



Bruxelles, den 17.12.2012
COM(2012) 774 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET
OM ERFARINGERNE MED ANVENDELSEN AF RÅDETS DIREKTIV 2003/4/EF
OM OFFENTLIG ADGANG TIL MILJØOPLYSNINGER

DA

DA

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

OM ERFARINGERNE MED ANVENDELSEN AF DIREKTIV 2003/4/EF OM OFFENTLIG ADGANG TIL MILJØOPLYSNINGER

I. Indledning

Kommissionen har udarbejdet denne evalueringsrapport til Europa-Parlamentet og Rådet i overensstemmelse med artikel 9, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF ('direktivet')¹ om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF.² Rapporten er udarbejdet på baggrund af de erfaringer, Kommissionen og medlemsstaterne har gjort over adskillige år med anvendelse af direktivet. Som krævet i artikel 9, stk. 1, har hver medlemsstat forelagt rapport om, hvordan de gennemfører direktivet.

Som fastsat i artikel 9, stk. 2, tages der i rapporten højde for udviklingen inden for elektronisk teknologi. Denne gennemgang udgør derfor en del af den *digitale dagsorden for Europa*.³ Den indgår også i det overordnede mål om 'fuld udnyttelse af informations- og kommunikationsteknologier' som fastsat i *Europa 2020-strategien*.⁴

I nærværende rapport fokuseres der på de nye bestemmelser, som for eksempel bredere definitioner af visse udtryk og en mere aktiv formidling af oplysninger. Den skal også ses i sammenhæng med de seneste politiske tiltag, herunder *meddelelsen om gennemførelse*⁵, hvor Kommissionen udpegede adgang til oplysninger som et centralt element for en bedre gennemførelse af miljølovgivningen og forpligtede sig til at foretage en vurdering af, hvordan direktivet kan gøres mere effektivt.

II. Direktivets væsentlige træk

Det tidligere direktiv

Udgangspunktet for direktiv 90/313/EØF var, at miljøspørgsmål håndteres bedst, og at miljøet i sidste ende vil være bedre beskyttet, hvis alle de berørte borgere deltager på det relevante niveau. Med henblik på at skabe bevidsthed og engagement hos borgerne indeholdt direktivet en række fælles rettigheder til adgang til miljøoplysninger og en række grundlæggende vilkår og betingelser for deres udøvelse. I kommissionens rapport om anvendelsen af det tidligere

¹ EUT L 41 af 14. februar 2003, s. 26.

² Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger, EFT L 158 af 23. juni 1990, s. 56. Ophævet ved direktivet med virkning fra den 14. februar 2005.

³ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 26. august 2010 vedrørende en digital dagsorden for Europa, KOM(2010) 245 endelig/2.

⁴ Kommissionens meddelelse af 3. marts 2010 vedrørende Europa 2020 - En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, KOM(2010) 2020, s. 9.

⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 7. marts 2012 om bedre udnyttelse af EU's miljøforanstaltninger: opbygning af tilliden gennem bedre viden og aktiv handling, KOM(2012)95 final.

direktiv⁶ blev det konkluderet, at det havde haft en positiv virkning, men der blev også identificeret nogle mangler. Kommissionen besluttede derfor at erstatte det med et nyt direktiv.

Ændringer indført ved direktivet

Direktivet bygger på erfaringerne fra det tidligere direktiv. Da det blev udformet, var EU endvidere i gang med det forberedende arbejde til at ratificere UNECE's konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet ('Århuskonventionen').⁷ I den forbindelse blev direktivet bragt i overensstemmelse med de generelt mere vidtrækkende bestemmelser i Århuskonventionen om adgang til oplysninger. I direktivet var der også taget højde for udviklingen inden for elektronisk kommunikationsteknologi, især med hensyn til hvilket format oplysningerne skulle leveres i. I direktivet er der også lagt mere vægt på aktiv formidling af oplysninger, og det indeholder mere detaljerede regler på områder, hvor direktiv 90/313/EØF fortsat henviste til national lovgivning. De primære ændringer er:

- en bredere definition af 'miljøoplysninger', som dækker et større antal områder vedrørende miljøet
- en bredere definition af 'offentlige myndigheder', som omfatter personer, der udfører offentlige administrative funktioner
- mere detaljerede bestemmelser vedrørende den form, oplysningerne skal stilles til rådighed i, herunder en generel forpligtelse til at levere oplysninger i det ønskede format og mulighed for at anvende elektroniske midler
- en kortere frist på en måned til at gøre de ønskede oplysninger tilgængelige, og den skal forlænges med en måned, hvis dette er nødvendigt på grund af mængden og kompleksiteten af oplysningerne
- begrænsninger af grundene til afslag. Anmodninger om oplysninger kan kun afvises, hvis udleveringen vil have en ugunstig indvirkning på de opregnede interesser. Undtagelsesbestemmelserne skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til de offentlige interesser, der vil være tjent med udleveringen
- begrænsninger for grundene til afslag, når anmodningerne vedrører oplysninger om udledninger til miljøet ('udledningsreglen')
- nationale myndigheder pålægges yderligere forpligtelser til at indsamle og udbrede oplysninger, der gik videre end forpligtelsen til at offentliggøre oplysninger
- nationale myndigheder pålægges yderligere forpligtelser til at hjælpe offentligheden med at få adgang til oplysninger

⁶ Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om erfaringer opnået i anvendelsen af Rådets direktiv 90/313/EØF af 7. juni 1990 om fri adgang til miljøoplysninger, KOM(2000) 400 endelig.

⁷ Det Europæiske Fællesskab undertegnede Århuskonventionen den 25. juni 1998 og ratificerede den den 17. februar 2005. Konventionen trådte i kraft den 30. oktober 2001.

- forbedrede procedurer for gennemgang af offentlige myndigheders handlinger eller undladelser, især ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ.

III. Gennemførelse i medlemsstaterne

I henhold til artikel 10 skulle direktivet gennemføres i national lovgivning senest den 14. februar 2005 (1. januar 2007 for Bulgarien og Rumænien). De fleste medlemsstater gennemførte dog ikke direktivet inden for fristen. Kommissionen indledte derfor overtrædelsesprocedurer og derefter retssager. Tre af sagerne, nemlig mod Tyskland, Grækenland og Spanien,⁸ blev imidlertid afsluttet, efter at disse medlemsstater havde gennemført direktivet. I to af sagerne fastslog Domstolen, at Østrig⁹ og Irland¹⁰ ikke havde opfyldt deres forpligtelser i henhold til direktivet, idet de ikke inden for den fastsatte frist havde indført alle de love, regler og administrative bestemmelser, der var nødvendige for at gennemføre direktivet. I mellemtiden har alle medlemsstater gennemført direktivet.¹¹

IV. Klageproceduren

Som et første skridt i revisionsproceduren i henhold til artikel 9 blev medlemsstaterne bedt om at aflægge rapport om deres erfaringer med anvendelsen af direktivet. Som fastsat i artikel 9, stk. 1, sendte Kommissionen dem en vejledning den 19. juni 2007. I vejledningen blev medlemsstaterne opfordret til at give en generel beskrivelse af de foranstaltninger, der er truffet i forhold til at gennemføre direktivet, aflægge rapport om foranstaltningernes virkning, fokusere på de enkelte artikler i direktivet og indsende eventuelle statistikker.

Kommissionen har konstateret, at de nationale rapporter blev indsendt for sent. Inden for den frist, der var fastsat i direktivet (14. august 2009), havde Kommissionen modtaget mindre en halvdelen af rapporterne. Efter yderligere opfordringer til at indsende rapporterne indledte Kommissionen i december 2009 11 overtrædelsesprocedurer. I midten af april 2010 var alle de nationale rapporter modtaget. De var oversat inden udgangen af juli 2010¹², og derefter blev der indledt en vurdering af alle rapporterne.

Kommissionen har også høstet erfaringer i forbindelse med udførelsen af sine egne opgaver, navnlig ved behandling af klager og overvågning af overholdelse. Andragender og forespørgsler fra Parlamentet har været endnu en værdifuld kilde til information om, i hvilken grad medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser. EU-Domstolen har på sin side også afsagt dom vedrørende flere bestemmelser.

V. Anvendelsen af direktivet

⁸ Henholdsvis sag C-44/07, C-85/06 og C-53/06.

⁹ Afgørelse af 5. juli 2007 i sag C-340/06, Sml. 2007, s. I-96.

¹⁰ Afgørelse af 3. maj 2007 i sag C-391/06, Sml. 2007, s. I-65.

¹¹ Der findes en liste over de gennemførelsesforanstaltninger, som medlemsstaterne har meddelt Kommissionen, på: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72004L0003:DA:NOT>

¹² Medlemsstaternes rapporter og oversættelserne offentliggøres på Europa-webstedet på: http://ec.europa.eu/environment/Århus/reports_ms.htm.

Dette er den første evaluering af anvendelsen af direktivet. Som nævnt ovenfor gennemførte de fleste medlemsstater ikke direktivet inden for fristen. Nogle bemærkede i deres nationale rapporter, at de som følge deraf ikke kunne foretage en fuldstændig vurdering af virkningen på det pågældende tidspunkt. Deres erfaringer kan derfor på dette tidspunkt ikke anses for at være endelige. Kommissionen ønsker imidlertid at drage konklusioner allerede nu og udpege områder, der kræver yderligere opmærksomhed.

Nogle medlemsstater har gennemført direktivet ved adskillige retsakter. Dette kan gøre det vanskeligt for borgere at finde den gældende lovgivning, når de ønsker at udøve deres ret til adgang til oplysninger.

Medlemsstaterne følte generelt, at direktivet havde en positiv indvirkning på inddragelsen af civilsamfundet. En negativ virkning var, at den administrative byrde gav anledning til stor bekymring for mange af medlemsstaterne.

Efter Kommissionens opfattelse er den generelle gennemførelse tilfredsstillende. Der er dog en række vanskeligheder, både med gennemførelsen og den praktiske anvendelse. Disse gennemgås i det følgende.

Artikel 2 - Definitioner

a) 'Miljøoplysninger'

Definitionen af 'miljøoplysninger' i direktivet dækker oplysninger af enhver art om miljøets tilstand eller om menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand. Definitionen er den samme som i Århuskonventionen. Det er vigtigt med en korrekt klassificering, da 'miljøoplysninger' er underlagt de specifikke bestemmelser i direktivet, der som regel giver mere omfattende adgangsrettigheder end dem, der gælder for adgang til generelle administrative oplysninger.

Kommissionen har kun konstateret enkelte tilfælde af ukorrekt, navnlig ufuldstændig eller flertydig, gennemførelse af definitionen af 'miljøoplysninger' i medlemsstaternes lovgivning. Kommissionen følger op på disse med de pågældende medlemsstater. For så vidt angår anvendelsen af definitionen, er Kommissionen, primært på baggrund af klager, blevet bekendt med tilfælde, hvor nationale myndigheder har været tilbageholdende med at klassificere visse sektorspecifikke eller tekniske dokumenter som 'miljøoplysninger'.

Domstolen fortolker definitionen 'miljøoplysninger' i artikel 2, nr. 1, bredt. I sin afgørelse af 16. december 2010 i sag C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu and Others v College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, henførte retten en procedure til godkendelse af et plantebeskyttelsesmiddel til dette begreb. Denne brede definition på 'miljøoplysninger' danner vigtig præcedens for medlemsstaternes fortolkning af artikel 2, nr. 1.

Nationale domstole eller myndigheder som for eksempel ombudsmanden har allerede redegjort for deres holdninger til definitionen af 'miljøoplysninger' i deres nationale love. De synes at have fulgt den brede definition som angivet af retten. Kommissionen foretager kun

opfølgning på et begrænset antal af offentlige myndigheders tilsyneladende snævre fortolkninger.

b) 'Offentlig myndighed'

I artikel 2, nr. 2, i direktivet er offentlige myndigheder defineret på en bred og funktionel måde ligesom i Århuskonventionen. Begrebet dækker organer, der udfører administrative funktioner, som har et offentligt ansvar eller udøver offentlige funktioner eller leverer offentlige tjenesteydelser.

Langt størstedelen af medlemsstaterne har gennemført begrebet korrekt. Der er dog opstået nogle vanskeligheder med anvendelsen, især med at afgøre, om en vis type organ falder under den definition. Eksempler på enheder, som de enkelte medlemsstater har anset for at være 'offentlige myndigheder' i nogle sager efter afgørelser truffet af nationale domstole omfatter varmeproduktions-, vandbehandlings- og affaldshåndteringsvirksomheder og lokale miljøpolitiske organisationer. Der kan ikke gives noget generelt svar på spørgsmålet om, hvorvidt en given enhed kan regnes som en 'offentlig myndighed'. Det skal besluttes for hver enkelt sag. Kommissionen konstaterede, at medlemsstaterne generelt gennemfører den brede definition af 'offentlig myndighed' i artikel 2, nr. 2, korrekt.

I henhold til artikel 2, nr. 2, andet afsnit, kan medlemsstaterne bestemme, at denne definition ikke omfatter 'organer eller institutioner, når de udøver dømmende eller lovgivende myndighed'. I sin afgørelse af 14. februar 2012 i sag C-204/09 om en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra Bundesverwaltungsgericht (Tyskland), *Flachglas Torgau GmbH v Federal Republic of Germany*, fortolkede retten undtagelsen for vedtagelse af lovgivning bredt. Retten fastslog, at ministerier, der deltager i lovgivningsprocessen, kan undtages i hele processens varighed.

Artikel 3 - Adgang til miljøoplysninger efter anmodning

a) Tidsfrister

I henhold til artikel 3, stk. 2, skal miljøoplysninger stilles til rådighed så hurtigt som muligt og senest inden for en måned fra modtagelsen af anmodningen, således at der tages hensyn til en eventuel tidsfrist, som er anført af den informationssøgende. Hvis oplysningerne er omfangsrige og komplekse, kan fristen forlænges med en måned, og i så fald skal årsagen angives.

Tidsfristen for besvarelse af anmodninger om miljøoplysninger anvendes forskelligt i de enkelte medlemsstater. Nogle fastsætter endnu kortere indledende frister (5, 14, 15 eller 20 arbejdsdage), hvilket er i overensstemmelse med direktivet.

De to krav om, at den informationssøgende kan angive en tidsfrist, og at oplysningerne skal udleveres så hurtigt som muligt, er ikke gennemført i alle medlemsstater. I de tilfælde, hvor fristen forlænges, er det endvidere ikke altid et krav i henhold til national lovgivning, at den informationssøgende skal informeres, og at årsagerne skal angives. Der er imidlertid tale om

et begrænset antal sager, og langt størstedelen af medlemsstaterne har gennemført disse krav korrekt.

Nogle fandt det vanskeligt at udlevere de ønskede oplysninger inden for fristen, for eksempel i sager, hvor oplysningerne var spredt over forskellige afdelinger, og når de havde et stort antal anmodninger, der skulle behandles på samme tid. Endvidere vanskeliggjorde høring af tredjeparter, som er berørt af anmodningen, overholdelse af fristerne.

Visse medlemsstater tillader overtrædelse af frister i tilfælde af *force majeure* eller under særlige omstændigheder. Disse undtagelser er bredere end forudset i direktivet og kan give anledning til fortolkningsproblemer. Kommissionen følger op på sådanne tilfælde af manglende overholdelse.

Den kortere tidsramme, der er indført ved direktivet, for besvarelse af anmodninger om miljøoplysninger synes rimelige. Visse medlemsstaters bekymringer om, hvordan de skal overholde fristerne i henhold til direktivet, står i kontrast til de endnu kortere frister, som er fastsat i andre direktiver. Bred adgang til oplysninger på internettet skulle bidrage til at lette offentlige myndigheders opgaver i forbindelse med oplysninger.

b) Praktiske foranstaltninger

Artikel 3, stk. 5, indeholder en liste over visse praktiske foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at støtte borgere, der søger adgang til miljøoplysninger (fx assistance eller oprettelse af registre eller oversigter). Disse er nødvendige for, at offentligheden på effektiv vis kan udøve deres rettigheder i henhold til direktivet. Visse medlemsstater har dog endnu ikke gennemført dem fuldt ud. Der skal rettes yderligere opmærksomhed mod litra b), hvori det kræves, at medlemsstaterne sikrer, at der er offentligt tilgængelige oversigter over offentlige myndigheder. Bedste praksis for gennemførelse af artikel 3, stk. 5, består i at udpege informationsforvaltere og informationspunkter, meddele om de enkelte offentlige myndigheders opgaver, offentliggøre registre over tilgængelige miljøoplysninger og etablere offentligt tilgængelige informationsnetværk og -databaser. Medlemsstaterne leverer de oplysninger, der kræves i henhold til artikel 3, stk. 5, hovedsageligt via internettet og i visse tilfælde via specifikke brochurer. Dette er i overensstemmelse med kravene.

Artikel 4 - Undtagelser

Listen over undtagelser i artikel 4 i direktivet afspejler artikel 4, stk. 3-5, i Århuskonventionen. Den giver endda til en vis grad bedre ret til adgang end konventionen.¹³

Artikel 4 er en af de vigtigste bestemmelser i direktivet. Den indeholder en udtømmende liste over alle de tilfælde, hvor medlemsstater kan afvise en anmodning om miljøoplysninger. Som udgangspunkt skal oplysninger videregives, medmindre en af de specifikke undtagelser gælder. Medlemsstaterne kan ikke tilføje yderligere undtagelser til listen. De skal imidlertid

¹³ I direktivet er der for eksempel udtrykkeligt angivet et større antal undtagelser, som ikke kan påberåbes, hvis anmodningen vedrører oplysninger om udledninger til miljøet ('udledningsreglen').

ikke gennemføre hver enkelt undtagelse i deres nationale lovgivning, i overensstemmelse med det generelle princip om, at medlemsstaterne frit kan give bredere adgang end fastsat i direktivet. Visse medlemsstater har for eksempel ikke gennemført undtagelser for åbenbart urimelige eller for generelle anmodninger og tillader dermed bredere adgang til miljøoplysninger.

Gennemførelse af artikel 4 er endnu ikke helt tilfredsstillende i alle medlemsstater. Problemområder omfatter:

Ulovlig tilføjelse til listen over undtagelser

Nogle nationale lovgivninger tilføjer uretmæssigt grunde til afvisninger til de grunde, der er fastsat i direktivet. Én medlemsstat undtager oplysninger, når de er klassificeret som fortrolige oplysninger, der er fritaget for videregivelse. En anden har systematisk afvist forespørgsler vedrørende bestemte undersøgelsessager, der eventuelt omfatter miljøoplysninger, hvis den informationssøgende ikke var part i sagen. Disse er eksempler på ukorrekt gennemførelse og/eller anvendelse af direktivet, og Kommissionen følger op på dem som sådan.

Definitioner

Medlemsstaterne føler, at visse udtryk stadig giver anledning til fortolkningsvanskeligheder, selv om vilkårene også blev anvendt i det tidligere direktiv. Eksempler omfatter 'åbenbart urimelige' eller 'interne meddelelser'. Der findes værdifuld vejledning om dette i Domstolens retspraksis. Sag C-204/09, *Flachglas Torgau* (se ovenfor) vedrører bl.a. definitionen af 'offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling' i artikel 4, stk. 2, litra a).¹⁴ I spørgsmål, der endnu ikke er afgjort på grundlag af retspraksis, har én løsning fundet anvendelse i medlemsstaterne, nemlig at fastsætte yderligere angivelser i gennemførelsesforanstaltningerne for at afgrænse disse vilkår.

Gennemførelse af nye bestemmelser

Ved direktivet blev der tilføjet nye bestemmelser i artikel 4. Afsnittet om den restriktive fortolkning af undtagelserne, interesseafvejning og 'udledningsreglen' (formodning om, at de offentlige interesser, der vil være tjent med udleveringen, gælder, hvis anmodningen vedrører udledninger til miljøet) var ikke en del af det tidligere direktiv (artikel 4, stk. 2, andet afsnit). Det samme gælder for afsnittene om databeskyttelsesdirektivet¹⁵ og om, hvilke oplysninger der skal udleveres til den informationssøgende, når anmodningen afvises på grund af, at den vedrører endnu ikke færdigbehandlet materiale.

¹⁴ Retten fandt, at offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling som defineret i artikel 4, stk. 2, litra a), i direktivet er 'opfyldt i kraft af en bestemmelse i den berørte medlemsstats nationale ret, der generelt fastsætter, at offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling udgør en begrundelse for afslag på adgang til miljøoplysninger', for så vidt som begrebet 'sagsbehandling' er klart fastlagt i national ret.

¹⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23. november 1995, s. 31.

Det ser ud til, at medlemsstaterne ofte enten ikke har gennemført disse nye bestemmelser eller ikke har gennemført dem korrekt. Nogle har for eksempel ingen specifik bestemmelse om, at grundene til afvisning skal fortolkes restriktivt, ligesom de heller ikke udtrykkeligt har angivet muligheden for interesseafvejning.

Domstolen har allerede givet værdifuld vejledning om fortolkningen af artikel 4, stk. 2, andet afsnit. Sag C-266/09, *Stichting Natuur en Milieu* (se ovenfor) omhandler afvejningen mellem retten til offentlig adgang til miljøoplysninger og fortrolig behandling af kommercielle og industrielle oplysninger. Retten bekræftede, som angivet ved ordlyden af andet afsnit, at interesserne skal afvejes i hver enkelt sag, og beskyttelse af kommercielle og industrielle oplysninger begrænses, hvis de vedrører udledninger til miljøet (anvendelse af 'udledningsreglen').

Sag C-71/10, om en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra den britiske højesteret, *Office of Communications v The Information Commissioner*, vedrører også afvejning af de offentlige interesser, der er tjent med udleveringen mod de interesser, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2. Der er mere end én beskyttet interesse på spil, men ingen af dem ville isoleret set have været tilstrækkelig til at opveje den offentlige interesse ved udlevering. Den 28. juli 2011 fastslog retten, at de særskilte interesser, som er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2, skal behandles samlet ved afvejningen af de offentlige interesser, der er tjent med udleveringen, mod de interesser, der er tjent med afvisning af udlevering.

Sammenhæng med anden EU-lovgivning

Et yderligere problem er sammenhængen mellem artikel 4 og bestemmelserne om adgang til oplysninger i sektorspecifik EU-lovgivning. Som udgangspunkt tilsidesætter den sektorspecifikke lov som "lex specialis" de generelle adgangsbestemmelser i direktivet. Mange sektorspecifikke love indeholder imidlertid bestemmelser om deres sammenhæng med direktivet enten ved at tillade generel adgang til oplysninger med forbehold af direktivet¹⁶ eller ved en yderligere specificering af omfanget af direktivet på deres område.¹⁷ Det kan dog være vanskeligt at konstatere, hvilken retsakt der gælder for en specifik sag. Der findes allerede en del retspraksis vedrørende dette emne.

I sin afgørelse af 17. februar 2009 i sag C-552/07, *Commune de Sausheim v Pierre Azelvandre*¹⁸, fastslog retten, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig en undtagelse i henhold til artikel 4, stk. 2, herunder 'offentlig sikkerhed', med henblik på at afvise adgang til oplysninger, som burde være offentlig ejendom i henhold til direktivet om genetisk modificerede organismer¹⁹. Gennemsigtighedskravene i henhold til direktivet om genetisk

¹⁶ I INSPIRE-direktivet (se henvisning nedenfor) fremgår det for eksempel i artikel 2, at det gælder med forbehold af direktiv 2003/4/EF.

¹⁷ I artikel 22 i Seveso III-direktivet henvises der for eksempel til artikel 4 i direktivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/18/EF af 4. juli 2012 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer, om ændring og senere ophævelse af Rådets direktiv 96/82/EF; EUT L 197 af 24. juli 2012, s. 1).

¹⁸ Sml. 2009, s. I-987.

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer, EFT L 106 af 17. april 2001, s. 1.

modificerede stoffer har derfor forrang i forhold til undtagelsen om at sikre offentlig orden eller beskytte andre interesser i henhold til direktivet.

I sin afgørelse af 22. december 2010 i sag C-524/09, *Ville de Lyon v Caisse des dépôts et consignations*, skulle retten især tage stilling til, hvorvidt oplysninger om handel med kvoter af drivhusgasudledninger skulle betragtes som 'oplysninger om udledninger til miljøet' som defineret i artikel 4. I så fald kunne 'fortroligheden af kommercielle eller industrielle oplysninger' ikke påberåbes. Retten fandt dog, at udleveringen af sådanne oplysninger var underlagt de specifikke regler om fortrolighed i emissionshandelsordningen²⁰.

For så vidt angår afslagernes form og indhold (artikel 4, stk. 5) tillader én medlemsstat stadig stiltiende afslag, idet den nationale myndighed formodes at have afslået anmodningen, hvis den hverken stiller oplysningerne til rådighed eller sender et skriftligt afslag før tidsfristens udløb. Et sådant stiltiende afslag er i strid med direktivet, i henhold til hvilket der i hver enkelt sag kræves et hurtigt svar med angivelse af årsagerne.²¹ Bedste praksis blandt medlemsstaterne vedrørende afslagernes form består i, at de giver et skriftligt svar i hver enkelt sag, også selv om anmodningen ikke var skriftlig – et krav, der er endnu strengere end kravene i henhold til direktivet.

Kommissionen vil fortsat samarbejde med medlemsstaterne om at sikre korrekt gennemførelse af direktivet. Medlemsstaterne opfordres til at give yderligere vejledning til deres myndigheder, så flertydig eller vilkårlig anvendelse af undtagelserne undgås.

Artikel 5 – Gebyrer

Artikel 5 har til formål at undgå finansielle hindringer for retten til oplysninger i henhold til direktivet.

I henhold til stk. 1 skal adgang til registre og oversigter og konsultation af oplysningerne på stedet være gratis. Etablering af fuldstændig fri adgang til oplysninger på stedet er stadig en udfordring for en række medlemsstater.

I stk. 2 tilføjes det, at eventuelle gebyrer for udlevering af miljøoplysninger ikke må overstige et rimeligt beløb. Dette er generelt tilfældet.

²⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004 og Kommissionens forordning (EF) nr. 2216/2004 af 21. december 2004 om et standardiseret og sikkert registersystem i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87 og Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 280/2004/EF. I henhold til artikel 17 i direktiv 2003/87/EF gives der adgang til oplysninger med forbehold af direktiv 2003/4/EF.

²¹ I sin afgørelse af 21. april 2005 i sag Case C-186/04, *Housieux* har retten allerede fastslået i forbindelse med det tidligere direktiv, at en underforstået afvisning er retsstridig (Sml. 2005, s. I-3299). En stiltiende afvisning kan kun være en foranstaltning, der har til hensigt at tillade effektiv lovmæssig beskyttelse og et middel til at irettesætte den offentlige myndighed.

I stk. 3 anmodes medlemsstaterne om at levere oplysninger om eventuelle gebyrer, herunder om de situationer, hvor et gebyr opkræves eller frafalder. Sådanne oplysninger er generelt tilgængelige i medlemsstaterne. Adgang til klare regler om de opkrævede gebyrer kunne dog forbedres yderligere for at skabe større gennemsigtighed. Dette gælder især i tilfælde, hvor medlemsstaterne har valgt kun at gøre reglerne tilgængelige på lokalt plan. I det tilfælde burde tilgængeligheden forbedres ved at tilbyde yderligere midler, såsom dedikerede websteder, med henblik på at skabe let tilgængelige, velstrukturerede rammer for gebyrer. Visse medlemsstater har indført lovgivning, der tydeligt angiver de gældende omkostninger. Denne løsning sikrer retssikkerhed og bred tilgængelighed.

Artikel 6 - Adgang til domstolsprøvelse

Retten til et effektiv retsmiddel er sikret ved artikel 19, stk. 1, i EU-traktaten (*'Medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten'*) og artikel 47, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (*'Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænkede, skal have adgang til effektive retsmidler [...]'*). Artikel 6 i direktivet giver ret til et effektivt retsmiddel vedrørende miljøoplysninger. I artiklen er der fastlagt to niveauer for klageadgang: en administrativ undersøgelse eller en afgørelse ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ.

Bortset fra individuelle undtagelser har medlemsstaterne gennemført artikel 6 korrekt. Sideløbende med vurderingen af medlemsstaternes gennemførelse af lovgivningen har Kommissionen også indledt et mindre antal overtrædelsesprocedurer, primært for at sikre gennemførelse af kravene om en 'hurtig' og 'billig' klageprocedure.

Der er dog visse mangler ved anvendelsen af artikel 6 i nogle medlemsstater. Hvis bestemmelserne i direktivet skal være effektive, skal de anvendes på alle klageniveauer. For eksempel skal administrative myndigheder, der er godkendt til at behandle klager i første og anden instans, være uafhængige af hinanden og i stand til at træffe afgørelser, der opfylder bestemmelserne i direktivet. En række medlemsstater har allerede oprettet en særlig domstol for klager i første instans. Denne gode praksis må dog ikke resultere i ineffektivitet for klageprocedurer i anden instans i form af dyre og langvarige procedurer. Processuelle garantier, der dækker alle instanser, er vigtigt for fuld adgang til domstolsprøvelse og for at undgå, at der reelt kun er én klageinstans, mens de øvrige instanser er dyre og langsommelige.

Organer, der har ansvar for at sikre korrekt forvaltning, herunder ombudsmanden, spiller også en vigtig rolle i at sikre effektive retsmidler. De skal dog betragtes som et supplement til et effektivt klagesystem.

Disse mangler i gennemførelsen håndteres af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne. De kræver yderligere foranstaltninger i de enkelte medlemsstater og skal overvåges af Kommissionen.

Artikel 7 - Formidling af miljøoplysninger

I henhold til artikel 7 skal miljøoplysninger formidles aktivt og systematisk til offentligheden, især ved hjælp af elektronisk kommunikation og/eller elektronisk teknologi. I artikel 7, stk. 2, fremgår det, hvilken type oplysninger der skal gøres tilgængelige (for eksempel lovtekster, politikker, planer og programmer, rapporter og undersøgelser, data eller oversigter over data fra overvågning af aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke miljøet).

Elektronisk teknologi er afgørende for gennemførelse af målene (artikel 1) og bestemmelserne i henhold til direktivet. Direktivet foreskriver ikke, hvilke typer elektronisk teknologi der skal anvendes. De valgte midler skal dog være let tilgængelige og må ikke skabe yderligere hindringer for udlevering af oplysninger. I henhold til artikel 7 kan medlemsstaterne tilpasse sig de teknologiske udviklinger. God anvendelse af teknologi kan også bidrage til at mindske omkostningerne og den administrative byrde i forbindelse med offentliggørelse af oplysninger, som adskillige medlemsstater er foruroliget over.

Medlemsstaterne har gennemført artikel 7 på forskellige måder. De fleste tilbyder elektroniske portaler og eller websteder med adgang til nogle af de kategorier af oplysninger, der er nævnt i artikel 7, stk. 2, på forskellige offentlige niveauer. Det kan dog være vanskeligt at finde online-information om, hvordan de enkelte miljødirektiver gennemføres i national lovgivning, og hvordan myndighederne opfylder deres krav. Der er generelt behov for yderligere fremskridt med, hvordan aktiv formidling skal organiseres, hvis der skal skabes nemmere og mere effektiv brug af oplysninger.

Direktivet kan anses for at være den mest omfattende individuelle EU-lovgivning om aktiv formidling af miljøoplysninger. Andre retsakter, herunder INSPIRE-direktivet²² og PSI-direktivet²³ og initiativer som SEIS²⁴ giver også bred elektronisk adgang til visse oplysninger, som offentlige organer besidder. De udgør tilsammen et system til udveksling af miljøoplysninger, herunder data indhentet fra overvågningsaktiviteter. Denne bredere sammenhæng, som er under konstant udvikling, har en indvirkning på gennemførelsen af artikel 7. En høj grad af koordinering er ønskelig i forhold til at sikre generel sammenhæng på tværs af alle instrumenter og initiativer.

Artikel 8 – Miljøoplysningernes kvalitet

I artikel 8 er kvalitetsstandarderne for de indsamlede miljøoplysninger fastlagt. Medlemsstaterne skal så vidt muligt sikre, at oplysningerne er ajourførte, nøjagtige og sammenlignelige.

Miljøoplysninger skal gøre det muligt for brugere på en meningsfuld måde at deltage i udviklingen og gennemførelsen af miljøpolitikken og at vurdere politikernes virkning.

Datakvalitet viste sig at være et vanskeligt mål, da det i høj grad afhænger af ressourcer, kapacitet og teknologi. Der er endvidere ingen standardfremgangsmåde til at sikre og måle datakvalitet og opnå sammenlignelighed for miljøoplysninger.

²² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/2/EF af 14. marts 2007 om opbygning af en infrastruktur for geografisk information i Det Europæiske Fællesskab (INSPIRE), EUT L 108 af 25. april 2007, s. 1.

²³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/98/EF af 17. november 2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer, EUT L 345 af 31. december 2003, s. 90.

²⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 1. februar 2008 *Udvikling af et fælles miljøinformationssystem (SEIS)*, [KOM\(2008\) 46 endelig](#).

Kvalitet er også relevant i forhold til andre miljødirektiver, da de nødvendige foranstaltninger ofte udløses af overvågning af miljøets tilstand eller andre oplysninger vedrørende gennemførelse. Uanset dette og de fremskridt, der er gjort på en række områder, er der rapporteret om kvalitetsproblemer inden for forskellige områder af miljøpolitikken.²⁵

VI. Konklusioner og vejen frem

Kommissionen finder, at anvendelsen af direktivet væsentligt har forbedret adgangen til miljøoplysninger efter anmodning. Kommissionen foretager opfølgning på enkelte tilfælde af overtrædelser i visse medlemsstater. Kommissionen forventer, at de nye bestemmelser med tiden vil blive tilpas integreret i medlemsstaternes lovgivning og behørigt anvendt af deres myndigheder.

Det fremspirende informationssamfund, hvor der lægges større vægt på bred adgang, kræver en omlægning fra, at der især gives oplysninger efter anmodning, til en tilgang, hvor hovedvægten ligger på aktiv og generel udbredelse ved hjælp af den nyeste teknologi. Direktivet giver medlemsstaterne fleksibilitet til at vælge de passende midler til aktivt at formidle miljøoplysninger og tager højde for ændringer i elektronisk kommunikation og elektronisk teknologi. Nogle medlemsstater har oprettet brugervenlige netsteder, hvor borgerne fx kan følge med i spildevandsbehandlingen i deres by på et kort. I den forbindelse opfordrer Kommissionen alle medlemsstaterne til i så vid udstrækning som muligt at anvende bestemmelserne om aktiv formidling.

I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om gennemførelse og de efterfølgende konklusioner, som blev vedtaget af Rådet den 11. juni 2012, vil Kommissionen i overensstemmelse med forslaget til syvende miljøhandlingsprogram søge at hjælpe medlemsstaterne med bedre at strukturere oplysninger til aktiv formidling²⁶. Kommissionen vil også udføre særskilte undersøgelser med henblik på en nærmere gennemgang af den nuværende praksis for aktiv formidling og de udfordringer, der er forbundet med kvaliteten af miljøoplysningerne. Afhængigt af resultatet og af yderligere udviklinger inden for informationsteknologi vil Kommissionen beslutte, om det er nødvendigt at indføre yderligere ændringer af direktivet i fremtiden.

²⁵ For eksempel blev der i Kommissionens gennemgang af forordningen om det europæiske register over udledning og overførsel af forurenende stoffer (E-PRTR) fremhævet en mangel på sammenlignelighed i de af medlemsstaterne indgivne oplysninger på grund af, at der anvendes forskellige metoder til generering af dataene og mangel på overensstemmelse mellem oplysninger.

²⁶ Meddelelsen henviser til strukturerede gennemførelses- og informationsrammer (SIIF), som ville have til formål at tilvejebringe online-oplysninger på en mere sammenhængende måde om resultaterne af gennemførelse af de enkelte direktiver – vedtagne planer, udstedte godkendelser, indhentede overvågningsdata osv.