Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 7 kwietnia 2016 r.[1]

Sprawa C-673/13 P

Komisja Europejska
przeciwko

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

Odwołanie — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Dostęp do dokumentów instytucji — Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 — Dostęp do informacji o środowisku — Informacje, które dotyczą emisji do środowiska — Dokumenty, które dotyczą pierwszego zezwolenia na wprowadzenie do obrotu substancji czynnej pod nazwą glifosat — Częściowa odmowa dostępu — Ryzyko naruszenia interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej — Nadrzędny interes publiczny

I – **Wprowadzenie**

1. Glifosat jest jedną z najczęściej wykorzystywanych substancji czynnych dla ochrony roślin. W związku z tym ślady tej substancji występują w łańcuchu żywnościowym, między innymi w piwie niemieckim. Jednocześnie sporne jest, czy substancja ta jest rakotwórcza. Nie dziwi zatem, że Greenpeace i Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) już od dłuższego czasu starają się o dostęp do akt dotyczących dopuszczenia tej substancji czynnej do użytku w środkach ochrony roślin.

2. Komisja wydała wprawdzie część odnośnych dokumentów, jednak zatrzymała pozostałe w celu ochrony interesów handlowych zainteresowanych przedsiębiorstw. Sąd uznał natomiast, że także zatrzymane dokumenty dotyczą emisji do środowiska, w związku z czym należy domniemywać istnienie nadrzędnego interesu w ich ujawnieniu.

3. Wobec powyższego w niniejszym postępowaniu odwoławczym należy wyjaśnić, co należy rozumieć przez informacje, które dotyczą emisji do środowiska.

1 — Język oryginału: niemiecki.

II – **Ramy prawne**

A – *Prawo międzynarodowe*

4. Prawo dostępu do informacji o środowisku jest przewidziane w Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska [2] (zwanej dalej „konwencją z Aarhus"), którą Wspólnota podpisała w dniu 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (Dania) [3].

5. Artykuł 4 ust. 4 lit. d) konwencji reguluje odmowę ujawnienia informacji o środowisku z powodu tajemnic handlowych i przemysłowych:

„Można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli ujawnienie jej miałoby szkodliwy wpływ na

a)–c) […]

d) tajemnicę handlową lub przemysłową, jeżeli tajemnica taka jest chroniona przez prawo dla obrony uzasadnionych interesów gospodarczych; mieszczące się w tych ramach informacje o wprowadzanych zanieczyszczeniach mające znaczenie dla ochrony środowiska należy ujawniać;

[…]".

6. Ochrona tajemnic handlowych, które zostały przekazane organom państwowym, jest także przedmiotem art. 39 ust. 3 porozumienia TRIPS [4]:

„Członkowie wymagający jako warunku wydania zezwolenia na wprowadzenie do obrotu farmaceutyków lub produktów chemicznych przeznaczonych dla rolnictwa, w których wykorzystane są nowe jednostki chemiczne, przedstawienia niejawnych testów lub innych danych, których uzyskanie wymaga znacznego wysiłku, będą chronić takie dane przed nieuczciwym wykorzystaniem w celach handlowych. Ponadto członkowie będą chronić takie dane przed ujawnieniem, z wyjątkiem sytuacji, gdy konieczna jest ochrona odbiorców lub chyba że podjęte zostaną kroki dla zapewnienia, że takie dane będą chronione przed nieuczciwym wykorzystaniem w celach handlowych".

B – *Prawo Unii*

1. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001

7. Rozporządzenie nr 1049/2001 [5] określa zasady, warunki i ograniczenia ustanowionego w art. 255 WE prawa dostępu do dokumentów wskazanych tam instytucji.

2 — Dz.U. 2005, L 124, s. 4.

3 — Przyjętej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., Dz.U. L 124, s. 1.

4 — Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej, załącznik 1 C do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), które zostało podpisane w dniu 15 kwietnia 1994 r. w Marakeszu i zatwierdzone decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej porozumień będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994) (Dz.U. L 336, s. 1).

5 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43).

8. Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 zawiera granice wspomnianego prawa:

„(2) Instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

— interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej,

— […]

— […]

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny".

2. Rozporządzenie Aarhus

9. Rozporządzenie Aarhus [6] transponuje konwencję z Aarhus w odniesieniu do instytucji Unii. Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia Aarhus zmienia w tym celu przewidziane w rozporządzeniu nr 1049/2001 wyjątki od prawa dostępu do dokumentów w odniesieniu do informacji, które dotyczą emisji do środowiska:

„W odniesieniu do art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, z wyjątkiem dochodzeń, w szczególności tych dotyczących możliwego naruszenia prawa wspólnotowego, uznaje się, że nadrzędny interes publiczny nakazujący ujawnienie informacji istnieje w przypadku, gdy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska. W odniesieniu do innych wyjątków określonych w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 podstawy odmowy podlegają wykładni zawężającej, z uwzględnieniem interesu publicznego, któremu służy ujawnienie, oraz tego, czy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska".

3. Dyrektywa w sprawie środków ochrony roślin

10. Dyrektywa w sprawie środków ochrony roślin [7] regulowała przede wszystkim wydawanie zezwoleń na dopuszczenie do obrotu, wprowadzanie do obrotu, stosowanie i kontrolę substancji czynnych dla środków ochrony roślin. W szczególności środki ochrony roślin wymagają dopuszczenia do obrotu przez państwa członkowskie. Zakłada to zbadanie wpływu tych środków.

11. Artykuł 14 reguluje ochronę informacji przedłożonych w ramach postępowania w sprawie wydania zezwolenia na dopuszczenie do obrotu:

„Państwa członkowskie i Komisja zapewniają, bez uszczerbku dla przepisów [dyrektywy w sprawie informacji o środowisku [8]], że informacje dostarczone przez wnioskodawców, dotyczące tajemnicy przemysłowej i handlowej, są traktowane jako poufne, jeżeli wnioskodawca, który zamierza ubiegać się o włączenie substancji czynnej do załącznika I, lub wnioskodawca składający wniosek o wydanie zezwolenia na dopuszczenie środka ochrony roślin do obrotu i stosowania, wystąpią z takim żądaniem oraz jeżeli państwo członkowskie i Komisja uznają takie żądanie za uzasadnione.

6 — Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264, s. 13).

7 — Dyrektywa Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. L 230, s. 1).

8 — Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41, s. 26).

Zasada zachowania poufności nie dotyczy:

[…]”.

12. W drodze dyrektywy 2001/99/WE[9] Komisja dopuściła do obrotu na podstawie dyrektywy w sprawie środków ochrony roślin substancję czynną glifosat.

4. Rozporządzenie w sprawie środków ochrony roślin

13. Rozporządzenie w sprawie środków ochrony roślin[10] stosuje się zgodnie z jego art. 84 od dnia 14 czerwca 2011 r. i zastępuje ono dyrektywę w sprawie środków ochrony roślin.

14. Motyw 39 rozporządzenia w sprawie środków ochrony roślin przewiduje:

„Badania stanowią znaczną inwestycję. Inwestycję tę należy chronić w celu pobudzenia prac badawczych. Z tego powodu testy i badania przedłożone przez jednego wnioskodawcę w państwie członkowskim, inne niż testy i badania z udziałem kręgowców, które będą podlegały obowiązkowej wymianie danych, należy chronić przed wykorzystaniem przez innego wnioskodawcę. Ochrona taka powinna być jednak ograniczona w czasie, aby umożliwić konkurencję. Powinna także ograniczać się do badań, które są rzeczywiście niezbędne do celów regulacyjnych, aby uniemożliwić wnioskodawcom sztuczne przedłużanie okresu ochrony przez składanie nowych badań, które nie są niezbędne. Podmioty gospodarcze, w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa, powinny mieć takie same szanse w odniesieniu do dostępu do rynku”.

15. Motyw 41 rozporządzenia w sprawie środków ochrony roślin odnosi się do wniosków o udzielenie informacji. Wskazano tam, co następuje:

„Ponieważ państwa członkowskie, Komisja i Urząd stosują różne zasady w odniesieniu do dostępu do dokumentów i ich poufności, należy wyjaśnić przepisy dotyczące dostępu do informacji znajdujących się w dokumentach będących w ich posiadaniu oraz dotyczące poufności tych dokumentów”.

16. W art. 63 ust. 2 rozporządzenia w sprawie środków ochrony roślin uściślono, w przypadku jakich informacji ich ujawnienie mogłoby naruszać z reguły pewne godne ochrony interesy:

„Za naruszenie ochrony interesów handlowych lub prywatności i dobrego imienia osób, których to dotyczy, uważa się z reguły ujawnienie następujących informacji:

a) metody produkcji;

b) specyfikacji czystości substancji czynnej z wyjątkiem zanieczyszczeń uważanych za istotne pod względem toksykologicznym, ekotoksykologicznym lub środowiskowym;

c) wyników kontroli partii produkcyjnych substancji czynnej z uwzględnieniem zanieczyszczeń;

d) metod analizy zanieczyszczeń zawartych w wyprodukowanej substancji czynnej, z wyjątkiem metod stosowanych w przypadku zanieczyszczeń uważanych za istotne pod względem toksykologicznym, ekotoksykologicznym lub środowiskowym;

9 — Dyrektywa Komisji z dnia 20 listopada 2001 r. zmieniająca załącznik do dyrektywy 91/414 w celu włączenia między innymi glifosatu (Dz.U. L 304, s. 14).

10 — Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. L 309, s. 1).

e) powiązań pomiędzy producentem lub importerem i wnioskodawcą lub posiadaczem zezwolenia;

f) informacji o pełnym składzie środka ochrony roślin;

g) nazwisk i adresów osób zaangażowanych w prowadzenie badań na kręgowcach.

17. Zgodnie z art. 63 ust. 3 rozporządzenia w sprawie środków ochrony roślin art. 63 pozostaje bez uszczerbku dla dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

18. Artykuł 80 rozporządzenia (WE) nr 1107/2009 zawiera różne przepisy przejściowe, w tym następujący przepis w ust. 5:

„Decyzje dotyczące wniosków o zezwolenia na wprowadzanie środków ochrony roślin do obrotu

a) na podstawie art. 4 dyrektywy 91/414/EWG, które są nadal rozpatrywane w państwach członkowskich; lub

b) które mają zostać zmienione lub wycofane po włączeniu załącznika I do dyrektywy 91/414/EWG lub po zatwierdzeniu zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu,

w dniu 14 czerwca 2011 r., podejmowane są zgodnie z obowiązującym przed tą datą prawem krajowym.

Po podjęciu takiej decyzji zastosowanie ma niniejsze rozporządzenie”.

19. Zgodnie z art. 84 ust. 1 rozporządzenie w sprawie środków ochrony roślin weszło w życie 20. dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, czyli w dniu 14 grudnia 2009 r. Jednakże jest również przewidziane, iż ma ono zastosowanie od dnia 14 czerwca 2011 r.

III – **Okoliczności faktyczne i postępowanie administracyjne**

20. W dniu 20 grudnia 2010 r. Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe złożyły do Komisji wniosek o dostęp do wielu dokumentów, które dotyczyły udzielonego na podstawie dyrektywy 91/414 w 2001 r. pierwszego zezwolenia na wprowadzenie do obrotu glifosatu jako substancji czynnej.

21. Po konsultacji z Niemcami, których organy przygotowały pierwsze zezwolenie Komisji, w dniu 10 sierpnia 2011 r. instytucja ta odrzuciła częściowo wspomniany powyżej wniosek. Jej zdaniem ujawnienie dokumentów, których dotyczyła odmowa, naruszyłoby interesy handlowe przedsiębiorstw, i które zostały przez nie przedłożone w celu uzyskania pierwszego zezwolenia. Komisja wyjaśnia, że metoda produkcji glifosatu jest wprawdzie znana co do zasady, lecz szczególne metody poszczególnych producentów nie są znane. Można by je jednak ustalić w szczególności na podstawie zanieczyszczeń produktu i jego dokładnego składu. Nie można przyjąć, iż istnieje nadrzędny interes publiczny w ujawnieniu tych dokumentów. W szczególności informacje zawarte w tych dokumentach nie dotyczyły emisji do środowiska.

IV – **W przedmiocie zaskarżonego wyroku Sądu**

22. Na powyższą decyzję Stichting Greenpeace Nederland i Pan Europe wniosły skargę do Sądu.

23. Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji w zakresie, w jakim odmówiła ona dostępu do dokumentów, które dotyczą: po pierwsze, „tożsamości" i ilości wszystkich zanieczyszczeń obecnych w substancji czynnej zgłoszonej przez każdego przedsiębiorcę, po drugie, zanieczyszczeń obecnych w różnych partiach oraz minimalnych, średnich i maksymalnych ilości każdego z tych zanieczyszczeń, oraz po trzecie, składu środków ochrony roślin opracowanych przez przedsiębiorców [11].

24. Sąd stwierdził najpierw, że art. 6 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 ustanawia domniemanie prawne, zgodnie z którym interes publiczny w ujawnieniu informacji, które dotyczą emisji do środowiska, jest nadrzędny wobec interesów handlowych w ich poufnym traktowaniu. Następnie Sąd orzekł, że podane powyżej informacje dotyczą emisji do środowiska.

V – **W przedmiocie żądań stron**

25. W dniu 17 grudnia 2013 r. Komisja wniosła odwołanie od wyroku Sądu. Wnosi ona o:

1) uchylenie wyroku Sądu;

2) wydanie przez Trybunał zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości ostatecznego orzeczenia w przedmiocie podniesionych w skardze zarzutów pierwszego i trzeciego albo skierowanie sprawy do Sądu do ponownego rozpoznania tych zarzutów;

3) obciążenie drugiej strony postępowania kosztami.

26. Natomiast Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe wnoszą o:

1) oddalenie odwołania;

2) obciążenie Komisji kosztami.

27. Prezes Trybunału dopuścił Niemcy oraz postanowieniami z dnia 3 marca 2015 r. 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 oraz European Crop Care Association do udziału w postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Wzięły one udział w postępowaniu na piśmie oraz – z wyjątkiem Niemiec – ustnie.

28. Na rozprawie w dniu 4 lutego 2016 r. Szwecja przystąpiła do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe.

VI – **Ocena**

29. W swoim odwołaniu Komisja krytykuje wykładnię art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 dokonaną przez Sąd. Zgodnie z tą „klauzulą dotyczącą emisji" nadrzędny, w szczególności wobec ochrony interesów handlowych, interes publiczny nakazujący ujawnienie informacji istnieje w przypadku, gdy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska.

11 — Wyrok Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe/Komisja (T-545/11, EU:T:2013:523).

30. Sąd przychyla się jednak w znacznym stopniu do stanowiska, które zajęłam już w opinii w sprawie Stichting Natuur en Milieu i in. w kwestii wykładni art. 4 ust. 2 zdanie czwarte dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Przepis ten zawiera klauzulę dotyczącą emisji analogiczną do art. 6 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia Aarhus. Zgodnie z moim przedstawionym wówczas stanowiskiem zarówno informacje o uwolnieniu substancji jako takim, jak również informacje o skutkach takiego uwolnienia należy traktować jako informacje o emisjach do środowiska [12]. Trybunał nie wypowiedział się jednak jeszcze w tej kwestii.

31. Chciałabym już zatem tutaj wyjaśnić, że nie przekonują mnie zastrzeżenia Komisji przedstawione jako części pierwsza i trzecia zarzutu odwołania. W przypadku części pierwszej chodzi o związek systemowy różnych przepisów dotyczących prawa dostępu do dokumentów, które to prawo opiera się na rozporządzeniu nr 1049/2001, rozporządzeniu Aarhus i art. 4 ust. 4 konwencji z Aarhus (w tym zakresie zob. część A poniżej). Część trzecia dotyczy wyważenia różnych praw podstawowych oraz porozumienia TRIPS (w tym zakresie zob. część B poniżej).

32. Natomiast druga część odwołania, która odnosi się do sektorowych uregulowań z zakresu prawa ochrony roślin, zmusza mnie do ponownego przemyślenia mojego stanowiska, ponieważ Komisja powołuje się na przepisy rozporządzenia w sprawie środków ochrony roślin, które ze względów czasowych nie były przedmiotem sprawy Stichting Natuur en Milieu i in. (w tym zakresie zob. część C poniżej).

A – *W przedmiocie związku systemowego uregulowań w sprawie dostępu*

33. Wbrew art. 169 § 2 regulaminu postępowania Komisja nie przedstawia dokładnie, które punkty zaskarżonego wyroku kwestionuje w ramach części pierwszej swojego zarzutu odwołania. Wprawdzie pod koniec swoich wywodów wymienia ona kilka punktów, mianowicie 53, 57, 69 i 71, lecz to odesłanie służy jedynie zilustrowaniu rzekomych słabości podejścia przyjętego przez Sąd. Jednak przy starannej lekturze zarzutu Komisji i zaskarżonego wyroku można ustalić, o co chodzi Komisji. Z tego powodu Trybunał nie powinien odrzucić tej części zarzutu odwołania jako niedopuszczalnej.

1. W przedmiocie skuteczności (effet utile) ochrony interesów handlowych

34. Komisja opiera się na tym, że każda substancja jest w którymś momencie uwalniana do środowiska. Wobec tego stoi ona na stanowisku, że domniemanie zakładające istnienie nadrzędnego interesu publicznego w ujawnieniu informacji, które dotyczą emisji do środowiska, należy wąsko rozumieć. W przeciwnym wypadku wyjątki od prawa dostępu do informacji utraciłyby skuteczność, które to wyjątki ustępują siłą rzeczy miejsca temu nadrzędnemu interesowi. Komisja chciałaby zatem ograniczyć domniemanie do informacji o rzeczywistych emisjach, które powodują określone instalacje.

35. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że nie każdy związek między informacją i uwolnieniem substancji do środowiska może już prowadzić do zastosowania klauzuli dotyczącej emisji. Musi raczej chodzić o informacje na temat uwalniania jako takiego [13]. Obejmuje to jednak informacje, które dotyczą skutków uwolnienia, na przykład badania na temat pozostałości środka ochrony roślin [14]. Informacje te dotyczą bowiem właściwości uwolnionych substancji.

12 — Moja opinia w sprawie Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:546, pkt 93–95).

13 — Moja opinia w sprawie Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:546, pkt 93). Zobacz także moja opinia w sprawie Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, pkt 73, 74)

14 — Moja opinia w sprawie Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:546, pkt 93).

36. Gdyby tak rozumieć klauzulę dotyczącą emisji, wyjątek na rzecz tajemnic handlowych nie jest – wbrew temu, co utrzymuje Komisja – pozbawiony wszelkiej treści. Może on co do zasady być nadal stosowany do informacji, które dotyczą postępowania z substancjami, zanim zostaną one uwolnione. Zastosowanie klauzuli dotyczącej emisji wchodzi w rachubę tylko wtedy, gdy takie informacje pozwalają wysnuć wnioski na temat właściwości uwalnianej substancji.

2. W przedmiocie stosowania klauzuli dotyczącej emisji do „hipotetycznych" emisji

37. Komisja, powołując się na moją opinię w sprawie Ville de Lyon, twierdzi ponadto, że klauzula dotycząca emisji obejmuje tylko faktyczne, a nie hipotetyczne emisje. Jej zdaniem, informacje, o których tu mowa, nie odnoszą się jednak do faktycznych emisji.

38. Zgadza się, że w owej opinii zajęłam stanowisko, iż ochrona tajemnic handlowych powinna zakończyć się dopiero w momencie, gdy zostaną uwolnione substancje, do których odnoszą się poufne informacje [15].

39. Także już samo pojęcie informacji o środowisku wymaga w przypadku emisji, by wpływały one lub mogły wpływać na elementy środowiska w rozumieniu art. 2 lit. d) pkt ii) rozporządzenia Aarhus. Jeżeli wpływ jest co najwyżej hipotetyczny, jest on z góry wykluczony z zakresu stosowania przepisów dotyczących dostępu do informacji o środowisku.

40. Należy zatem zgodzić się z Komisją, że informacje na temat hipotetycznych emisji nie wchodzą w zakres klauzuli dotyczącej emisji.

41. Jednak dopuszczone do obrotu środki ochrony roślin są zazwyczaj uwalniane zgodnie z ich przeznaczeniem. Należy zatem wyjść z założenia, że informacje dotyczące wydania zezwolenia na ich dopuszczenie do obrotu nie odnoszą się do hipotetycznych emisji.

3. W przedmiocie ograniczenia do emisji z instalacji

42. Wreszcie Komisja chciałaby wykluczyć całkowicie uwalnianie środków ochrony roślin z klauzuli dotyczącej emisji, ograniczając ją do emisji z instalacji.

43. Powyższy pogląd nie znajduje podstawy w treści rozporządzenia Aarhus, ponieważ nie ogranicza ono pojęcia emisji do instalacji ani nie odsyła do innych dyrektyw, w których takie ograniczenie miałoby miejsce.

44. Komisja opiera ograniczenie klauzuli dotyczącej emisji do emisji pochodzących z instalacji na wytycznych na temat stosowania konwencji z Aarhus. Początkowo zaproponowano w nich korzystanie z definicji art. 2 pkt 5 dyrektywy IPPC [16] w ramach stosowania klauzuli dotyczącej emisji zawartej w konwencji z Aarhus [17]. W drugim wydaniu [18] odesłano w nich natomiast do identycznie brzmiącej definicji emisji zawartej w art. 3 pkt 4 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych [19]. Obie definicje ograniczają pojęcie emisji do uwalniania z instalacji.

15 — Moja opinia w sprawie Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, pkt 73, 74).

16 — Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. L 257, s. 26).

17 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, s. 60 [s. 76 wersji francuskojęzycznej].

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

19 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. L 334, s. 17).

45. Co prawda wytyczne mogą być traktowane jako dokument wyjaśniający, który może być ewentualnie wzięty pod uwagę, wśród innych istotnych elementów, do celów wykładni konwencji. Zawarte w nim analizy nie są jednak wiążące i nie mają mocy normatywnej, która przysługuje postanowieniom konwencji z Aarhus [20].

46. W odniesieniu do omawianej kwestii należy podkreślić, że wytyczne nie zawierają żadnego uzasadnienia, dlaczego powinna mieć zastosowanie właśnie definicja z dyrektywy IPPC i z dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Przykładowo można by także zastosować definicję zawartą w art. 2 pkt 8 dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko [21], która to definicja nie odwołuje się do instalacji jako źródła emisji, lecz przypisuje je wyłącznie działalności człowieka.

47. Nie istnieje również żaden szczególny związek między dyrektywą IPPC lub dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych a prawem dostępu do informacji o środowisku, który to związek uzasadniałby zastosowanie definicji emisji odnoszącej się akurat do instalacji. Co prawda dyrektywa IPPC i odpowiednie fragmenty dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych przyczyniają się do transpozycji konwencji z Aarhus [22]. Postanowienia konwencji z Aarhus, które odnoszą się do instalacji, mają jednak zdecydowanie węższy zakres stosowania niż prawo dostępu do informacji o środowisku.

48. I tak przy dokładniejszej analizie klauzuli emisyjnej art. 4 ust. 4 lit. d) konwencji z Aarhus jasne staje się, że ograniczenie do emisji z instalacji jest nawet sprzeczne z jej celem. W świetle tej klauzuli należy bowiem ujawniać informacje o emisjach, które mają znaczenie dla ochrony środowiska.. Okoliczność, czy emisje pochodzą z instalacji, jest jednak nieistotna dla kwestii, czy mają one znaczenie dla ochrony środowiska. Wystarczy tylko pomyśleć o emisjach związanych z transportem [23]. W konsekwencji w wytycznych stwierdzono także, tuż przed odesłaniem do definicji emisji zawartej w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych, że co do zasady każda informacja o emisjach powinna być objęta przewidzianą w konwencji klauzulą dotyczącą emisji [24].

49. Wobec powyższego także ów argument nie zasługuje na uwzględnienie.

B – *W przedmiocie praw podstawowych i porozumienia TRIPS*

50. W części trzeciej zarzutu odwołania Komisja krytykuje niewystarczające uwzględnienie, w pkt 44 i 45 zaskarżonego wyroku, praw podstawowych zainteresowanych przedsiębiorstw i porozumienia TRIPS. Sąd odmówił tam dokonania wykładni klauzuli dotyczącej emisji zgodnie z prawami podstawowymi i porozumieniem TRIPS wbrew jej treści. Ostre na pierwszy rzut oka sformułowanie tego fragmentu idzie zresztą za przykładem Trybunału w sprawie Interseroh Scrap and Metals Trading, w której chodziło o to, czy obowiązki informacyjne w zakresie transportu odpadów powinny zostać ograniczone z powodu tajemnic handlowych [25].

51. Krytyka Komisji odnosząca się do wyżej wymienionych punktów opiera się na błędnej lekturze zaskarżonego wyroku. W tych rozważaniach Sąd twierdzi bowiem jedynie, że klauzula dotycząca emisji ustanawia domniemanie prawne zakładające istnienie nadrzędnego interesu w ujawnieniu informacji, które dotyczą emisji do środowiska. Komisja nie kwestionuje jednak tego domniemania, lecz

20 — Wyroki: Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 36); Solvay i in. (C-182/10, EU:C:2012:82, pkt 27).

21 — Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. L 143, s. 56).

22 — Zobacz motyw 27 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.

23 — Zobacz już moja opinia w sprawie Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:546, pkt 90).

24 — Wyżej wymieniony w przypisie 18: Ebbesson i in., s. 88.

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

sprzeciwia się jedynie zakresowi, jaki Sąd przypisuje klauzuli dotyczącej emisji [26]. W tym kontekście, w pkt 47–76 zaskarżonego wyroku, Sąd nie wspomina ani o wykładni zgodnej z prawami podstawowymi, ani o porozumieniu TRIPS. Mogłoby to stanowić naruszenie prawa, które jednak Komisja krytykuje co najwyżej w dorozumiany sposób.

52. Co do istoty także owa (dorozumiana) krytyka nie mogłaby jednak zostać uwzględniona. Interes społeczeństwa w dowiedzeniu się, jak emisje mogą na nie wpłynąć i w szczególności, jakie ryzyko istnieje dla zdrowia ludzkiego i środowiska, przeważa bowiem zazwyczaj nad interesami handlowymi przedsiębiorstw, które czerpią korzyści z uwalniania substancji etc.

53. Ewentualna ochrona wspomnianych interesów przez prawa podstawowe [27] lub art. 39 porozumienia TRIPS nic w tym nie zmienia. Prawa te mogą bowiem zostać ograniczone na rzecz nadrzędnych interesów [28].

54. Gdyby koniecznego wyważenia interesów należało dokonywać przy każdym wniosku o dostęp, trzeba by spodziewać się, że zainteresowane przedsiębiorstwa będą bronić z dużym zaangażowaniem swoich interesów. Mogłoby to spowodować znaczny nakład pracy dla właściwych organów i należało by się obawiać, że takie informacje zostaną ujawnione dopiero po długich i kosztownych sporach. Ryzyko to może odstraszyć większość zainteresowanych. Aby uniknąć tych niedogodności, prawodawca mógł antycypować to wyważenie przy przyjmowaniu klauzuli dotyczącej emisji.

55. Zgadza się, że taki sposób postępowania nie umożliwia już wyważenia sprzecznych ze sobą interesów w każdym konkretnym przypadku. Taki sposób postępowania nie jest jednak obcy prawu Unii do dostępu do dokumentów. Trybunał już raczej wielokrotnie zrezygnował z badania konkretnego przypadku i uznał ogólne domniemania [29]. Wprawdzie domniemania te dotyczyły w każdym przypadku odmowy dostępu, ale domniemania na rzecz dostępu muszą być tak samo możliwe.

C – *W przedmiocie prawa z zakresu ochrony roślin*

56. W części drugiej zarzutu odwołania Komisja kwestionuje pkt 38, 40 i 41 zaskarżonego wyroku. Jej zdaniem Sąd nie uwzględnił tam wystarczająco związku między prawem dostępu do dokumentów, w szczególności klauzulą dotyczącą emisji, a szczególnymi przepisami prawa z zakresu ochrony roślin.

57. Także powyższy argument cierpi z powodu wspomnianej już błędnej lektury zaskarżonego wyroku. Komisja krytykuje bowiem okoliczność, że Sąd nie uwzględnił związku między klauzulą dotyczącą emisji a szczególnymi przepisami prawa z zakresu ochrony roślin, gdy w pkt 47–76 zaskarżonego wyroku ustalał zakres klauzuli dotyczącej emisji.

26 — Punkty 29, 30, 34 odwołania.

27 — Wyroki: Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, pkt 49); Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, pkt 43), a także w przedmiocie ochrony dóbr niematerialnych wyrok ETPC z dnia 11 stycznia 2007 r., Anheuser-Busch Inc./Portugalia (skarga nr 73049/01, Recueil des arrêts et décisions 2007-I, § 72).

28 — Zobacz wyroki: Nelson i in. (C-581/10 i C-629/10, EU:C:2012:657, pkt 81); Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 113–115), a także moja opinia w sprawie Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:546, pkt 95).

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

58. Choć szczególne przepisy prawa z zakresu ochrony roślin były rozważane w sprawie Stichting Natuur en Milieu i in., mianowicie w szczególności w odniesieniu do art. 14 dyrektywy w sprawie środków ochrony roślin, nadal jestem zdania, że przepisy te nie kwestionują stosowania klauzuli dotyczącej emisji. Klauzulę dotyczącą emisji należy raczej także uwzględniać w ramach art. 14 dyrektywy w sprawie środków ochrony roślin [30].

59. Powyższy przepis chroni bowiem interesy handlowe jedynie bez uszczerbku dla dyrektywy w sprawie informacji o środowisku zawierającej porównywalną klauzulę dotyczącą emisji, której muszą przestrzegać państwa członkowskie. Klauzula dotycząca emisji, która obowiązuje w stosunku do instytucji Unii, nie może być inaczej interpretowana. Ponadto należy zauważyć, że obie klauzule dotyczące emisji zostały przyjęte dużo później niż dyrektywa w sprawie środków ochrony roślin.

60. Rozporządzenie w sprawie środków ochrony roślin, które zostało wydane *po* klauzulach dotyczących emisji, zmienia jednak stan prawny, ponieważ art. 63 ust. 2 określa katalog informacji, których ujawnienie naruszałoby ochronę interesów gospodarczych. Wśród nich znajdują się dane na temat pełnego składu środka ochrony roślin, zanieczyszczeń substancji czynnej z wyjątkiem zanieczyszczeń uważanych za istotne pod względem toksykologicznym, ekotoksykologicznym lub środowiskowym oraz wyniki kontroli partii produkcyjnych substancji czynnej z uwzględnieniem zanieczyszczeń [lit. b), c) i f)]. Są to właśnie informacje będące przedmiotem niniejszego sporu.

61. Rozporządzenie w sprawie środków ochrony roślin ma zastosowanie w niniejszym przypadku. Zgodnie bowiem z jego art. 84 ust. 1 należy je stosować od dnia 14 czerwca 2011 r., co potwierdza przepis przejściowy art. 80 ust. 5 w odniesieniu do będących w toku postępowań w sprawie wydania zezwolenia na wprowadzenie do obrotu i postępowań w sprawie zmiany takiego zezwolenia. Zaskarżona decyzja została zaś wydana dopiero w dniu 10 sierpnia 2011 r.

62. Z formalnego punktu widzenia katalog informacji zasługujących na ochronę na podstawie art. 63 ust. 2 rozporządzenia w sprawie środków ochrony roślin nie stoi na przeszkodzie stosowaniu klauzuli dotyczącej emisji.

63. Po pierwsze, zgodnie z art. 63 ust. 3 rozporządzenia w sprawie środków ochrony roślin wspomniany katalog stosuje się także bez uszczerbku dla dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, która również zawiera klauzulę dotyczącą emisji. Wobec tego powinien on obowiązywać także bez uszczerbku dla rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z rozporządzeniem Aarhus, które transponują jedynie dyrektywę w sprawie informacji o środowisku w stosunku do instytucji.

64. Po drugie, ów katalog wyjaśnia tylko, jakie informacje są objęte ochroną na podstawie niektórych wyjątków od prawa dostępu. Nie przesądza to jednak jeszcze kwestii, czy mimo wszystko należy je ujawnić z powodu nadrzędnych interesów publicznych. To właśnie ta kwestia jest uregulowana w klauzuli dotyczącej emisji w przypadku informacji, które dotyczą emisji do środowiska, w rozumieniu domniemania prawnego zakładającego istnienie nadrzędnego interesu publicznego.

65. Niemniej takie formalne podejście nie uwzględniałoby okoliczności, że przy sporządzaniu katalogu prawodawca musiał wiedzieć, iż informacje te występują w związku z zatwierdzeniem środków ochrony roślin. Gdyby wyszedł on z założenia, że informacje dotyczące postępowania zatwierdzającego są objęte klauzulą dotyczącą emisji, ponieważ środki ochrony roślin są przeznaczone do uwalniania do środowiska, stworzyłby on katalog informacji zasługujących na szczególną ochronę przed ujawnieniem, który byłby pozbawiony wszelkiej praktycznej skuteczności. Do tych informacji miałoby bowiem zawsze zastosowanie domniemanie nadrzędnego interesu publicznego w ich ujawnieniu. Jak słusznie zauważa Komisja, nie można zakładać, że prawodawca zamierzał wydać praktycznie bezskuteczne uregulowanie.

30 — Zobacz moja opinia w sprawie Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:546, pkt 81, 82).

66. W konsekwencji należy przyjąć, że prawodawca w dorozumiany sposób dokonał nowej oceny wyważenia, jakie zostało uprzednio dokonane między wchodzącymi w grę prawami podstawowymi i zasadami, i w związku z tym zawęził zakres klauzuli dotyczącej emisji.

67. Wspomniana powyżej nowa ocena podtrzymuje konieczność ochrony informacji o pełnym składzie środka ochrony roślin i o zanieczyszczeniach obecnych w substancji czynnej. Jak wyjaśniła Komisja, odmawiając udzielenia dostępu [31], informacje te są wrażliwe przede wszystkim z tego względu, że umożliwiają wyciągnięcie wniosków co do metody produkcji i tym samym ułatwiają podrabianie. Ta nowa ocena prawodawcy jest zatem zgodna z wyważeniem interesów dokonanym przez Trybunał w wyroku ABNA i in. [32].

68. Wobec powyższego klauzula dotycząca emisji nie może znaleźć zastosowania do informacji wymienionych w art. 63 ust. 2 rozporządzenia w sprawie środków ochrony roślin. O dostępie do tych informacji należy zatem decydować zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia Aarhus na podstawie wyważenia interesów w konkretnym przypadku.

69. Sąd niesłusznie zatem ustalił zakres klauzuli dotyczącej emisji, stwierdzając w pkt 75, że obejmuje ona informacje o zanieczyszczeniach obecnych w substancji czynnej i o składzie środków ochrony roślin opracowanych przez przedsiębiorstwa.

70. Sąd powinien był raczej wykluczyć wspomniane informacje z zakresu stosowania klauzuli dotyczącej emisji i oddalić tym samym zarzut drugi. Zaskarżony wyrok należy zatem uchylić.

D – *W przedmiocie skargi do Sądu*

71. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunał uchyla orzeczenie Sądu, jeśli odwołanie jest zasadne. Może on wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

72. Stichting Greenpeace i PAN Europe podniosły w skardze dwa zarzuty, których Sąd nie zbadał. W zarzucie pierwszym kwestionują one okoliczność, że Komisja podzieliła odmowne stanowisko Niemiec w przedmiocie ujawnienia spornych dokumentów. W zarzucie trzecim podniesiono, że Komisja nie zbadała konkretnego zagrożenia interesów gospodarczych zainteresowanych przedsiębiorstw wskutek ujawnienia spornych dokumentów.

73. Obie kwestie nie były przedmiotem postępowania przed Trybunałem i w szczególności nie zostały poruszone na rozprawie. Ponadto Sąd zapoznał się ze spornymi dokumentami, zaś Trybunał tego nie uczynił.

74. W konsekwencji uważam, że stan postępowania nie pozwala na wydanie ostatecznego orzeczenia w sprawie.

75. Na wypadek gdyby Trybunał orzekł jednak ostatecznie w przedmiocie skargi, w związku z trzecim zarzutem skargi uważam za istotny jeden z aspektów, którego Komisja nie poruszyła w swojej decyzji o odmowie dostępu. Sporne dane miały bowiem w chwili wydania decyzji Komisji ponad 20 lat. Wątpliwe jest zatem, by nadal umożliwiały one wyciągnięcie wniosków co do aktualnie istotnych metod produkcji stosowanych przez zainteresowanych producentów. W międzyczasie konkurenci mogli także, na podstawie faktycznie sprzedawanego produktu, obszernie przeanalizować skład i zanieczyszczenia oraz wywieść już stąd metody produkcji. Zastrzeżenie wysunięte przez Stichting Greenpeace i PAN Europe w trzecim zarzucie skargi wydaje mi się zatem całkiem zrozumiałe.

31 — Zobacz pkt 21 powyżej.

32 — Wyrok ABNA i in. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741, pkt 82, 83).

VII – **Wnioski**

76. Proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1) Uchyla się wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 8 października 2013 r. Stichting Greenpeace Nederland i PAN Europe/Komisja (T-545/11, EU:T:2013:523).

2) Drugi zarzut skargi o stwierdzenie nieważności podniesiony przez Stichting Greenpeace Nederland i Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) zostaje oddalony.

3) Sprawa zostaje przekazana Sądowi, aby rozstrzygnął w przedmiocie zarzutów pierwszego i trzeciego.

4) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.