Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 7 април 2016 година[1]

Дело C-673/13 P

Европейска комисия
срещу

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

„Обжалване — Регламент (ЕО) № 1049/2001 — Достъп до документи на институциите — Регламент (ЕО) № 1367/2006 — Достъп до информация за околната среда — Информация за емисии в околната среда — Документи относно първоначалното разрешение за пускането на пазара на активното вещество глифозат — Частичен отказ за достъп — Риск от засягане на търговските интереси на физическо или юридическо лице — По-висш обществен интерес“

I – **Въведение**

1. Глифозатът е активно вещество, широко използвано в растителната защита. В резултат на това следи от него се откриват в хранителната верига — не на последно място, в германската бира. Същевременно е спорно дали това активно вещество е канцерогенно. Поради това не е за учудване, че Greenpeace и Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) отдавна полагат усилия да получат достъп до материалите по преписката относно разрешаването на използването на това активно вещество в продуктите за растителна защита.

2. Въпреки че разкрива съдържанието на една част от съответните документи, Комисията запазва поверителността на другата част от тези документи с оглед на защитата на търговските интереси на засегнатите предприятия. За разлика от това обаче Общият съд решава, че и неразгласените документи се отнасят до емисии в околната среда и поради това следва да се презумира наличието на по-висш интерес за тяхното разпространяване.

3. В съответствие с това в настоящото производство по обжалване следва да се изясни въпросът какво следва да се разбира под информация относно емисиите в околната среда.

1 — Език на оригиналния текст: немски.

II – **Правна рамка**

А– *Международно право*

4. Правото на достъп до информация за околната среда е установено в Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда [2] (наричана по-нататък „Орхуска конвенция“), която е подписана от Общността на 25 юни 1998 г. в Орхус (Дания) [3].

5. Член 4, параграф 4, буква d) от Конвенцията урежда отказа за разкриване на информация за околната среда по съображения за поверителност на търговската или промишлената информация:

„Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху:

a) […] — c) […]

d) поверителността на търговска или промишлена информация, когато тази поверителност е защитена от закона с цел защита на законен икономически интерес; в тези рамки следва да бъде разкривана информация за емисиите, имаща отношение към опазването на околната среда;

[…]“.

6. Закрилата на търговска информация, която е била предоставена на държавните органи, също така е предмет на член 39, параграф 3 от Споразумението ТРИПС [4]:

„Когато с цел да одобрят за пускане на пазара на фармацевтични или селскостопански химически продукти, използващи нови химически съставки, страните членки изискват като условие да бъдат представени неразгласени опити или други данни, чиято разработка е плод на значителни усилия, те закрилят тези данни от нелоялно търговско използване. В допълнение на това страните членки закрилят тези данни от разкриване, освен когато е необходимо да се защити обществеността или ако са предприети стъпки данните да бъдат защитени от недобросъвестно търговско използване“.

Б– *Правото на Съюза*

1. Регламент (ЕО) № 1049/2001

7. Регламент № 1049/2001 [5] определя принципите, условията и границите на правото на достъп до документи на институциите на Европейския съюз, предвидено в член 255 ЕО.

2 — ОВ L 124, 2005 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 204.

3 — Приета с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201).

4 — Споразумение за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуална собственост, съставляващо приложение 1В към Споразумението за създаване на Световна търговска организация (СТО), подписано в Маракеш на 15 април 1994 година и одобрено с Решение 94/800/ЕО на Съвета от 22 декември 1994 година относно сключването от името на Европейската общност, що се отнася до въпроси от нейната компетентност, на споразуменията, постигнати на Уругвайския кръг на многостранните преговори (1986—1994 г.) (ОВ L 336, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 10, стр. 3).

5 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

8. Член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 съдържа границите на това право:

„(2) Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването би засегнало защитата на:

— търговските интереси на определено физическо или юридическо лице, включително по отношение на интелектуална собственост,

— […]

— […]

освен ако по-висш обществен интерес не [обосновава] оповестяването на посочения документ“.

2. Орхуският регламент

9. Орхуската конвенция се прилага по отношение на институциите на Съюза с Орхуския регламент [6]. За тази цел член 6, параграф 1 от Орхуския регламент модифицира целта на въведените с Регламент № 1049/2001 изключенията за предоставянето на достъп до документи с оглед на информацията за емисии в околната среда:

„Що се отнася до член 4, параграф 2, първо и трето тире от Регламент (ЕО) № 1049/2001 с изключение на разследвания и по-специално тези, касаещи вероятни нарушения на законодателството на Общността, се счита, че съществува първостепенен обществен интерес при оповестяването на информация, когато исканата информация се отнася до емисии в околната среда. Що се отнася до другите изключения, описани в член 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001, основанията за отказ се тълкуват ограничително, като се взема предвид обществения[т] интерес от [оповестяването] и дали исканата информация се отнася до емисии в околната среда“.

3. Директивата за продуктите за растителна защита

10. Директивата за продуктите за растителна защита [7] урежда първоначално разрешаването, пускането на пазара, прилагането и контрола на продукти за растителна защита, както и пускането на пазара на активни вещества за такива продукти. По-специално е необходимо държавите членки да издадат разрешение за продуктите за растителна защита. Това предполага да се изследва тяхното действие.

6 — Регламент (ЕО) № 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 6 септември 2006 година относно прилагането на разпоредбите на Орхуската конвенция за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда към институциите и органите на Общността (ОВ L 264, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 17, стр. 126).

7 — Директива 91/414/ЕИО на Съвета от 15 юли 1991 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита (ОВ L 230, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 10, стр. 30).

11. Член 14 урежда защитата на информацията, предоставена в процедурата по издаване на разрешение:

„Без да се засягат разпоредбите на [Директивата за информацията за околната среда[8]], държавите членки и Комисията осигуряват информацията, предоставена от заявителите, включваща производствени и търговски тайни, да се третира като поверителна, ако заявителят, който желае активно вещество да бъде включено в приложение I или заявителят на разрешение на продукт за растителна защита поиска това и ако държавата членка или Комисията приемат, че искането на заявителя е [обосновано].

Поверителността не се отнася за:

[…]“.

12. С Директива 2001/99/ЕО[9], въз основа на Директивата за продуктите за растителна защита, Комисията издава разрешение за активното вещество глифозат.

4. Регламентът за продуктите за растителна защита

13. Съгласно член 84 от Регламента за продуктите за растителна защита[10] същият е в сила от 14 юни 2011 г. и замества Директивата за продуктите за растителна защита.

14. Съображение 39 от Регламента за продуктите за растителна защита гласи:

„Изследванията представляват значителна инвестиция. Този вид инвестиции следва да се защитават, за да се стимулира научноизследователската дейност. Поради това изпитванията и изследванията, представени от заявител пред определена държава членка, освен тези върху гръбначни животни, които ще подлежат на задължителен обмен на данни, следва да се ползват със защита срещу използването им от друг заявител. Тази защита обаче следва да бъде ограничена във времето с оглед допускане на конкуренция. Освен това тя следва да е ограничена само до изследвания, които са действително необходими за регулативни цели, за да се избегне изкуственото удължаване на срока на защита от страна на заявителите чрез представянето на нови ненужни изследвания. Стопанските субекти, по-специално малките и средните предприятия, следва да разполагат със същите възможности за достъп до пазара“.

15. В съображение 41 от Регламента за продуктите за растителна защита се разглеждат исканията за оповестяване на информация: То гласи:

„Тъй като държавите членки, Комисията и Органът прилагат различни правила относно достъпа до документи и тяхната поверителност, е подходящо да се изяснят разпоредбите относно достъпа до информация, която се съдържа в съхранявани от тези органи документи, и поверителността на същите документи“.

8 — Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

9 — Директива 2001/99/ЕО на Комисията от 20 ноември 2001 година за изменение на приложение I към Директива 91/414/ЕИО с оглед на включването в него по-специално на глифозата (ОВ L 304, 21.11.2001 г., стр. 14).

10 — Регламент (ЕО) № 1107/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 21 октомври 2009 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита и за отмяна на директиви 79/117/ЕИО и 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L 309, стр. 1).

16. В член 63, параграф 2 от Регламента за продуктите за растителна защита се уточнява оповестяването на каква информация по правило би засегнало определени подлежащи на защита интереси:

„Оповестяването на следната информация обикновено се счита за накърняващо защитата на [икономическите] интереси или на личния живот и неприкосновеността на заинтересованите лица:

а) метод на производство;

б) спецификация на онечистванията на активното вещество, с изключение на онечистванията, за които се счита, че са от токсикологично, екотоксикологично или екологично значение;

в) резултати от производствените партиди на активното вещество, включително онечиствания;

г) методи за анализ на онечиствания в произведеното активно вещество, с изключение на методи за онечиствания, за които се счита, че са от токсикологично, екотоксикологично или екологично значение;

д) връзки между производител или вносител и заявител или притежател на разрешението;

е) информация относно пълния състав на продукта за растителна защита;

ж) имена и адреси на лица, участвали в изпитвания върху гръбначни животни“.

17. Съгласно член 63, параграф 3 от Регламента за продуктите за растителна защита член 63 обаче се прилага, без да засяга Директивата за информацията за околната среда.

18. Член 80 от Регламент (ЕО) № 1107/2009 съдържа различни преходни и заключителни разпоредби, сред които и следните, съдържащи се в параграф 5 от този член:

„При заявления за издаване на разрешения за продукти за растителна защита:

а) съгласно член 4 от Директива 91/414/ЕИО, за които все още не е взето решение в държавите членки; или

б) които предстои да бъдат изменени или отнети в резултат на включване в приложение I към Директива 91/414/ЕИО или в резултат на одобрение в съответствие с параграф 1 от настоящия член,

на 14 юни 2011 г. се взема решение въз основа на действащото национално законодателство преди тази дата.

След това решение се прилага настоящият регламент“.

19. Съгласно член 84, параграф 1 от Регламента за продуктите за растителна защита същият влиза в сила на двадесетия ден след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз, тоест на 14 декември 2009 г. В този член обаче е предвидено също, че Регламентът се прилага от 14 юни 2011 г.

III – **Факти и административно производство**

20. На 20 декември 2010 г. Stichting Greenpeace Nederland и Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) подават заявление до Комисията да им бъде предоставен достъп до редица документи относно издаденото през 2001 г. съгласно Директива 91/414 разрешение за пускане на пазара на глифозат като активно вещество.

21. След съгласуване на въпроса с Германия — държавата членка, чийто орган подготвил първоначалното разрешение на Комисията — на 10 август 2011 г. същата отхвърля частично това заявление. Оповестяването на документите, по отношение на които е постановен отказ, би засегнало търговските интереси на предприятията, които са ги подали да послужат с оглед на издаването на първоначалното разрешение. Комисията посочва, че макар и методът за производство на глифозат да бил принципно известен, използваните от съответните производители специфични методи не били известни. Те обаче можели да бъдат изведени по-специално от онечистванията на продукта и от точния му състав. Не можело да се признае съществуването на по-висш обществен интерес за оповестяването на тези документи. Съдържащата се в тях информация по-специално не се отнасяла до никакви емисии в околната среда.

IV – **По обжалваното съдебно решение на Общия съд**

22. Stichting Greenpeace Nederland и PAN Europe оспорват това решение пред Общия съд.

23. Общият съд отменя оспореното решение на Комисията, доколкото с него се отказва достъп до документи относно: първо, „идентификацията“ и количеството на всички онечиствания в заявеното от всеки оператор активно вещество, второ — относно онечиствания в различните партиди и минималните, средни и максимални количества от всяко от тези онечиствания, както и трето — относно състава на разработените от операторите продукти за растителна защита[11].

24. Общият съд установява, на първо място, че член 6, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1367/2006 обосновава законовата презумпция, че общественият интерес към разпространяването на информация за емисиите в околната среда надделява над търговските интереси за поверителното им третиране. Накрая, Общият съд приема, че посочената по-горе информация била относно емисии в околната среда.

V – **По исканията на страните**

25. На 17 декември 2013 г. Комисията подава жалба срещу решението на Общия съд. Тя иска от Съда:

1) да отмени решението на Общия съд;

2) на основание на член 61 Статута на Съда той или сам да постанови окончателно решение по първото и третото основание, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение по тези основания и

3) да осъди ответниците в производството по обжалване да заплатят съдебните разноски.

11 — Решение Stichting Greenpeace Nederland и PAN Europe/Комисия (T-545/11, EU:T:2013:523).

26. Stichting Greenpeace Nederland и PAN Europe искат от своя страна:

1) жалбата да бъде отхвърлена и

2) Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

27. Председателят на Съда допуска Германия, а с определения от 3 март 2015 г. — и European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America, Inc., National Association of Manufacturers of the United States of America и American Chemistry Council, Inc., European Chemical Industry Council и European Crop Care Association да встъпят в производството в подкрепа на исканията на Комисията. Те вземат участие в писмената фаза на производството, а с изключение на Германия — и в устната фаза на съдебното производство.

28. В проведеното на 4 февруари 2016 г. съдебно заседание Швеция е допусната като подпомагаща страна в подкрепа на исканията на Stichting Greenpeace Nederland и PAN Europe.

VI – **Анализ**

29. В жалбата си Комисията оспорва начина, по който Общият съд тълкува член 6, параграф 1, първо изречение от Регламент (ЕО) № 1367/2006. Съгласно тази „клауза за емисии“ е налице по-висш обществен интерес за разпространяване на съответната информация, който надделява по-специално над защитата на търговска тайна, когато исканата информация е относно емисии в околната среда.

30. Общият съд обаче до голяма степен следва становището, което вече застъпих в заключение по дело Stichting Natuur en Milieu и др., относно тълкуването на член 4, параграф 2, четвърто изречение от Директивата за информацията за околната среда. Тази разпоредба съдържа клауза за емисии, която съответства на член 6, параграф 1, първо изречение от Орхуския регламент. Според застъпеното от мен тогава становище както информацията за самото изпускането на вещества, така и информацията относно последиците от подобно изпускане, следва да се разглежда като информация за емисии в околната среда[12]. Съдът обаче все още не се е произнасял по този въпрос.

31. Поради това бих искала още тук да посоча ясно, че не намирам за убедителни първата и третата част на първото основание от възраженията, повдигнати от Комисията. Първата част е относно систематическия контекст на различните правила, уреждащи правото на достъп до документи въз основа на Регламент № 1049/2001, въз основа на Орхуския регламент и съгласно член 4, параграф 4 от Орхуската конвенцията (по този въпрос вж. раздел А по-долу). Третата част е относно претеглянето на различните основни права и Споразумението ТРИПС (по този въпрос вж. раздел Б по-долу).

32. За разлика от това втората част от основанието, която се отнася до специфичните за отделните сектори разпоредби от фитосанитарното законодателство, налага преосмисляне на позицията ми, тъй като Комисията се основава на разпоредби от Регламента за продуктите за растителна защита, които не са приложими ratione temporis по дело Stichting Natuur en Milieu и др. (по този въпрос вж. раздел В по-долу).

12 — Вж. заключението ми по дело Stichting Natuur en Milieu и др. (C-266/09, EU:C:2010:546, т. 93—95).

А– *Относно систематическия контекст на правилата за достъп*

33. В противоречие с член 169, параграф 2 от Процедурния правилник Комисията не посочва точно кои точки от обжалваното съдебно решение тя оспорва с първата част от повдигнатото с жалбата основание. Въпреки че към края на изложението си тя споменава няколко точки, а именно точки 53, 57, 69 и 71, това позоваване е само за илюстрация на предполагаемите недостатъци на възприетия от Общия съд подход. При внимателен прочит на доводите на Комисията и обжалваното съдебно решение обаче е възможно да се установи какво има предвид Комисията. Ето защо Съдът не би следвало да отхвърля тази част от изложеното основание като недопустимо.

1. Относно полезното действие на закрилата на търговската тайна

34. В това отношение Комисията се позовава на обстоятелството, че всяка съставка се изпуска все някога в околната среда. Поради това тя застъпва становището, че презумпцията за по-висш обществен интерес от разпространяването на информация относно емисии в околната среда трябва да се тълкува стриктно. В противен случай изключенията от правото на достъп до информация, които отстъпват по необходимост пред този по-висш интерес, биха били лишени от тяхното полезно действие. Затова Комисията иска да ограничи прилагането на презумпцията до информацията за действителните емисии, изпускани от някои инсталации.

35. Това становище следва да бъде споделено, тъй като не всяка връзка между дадена информация и изпускането на вещества в околната среда може да доведе до прилагането на клаузата за емисиите. Следва по-скоро да става въпрос за информация относно самото изпускане на дадено вещество [13]. Тук обаче се включва информация относно последствията от отделянето като например проучвания относно остатъчните вещества от даден продукт за растителна защита [14]. Това е така, защото тази информация се отнася за свойствата на изпуснатите вещества.

36. Ако клаузата за емисиите се разбира по този начин, изключението за търговската тайна не е напълно лишено от смисъл, противно на поддържаното от Комисията становище. Освен това тази клауза може по принцип да се прилага към информацията относно работата с вещества преди тяхното изпускане. До прилагане на клаузата за емисиите се стига единствено когато тази информация позволи да се установят свойствата на изпуснатото вещество.

2. Относно прилагането на клаузата за емисиите към „хипотетични“ емисии

37. Като се позовава на моето заключение, представено по дело Ville de Lyon, Комисията твърди по-специално, че клаузата за емисиите обхваща само действителни, а не хипотетични емисии. Настоящата информация обаче не се отнася до действителни емисии.

38. Действително в посоченото заключение застъпих виждането, че трябва да се прекрати защитата на търговската тайна единствено в случай на изпускане на веществата, за които се отнася поверителната информация [15].

13 — Вж. заключението ми по дело Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, EU:C:2010:546, т. 93). Вж. също заключението ми по дело Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, т. 73 и 74).

14 — Вж. заключението ми по дело Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, EU:C:2010:546, т. 93).

15 — Вж. заключението ми по дело Rechtssache Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, т. 73 и 74).

39. Също така още определението за „информация за околната среда“ в случая на емисии изисква те да въздействат или да е възможно да въздействат на компонентите на околната среда по смисъла на член 2, буква d), подточка ii) от Орхуския регламент. Ако въздействието е само хипотетично възможно, случаят изобщо не попада в приложното поле на правилата относно достъпа до информация за околната среда.

40. Ето защо следва да се съгласим с Комисията, че клаузата за емисиите не обхваща информация за хипотетични емисии.

41. Всъщност обаче разрешените продукти за растителна защита по правило и според предназначението си се изпускат. Ето защо следва да се приеме, че информацията за тяхното разрешаване няма за предмет хипотетични емисии.

3. Относно ограничението до емисиите от инсталации

42. Накрая Комисията иска напълно да изключи изпускането на продукти за растителна защита от обхвата на клаузата за емисии, като я ограничава единствено до емисиите от инсталации.

43. Това становище по никакъв начин не намира своето основание в текста на Орхуския регламент, тъй като този регламент нито ограничава понятието за емисия до инсталациите, нито препраща към други директиви, в които случаят е такъв.

44. Комисията обосновава обаче ограничаването на клаузата за емисиите до емисии от инсталации с Ръководството за прилагането на Орхуската конвенция. В него първоначално е предложено определението по член 2, точка 5 от Директивата за КПКЗ [16] да се използва при прилагането на установената в Орхуската конвенция клауза за емисиите [17]. Вместо това във второто издание на това ръководство [18] е посочено идентично формулираното определение за „емисия“ на съдържащото се в член 3, параграф 4 от Директивата относно емисиите от промишлеността [19]. И двете определения ограничават понятието за емисия до изпускания от инсталации.

45. Ръководството за прилагане действително може да се приеме за обяснителен документ, който, заедно с други релевантни становища, при необходимост да се вземе предвид за целите на тълкуването на конвенцията. Съдържащите се в него анализи обаче нямат нито задължителна сила, нито нормативния характер, присъщ на разпоредбите на Орхуската конвенция [20].

46. По отношение на настоящия въпрос следва да се подчертае, че Ръководството не съдържа обяснение защо именно определението, дадено в Директивата за КПКЗ и в Директивата относно емисиите от промишлеността, следва да се счита за меродавно. Би могло да се ползва например и определението в член 2, точка 8 от Директивата относно екологичната отговорност [21], в което не се предпоставя наличието на инсталация като източник на емисията, а е от значение единствено обстоятелството дали тази емисия е резултат от човешка дейност.

16 — Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24 септември 1996 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 257, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 183.

17 — *Stec/Casey-Lefkowitz/Jendrośka* The Aarhus Convention:An Implementation Guide. New York, 2000, p. 60 (стр. 76 от френското издание).

18 — *Ebbesson/Gaugitsch/Miklau/Jendrośka/Stec/Marshall* The Aarhus Convention:An Implementation Guide, 2. ed., 2014, p. 88.

19 — Директива 2010/75/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година относно емисиите от промишлеността (ОВ L 334, стр. 17 и поправка в ОВ L 158, 19.6.2012 г., стр. 25).

20 — Решения Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, т. 36) и Solvay и др. (C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82, т. 27).

21 — Директива 2004/35/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети(ОВ L 143, стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 168).

47. Също така няма специална връзка между Директивата за КПКЗ, съответно Директивата относно емисиите от промишлеността, и правото на достъп до информация за околната среда, която да обоснова възприемането именно на определение за емисия, което е свързано с дадена инсталация. Директивата за КПКЗ, както и съответните части от Директивата относно емисиите от промишлеността действително допринасят за прилагането на Орхуската конвенция[22]. Въпреки това разпоредбите на Орхуската конвенция, които се отнасят до инсталации, имат значително по-тясно приложно поле, отколкото правото на достъп до информация за околната среда.

48. При точен анализ на клаузата за емисиите в член 4, параграф 4, буква d) от Орхуската конвенция става ясно, че ограничаване до емисиите от инсталации дори противоречи на преследваната цел. Това е така, защото според тази разпоредба следва да бъде разкривана информация за емисиите, имаща отношение към опазването на околната среда. Дали емисиите са с източник от инсталации обаче не е от значение за тяхното въздействие върху околната среда. Достатъчно е като пример да се посочат емисиите от превозни средства[23]. В съответствие с това, непосредствено преди да насочи към определението за „емисия“ в Директивата относно емисиите от промишлеността, Ръководството също така пояснява, че клаузата за емисиите в конвенцията принципно би следвало да се отнася за всяка информация за емисии[24].

49. Поради това и този аргумент не може да се приеме.

Б– *По основните права и Споразумението ТРИПС*

50. С третата част от изложеното основание Комисията възразява срещу обстоятелството, че в точки 44 и 45 от обжалваното съдебно решение в недостатъчна степен са взети предвид основните права на засегнатите предприятия и Споразумението ТРИПС. В тези точки Общият съд отказва да тълкува клаузата за емисиите противно на нейното съдържание, но в съответствие с основните права и Споразумението ТРИПС. На пръв поглед формулиран рязко, този пасаж от текста на решението следва иначе образеца, приет от Съда в решение Interseroh Scrap and Metals Trading, където се разглежда въпросът дали задълженията за предоставяне на информация в областта на превоза на отпадъци трябва да бъдат ограничени поради наличието на търговска тайна[25].

51. Критиката на Комисията по отношение на тези точки се основават на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение. В действителност в изложените съображения Общият съд само изтъква, че клаузата за емисиите обосновава установяването на законовата презумпция за наличие на по-висш интерес от разпространяването на информация относно емисиите в околната среда. Комисията обаче не оспорва тази презумпция, а възразява единствено срещу обхвата, който Общият съд придава на клаузата за емисии[26]. Във връзка с това в точки 47—76 от обжалваното съдебно решение Общият съд обаче не се позовава нито на тълкуването в съответствие с основните права, нито на Споразумението ТРИПС. Това може да представлява грешка при прилагане на правото, която обаче Комисията оспорва най-много имплицитно.

22 — Вж. съображение 27 от Директивата относно емисиите от промишлеността.

23 — Вж. вече изложеното в заключението ми по дело Stichting Natuur en Milieu и др. (C-266/09, EU:C:2010:546, т. 90).

24 — Ebbesson и др., посочено в бележка под линия 18, стр. 88.

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

26 — Вж. точки 29 и 30, както и точка 34 от жалбата.

52. По същество обаче това (имплицитно) твърдение за нарушение е неотносимо. Това е така, тъй като интересът на обществеността да научи как може да бъде засегната от емисии и по-специално, какви са рисковете за човешкото здраве и околната среда като цяло, надделява над търговските интереси на предприятията, които черпят ползи от изпускането.

53. Това не се променя по никакъв начин от евентуалната защита на тези интереси чрез основните права [27] или с член 39 от Споразумението ТРИПС. В действителност тези права могат да бъдат ограничени в полза на по-висши интереси [28].

54. Ако необходимото за това претегляне на интересите трябваше да бъде извършвано при всяко отделно искане за предоставяне на достъп, би следвало да се очаква, че заинтересованите предприятия щяха активно да защитават своите интереси. Това би могло да доведе до полагането на значителни усилия от страна на отговорните органи и би възникнало опасението, че тази информация ще се оповестява само след провеждането на продължителни и скъпи съдебни спорове. Този риск би могъл да възпре повечето заинтересовани страни. За да избегне тези недостатъци, при приемането на клаузата за емисиите законодателят е можел да предвиди такова претегляне.

55. Вярно е, че по този начин повече не би било възможно да се извърши претегляне на противоположните интереси във всеки конкретен случай. Подобен подход обаче не е чужд на разпоредбите от правото на Съюза относно достъп до документи. Напротив, вече няколкократно Съдът се е отказвал да разглежда конкретния случай и е признавал действието на общи презумпции [29]. Въпреки че всеки път тези презумпции са били относно отказа да бъде предоставен достъп, установяването на презумпции в полза на предоставянето на достъп също би следвало да бъде също толкова възможно.

B– *Относно фитосанитарното законодателство*

56. С втората част от правното основание, Комисията оспорва точки 38, 40 и 41 от обжалваното съдебно решение. Тя твърди, че в тези точки Общият съд не отчел в достатъчна степен връзката между правото на достъп до документи, и по-специално клаузата за емисиите, и специалните разпоредби на фитосанитарното законодателство.

57. Вече посоченият погрешен прочит на обжалваното съдебно решение се отразява и на този довод. На практика Комисията упреква Общия съд, че като определя приложното поле на клаузата за емисиите в точки 47—76 от обжалваното съдебно решение, той не взема предвид връзката между клаузата за емисиите и специалните разпоредби на фитосанитарното законодателство.

58. Доколкото специалните разпоредби от фитосанитарното законодателство бяха разгледани по дело Stichting Natuur en Milieu, по-специално с оглед на член 14 от Директивата за растителната защита, все пак считам, че те не поставят под въпрос прилагането на клаузата за емисиите. Напротив, клаузата за емисии трябва да се взема предвид също и в контекста на член 14 от Директивата за растителната защита [30].

27 — Вж. решения Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, т. 49) и Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, т. 43), както и по отношение на закрилата на правата на интелектуална собственост — решение на ЕСПЧ от 11 януари 2007 г. по дело Anheuser-Busch Inc./Португалия (жалба № 73049/01, Recueil des arrêts et décisions 2007-I, § 72).

28 — Вж. решения Nelson и др. (C-581/10 и C 629/10, EU:C:2012:657, т. 81) и Križan и др. (C-416/10, EU:C:2013:8, т. 113 — 115), както и заключението ми по дело Stichting Natuur en Milieu и др. (C-266/09, EU:C:2010:546, т. 95).

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

30 — Вж. заключението ми по дело Stichting Natuur en Milieu и др. (C-266/09, EU:C:2010:546, т. 81 и 82).

59. Тази разпоредба закриля именно търговската тайна, като единствено не следва да се засяга Директивата за информацията за околната среда, която съдържа подобна клауза за емисии, която държавите членки трябва да спазват. Не следва обаче клаузата за емисии, която се прилага за институциите на ЕС, да се тълкува различно. Освен това следва да се отбележи, че двете клаузи за емисии са били приети много след Директивата за продуктите за растителна защита.

60. Регламентът за продуктите за растителна защита, който е приет *след* клаузите за емисиите, изменя обаче правното положение, тъй като с член 63, параграф 2 определя списък с информация, чието оповестяване би накърнило защитата на икономическите интереси. Включва се и информация относно пълния състав на продукта за растителна защита, за онечистванията на активното вещество, с изключение на онечистванията, за които се счита, че са от токсикологично, екотоксикологично или екологично значение, както и резултати от производствените партиди на активното вещество, включително онечистванията (букви б), в) и е). Именно това е информацията, предмет на спора.

61. Регламентът за продуктите за растителна защита също е приложим в случая по главното производство. Това е така, защото съгласно член 84, параграф 1 от този регламент той се прилага от 14 юли 2011 г., което се потвърждава от преходната разпоредба на член 80, параграф 5 по отношение на висящите процедури за предоставяне на достъп и за изменение. Оспореното решение обаче се прилага едва от 10 август 2011 г.

62. Формално списъкът с подлежаща на закрила информация по член 63, параграф 3 от Регламента за продуктите за растителна защита не е пречка за прилагането на клаузата за емисиите.

63. Първо, списъкът с подлежаща на закрила информация по член 63, параграф 3 от Регламента за продуктите за растителна защита също се прилага, без да засяга разпоредбите на Директивата за информацията за околната среда, която също съдържа клаузата за емисиите. Ето защо този списък следва да се прилага също без да се засяга Регламент № 1049/2001 във връзка с Орхуския регламент, с който само се транспонира по отношение на институциите Директивата за информацията за околната среда.

64. Второ, списъкът посочва само какъв вид информация попада в обхвата на закрилата на някои изключения от правото на достъп. Следователно с това не се предопределя отговорът на въпроса дали тази информация все пак следва да бъде оповестена поради наличието на по-висши обществени интереси. В случай че информацията засяга емисии в околната среда, клаузата за емисиите урежда именно този въпрос в полза на предположения от закона по-висш обществен интерес.

65. Подобно формално разглеждане не би отчело обаче факта, че при определянето на списъка законодателят е трябвало да знае, че такава информация се предоставя във връзка с разрешаването на продукти за растителна защита. Ако смяташе, че предоставената във връзка с процедурата по издаването на разрешение информация попада в обхвата на клаузата за емисиите, тъй като предназначението на продуктите за растителна защита е те да бъдат изпуснати в околната среда, законодателят щеше да е определил списък с информация с особено поверителен характер, който не би имал никаква практическа приложимост. В действителност тогава за тази информация винаги би се прилагала презумпцията за наличие на по-висш обществен интерес за разпространяването ѝ. Както Комисията основателно отбелязва обаче, не може да се предполага, че законодателят е възнамерявал да приеме разпоредба, която няма полезно действие.

66. Ето защо следва да се приеме, че без изрично да е посочил това, законодателят е преосмислил предварителното претегляне на засегнатите основни права и принципи и във връзка с това е уточнил и е ограничил обхвата на клаузата за емисиите.

67. Тази нова преценка отчита по-специално необходимостта да се защити тайната на информация относно пълния състав на продукта за растителна защита и относно онечистванията в активното вещество. Както е изложила Комисията при отказа да предостави достъп [31], подобна информация е чувствителна преди всичко защото тя позволява да се направят заключения за метода на производство и по този начин улеснява имитацията. Поради това тази нова преценка от страна на законодателя съответства на преценката, направено от Съда в решение ABNA и др. [32].

68. Следователно клаузата за емисиите не може да се приложи за информацията, посочена в член 63, параграф 2 от Регламента за продуктите за растителна защита. Ето защо съгласно член 4, параграф 2 от Регламент № 1049/2001 и член 6, параграф 1 от Орхуската конвенция достъпът до подобна информация се преценява във всеки отделен случай.

69. Следователно Общият съд е определил неправилно обхвата на клаузата за емисиите, тъй като в точка 75 от обжалваното решение установява, че в нея се включва информация относно онечистванията на активното вещество и относно състава на разработения от предприятията продукт за растителна защита.

70. Напротив, правилно би било Общият съд да изключи изрично тази информация от приложното поле на клаузата за емисиите, поради което е следвало да отхвърли второто основание. От това следва, че обжалваното съдебно решение трябва да бъде отменено.

Г– *Относно жалбата пред Общия съд*

71. Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда, ако жалбата е основателна, Съдът отменя решението на Общия съд. В такъв случай той може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

72. Stichting Greenpeace и PAN Europe повдигат две основания в жалбата си, които не са разгледани от Общия съд. С първото основание те възразяват срещу обстоятелството, че Комисията възприема становището на Германия, въз основа на което тя отказва да предаде въпросните документи. С третото основание се релевира оплакването, че Комисията не проверява конкретен случай на застрашаване на икономическите интереси на заинтересованите предприятия в резултат на предаването на въпросните документи.

73. И двата въпроса не са предмет на разглеждане в производството пред Съда и по-специално не са обсъдени в рамките на съдебното заседание. Освен това за разлика от Съда Общият съд проучва спорните документи.

74. Поради това смятам, че правният спор не е на етап, в който може да бъде разрешен със съдебно решение.

31 — Вж. точка 21 по-горе.

32 — Решение ABNA и др. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04, EU:C:2005:741, т. 82 и 83).

75. В случай че въпреки това Съдът реши да се произнесе с окончателно съдебно решение по жалбата, смятам, че във връзка с третото основание е от значение аспект, който Комисията не е обсъдила в решението си да откаже съответния достъп. По-специално към момента на постановяване на оспореното решение на Комисията въпросните данни са на над 20 години. Поради това е съмнително дали тези данни са все още в състояние да позволят да бъдат изведени заключения относно релевантните методи за производство, използвани от съответния производител. Същевременно въз основа на действително продавания продукт конкурентите са имали възможност да анализират подробно състава и онечистванията и въз основа на това вече са могли да изведат съответните заключения относно методите за производство. Ето защо смятам, че възражението, повдигнато от Stichting Greenpeace и PAN Europe в рамките на третото основание, може изцяло да бъде прието.

VII – **Заключение**

76. Поради това предлагам на Съда да постанови следното решение:

„1) Отменя решението на Общия съд на Европейския съюз от 8 октомври 2013 г. по дело Stichting Greenpeace Nederland и PAN Europe/Комисия (T-545/11, EU:T:2013:523).

2) Отхвърля второто основание, повдигнато с жалбата за отмяна, подадена от Stichting Greenpeace Nederland и Pesticide Action Network Europe (PAN Europe).

3) Връща делото на Общия съд, за да може същият да се произнесе по първото и третото основание.

4) Не се произнася по съдебните разноски“.