Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 7. dubna 2016 [1]

Věc C-673/13 P

Evropská komise
proti

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

„Kasační opravný prostředek — Nařízení (ES) č. 1049/2001 — Přístup k dokumentům orgánů — Nařízení (ES) č. 1367/2006 — Přístup k informacím o životním prostředí — Informace týkající se emisí do životního prostředí — Dokumenty týkající se prvního povolení pro uvedení účinné látky glyfosátu na trh — Částečné odepření přístupu — Riziko porušení ochrany obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby — Převažující veřejný zájem“

I – Úvod

1. Glyfosát je jednou z nejpoužívanějších účinných látek v oblasti ochrany rostlin. Stopy této účinné látky lze proto nalézt v potravinovém řetězci, v neposlední řadě i v německém pivu. Současně je sporné, zda je tato účinná látka karcinogenní. Není proto překvapivé, že Greenpeace a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) již dlouho usilují o přístup ke spisu týkajícímu se schválení této účinné látky pro použití v přípravcích na ochranu rostlin.

2. Komise sice zpřístupnila část dotčených dokumentů, avšak neposkytla přístup k jiným dokumentům v zájmu ochrany obchodních zájmů dotčených podniků. Tribunál naopak rozhodl, že i nezpřístupněné dokumenty se týkají emisí vypouštěných do životního prostředí, a tudíž je nutné vycházet z existence převažujícího zájmu na jejich zveřejnění.

3. V tomto řízení o kasačním opravném prostředku je proto třeba objasnit, co je nutné chápat pod pojmem „informace týkající se emisí do životního prostředí“.

II – Právní rámec

A – Mezinárodní právo

4. Právo na přístup k informacím o životním prostředí je zakotveno v Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí [2] (dále jen „Aarhuská úmluva“), kterou Společenství podepsalo dne 25. června 1998 v Aarhusu (Dánsko) [3].

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Úř. věst. 2005, L 124, s. 4.

3 — Úmluva byla přijata rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. L 124, s. 1).

5. Článek 4 odst. 4 písm. d) Úmluvy upravuje odepření zveřejnění informací o životním prostředí z důvodu obchodního a průmyslového tajemství:

„Žádost o informace o životním prostředí lze zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo:

a) – c) […]

d) obchodní a průmyslové tajemství a průmyslové informace v případech, kdy je toto tajemství chráněno zákony na ochranu oprávněných ekonomických zájmů. V tomto rámci budou sděleny údaje o emisích, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí;

[…]“

6. Ochrana obchodních tajemství, která byla poskytnuta státním orgánům, je rovněž předmětem čl. 39 odst. 3 Dohody TRIPS [4]:

„Členové, kteří budou požadovat jako podmínku pro souhlas s obchodováním s farmaceutickými nebo zemědělskými chemickými výrobky, které využívají nové chemické látky, předložení nezveřejněných výsledků zkoušek nebo jiných údajů, jejichž vznik vyžaduje značné úsilí, budou chránit tyto údaje proti nepoctivému komerčnímu užití. Vedle toho budou Členové chránit tyto údaje proti zveřejnění, ledaže by to bylo nezbytné pro ochranu veřejnosti, nebo pokud jsou podniknuty kroky, které zajišťují, že údaje jsou chráněny proti nepoctivému komerčnímu užití.“

B – Unijní právo

1. Nařízení (ES) č. 1049/2001

7. Nařízení č. 1049/2001 [5] stanoví zásady, podmínky a meze práva na přístup k dokumentům orgánů zakotveného v článku 255 ES.

8. Článek 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 stanoví meze tohoto práva:

„2) Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany

— obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví,

— […]

— […]“

4 — Dohody o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví, příloha 1 C Dohody o zřízení Světové obchodní organizace (WTO), která byla podepsána dne 15. dubna 1994 v Marrákeši a schválena rozhodnutím Rady 94/800/ES ze dne 22. prosince 1994 o uzavření dohod jménem Evropského společenství v rámci Uruguayského kola mnohostranných jednání (1986–1994) (Úř. věst. L 336, s. 1).

5 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331).

2. Aarhuské nařízení

9. Aarhuské nařízení[6] provádí Aarhuskou úmluvu ve vztahu k unijním orgánům. Článek 6 odst. 1 Aarhuského nařízení pro tyto účely mění výjimky vyplývající z nařízení č. 1049/2001 týkající se práva na přístup k dokumentům, pokud jde o informace týkající se emisí do životního prostředí:

„Pokud jde o čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážku nařízení (ES) č. 1049/2001, s výjimkou šetření, zejména týkajících se možného porušení práva Společenství, má se za to, že převažující veřejný zájem na zpřístupnění existuje v případě, kdy se požadované informace týkají emisí do životního prostředí. Pokud jde o ostatní výjimky stanovené v článku 4 nařízení (ES) č. 1049/2001, vykládají se důvody pro odmítnutí restriktivně s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž zpřístupnění slouží, a ke skutečnosti, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí."

3. Směrnice o přípravcích na ochranu rostlin

10. Směrnice o přípravcích na ochranu rostlin[7] upravovala nejprve povolování přípravků na ochranu rostlin, jejich uvádění na trh, používání a kontroly a uvádění účinných látek určených pro takové přípravky a jejich kontroly. Pro přípravky na ochranu rostlin je zejména nutné jejich povolení členskými státy. Toto povolení předpokládá zkoumání jejich účinků.

11. Článek 14 upravuje ochranu informací předložených v povolovacím řízení:

„Aniž jsou dotčena ustanovení [směrnice o informacích o životním prostředí[8]], členské státy a Komise zajistí, aby s informacemi předloženými jednotlivými žadateli, které jsou předmětem průmyslového nebo obchodní tajemství, bylo nakládáno jako s důvěrnými, jestliže to požaduje žadatel, který si přeje zařadit účinnou látku do přílohy I, nebo žadatel o povolení přípravku na ochranu rostlin a jestliže členský stát nebo Komise přijme žadatelův požadavek jako oprávněný.

Za důvěrné se nepovažují:

[…]"

12. Směrnicí 2001/99/ES[9] Komise povolila na základě směrnice o přípravcích na ochranu rostlin účinnou látku glyfosát.

4. Nařízení o přípravcích na ochranu rostlin

13. Ode dne 14. června 2011 platí podle článku 84 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin[10] toto nařízení a nahrazuje směrnici o přípravcích na ochranu rostlin.

6 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. L 264, s. 13).

7 — Směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh (Úř. věst. L 230, s. 1; Zvl. vyd. 03/11, s. 332).

8 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. L 41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375).

9 — Směrnice Komise ze dne 20. listopadu 2001, kterou se mění příloha směrnice 91/414 za účelem zařazení zejména glyfosátu (Úř. věst. L 304, s. 14; Zvl. vyd. 03/34, s. 182).

10 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Úř. věst. L 309, s. 1).

14. V bodě 39 odůvodnění nařízení o přípravcích na ochranu rostlin se uvádí:

„Studie představují výraznou investici. Tuto investici je za účelem podnícení výzkumu třeba chránit. Z tohoto důvodu by zkoušky a studie – jiné než zkoušky a studie na obratlovcích, na něž se budou vztahovat pravidla o povinném sdílení údajů – předkládané žadatelem v členském státě měly být chráněny před tím, aby je použil jiný žadatel. Tato ochrana by nicméně měla být časově omezená, aby umožňovala hospodářskou soutěž. Rovněž by se měla omezit na studie, které jsou skutečně nezbytné pro účely hodnocení, aby se žadatelům zabránilo uměle prodlužovat dobu ochrany předkládáním nových studií, které nejsou nutné. Obchodní subjekty, zejména malé a střední podniky, by měly mít stejné možnosti přístupu na trh.“

15. Bod 41 odůvodnění nařízení o přípravcích na ochranu rostlin se zabývá žádostmi o informace. Uvádí se v něm toto:

„Jelikož členské státy, Komise i úřad uplatňují různá pravidla, pokud jde o přístup k dokumentům a jejich důvěrnost, je vhodné upřesnit ustanovení týkající se přístupu k informacím obsaženým v dokumentech, které se nacházejí v držení uvedených orgánů, a důvěrnosti těchto dokumentů.“

16. Článek 63 odst. 2 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin upřesňuje, v případě jakých informací by jejich zpřístupnění zpravidla ohrozilo některé chráněné zájmy:

„Za porušení ochrany obchodních zájmů nebo soukromí a integrity fyzické osoby příslušných osob se obvykle považuje odhalení těchto informací:

a) výrobní metody;

b) specifikace nečistoty účinné látky, kromě nečistot, které jsou považovány za významné z hlediska toxicity, ekotoxicity nebo životního prostředí;

c) výsledků výrobních šarží účinné látky včetně nečistot;

d) analytické metody pro stanovení nečistot v technické účinné látce, kromě metod určených pro nečistoty považované za významné z hlediska toxicity, ekotoxicity nebo životního prostředí;

e) vazeb mezi výrobcem nebo dovozcem a žadatelem nebo držitelem povolení;

f) informací o úplném složení přípravku na ochranu rostlin;

g) jmen a adres osob, které provádějí zkoušky na obratlovcích.“

17. Podle čl. 63 odst. 3 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin ale není článkem 63 dotčena směrnice o informacích o životním prostředí.

18. Článek 80 nařízení (ES) č. 1107/2009 obsahuje různá přechodná ustanovení, včetně dále uvedeného ustanovení obsaženého v odstavci 5:

„O žádostech o povolení přípravků na ochranu rostlin:

a) podle článku 4 směrnice 91/414/EHS, o nichž nebylo v členských státech rozhodnuto, nebo

b) které by měly být změněny nebo staženy v důsledku zařazení do přílohy I směrnice 91/414/EHS nebo v důsledku schválení podle odstavce 1 tohoto článku,

k 14. červnu 2011 se rozhodne na základě vnitrostátních právních předpisů platných před tímto datem.

Po uvedeném rozhodnutí se použije toto nařízení.“

19. Podle čl. 84 odst. 1 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin toto nařízení vstoupilo v platnost 20. dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*, tedy dne 14. prosince 2009. V tomto ustanovení je však také stanoveno, že se použije ode dne 14. června 2011.

III – Skutkový stav a správní řízení

20. Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe požádaly Komisi dne 20. prosince 2010 o přístup k několika dokumentům týkajícím se prvního povolení pro uvedení glyfosátu jakožto účinné látky na trh, uděleného v roce 2001 na základě směrnice 91/414.

21. Po konzultaci s Německem jakožto členským státem, jehož orgány připravily první povolení Komise, tento unijní orgán tuto žádost dne 10. srpna 2011 částečně zamítl. Vydání dokumentů, k nimž byl odepřen přístup, by narušilo obchodní zájmy podniků, které tyto dokumenty poskytly za účelem získání prvního povolení. Komise vysvětluje, že výrobní metoda glyfosátu je sice v zásadě známá, avšak specifické metody jednotlivých výrobců známy nejsou. Lze je ovšem odvodit zejména z nečistot výrobku a jeho přesného složení. Převažující veřejný zájem na vydání těchto dokumentů není podle jejího názoru zjevný. V nich obsažené informace se především netýkají emisí do životního prostředí.

IV – K napadenému rozsudku Tribunálu

22. Proti tomuto rozhodnutí podaly Stichting Greenpeace Nederland a Pan Europe žalobu k Tribunálu.

23. Tribunál zrušil napadené rozhodnutí Komise v rozsahu, v němž odpíralo přístup k dokumentům, které se týkají zaprvé „identity“ a množství všech nečistot v účinné látce ohlášené každým podnikem, zadruhé nečistot v různých šaržích a minimálního množství, průměrného množství a maximálního množství každé z těchto nečistot, a zatřetí složení přípravků na ochranu rostlin vyvinutých těmito podniky [11].

24. Tribunál nejprve rozhodl, že čl. 6 odst. 1 nařízení (ES) č. 1367/2006 stanoví zákonnou domněnku, že veřejný zájem na zpřístupnění informací týkajících se emisí do životního prostředí převažuje nad obchodními zájmy na důvěrném zacházení s těmito informacemi. Tribunál následně rozhodl, že výše uvedené informace se týkají emisí do životního prostředí.

V – K návrhovým žádáním účastníků řízení

25. Komise podala dne 17. prosince 2013 proti rozsudku Tribunálu kasační opravný prostředek. Navrhuje, aby Soudní dvůr:

1) zrušil rozsudek Tribunálu;

2) v souladu s článkem 61 statutu Soudního dvora buď sám s konečnou platností rozhodl o prvním a třetím žalobním důvodu, nebo věc vrátil zpět Tribunálu k novému rozhodnutí o těchto žalobních důvodech a

3) uložil odpůrcům v řízení o kasačním opravném prostředku náhradu nákladů řízení.

11 — Rozsudek Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe v. Komise (T-545/11, EU:T:2013:523).

26. Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe naopak navrhují, aby Soudní dvůr:

1) kasační opravný prostředek zamítl a

2) uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

27. Předseda Soudního dvora povolil vedlejší účastenství Německa a uneseními ze dne 3. března 2015 vedlejší účastenství European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America, Inc., National Association of Manufacturers of the United States of America a American Chemistry Council, Inc., European Chemical Industry Council a European Crop Care Association na podporu návrhových žádání Komise. Výše uvedení vedlejší účastníci se zúčastnili písemné části řízení a kromě Německa i jednání.

28. Na jednání konaném dne 4. února 2016 přistoupilo k řízení Švédsko jakožto vedlejší účastník na podporu návrhových žádání Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe.

VI – Posouzení

29. Komise ve svém kasačním opravném prostředku zpochybňuje výklad čl. 6 odst. 1 první věty nařízení (ES) č. 1367/2006 provedený Tribunálem. Podle této klauzule o emisích existuje zejména nad ochranou obchodních tajemství převažující veřejný zájem na zpřístupnění informací v případě, kdy se požadované informace týkají emisí do životního prostředí.

30. Tribunál ovšem do značné míry sdílí názor, který jsem ohledně výkladu čl. 4 odst. 2 čtvrté věty směrnice o informacích o životním prostředí zastávala již ve stanovisku ve věci Stichting Natuur en Milieu a další. Toto ustanovení obsahuje klauzuli o emisích odpovídající čl. 6 odst. 1 první větě Aarhuského nařízení. Podle mého tehdy zastávaného názoru je za informace o emisích do životního prostředí třeba pokládat jak informace o uvolňování látek jako takovém, tak informace týkající se následků takového uvolňování [12]. Naproti tomu Soudní dvůr se k této otázce ještě nevyjádřil.

31. Proto bych chtěla již na tomto místě objasnit, že mě výtky uvedené Komisí v rámci první a třetí části důvodu kasačního opravného prostředku nepřesvědčily. V případě první části jde o systematickou souvislost mezi různými ustanoveními týkajícími se práva na přístup k dokumentům, které se zakládá na nařízení č. 1049/2001, Aarhuském nařízení a čl. 4 odst. 4 Aarhuské úmluvy (k tomu viz oddíl A). Třetí část se týká uvážení mezi různými základními právy, jakož i dohody TRIPS (k tomu viz oddíl B).

32. Naproti tomu druhá část kasačního opravného prostředku, jejímž předmětem je právní úprava týkající se práva na ochranu rostlin specifická pro toto odvětví, mě naopak nutí přehodnotit můj názor, jelikož Komise se odvolává na ustanovení nařízení o přípravcích na ochranu rostlin, která nebyla z časových důvodů předmětem věci Stichting Natuur en Milieu a další (k tomu viz níže oddíl C).

A – K systematické souvislosti právních úprav týkajících se přístupu k informacím

33. V rozporu s čl. 169 odst. 2 jednacího řádu Komise přesně neuvádí, které body napadeného rozsudku zpochybňuje v rámci první části svého důvodu kasačního opravného prostředku. Komise sice na konci svých úvah uvádí některé body, a sice body 53, 57, 69 a 71, tento odkaz však slouží pouze pro ilustraci údajných nedostatků přístupu zastávaného Tribunálem. Přesto lze po důkladném prostudování argumentace Komise a napadeného rozsudku zjistit, o co Komisi jde. Proto by Soudní dvůr neměl tuto část důvodu kasačního opravného prostředku odmítnout jako nepřípustnou.

12 — Mé stanovisko ve věci Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:546, body 93 až 95).

1. K praktické účinnosti ochrany obchodních tajemství

34. Komise se opírá o skutečnost, že každá látka se někdy uvolní do životního prostředí. Proto zastává názor, že domněnka převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění informací týkajících se emisí do životního prostředí musí být vykládána restriktivně. V opačném případě by zanikla praktická účinnost výjimek týkajících se práva na přístup k informacím, které nutně ustupují tomuto převažujícímu zájmu. Komise by tedy chtěla tuto domněnku omezit pouze na informace týkající se skutečných emisí, které uvolňují určitá zařízení.

35. Ve prospěch tohoto názoru je třeba uznat, že ne každá souvislost mezi informací a uvolňováním látek do životního prostředí může vést k použití klauzule o emisích. Musí se naopak jednat o informace týkající se uvolňování jako takového [13]. To však zahrnuje informace týkající se následků uvolňování, jako například studie o reziduích přípravku na ochranu rostlin [14]. Tyto informace se totiž týkají vlastností uvolňovaných látek.

36. Budeme-li klauzuli o emisích chápat v tomto smyslu, nebude výjimka ve prospěch obchodních tajemství oproti názoru Komise zbavena veškerého obsahu. Může být v zásadě nadále uplatňována na informace týkající se nakládání s látkami před jejich uvolněním. Použití klauzule o emisích přichází v úvahu, pouze pokud se takové informace vztahují k vlastnostem uvolněné látky.

2. K použití klauzule o emisích na „hypotetické“ emise

37. S odkazem na mé stanovisko ve věci Ville de Lyon Komise dále uvádí, že klauzule o emisích se vztahuje pouze na skutečné, a nikoli na hypotetické emise. Předmětné informace se ale netýkají skutečných emisí.

38. Je pravda, že jsem v uvedeném stanovisku zastávala názor, že ochrana obchodních tajemství zaniká až tehdy, když jsou uvolněny látky, jichž se týkají utajené informace [15].

39. Také pojem „informace o životním prostředí“ v případě emisí vyžaduje, aby tyto informace ovlivňovaly nebo mohly ovlivnit složky životního prostředí ve smyslu čl. 2 písm. d) bodu ii) Aarhuského nařízení. Pokud takový vliv přichází v úvahu nanejvýš hypoteticky, vůbec se neuplatní právní úprava týkající se přístupu k informacím o životním prostředí.

40. Komisi je proto třeba dát za pravdu v tom, že informace o hypotetických emisích nespadají pod klauzuli o emisích.

41. Látky obsažené v povolených přípravcích na ochranu rostlin jsou ovšem zpravidla uvolňovány za zamýšleným účelem. Je proto třeba vycházet z předpokladu, že informace týkající se jejich povolení se nevztahují k hypotetickým emisím.

3. K omezení na emise ze zařízení

42. Komise chce nakonec uvolňování látek z přípravků na ochranu rostlin zcela vyloučit z oblasti působnosti klauzule o emisích tím, že toto uvolňování omezuje na emise vypouštěné ze zařízení.

43. Tento názor nevychází ze znění Aarhuského nařízení, jelikož toto nařízení ani neomezuje pojem „emise“ na zařízení, ani neodkazuje na jiné směrnice, ve kterých tomu tak je.

13 — Mé stanovisko ve věci Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:546, bod 93). Viz také mé stanovisko ve věci Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, body 73 a 74).

14 — Mé stanovisko ve věci Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:546, bod 93).

15 — Mé stanovisko ve věci Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, body 73 a 74).

44. Komise však opírá omezení klauzule o emisích pouze na emise vypouštěné ze zařízení o příručku k použití Aarhuské úmluvy. Tato příručka nejprve navrhovala použít definici obsaženou v čl. 2 bodu 5 směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění[16] při používání klauzule o emisích obsažené v Aarhuské úmluvě[17]. V druhém vydání[18] ale namísto toho odkazuje na totožné znění definice pojmu „emise“ obsažené v čl. 3 bodu 4 směrnice o průmyslových emisích.[19] Obě tyto definice omezují pojem „emise“ na uvolňování látek ze zařízení.

45. Příručku lze sice pokládat za vysvětlující dokument, který lze případně použít vedle jiných relevantních hledisek pro účely výkladu úmluvy. Analýzy, které jsou v ní obsaženy, však nejsou závazné a nemají normativní platnost, kterou mají ustanovení Aarhuské úmluvy.[20]

46. Z hlediska předmětné otázky je třeba zdůraznit skutečnost, že příručka neuvádí žádné odůvodnění toho, proč by měla platit právě definice obsažená ve směrnici o integrované prevenci a omezování znečištění a směrnici o průmyslových emisích. Mohla by se například použít i definice obsažená v čl. 2 bodu 8 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí[21], která se nezaměřuje na zařízení jakožto výchozí bod emise, nýbrž na to, zda byla tato emise vyvolána v důsledku lidské činnosti.

47. Neexistuje ani žádná zvláštní souvislost mezi směrnicí o integrované prevenci a omezování znečištění, resp. směrnicí o průmyslových emisích a právem na přístup k informacím o životním prostředí, která by odůvodňovala přenesené použití právě té definice pojmu „emise“, která se vztahuje k zařízením. Je sice pravda, že směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění a příslušné části směrnice o průmyslových emisích přispívají k provedení Aarhuské úmluvy[22]. Ustanovení Aarhuské úmluvy, která se vztahují k zařízením, však mají značně užší oblast působnosti než právo na přístup k informacím o životním prostředí.

48. A při bližším posouzení klauzule o emisích obsažené v čl. 4 odst. 4 písm. d) Aarhuské úmluvy je zjevné, že omezení na emise vypouštěné ze zařízení je dokonce v rozporu s účelem. Podle tohoto ustanovení totiž mají být sděleny údaje o emisích, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí. Otázka, zda tyto emise pocházejí ze zařízení, je ale irelevantní z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Za zmínku stojí jen emise z dopravy[23]. V souladu s tím se v příručce přímo před odkazem na definici pojmu „emise“ obsaženou ve směrnici o průmyslových emisích uvádí také to, že v zásadě každá informace o emisích by měla spadat pod klauzuli o emisích obsaženou v úmluvě[24].

49. Ani tento argument tedy nemůže obstát.

16 — Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80).

17 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, s. 60 (s. 76 francouzského znění).

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

19 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. L 334, s. 17).

20 — Rozsudky Flachglas Torgau (C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71, bod 36), jakož i Solvay a další. (C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82, bod 27).

21 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. L 143, s. 56).

22 — Viz bod 27 odůvodnění směrnice o průmyslových emisích.

23 — Viz již mé stanovisko ve věci Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:546, bod 90).

24 — Ebbesson a další, citovaný v poznámce pod čarou 18, s. 88.

B – K základním právům a k dohodě TRIPS

50. V rámci třetí části důvodu kasačního opravného prostředku Komise vytýká nedostatečné zohlednění základních práv dotyčných podniků a dohody TRIPS v bodech 44 a 45 napadeného rozsudku. V těchto bodech Tribunál odmítl vykládat klauzuli o emisích v souladu se základními právy a dohodou TRIPS, což je v rozporu s jejím zněním. Na první pohled strohá formulace této části rozsudku ostatně vychází ze vzoru poskytnutého Soudním dvorem ve věci Interseroh Scrap and Metals Trading, v níž šlo o to, zda mají být informační povinnosti v oblasti přepravy odpadů omezeny z důvodu obchodních tajemství [25].

51. Kritika tohoto bodu rozsudku ze strany Komise se zakládá na nesprávném výkladu napadeného rozsudku. Těmito úvahami totiž Tribunál pouze odůvodňuje to, že klauzule o emisích zakládá zákonnou domněnku převažujícího zájmu na zpřístupnění informací, které se týkají emisí do životního prostředí. Komise ale nezpochybňuje tuto domněnku, nýbrž rozsah, který Tribunál přisuzuje klauzuli o emisích [26]. V této souvislosti, v bodech 47 až 76 napadeného rozsudku Tribunál ale neobjasňuje ani výklad v souladu se základními právy, ani dohodu TRIPS. Tím se sice mohl dopustit nesprávného právního posouzení, které ale Komise uplatňuje nanejvýš nepřímo.

52. V dané věci by však neobstála ani tato (nepřímá) výtka. Zájem veřejnosti na zjištění toho, jak může být dotčena emisemi, a především jaká rizika existují pro lidské zdraví a životní prostředí, totiž zpravidla převažuje nad obchodními zájmy podniků, které mají prospěch z uvolňování látek.

53. Případná ochrana těchto zájmů na základě základních práv [27] nebo na základě článku 39 dohody TRIPS na tom nic nemění. Tato práva totiž mohou být omezena ve prospěch převažujících zájmů [28].

54. Kdyby muselo být v případě každé jednotlivé žádosti o přístup k informacím prováděno v tomto ohledu nezbytné zvážení zájmů, bylo by nutné očekávat, že dotyčné podniky budou své zájmy obhajovat s velkým nasazením. To by si mohlo vyžádat značné pracovní úsilí příslušných orgánů a bylo by třeba se obávat toho, že takové informace budou vydány až po zdlouhavých a drahých právních sporech. Toto riziko by mohlo většinu zájemců odradit. Zákonodárce zřejmě toto uvážení při přijímání klauzule o emisích předjímal s cílem zamezit těmto nevýhodám.

55. Je pravda, že tímto způsobem již nelze poměřovat protichůdné zájmy v konkrétním případě. Takový postup však není unijnímu právu na přístup k dokumentům neznámý. Soudní dvůr již naopak několikrát upustil od přezkumu jednotlivých případů a uznal obecné domněnky [29]. Tyto domněnky se sice týkaly vždy odepření přístupu k dokumentům, nicméně domněnky ve prospěch přístupu k dokumentům musejí taktéž přicházet v úvahu.

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

26 — Body 29, 30 a 34 kasačního opravného prostředku.

27 — Rozsudky Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, bod 49) a Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, bod 43), jakož i ohledně ochrany práv duševního vlastnictví viz rozsudek ESLP ze dne 11. ledna 2007, Anheuser-Busch Inc. v. Portugalsko (stížnost č. 73049/01, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2007-I, § 72).

28 — Viz rozsudky Nelson a další (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 81) a Križan a další (C-416/10, EU:C:2013:8, body 113 až 115) a mé stanovisko ve věci Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:546, bod 95).

29 — Rozsudky Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 61), Švédsko v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 94), Komise v. Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, bod 64), Komise v. Éditions Odile Jacob (C-553/10 P a C-554/10 P, EU:C:2012:682, bod 123), jakož i LPN v. Komise (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 49).

C – K právu ochrany rostlin

56. V druhé části důvodu kasačního opravného prostředku Komise zpochybňuje body 38, 40 a 41 napadeného rozsudku. Tribunál podle ní v těchto bodech dostatečně nezohlednil souvislost mezi právem na přístup k dokumentům, zejména klauzulí o emisích, a zvláštními ustanoveními v oblasti práva ochrany rostlin.

57. Také tento argument je stižen vadou nesprávného výkladu napadeného rozsudku, na který již bylo poukázáno. Komise ve skutečnosti Tribunálu vytýká, že nezohlednil souvislost mezi klauzulí o emisích a zvláštními ustanoveními v oblasti práva na ochranu rostlin, když v bodech 47 až 76 napadeného rozsudku vymezil rozsah klauzule o emisích.

58. V rozsahu, v němž byla zvláštní ustanovení v oblasti práva na ochranu rostlin objasněna ve věci Stichting Natuur en Milieu a další, a to zejména s ohledem na článek 14 směrnice o přípravcích na ochranu rostlin, mám i nadále za to, že tato ustanovení nezpochybňují uplatnění klauzule o emisích. Tuto klauzuli je naopak nutné zohlednit i v rámci článku 14 směrnice o přípravcích na ochranu rostlin [30].

59. Toto ustanovení totiž chrání obchodní tajemství, aniž je dotčena směrnice o informacích o životním prostředí, která obsahuje obdobnou klauzuli o emisích, již členské státy musejí vzít v potaz. Je však nepřípustné, aby tato klauzule o emisích, která platí pro unijní orgány, byla vykládána jinak. Dále je třeba poukázat na skutečnost, že obě klauzule o emisích byly přijaty dlouho po směrnici o přípravcích na ochranu rostlin.

60. Nařízení o přípravcích na ochranu rostlin, které bylo přijato *po* klauzulích o emisích, ovšem tento právní stav mění, jelikož čl. 63 odst. 2 definuje určité informace, jejichž zveřejnění by narušilo ochranu hospodářských zájmů. Mezi ně patří údaje o úplném složení přípravku na ochranu rostlin, o nečistotách účinné látky, kromě nečistot, které jsou považovány za významné z hlediska toxicity, ekotoxicity nebo životního prostředí, jakož i o výsledcích výrobních šarží účinné látky včetně nečistot [písm. b), c) a f)]. Těmi jsou přesně sporné informace.

61. Nařízení o přípravcích na ochranu rostlin je ve věci v původním řízení rovněž použitelné. Podle jeho čl. 84 odst. 1 se totiž toto nařízení má použít ode dne 14. června 2011, což potvrzuje přechodné ustanovení obsažené v čl. 80 odst. 5 pro zahájená řízení o schválení a změnách. Napadené rozhodnutí však bylo vydáno teprve dne 10. srpna 2011.

62. Seznam chráněných informací podle čl. 63 odst. 2 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin formálně nebrání použití klauzule o emisích.

63. Zaprvé i seznam podle čl. 63 odst. 3 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin platí, aniž je dotčena směrnice o informacích o životním prostředí, která rovněž obsahuje klauzuli o emisích. Měl by proto platit, aniž by bylo dotčeno nařízení č. 1049/2001 ve spojení s Aarhuským nařízením, která přenášejí pouze směrnici o informacích o životním prostředí na orgány.

64. Zadruhé tento seznam pouze objasňuje, které informace spadají pod ochranu v rámci určitých výjimek z práva na přístup k informacím. Otázka, zda musejí být přesto vydány na základě převažujícího veřejného zájmu, tím ještě není dotčena. Přesně tato otázka je upravena klauzulí o emisích pro případ informací, které se týkají emisí do životního prostředí, ve smyslu zákonné domněnky existence převažujícího veřejného zájmu.

30 — Viz mé stanovisko ve věci Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:546, body 81 a 82).

65. Takové formální posouzení by ovšem nechalo bez povšimnutí skutečnost, že zákonodárce musel při stanovení tohoto seznamu vědět, že tyto informace se vyskytnou v souvislosti se schválením přípravků na ochranu rostlin. Pokud by vycházel z předpokladu, že informace vyplývající ze schvalovacího postupu spadají pod klauzuli o emisích vzhledem k tomu, že přípravky na ochranu rostlin jsou určeny k uvolňování do životního prostředí, stanovil by seznam informací, u nichž existuje zvláštní potřeba jejich utajení, který by byl zbaven veškerého praktického účinku. V tomto případě by totiž ohledně těchto informací vždy platila domněnka převažujícího veřejného zájmu na zveřejnění. Jak však Komise správně poznamenává, nelze zákonodárci podsouvat, že měl v úmyslu přijmout právní úpravu, která je zbavena veškerého praktického účinku.

66. Proto je třeba vycházet z toho, že zákonodárce konkludentně znovu přehodnotil předjímané zvážení mezi dotčenými základními právy a zásadami, a tudíž stanovil přesnější meze rozsahu klauzule o emisích.

67. Toto přehodnocení zachycuje zejména potřebu chránit informace týkající se úplného složení přípravku na ochranu rostlin a nečistot účinné látky. Jak Komise uvedla při odmítnutí přístupu k informacím [31], jsou tyto informace citlivé zejména proto, že poskytují vysvětlení týkající se výrobního postupu, a tudíž usnadňují výrobu napodobenin. Toto přehodnocení provedené zákonodárcem tedy odpovídá uvážení, které Soudní dvůr provedl v rozsudku ABNA a další [32].

68. Klauzule o emisích tak nemůže být uplatněna na informace uvedené v čl. 63 odst. 2 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin. O přístupu k těmto informacím je tedy třeba rozhodnout na základě zvážení konkrétního případu podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 a čl. 6 odst. 1 Aarhuského nařízení.

69. Tribunál proto nesprávně vymezil rozsah klauzule o emisích, když v bodě 75 uvedl, že se tato klauzule vztahuje na informace o nečistotách účinné látky a informace o složení přípravků na ochranu rostlin vyvinutých danými podniky.

70. Tribunál měl správně tyto informace z oblasti působnosti klauzule o emisích naopak vyloučit, a tudíž zamítnout druhý žalobní důvod. Napadený rozsudek tedy musí být zrušen.

D – K žalobě podané před Tribunálem

71. Podle čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora, je-li kasační opravný prostředek opodstatněný, Soudní dvůr rozsudek Tribunálu zruší. Soudní dvůr může vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo věc vrátit zpět Tribunálu k rozhodnutí.

72. Stichting Greenpeace a PAN Europe uplatnily dva žalobní důvody, které Tribunál nepřezkoumal. V prvním žalobním důvodu Komisi vytýkají, že převzala odmítavý postoj Německa ohledně vydání předmětných dokumentů. V rámci třetího žalobního důvodu Komisi vytýkaly, že nepřezkoumala konkrétní ohrožení hospodářských zájmů dotyčných podniků vydáním předmětných dokumentů.

73. Ani jedna z těchto otázek nebyla předmětem řízení před Soudním dvorem, a zejména nebyly zmíněny na jednání. Tribunál kromě toho nahlédl do sporných dokumentů, zatímco Soudní dvůr nikoli.

74. Proto se domnívám, že stav řízení nedovoluje, aby Soudní dvůr sám rozhodl ve věci.

31 — Viz bod 21 výše.

32 — Rozsudek ABNA a další (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, EU:C:2005:741, body 82 a 83).

75. Pokud však Soudní dvůr přesto vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, pokládám v souvislosti s třetím žalobním důvodem za relevantní jeden aspekt, který Komise v rozhodnutí o odmítnutí přístupu k informacím nezmínila. Předmětné údaje byly totiž v okamžiku vydání napadeného rozhodnutí Komise přes dvacet let staré. Lze proto pochybovat o tom, že by i nadále mohly poskytnout informace o aktuálně relevantních výrobních metodách dotčených výrobců. Rovněž konkurenti mohli mezitím na základě skutečně prodávaných produktů důkladně zanalyzovat složení a nečistoty a dovodit z toho výrobní metody. Proto se mi výtka, kterou Stichting Greenpeace a PAN Europe vznesly ve třetím žalobním důvodu, zdá být zcela pochopitelná.

VII – Závěry

76. Soudnímu dvoru proto navrhuji, aby rozhodl následovně:

„1) Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 8. října 2013, Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe v. Komise (T-545/11, EU:T:2013:523), se zrušuje.

2) Druhý žalobní důvod obsažený v žalobě na neplatnost podané Stichting Greenpeace Nederland a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) se zamítá.

3) Věc se vrací zpět Tribunálu, aby rozhodl o prvním a třetím žalobním důvodu.

4) O nákladech řízení bude rozhodnuto později.“