JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. április 7.[1]

C-673/13. P. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

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

„Fellebbezés — 1049/2001/EK rendelet — Az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés — 1367/2006/EK rendelet — A környezetre vonatkozó információkhoz való hozzáférés — A környezetbe való kibocsátásra vonatkozó információ — A glifozát hatóanyag forgalomba hozatalának első engedélyezésére vonatkozó dokumentumok — A hozzáférés részleges megtagadása — Természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekei megsértésének veszélye — Nyomós közérdek”

I – Bevezetés

1. A glifozát az egyik leggyakrabban használt növényvédelmi hatóanyag. Ennélfogva annak nyomai megtalálhatók a táplálékláncban, végső soron a német sörben is. Vitatott ugyanakkor, hogy e hatóanyag rákkeltő-e. Ezért nem meglepő, hogy a Greenpeace és a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) már hosszabb ideje próbálnak hozzáférni az említett hatóanyag növényvédő szerekben történő használatának engedélyezésére vonatkozó dokumentációhoz.

2. A Bizottság hozzáférhetővé tette ugyan az érintett dokumentumok egy részét, más dokumentumokat azonban visszatartott az érintett vállalkozások kereskedelmi érdekeinek védelme érdekében. A Törvényszék ellenben úgy határozott, hogy a visszatartott dokumentumok is a környezetbe való kibocsátásra vonatkoznak, és ezért kötelezően vélelmezendő, hogy hozzáférhetővé tételükhöz nyomós érdek fűződik.

3. A jelen fellebbezési eljárásban ennélfogva azt kell tisztázni, hogy mit jelent a környezetbe való kibocsátásra vonatkozó információ fogalma.

1 — Eredeti nyelv: német.

II – Jogi háttér

A – A nemzetközi jog

4. A környezeti információkhoz való hozzáférés jogát a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény[2] (a továbbiakban: Århusi Egyezmény) rögzíti, amelyet a Közösség 1998. június 25-én Århusban (Dánia) írt alá.[3]

5. Az egyezmény 4. cikke (4) bekezdésének d) pontja szabályozza a környezeti információk hozzáférhetővé tételének a kereskedelmi és ipari információ bizalmas jellegére tekintettel történő megtagadását:

„A környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben az információ feltárása [helyesen: hozzáférhetővé tétele] hátrányosan érintené:

a)–c) […]

d) a kereskedelmi és ipari információ bizalmas jellegét, ahol ez a bizalmas jelleg méltányolható gazdasági érdekekre figyelemmel a jog által védett. E körben azonban a környezetvédelem szempontjából releváns kibocsátási adatok nyilvánosak kell, hogy legyenek;

[…]”

6. Az – állami hatóságoknak átadott – üzleti titok védelme a tárgya a TRIPS-Megállapodás[4] 39. cikke (3) bekezdésének is:

„Amennyiben a tagok vegyi elemeket hasznosító gyógyszer- vagy mezőgazdasági vegyi termék forgalomba hozatalának jóváhagyásához olyan, még nyilvánosságra nem hozott tesztek vagy más adatok rendelkezésre bocsátását követelik meg, amelyekhez csak számottevő erőfeszítés révén lehet hozzájutni, védeniük kell az ilyen adatokat a tisztességtelen kereskedelmi felhasználással szemben. Emellett a tagoknak védelmet kell nyújtaniuk az ilyen adatok nyilvánosságra jutásával szemben, kivéve, ha azt a közérdek védelme teszi szükségessé, vagy ha lépéseket tesznek annak biztosítására, hogy az ilyen adatok a tisztességtelen kereskedelmi felhasználással szemben védelemben részesüljenek.”

B – Az uniós jog

1. Az 1049/2001/EK rendelet

7. Az 1049/2001 rendelet[5] meghatározza az Európai Unió intézményeinek dokumentumaihoz való, EK 255. cikkben előírt hozzáférés jogának az elveit, feltételeit és korlátait.

2 — HL 2005. L 124., 4. o.; kihirdette: a 2001. évi LXXXI. törvény.

3 — Jóváhagyta a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozat (HL L 124., 1. o.).

4 — A Kereskedelmi Világszervezetet (WTO) létrehozó, 1994. április 15-én Marrakeshben aláírt – az Európai Közösség nevében a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodások megkötéséről szóló, 1994. december 22-i 94/800/EK tanácsi határozattal (HL L 336., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 21. kötet, 80. o.) jóváhagyott – egyezmény 1. C) mellékletét képező, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásairól szóló megállapodás.

5 — Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.).

8. Az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése rögzíti az említett jog korlátait:

„(2) Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] hátrányosan befolyásolná [helyesen: sértené] a következők védelmét:

– természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekei, beleértve a szellemi tulajdont is,

– […]

– […]

kivéve, ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.”

2. Az Århusi Rendelet

9. Az Århusi Rendelet[6] az Århusi Egyezményt ülteti át az uniós intézmények vonatkozásában. Az Århusi Rendelet 6. cikkének (1) bekezdése e célból módosítja az 1049/2001 rendelet szerinti, a dokumentumokhoz való hozzáférés joga alóli kivételeket a környezetbe való kibocsátásra vonatkozó információ tekintetében:

„Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikke (2) bekezdésének első és harmadik francia bekezdése esetében – a vizsgálatok, különösen a közösségi jog esetleges megsértésével kapcsolatos vizsgálatok kivételével – a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] fűződő nyomós közérdek fennállását kell megállapítani, amennyiben a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik. Az 1049/2001/EK rendelet 4. cikkében szabályozott egyéb kivételek vonatkozásában az elutasítás indokait szűken kell értelmezni, figyelembe véve a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] fűződő közérdeket, illetve azt, hogy a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik-e.”

3. A növényvédő szerekről szóló irányelv

10. A növényvédő szerek engedélyezését, forgalomba hozatalát, alkalmazását és ellenőrzését, valamint az ilyen szerek hatóanyagainak forgalomba hozatalát és ellenőrzését először a növényvédő szerekről szóló irányelv[7] szabályozta. Különösen szükséges a növényvédő szerek tagállamok általi engedélyezése. Ez hatásuk vizsgálatát feltételezi.

11. A 14. cikk szabályozza az engedélyeztetés során benyújtott adatok védelmét:

„A tagállamok és a Bizottság a [környezeti információkról szóló] irányelv[8] előírásainak sérelme nélkül biztosítják a kérelmezők által benyújtott ipari és kereskedelmi titkokat tartalmazó adatok bizalmas kezelését, ha azt a kérelmező, aki a hatóanyagnak az I. mellékletbe való felvételét vagy a növényvédő szer engedélyezését kéri, úgy kívánja, és a tagállamok vagy a Bizottság annak jogosultságát [helyesen: igazolását] elfogadja.

6 — A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Århusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló, 2006. szeptember 6-i 1367/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 264., 13. o.).

7 — A növényvédő szerek forgalomba hozataláról szóló, 1991. július 15-i 91/414/EGK tanácsi irányelv (HL L 230., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 11. kötet, 332. o.).

8 — A környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.).

A titkosság nem vonatkozik a következőkre:

[…]”

12. A 2001/99/EK irányelvvel [9] a Bizottság a növényvédő szerekről szóló irányelv alapján engedélyezte a glifozát hatóanyagot.

4. A növényvédő szerekről szóló rendelet

13. A növényvédő szerekről szóló rendeletet [10] 84. cikke értelmében 2011. június 14-től kell alkalmazni, és az a növényvédő szerekről szóló irányelv helyébe lép.

14. A növényvédő szerekről szóló rendelet (39) preambulumbekezdése értelmében:

„A tudományos vizsgálatok jelentős befektetést jelentenek. Ezt a befektetést a kutatás ösztönzése céljából védeni kell. Ezért, ha egy kérelmező valamely tagállamban benyújtja egy adott teszt vagy vizsgálat eredményeit – a gerinces állatokon végzettek kivételével, amelyekre a kötelező adatmegosztás vonatkozik –, azokat a más kérelmezők általi felhasználástól védeni kell. Ennek a védelemnek azonban időben korlátozottnak kell lennie a verseny lehetővé tétele érdekében. A védelemnek továbbá olyan vizsgálatokra kell korlátozódnia, amelyek valóban szükségesek a szabályozás céljainak eléréséhez, elkerülendő, hogy a kérelmezők újabb, de szükségtelen vizsgálatok eredményeinek benyújtásával mesterségesen meghosszabbítsák a védelem idejét. A vállalkozásoknak – különösen a kis- és középvállalkozásoknak – ugyanazokkal a lehetőségekkel kell rendelkezniük a piacra jutás terén.”

15. A növényvédő szerekről szóló rendelet (41) preambulumbekezdése az információkéréssel foglalkozik. Annak értelmében:

„Tekintettel arra, hogy a dokumentumok hozzáférésével és bizalmas kezelésével kapcsolatban a tagállamok, a Bizottság és a Hatóság eltérő szabályokat alkalmaz, indokolt pontosan meghatározni a birtokukban lévő dokumentumokban foglalt információkhoz való hozzáférésre, valamint a dokumentumok bizalmas kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.”

16. A növényvédő szerekről szóló rendelet 63. cikkének (2) bekezdése pontosan meghatározza, hogy mely információk esetében sértene a hozzáférhetővé tétel általában bizonyos védendő érdekeket:

„A következő információk nyilvánosságra hozatalát általában úgy kell tekinteni, hogy az sérti az érintett személyek kereskedelmi érdekeinek vagy magánéletének vagy személyes feddhetetlenségének védelmét:

a) a gyártás módja;

b) a hatóanyagban található szennyező anyagok specifikációja, kivéve azokat a szennyező anyagokat, amelyek toxikológiai, ökotoxikológiai vagy környezetvédelmi szempontból fontosnak számítanak;

c) a hatóanyaggyártási tételekre vonatkozó eredmények, beleértve a szennyező anyagokat is;

d) az előállított hatóanyagban lévő szennyező anyagok elemzésére szolgáló módszerek, az azon szennyező anyagok elemzésére szolgáló módszerek kivételével, amelyek toxikológiai, ökotoxikológiai vagy környezetvédelmi szempontból fontosnak tekintendők;

9 — A 91/414 irányelv mellékletének többek között a glifozát felvétele céljából történő módosításáról szóló, 2001. november 20-i bizottsági irányelv (HL L 304., 14. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 34. kötet, 182. o.).

10 — A növényvédő szerek forgalomba hozataláról, valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló, 2009. október 21-i 1107/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 309., 1. o.).

e) a gyártó, illetve az importőr és a kérelmező, illetve az engedély jogosultja közötti kapcsolatok;

f) a növényvédő szer teljes összetételére vonatkozó információ;

g) a gerinces állatokon végzett kísérletekben részt vevő személyek neve és címe."

17. A növényvédő szerekről szóló rendelet 63. cikkének (3) bekezdése értelmében azonban a 63. cikk nem sérti a környezeti információkról szóló irányelvet.

18. Az 1107/2009/EK rendelet 80. cikke különböző átmeneti rendelkezéseket tartalmaz, köztük az (5) bekezdésben a következőt:

„A növényvédő szerek iránti olyan engedélykérelmek esetében,

a) amelyek a 91/414/EGK irányelv 4. cikke szerintiek és még nem határoztak róluk a tagállamokban; vagy

b) amelyeket várhatóan módosítanak vagy visszavonnak a 91/414/EGK irányelv I. mellékletébe történő felvételt vagy az e cikk (1) bekezdésével összhangban történt jóváhagyást követően;

a döntés 2011. június 14-én az ezen időpontot megelőzően hatályos nemzeti jog alapján történik.

A döntést követően e rendelet alkalmazandó."

19. A növényvédő szerekről szóló rendelet 84. cikkének első bekezdése értelmében e rendelet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő 20. napon, tehát 2009. december 14-én lépett hatályba. E cikk azonban azt is előírja, hogy a rendeletet 2011. június 14-től kell alkalmazni.

III – A tényállás és a közigazgatási eljárás

20. A Stichting Greenpeace Nederland és a PAN Europe 2010. december 20-án a glifozát hatóanyag 91/414 irányelv szerinti forgalomba hozatalának 2001. évi első engedélyezésére vonatkozó egyes dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet nyújtottak be a Bizottsághoz.

21. A Németországgal, vagyis azon tagállammal való értekezést követően, amelynek hatóságai előkészítették a Bizottság általi első engedélyezést, a Bizottság 2011. augusztus 10-én részben elutasította e kérelmet. A megtagadott dokumentumok hozzáférhetővé tétele sértené az azokat az első engedélyezés érdekében benyújtó vállalkozások kereskedelmi érdekeit. A Bizottság kifejti, hogy a glifozát előállításának módja alapvetően ismert ugyan, nem így azonban az egyes előállítók különleges módszerei. Azok mindazonáltal kikövetkeztethetők különösen a termékben található szennyező anyagokból és annak pontos összetételéből. Nem állapítható meg, hogy nyomós közérdek fűződne e dokumentumok hozzáférhetővé tételéhez. Az azokban szereplő információk különösen nem a környezetbe való kibocsátásra vonatkoznak.

IV – A Törvényszék megtámadott ítéletéről

22. A Stichting Greenpeace Nederland és a Pan Europe keresetet indítottak e határozat ellen a Törvényszék előtt.

23. A Törvényszék megsemmisítette a Bizottság megtámadott határozatát, amennyiben e határozat megtagadta a hozzáférést azon dokumentumokhoz, amelyek, először is, az egyes gazdasági szereplők által bejelentett hatóanyagban jelen lévő minden szennyeződés „minőségére” és mennyiségére, másodszor, az egyes tételekben jelen levő szennyeződésekre és e szennyeződések mindegyikének minimális, átlagos és maximális értékére, harmadszor pedig, a gazdasági szereplők által előállított növényvédő szerek összetételére vonatkoznak. [11]

24. A Törvényszék először megállapította, hogy az 1367/2006/EK rendelet 6. cikkének (1) bekezdése olyan jogi vélelmet állít fel, amely szerint a környezetbe való kibocsátásra vonatkozó információ hozzáférhetővé tételéhez fűződő közérdek háttérbe szorítja az információ bizalmas kezeléséhez fűződő kereskedelmi érdekeket. A Törvényszék ezt követően úgy határozott, hogy a fent említett információk a környezetbe való kibocsátásra vonatkoznak.

V – A felek kérelmeiről

25. 2013. december 17-én a Bizottság fellebbezést nyújtott be a Törvényszék ítélete ellen. Azt kéri, hogy a Bíróság:

1) helyezze hatályon kívül a Törvényszék ítéletét;

2) a Bíróság alapokmánya 61. cikkének megfelelően maga hozzon érdemi határozatot az első és harmadik jogalap tárgyában, vagy utalja vissza az ügyet a Törvényszékhez, hogy az hozzon határozatot e jogalapok tárgyában;

3) az ellenérdekű feleket kötelezze a költségek viselésére.

26. A Stichting Greenpeace Nederland és a PAN Europe ezzel szemben azt kérik, hogy a Bíróság:

1) utasítsa el a fellebbezést;

2) a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

27. A Bíróság elnöke engedélyezte Németországnak, valamint a 2015. március 3-i végzésekkel a European Crop Protection Associationnek, a CropLife Internationalnek, a CropLife America, Inc.-nek, a National Association of Manufacturers of the United States of Americának és az American Chemistry Council, Inc.-nek, a European Chemical Industry Councilnak és a European Crop Care Associationnek, hogy a Bizottság támogatása végett beavatkozzanak. E beavatkozó felek mind az eljárás írásbeli, mind – Németország kivételével – annak szóbeli szakaszában részt vettek.

28. A 2016. február 4-i tárgyaláson Svédország a Stichting Greenpeace Nederland és a PAN Europe támogatása végett avatkozott be.

VI – Értékelés

29. Fellebbezésében a Bizottság az 1367/2006/EK rendelet 6. cikke (1) bekezdése első mondatának a Törvényszék általi értelmezését kifogásolja. E „kibocsátási klauzula” értelmében különösen az üzleti titkok védelméhez képest nyomós közérdek fűződik az információk hozzáférhetővé tételéhez, amennyiben a kért információ a környezetbe való kibocsátásra vonatkozik.

11 — Stichting Greenpeace Nederland és PAN Europe kontra Bizottság ítélet (T-545/11, EU:T:2013:523).

30. A Törvényszék mindazonáltal messzemenően azt az álláspontot követi, amelyet már a Stichting Natuur en Milieu ügyre vonatkozó indítványban is képviseltem a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése negyedik mondatának értelmezésével kapcsolatban. E rendelkezés az Århusi rendelet 6. cikke (1) bekezdése első mondatának megfelelő kibocsátási klauzulát tartalmaz. Akkoriban képviselt álláspontom szerint mind az anyagnak magának a kijuttatására vonatkozó információk, mind az ezen kijuttatás következményeire vonatkozó információk a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információnak tekintendők.[12] A Bíróságnak viszont mind ez idáig nem nyílt alkalma e kérdésről dönteni.

31. Ezért már itt le szeretném szögezni, hogy számomra nem meggyőzőek a Bizottság által a jogalap első és harmadik részében felhozott kifogások. Az első rész esetében a dokumentumokhoz való hozzáférésnek az 1049/2001 rendeleten, az Århusi Rendeleten és az Århusi Egyezmény 4. cikkének (4) bekezdésén alapuló jogára vonatkozó különböző rendelkezések rendszertani kapcsolatáról van szó (erről lásd az A pontot). A harmadik rész a különböző alapvető jogok, valamint a TRIPS-Megállapodás közötti mérlegelésre vonatkozik (erről lásd a B pontot).

32. A jogalapnak a növényvédő szerekre vonatkozó ágazati szabályozásokkal kapcsolatos második része ellenben álláspontom átgondolására késztet, mivel a Bizottság a növényvédő szerekről szóló rendelet rendelkezéseire hivatkozik, amelyek időbeli okokból nem képezték tárgyát a Stichting Natuur en Milieu és társai ügynek (erről lásd a C pontot).

A – A hozzáférést szabályozó rendelkezések rendszertani kapcsolatáról

33. Az eljárási szabályzat 169. cikkének (2) bekezdésével ellentétben a Bizottság nem jelöli meg pontosan, hogy a megtámadott ítélet mely pontjait kifogásolja jogalapjának első részével. Bár fejtegetéseinek vége felé megjelöl néhány – mégpedig az 53., 57., 69. és 71. – pontot, e hivatkozás azonban csak a Törvényszék által alkalmazott megközelítés állítólagos gyengeségeinek szemléltetésére szolgál. A bizottsági érvelés és a megtámadott ítélet gondos tanulmányozása mindazonáltal megállapíthatóvá teszi, hogy mire is gondol a Bizottság. Azt javasolom ezért, hogy a Bíróság ne utasítsa el elfogadhatatlanként a jogalap e részét.

1. Az üzleti titkok védelmének hatékony érvényesüléséről

34. A Bizottság azt veszi alapul, hogy minden anyagot kijuttatnak valamikor a környezetbe. Ezért úgy véli, hogy a környezetbe való kibocsátásra vonatkozó információ hozzáférhetővé tételéhez fűződő nyomós közérdek vélelmét szűken kell értelmezni. Máskülönben nem érvényesülnének hatékonyan az információkhoz való hozzáférés joga alóli kivételek, amelyek ezzel a nyomós közérdekkel szemben kötelezően háttérbe szorulnak. A Bizottság ezért bizonyos létesítmények tényleges kibocsátására vonatkozó információkra kívánja korlátozni a vélelmet.

35. Ezen állásponttal egyet kell érteni abban a tekintetben, hogy nem minden, valamely információ és az anyagok környezetbe való kijuttatása közötti kapcsolat teremt lehetőséget a kibocsátási klauzula alkalmazására. Valójában magára a kijuttatásra vonatkozó információkról kell szónak lennie.[13] Ez mindazonáltal felöleli a kijuttatás következményeire vonatkozó információkat, mint például a növényvédő szerben található szermaradványokra vonatkozó tanulmányokat.[14] Ezen információk ugyanis a kijuttatott anyagok tulajdonságaira vonatkoznak.

12 — A Stichting Natuur en Milieu és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-266/09, EU:C:2010:546, 93–95. pont).

13 — A Stichting Natuur en Milieu és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-266/09, EU:C:2010:546, 93. pont). Lásd továbbá a Ville de Lyon ügyre vonatkozó indítványom (C-524/09, EU:C:2010:613, 73. és 74. pont).

14 — A Stichting Natuur en Milieu és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-266/09, EU:C:2010:546, 93. pont).

36. Ha így értelmezzük a kibocsátási klauzulát, akkor a Bizottság álláspontjával ellentétben nem üresedik ki teljesen az üzleti titkok javára biztosított kivétel. Az főszabály szerint továbbra is alkalmazható az anyagok kijuttatás előtti kezelésére vonatkozó információkra. A kibocsátási klauzula alkalmazására csak akkor van lehetőség, ha ezen információk tájékoztatással szolgálnak a kijuttatott anyag tulajdonságairól.

2. A kibocsátási klauzula „hipotetikus" kibocsátásra való alkalmazásáról

37. A Ville de Lyon ügyre vonatkozó indítványomra hivatkozva a Bizottság azzal érvel továbbá, hogy a kibocsátási klauzula csak a tényleges kibocsátásra vonatkozik, a hipotetikusra azonban nem. A jelen ügyben szóban forgó információk azonban nem tényleges kibocsátásra vonatkoznak.

38. Igaz, hogy az említett indítványban azt az álláspontot képviseltem, hogy az üzleti titok védelme csak azon anyagok kijuttatásával szűnik meg, amelyekre a titokban tartott információk vonatkoznak. [15]

39. Már a környezeti információ fogalma is megköveteli a kibocsátás esetében, hogy az ténylegesen vagy várhatóan hatással legyen az Århusi Rendelet 2. cikke (1) bekezdése d) pontjának ii. alpontja szerinti környezeti elemekre. Ha a hatás legfeljebb hipotetikusan képzelhető el, az irányelv egyáltalán nem is alkalmazható.

40. A Bizottsággal ezért egyet kell érteni abban, hogy a hipotetikus kibocsátással kapcsolatos információt nem foglalja magában a kibocsátási klauzula.

41. Az engedélyezett növényvédő szereket mindazonáltal rendszerint rendeltetésüknek megfelelően kijuttatják. Ezért abból kell kiindulni, hogy az engedélyezésükre vonatkozó információk nem hipotetikus kibocsátással kapcsolatosak.

3. A létesítményekből származó kibocsátásokra való korlátozásról

42. A Bizottság végül teljes mértékben ki szeretné zárni a növényvédő szerek kijuttatását a kibocsátási klauzula hatálya alól azzal, hogy e klauzulát a létesítményekből származó kibocsátásokra korlátozza.

43. Ezen álláspontot nem támasztja alá az Århusi Rendelet szövege, mivel az nem korlátozza a kibocsátás fogalmát létesítményekre, és más olyan irányelvekre sem hivatkozik, amelyek így tesznek.

44. A Bizottság mindazonáltal az Århusi Egyezmény végrehajtási útmutatójára alapozza a kibocsátási klauzula létesítményekből származó kibocsátásokra való korlátozását. Ezen útmutató először a 96/61 irányelv [16] 2. cikkének 5. pontja szerinti fogalommeghatározás használatát javasolta az Århusi Egyezmény kibocsátási klauzulájának alkalmazása körében. [17] A második kiadásban [18] ehelyett a kibocsátás fogalmának az ipari kibocsátásokról szóló irányelv [19] 3. cikkének 4. pontjában szereplő azonos szövegű meghatározására hivatkozik. Mindkét fogalommeghatározás a létesítmények általi kiengedésre korlátozza a kibocsátás fogalmát.

15 — A Ville de Lyon ügyre vonatkozó indítványom (C-524/09, EU:C:2010:613, 73. és 74. pont).

16 — A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelv (HL L 257., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 3. kötet, 80. o.).

17 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000., 60. o. (a francia változat 76. oldala).

18 — Ebbesson/Gaugitsch/Miklau/Jendrośka/Stec/Marshall, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, második kiadás 2014., 88. o.

19 — Az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló, 2010. november 24-i 2010/75/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 334., 17. o.; helyesbítés: HL 2012. L 158., 25. o.).

45. Igaz, hogy az útmutató tekinthető olyan magyarázó jellegű dokumentumnak, amely adott esetben más releváns elemekkel együttesen figyelembe vehető az egyezmény értelmezése céljából. Az abban szereplő elemzéseknek azonban egyáltalán nincs kötelező erejük, és nem rendelkeznek olyan normatív jelleggel, mint amellyel az Århusi Egyezmény rendelkezései bírnak. [20]

46. A jelen kérdés szempontjából hangsúlyozandó, hogy az útmutató nem indokolja meg, hogy miért éppen a 96/61 irányelv és az ipari kibocsátásokról szóló irányelv szerinti fogalommeghatározás alkalmazandó. Például a környezeti felelősségről szóló irányelv [21] 2. cikkének 8. pontja szerinti fogalommeghatározás is alkalmazható lehetne, amely nem valamely létesítményt vesz alapul a kibocsátás előidézőjeként, hanem csak azt, hogy az emberi tevékenység eredménye-e.

47. Olyan különleges kapcsolat sem áll fenn a környezeti felelősségről szóló irányelv, illetve az ipari kibocsátásokról szóló irányelv és a környezeti információkhoz való hozzáférés joga között, amely éppen a kibocsátás fogalma létesítményközpontú meghatározásának alkalmazását tenné indokolttá. Igaz ugyan, hogy a 96/61 irányelv és az ipari kibocsátásokról szóló irányelv megfelelő szakaszai az Århusi Egyezmény átültetéséhez járulnak hozzá. [22] Az Århusi Egyezmény létesítményekre vonatkozó rendelkezéseinek hatálya azonban egyértelműen szűkebb, mint a környezeti információkhoz való hozzáférés jogának alkalmazási köre.

48. Az Århusi Egyezmény 4. cikke (4) bekezdésének d) pontja szerinti kibocsátási klauzulát jobban szemügyre véve pedig nyilvánvalóvá válik, hogy a célkitűzéssel is ellentétes a létesítmények kibocsátására való korlátozás. Annak értelmében ugyanis a környezetvédelem szempontjából releváns kibocsátási adatoknak nyilvánosnak kell lenniük. Az azonban, hogy a kibocsátás valamely létesítményből származik-e, nem bír jelentőséggel annak környezeti hatása szempontjából. Gondoljunk csak a közlekedésből származó kibocsátásokra. [23] Ennek megfelelően az útmutató közvetlenül a kibocsátás fogalmának az ipari kibocsátásokról szóló irányelvben szereplő meghatározására való hivatkozás előtt azt is megállapítja, hogy főszabály szerint minden kibocsátással kapcsolatos információ az egyezmény kibocsátási klauzulájának hatálya alá tartozik. [24]

49. Ezért ezen érv sem megalapozott.

B – Az alapvető jogokról és a TRIPS-Megállapodásról

50. Jogalapjának harmadik részével a Bizottság az érintett vállalkozások alapvető jogainak és a TRIPS-Megállapodásnak a megtámadott ítélet 44. és 45. pontjában való nem megfelelő figyelembevételét kifogásolja. A Törvényszék e pontokban elutasította, hogy a kibocsátási klauzulát az alapvető jogokkal és a TRIPS-Megállapodással összhangban annak szövegével ellentétesen értelmezze. E pontok első pillantásra nyers megfogalmazása egyébként a Bíróság által a Interseroh Scrap and Metals Trading ügyben mutatott példát követi, amely ügynek az volt a tárgya, hogy korlátozandók-e a hulladékszállítás területén az információs követelmények üzleti titkok miatt. [25]

51. A Bizottság említett pontokkal kapcsolatos kifogása a megtámadott ítélet téves értelmezésén alapul. E megállapításokkal ugyanis a Törvényszék csak azt indokolja, hogy a kibocsátási klauzula a környezetbe való kibocsátásra vonatkozó információ hozzáférhetővé tételéhez fűződő nyomós érdek jogi vélelmét állítja fel. A Bizottság azonban nem vonja kétségbe e vélelmet, hanem a Törvényszék

20 — Flachglas Torgau ítélet (C-204/09, EU:C:2012:71, 36. pont); Solvay és társai ítélet (C-182/10, EU:C:2012:82, 27. pont).

21 — A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, 2004. április 21-i 2004/35/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

22 — Lásd az ipari kibocsátásokról szóló irányelv (27) preambulumbekezdését.

23 — Lásd már a Stichting Natuur en Milieu és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-266/09, EU:C:2010:546, 90. pont).

24 — Ebbesson és társai, hivatkozás a 18. lábjegyzetben, 88. o.

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

által a kibocsátási klauzulának tulajdonított hatályt vitatja.[26] A Törvényszék azonban ezzel összefüggésben a megtámadott ítélet 47–76. pontjában sem az alapvető jogokkal összhangban álló értelmezéssel, sem a TRIPS-Megállapodással nem foglalkozik. Ez téves jogalkalmazásnak minősülhet ugyan, azt a Bizottság azonban legfeljebb közvetetten kifogásolja.

52. Érdemben mindazonáltal ez a (közvetett) kifogás sem lenne megalapozott. Ugyanis a nyilvánosság ahhoz fűződő érdeke, hogy megtudja, hogy hogyan érinthetik a kibocsátások, és különösen hogy azok milyen kockázatot jelentenek az emberi egészségre és a környezetre nézve, főszabály szerint háttérbe szorítja a kijuttatásból hasznot húzó vállalkozások kereskedelmi érdekeit.

53. Ezen érdekeknek az alapvető jogok útján való esetleges védelme[27] vagy a TRIPS-Megállapodás 39. cikke mit sem változtat ezen. E jogok ugyanis korlátozhatók nyomós érdekek javára.[28]

54. Ha az érdekek e tekintetben szükséges mérlegelését minden egyes hozzáférés iránti kérelem esetében el kellene végezni, akkor arra lehetne számítani, hogy az érintett vállalkozások nagymértékű elkötelezettséggel védenék érdekeiket. Ez jelentős munkateherrel járhatna az illetékes hatóságok számára, és félő lenne, hogy az ilyen információkat csak hosszadalmas és drága jogvitákat követően teszik hozzáférhetővé. Ennek kockázata alighanem elriasztja az érdekeltek többségét. E hátrányok elkerülése érdekében a jogalkotó megelőlegezhette e mérlegelést a kibocsátási klauzula elfogadása során.

55. Igaz, hogy az egyes esetekben ily módon már nincs lehetőség az ellentétes érdekek mérlegelésére. Ez a fajta eljárásmód azonban nem idegen a dokumentumokhoz való hozzáférés uniós jogától. A Bíróság valójában már többször mellőzte az eseti vizsgálatot és ismert el általános vélelmeket.[29] E vélelmek ugyan minden esetben a hozzáférés megtagadására vonatkoztak, de a hozzáférésre vonatkozó vélelmeknek is lehetségesnek kell lenniük.

C – A növényvédő szerekre vonatkozó jogról

56. Jogalapjának második részével a Bizottság a megtámadott ítélet 38., 40. és 41. pontját vitatja. A Törvényszék e pontokban nem vette megfelelően figyelembe a dokumentumokhoz való hozzáférés joga, különösen a kibocsátási klauzula, és a növényvédő szerekre vonatkozó különös jogszabályi rendelkezések közötti kapcsolatot.

57. Ez az érv is a megtámadott ítélet már hivatkozott téves értelmezésén alapul. A Bizottság valójában azt kifogásolja, hogy a Törvényszék nem vette figyelembe a kibocsátási klauzula és a növényvédő szerekre vonatkozó különös jogszabályi rendelkezések közötti kapcsolatot, amikor a megtámadott ítélet 47–76. pontjában meghatározta a kibocsátási klauzula hatályát.

26 — Lásd a fellebbezés 29. és 30., valamint 34. pontját.

27 — Lásd: Varec-ítélet (C-450/06, EU:C:2008:91, 49. pont); Interseroh Scrap and Metals Trading ítélet (C-1/11, EU:C:2012:194, 43. pont); a szellemi tulajdonjogok védelmével kapcsolatban EJEB, 2007. január 11-i Anheuser-Busch Inc. kontra Portugália ítélet (73049/01. sz. kereset, Ítéletek és Határozatok Tára 2007-I, 72. §).

28 — Lásd: Nelson és társai ítélet (C-581/10 és C-629/10, EU:C:2012:657, 81. pont); Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2013:8, 113–115. pont); a Stichting Natuur en Milieu ügyre vonatkozó indítványom (C-266/09, EU:C:2010:546, 95. pont).

29 — Bizottság kontra Technische Glaswerke Ilmenau ítélet (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 61. pont); Svédország kontra API és Bizottság ítélet (C-514/07 P, C-528/07 P és C-532/07 P, EU:C:2010:541, 94. pont); Bizottság kontra Agrofert Holding ítélet (C-477/10 P, EU:C:2012:394, 64. pont); Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet (C-553/10 P és C-554/10 P, EU:C:2012:682, 123. pont); LPN kontra Bizottság ítélet (C-514/11 P és C-605/11 P, EU:C:2013:738, 49. pont).

58. Amennyiben a növényvédő szerekre vonatkozó különös jogszabályi rendelkezések vizsgálatára már sor került a Stichting Natuur en Milieu és társai ügyben, mégpedig különösen a növényvédő szerekről szóló irányelv 14. cikkére tekintettel, úgy továbbra is azon a véleményen vagyok, hogy azok nem kérdőjelezik meg a kibocsátási klauzula alkalmazását. A kibocsátási klauzulát valójában a növényvédő szerekről szóló irányelv 14. cikke keretében is figyelembe kell venni. [30]

59. E rendelkezés ugyanis csak a tagállamok által tiszteletben tartandó hasonló kibocsátási klauzulát tartalmazó környezeti információkról szóló irányelv sérelme nélkül védi a kereskedelmi titkokat. Az uniós intézményekre vonatkozó kibocsátási klauzula azonban nem értelmezhető másként. Egyébként megjegyzendő, hogy mindkét kibocsátási klauzula elfogadására jóval a növényvédő szerekről szóló irányelvet követően került sor.

60. A kibocsátási klauzulát *követően* elfogadott növényvédő szerekről szóló rendelet mindazonáltal megváltoztatja a jogi helyzetet, mivel a 63. cikk (2) bekezdése meghatároz bizonyos információkat, amelyek nyilvánosságra hozatala sértené a kereskedelmi érdekek védelmét. Ezen információk közé tartoznak a növényvédő szer teljes összetételére vonatkozó információ, a hatóanyagban található szennyező anyagok specifikációja, kivéve azokat a szennyező anyagokat, amelyek toxikológiai, ökotoxikológiai vagy környezetvédelmi szempontból fontosnak számítanak, valamint a hatóanyaggyártási tételekre vonatkozó eredmények, beleértve a szennyező anyagokat is (b), c) és f) pont). Pontosan ezek a vita tárgyát képező információk.

61. A növényvédő szerekről szóló rendelet alkalmazandó az alapügyben is. 84. cikkének első bekezdése értelmében ugyanis az 2011. június 14. óta alkalmazandó, amit megerősít a 80. cikk (5) bekezdésében foglalt, a folyamatban lévő engedélyezési és módosítási eljárásokra vonatkozó átmeneti rendelkezés. A megtámadott határozatot ezzel szemben csak 2011. augusztus 10-én fogadták el.

62. A növényvédő szerekről szóló rendelet 63. cikkének (2) bekezdése alapján a védendő információk felsorolása formálisan nem zárja ki a kibocsátási klauzula alkalmazását.

63. A felsorolás egyrészt a növényvédő szerekről szóló rendelet 63. cikkének (3) bekezdése értelmében szintén nem sérti a környezeti információkról szóló irányelvet, amely ugyancsak tartalmazza a kibocsátási klauzulát. Az ezért szintén nem sérti az Århusi Rendelettel összefüggésben értelmezett 149/2001 rendeletet, amelyek csak a környezeti információkról szóló irányelvet alkalmazzák az intézményekre.

64. A felsorolás másrészt csak azt teszi egyértelművé, hogy mely információk tartoznak a hozzáférés joga alóli bizonyos kivételek védelme alá. Ezzel tehát még nem dől el annak kérdése, hogy az információkat ennek ellenére mégis hozzáférhetővé kell-e tenni nyomós közérdek miatt. Éppen e kérdést rendezi a kibocsátási klauzula a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információk esetében a nyomós közérdek fennállásának jogi vélelme útján.

65. Az ilyen formális megközelítés mindazonáltal figyelmen kívül hagyná azt a tényt, hogy a jogalkotónak a felsorolás megalkotásakor tudnia kellett, hogy ezen információk növényvédő szerek engedélyezésével összefüggésben keletkeznek. Ha abból indult volna ki, hogy az engedélyezési eljárásból származó információk a kibocsátási klauzula hatálya alá tartoznak, mert a növényvédő szereket a környezetbe való kijuttatásra szánják, akkor a különösen titokban tartandó információk olyan felsorolását készítette volna el, amely egyáltalán nem érvényesülhetne hatékonyan. Ebben az esetben ugyanis ezen információk tekintetében minden esetben a hozzáférhetővé tételhez fűződő nyomós közérdek vélelme állna fenn. Amint azt azonban a Bizottság helyesen megjegyzi, nem feltételezhető, hogy a jogalkotó hatékony érvényesülés nélküli szabályozást kívánt volna elfogadni.

30 — Lásd a Stichting Natuur en Milieu ügyre és társai vonatkozó indítványom (C-266/09, EU:C:2010:546, 81. és 82. pont).

66. Abból kell tehát kiindulni, hogy a jogalkotó hallgatólagosan újraértékelte az érintett alapvető jogok és elvek közötti megelőlegezett mérlegelést, és ezért megszorítóan pontosította a kibocsátási klauzula hatályát.

67. Ez az újraértékelés különösen a növényvédő szer teljes összetételére és a hatóanyagban található szennyeződésekre vonatkozó információ védendő jellegét rögzíti. Amint azt a Bizottság a hozzáférés megtagadásával kapcsolatban kifejtette,[31] ezen információk mindenekelőtt azért érzékenyek, mert azokból következtetni lehet a gyártás módjára, és ezzel megkönnyítik a hamisítást. Ez a jogalkotó általi újraértékelés ezért megfelel a Bíróság által az ABNA és társai ítéletben elvégzett mérlegelésnek.[32]

68. A kibocsátási klauzula nem alkalmazható tehát a növényvédő szerekről szóló rendelet 63. cikkének (2) bekezdésében felsorolt információkra. Ezen információk hozzáférhetővé tételéről ezért az 1049/2001 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése és az Århusi Rendelet 6. cikkének (1) bekezdése alapján az egyes esetek mérlegelése útján kell dönteni.

69. A Törvényszék ezért tévesen határozta meg a kibocsátási klauzula hatályát, amikor a 75. pontban megállapította, hogy az magában foglalja a hatóanyagban található szennyező anyagok specifikációjára és a gazdasági szereplők által előállított növényvédő szerek összetételére vonatkozó információkat.

70. Valójában az lett volna helyes, ha a Törvényszék kizárja ezen információkat a kibocsátási klauzula hatálya alól, és ezért elutasítja a második jogalapot. A megtámadott ítéletet ennélfogva hatályon kívül kell helyezni.

D – A Törvényszék előtti keresetről

71. A Bíróság alapokmánya 61. cikke első bekezdésének megfelelően, ha a fellebbezés megalapozott, a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezi. Ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti, illetve határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.

72. A Stichting Greenpeace és a PAN Europe két olyan jogalapot terjesztettek elő, amelyet a Törvényszék nem vizsgált meg. Az első jogalappal azt kifogásolják, hogy a Bizottság magáévá tette Németországnak a kérdéses dokumentumok hozzáférhetővé tételével kapcsolatos elutasító álláspontját. A harmadik jogalap azt kifogásolja, hogy a Bizottság nem értékelte az érintett vállalkozások gazdasági érdekeinek a kérdéses dokumentumok hozzáférhető tétele általi tényleges veszélyeztetését.

73. Egyik kérdés sem képezte a Bíróság előtti eljárás tárgyát, és azokkal különösen a tárgyaláson sem foglalkoztak. A Törvényszék ezen túlmenően betekintett a vitatott dokumentumokba, a Bíróság azonban nem.

74. Ezért úgy vélem, hogy a per állása nem engedi meg az ügy érdemben való eldöntését.

75. Abban az esetben, ha a Bíróság ennek ellenére mégis végleges döntést hoz a kereset tárgyában, a harmadik jogalappal összefüggésben lényegesnek vélek egy olyan szempontot, amellyel a Bizottság a hozzáférés megtagadásáról hozott határozatában nem foglalkozott. A kérdéses adatok ugyanis a megtámadott bizottsági határozat meghozatalakor több mint 20 évesek voltak. Ezért kétséges, hogy továbbra is információval szolgálhatnak-e az érintett előállítók jelenleg is releváns termelési módszereiről. A versenytársak a ténylegesen értékesített termék alapján időközben alaposan ki is elemezhették az összetételt és a szennyező anyagokat, és ezekből már kikövetkeztethették a termelési módszereket. Ezért teljes mértékben megalapozottnak tűnik számomra a Stichting Greenpeace és a PAN Europe által a harmadik jogalap keretében emelt kifogás.

31 — Lásd a fenti 21. pontot.

32 — ABNA és társai ítélet (C-453/03, C-11/04, C-12/04 és C-194/04, EU:C:2005:741, 82. és 83. pont).

VII – Végkövetkeztetések

76. Mindezek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen határozzon:

1) A Bíróság hatályon kívül helyezi az Európai Unió Törvényszék 2013. október 8-i Stichting Greenpeace Nederland és PAN Europe kontra Bizottság ítéletét (T-545/11, EU:T:2013:523).

2) A Bíróság a Stichting Greenpeace Nederland és a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) által indított megsemmisítés iránti kereset második jogalapját elutasítja.

3) A Bíróság az ügyet az első és harmadik jogalap tárgyában történő határozathozatalra visszautalja a Törvényszékhez.

4) A Bíróság a költségekről jelenleg nem határoz.