Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
7 päivänä huhtikuuta 2016 [1]

**Asia C-673/13 P**

**Euroopan komissio**
**vastaan**

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

Muutoksenhaku — Asetus (EY) N:o 1049/2001 — Oikeus tutustua toimielinten asiakirjoihin — Asetus (EY) N:o 1367/2006 — Oikeus tutustua ympäristöä koskeviin tietoihin — Ympäristöpäästöjä koskevat tiedot — Asiakirjat, jotka koskevat glyfosaatti-tehoaineen ensimmäistä markkinoille saattamista koskevaa lupaa — Tutustumisoikeuden osittainen epääminen — Luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen vahingoittamisen vaara — Ylivoimainen yleinen etu

## I **Johdanto**

1. Glyfosaatti on yksi eniten käytetyistä kasvinsuojelun tehoaineista. Tämän vuoksi siitä löytyy jälkiä ravintoketjusta, viimeksi saksalaisesta oluesta. Samanaikaisesti kiistellään siitä, aiheuttaako tämä tehoaine syöpää. Sen vuoksi ei ole yllättävää, että Greenpeace ja Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) ovat jo pitkään pyytäneet saada tutustua asiakirjoihin, jotka koskevat lupaa käyttää tätä tehoainetta kasvinsuojeluaineissa.

2. Komissio julkaisi osan kyseisistä asiakirjoista mutta salasi muut asianomaisten yritysten taloudellisten etujen suojelemiseksi. Unionin yleinen tuomioistuin päätti kuitenkin, että myös salatut asiakirjat koskevat ympäristöpäästöjä, minkä vuoksi on katsottava, että niiden tutustuttavaksi antaminen on ylivoimaisen yleisen edun mukaista.

3. Tässä muutoksenhakumenettelyssä on näin ollen selvitettävä, mitä on ymmärrettävä tiedoilla, jotka koskevat ympäristöpäästöjä.

## II **Asiaa koskeva lainsäädäntö**

### A *Kansainvälinen oikeus*

4. Oikeus saada ympäristöä koskevaa tietoa sisältyy tiedon saantia, yleisön osallistumisoikeutta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevaan yleissopimukseen [2] (jäljempänä Århusin yleissopimus), jonka yhteisö allekirjoitti 25.6.1998 Århusissa (Tanska). [3]

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EUVL 2005, L 124, s. 4.

3 — Hyväksytty 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1).

5. Yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen d kohdassa säännellään kieltäytymistä ympäristötiedon ilmaisemisesta kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuden perusteella:

”Ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti:

a)–c) – –

d) kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen, jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään tällaisen luottamuksellisuuden suojasta oikeutetun taloudellisen edun suojelemiseksi. Tässä yhteydessä ilmaistaan sellaisia päästöjä koskevia tietoja, jotka ovat ympäristön suojelun kannalta oleellisia;

– –”

6. Kansallisille viranomaisille toimitettujen liikesalaisuuksien suoja on myös TRIPS-sopimuksen [4] 39 artiklan 3 kohdan kohteena:

”Vaatiessaan julkistamattomia testituloksia tai muita tietoja, joiden aikaansaaminen on edellyttänyt huomattavaa ponnistusta, edellytyksenä markkinointiluvan myöntämiselle sellaisille farmaseuttisille ja maatalouskemikaalituotteille, joissa käytetään uusia kemiallisia yhdisteitä, jäsenten tulee antaa sellaisille tiedoille suoja epärehellistä kaupallista käytäntöä vastaan. Jäsenten tulee myös suojata sellaista tietoa paljastumiselta, paitsi milloin se on tarpeen yleisön suojelemiseksi, tai ellei toimenpiteisiin ole jo ryhdytty sen varmistamiseksi, että tieto on suojassa epärehelliseltä kaupalliselta käytännöltä.”

B *Unionin oikeus*

1. Asetus (EY) N:o 1049/2001

7. Asetuksessa N:o 1049/2001 [5] määritellään ne periaatteet, edellytykset ja rajoitukset, jotka koskevat EY 255 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua Euroopan unionin toimielinten asiakirjoihin.

8. Asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohta sisältää tämän oikeuden rajat:

”2. Toimielimet kieltäytyvät antamasta tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi:

— tietyn luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön taloudellisten etujen, mukaan lukien teollis- ja tekijänoikeudet, suojaa;

— ––

— ––

jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.”

4 — Sopimus teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista, Maailman kauppajärjestön (WTO) perustamisesta tehdyn sopimuksen, joka allekirjoitettiin Marrakeshissa 15.4.1994 ja joka hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986–1994) laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22.12.1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY (EYVL L 336, s. 1), liite 1 C.

5 — Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL L 145, s. 43).

2. Århus-asetus

9. Århus-asetuksella [6] pannaan Århusin yleissopimus täytäntöön unionin toimielinten osalta. Århus-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa muutetaan sen vuoksi asetuksen N:o 1049/2001 mukaisia poikkeuksia, jotka liittyvät oikeuteen tutustua ympäristöpäästöjä koskevaa tietoa sisältäviin asiakirjoihin:

”Asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja kolmannen luetelmakohdan osalta ylivoimaisen yleisen edun, joka edellyttää ilmaisemista, katsotaan olevan kyseessä, kun pyydetyt tiedot liittyvät ympäristöpäästöihin, lukuun ottamatta tutkintatoimia, erityisesti yhteisön oikeuden mahdollista rikkomista koskevia. Muiden asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklassa esitettyjen poikkeusten osalta epäämisperusteita on tulkittava suppeasti ja otettava huomioon ilmaisemisen tuottama yleinen etu ja se, liittyvätkö pyydetyt tiedot ympäristöpäästöihin.”

3. Kasvinsuojeluainedirektiivi

10. Kasvinsuojeluainedirektiivillä [7] säänneltiin alun perin lähinnä kasvinsuojeluaineiden lupien myöntämistä, markkinoille saattamista, käyttöä ja valvontaa sekä tällaisten aineiden tehoaineiden markkinoille saattamista ja valvontaa. Kasvinsuojeluaineilta edellytetään erityisesti jäsenvaltioiden hyväksyntää. Tämän vuoksi niiden vaikutuksia on tutkittava.

11. Kyseisen direktiivin 14 artiklassa säännellään lupamenettelyssä esitettävien tietojen suojaa:

”Jäsenvaltioiden ja komission on varmistettava, että hakijoiden toimittamat liikesalaisuuksia sisältävät tiedot säilyvät luottamuksellisina, jos hakija, joka haluaa saada tehoaineen merkityksi liitteeseen I, tai hakija, joka hakee lupaa kasvinsuojeluaineelle, niin pyytää ja jos jäsenvaltio tai komissio hyväksyy hakijan esittämät perustelut, sanotun kuitenkaan rajoittamatta [ympäristötietodirektiivin [8]] säännösten soveltamista.

Luottamuksellisuus ei koske:

__”

12. Komissio myönsi direktiivillä 2001/99/EY [9] luvan glyfosaatti-tehoaineelle kasvinsuojeluainedirektiivin nojalla.

4. Kasvinsuojeluaineasetus

13. Kasvinsuojeluaineasetusta [10] on sen 84 artiklan mukaisesti sovellettu 14.6.2011 lähtien, ja se on korvannut kasvinsuojeluainedirektiivin.

6 — Tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimielimiin ja elimiin 6.9.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1367/2006 (EUVL L 264, s. 13).

7 — Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15.7.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/414/ETY (EYVL L 230, s. 1).

8 — Ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY (EUVL L 41, s. 26).

9 — Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY liitteen I muuttamisesta tehoaineiden glyfosaatti ja tifensulfuronimetyyli sisällyttämiseksi siihen 20.11.2001 annettu komission direktiivi (EYVL L 304, s. 14).

10 — Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta sekä neuvoston direktiivien 79/117/ETY ja 91/414/ETY kumoamisesta 21.10.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1107/2009 (EUVL L 309, s. 1).

14. Kasvinsuojeluaineasetuksen johdanto-osan 39 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tutkimukset edellyttävät merkittävää investointia. Tämä investointi olisi suojattava tutkimuksen kannustamiseksi. Tästä syystä yhden hakijan jäsenvaltiossa esittämä testi tai tutkimus olisi suojattava toisen hakijan käytöltä, lukuun ottamatta selkärankaisilla tehtyjä kokeita, joita koskevia tietoja on vaihdettava. Tämä suoja olisi kuitenkin myönnettävä rajalliseksi ajaksi kilpailun mahdollistamiseksi. Suoja olisi myös rajattava koskemaan tutkimuksia, jotka ovat tosiasiallisesti tarpeen sääntelyä varten, jotta hakijat eivät keinotekoisesti pitkittäisi suoja-aikaa esittämällä uusia tarpeettomia tutkimuksia. Liike-elämän toimijoilla ja erityisesti pienillä ja keskisuurilla yrityksillä pitäisi olla samat mahdollisuudet päästä markkinoille.”

15. Kasvinsuojeluaineasetuksen johdanto-osan 41 perustelukappale koskee tietopyyntöjä. Siinä todetaan seuraavaa:

”Koska jäsenvaltiot, komissio ja elintarviketurvallisuusviranomainen soveltavat erilaisia asiakirjojen saatavuutta ja luottamuksellisuutta koskevia sääntöjä, on aiheellista selventää oikeutta saada näiden viranomaisten hallussa olevissa asiakirjoissa olevia tietoja ja asiakirjojen luottamuksellisuutta koskevia säännöksiä.”

16. Kasvinsuojeluaineasetuksen 63 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, minkä tietojen antaminen vaikuttaisi tavallisesti haitallisesti tiettyihin oikeutettuihin etuihin:

”Seuraavien tietojen antamisen katsotaan tavallisesti vaarantavan asianomaisten henkilöiden taloudellisten etujen tai yksityiselämän ja koskemattomuuden suojaa:

a) valmistusmenetelmä;

b) tehoaineen epäpuhtauserittely, lukuun ottamatta epäpuhtauksia, joita pidetään toksisuuden, ekotoksisuuden tai ympäristön kannalta merkityksellisinä;

c) tulokset tehoaineen tuotantoeristä, mukaan lukien epäpuhtaudet;

d) valmistetun tehoaineen epäpuhtauksien analyysimenetelmät, lukuun ottamatta sellaisia epäpuhtauksia koskevia menetelmiä, joita pidetään toksisuuden, ekotoksisuuden tai ympäristön kannalta olennaisina;

e) tuottajan tai maahantuojan yhteydet luvan hakijaan tai haltijaan;

f) kasvinsuojeluaineen koko koostumusta koskevat tiedot;

g) selkärankaisilla tehtyihin testeihin osallistuneiden henkilöiden nimet ja osoitteet.”

17. Kasvinsuojeluaineasetuksen 63 artiklan 3 kohdan mukaan 63 artiklalla ei kuitenkaan rajoiteta ympäristötietodirektiivin soveltamista.

18. Asetuksen (EY) N:o 1107/2009 80 artikla sisältää erilaisia siirtymäsäännöksiä, joihin kuuluu seuraava 5 kohtaan sisältyvä säännös:

”Kasvinsuojeluaineita koskevien lupahakemusten

a) jotka ovat direktiivin 91/414/ETY 4 artiklan mukaisia ja jotka ovat jäsenvaltioiden käsiteltävinä, tai

b) jotka on muutettava tai jotka on peruutettava direktiivin 91/414/ETY liitteeseen I sisällyttämisen jälkeen tai tämän artiklan 1 kohdan mukaisen hyväksynnän seurauksena

14 päivänä kesäkuuta 2011, johdosta on tehtävä päätös ennen kyseistä päivää voimassa olevan kansallisen lainsäädännön perusteella.

Tämän päätöksen jälkeen sovelletaan tätä asetusta.”

19. Kasvinsuojeluaineasetuksen 84 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan se tuli voimaan 20. päivänä sen jälkeen, kun se oli julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, eli 14.12.2009. Siinä säädetään kuitenkin myös, että sitä sovelletaan 14.6.2011 lähtien.

## III **Tosiseikat ja hallinnollinen menettely**

20. Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe pyysivät 20.12.2010 komissiolta lupaa saada tutustua useisiin asiakirjoihin, jotka koskivat vuonna 2001 direktiivin 91/414 mukaisesti glyfosaatille tehoaineena annettua ensimmäistä markkinoille saattamista koskevaa lupaa.

21. Komissio hylkäsi 10.8.2011 pyynnön osittain keskusteltuaan Saksan eli sen jäsenvaltion kanssa, jonka viranomaiset olivat valmistelleet komission ensimmäistä lupaa. Komission mukaan asiakirjojen, joihin tutustuminen oli evätty, julkaiseminen vaikuttaisi haitallisesti niiden yritysten taloudellisiin etuihin, jotka olivat toimittaneet ne ensimmäisen luvan saamiseksi. Komissio totesi, että glyfosaatin valmistusmenetelmä on periaatteessa tunnettu, mutta kunkin valmistajan erityiset valmistusmenetelmät eivät. Ne voidaan kuitenkin päätellä erityisesti tuotteen epäpuhtauksien ja täsmällisen koostumuksen perusteella. Komission mielestä ei ollut nähtävissä ylivoimaista yleistä etua kyseisten asiakirjojen julkaisemiseksi. Tiedot eivät erityisesti koskeneet ympäristöpäästöjä.

## IV **Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalainen tuomio**

22. Stichting Greenpeace Nederland ja Pan Europe nostivat komission päätöstä koskevan kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa.

23. Unionin yleinen tuomioistuin kumosi komission riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä evättiin pyyntö saada tutustua asiakirjoihin, jotka koskivat ensinnäkin kunkin yrityksen ilmoittamien tehoaineiden sisältämien epäpuhtauksien tunnistetietoja ja määrää, toiseksi erien epäpuhtauksia ja epäpuhtauksien vähimmäis-, keskiarvo- ja enimmäismäärää sekä kolmanneksi yritysten kehittämien kasvinsuojeluaineiden koostumusta.[11]

24. Unionin yleinen tuomioistuin totesi ensinnäkin, että asetuksen (EY) N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohta synnyttää laillisen olettaman siitä, että ympäristöpäästöjä koskevien tietojen tutustuttavaksi antamiseen liittyvä yleinen etu on ylivoimainen tietojen luottamukselliseen käsittelyyn liittyvään taloudelliseen etuun verrattuna. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi lisäksi, että edellä mainitut tiedot koskevat ympäristöpäästöjä.

## V **Asianosaisten vaatimukset**

25. Komissio haki 17.12.2013 muutosta unionin yleisen tuomioistuimen antamaan tuomioon. Se vaatii, että unionin tuomioistuin

1) kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen antaman tuomion

11 — Tuomio Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe v. komissio (T-545/11, EU:T:2013:523).

2) joko ratkaisee ensimmäisen ja kolmannen kanneperusteen lopullisesti itse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan mukaisesti tai palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen näiden kanneperusteiden ratkaisemiseksi

3) velvoittaa vastapuolet korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26. Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe puolestaan vaativat, että unionin tuomioistuin

1) hylkää valituksen

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27. Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi Saksan ja - 3.3.2015 tehdyillä päätöksillä - European Crop Protection Associationin, CropLife Internationalin, CropLife America, Inc:n, National Association of Manufacturers of the United States of American ja American Chemistry Council, Inc:n, European Chemical Industry Councilin sekä European Crop Care Associationin komissiota tukeviksi väliintulijoiksi. Ne ovat osallistuneet asian käsittelyyn kirjallisesti ja Saksaa lukuun ottamatta myös suullisesti.

28. Suulliseen käsittelyyn, joka pidettiin 4.2.2016, hyväksyttiin Stichting Greenpeace Nederlandia ja PAN Europea tukevaksi väliintulijaksi Ruotsi.

## VI **Arviointi**

29. Komissio kiistää valituksessaan unionin yleisen tuomioistuimen asetuksen (EY) N:o 1367/2006 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä virkkeestä esittämän tulkinnan. Tämän ”päästölausekkeen” mukaan on olemassa erityisesti liikesalaisuuksien suojaan verrattuna ylivoimainen yleinen etu, joka koskee tietojen tutustuttavaksi antamista, kun pyydetyt tiedot koskevat ympäristöpäästöjä.

30. Unionin yleinen tuomioistuin yhtyy kuitenkin pitkälti näkemykseen, jonka esitin jo ratkaisuehdotuksessa Stichting Natuur en Milieu ym. ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan neljännen virkkeen tulkinnasta. Kyseinen säännös sisältää Århus-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen kaltaisen päästölausekkeen. Tuolloin esittämäni näkemyksen mukaan sekä tietoja aineiden päästöistä sinänsä että tietoja tällaisen päästön seurauksista on pidettävä ympäristöpäästöjä koskevina tietoina.[12] Unionin tuomioistuin puolestaan ei ole vielä lausunut tästä kysymyksestä.

31. Sen vuoksi haluaisin tehdä jo nyt selväksi, etteivät komission valitusperusteen ensimmäisessä ja kolmannessa osassa esittämät väitteet vakuuta minua. Ensimmäisessä osassa on kyse niiden eri säännösten rakenteellisesta asiayhteydestä, jotka liittyvät asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen, joka perustuu asetukseen N:o 1049/2001, Århus-asetukseen ja Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleeseen (tästä jäljempänä A kohdassa). Kolmas osa koskee eri perussoikeuksien ja TRIPS-sopimuksen välistä vertailua (tästä jäljempänä B kohdassa).

32. Valituksen toinen osa, joka käsittelee kasvinsuojeluainelainsäädännön alakohtaista sääntelyä, pakottaa minut kuitenkin tarkastelemaan näkemystäni uudelleen, koska komissio vetoaa kasvinsuojeluaineasetuksen säännöksiin, jotka eivät ajallisista syistä olleet tuomion Stichting Natuur en Milieu ym. kohteena (tästä jäljempänä C kohdassa).

12 — Ratkaisuehdotukseni Stichting Natuur en Milieu ym. (C-266/09, EU:C:2010:546, 93–95 kohta).

A *Asiakirjojen saatavuutta koskevien säännösten rakenteellinen asiayhteys*

33. Työjärjestyksen 169 artiklan 2 kohdan vastaisesti komissio ei esitä täsmällisesti, mitkä valituksenalaisen tuomion kohdat se kiistää valitusperusteensa ensimmäisellä osalla. Se mainitsee huomautustensa lopuksi joitakin kohtia, nimittäin 53, 57, 69 ja 71 kohdan, mutta tämän viittauksen avulla havainnollistetaan ainoastaan unionin yleisen tuomioistuimen noudattaman lähestymistavan väitettyjä heikkouksia. Komission väitteitä ja valituksenalaista tuomiota huolellisesti lukemalla on kuitenkin mahdollista havaita, mitä komissio ajaa takaa. Sen vuoksi unionin tuomioistuimen ei pitäisi jättää valitusperusteen tätä osaa tutkimatta.

1. Liikesalaisuuksien suojan tehokas vaikutus

34. Komissio nojautuu siihen, että kaikki aineet päästetään joskus ympäristöön. Sen vuoksi se katsoo, että olettamaa, joka koskee ympäristöpäästöjä koskevien tietojen tutustuttavaksi antamiseen liittyvän ylivoimaisen yleisen edun olemassaoloa, on tulkittava suppeasti. Muuten lakkaisi niiden tietojen saantioikeutta koskevien poikkeusten tehokas vaikutus, joiden osalta ylivoimaisen edun on katsottava väistyvän. Tämän vuoksi komissio haluaisi rajoittaa olettaman tietyistä laitoksista vapautuvia todellisia päästöjä koskeviin tietoihin.

35. Tässä yhteydessä on myönnettävä, etteivät kaikki yhteydet tiedon ja aineiden ympäristöön päästämisen välillä voi johtaa päästölausekkeen soveltamiseen. Pikemminkin on oltava kyse itse päästöä koskevista tiedoista.[13] Tähän sisältyvät kuitenkin myös tiedot, jotka koskevat päästön seurauksia, esimerkiksi tutkimukset kasvinsuojeluaineen jäämistä.[14] Tällaiset tiedot koskevat nimittäin päästettyjen aineiden ominaisuuksia.

36. Jos päästölauseketta tulkitaan tällä tavalla, liikesalaisuuksia koskevalta poikkeukselta ei komission kannan vastaisesti viedä kaikkea sisältöä. Sitä voidaan lähtökohtaisesti soveltaa edelleen tietoihin, jotka koskevat aineiden käsittelyä ennen niiden ympäristöön päästämistä. Päästölauseketta voidaan soveltaa ainoastaan, jos tiedot koskevat päästetyn aineen ominaisuuksia.

2. Päästölausekkeen soveltaminen ”hypoteettisiin” päästöihin

37. Komissio väittää lisäksi ratkaisuehdotukseeni Ville de Lyon vedoten, että päästölauseke koskee ainoastaan todellisia, ei hypoteettisia päästöjä. Komission mielestä käsiteltävänä olevat tiedot eivät kuitenkaan koske todellisia päästöjä.

38. Pitää paikkansa, että esitin kyseisessä ratkaisuehdotuksessa näkemyksen, jonka mukaan liikesalaisuuksien suoja päättyy vasta, kun päästetään aineita, joihin salassa pidettävät tiedot liittyvät.[15]

39. Jo ympäristötietojen käsite edellyttää päästöjen tapauksessa myös, että päästöt vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat Århus-asetuksen 2 artiklan d alakohdan ii luetelmakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin. Jos vaikutus on ainoastaan hypoteettinen, ei ole edes mahdollista soveltaa ympäristötiedon saantia koskevia sääntöjä.

40. Sen vuoksi on oltava yhtä mieltä komission kanssa siitä, etteivät tiedot hypoteettisista päästöistä kuulu päästölausekkeen soveltamisalaan.

13 — Ratkaisuehdotukseni Stichting Natuur en Milieu ym. (C-266/09, EU:C:2010:546, 93 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, 73 ja 74 kohta).

14 — Ratkaisuehdotukseni Stichting Natuur en Milieu ym. (C-266/09, EU:C:2010:546, 93 kohta).

15 — Ratkaisuehdotukseni Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, 73 ja 74 kohta).

41. Sallittuja kasvinsuojeluaineita päästetään kuitenkin yleensä ympäristöön määräysten mukaisesti. Sen vuoksi lähtökohtana on oltava se, että niiden lupia koskevat tiedot eivät voi koskea hypoteettisia päästöjä.

3. Rajaaminen laitoksista lähtöisin oleviin päästöihin

42. Komissio haluaisi sulkea kasvinsuojeluaineiden päästämisen kokonaan päästölausekkeen soveltamisalan ulkopuolelle ja rajata soveltamisen laitoksista lähtöisin oleviin päästöihin.

43. Tälle näkemykselle ei löydy perusteita Århus-asetuksen sanamuodosta, sillä siinä ei rajata päästön käsitettä laitoksista lähtöisin oleviin päästöihin eikä viitata muihin direktiiveihin, joissa näin tapahtuu.

44. Komissio perustelee päästölausekkeen rajaamista laitosten päästöihin kuitenkin Århusin yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevalla oppaalla. Oppaassa ehdotettiin alun perin, että Århusin yleissopimuksen päästölauseketta sovellettaessa käytetään ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun direktiivin [16] 2 artiklan 5 alakohdassa esitettyä määritelmää. [17] Oppaan toisessa painoksessa [18] viitataan sen sijaan teollisuuden päästöjä koskevan direktiivin [19] 3 artiklan 4 alakohdan samansisältöiseen päästöjen määritelmään. Molemmissa määritelmissä rajataan päästöjen käsite laitoksista lähtöisin oleviin päästöihin.

45. Opasta voidaan pitää selittävänä asiakirjana, jota voidaan mahdollisesti käyttää muiden merkityksellisten näkökohtien rinnalla yleissopimuksen tulkintaan. Siihen sisältyvillä analyyseillä ei kuitenkaan ole sitovaa vaikutusta eikä Århusin yleissopimuksen määräyksille kuuluvaa oikeusnormin asemaa. [20]

46. Käsiteltävän kysymyksen yhteydessä on korostettava, ettei oppaassa perustella sitä, miksi on sovellettava nimenomaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetussa direktiivissä ja teollisuuden päästöjä koskevassa direktiivissä esitettyä määritelmää. Yhtä hyvin voitaisiin käyttää esimerkiksi ympäristövastuudirektiivin [21] 2 artiklan 8 kohdan mukaista määritelmää, jossa päästön lähtökohtana ei ole laitos vaan ainoastaan se, perustuuko päästö ihmisen toimintaan.

47. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun direktiivin tai teollisuuden päästöjä koskevan direktiivin ja oikeuden saada ympäristötietoja välillä ei ole myöskään mitään erityistä yhteyttä, joka oikeuttaisi nimenomaan laitoksiin rajoittuvan päästömääritelmän soveltamisen. On kyllä totta, että ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetulla direktiivillä ja teollisuuden päästöjä koskevan direktiivin vastaavilla kohdilla myötävaikutetaan Århusin yleissopimuksen täytäntöönpanoon. [22] Århusin yleissopimuksen laitoksia koskevien määräysten soveltamisala on kuitenkin selvästi suppeampi kuin oikeuden saada ympäristötietoja.

48. Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleen d kohdan päästölausekkeen lähemmästä tarkastelusta ilmenee, että rajoittuminen laitosten päästöihin on jopa yleissopimuksen tarkoituksen vastaista. Kyseisen kohdan mukaan sellaiset päästöjä koskevat tiedot, jotka ovat ympäristönsuojelun kannalta oleellisia, on ilmaistava. Se, ovatko päästöt lähtöisin laitoksista, on merkityksetöntä niiden

16 — Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi 24.9.1996 annettu neuvoston direktiivi 96/61/EY (EYVL L 257, s. 26).

17 — Stec, Casey-Lefkowitz ja Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York, 2000, s. 60.

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

19 — Teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU (EUVL L 334, s. 17).

20 — Tuomio Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, 36 kohta) ja tuomio Solvay ym. (C-182/10, EU:C:2012:82, 27 kohta).

21 — Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta 21.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY (EUVL L 143, s. 56).

22 — Ks. teollisuuden päästöistä (**yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen**) 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/75/EU johdanto-osan 27 perustelukappale.

ympäristövaikutusten kannalta. Tässä yhteydessä voidaan ajatella esimerkiksi liikenteen päästöjä.[23] Oppaassa todetaankin näin ollen juuri ennen viittausta teollisuuden päästöjä koskevan direktiivin päästömääritelmään, että periaatteessa kaikkien päästötietojen pitäisi kuulua yleissopimuksen päästölausekkeen soveltamisalaan.[24]

49. Sen vuoksi tätäkään väitettä ei voida hyväksyä.

B *Perusoikeudet ja TRIPS-sopimus*

50. Valitusperusteen kolmannessa osassa komissio väittää, ettei kyseisten yritysten perusoikeuksia ja TRIPS-sopimusta otettu riittävästi huomioon valituksenalaisen tuomion 44 ja 45 kohdassa. Niissä unionin yleinen tuomioistuin ei hyväksynyt päästölausekkeen tulkintaa, joka oli perusoikeuksien ja TRIPS-sopimuksen mukainen mutta päästölausekkeen sanamuodon vastainen. Kohtien ensi silmäyksellä jyrkkä muotoilu noudattaa unionin tuomioistuimen antamaa esimerkkiä tuomiossa Interseroh Scrap and Metals Trading, jossa oli kyse siitä, pitäisikö tiedonantovelvollisuuksia rajoittaa jätteiden siirron yhteydessä liikesalaisuuksien vuoksi.[25]

51. Komission kyseisiä kohtia koskeva kritiikki perustuu valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan. Unionin yleinen tuomioistuin perustelee nimittäin näissä lausumissa ainoastaan sitä, miksi päästölauseke synnyttää laillisen olettaman, joka koskee ympäristöpäästöjä koskevien tietojen tutustuttavaksi antamiseen liittyvää ylivoimaista yleistä etua. Komissio ei kuitenkaan kyseenalaista tätä olettamaa vaan kiistää unionin yleisen tuomioistuimen käsityksen päästölausekkeen soveltamisalasta.[26] Tässä yhteydessä - valituksenalaisen tuomion 47–76 kohdassa - unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan käsittele perusoikeuksien mukaista tulkintaa eikä TRIPS-sopimusta. Tämä voisi toki olla oikeudellinen virhe, mutta komissio vetoaa siihen korkeintaan implisiittisesti.

52. Itse asiassa myöskään tätä (implisiittistä) väitettä ei voitaisi hyväksyä. Tiedon saantiin siitä, miten päästöt voivat koskea ihmisiä, ja erityisesti siitä, mitä riskejä niillä on ihmisen terveydelle ja ympäristölle, liittyvä yleinen etu on yleensä ylivoimainen päästöistä hyötyvien yritysten taloudelliseen etuun verrattuna.

53. Näille eduille perusoikeuksissa[27] tai TRIPS-sopimuksen 39 artiklassa taattu mahdollinen suoja ei muuta asiaa. Näitä oikeudellisia intressejä voidaan nimittäin rajoittaa ylivoimaisten etujen hyväksi.[28]

54. Jos tarvittava intressivertailu olisi suoritettava jokaisen yksittäisen tiedonsaantipyynnön yhteydessä, olisi odotettavissa, että kyseessä olevat yritykset puolustaisivat etujaan kiivaasti. Tämä saattaisi aiheuttaa valtavan työmäärän toimivaltaisille viranomaisille ja olisi syytä pelätä, että tiedot saataisiin vasta pitkäkestoisten ja kalliiden oikeudenkäyntien jälkeen. Tämä riski karkottaisi todennäköisesti useimmat henkilöt, joita asia koskee. Näiden haittojen välttämiseksi lainsäätäjä saattoi oikeutetusti ennakoida tätä vertailua päästölauseketta hyväksyessään.

23 — Ks. jo ratkaisuehdotukseni Stichting Natuur en Milieu ym. (C-266/09, EU:C:2010:546, 90 kohta).

24 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu Ebbesson ym., s. 88.

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

26 — Valituksen 29, 30 ja 34 kohta.

27 — Ks. tuomio Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, 49 kohta) ja tuomio Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, 43 kohta) sekä henkistä omaisuutta koskevien oikeuksien osalta asia Anheuser-Busch Inc. v. Portugali, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.1.2007 (valitus nro 73049/01, Recueil des arrêts et décisions 2007-I, 72 §).

28 — Ks. tuomio Nelson ym. (C-581/10 ja C-629/10, EU:C:2012:657, 81 kohta) ja tuomio Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 113-115 kohta) sekä ratkaisuehdotukseni Stichting Natuur en Milieu ym. (C-266/09, EU:C:2010:546, 95 kohta).

55. On totta, ettei vastakkaisten etujen vertailu ole tällä tavalla jokaisessa yksittäistapauksessa enää mahdollista. Tällainen menettelytapa ei ole kuitenkaan vieras asiakirjoihin tutustumisoikeutta koskevassa unionin lainsäädännössä. Unionin tuomioistuin on pikemminkin toistuvasti luopunut tapauskohtaisesta tarkastelusta ja hyväksynyt yleisiä olettamia.[29] Nämä olettamat koskivat tosin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämistä, mutta myös tutustumista koskevan oikeuden hyväksymistä koskevien olettamien on oltava yhtä mahdollisia.

C *Kasvinsuojeluainelainsäädäntö*

56. Valitusperusteen toisessa osassa komissio moittii valituksenalaisen tuomion 38, 40 ja 41 kohtaa. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole ottanut niissä riittävästi huomioon oikeuden tutustua asiakirjoihin - erityisesti päästölausekkeen - ja kasvinsuojeluainelainsäädännön erityisten säännösten välistä yhteyttä.

57. Tämäkin väite perustuu jo mainittuun valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan. Komissio itse asiassa väittää, ettei unionin yleinen tuomioistuin ottanut huomioon päästölausekkeen ja kasvinsuojeluainelainsäädännön erityisten säännösten välistä yhteyttä, kun se määritteli päästölausekkeen soveltamisalan valituksenalaisen tuomion 47–76 kohdassa.

58. Siltä osin kuin kasvinsuojeluainelainsäädännön erityisiä säännöksiä tarkasteltiin asiassa Stichting Natuur en Milieu ym. - erityisesti kasvinsuojeluainedirektiivin 14 artiklan osalta -, olen edelleen sitä mieltä, ettei niissä aseteta päästölausekkeen soveltamista kyseenalaiseksi. Päästölauseke on pikemminkin otettava huomioon myös kasvinsuojeluainedirektiivin 14 artiklan yhteydessä.[30]

59. Kyseisessä säännöksessä suojellaan nimittäin liikesalaisuuksia ainoastaan tämän rajoittamatta ympäristötietodirektiivin soveltamista, ja mainittu direktiivi sisältää samankaltaisen päästölausekkeen, joka jäsenvaltioiden on otettava huomioon. Päästölauseketta, joka koskee unionin toimielimiä, ei ole mahdollista tulkita toisin. Lisäksi on huomautettava, että molemmat päästölausekkeet annettiin huomattavan ajan kuluttua kasvinsuojeluainedirektiivin antamisesta.

60. Päästölausekkeiden *jälkeen* annettu kasvinsuojeluaineasetus muuttaa kuitenkin oikeustilaa, sillä sen 63 artiklan 2 kohdassa määritellään tietyt tiedot, joiden luovuttaminen voisi vahingoittaa taloudellisten etujen suojaa. Niihin kuuluvat kasvinsuojeluaineen koko koostumusta koskevat tiedot, tiedot tehoaineen epäpuhtauksista - lukuun ottamatta epäpuhtauksia, joita pidetään toksisuuden, ekotoksisuuden tai ympäristön kannalta merkityksellisinä -, sekä tulokset tehoaineen tuotantoeristä, mukaan lukien epäpuhtaudet (b, c ja f alakohta). Riidanalaiset tiedot ovat nimenomaan näitä.

61. Kasvinsuojeluaineasetusta voidaan myös soveltaa pääasiassa. Asetuksen 84 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta on nimittäin sovellettava 14.6.2011 lähtien, mikä vahvistetaan vireillä olevien lupa- ja muutosmenettelyjen osalta sen 80 artiklan 5 kohdan siirtymäsäännöksessä. Riidanalainen päätös annettiin sen sijaan vasta 10.8.2011.

62. Kasvinsuojeluaineasetuksen 63 artiklan 2 kohdan mukainen luettelo suojeltavista tiedoista ei ole muodollisesti esteenä päästölausekkeen soveltamiselle.

29 — Tuomio komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 61 kohta); tuomio Ruotsi v. API ja komissio (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 94 kohta); tuomio komissio v. Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, 64 kohta); tuomio komissio v. Éditions Odile Jacob (C-553/10 P ja C-554/10 P, EU:C:2012:682, 123 kohta) ja tuomio LPN ja Suomi v. komissio (C-514/11 P ja C-605/11 P, EU:C:2013:738, 49 kohta).

30 — Ks. ratkaisuehdotukseni Stichting Natuur en Milieu ym. (C-266/09, EU:C:2010:546, 81 ja 82 kohta).

63. Ensinnäkin on todettava, että myös kasvinsuojeluaineasetuksen 63 artiklan 3 kohdan mukaisesti luetteloa sovelletaan tämän rajoittamatta niin ikään päästölausekkeen sisältävän ympäristötietodirektiivin soveltamista. Tämän vuoksi luetteloa pitäisi voida soveltaa myös tämän rajoittamatta asetuksen N:o 1049/2001 soveltamista yhdessä Århus-asetuksen kanssa, joissa ainoastaan sovelletaan ympäristötietodirektiiviä toimielimiin.

64. Toiseksi luettelossa ainoastaan selvennetään, mitkä tiedot kuuluvat tietojen saantioikeutta koskevien tiettyjen poikkeusten suojan alaan. Sillä ei näin ollen vaikuteta siihen, pitääkö ne silti julkaista ylivoimaisen yleisen edun vuoksi. Päästölausekkeessa säännellään nimenomaan tätä kysymystä ympäristöpäästöjä koskevien tietojen osalta niihin liittyvää ylivoimaista yleistä etua koskevan laillisen olettaman mukaisesti.

65. Tällaisen muodollisen lähestymistavan yhteydessä jätettäisiin kuitenkin huomiotta se, että lainsäätäjän täytyi luetteloa laatiessaan tietää, että tiedot saadaan kasvinsuojeluaineiden hyväksymisen yhteydessä. Jos lähtökohtana olisi ollut, että hyväksymismenettelyn tiedot kuuluvat päästölausekkeen soveltamisalaan, koska kasvinsuojeluaineet on tarkoitettu päästettäväksi ympäristöön, lainsäätäjä olisi vahvistanut erittäin arkaluonteisten tietojen luettelon, jolla ei olisi mitään käytännön vaikutusta. Näihin tietoihin liittyisi nimittäin aina olettama, jonka mukaan tietojen tutustuttavaksi antamiseen liittyy ylivoimainen yleinen etu. Kuten komissio oikeutetusti huomauttaa, ei voida olettaa, että lainsäätäjän tarkoituksena oli hyväksyä sääntely, jolla ei ole käytännön vaikutusta.

66. Näin ollen lähtökohtana on oltava, että lainsäätäjä arvioi implisiittisesti uudelleen kyseessä olevien perusoikeuksien ja periaatteiden ennakoitua painotusta ja määritteli tämän vuoksi päästölausekkeen soveltamisalan suppeasti.

67. Uudelleenarvioinnissa pidetään kiinni erityisesti kasvinsuojeluaineen koko koostumusta ja tehoaineen epäpuhtauksia koskevien tietojen suojelun tarpeesta. Kuten komissio totesi asiakirjaan tutustumisen epäämisen yhteydessä,[31] kyseiset tiedot ovat arkaluonteisia ennen kaikkea sen vuoksi, että niiden perusteella voidaan tehdä päätelmiä valmistustavasta ja helpottaa näin ollen jäljentämistä. Sen vuoksi tämä lainsäätäjän uudelleenarviointi vastaa unionin tuomioistuimen tarkastelua tuomiossa ABNA ym.[32]

68. Päästölauseketta ei näin ollen voida soveltaa kasvinsuojeluaineasetuksen 63 artiklan 2 kohdassa mainittuihin tietoihin. Näiden tietojen luovuttamisesta on sen vuoksi päätettävä asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan ja Århus-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti kussakin yksittäistapauksessa tehtävän arvioinnin perusteella.

69. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin määritti päästölausekkeen soveltamisalan virheellisesti, kun se totesi tuomionsa 75 kohdassa, että siihen kuuluvat tiedot tehoaineen epäpuhtauksista ja yritysten kehittämien kasvinsuojeluaineiden koostumuksesta.

70. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi pikemminkin pitänyt jättää kyseiset tiedot päästölausekkeen soveltamisalan ulkopuolelle ja hylätä sen vuoksi toinen kanneperuste. Tämän vuoksi valituksenalainen tuomio on kumottava.

31 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

32 — Tuomio ABNA ym. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, EU:C:2005:741, 82 ja 83 kohta).

D *Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa*

71. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen päätöksen, jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi. Se voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

72. Stichting Greenpeace ja PAN Europe ovat esittäneet kaksi kanneperustetta, joita unionin yleinen tuomioistuin ei ole tutkinut. Ensimmäisellä kanneperusteellaan ne riitauttavat sen, että komissio omaksui Saksan kielteisen kannan kyseisten asiakirjojen julkaisemiseen. Kolmas kanneperuste koskee sitä, ettei komissio tutkinut asianomaisten yritysten taloudellisten etujen todellista vaarantumista kyseisten asiakirjojen julkaisemisen johdosta.

73. Kumpikaan kysymys ei ollut käsittelyn kohteena unionin tuomioistuimessa, eivätkä ne tulleet esiin etenkään suullisessa käsittelyssä. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on tutustunut asiakirjoihin, unionin tuomioistuin puolestaan ei.

74. Sen vuoksi katson, ettei asia ole ratkaisukelpoinen.

75. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin kuitenkin ratkaisee asian lopullisesti, totean, että pidän kolmannen kanneperusteen yhteydessä merkityksellisenä näkökohtaa, jota komissio ei käsitellyt päätöksessään kieltäytyä antamasta asiakirjoja. Kyseiset tiedot olivat nimittäin yli 20 vuotta vanhoja riidanalaisen komission päätöksen antamisajankohtana. Sen vuoksi on kyseenalaista, voidaanko niiden perusteella saada edelleen tietoa kyseisen valmistajan nykyisistä valmistusmenetelmistä. Kilpailijat ovat myös voineet tällä välin analysoida laajasti tuotteiden koostumusta ja epäpuhtauksia tosiasiallisesti myydyn tuotteen perusteella ja päätellä siitä myös valmistusmenetelmät. Sen vuoksi Stichting Greenpeacen ja PAN Europen kolmannessa kanneperusteessaan esittämä väite vaikuttaa minusta aivan uskottavalta.

## VII **Ratkaisuehdotus**

76. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Unionin yleisen tuomioistuimen 8.10.2013 antama tuomio Stichting Greenpeace Nederland ja PAN Europe v. komissio (T-545/11, EU:T:2013:523) kumotaan.

2) Stichting Greenpeace Nederlandin ja Pesticide Action Network Europen (PAN Europe) nostaman kumoamiskanteen toinen kanneperuste hylätään.

3) Ensimmäisen ja kolmannen kanneperusteen osalta asia palautetaan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

4) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.