Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 7. aprila 2016[1]

Zadeva C-673/13 P

Evropska komisija
proti

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

„Pritožba — Uredba (ES) št. 1049/2001 — Dostop do dokumentov institucij — Uredba (ES) št. 1367/2006 — Dostop do informacij o okolju — Informacije, ki se nanašajo na emisije v okolje — Dokumenti, ki se nanašajo na prvo registracijo za dajanje v promet aktivne snovi glifosat — Delna zavrnitev dostopa — Oslabitev varstva poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb — Prevlada javnega interesa“

I – **Uvod**

1. Glifosat je ena najpogosteje uporabljenih aktivnih snovi za fitofarmacevtska sredstva. Ostanki te snovi se lahko glede na navedeno najdejo v prehranski verigi, nazadnje v nemškem pivu. Hkrati je sporno, ali je ta aktivna snov rakotvorna. Zaradi tega ne preseneča, da se Greenpeace in Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) že dlje časa zavzemata za dostop do dokumentov, ki se nanašajo na registracijo te aktivne snovi za uporabo v fitofarmacevtskih sredstvih.

2. Komisija je sicer del zadevnih dokumentov razkrila, dostop do ostalih pa je zavrnila zaradi varstva poslovnih interesov zadevnih gospodarskih subjektov. Splošno sodišče je nasprotno odločilo, da se tudi zavrnjeni dokumenti nanašajo na emisije v okolje, zaradi česar je treba nujno izhajati iz domneve prevladujočega interesa po njihovem razkritju.

3. Glede na navedeno je treba v obravnavanem pritožbenem postopku pojasniti pomen pojma informacije, ki se nanašajo na emisije v okolje.

II – **Pravni okvir**

A – *Mednarodno pravo*

4. Pravica do dostopa do informacij o okolju je določena v Konvenciji o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah[2] (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), ki jo je Skupnost podpisala 25. junija 1998 v Aarhusu (Danska).[3]

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — UL 2005, L 124, str. 4.

3 — Sprejeta s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005, UL L 124, str. 1.

5. Člen 4(4)(d) te konvencije ureja zavrnitev razkritja informacij o okolju zaradi zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij:

„Zahtevek za okoljske informacije se lahko zavrne, če bi razkritje škodljivo vplivalo:

– (c) […]

(d) na zaupnost poslovnih in industrijskih informacij, če tako zaupnost varuje zakon zaradi zaščite legitimnih gospodarskih interesov. V tem okviru pa je treba razkriti informacije o emisijah, pomembne za varstvo okolja;

[…]“

6. Varstvo zaupnosti poslovnih informacij, posredovanih državnim organom, je hkrati predmet člena 39(3) Sporazuma TRIPS: [4]

„Če članice kot pogoj za dovoljenje trženja farmacevtskih ali kmetijskih kemičnih proizvodov, ki uporabljajo nove kemične sestavine, zahtevajo predložitev neobjavljenih podatkov o preizkusih ali drugih podatkov, za izdajanje katerih je bil potreben precejšen trud, take podatke zavarujejo pred nepošteno trgovinsko uporabo. Poleg tega članice zaščitijo take podatke pred objavo, razen če je treba varovati javnost, ali če ne ukrepa, da se zagotovi varnost podatkov pred nepošteno trgovinsko uporabo.“

B – *Pravo Unije*

1. Uredba (ES) št. 1049/2001

7. V Uredbi št. 1049/2001 [5] so opredeljena načela, pogoji in omejitve pravice do dostopa do dokumentov teh institucij, kot je določeno v členu 255 ES.

8. Člen 4(2) Uredbe št. 1049/2001 določa omejitve te pravice:

„2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

— poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino,

— […]

— […]

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

4 — Sporazum o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine, Priloga 1C k Sporazumu o ustanovitvi svetovne trgovinske organizacije, ki je bil podpisan v Marakešu 15. aprila 1994 in potrjen s Sklepom Sveta z dne 22. decembra 1994 o sklenitvi sporazumov, doseženih v Urugvajskem krogu večstranskih pogajanj (1986–1994), v imenu Evropske skupnosti (94/800/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 21, str. 305).

5 — Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

2. Aarhuška uredba

9. Aarhuška uredba[6] ureja uporabo Aarhuške konvencije v povezavi z institucijami Unije. Člen 6(1) Aarhuške uredbe v ta namen spreminja izjeme iz Uredbe št. 1049/2001 glede pravice do dostopa do dokumentov glede informacij, ki se nanašajo na emisije v okolje:

„V zvezi s prvo in tretjo alineo člena 4(2) Uredbe (ES) št. 1049/2001 se z izjemo preiskav, predvsem tistih, povezanih z domnevnimi kršitvami prava Skupnosti, šteje, da prevlada javni interes za razkritje, če se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje. V zvezi z ostalimi izjemami iz člena 4 Uredbe (ES) št. 1049/2001 se razlogi za zavrnitev razlagajo restriktivno, ob upoštevanju javnega interesa za razkritje in ali se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.“

3. Fitofarmacevtska direktiva

10. Fitofarmacevtska direktiva[7] je sprva urejala registracijo, dajanje v promet, uporabo in nadzor fitofarmacevtskih sredstev in dajanje v promet in nadzor aktivnih snovi za takšna sredstva. Predvsem je treba za fitofarmacevtska sredstva urediti registracijo, ki jo opravijo države članice. Ta določa raziskavo o učinkih teh sredstev.

11. Člen 14 ureja varstvo podatkov, predloženih v postopku registracije:

„Države članice in Komisija brez poseganja v […] [Direktivo o obveščanju o okolju[8]] zagotovijo, da se podatke vlagateljev, ki vsebujejo industrijske in poslovne skrivnosti, obravnava kot zaupne, če tako zahteva vlagatelj, ki želi vključiti aktivno snov v Prilogo I, ali vlagatelj za registracijo fitofarmacevtskega sredstva za dajanje v promet, in če država članica ali Komisija ugotovi, da je zahteva utemeljena.

Zaupnost ne more veljati za:

[…]“

12. Z Direktivo 2001/99/ES[9] je Komisija na podlagi Fitofarmacevtske direktive registrirala aktivno snov glifosat.

4. Fitofarmacevtska uredba

13. Od 14. junija 2011 se v skladu z njenim členom 84 uporablja Fitofarmacevtska uredba,[10] ki je nadomestila Fitofarmacevtsko direktivo.

6 — Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (UL L 264, 25.9.2006, str. 13).

7 — Direktiva Sveta z dne 15. julija 1991 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet (91/414/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 11, str. 332).

8 — Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 375).

9 — Direktiva Komisije z dne 20. novembra 2001 o spremembi Priloge k Direktivi 91/414 za vključitev med drugim glifosata (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 34, str. 182).

10 — Uredba (ES) št. 1107/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet in razveljavitvi direktiv Sveta 79/117/EGS in 91/414/EGS (UL L 309, str. 1).

14. V uvodni izjavi 39 Fitofarmacevtske uredbe je navedeno:

„Študije so velika naložba. To naložbo bi bilo treba zaščititi, da se spodbudijo raziskave. Zato je treba preskuse in študije, ki jih vlagatelj predloži državi članici, razen tistih, ki vključujejo poskuse na vretenčarjih, pri katerih je obvezna izmenjava podatkov, zaščititi pred uporabo drugega vlagatelja. Vendar pa bi ta zaščita morala biti časovno omejena, da se omogoči konkurenca. Prav tako bi morala biti omejena na študije, ki so resnično nujne za regulativne namene, da se prepreči, da bi vlagatelji s predložitvijo novih študij, ki niso nujne, umetno podaljševali obdobje zaščite. Nosilci dejavnosti, zlasti mala in srednja podjetja, bi morali imeti enake možnosti glede dostopa do trga.“

15. Uvodna izjava 41 Fitofarmacevtske uredbe ureja zahtevo za informacije. V njej je navedeno:

„Ker države članice, Komisija in Agencija uporabljajo različne predpise [sic] v zvezi z dostopom do dokumentov in zaupnostjo dokumentov, je primerno pojasniti določbe v zvezi z dostopom do informacij iz dokumentov, ki jih imajo ti organi, in zaupnostjo teh dokumentov.“

16. Člen 63(2) Fitofarmacevtske uredbe podrobneje opredeljuje, razkritje katerih informacij običajno ogroža zaščito določenih interesov:

„Za razkritje naslednjih informacij običajno velja, da ogroža zaščito poslovnih interesov ali zasebnosti in integriteto zadevnega posameznika:

(a) način proizvodnje;

(b) specifikacija nečistosti aktivne snovi, razen nečistoč, ki se štejejo za toksikološko, ekotoksikološko ali okoljsko relevantne;

(c) rezultati proizvodnih serij aktivne snovi, vključno z nečistočami;

(d) metode analiz nečistoč v aktivni snovi, kakor je proizvedena, razen metod za nečistoče, ki se štejejo za toksikološko, ekotoksikološko ali okoljsko relevantne;

(e) povezave med proizvajalcem ali uvoznikom in vlagateljem ali imetnikom registracije;

(f) informacije o celotni sestavi fitofarmacevtskega sredstva;

(g) imena in naslovi oseb, ki so povezani z izvajanjem preskusov na vretenčarjih.

17. Na podlagi člena 63(3) Fitofarmacevtske uredbe člen 63 ne posega v Direktivo o obveščanju o okolju.

18. Člen 80 Uredbe (ES) št. 1107/2009 vsebuje različne prehodne določbe, med njimi naslednjo v odstavku 5:

„V zvezi z vlogami za registracijo fitofarmacevtskih sredstev:

(a) v skladu s členom 4 Direktive 91/414/EGS, ki se v državah članicah še obravnavajo, ali

(b) ki jih je treba po vključitvi v Prilogo I k Direktivi 91/414/EGS ali odobritvi v skladu z odstavkom 1 tega člena spremeniti ali preklicati,

na 14. junij 2011 sprejme odločitev na podlagi nacionalne zakonodaje, ki je bila v veljavi pred tem datumom.

Po tej odločitvi se začne uporabljati ta uredba.“

19. Na podlagi člena 84(1) Fitofarmacevtske uredbe je ta uredba začela veljati dvajseti dan po objavi v Uradnem listu Evropske unije, torej 14. decembra 2009. Na tem mestu pa je tudi predvideno, da velja od 14. junija 2011.

III – **Dejansko stanje in upravni postopek**

20. Stichting Greenpeace Nederland in Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), sta 20. decembra 2010 pri Komisiji vložili zahtevek za dostop do več dokumentov, ki so se nanašali na prvo registracijo za dajanje v promet glifosata kot aktivne snovi, izdano v letu 2001 na podlagi Direktive 91/414.

21. Po posvetovanju z Nemčijo, državo članico, katere organi so Komisiji predložili vlogo za prvo registracijo, je Komisija ta zahtevek 10. avgusta 2011 delno zavrnila. Razkritje zavrnjenih dokumentov bi oslabilo varstvo poslovnih interesov podjetij, ki so te dokumente predložili v okviru postopka prve registracije. Komisija pojasni, da je metoda izdelave glifosata sicer načeloma znana, kar pa ne velja za specifične metode posameznih proizvajalcev. Vendar je o slednjih mogoče sklepati zlasti na podlagi nečistoč izdelka in njegove natančne sestave. Prevlada interesa javnosti po razkritju teh dokumentov ni podana. Zlasti se zadevne informacije ne nanašajo na emisije v okolje.

IV – **Izpodbijana sodba Splošnega sodišča**

22. Zoper to odločitev sta Stichting Greenpeace Nederland in Pan Europe vložili tožbo pri Splošnem sodišču.

23. Splošno sodišče je izpodbijano odločbo Komisije razveljavilo v delu, v katerem je Komisija zavrnila dostop do dokumentov, ki se, prvič, nanašajo na „identiteto“ in količino vseh nečistoč, ki so vsebovane v aktivni snovi, ki jo je prijavil vsak gospodarski subjekt, drugič, na nečistoče, ki so prisotne v različnih lotih, ter minimalno, povprečno in maksimalno količino vsake od teh nečistoč, in tretjič, na sestavo fitofarmacevtskega sredstva, ki so jih razvili gospodarski subjekti. [11]

24. Najprej je ugotovilo, da iz člena 6(1) Uredbe (ES) št. 1367/2006 izhaja zakonska domneva, da interes javnosti po razkritju informacij, ki se nanašajo na emisije v okolje, prevlada nad poslovnimi interesi po varstvu njihove zaupnosti. Splošno sodišče je nato odločilo, da se zgoraj navedene informacije nanašajo na emisije v okolje.

V – **Predlogi strank**

25. Komisija je 17. decembra 2013 vložila pritožbo zoper sodbo Splošnega sodišča. Sodišču predlaga, naj

1. razveljavi sodbo Splošnega sodišča;

2. na podlagi člena 61 Statuta Sodišča bodisi samo dokončno odloči o prvem in tretjem tožbenem razlogu ali zadevo vrne v ponovno odločanje Splošnemu sodišču, ki bo odločalo o teh tožbenih razlogih;

3. toženima strankama naloži plačilo stroškov.

11 — Sodba Stichting Greenpeace Nederland in PAN Europe/Komisija (T-545/11, EU:T:2013:523).

26. Stichting Greenpeace Nederland in PAN Europe v nasprotju z navedenim predlagata, naj se

1. pritožba zavrne in

2. Komisiji naloži plačilo stroškov.

27. Predsednik Sodišča je Nemčiji, s sklepi z dne 3. marca 2015 pa tudi European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America, Inc., National Association of Manufacturers of the United States of America in American Chemistry Council, Inc., European Chemical Industry Council in European Crop Care Association, dovolil stransko udeležbo na strani Komisije. Vsi razen Nemčije so podali pisna stališča in se udeležili tudi ustne obravnave.

28. Na ustni obravnavi z dne 4. februarja 2016 se je kot stranski udeleženec na strani Stichting Greenpeace Nederland in PAN Europe v postopek vključila Švedska.

VI – **Presoja**

29. Komisija v pritožbi nasprotuje razlagi člena 6(1), prvi stavek, Uredbe (ES) št. 1367/2006 Splošnega sodišča. V skladu s „klavzulo o emisijah“ zlasti v razmerju do varstva zaupnosti poslovnih informacij prevlada javni interes za razkritje informacij, če se zahtevane informacije nanašajo na emisije v okolje.

30. Vendar Splošno sodišče sledi stališču, ki sem ga zastopala že v sklepnih predlogih v zadevi Stichting Natuur en Milieu, med drugim v zvezi z razlago člena 4(2), četrti stavek, Direktive o obveščanju o okolju. Ta določba vsebuje klavzulo o emisijah, ki ustreza členu 6(1), prvi stavek, Aarhuške uredbe. V skladu s stališčem, ki sem ga zastopala takrat, se tako informacije o sproščanju snovi in tudi informacije o posledicah takšnega sproščanja štejejo za informacije o emisijah v okolje.[12] Sodišče se v zvezi s tem vprašanjem še ni izreklo.

31. Zaradi tega želim že na tem mestu pojasniti, da me ugovori Komisije, kot izhajajo iz prvega in tretjega dela pritožbe, ne prepričajo. Prvi del se nanaša na sistematično povezanost različnih določb, ki urejajo pravico do dostopa do dokumentov na podlagi Uredbe št. 1049/2001, Aarhuške uredbe in člena 4(4) Aarhuške konvencije (pod A). Tretji del se nanaša na razmejitev med različnimi temeljnimi pravicami in na Sporazum TRIPS (pod B).

32. V nasprotju z navedenim pa me drugi del pritožbe, ki se nanaša na določbe posameznih sektorjev s področja fitofarmacevtskih sredstev, napeljuje k spremembi mojega stališča, ker se Komisija sklicuje na določbe Fitofarmacevtske uredbe, ki iz časovnih razlogov niso bile predmet zadeve Stichting Natuur en Milieu in drugi (pod C).

A – *Sistematična povezanost pravil o dostopu*

33. V nasprotju s členom 169(2) Poslovnika Komisija podrobneje ne pojasni, katere točke izpodbijane sodbe izpodbija s prvim delom pritožbe. Sicer na koncu svojih navedb poda nekatere točke, in sicer točke 53, 57, 69 in 71, vendar je ta sklic namenjen zgolj ilustraciji domnevnih pomanjkljivosti stališča Splošnega sodišča. Kljub temu je pri pozornem branju izvajanj Komisije in izpodbijane sodbe mogoče ugotoviti, za kaj se zavzema Komisija. Zaradi tega Sodišču predlagam, naj tega dela pritožbe ne zavrne kot nedopustnega.

12 — Moji sklepni predlogi v zadevi Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, EU:C:2010:546, točke od 93 do 95).

1. Praktičen učinek varstva poslovnih skrivnosti

34. Komisija izhaja iz tega, da se vsaka snov sčasoma sprosti v okolje. Zaradi tega meni, da je treba domnevo prevlade interesa javnosti po razkritju informacij, ki se nanašajo na emisije v okolje, razlagati ozko. V nasprotnem primeru izjeme glede pravice do dostopa do informacij, glede katerih se domneva tega prevladujočega interesa nujno umakne, ne bi imele nobenega praktičnega učinka. Komisija zato želi domnevo omejiti na informacije o dejanskih emisijah, ki izhajajo iz določenih obratov.

35. Drži, da vsaka povezanost med informacijo in sproščanjem snovi v okolje še ne privede do uporabe klavzule o emisijah. Predmet obravnave so namreč informacije o sproščanju.[13] To pa zajema informacije, ki se nanašajo na posledice sproščanja, na primer študije o ostankih fitofarmacevtskega sredstva.[14] Te informacije se namreč nanašajo na lastnosti sproščenih snovi.

36. Pri takšni razlagi klavzule o emisijah izjema v korist zaupnosti poslovnih informacij, drugače kot meni Komisija, ne izgubi svojega pomena. Načeloma se lahko še naprej uporablja za informacije, ki se nanašajo na ravnanje s snovmi pred njihovo sprostitvijo. Samo če se takšne informacije nanašajo na lastnosti sproščene snovi, je mogoče uporabiti klavzulo o emisijah.

2. Uporaba klavzule o emisijah v primeru „hipotetičnih“ emisij

37. S sklicevanjem na moje sklepne predloge v zadevi Ville de Lyon, Komisija še naprej navaja, da se klavzula o emisijah nanaša samo na dejanske, ne pa tudi na hipotetične emisije. Obravnavane informacije pa se niso nanašale na dejanske emisije.

38. Drži, da sem v teh sklepnih predlogih zastopala stališče, da varstvo zaupnosti poslovnih informacij preneha, šele če se sprostijo snovi, na katere se zaupne informacije nanašajo.[15]

39. Že opredelitev pojma informacij o okolju v primeru emisij zahteva, da vplivajo, oziroma bi utegnile vplivati na elemente okolja v smislu člena 2(d)(ii) Aarhuške uredbe. Če je vpliv zgolj hipotetičen, pravil o dostopu do informacij o okolju ni mogoče uporabiti.

40. Zaradi tega je treba pritrditi Komisiji, da se klavzula o emisijah ne nanaša na informacije o hipotetičnih emisijah.

41. Vendar se registrirana fitofarmacevtska sredstva praviloma sproščajo v skladu s predpisi. Zaradi tega je treba izhajati iz tega, da predmet informacij o njihovi registraciji niso hipotetične emisije.

3. Omejitev na emisije iz obratov

42. Končno želi Komisija sproščanje fitofarmacevtskih sredstev v celoti izvzeti iz klavzule o emisijah, tako da slednjo omejuje na emisije iz obratov.

43. Tega stališča ni mogoče podkrepiti z Aarhuško uredbo, ker ta opredelitve pojma emisije ne omejuje na obrate niti ne napotuje na uporabo drugih direktiv, kjer je to določeno.

13 — Moji sklepni predlogi v zadevi Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, EU:C:2010:546, točka. 93). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, točki 73 in 74).

14 — Moji sklepni predlogi v zadevi Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, EU:C:2010:546, točka 93).

15 — Moji sklepni predlogi v zadevi Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, točki 73 in 74).

44. Komisija se pri omejitvi klavzule o emisijah na emisije iz obratov sklicuje na navodilo za izvajanje Aarhuške konvencije. Slednje je sprva določalo, da se pri uporabi opredelitev iz člena 2, točka 5, Direktive o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja [16] uporabi klavzule o emisijah iz Aarhuške konvencije. [17] V drugi izdaji [18] pa se namesto tega sklicuje na enako opredelitev emisije v členu 3, točka 4, Direktive o industrijskih emisijah. [19] Obe opredelitvi pojem emisije omejujeta na izpuste iz obratov.

45. Navodila se sicer lahko štejejo za pojasnjevalni dokument, ki se lahko – glede na okoliščine primera – skupaj z drugimi upoštevnimi elementi upošteva pri razlagi te konvencije. Vendar pa analize v njem nikakor niso zavezujoče in nimajo normativnega veljave, kot jo imajo določbe Aarhuške konvencije. [20]

46. V zvezi z obravnavanim vprašanjem je treba poudariti, da iz navodila ne izhaja utemeljitev, zakaj naj bi se uporabljala prav opredelitev iz Direktive o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja in Direktive o industrijskih emisijah. Uporabiti bi bilo namreč mogoče, na primer, tudi opredelitev iz člena 2, točka 8, Direktive o okoljski odgovornosti [21], ki pojma emisije ne povezuje z obratom, temveč zgolj s človekovo dejavnostjo.

47. Prav tako tudi ni posebne zveze med Direktivo o industrijskih emisijah in pravico do dostopa do informacij o okolju, ki bi utemeljevala prenos opredelitve emisije, ki se navezuje na obrat. Sicer drži, da Direktiva o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja in posamezni oddelki Direktive o industrijskih emisijah prispevajo k prenosu Aarhuške konvencije. [22] Vendar imajo določbe Aarhuške konvencije, ki se nanašajo na obrate, znatno ožje področje uporabe kot pravice do dostopa do informacij o okolju.

48. Pri natančnejši preučitvi klavzule o emisijah iz člena 4(4)(d) Aarhuške konvencije postane jasno, da bi bila omejitev na emisije iz obratov celo v nasprotju z njenimi cilji. V skladu z navedenim je treba razkriti informacije o emisijah, pomembne za varstvo okolja. Za vpliv emisij na okolje ni pomembno, ali izhajajo iz obratov. Pomisliti je treba le na emisije, povezane s prometom. [23] Glede na navedeno iz navodila neposredno pred sklicevanjem na opredelitev emisije iz Direktive o industrijskih emisijah tudi izhaja, da bi načeloma vsaka informacija o emisijah morala spadati v okvir klavzule o emisijah iz Konvencije. [24]

49. Zaradi tega tudi ta utemeljitev ni upoštevna.

16 — Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 3, str. 80).

17 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, str. 60 [str. 76 francoske različice]).

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

19 — Direktiva 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL L 334, str. 17).

20 — Sodbi Flachglas Torgau (C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71, točka 36) in Solvay in drugi (C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82, točka 27).

21 — Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (UL L 143, str. 56).

22 — Glej uvodno izjavo 27 Direktive o industrijskih emisijah.

23 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, EU:C:2010:546, točka 90).

24 — Ebbesson in drugi (navedeno v opombi 18, str. 88).

B – *Temeljne pravice in Sporazum TRIPS*

50. S tretjim delom pritožbe Komisija izpodbija nezadostno upoštevanje temeljnih pravic prizadetih gospodarskih subjektov in Sporazuma TRIPS v točkah 44 in 45 izpodbijane sodbe. V teh točkah Splošno sodišče klavzule o emisijah ni razlagalo v skladu s temeljnimi pravicami in Sporazumom TRIPS. Na prvi pogled ostra opredelitev v tem delu sicer sledi sodbi Sodišča v zadevi Interseroh Scrap and Metals Trading, katere predmet je bilo vprašanje omejevanja dostopa do informacij zaradi varstva poslovnih skrivnosti na področju prevoza odpadkov. [25]

51. Komisija to točko kritizira zaradi napačnega razumevanja izpodbijane sodbe. V tem delu svojih izvajanj namreč Splošno sodišče zgolj pojasnjuje, da vzpostavlja klavzula o emisijah zakonsko domnevo prevladujočega interesa za razkritje informacij, ki se nanašajo na emisije v okolje. Vendar Komisija ne dvomi o tej domnevi, temveč se ne strinja z dometom, ki ga klavzuli o emisijah pripisuje Splošno sodišče. [26] V zvezi s tem pa se v točkah od 47 do 76 izpodbijane sodbe Splošno sodišče ne ukvarja niti z razlago v skladu s temeljnimi pravicami niti s Sporazumom TRIPS. To bi sicer lahko pomenilo pravno napako, na katero pa se Komisija sklicuje kvečjemu posredno.

52. V zadevi pa ne bi bil upošteven niti ta (impliciten) ugovor. Interes javnosti glede dostopa do informacij o vplivih emisij, zlasti o tveganju za zdravje ljudi in okolje praviloma prevlada nad poslovnimi interesi gospodarskih subjektov, ki jim sproščanje prinaša dobiček.

53. Morebitno varstvo teh interesov na podlagi temeljnih pravic [27] ali na podlagi člena 39 Sporazuma TRIPS tega ne spreminja. Te pravne položaje je namreč mogoče omejiti v korist prevladujočih interesov. [28]

54. Če bi bilo treba potrebno presojo interesov izvesti za vsak posamezni zahtevek za dostop, bi bilo treba pričakovati, da bodo prizadeti gospodarski subjekti svoje interese branili z veliko vnemo. Posledica tega bi bila lahko velika obremenitev pristojnih organov, obstajala pa bi nevarnost, da se bodo takšne informacije razkrile šele po dolgotrajnih in dragih sporih. To tveganje bi lahko za večino interesentov imelo odvračilni učinek. Za preprečitev teh negativnih učinkov bi moral zakonodajalec to presojo upoštevati pri sprejetju klavzule o emisijah.

55. Drži, da na ta način ni več mogoče presojati nasprotujočih si interesov v posameznem primeru. Vendar takšno ravnanje pravu Unije, ki ureja dostop do dokumentov, ni tuje. Sodišče se je ponovno odreklo presoji posamičnega primera in izhajalo iz splošnih domnev. [29] Sicer so se te domneve nanašale ne zavrnitev dostopa, vendar se lahko uporabijo tudi v primeru odobritve dostopa.

C – *Zakonodaja o zdravstvenem varstvu rastlin*

56. Komisija v drugem delu izpodbija točke 38, 40 in 41 izpodbijane sodbe. V teh točkah Splošno sodišče ni ustrezno upoštevalo zveze med pravico do dostopa do dokumentov, zlasti klavzulo o emisijah, in posebnimi določbami zakonodaje o zdravstvenem varstvu rastlin.

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

26 — Točke 29, 30 in 34 pritožbe.

27 — Glej sodbi Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, točka 49) in Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, točka 43) ter glede varstva nematerialnih pravic sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 11. januarja 2007 v zadevi Anheuser-Busch Inc. proti Portugalski (pritožba št. 73049/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-I, točka 72).

28 — Glej sodbe Nelson in drugi (C 581/10 in C 629/10, EU:C:2012:657, točka 81) in Križan in drugi (C 416/10, EU:C:2013:8, točke od 113 do 115) in moje sklepne predloge v zadevi Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, EU:C:2010:546, točka 95).

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

57. Tudi za to izvajanje je značilno že predstavljeno napačno razumevanje izpodbijane sodbe. Dejansko Komisija izpodbija, da Splošno sodišče, ko je v točkah od 47 do 76 izpodbijane sodbe določilo domet klavzule o emisijah, ni upoštevalo zveze med klavzulo o emisijah in posebnimi določbami zakonodaje o zdravstvenem varstvu rastlin.

58. Preučevanje posebnih določb zakonodaje o zdravstvenem varstvu rastlin, zlasti ob upoštevanju člena 14 Fitofarmacevtske direktive v zadevi Stichting Natuur en Milieu in drugi, po mojem mnenju še vedno ne vzbuja dvoma o uporabi klavzule o emisijah. Klavzulo o emisijah je treba upoštevati tudi v okviru člena 14 Fitofarmacevtske direktive.[30]

59. Ta določba namreč varuje poslovne skrivnosti samo v skladu z Direktivo o obveščanju o okolju, ki vsebuje primerljivo klavzulo o emisijah, ki jo morajo države članice upoštevati. Klavzule o emisijah, ki velja za institucije Unije, se ne sme razlagati drugače. Poleg tega sta bili obe emisijski klavzuli izdani veliko kasneje od Fitofarmacevtske uredbe.

60. Fitofarmacevtska uredba, ki je bila izdana *po* klavzulah o emisijah, spreminja pravni položaj, saj člen 63(2) opredeljuje določene informacije, katerih razkritje bi ogrožalo zaščito poslovnih interesov. Sem spadajo informacije o celotni sestavi fitofarmacevtskega sredstva, specifikacija nečistosti aktivne snovi, razen nečistoč, ki se štejejo za toksikološko, ekotoksikološko ali okoljsko relevantne in rezultati proizvodnih serij aktivne snovi, vključno z nečistočami (točke (b), (c) in (f)). Točno to so sporne informacije.

61. Fitofarmacevtska uredba se tudi uporablja v sporu o glavni stvari. Kajti v skladu z njenim členom 84(1) se uporablja od 14. junija 2011, kar potrjuje prehodna določba člena 80(5) za postopke za registracijo in spremembo registracije, ki so v teku. Izpodbijani sklep pa je bil sprejet šele 10. avgusta 2011.

62. S formalnega vidika seznam varovanih informacij iz člena 63(2) Fitofarmacevtske uredbe ne nasprotuje uporabi klavzule o emisijah.

63. Prvič, uporablja se tudi seznam v skladu s členom 63(3) Fitofarmacevtske uredbe, ne glede na Direktivo o obveščanju o okolju, ki prav tako vsebuje klavzulo o emisijah. Zaradi tega mora se mora uporabljati ne glede na Uredbo št. 1049/2001 v povezavi z Aarhuško uredbo, ki pomenita zgolj prenos Direktive o obveščanju o okolju na institucije Unije.

64. Drugič, seznam zgolj pojasnjuje, za katere informacije velja izjema od pravice do dostopa. Vprašanje, ali se morajo kljub temu razkriti zaradi prevladujočega javnega interesa, s tem še ni prejudicirano. Ravno to vprašanje ureja klavzula o emisijah za primer informacij, ki se nanašajo na emisije v okolje, v smislu zakonske domneve obstoja prevladujočega javnega interesa.

65. Vendar takšen formalni pristop ne bi upošteval, da je moral zakonodajalec pri določitvi seznama vedeti, da so te informacije povezane z registracijo fitofarmacevtskih sredstev. Če bi izhajal iz tega, da informacije iz postopka registracije spadajo v klavzulo o emisijah, ker so fitofarmacevtska sredstva namenjena sproščanju v okolje, bi določil seznam posebej varovanih informacij brez vsakršnega praktičnega učinka. Za te informacije bi namreč vselej veljala domneva prevladujočega javnega interesa po razkritju. Kot pravilno navaja Komisija ni mogoče izhajati iz tega, da je zakonodajalec nameraval sprejeti predpis brez vsakršnega praktičnega učinka.

66. Zaradi tega je treba izhajati iz tega, da je zakonodajalec na novo presojal razmerje med prizadetimi temeljnimi pravicami in načeli, zaradi česar je omejil domet klavzule o emisijah.

30 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, EU:C:2010:546, točki 81 in 82).

67. Ta nova presoja poudarja zlasti pomen varstva informacij o celoviti sestavi fitofarmacevtskega sredstva in o nečistočah aktivne snovi. Kot je navedla Komisija v okviru zavrnitve dostopa [31] so te informacije občutljive predvsem zaradi tega, ker je iz njih mogoče sklepati na postopek proizvodnje, s čemer se olajša posnemanje. Zaradi tega ta nova presoja zakonodajalca ustreza presoji Sodišča v sodbi ABNA in drugi. [32]

68. Glede na navedeno se klavzula o emisijah ne more uporabiti za informacije iz člena 63(2) Fitofarmacevtske uredbe. O dostopu do teh informacij je zato treba odločiti na podlagi člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 in člena 6(1) Aarhuške uredbe, na podlagi presoje posameznega primera.

69. Zaradi tega je Splošno sodišče domet klavzule o emisijah določilo nepravilno, ko je v točki 75 ugotovilo, da se nanaša na informacije o nečistočah aktivne snovi in na sestavo fitofarmacevtskega sredstva, ki so ga razvili gospodarski subjekti.

70. Splošno sodišče bi moralo te informacije izvzeti iz področja uporabe klavzule o emisijah, zaradi česar bi moralo drugi tožbeni razlog zavrniti. Zato je treba izpodbijano sodbo razveljaviti.

D – *Tožba, vložena pri Splošnem sodišču*

71. V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča, Sodišče razveljavi odločitev Splošnega sodišča, če je pritožba utemeljena. Če stanje postopka to dovoljuje, lahko samo dokončno odloči o zadevi ali pa jo vrne v ponovno odločanje Splošnemu sodišču.

72. Stichting Greenpeace in PAN Europe sta uveljavljala dva tožbena razloga, ki ju Splošno sodišče ni preizkusilo. S prvim tožbenim razlogom izpodbijata, da je Komisija sledila zavrnilnemu stališču Nemčije glede razkritja spornih dokumentov. S tretjim tožbenim razlogom grajata, da Komisija ni preverila konkretnega ogrožanja varstva poslovnih interesov prizadetih gospodarskih subjektov zaradi razkritja spornih dokumentov.

73. Obe vprašanji nista bili predmet postopka pred Sodiščem in tudi ne predmet ustne obravnave. Poleg tega je Splošno sodišče pogledalo v sporne dokumente, Sodišče pa ne.

74. Zaradi tega menim, da zadeva ni zrela za odločitev.

75. Če bo Sodišče kljub temu dokončno odločilo o zadevi, menim, da je treba v zvezi s tretjim tožbenim razlogom upoštevati tudi vidik, ki ga Komisija v svoji odločbi o zavrnitvi dostopa ni preučila. Sporni podatki so bili namreč ob izdaji izpodbijane odločbe Komisije stari več kot 20 let. Zaradi tega se porajajo dvomi, ali lahko še naprej zagotavljajo informacije o aktualnih proizvodnih metodah zadevnih proizvajalcev. Konkurenti pa so lahko v tem vmesnem času na podlagi dejansko prodajanega izdelka izvedli obsežne analize sestave in nečistoč in iz tega sklepali na proizvodne metode. Zaradi tega menim, da je ugovor, ki ga Stichting Greenpeace in PAN Europe uveljavljata v okviru tretjega tožbenega razloga, vsekakor utemeljen.

VII – **Predlog**

76. Sodišču zato predlagam, naj odloči:

1. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 8. oktobra 2013 v zadevi Stichting Greenpeace Nederland in PAN Europe proti Komisiji (T-545/11, EU:T:2013:523) se razveljavi.

31 — Glej točko 21 zgoraj.

32 — Sodba ABNA in drugi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04, EU:C:2005:741, točki 82 in 83).

2. Drugi tožbeni razlog ničnostne tožbe, ki sta jo vložili Stichting Greenpeace Nederland in Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), se zavrne.

3. Zadeva se glede prvega in tretjega tožbenega razloga vrne v ponovno odločanje Splošnemu sodišču.

4. Odločitev o stroških se pridrži.