"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-fundede 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.'

Jeg beder om, at dette inddrages i overvejelserne, således at det fremgår af udtalelsen."

Den 20. november 2013 sendte klagecentret mig akterne i sagen og oplyste samtidig, at klagecentret kunne henholde sig til udtalelsen fra NaturErhvervstyrelsen af 13. november 2013, som var vedlagt. I udtalelsen anførte NaturErhvervstyrelsen bl.a. følgende:

"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 Århus-konventionen.

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 fabrikshemmeligheder, 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 sortsafprøvning 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 ud fra 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 prøvedyrkning, 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 emissionskvoter, 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 henhøre 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 sortlistedirektivets 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 sortliste 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 så-

ledes 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 ude-

vering, 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 opfattelse, 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 også for Monsanto 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 Monsanto, 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 annullationen netop skyldtes, at de på-

gældende 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 tillægges 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 præamblen, 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 det, 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 begrænser 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 NaturErhvervstyrelsens 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 emissions-

oplysninger 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."

I e-mail af 10. december 2013 fremkom du bl.a. med følgende bemærkninger til NaturErhvervstyrelsens udtalelse af 13. november 2013:

"Nu har jeg set argumenterne fra NaturErhvervstyrelsen igennem. Det er meget langt og teoretiserende. Der er ingen konkret vurdering af, om der er dokumentation for Monsanto's påstand om, at åbenhed påfører dem et tab. NaturErhvervstyrelsen har bare lagt virksomhedens påstande til grund for deres afgørelse, ligesom de gjorde sidst.

Der er ikke nogen konkret stillingtagen til, at virksomheder i sjældne tilfælde beder om lukkethed under afprøvning af nye sorter, og at den mulighed her misbruges til at lukke helt af, fordi Monsanto først beder om lukkethed og derefter trækker forsøget inden en afgørelse. Var der kommet en afgørelse, var der jo kommet åbenhed om alt, hvad det indebærer om konkurrenters mulighed for brug af data. Det fremgår endda af dokumenterne, at styrelsen har været meget behjælpelig med at få Monsanto til at trække forsøget. Lukkethed under afprøvning er jo netop ikke tænkt som en lukkethed om resultatet. Især virker det absurd, fordi der er så meget åbenhed om igangsættelsen af forsøget i 2009.

Desuden indeholder svaret en del begrundelse for en påstået forskel på forskning og teknisk afprøvning ud fra forskningsbaserede metoder, og som om det er institutionens placering, der afgør om det er forskning eller ikke forskning.

Alt i alt er det leg med juridiske spidsfindigheder, som kunne ende med, hvilken fortolkning man måtte ønske. Det virker som om NaturErhvervstyrelsen har fået resultatet givet på forhånd og bare skal afstemme paragraffer, argumenter og afvejning."