Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 7. aprillil 2016[1]

Kohtuasi C-673/13 P

Euroopa Komisjon
versus

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

Apellatsioonkaebus — Määrus (EÜ) nr 1049/2001 — Tutvumine institutsioonide dokumentidega — Määrus (EÜ) nr 1367/2006 — Tutvumine keskkonnateabega — Keskkonda sattuvaid heitmeid puudutav teave — Toimeaine glüfosaat esimese turuleviimise loaga seonduvad dokumendid — Dokumentidega tutvumise õiguse andmisest osaliselt keeldumine — Füüsilise või juriidilise isiku ärihuvide kahjustamise oht — Ülekaalukas üldine huvi

I. **Sissejuhatus**

1. Glüfosaat on üks taimekaitses enim kasutatavatest toimeainetest. Sellest tulenevalt leitakse selle jälgi toitumisahelast, viimati Saksa õllest. Samal ajal ollakse eri seisukohtadel kõnealuse toimeaine kantserogeensuse küsimuses. Seetõttu ei ole üllatav, et Greenpeace ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) soovivad juba pikemat aega tutvuda kõnealusele toimeainele taimekaitsevahendites kasutamiseks loa andmist käsitleva toimikuga.

2. Komisjon avalikustas küll ühe osa asjaomastest dokumentidest, kuid jättis teise osa asjaomaste ettevõtjate ärihuvide kaitse tagamiseks avalikustamata. Üldkohus otsustas seevastu, et ka avalikustamata jäetud dokumendid puudutavad keskkonda sattuvaid heitmeid, mistõttu tuleb lähtuda eeldusest, et nende avalikustamise vastu esineb ülekaalukas huvi.

3. Seega on vaja käesolevas apellatsioonimenetluses välja selgitada, mida tuleb mõista keskkonda sattuvaid heitmeid puudutava teabe all.

II. **Õiguslik raamistik**

A. *Rahvusvaheline õigus*

4. Keskkonnateabega tutvumise õigus on sätestatud keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonis[2] (edaspidi „Århusi konventsioon“), millele ühendus kirjutas alla 25. juunil 1998 Århusis (Taani).[3]

1 — Algkeel: saksa.

2 — ELT 2005, L 124, lk 4.

3 — Vastu võetud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ, ELT L 124, lk 1.

5. Konventsiooni artikli 4 lõike 4 punkt d käsitleb keskkonnateabe avalikustamisest keeldumist äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsuse tõttu:

„Keskkonnainfo taotluse võib jätta rahuldamata, kui avalikustamine võib ebasoodsalt mõjutada:

a)–c) […]

äri- või tööstusinfo konfidentsiaalsust, kui seda kaitseb majanduslike huvide kaitse seadus;

[…]".

6. Riigiasutustele esitatud ärisaladuse kaitset käsitleb ka TRIPS-lepingu [4] artikli 39 lõige 3:

„Kui liikmed nõuavad uusi keemilisi ühendeid kasutavate farmaatsia- või agrokeemiatoodetele turustusloa andmise tingimusena avalikustamata katse- või muude andmete esitamist, mille saamine on nõudnud märkimisväärseid pingutusi, peavad nad kaitsma selliseid andmeid ebaausa kommertskasutuse vastu. Lisaks peavad liikmed kaitsma selliseid andmeid avalikustamise eest, välja arvatud juhtudel, kui see on vajalik üldsuse kaitseks või kui on võetud meetmeid tagamaks andmete kaitsmist ebaausa kommertskasutuse vastu."

B. *Liidu õigus*

1. Määrus (EÜ) nr 1049/2001

7. Määrus nr 1049/2001 [5] määrab kindlaks EÜ artiklis 255 ette nähtud institutsioonide dokumentidega tutvumise õiguse kasutamise põhimõtted, tingimused ja piirid.

8. Määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõige 2 näeb ette selle õiguse piirid:

„2. Institutsioonid keelavad juurdepääsu dokumentidele, mille avaldamine kahjustaks:

— füüsilise või juriidilise isiku ärihuve, sealhulgas intellektuaalomandit,

— […]

— […]

välja arvatud juhul, kui avaldamine teenib ülekaalukaid üldisi huve."

4 — 15. aprillil 1994. aastal alla kirjutatud intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide leping (edaspidi „TRIPS-leping"), mis on esitatud Maailma Kaubandusorganisatsiooni (edaspidi „WTO") asutamislepingu lisas 1 C ja on Euroopa Ühenduse nimel heaks kiidetud nõukogu 22. detsembri 1994. aasta otsusega 94/800/EÜ, mis käsitleb Euroopa Ühenduse nimel sõlmitavaid tema pädevusse kuuluvaid küsimusi puudutavaid kokkuleppeid, mis saavutati mitmepoolsete kaubandusläbirääkimiste Uruguay voorus (1986–1994) (EÜT L 336, lk 1; ELT eriväljaanne 11/21, lk 80).

5 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331).

2. Århusi määrus

9. Århusi määrusega [6] võetakse Århusi konventsioon üle liidu institutsioonide suhtes. Sellel eesmärgil muudab Århusi määruse artikli 6 lõige 1 määruses nr 1049/2001 dokumentidega tutvumise õigusest ette nähtud erandeid seoses teabega, mis puudutab heitmeid keskkonda:

„Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimese ja kolmanda taande puhul, välja arvatud uurimine ja eelkõige ühenduse õiguse võimalike rikkumiste uurimine, eeldatakse info avaldamiseks ülekaalukat üldsuse huvi, kui taotletud info on seotud heitmetega keskkonda. Määruse (EÜ) nr 1049/2001 artiklis 4 sätestatud muude erandite puhul tõlgendatakse keeldumise aluseid kitsendaval viisil, võttes arvesse avalikustamisega teenitavat üldsuse huvi ja seda, kas taotletud info on seotud heidetega keskkonda."

3. Taimekaitsedirektiiv

10. Taimekaitsedirektiiv [7] reguleeris esmalt taimekaitsevahenditele loa andmist, taimekaitsevahendite turule laskmist, kasutamist ja kontrollimist ning selliste vahendite jaoks kasutatavate toimeainete turule laskmist ja kontrollimist. Taimekaitsevahendite kasutamiseks on eelkõige vajalik liikmesriikide luba. Selleks tuleb viia läbi nende mõju uuring.

11. Loa taotlemisel esitatud teabe kaitset reguleerib artikkel 14:

„Ilma et see piiraks [keskkonnateabe direktiivi [8]] kohaldamist, tagavad liikmesriigid ja komisjon, et taotlejate esitatud tootmis- ja ärisaladusi sisaldavat teavet käsitatakse konfidentsiaalsena, kui seda nõuab taotleja, kes soovib toimeaine kandmist I lisasse või kes taotleb luba taimekaitsevahendi jaoks, ning kui liikmesriik või komisjon aktsepteerib, et sellekohane nõudmine on õigustatud.

Konfidentsiaalsuse kohustust ei kohaldata:

[…]".

12. Direktiiviga 2001/99/EÜ [9] andis komisjon taimekaitsedirektiivi alusel loa toimeainele glüfosaat.

4. Taimekaitsemäärus

13. Taimekaitsemäärus [10], mis asendab taimekaitsedirektiivi, on vastavalt selle määruse artiklile 84 kohaldatav alates 14. juunist 2011.

6 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1367/2006 keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT L 264, lk 13).

7 — Nõukogu 15. juuli 1991. aasta direktiiv 91/414/EMÜ taimekaitsevahendite turuleviimise kohta (EÜT L 230, lk 1; ELT eriväljaanne 03/11, lk 332).

8 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375).

9 — Komisjoni 20. novembri 2001. aasta direktiiv, millega muudeti direktiivi 91/414 eeskätt glüfosaadi lisamise eesmärgil (EÜT L 304, lk 14; ELT eriväljaanne 03/34, lk 182).

10 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. oktoobri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1107/2009 taimekaitsevahendite turulelaskmise ja nõukogu direktiivide 79/117/EMÜ ja 91/414/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 309, lk 1).

14. Taimekaitsemääruse põhjendus 39 on sõnastatud järgmiselt:

„Uuringud kujutavad endast suurt investeeringut. Teadusuuringute soodustamiseks tuleks seda investeeringut kaitsta. Sel põhjusel tuleks vältida võimalust, et ühe taotleja poolt liikmesriigile esitatud katseid ja uuringuid, mis ei hõlma selgroogseid loomi, mida tuleb kohustuslikus korras jagada, saaks kasutada mõni muu taotleja. See kaitse peaks aga olema ajaliselt piiratud, et võimaldada konkurentsi. Samuti peaks see piirduma uuringutega, mis on tõepoolest vajalikud reguleerimise otstarbel, et taotlejad ei pikendaks kaitseperioodi kunstlikult, esitades uusi mittevajalikke uuringuid. Ettevõtjatel, eelkõige väikestel ja keskmise suurusega ettevõtjatel, peaksid olema turule juurdepääsul võrdsed võimalused."

15. Taimekaitsemääruse põhjendus 41 käsitleb teabetaotlusi. Selles on märgitud:

„Kuna liikmesriigid, komisjon ja amet kohaldavad dokumentidele juurdepääsu ja nende konfidentsiaalsuse suhtes erinevaid eeskirju, on asjakohane selgitada sätteid seoses juurdepääsuga nende asutuste valduses olevates dokumentides sisalduvale teabele ning nende dokumentide konfidentsiaalsusega."

16. Taimekaitsemääruse artikli 63 lõige 2 täpsustab, millise teabe avaldamist peetakse tavaliselt teatavaid kaitstavaid huve kahjustavaks:

„Järgmise teabe avaldamist peetakse tavaliselt asjaomaste isikute ärihuve või eraelu puutumatust või isikupuutumatust kahjustavaks:

a) tootmismeetod;

b) toimeaine lisandi spetsifikatsioon, välja arvatud selliste lisandite puhul, mida peetakse toksikoloogiliselt, ökotoksikoloogiliselt või keskkonna seisukohalt tähtsaks;

c) lisandeid sisaldava toimeaine tootmispartiide tulemused;

d) toodetava toimeaine lisandite analüüsi meetodid, välja arvatud meetodid lisandite kohta, mida peetakse toksikoloogiliselt, ökotoksikoloogiliselt või keskkonna seisukohalt tähtsaks;

e) tootja või importija ja taotleja või loa valdaja vahelised sidemed;

f) teave taimekaitsevahendi täieliku koostise kohta;

g) selgroogsetega tehtavatesse katsetesse kaasatud isikute nimed ja aadressid."

17. Taimekaitsemääruse artikli 63 lõige 3 näeb aga ette, et artikkel 63 ei piira keskkonnateabe direktiivi kohaldamist.

18. Määruse (EÜ) nr 1107/2009 artikkel 80 sisaldab mitmesuguseid üleminekusätteid, muu hulgas näeb lõige 5 ette järgmist:

„Selliste taimekaitsevahendite loataotluste kohta,

a) mis vastavad direktiivi 91/414/EMÜ artiklile 4 ja mille taotluse suhtes liikmesriigid ei ole otsust vastu võtnud või

b) mida tuleb muuta või mis tuleb tagasi võtta pärast direktiivi 91/414/EMÜ I lisasse lisamist või pärast heakskiitmist vastavalt käesoleva artikli lõikele 1

14. juunil 2011, tehakse otsus enne seda kuupäeva kehtiva siseriikliku õiguse alusel.

Pärast selle otsuse vastuvõtmist kohaldatakse käesolevat määrust."

19. Vastavalt taimekaitsemääruse artikli 84 esimesele lõigule jõustus määrus kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist Euroopa Liidu Teatajas, seega 14. detsembril 2009. Seal on siiski ka ette nähtud, et määrus kehtib alates 14. juunist 2011.

III. **Asjaolud ja haldusmenetlus**

20. Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe taotlesid 20. detsembril 2010 komisjonilt õigust tutvuda mitme dokumendiga, mis seonduvad glüfosaadi toimeainena esimese turuleviimise loaga, mis väljastati 2001. aastal direktiivi 91/414 alusel.

21. Pärast konsulteerimist Saksamaaga, see tähendab liikmesriigiga, kelle asutused olid ette valmistanud komisjoni esimese loa, jättis komisjon 10. augustil 2011 kõnealuse taotluse osaliselt rahuldamata. Asjaomaste dokumentide avalikustamine kahjustaks nende ettevõtjate ärihuve, kes olid dokumendid esimese loa saamiseks esitanud. Komisjon selgitab, et kuigi glüfosaadi tootmise meetod on põhimõtteliselt teada, ei ole teada konkreetsete tootjate erimeetodid. Neid aga oleks võimalik kindlaks teha eelkõige toote lisandite ja täpse koostise põhjal. Ülekaalukas üldine huvi dokumentide avalikustamise vastu teadaolevalt puudub. Kindlasti ei puuduta dokumentides sisalduv teave keskkonda sattuvaid heitmeid.

IV. **Üldkohtu vaidlustatud otsus**

22. Viidatud otsuse peale esitasid Stichting Greenpeace Nederland ja Pan Europe hagi Üldkohtule.

23. Üldkohus tühistas vaidlustatud komisjoni otsuse osas, milles sellega keelduti andmast õigust tutvuda dokumentidega, mis esiteks puudutavad iga üksiku ettevõtja poolt teatatud toimeaines sisalduvate kõigi lisandite „määratlust" ja kogust, teiseks eri partiides sisalduvaid lisandeid ja iga sellise lisandi minimaalset, keskmist ja maksimaalset kogust ning kolmandaks ettevõtjate välja töötatud taimekaitsevahendite koostist.[11]

24. Üldkohus tuvastas esmalt, et määruse (EÜ) nr 1367/2006 artikli 6 lõikest 1 tuleneb õiguslik eeldus, et ülekaalukas üldine huvi keskkonda sattuvaid heitmeid puudutava teabe avalikustamise vastu kaalub üles ärihuvi käsitleda seda teavet konfidentsiaalselt. Seejärel otsustas Üldkohus, et eespool viidatud teave puudutab keskkonda sattuvaid heitmeid.

V. **Menetlusosaliste nõuded**

25. Komisjon esitas 17. detsembril 2013 Üldkohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse. Komisjon palub

1) tühistada Üldkohtu otsus;

2) teha esimese ja kolmanda väite kohta kooskõlas Euroopa Kohtu põhikirja artikliga 61 ise lõplik otsus või suunata asi nimetatud väidete üle uue otsuse tegemiseks tagasi Üldkohtusse;

3) mõista kohtukulud välja vastustajatelt apellatsioonimenetluses.

11 — Kohtuotsus Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe *vs.* komisjon (T-545/11, EU:T:2013:523).

26. Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe paluvad seevastu

1) jätta apellatsioonkaebus rahuldamata;

2) mõista kohtukulud välja komisjonilt.

27. Euroopa Kohtu president andis Saksamaale ning 3. märtsi 2015. aasta määrustega äriühingutele ja organisatsioonidele European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America, Inc., National Association of Manufacturers of the United States of America ja American Chemistry Council, Inc., European Chemical Industry Council ja European Crop Care Association loa astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks. Nimetatud isikud esitasid kirjalikud seisukohad ning osalesid – välja arvatud Saksamaa – ka kohtuistungil.

28. Kohtuistungil, mis toimus 4. veebruaril 2016, astus Stichting Greenpeace Nederlandi ja PAN Europe'i nõuete toetuseks menetlusse Rootsi.

VI. **Hinnang**

29. Komisjon vaidlustab oma apellatsioonkaebuses Üldkohtu poolt määruse (EÜ) nr 1367/2006 artikli 6 lõike 1 esimesele lausele antud tõlgenduse. Viidatud „heitmeid käsitleva sätte" kohaselt esineb teabe avaldamiseks ärisaladuste kaitsega võrreldes ülekaalukas üldine huvi, kui taotletud teave on seotud heitmetega keskkonda.

30. Üldkohus järgib siiski põhiosas seisukohta, millele asusin juba oma ettepanekus kohtuasjas Stichting Natuur en Milieu jt seoses keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 neljanda lause tõlgendamisega. Viidatud õigusnorm sisaldab Århusi määruse artikli 6 lõike 1 esimesele lausele vastavat heitmeid käsitlevat sätet. Minu tookordse seisukoha järgi tuleb keskkonnateabena käsitada nii teavet ainete keskkonda sattumise kohta kui ka teavet ainete keskkonda sattumise tagajärgede kohta.[12] Euroopa Kohus seevastu ei ole selles küsimuses veel seisukohta võtnud.

31. Seetõttu soovin juba praegu märkida, et apellatsioonkaebuse väite esimeses ja kolmandas osas esitatud komisjoni vastuväited ei ole minu arvates veenvad. Esimeses osas on tegemist määrusel nr 1049/2001, Århusi määrusel ja Århusi konventsiooni artikli 4 lõikel 4 põhineva dokumentidega tutvumise õiguse eri sätete ülesehitusliku seosega (selle kohta jaotis A). Kolmas osa puudutab mitmesuguste põhiõiguste kaalumist ja TRIPS-lepingut (selle kohta jaotis B).

32. Seevastu apellatsioonkaebuse teine osa, mis puudutab taimekaitseõiguse eri sektorites kehtivaid õigusnorme, sunnib mind oma seisukohta üle vaatama, kuna komisjon tugineb taimekaitsemääruse sätetele, mis ei olnud ajalistel põhjustel kohtuasja Stichting Natuur en Milieu jt ese (selle kohta jaotis C).

A. *Teabega tutvumist reguleerivate õigusnormide ülesehituslik seos*

33. Vastupidi kodukorra artikli 169 lõikele 2 ei näita komisjon täpselt, millised vaidlustatud kohtuotsuse punktid vaidlustab ta apellatsioonkaebuse väite esimese osaga. Oma märkuste lõpus nimetab komisjon küll mõned punktid, nimelt punktid 53, 57, 69 ja 71, kuid see viide on ette nähtud vaid Üldkohtu käsituse väidetavate nõrkade kohtade näitlikustamiseks. Siiski on komisjoni väidete ja vaidlustatud kohtuotsuse hoolikal lugemisel võimalik tuvastada, mida komisjon silmas peab. Seepärast ei tohiks Euroopa Kohus apellatsioonkaebuse väite seda osa vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata jätta.

12 — Minu ettepanek, kohtuasi Stichting Natuur en Milieu jt (C-266/09, EU:C:2010:546, punktid 93–95).

1. Ärisaladuste kaitse kasulik mõju

34. Komisjon tugineb sellele, et iga aine satub ükskord keskkonda. Seetõttu on komisjon seisukohal, et keskkonda sattuvaid heitmeid puudutava teabe avalikustamise vastu esineva ülekaaluka üldise huvi eeldust tuleb tõlgendada kitsalt. Vastasel korral kaoks selle teabega tutvumise õigusest tehtavate erandite – mis kindlasti taanduvad ülekaaluka huvi ees – kasulik mõju. Seetõttu soovib komisjon piirata seda eeldust teatavatest käitistest pärinevaid tegelikke heitmeid puudutava teabega.

35. Selle seisukohaga seoses tuleb möönda, et mitte iga seos teabe ja ainete keskkonda sattumise vahel ei saa viia heitmeid käsitleva sätte kohaldamiseni. Pigem peab tegemist olema just keskkonda sattumist käsitleva teabega.[13] Siiski hõlmab see teavet, mis puudutab keskkonda sattumise tagajärgi, näiteks uuringuid taimekaitsevahendi jääkide kohta.[14] Seda seetõttu, et see teave puudutab keskkonda sattunud ainete omadusi.

36. Heitmeid käsitleva sätte sellise tõlgenduse korral ei jää ärisaladuste kaitseks tehtav erand vastupidi komisjoni arvamusele oma sisust ilma. Seda saab põhimõtteliselt jätkuvalt kohaldada teabele, mis puudutab ainete käsitsemist enne seda, kui ained satuvad keskkonda. Heitmeid käsitleva sätte kohaldamine tuleb kõne alla vaid siis, kui sellise teabe põhjal on võimalik teha järeldusi keskkonda sattunud aine omaduste kohta.

2. Heitmeid käsitleva sätte kohaldamine „hüpoteetilistele“ heitmetele

37. Minu ettepanekule kohtuasjas Ville de Lyon tuginedes väidab komisjon endiselt, et heitmeid käsitlev säte hõlmab üksnes tegelikke, mitte aga hüpoteetilisi heitmeid. Käesolevas asjas kõne all olev teave ei puuduta aga tegelikke heitmeid.

38. On tõsi, et nimetatud ettepanekus asusin seisukohale, et ärisaladuse kaitse lõpeb alles siis, kui keskkonda satuvad ained, mida konfidentsiaalne teave puudutab.[15]

39. Samuti nõuab juba keskkonnateabe mõiste, et heitmed mõjutaksid või võiksid mõjutada keskkonnaelemente Århusi määruse artikli 2 punkti d alapunkti ii tähenduses. Pelgalt hüpoteetiline mõju jääb keskkonnateabega tutvumist käsitlevate õigusnormide kohaldamisalast kindlasti välja.

40. Seetõttu tuleb komisjoniga nõustuda, et hüpoteetilisi heitmeid puudutav teave ei kuulu heitmeid käsitleva sätte kohaldamisalasse.

41. Loa saanud taimekaitsevahenditega seoses aga heitkogused üldjuhul siiski tekivad. Seetõttu tuleb lähtuda sellest, et teave nendele loa andmise kohta ei puuduta hüpoteetilisi heitmeid.

3. Piiramine käitistest pärit heitmetega

42. Lõpuks soovib komisjon jätta taimekaitsevahendite sattumise keskkonda heitmeid käsitleva sätte kohaldamisalast täiesti välja, piirates selle kohaldamise käitistest pärinevate heitmetega.

43. Århusi määruse sõnastus ei anna selliseks käsituseks alust, sest see ei piira heitmete mõistet käitistega ega viita teistele direktiividele, kus seda tehakse.

13 — Minu ettepanek, kohtuasi Stichting Natuur en Milieu jt (C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 93). Vt ka minu ettepanek, kohtuasi Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, punktid 73 ja 74).

14 — Minu ettepanek, kohtuasi Stichting Natuur en Milieu jt (C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 93).

15 — Minu ettepanek, kohtuasi Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, punktid 73 ja 74).

44. Komisjon tugineb heitmeid käsitleva sätte piiramisel käitistest pärit heitmetega aga Århusi konventsiooni rakendamise käsiraamatule. Esmalt soovitati selles, et Århusi konventsiooni heitmeid käsitleva sätte kohaldamisel kasutataks saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi [16] artikli 2 punktis 5 sätestatud määratlust. [17] Selle teises väljaandes [18] viidati selle asemel tööstusheidete direktiivi [19] artikli 3 punktis 4 sätestatud identsele heite määratlusele. Mõlemad määratlused piiravad heitmete mõiste käitisest pärit heitmetega.

45. Käsiraamatut võib pidada selgitavaks dokumendiks, mida võib vajaduse korral muu asjassepuutuva teabe hulgas konventsiooni tõlgendamisel arvesse võtta. Selles sisalduv analüüs ei ole siiski siduv ja sellel puudub õigusjõud, mis on Århusi konventsiooni sätetel. [20]

46. Kõnealuse küsimuse puhul tuleb rõhutada, et käsiraamatus ei ole põhjendatud, miks tuleb kohaldada just saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi ning tööstusheidete direktiivi määratlust. Arvesse võiks võtta näiteks keskkonnavastutuse direktiivi [21] artikli 2 punktis 8 sätestatud määratlust, milles ei ole heitmete lähtepunktina nimetatud käitist, vaid inimtegevust.

47. Saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi või tööstusheidete direktiivi ning keskkonnateabega tutvumise õiguse vahel ei ole ka eriseost, mis õigustaks just käitisega seotud heitmete määratluse ülekandmist. On tõsi, et saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiiv ning tööstusheidete direktiivi asjakohased lõiked aitavad kaasa Århusi konventsiooni ülevõtmisele. [22] Århusi konventsioonis sisalduvatel käitisi käsitlevatel sätetel on siiski tunduvalt kitsam kohaldamisala kui keskkonnateabega tutvumise õigusel.

48. Pealegi selgub Århusi konventsiooni artikli 4 lõike 4 punktis d sisalduva heitmeid käsitleva sätte lähemal uurimisel, et käitistest pärinevate heitmetega piirdumine on selle eesmärgiga lausa vastuolus. Seda seetõttu, et selle sätte kohaselt tuleb keskkonna kaitseks avalikustada oluline teave heitmete kohta. Kas heitmed on pärit käitisest, ei ole aga nende keskkonnamõju seisukohast oluline. Mõeldagu kas või transpordi heitkogustele. [23] Seetõttu ongi käsiraamatus vahetult enne tööstusheidete direktiivi heitmete määratlusele viitamist märgitud, et põhimõtteliselt peab igasugune heitmeid käsitlev teave kuuluma konventsiooni heitmeid käsitleva sätte kohaldamisalasse. [24]

49. Seetõttu ei saa ka selle argumendiga nõustuda.

16 — Nõukogu 24. septembri 1996. aasta direktiiv 96/61/EÜ saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli kohta (EÜT L 257, lk 26; ELT eriväljaanne 15/03, lk 80).

17 — Stec, Casey-Lefkowitz, Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, lk 60 (prantsuskeelne versioon, lk 76).

18 — Ebbesson, Gaugitsch, Miklau, Jendrośka, Stec, Marshall, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Second Edition, 2014, lk 88.

19 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta direktiiv 2010/75/EÜ tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll) (ELT L 334, lk 17).

20 — Kohtuotsused Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punkt 36) ja Solvay jt (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 27).

21 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/35/EÜ keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, lk 56).

22 — Vt tööstusheidete direktiivi põhjendus 27.

23 — Vt juba minu ettepanek, kohtuasi Stichting Natuur en Milieu jt (C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 90).

24 — Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud Ebbesson jt, lk 88.

B. *Põhiõigused ja TRIPS-leping*

50. Apellatsioonkaebuse väite kolmandas osas märgib komisjon, et vaidlustatud kohtuotsuse punktides 44 ja 45 on ebapiisavalt arvesse võetud asjaomaste ettevõtjate põhiõigusi ja TRIPS-lepingut. Viidatud punktides keeldus Üldkohus eemaldumast heitmeid käsitleva sätte tõlgendamisel selle sõnastusest ja tõlgendamast seda kooskõlas põhiõigustega ja TRIPS-lepinguga. Nende punktide esmapilgul range sõnastus põhineb pealegi Euroopa Kohtu otsusel Interseroh Scrap and Metals Trading, kus küsimus oli selles, kas jäätmete veol tuleb teabe esitamise kohustust ärisaladuste kaitse tagamiseks piirata.[25]

51. Komisjoni etteheited seoses viidatud punktiga tulenevad vaidlustatud kohtuotsuse väärast mõistmisest. Nimelt selgitab Üldkohus kõnealuste märkustega vaid seda, et heitmeid käsitlevast sättest tuleneb seaduslik eeldus, et keskkonda sattuvaid heitmeid puudutava teabe avalikustamise vastu esineb ülekaalukas üldine huvi. Komisjon aga ei sea seda eeldust kahtluse alla, vaid vaidlustab Üldkohtu poolt heitmeid käsitlevale sättele omistatud ulatuse.[26] Selles kontekstis – vaidlustatud kohtuotsuse punktides 47–76 – ei käsitle Üldkohus põhiõigustega kooskõlas olevat tõlgendust ega TRIPS-lepingut. See võiks tähendada õigusnormi rikkumist, kuid komisjon teeb sellega seoses etteheiteid äärmisel juhul vaid kaudselt.

52. Sisuliselt ei saaks aga ka selle (kaudse) etteheitega nõustuda. Nimelt on üldsuse huvi selle vastu, kuidas heitmed üldsust puudutavad, ja eeskätt selle vastu, millised ohud esinevad inimeste tervise ja keskkonna seisukohast, ainete keskkonda viimisest kasu saavate ettevõtjate ärihuvide suhtes üldjuhul ülimuslik.

53. Seda järeldust ei muuda nende huvide võimalik kaitse põhiõigustega[27] või TRIPS-lepingu artikliga 39. Nimelt võib neid õigusi ülekaalukate huvide kasuks piirata.[28]

54. Kui seejuures vajalikku huvide kaalumist peaks teostama iga üksiku teabetaotluse puhul, oleks oodata, et asjaomased ettevõtjad kaitsevad oma huve väga innukalt. See võiks kaasa tuua asjaomaste asutuste märkimisväärse töökoormuse ja asjaomane teave avalikustataks ilmselt alles pärast pikki ja kulukaid õigusvaidlusi. See oht on heidutav enamikule huvilistest. Nende puuduste vältimiseks võis seadusandja heitmeid käsitleva sätte vastuvõtmisel seda kaalutlust ennetavalt arvesse võtta.

55. Peab paika, et niimoodi ei ole vastukäivaid huvisid üksikjuhul enam võimalik kaaluda. Selline lähenemisviis ei ole dokumentidega tutvumist reguleerivale liidu õigusele aga võõras. Euroopa Kohus on juba korduvalt loobunud üksikjuhu hindamisest ja tunnustanud üldisi eeldusi.[29] Kõnealused eeldused puudutasid küll teabega tutvumise õiguse andmisest keeldumist, kuid samamoodi peab olema võimalik lähtuda eeldustest teabega tutvumise õiguse andmisel.

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

26 — Apellatsioonkaebuse punktid 29 ja 30 ning punkt 34.

27 — Kohtuotsused Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, punkt 49) ja Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, punkt 43) ning intellektuaalomandi õiguste kaitse kohta Euroopa Inimõiguste Kohtu 11. jaanuari 2007. aasta otsus Anheuser-Busch Inc. *vs.* Portugal (kaebus nr 73049/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-I, § 72).

28 — Vt kohtuotsused Nelson jt (C-581/10 ja C-629/10, EU:C:2012:657, punkt 81) ja Križan jt (C-416/10, EKL, EU:C:2013:8, punktid 113–115) ning minu ettepanek, kohtuasi Stichting Natuur en Milieu jt (C-266/09, EU:C:2010:546, punkt 95).

29 — Kohtuotsused komisjon *vs.* Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkt 61), Rootsi *vs.* API ja komisjon (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkt 94), komisjon *vs.* Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, punkt 64), komisjon *vs.* Éditions Odile Jacob (C-553/10 P ja C-554/10 P, EU:C:2012:682, punkt 123) ja LPN *vs.* komisjon (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 49).

C. *Taimekaitset reguleerivad õigusnormid*

56. Apellatsioonkaebuse väite teises osas kritiseerib komisjon vaidlustatud kohtuotsuse punkte 38, 40 ja 41. Komisjon leiab, et viidatud punktides ei võtnud Üldkohus piisavalt arvesse seost dokumentidega tutvumise õiguse, eeskätt heitmeid käsitleva sätte ja taimekaitset reguleerivate erinormide vahel.

57. Nagu eespool juba märgitud, põhineb ka see väide vaidlustatud kohtuotsuse vääral tõlgendusel. Tegelikult heidab komisjon ette, et heitmeid käsitleva sätte ulatust kindlaks määrates ei võtnud Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 47–76 arvesse seost heitmeid käsitleva sätte ja taimekaitset reguleerivate erinormide vahel.

58. Seoses taimekaitset reguleerivate erinormide käsitlusega kohtuasjas Stichting Natuur en Milieu jt, nimelt eelkõige seoses taimekaitsedirektiivi artikliga 14 olen endiselt seisukohal, et need normid ei sea heitmeid käsitleva sätte kohaldamist küsimärgi alla. Pigem tuleb heitmeid käsitlevat sätet arvesse võtta ka taimekaitsedirektiivi artikli 14 raames.[30]

59. Viidatud säte näeb ette ärisaladuste kaitse, piiramata seejuures keskkonnateabe direktiivi kohaldamist, mis sisaldab võrreldavat heitmeid käsitlevat sätet, mida liikmesriigid peavad järgima. Liidu institutsioonide suhtes kehtivat heitmeid käsitlevat sätet ei või aga tõlgendada teisiti. Peale selle tuleb märkida, et mõlemad heitmeid käsitlevad sätted on vastu võetud tükk aega pärast taimekaitsedirektiivi vastuvõtmist.

60. Pärast heitmeid käsitlevat sätet vastu võetud taimekaitsemäärus siiski muudab õiguslikku olukorda, kuna artikli 63 lõige 2 sisaldab sellise teabe loetelu, mille avalikustamine kahjustaks ärihuvide kaitset. Sellise teabe hulka kuuluvad andmed taimekaitsevahendi täieliku koostise kohta, toimeaine lisandi spetsifikatsioon, välja arvatud selliste lisandite puhul, mida peetakse toksikoloogiliselt, ökotoksikoloogiliselt või keskkonna seisukohalt tähtsaks, lisandeid sisaldava toimeaine tootmispartiide tulemused (punktid b, c ja f). Just sellise teabega on tegemist käesolevas kohtuvaidluses.

61. Taimekaitsemäärus on põhikohtuasjas ka kohaldatav. Seda seetõttu, et artikli 84 esimese lõigu kohaselt kuulub see määrus alates 14. juunist 2011 kohaldamisele, nagu kinnitab artikli 80 lõikes 5 sisalduv üleminekusäte pooleliolevate loa- ja muutmismenetluste kohta. Vaidlustatud komisjoni otsus tehti aga alles 10. augustil 2011.

62. Vormiliselt ei takista taimekaitsemääruse artikli 63 lõikes 2 sisalduv kaitstava teabe loetelu heitmeid käsitleva sätte kohaldamist.

63. Esiteks ei piira taimekaitsemääruse artikli 63 lõike 3 loetelu keskkonnateabe direktiivi kohaldamist, mis samuti sisaldab heitmeid käsitlevat sätet. Seetõttu on see kohaldatav, ilma et see piiraks määrust nr 1049/2001 koosmõjus Århusi määrusega, mis vaid kannavad keskkonnateabe direktiivi üle institutsioonidele.

64. Teiseks selgitab loetelu üksnes, milline teave kuulub teatavate teabega tutvumise õigusest tehtavate erandite kaitse alla. Küsimus, kas teave tuleks ülekaaluka üldise huvi tõttu siiski avalikustada, ei ole seega veel välistatud. Just seda küsimust reguleerib heitmeid käsitlev säte keskkonda sattuvaid heitmeid puudutava teabe puhul, kehtestades ülekaaluka üldise huvi olemasolu seadusliku eelduse.

30 — Vt minu ettepanek, kohtuasi Stichting Natuur en Milieu jt (C-266/09, EU:C:2010:546, punktid 81 ja 82).

65. Selline formaalne käsitlus on siiski ebaoluline, sest seadusandja pidi loetelu koostamisel teadma, et seda teavet saadakse seoses taimekaitsevahendite heakskiitmisega. Kui seadusandja oleks lähtunud sellest, et heakskiitmismenetluse käigus saadud teave kuulub heitmeid käsitleva sätte kohaldamisalasse, kuna taimekaitsevahendid on ette nähtud keskkonda laskmiseks, oleks ta koostanud erilist kaitset vajava teabe loetelu, millel puuduks igasugune kasulik mõju. Seda seetõttu, et sellisel juhul peaks selle teabe avalikustamiseks olema alati täidetud ülekaaluka üldise huvi eeldus. Nagu komisjon siiski õigesti märgib, ei saa eeldada, et seadusandja oleks kavatsenud vastu võtta kasuliku mõjuta õigusnormi.

66. Järelikult tuleb lähtuda sellest, et seadusandja hindas, mainimata seda otseselt, asjakohaste põhiõiguste ja põhimõtete vahelist tasakaalu uuesti ning piiras sellest tulenevalt heitmeid käsitleva sätte kohaldamisala.

67. Uuesti hindamine hõlmas eelkõige taimekaitsevahendite täielikku koostist ja toimeaine muid lisandeid käsitleva teabe kaitsmise vajadust. Nagu komisjon taotluse rahuldamata jätmisel märkis [31], on see teave eriti tundlik, kuna võimaldab teha järeldusi toomisprotsessi kohta ja lihtsustab seega jäljendamist. Järelikult vastab seadusandja uus hinnang Euroopa Kohtu kaalutlustele kohtuotsuses ABNA jt. [32]

68. Seega ei saa heitmeid käsitlevat sätet kohaldada taimekaitsemääruse artikli 63 lõikes 2 nimetatud teabe suhtes. Selle teabega tutvumise õiguse kohta tuleb seega teha keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2, määruse nr 1049/2001 ja Århusi määruse artikli 6 lõike 1 kohaselt otsus igal üksikjuhul eraldi.

69. Seetõttu määras Üldkohus heitmeid käsitleva sätte ulatuse kindlaks vääralt, tuvastades punktis 75, et see hõlmab toimeaines sisalduvate lisandite määratlust ja ettevõtjate välja töötatud taimekaitsevahendite koostist.

70. Üldkohus oleks pidanud kõnealuse teabe heitmeid käsitleva sätte kohaldamisalast välja jätma ja seetõttu teise väite tagasi lükkama. Seetõttu tuleb vaidlustatud kohtuotsus tühistada.

D. *Hagimenetlus Euroopa Kohtus*

71. Euroopa Kohtu põhikirja artikli 61 esimese lõigu kohaselt tühistab Euroopa Kohus Üldkohtu otsuse, kui apellatsioonkaebus on põhjendatud. Ta võib ise teha asja suhtes lõpliku kohtuotsuse, kui menetlusstaadium lubab, või suunata asja tagasi Üldkohtusse otsustamiseks.

72. Stichting Greenpeace ja PAN Europe esitasid kaks väidet, mida Üldkohus ei hinnanud. Esimese väitega kritiseerivad nad seda, et komisjon võttis üle Saksamaa seisukoha jätta kõnealused dokumendid avalikustamata. Kolmanda väitega heidavad nad ette, et komisjon jättis kontrollimata, kas kõnealuste dokumentide avalikustamine kahjustab konkreetselt asjaomaste ettevõtjate ärihuve.

73. Need kaks küsimust ei olnud Euroopa Kohtus toimunud menetluse ese ja eeskätt kohtuistungil neid ei puudutatud. Peale selle tutvus Üldkohus vaidlusaluste dokumentidega, kuid Euroopa Kohus seda ei teinud.

74. Seepärast leian, et kohtuvaidlus ei ole otsuse tegemiseks vajalikus menetlusstaadiumis.

75. Juhul kui Euroopa Kohus teeb apellatsioonkaebuse asjas siiski lõpliku otsuse, pean seoses kolmanda väitega oluliseks aspekti, mida komisjon teabetaotluse rahuldamata jätmise otsuses ei puudutanud. Kõnealused andmed olid nimelt komisjoni vaidlustatud otsuse tegemise ajal üle 20 aasta vanad. Seetõttu on kaheldav, et need saavad veel anda teavet asjaomaste tootjate praegu oluliste

31 — Vt eespool, punkt 21.

32 — Kohtuotsus ABNA jt (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, EU:C:2005:741, punktid 82 ja 83).

tootmismeetodite kohta. Samuti võisid konkurendid vahepeal tegelikult müüdud toote alusel põhjalikult analüüsida toote koostist ja toimeaines sisalduvaid lisandeid ning teha juba selle põhjal järeldusi tootmismeetodite kohta. Seetõttu leian, et Stichting Greenpeace'i ja PAN Europe'i kolmanda väitega esitatud vastuväide on igati loogiline.

VII. **Ettepanek**

76. Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku teha järgmine otsus:

1. Tühistada Üldkohtu 8. oktoobri 2013. aasta otsus Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe *vs.* komisjon (T-545/11, EU:T:2013:523).

2. Lükata Stichting Greenpeace Nederland'i ja Pesticide Action Network Europe'i (PAN Europe) esitatud tühistamishagi teine väide tagasi.

3. Suunata kohtuasi esimese ja kolmanda väite üle otsustamiseks tagasi Üldkohtusse.

4. Lükata kohtukulude üle otsustamine edasi.