Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 7. travnja 2016.[1]

**Predmet C-673/13 P**

**Europska komisija**
**protiv**

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

„Žalba – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Pristup dokumentima institucija – Uredba (EZ) br. 1367/2006 – Pristup informacijama o okolišu – Informacije koje se odnose na emisije u okoliš – Dokumenti koji se odnose na prvo odobrenje za stavljanje glifosata kao aktivne tvari na tržište – Djelomično odbijanje pristupa – Rizik od nastupanja štete za komercijalne interese fizičke ili pravne osobe – Prevladavajući javni interes“

## I – **Uvod**

1. Glifosat je jedna od aktivnih tvari koje se najčešće upotrebljavaju za zaštitu bilja. Stoga se tragovi te tvari mogu naći u prehrambenom lancu, naposljetku u njemačkom pivu. Istodobno je sporno je li ta aktivna tvar kancerogena. Stoga ne čudi da se Greenpeace i Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) već dulje vrijeme zauzimaju za pristup dokumentima koji se odnose na odobrenje te aktivne tvari za uporabu u sredstvima za zaštitu bilja.

2. Iako je Komisija objavila dio predmetnih dokumenata, odbila je pristup drugima u cilju zaštite komercijalnih interesa predmetnih gospodarskih subjekata. Međutim, Opći sud presudio je da se i dokumenti kojima je odbijen pristup odnose na emisije u okoliš, zbog čega nužno treba pretpostaviti da postoji prevladavajući interes za njihovo otkrivanje.

3. Slijedom toga, u ovom žalbenom postupku treba pojasniti značenje informacija koje se odnose na emisije u okoliš.

## II – **Pravni okvir**

### A – *Međunarodno pravo*

4. Pravo na pristup informacijama o okolišu utvrđeno je u Konvenciji o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša[2] (u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija) koju je Zajednica potpisala 25. lipnja 1998. u Århusu (Danska).[3]

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — SL 2005., L 124, str. 4.

3 — Usvojena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.).

5. Člankom 4. stavkom 4. točkom (d) Konvencije propisuje se odbijanje otkrivanja informacija o okolišu zbog poslovnih i industrijskih tajni:

„Zahtjev za informacijom o okolišu može biti odbijen ako bi njezino otkrivanje nepovoljno utjecalo na: […]

a) – c) […]

d) tajnost poslovnih i industrijskih informacija, gdje je takva tajnost zaštićena zakonom u cilju zaštite opravdanoga gospodarskog interesa. Međutim, informacije o emisijama važne za zaštitu okoliša trebaju biti otkrivene, […]

[…]”

6. Zaštita poslovnih tajni dostavljenih državnim tijelima također je predmet članka 39. stavka 3. Sporazuma TRIPS [4]:

„Kada, kao uvjet za odobravanje trgovanja farmaceutskim ili agrokemijskim proizvodima u kojima se koriste nove kemijske supstancije, članice traže podnošenje neotkrivenih testova ili drugih podataka, čija izrada iziskuje velik napor, one štite takve podatke od nepoštene komercijalne uporabe. Uz to, članice štite takve podatke od otkrivanja, izuzev kada je ono potrebno da se zaštiti javnost ili osim ako su poduzete mjere za osiguravanje da se ti podaci zaštite od nepoštene komercijalne uporabe.”

B – *Pravo Unije*

1. Uredba (EZ) br. 1049/2001

7. U Uredbi br. 1049/2001 [5] utvrđena su načela, uvjeti i ograničenja prava na pristup dokumentima tih institucija predviđenog u članku 255. UEZ-a.

8. Članak 4. stavak 2. Uredbe br. 1049/2001 sadržava ograničenja tog prava:

„2. Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu:

— komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe, uključujući intelektualno vlasništvo,

— […]

— […]

osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.”

4 — Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva u Prilogu 1.C Sporazumu o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (WTO), potpisanom 15. travnja 1994. u Marakešu i potvrđenom Odlukom Vijeća 94/800/EZ od 22. prosinca 1994. o sklapanju u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine nadležnosti, sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986. – 1994.) (SL L 336, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 74., str. 3.).

5 — Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.).

2. Arhuška uredba

9. Arhuškom uredbom [6] provodi se Arhuška konvencija u odnosu na institucije Unije. Člankom 6. stavkom 1. Arhuške uredbe mijenjaju se u tu svrhu izuzeci navedeni u Uredbi br. 1049/2001 od prava na pristup dokumentima s obzirom na informacije koje se odnose na emisije u okoliš:

„Što se tiče odredaba prve i treće alineje članka 4. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1049/2001, uz izuzetak istraga, posebno onih koje se odnose na moguće povrede prava Zajednice, smatra se da je otkrivanje informacija pitanje od prevladavajućeg društvenog interesa ako se tražene informacije odnose na emisije u okoliš. Što se tiče ostalih izuzetaka iz članka 4. Uredbe (EZ) br. 1049/2001, razlozi za odbijanje tumače se restriktivno, uzimajući u obzir društveni interes sadržan u otkrivanju tih informacija i moguću povezanost traženih informacija s emisijama u okoliš."

3. Direktiva o zaštiti bilja

10. Direktivom o zaštiti bilja [7] uređuju se ponajprije izdavanje registracija, stavljanje na tržište, uporaba i kontrola unutar Zajednice sredstava za zaštitu bilja i stavljanje na tržište i kontrola unutar Zajednice aktivnih tvari za takva sredstva. Za sredstva za zaštitu bilja potrebna je osobito registracija koju izdaju države članice. Za to je potrebno istražiti njihov utjecaj.

11. Člankom 14. uređuje se zaštita podatka podnesenih u postupku izdavanja registracija:

„Ne dovodeći u pitanje [Direktivu o informacijama o okolišu [8]] države članice i Komisija jamče da se informacije koje su dostavili podnositelji zahtjeva i koje uključuju industrijske i trgovačke tajne tretiraju kao povjerljive, ako to traži podnositelj zahtjeva koji želi uvrstiti aktivnu tvar u Prilog I. ili podnositelj zahtjeva za izdavanje registracija za sredstvo za zaštitu bilja, te ako država članica ili Komisija prihvate da je podnositeljev zahtjev opravdan.

Povjerljivost se ne odnosi na:

[…]"

12. Direktivom 2001/99/EZ [9] Komisija je na temelju Direktive o zaštiti bilja registrirala aktivnu tvar glifosat.

4. Uredba o zaštiti bilja

13. Od 14. lipnja 2011. primjenjuje se u skladu sa svojim člankom 84. Uredba o zaštiti bilja [10] kojom se zamjenjuje Direktiva o zaštiti bilja.

6 — Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Arhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (SL L 264, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 20., str. 29.).

7 — Direktiva Vijeća 91/414/EEZ od 15. srpnja 1991. o stavljanju sredstava za zaštitu bilja na tržište (SL L 230, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 55., str. 32.).

8 — Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL L 41, str. 26.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.).

9 — Direktiva Komisije od 20. studenog 2001. o izmjeni Priloga Direktivi 91/414 radi upisa, među ostalim, glifosata (SL L 304, str. 14.).

10 — Uredba (EZ) br. 1107/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. listopada 2009. o stavljanju na tržište sredstava za zaštitu bilja i stavljanju izvan snage direktiva Vijeća 79/117/EEZ i 91/414/EEZ (SL L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 61., str. 52.).

14. U uvodnoj izjavi 39. Uredbe o zaštiti bilja navodi se:

„Studije predstavljaju veće ulaganje. To je ulaganje potrebno zaštititi kako bi se poticala istraživanja. Iz tog je razloga potrebno pokuse i studije, osim onih na kralježnjacima za koje će se propisati obvezno zajedničko korištenje podataka koje neki podnositelj zahtjeva podnese pojedinoj državi članici, zaštititi od korištenja od strane nekog drugog podnositelja zahtjeva. Ta zaštita, međutim, treba biti vremenski ograničena kako bi se omogućilo natjecanje. Zaštita se također treba ograničiti na studije koje su stvarno nužne za donošenje odluke o odobrenju kako bi se izbjeglo umjetno produljenje razdoblja zaštite od strane podnositelja zahtjeva podnošenjem novih studija koje zapravo nisu potrebne. Gospodarski subjekti, posebno mala i srednja poduzeća, trebaju imati jednake mogućnosti u odnosu na pristup tržištu."

15. U uvodnoj izjavi 41. Uredbe o zaštiti bilja razmatraju se zahtjevi za informacijama. Ona glasi:

„S obzirom da države članice, Komisija i Agencija primjenjuju različita pravila u odnosu na pristup dokumentima i na povjerljivost dokumenata, primjereno je pojasniti propise u vezi s pristupom informacijama sadržanim u dokumentima koji su u posjedu tih tijela kao i povjerljivost tih dokumenata."

16. U članku 63. stavku 2. Uredbe o zaštiti bilja pojašnjuje se otkrivanje kojih informacija bi u pravilu nepovoljno utjecalo na određene interese koje je potrebno zaštititi:

„Otkrivanje sljedećih informacija obično će se smatrati da nepovoljno utječe na zaštitu komercijalnih interesa ili privatnosti i integriteta dotičnih pojedinaca:

(a) postupka proizvodnje;

(b) podataka o nečistoćama aktivne tvari osim nečistoća koje se smatraju da su od toksikološkog, ekotoksikološkog ili ekološkog značaja;

(c) rezultata proizvodnih serija aktivne tvari, uključujući nečistoće;

(d) metoda analize za nečistoće u aktivnoj tvari kako se je proizvodi osim metoda za nečistoće koje se smatraju da su od toksikološkog, ekotoksikološkog ili ekološkog značaja;

(e) odnosa između proizvođača ili uvoznika i podnositelja ili vlasnika odobrenja;

(f) podataka o cjelokupnom sastavu sredstva za zaštitu bilja;

(g) imena i adresa osoba koje sudjeluju u provođenju pokusa na kralježnjacima."

17. Na temelju članka 63. stavka 3 Uredbe o zaštiti bilja, člankom 63. ne dovodi se u pitanje Direktiva o zaštiti okoliša.

18. Članak 80. Uredbe (EZ) br. 1107/2009 sadržava različite prijelazne odredbe, među kojima i sljedeće iz stavka 5:

„O zahtjevima za odobrenje sredstava za zaštitu bilja:

(a) prema članku 4. Direktive 91/414/EEZ koje država članica još nije riješila; ili

(b) koje je potrebno izmijeniti ili povući zbog uvrštenja u Prilog I. Direktivi 91/414/EEZ ili slijedom odobrenja prema stavku 1. ovog članka;

na dan 14. lipnja 2011. odlučivat će se na temelju nacionalnog prava na snazi prije tog datuma.

Nakon te odluke primjenjivat će se ova Uredba.”

19. Na temelju članka 84. stavka 1. Uredbe o zaštiti bilja ta uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*, odnosno 14. prosinca 2009. Međutim, ondje se predviđa i da se primjenjuje od 14. lipnja 2011.

## III – **Činjenice i upravni postupak**

20. Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe zatražili su 20. prosinca 2010. od Komisije pristup više dokumenata o prvom odobrenju za stavljanje glifosata kao aktivne tvari na tržište, izdanom 2001. primjenom Direktive 91/414.

21. Nakon konzultacija s Njemačkom, državom članicom, čija su tijela Komisiji podnijela zahtjev za prvo odobrenje, Komisija je taj zahtjev 10. kolovoza 2011. djelomično odbila. Objavljivanje odbijenih dokumenata nepovoljno bi utjecalo na poslovne interese poduzeća koja su te dokumente podnijela u svrhu izdavanja prvog odobrenja. Komisija objašnjava da je metoda proizvodnje glifosata u načelu poznata, ali specifične metode pojedinih proizvođača ipak nisu. Međutim, te se metode mogu zaključiti osobito na temelju nečistoća u proizvodu i njegova točnog sastava. Ne postoji očiti prevladavajući javni interes za objavljivanje tih dokumenata. Sadržane informacije ne odnose se osobito na emisije u okoliš.

## IV – **Pobijana presuda Općeg suda**

22. Protiv te odluke Stichting Greenpeace Nederland i Pan Europe podnijeli su tužbu Općem sudu.

23. Opći sud poništio je pobijanu odluku Komisije u dijelu u kojem je Komisija odbila pristup dokumentima koji se, kao prvo, odnose na „identitet” i količinu svih nečistoća sadržanih u aktivnoj tvari koju je prijavio svaki subjekt, kao drugo, nečistoće prisutne u različitim serijama i minimalne, srednje i maksimalne količine svake pojedine od nečistoća, i, kao treće, sastav sredstava za zaštitu bilja koje su razvili subjekti [11].

24. Opći sud najprije je zaključio da članak 6. stavak 1 Uredbe (EZ) br. 1367/2006 stvara zakonsku predmnjevu da javni interes za otkrivanje informacija koje se odnose na emisije u okoliš prevladava nad komercijalnim interesima za povjerljivo postupanje. Opći sud zatim je presudio da se prethodno navedene informacije odnose na emisije u okoliš.

## V – **Zahtjevi stranaka**

25. Komisija je 17. prosinca 2013. podnijela žalbu protiv presude Općeg suda. Komisija traži od Suda:

1. da ukine presudu Općeg suda;

2. da u skladu s člankom 61. Statuta Suda, konačno sam odluči o prvom i trećem tužbenom razlogu ili vrati predmet na odlučivanje Općem sudu o navedenim razlozima; i

3. da tuženicima naloži snošenje troškova.

11 — Presuda Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe/Komisija (T-545/11, EU:T:2013:523)

26. Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe traže od Suda da:

1. odbije žalbu;

2. Komisiji naloži snošenje troškova.

27. Predsjednik Suda je Njemačkoj te odlukama od 3. ožujka 2015. European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America, Inc., National Association of Manufacturers of the United States of America i American Chemistry Council, Inc., European Chemical Industry Council te European Crop Care Association odobrio intervenciju na strani Komisije. Oni su sudjelovali su u pisanom i, osim Njemačke, u usmenom dijelu postupka.

28. Na raspravi održanoj 4. veljače 2016. Švedska je intervenirala u postupku na strani Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe.

## VI – **Ocjena**

29. Komisija u svojoj žalbi osporava tumačenje Općega suda koje se odnosi na članak 6. stavak 1. prvu rečenicu Uredbe (EZ) br. 1367/2006. U skladu s tom „klauzulom o emisiji" postoji posebno u odnosu na zaštitu poslovnih tajni prevladavajući javni interes za otkrivanje informacija ako se tražene informacije odnose na emisije u okoliš.

30. Međutim, Opći sud u velikoj mjeri slijedi stav koji sam već zastupala u svojem mišljenju u predmetu Stichting Natuur en Milieu i dr. o tumačenju članka 4. stavka 2. četvrte rečenice Direktive o informacijama o okolišu. Ta odredba sadržava klauzulu o emisijama koja odgovara članku 6. stavku 1. prvoj rečenici Arhuške uredbe. U skladu sa stajalištem koji sam tada zastupala, informacije o ispuštanju tvari kao i informacije o posljedicama takvog ispuštanja treba smatrati informacijama o emisijama u okoliš [12]. Međutim, Sud se o tom pitanju još uvijek nije očitovao.

31. Stoga bih već u ovom trenutku željela pojasniti da me prigovori Komisije navedeni u prvom i trećem dijelu žalbenog razloga nisu uvjerili. Prvi dio odnosi se na sustavnu povezanost različitih odredbi kojima se uređuju prava na pristup dokumentima na temelju Uredbe br. 1049/2001, Arhuške uredbe i članka 4. stavka 4. Arhuške konvencije (odjeljak A). Treći dio odnosi se na odvagivanje različitih temeljnih prava i Sporazuma TRIPS (odjeljak B).

32. Suprotno tome, drugi dio žalbe, koji se odnosi na pravila pojedinih sektora u području sredstava za zaštitu bilja, navodi me da razmislim o svojem stajalištu jer se Komisija poziva na odredbe Uredbe o zaštiti bilja na koje se zbog vremenskih razloga nije odnosio predmet Stichting Natuur en Milieu i dr. (odjeljak C).

### A – *Sustavna povezanost pravila o pristupu*

33. Suprotno članku 169. stavku 2. Poslovnika Komisija ne navodi točno koje točke pobijane presude pobija prvim dijelom žalbenog razloga. Točno je da na kraju svojih argumenata navodi neke točke, to jest točke 53., 57., 69. i 71., ali to upućivanje služi samo za ilustraciju navodnih nedostataka pristupa Općeg suda. Ipak, pri pažljivom čitanju Komisijinih argumenata i pobijane presude može se odrediti što zagovara Komisija. Stoga predlažem Sudu da taj dio žalbenog razloga ne odbije kao nedopušten.

12 — Moje mišljenje u predmetu Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-266/09, EU:C:2010:546, t. 93 do 95.).

1. Praktični učinak zaštite poslovnih tajni

34. Komisija polazi od činjenice da se svaka tvar s vremenom ispušta u okoliš. Stoga smatra da predmnjevu prevladavajućeg javnog interesa za otkrivanje informacija koje se odnose na emisije u okoliš treba tumačiti usko. U suprotnom, izuzeci od prava na pristup informacijama, koji nužno gube važnost u odnosu na taj prevladavajući interes, ne bi imali praktičnog učinka. Stoga Komisija predmnjevu želi ograničiti na informacije o stvarnim emisijama koje ispuštaju pojedina postrojenja.

35. Taj je stav točan u smislu da ne mora svaka povezanost informacije i ispuštanja tvari u okoliš dovesti do primjene klauzule o emisijama. Naprotiv, mora biti riječ o informacijama o ispuštanju kao takvima [13]. Međutim, to uključuje informacije koje se odnose na posljedice ispuštanja, kao što su studije o ostacima sredstva za zaštitu bilja [14]. Naime, te se informacije odnose na svojstva ispuštenih tvari.

36. Pri takvom shvaćaju klauzule o emisijama, iznimka koja se primjenjuje u korist zaštite poslovnih tajni, suprotno mišljenju Komisije, ne gubi svoje značenje. Ona se, u načelu, i dalje može primjenjivati na informacije koje se odnose na rukovanje tvarima prije njihova ispuštanja. Samo ako takve informacije otkrivaju svojstva ispuštene tvari, može se uzeti u obzir primjena klauzule o emisijama.

2. Primjena klauzule o emisijama u slučaju „hipotetskih” emisija

37. Pozivajući se na moje mišljenje u predmetu Ville de Lyon, Komisija nadalje navodi da se klauzula o emisijama odnosi samo na stvarne, ne i na hipotetske emisije. Međutim, predmetne informacije ne odnose se na stvarne emisije.

38. Točno je da sam u tom mišljenju zastupala stajalište da zaštita poslovnih tajni prestaje tek kada se ispuste tvari na koje se odnose povjerljive informacije [15].

39. Već i sam pojam informacija o okolišu u slučaju emisija zahtijeva da utječu ili mogu utjecati na sastavnice okoliša u smislu članka 2. točke (d) podtočke ii. Arhuške uredbe. Ako je utjecaj u najboljem slučaju hipotetski, pravila o pristupu informacijama o okolišu uopće se ne mogu primijeniti.

40. Stoga se treba složiti s Komisijom da se informacije o hipotetskim emisijama ne ulaze u klauzulu o emisijama.

41. Međutim, registrirana sredstva za zaštitu bilja u pravilu se ispuštaju u skladu s njihovom namjenom. Stoga treba pretpostaviti da predmet informacija o njihovoj registraciji nisu hipotetske emisije.

3. Ograničenje na emisije iz postrojenja

42. Konačno, Komisija ispuštanje sredstava za zaštitu bilja želi u potpunosti isključiti iz klauzule o emisijama tako da ih ograniči na emisije iz postrojenja.

43. Taj stav nema osnove u tekstu Arhuške uredbe jer se njome ne ograničuje pojam emisije na postrojenja niti se upućuje na druge direktive u kojima se navodi takvo ograničenje.

13 — Moje mišljenje u predmetu Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-266/09, EU:C:2010:546, t. 93.). Vidjeti i moje mišljenje u predmetu Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, t. 73. i 74.).

14 — Moje mišljenje u predmetu Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-266/09, EU:C:2010:546, t. 93.).

15 — Moje mišljenje u predmetu Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, t. 73. i 74.).

44. Međutim, Komisija ograničenje klauzule o emisijama na emisije iz postrojenja temelji na vodiču za provedbu Arhuške konvencije. Njime se najprije predlagalo da se definicija iz članka 2. točke 5. Direktive o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja [16] koristi pri primjeni klauzule o emisijama Arhuške konvencije. [17] U drugom se izdanju [18] umjesto toga poziva na istovjetnu definiciju emisija iz članka 3. točke 4. Direktive o industrijskim emisijama. [19] Obje definicije ograničavaju pojam emisija na ispuštanja iz postrojenja.

45. Naime, taj se vodič može smatrati objašnjavajućim dokumentom koji se može, u slučaju potrebe, uzeti u obzir među ostalim relevantnim čimbenicima za potrebe tumačenja konvencije. Međutim, analize koje on sadržava nemaju obvezujuću snagu ni normativni učinak koji imaju odredbe Arhuške konvencije [20].

46. Što se tiče ovog pitanja, treba istaknuti da u vodiču nije obrazloženo zašto bi se primjenjivala upravo definicija iz Direktive o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja i Direktive o industrijskim emisijama. Mogla bi se, na primjer, primjenjivati i definicija iz članka 2. točke 8. Direktive o odgovornosti za okoliš [21] u kojoj se ne upućuje na postrojenje kao izvor emisije, već samo na to je li emisija posljedica ljudskih djelatnosti.

47. Isto tako, ne postoji posebna veza između Direktive o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja odnosno Direktive o industrijskim emisijama i prava na pristup informacijama o okolišu, koja bi opravdala prijenos upravo definicije emisija koja se odnosi na postrojenja. Točno je da Direktiva o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja i odgovarajući odjeljci Direktive o industrijskim emisijama doprinose provedbi Arhuške konvencije [22]. Međutim, odredbe Arhuške konvencije koje se odnose na postrojenja imaju znatno uže područje primjene nego pravo na pristup informacijama o okolišu.

48. Ako se pažljivije razmotri klauzula o emisijama iz članka 4. stavka 4. točke (d) Arhuške konvencije, postaje jasno da je ograničenje na emisije iz postrojenja čak u suprotnosti s njezinom svrhom. Naime, u skladu s njom, informacije o emisijama važne za zaštitu okoliša trebaju biti otkrivene. Za utjecaj emisija na okoliš nije važno potječu li emisije iz postrojenja. Treba samo pomisliti na emisije povezane s prometom [23]. Slijedom toga, u vodiču se neposredno prije upućivanja na definiciju emisija iz Direktive o industrijskim emisijama utvrđuje da bi u načelu svaka informacija o emisijama trebala biti obuhvaćena klauzulom o emisijama iz Konvencije [24].

49. Stoga se ni taj argument ne može prihvatiti.

16 — Direktiva Vijeća 96/61/EZ od 24. rujna 1996. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja (SL L 257, str. 26.)

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

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

19 — Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL L 334, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 159.).

20 — Presude Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 36.) i Solvay i dr. (C-182/10, EU:C:2012:82, t. 27.).

21 — Direktiva 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu (SL L 143, str. 56.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 58.).

22 — Vidjeti uvodnu izjavu 27. Direktive o industrijskim emisijama.

23 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-266/09, EU:C:2010:546, t. 90.).

24 — Ebbesson i dr., navedeno u bilješci 18., str. 88.

B – *Temeljna prava i Sporazum TRIPS*

50. Trećim dijelom žalbenog razloga Komisija osporava nedovoljno uzimanje u obzir temeljnih prava predmetnih gospodarskih subjekata i Sporazuma TRIPS u točkama 44. i 45. pobijane presude. U tim točkama Opći sud klauzulu o emisijama nije tumačio u skladu s temeljnim pravima i Sporazumom TRIPS, suprotno njihovu sadržaju. Na prvi pogled oštra formulacija tog dijela uostalom je u skladu s presudom Suda u predmetu Interseroh Scrap and Metals Trading, u kojem se postavljalo pitanje treba li u području prijevoza otpada ograničiti obveze obavješćivanja radi zaštite poslovnih tajni [25].

51. Komisijina kritika te točke zasniva se na pogrešnom tumačenju pobijane presude. Naime, tim razmatranjima Sud samo pojašnjava da se klauzulom o emisijama uspostavlja zakonska predmnjeva prevladavajućeg interesa za otkrivanje informacija koje se odnose na emisije u okoliš. Međutim, Komisija ne dovodi u pitanje tu predmnjevu, nego se ne slaže s dosegom koji Opći sud pripisuje klauzuli o emisijama [26]. U tom kontekstu, u točkama 47. do 76. pobijane presude, Opći sud ne razmatra ni tumačenje u skladu s temeljnim pravima ni Sporazum TRIPS. Točno je da bi to moglo predstavljati pogrešku koja se tiče prava, kojoj Komisija samo implicitno prigovara.

52. Međutim, u meritumu se taj (implicitni) prigovor ne bi mogao prihvatiti. Naime, interes javnosti za pristup informacijama o utjecaju emisija na nju, posebno o opasnostima za zdravlje ljudi i okoliš u pravilu prevladava nad komercijalnim interesima gospodarskih subjekata koji imaju korist od ispuštanja.

53. To se ne mijenja ni mogućom zaštitom tih interesa na osnovi temeljnih prava [27] ili na temelju članka 39. Sporazuma TRIPS. Naime, ta prava smiju se ograničiti u korist prevladavajućih interesa [28].

54. Ako bi se pritom nužno odvagivanje interesa moralo provesti kod svakog pojedinog zahtjeva za pristup, moglo bi se očekivati da će dotični gospodarski subjekti velikim žarom braniti svoje interese. To bi moglo znatno opteretiti nadležna tijela i postojala bi opasnost da će se takve informacije objavljivati tek nakon dugih i skupih sporova. Taj rizik odbio bi većinu zainteresiranih strana. Da bi se izbjegli ti negativni učinci, zakonodavac je to odvagivanje mogao predvidjeti pri donošenju klauzule o emisijama.

55. Točno je da se na taj način više neće moći odvagnuti suprotni interesi u pojedinačnom slučaju. Međutim, takav postupak nije stran pravu Unije kojim se uređuje pristup dokumentima. Naprotiv, Sud je već više puta odustao od ispitivanja pojedinačnog slučaja i priznao opće predmnjeve [29]. Iako su se te predmnjeve odnosile na odbijanje pristupa, predmnjeve u korist pristupa također moraju biti moguće.

C – *Propisi o zaštiti bilja*

56. U drugom dijelu žalbenog razloga Komisija osporava točke 38., 40. i 41. pobijane presude. U tim točkama Opći sud nije dovoljno uzeo u obzir vezu između prava na pristup dokumentima, osobito klauzule o emisijama, i posebnih odredbi propisa o zaštiti bilja.

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

26 — Vidjeti točke 29. i 30. kao i 34. žalbe.

27 — Vidjeti presude Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, t. 49.) i Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, t. 43.) i u pogledu zaštite prava intelektualnog vlasništva presudu Europskog suda za ljudska prava od 11. siječnja 2007., Anheuser-Busch Inc./Portugal (zahtjev br. 73049/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-I, t. 72.).

28 — Vidjeti presude Nelson i dr. (C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, t. 81.) i Križan i dr. (C-416/10, Zb., EU:C:2013:8, t. 113. do 115.), i moje mišljenje u predmetu Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-266/09, EU:C:2010:546, t. 95.).

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

57. Stoga je i za taj argument značajno već navedeno pogrešno tumačenje pobijane presude. Naime, Komisija osporava da Opći sud nije uzeo u obzir vezu između klauzule o emisijama i posebnih odredbi propisa o zaštiti bilja kada je u točkama 47. do 76. pobijane presude utvrdio doseg klauzule o emisijama.

58. što se tiče razmatranja posebnih odredbi propisa o zaštiti bilja u predmetu Stichting Natuur en Milieu i dr., naime, osobito u pogledu članka 14. Direktive o zaštiti bilja, i dalje smatram da one ne dovode u pitanje primjenu klauzule o emisijama. Naprotiv, klauzulu o emisijama treba razmotriti i u okviru članka 14. Direktive o zaštiti bilja. [30]

59. Naime, tom odredbom štite se poslovne tajne samo ne dovodeći u pitanje Direktivu o informacijama o okolišu koja sadržava sličnu klauzulu o emisijama koju države članice moraju poštovati. Međutim, klauzula o emisijama koja vrijedi za institucije Unije ne smije se drugačije tumačiti. Osim toga valja napomenuti da su obje klauzule o emisijama donesene nakon Direktive o zaštiti bilja.

60. Međutim, Uredbom o zaštiti bilja donesenom *nakon* klauzule o emisijama mijenja se pravna situacija jer su člankom 63. stavkom 2. definirane određene informacije čije bi otkrivanje nepovoljno utjecalo na zaštitu komercijalnih interesa. To uključuje podatke o cjelokupnom sastavu sredstva za zaštitu bilja, o nečistoćama aktivne tvari osim nečistoća koje se smatraju da su od toksikološkog, ekotoksikološkog ili ekološkog značaja te rezultati proizvodnih serija aktivne tvari, uključujući nečistoće (točke (b), (c) i (f)). To su upravo sporne informacije.

61. Uredba o zaštiti bilja primjenjuje se i u glavnom postupku. Naime, u skladu s člankom 84. stavkom 1. primjenjuje se od 14. lipnja 2011., što potvrđuje prijelazna odredba članka 80. stavka 5. za postupke registracije i promjene registracije u tijeku. Međutim, pobijana odluka donesena je tek 10. kolovoza 2011.

62. S formalnog stajališta, popis zaštićenih informacija u skladu s člankom 63. stavkom 2. Uredbe o zaštiti bilja ne isključuje primjenu klauzule o emisijama.

63. Kao prvo, popis se primjenjuje u skladu s člankom 63. stavkom 3. Uredbe o zaštiti bilja ne dovodeći u pitanje Direktivu o informacijama o okolišu koja također sadržava klauzulu o emisijama. Stoga se treba primjenjivati i ne dovodeći u pitanje Uredbu br. 1049/2001 u vezi s Arhuškom uredbom, kojima se samo prenosi Direktiva o informacijama o okolišu na institucije.

64. Kao drugo, popis samo pojašnjava koje informacije treba izuzeti od prava na pristup. Pitanje o tome trebaju li se unatoč tome objavljivati zbog prevladavajućeg javnog interesa, time još nije prejudicirano. Upravo to pitanje regulira se klauzulom o emisijama za slučaj informacija koje se odnose na emisije u okoliš, u smislu zakonske predmnjeve o postojanju prevladavajućeg javnog interesa.

65. Međutim, takvim formalnim pristupom ne bi se uzelo u obzir da je zakonodavac pri utvrđivanju popisa morao znati da se te informacije odnose na registraciju sredstava za zaštitu bilja. Kad bi pošao od toga da su informacije iz postupka registracije obuhvaćene klauzulom o emisijama jer su sredstva za zaštitu bilja namijenjena ispuštanju u okoliš, utvrdio bi popis posebno zaštićenih informacija bez ikakvog praktičnog učinka. Naime, za te bi informacije tada uvijek vrijedila predmnjeva prevladavajućeg javnog interesa za objavljivanje. Međutim, kao što je Komisija pravilno primijetila, ne može se pretpostaviti da je zakonodavac namjeravao donijeti propis bez ikakvog praktičnog učinka.

30 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-266/09, EU:C:2010:546, t. 81. i 82.).

66. Prema tome, može se pretpostaviti da je zakonodavac ponovo implicitno procijenio predviđeno odvagivanje između predmetnih temeljnih prava i načela i tako ograničio doseg klauzule o emisijama.

67. Tom novom procjenom utvrđuje se osobito važnost zaštite podataka o cjelokupnom sastavu sredstva za zaštitu bilja i nečistoćama aktivne tvari. Kao što je Komisija navela u okviru odbijanja pristupa [31], te su informacije osjetljive ponajprije jer se iz njih može zaključiti o postupku proizvodnje, čime se olakšava kopiranje. Stoga ta nova procjena od strane zakonodavca odgovara odvagivanju Suda u presudi ABNA i dr. [32].

68. Stoga se klauzula o emisijama ne može primijeniti na informacije navedene u članku 63. stavku 2. Uredbe o zaštiti bilja. O pristupu takvim informacijama stoga treba odlučiti na temelju članka 4. stavka 2. Uredbe br. 1049/2001 i članka 6. stavka 1. Arhuške uredbe na temelju odvagivanja svakog pojedinačnog slučaja.

69. Stoga je Opći sud pogrešno odredio doseg klauzule o emisijama kada je u točki 75. utvrdio da obuhvaća informacije o nečistoćama aktivne tvari i sastavu sredstava za zaštitu bilja koja su razvili gospodarski subjekti.

70. Opći sud trebao je, zapravo, isključiti te informacije iz područja primjene klauzule o emisijama i stoga odbiti drugi tužbeni razlog. Slijedom toga, pobijanu presudu treba ukinuti.

D – *Tužba pred Općim sudom*

71. U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda, Sud ukida odluku Općeg suda ako je žalba osnovana. Može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

72. Stichting Greenpeace i PAN Europe istaknuli su dva tužbena razloga koje Opći sud nije ispitao. Prvim tužbenim razlogom osporavaju da Komisija preuzima stajalište Njemačke u pogledu odbijanja objavljivanja spornih dokumenata. Trećim tužbenim razlogom prigovaraju Komisiji da nije ispitala konkretno ugrožavanje komercijalnih interesa predmetnih gospodarskih subjekata zbog objavljivanja spornih dokumenata.

73. Nijedno od tih dvaju pitanja nije bilo predmet postupka pred Sudom, a osobito ni na raspravi. Osim toga, Opći sud pregledao je sporne dokumente, a Sud nije.

74. Stoga smatram da stanje postupka još ne omogućuje donošenje odluke.

75. Ako Sud ipak konačno odluči o tužbi, smatram da je u pogledu trećeg tužbenog razloga nužno uzeti u obzir i aspekt na koji se Komisija u svojoj odluci da odbije pristup nije osvrnula. Naime, sporni su podaci u vrijeme pobijane Komisijine odluke bili stari više od 20 godina. Stoga je dvojbeno da i dalje mogu otkriti informacije o trenutačno relevantnim proizvodnim postupcima predmetnih proizvođača. Konkurenti su u međuvremenu, na temelju stvarno prodanih proizvoda, mogli provesti opsežne analize sastava i nečistoća i iz toga već zaključiti o proizvodnim postupcima. Stoga mi se prigovor Stichting Greenpeace i PAN Europe u okviru trećeg tužbenog razloga čini svakako uvjerljivim.

31 — Vidjeti točku 21. ovog mišljenja.

32 — Presuda ABNA i dr. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741, t. 82. i 83.).

## VII – **Zaključak**

76. Stoga predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 8. listopada 2013., Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe/Komisija (T-545/11, EU:T:2013:523).

2. Odbija se drugi tužbeni razlog tužbe za poništenje koji su podnijeli Stichting Greenpeace Nederland i Pesticide Action Network Europe (PAN Europe).

3. Predmet se vraća Općem sudu na odlučivanje o prvom i trećem tužbenom razlogu.

4. O troškovima će se odlučiti naknadno.