



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 7. apríla 2016¹

Vec C-673/13 P

**Európska komisia
proti**

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

„Odvolanie — Nariadenie (ES) č. 1049/2001 — Prístup k dokumentom inštitúcií — Nariadenie (ES) č. 1367/2006 — Prístup k informáciám o životnom prostredí — Informácie o emisiách do životného prostredia — Dokumenty, ktoré sa týkajú prvého povolenia na uvedenie účinnej látky glyfozátu na trh — Čiastočné odmietnutie prístupu — Nebezpečenstvo porušenia hospodárskych záujmov fyzickej alebo právnickej osoby — Prevažujúci verejný záujem“

I – Úvod

1. Glyfozát je jednou z najpoužívanějších účinných látok na ochranu rastlín. Z tohto dôvodu sa jeho rezíduá nachádzajú v potravinovom reťazci a napokon aj v nemeckom pive. Zároveň je sporné, či má táto účinná látka karcinogénne účinky. Nie je preto prekvapujúce, že Greenpeace a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) sa už dlhší čas snažia o sprístupnenie spisu týkajúceho sa povoľujúceho rozhodnutia vydaného na používanie tejto účinnej látky v prípravkoch na ochranu rastlín.

2. Komisia síce umožnila prístup k časti týchto dokumentov, zvyšnú časť však odmietla sprístupniť z dôvodu ochrany obchodných záujmov dotknutých podnikov. Všeobecný súd naopak rozhodol, že aj nezverejnené dokumenty sa týkajú emisií do životného prostredia, a teda sa musí bezprostredne vychádzať z prevažujúceho verejného záujmu na ich zverejnení.

3. Vzhľadom na tieto skutočnosti treba v prejednávacom odvolacom konaní objasniť, čo sa má rozumieť pod pojmom informácie o emisiách do životného prostredia.

¹ — Jazyk prednesu: nemčina.

II – Právny rámec

A – Medzinárodné právo

4. Právo na prístup k informáciám o životnom prostredí je upravené v Dohovore o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia² (ďalej len „Arhuský dohovor“), ktorý Spoločenstvo podpísalo 25. júna 1998 v meste Århus (Dánsko)³.

5. Článok 4 ods. 4 písm. d) dohovoru upravuje odmietnutie sprístupnenia informácií o životnom prostredí z dôvodu ochrany dôvernosti obchodných a priemyselných informácií:

„Žiadosť o informáciu o životnom prostredí môže byť zamietnutá, ak by jej zverejnenie nepriaznivo ovplyvnilo

a) – c) ...

d) dôvernosť obchodnej a priemyselnej informácie, ak je takáto dôvernosť chránená právom s cieľom chrániť oprávnený ekonomický záujem. Z tohto hľadiska musia byť informácie o emisiách, ktoré sú dôležité z hľadiska ochrany životného prostredia, sprístupnené;

...“

6. Ochranu dôverných obchodných informácií, ktoré boli sprístupnené štátnym orgánom, upravuje tiež článok 39 ods. 3 Dohovoru TRIPS⁴:

„Členovia, ktorí budú požadovať ako podmienku na vydanie povolenia na obchodovanie s farmaceutickými alebo poľnohospodárskymi chemickými výrobkami, ktoré využívajú nové chemické látky, predloženie nezverejnených výsledkov skúšok alebo iných údajov, ktorých vznik vyžaduje výrazné úsilie, budú chrániť takéto údaje pred nekalým obchodným použitím. Navyše členovia budú chrániť takéto údaje pred zverejnením s výnimkou prípadov, ak je nevyhnutné chrániť verejnosť alebo ak sa nepodnikli kroky na zabezpečenie ochrany údajov pred nekalým obchodným použitím.“

B – Právo Únie

1. Nariadenie (ES) č. 1049/2001

7. Nariadenie č. 1049/2001⁵ stanovuje pravidlá, podmienky a obmedzenia práva na prístup k dokumentom týchto inštitúcií stanovené v článku 255 ES.

2 — Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 4.

3 — Schválený rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, s. 1).

4 — Dohoda o obchodných aspektoch práva duševného vlastníctva, príloha 1C dohody o založení Svetovej obchodnej organizácie (WTO), ktorá bola podpísaná 15. apríla 1994 v Marakeši a schválená rozhodnutím Rady č. 94/800/ES z 22. decembra 1994 týkajúcim sa uzavretia dohôd v mene Spoločenstva, ku ktorým sa dospelo na Uruguajskom kole multilaterálnych rokovaní (1986 – 1994) (Ú. v. ES L 336, s. 1; Mim. vyd. 011/021, s. 80).

5 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331).

8. Článok 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 stanovuje hranice tohto práva:

„2. Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

— obchodných záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, vrátane duševného vlastníctva,

— ...

— ...

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.“

2. Aarhuské nariadenie

9. Aarhuské nariadenie⁶ preberá Aarhuský dohovor vo vzťahu k inštitúciám Únie. Článok 6 ods. 1 Aarhuského nariadenia na tento účel mení výnimky uvedené v nariadení č. 1049/2001 z práva na prístup k dokumentom týkajúcim sa informácií o emisiách do životného prostredia:

„Pokiaľ ide o článok 4 ods. 2 prvú a tretiu zarážku nariadenia (ES) č. 1049/2001, s výnimkou vyšetrovaní, najmä tých, ktoré sa týkajú možného porušenia práva Spoločenstva, sa ukazuje, že ak sa požadované informácie týkajú emisií do životného prostredia, existuje prevažujúci verejný záujem o zverejnenie. Pokiaľ ide o iné výnimky ustanovené v článku 4 nariadenia (ES) č. 1049/2001, dôvody zamietnutia sa vykladajú reštriktívne, berúc do úvahy verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie a skutočnosť, že požadované informácie sa týkajú emisií do životného prostredia.“

3. Smernica o ochrane rastlín

10. Smernica o ochrane rastlín⁷ predovšetkým upravovala povoľovanie, uvádzanie na trh, používanie a kontrolu prípravkov na ochranu rastlín, ako aj uvádzanie na trh a kontrolu účinných látok takýchto prípravkov. Pre prípravky na ochranu rastlín sa predovšetkým vyžaduje vydanie povolenia členskými štátmi. Toto povolenie predpokladá skúmanie ich účinkov.

11. Článok 14 upravuje ochranu informácií predložených v povoľovacom konaní:

„Členské štáty a Komisia musia – bez toho, aby tým bola dotknutá [smernica o prístupe k informáciám o životnom prostredí⁸] – zabezpečiť, aby sa s informáciami predloženými žiadateľmi a týkajúcimi sa priemyselného a obchodného tajomstva zaobchádzalo ako s dôvernými, pokiaľ si to žiadateľ o zaradenie účinnej látky do prílohy I alebo žiadateľ o povolenie prípravku na ochranu rastlín želá, a ak členský štát alebo Komisia akceptuje, že požiadavka žiadateľa je oprávnená.

Dôvernosť sa nevzťahuje na:

...“

6 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, s. 13).

7 — Smernica Rady 91/414/EHS z 15. júla 1991 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh. (Ú. v. ES L 230, s. 1; Mim. vyd. 03/011, s. 332).

8 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (Ú. v. EÚ L 41, s. 26; Mim. vyd. 15/007, s. 375).

12. Smernicou 2001/99/ES⁹ Komisia na základe smernice o ochrane rastlín povolila účinnú látku glyfozát.

4. Nariadenie o ochrane rastlín

13. Od 14. júna 2011 sa v zmysle jeho článku 84 uplatňuje nariadenie o ochrane rastlín¹⁰ a nahrádza smernicu o ochrane rastlín.

14. V odôvodnení 39 nariadenia o ochrane rastlín sa uvádza:

„Štúdie predstavujú veľké investície. S cieľom podnietiť výskum by sa preto tieto investície mali chrániť. Z tohto dôvodu by testy a štúdie predložené jedným žiadateľom v členskom štáte mali byť chránené pred použitím iným žiadateľom okrem tých, ktoré sa vykonávajú na stavovcoch, ktoré budú podliehať povinnej delbe údajov. Táto ochrana by sa však mala časovo obmedziť, aby sa umožnila hospodárska súťaž. Mala by sa takisto obmedziť na štúdie, ktoré sú skutočne potrebné na regulačné účely, aby sa žiadateľom zabránilo umelo predlžovať obdobie ochrany predkladaním nepotrebných nových štúdií. Podnikateľské subjekty, predovšetkým malé a stredné podniky, by mali mať rovnaké možnosti prístupu na trh.“

15. Odôvodnenie 41 nariadenia o ochrane rastlín sa zaoberá žiadosťami o prístup k informáciám. Toto odôvodnenie stanovuje:

„Keďže členské štáty, Komisia a úrad uplatňujú rôzne pravidlá prístupu k dokumentom a ich dôvernosti, je vhodné spresniť ustanovenia týkajúce sa prístupu k informáciám v dokumentoch, ktoré vlastnia tieto orgány, a dôvernosti týchto dokumentov.“

16. Článok 63 ods. 2 nariadenia o ochrane rastlín spresňuje informácie, v prípade ktorých by zverejnenie v zásade porušilo konkrétne chránené záujmy:

„Za ohrozenie ochrany obchodných záujmov alebo súkromia a integrity dotknutých osôb sa za bežných okolností považuje odtajnenie týchto informácií:

- a) spôsob výroby;
- b) špecifikácia nečistoty účinnej látky okrem nečistôt, ktoré sa považujú za toxikologicky, ekotoxikologicky alebo environmentálne relevantné;
- c) výsledky výrobných šarží účinnej látky vrátane nečistôt;
- d) metódy analýzy nečistôt v technickej účinnej látke okrem metód pre nečistoty, ktoré sa považujú za toxikologicky, ekotoxikologicky alebo environmentálne relevantné;
- e) prepojenia medzi výrobcom alebo dovozcom a žiadateľom alebo držiteľom autorizácie;
- f) informácie o úplnom zložení prípravku na ochranu rastlín;
- g) mená a adresy osôb zapojených do testovania na stavovcoch.“

9 — Smernica Komisie z 20. novembra 2001, ktorou sa mení a dopĺňa príloha I k smernici Rady 91/414/EHS, aby zahŕňala okrem iného glyfozát (Ú. v. ES L 304, s. 14; Mim. vyd. 03/034, s. 182).

10 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 z 21. októbra 2009 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh a o zrušení smerníc Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Ú. v. EÚ L 309, s. 1).

17. Podľa článku 63 ods. 3 nariadenia o ochrane rastlín sa tento článok uplatňuje bez toho, aby bola dotknutá smernica o prístupe k informáciám o životnom prostredí.

18. Článok 80 nariadenia (ES) č. 1107/2009 stanovuje rôzne prechodné ustanovenia, medzi nimi tento odsek 5:

“o žiadostiach o autorizácie prípravkov na ochranu rastlín:

- a) podľa článku 4 smernice 91/414/EHS, o ktorých členské štáty ešte nerozhodli alebo
- b) ktoré sa majú zmeniť a doplniť alebo zrušiť po začlenení do prílohy I k smernici 91/414/EHS alebo po schválení v súlade s odsekom 1 tohto článku,

k 14. júnu 2011 sa rozhoduje na základe vnútroštátneho práva, ktoré je v účinnosti pred uvedeným dátumom.

Po prijatí uvedeného rozhodnutia sa uplatňuje toto nariadenie.“

19. Podľa článku 84 ods. 1 nariadenia o ochrane rastlín nadobudlo toto nariadenie účinnosť 20. dňom po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*, teda 14. decembra 2009. Je tam však tiež upravené, že sa uplatňuje od 14. júna 2011.

III – Skutkové okolnosti a správne konanie

20. Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe predložili Komisii 20. decembra 2010 žiadosť o prístup k viacerým dokumentom, ktoré sa týkali prvého povolenia udeleného na základe smernice 91/414 v roku 2001 na uvedenie glyfozátu ako účinnej látky na trh.

21. Po diskusii s Nemeckom, členským štátom, ktorého orgány pripravili prvé povolenie vydané Komisiou, Komisia túto žiadosť čiastočne zamietla 10. augusta 2011. Zverejnenie nesprístupnených dokumentov by narušilo obchodné záujmy podnikov, ktoré ich predložili na účely získania prvého povolenia. Komisia vysvetľuje, že výrobný postup glyfozátu je síce v zásade známy, avšak osobitné metódy súčasných výrobcov známe nie sú. Tie by však bolo možné odvodiť z nečistôt prípravku a jeho presného zloženia. Prevládajúci verejný záujem na zverejnení týchto dokumentov nemožno konštatovať. Zadržané informácie sa predovšetkým netýkajú informácií o emisiách do životného prostredia.

IV – O napadnutom rozsudku Všeobecného súdu

22. Proti tomuto rozhodnutiu podali Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe žalobu na Všeobecný súd.

23. Všeobecný súd napadnuté rozhodnutie Komisie zrušil v rozsahu, v akom Komisia zamietla prístup k dokumentom, ktoré sa týkali po prvé „identity“ a množstva všetkých nečistôt v účinnej látke, ktorú oznámil každý podnik, po druhé nečistôt v rôznych výrobných šaržách a minimálnych, priemerných a maximálnych množstviach každej z týchto nečistôt a po tretie zloženia prípravkov na ochranu rastlín, ktoré vyvinuli tieto podniky.¹¹

11 — Rozsudok Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe/Komisia (T-545/11, EU:T:2013:523).

24. Predovšetkým konštatoval, že článok 6 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1367/2006 zakladá zákonnú domnienku, že všeobecný záujem na zverejnení informácií o emisiách do životného prostredia prevažuje nad obchodnými záujmami a dôverným zaobchádzaním s nimi. Následne Všeobecný súd rozhodol, že vyššie uvedené informácie sa týkajú emisií do životného prostredia.

V – O návrhoch účastníkov konania

25. Komisia podala proti rozsudku Všeobecného súdu 17. decembra 2013 odvolanie. Navrhuje, aby Súdny dvor:

1. zrušil rozsudok Všeobecného súdu;
2. podľa článku 61 Štatútu Súdneho dvora buď vo veci sám s konečnou platnosťou rozhodol o prvom a treťom žalobnom dôvode, alebo aby vec vrátil Všeobecnému súdu na účely rozhodnutia o týchto žalobných dôvodoch;
3. zaviazal odporcov na náhradu trov konania.

26. Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe na rozdiel od toho navrhujú, aby Súdny dvor:

1. zamietol odvolanie;
2. zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

27. Predseda Súdneho dvora povolil vstup Nemecka a uzneseniami z 3. marca 2015 aj vstup European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America, Inc., National Association of Manufacturers of the United States of America a American Chemistry Council, Inc., European Chemical Industry Council a European Crop Care Association do konania v postavení vedľajších účastníkov konania na podporu Komisie. Títo vedľajší účastníci predložili svoje písomné pripomienky a s výnimkou Nemecka sa zúčastnili aj na ústnom pojednávaní.

28. Na pojednávaní 4. februára 2016 vstúpilo Švédsko do konania ako vedľajší účastník konania na podporu Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe.

VI – Posúdenie

29. Komisia vo svojom odvolaní namieta proti výkladu Všeobecného súdu týkajúcemu sa článku 6 ods. 1 prvej vety nariadenia (ES) č. 1367/2006. V zmysle tejto „emisnej doložky“ je daný osobitný verejný záujem na zverejnení informácií, ktorý prevažuje nad ochranou obchodných dôverných informácií, ak sa požadované informácie týkajú emisií do životného prostredia.

30. Všeobecný súd sa však vo veľkej miere prikláňa k výkladu, ktorý som zastávala už v návrhoch vo veci Stichting Natuur en Milieu a i. týkajúcich sa výkladu článku 4 ods. 2 štvrtej vety smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí. Toto ustanovenie obsahuje emisnú doložku, ktorá je zhodná s doložkou uvedenou v článku 6 ods. 1 prvej vete Aarhuského nariadenia. V zmysle môjho vtedy vysloveného názoru sa za informácie o emisiách do životného prostredia majú považovať jednak samotné informácie o uvoľňovaní látok, ako aj informácie o dôsledkoch takéhoto uvoľňovania.¹² Súdny dvor sa naopak k tejto otázke dosiaľ nevyjadril.

12 — Moje návrhy vo veci Stichting Natuur en Milieu a i. (C-266/09, EU:C:2010:546, body 93 až 95).

31. Už v tomto bode preto považujem za potrebné jednoznačne konštatovať, že námietky, ktoré Komisia uviedla v prvej a tretej časti odvolacieho dôvodu, ma nepresvedčili. Prvá časť sa týka systematickej súvislosti medzi jednotlivými ustanoveniami o práve na prístup k dokumentom, ktorá vyplýva z nariadenia č. 1049/2001, Aarhuskeho nariadenia a článku 4 ods. 4 Aarhuského dohovoru (pozri časť A). Tretia časť sa zakladá na posúdení dôležitosti jednotlivých zložiek základných práv, ako aj dohody TRIPS (pozri časť B).

32. Naopak, druhá časť odvolania, ktorá sa týka osobitných sektorových ustanovení právnej úpravy ochrany rastlín, ma núti prehodnotiť moje závery, pretože Komisia sa odvoláva na ustanovenia nariadenia o ochrane rastlín, ktoré z časového hľadiska neboli predmetom konania vo veci Stichting Natuur en Milieu a i. (pozri časť C).

A – O systematickej súvislosti medzi ustanoveniami o prístupe

33. V rozpore s článkom 169 ods. 2 rokovacieho poriadku Komisia jasne neuvádza, ktoré body sporného rozsudku v prvej časti svojho odvolania napáda. Hoci na konci svojej argumentácie uvádza niektoré body, konkrétne 53, 57, 69 a 71, takýto odkaz slúžil len ako ilustrácia údajných slabín stanoviska, ktoré zastáva Všeobecný súd. Zároveň však možno pri podrobnom preštudovaní argumentácie Komisie a napadnutého rozsudku zistiť, čo Komisia sleduje. Súdny dvor by preto nemal túto časť odvolacieho dôvodu zamietnuť ako neprípustnú.

1. O praktickom účinku ochrany obchodných dôverných informácií

34. Komisia vychádza z predpokladu, že každá zložka sa niekedy uvoľní do životného prostredia. Zastáva preto názor, že domnienka o prevažujúcom záujme verejnosti na zverejnení informácií týkajúcich sa emisií do životného prostredia sa musí vykladať reštriktívne. V opačnom prípade by bol vylúčený praktický účinok výnimiek z práva na prístup k informáciám, ktoré nutne ustupujú tomuto prevažujúcemu záujmu verejnosti. Komisia preto chce túto domnienku obmedziť na informácie o skutočných emisiách uvoľňovaných z konkrétnych zariadení.

35. S týmto názorom treba súhlasiť v tom ohľade, že nie každá súvislosť medzi informáciou a uvoľňovaním látok do prostredia môže bezprostredne viesť k uplatneniu emisnej doložky. Naopak, musí ísť o informácie o uvoľňovaní ako také.¹³ To však zahŕňa tiež informácie o dôsledkoch uvoľňovania, napríklad štúdie o rezíduách prípravkov na ochranu rastlín.¹⁴ Také informácie sa totiž týkajú vlastností uvoľnených látok.

36. Ak sa emisná doložka chápe v tomto význame, výnimka chrániaca obchodné dôverné informácie sa na rozdiel od tvrdení Komisie nezbaví akéhokoľvek účinku. V zásade ju naďalej možno uplatňovať na informácie, ktoré sa týkajú nakladania s látkami pred ich uvoľnením. Uplatnenie emisnej doložky prichádza do úvahy len v rozsahu, v akom tieto informácie objasňujú vlastnosti uvoľnenej látky.

2. O uplatnení emisnej doložky na „hypotetické“ emisie

37. S poukazom na moje návrhy vo veci Ville de Lyon Komisia ďalej tvrdí, že emisná doložka zahŕňa iba skutočné, a nie hypotetické emisie. Informácie, o aké ide v tomto konaní, sa však netýkajú skutočných emisií.

13 — Moje návrhy vo veci Stichting Natuur en Milieu a i. (C-266/09, EU:C:2010:546, bod 93). Pozri tiež moje návrhy vo veci Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, body 73 a 74).

14 — Moje návrhy vo veci Stichting Natuur en Milieu a i. (C-266/09, EU:C:2010:546, bod 93).

38. Je pravda, že som v uvedených návrhoch zastávala názor, že ochrana obchodných dôverných informácií zaniká až vtedy, keď dôjde k uvoľneniu zložiek, na ktoré sa utajované informácie vzťahujú.¹⁵

39. Už samotný pojem informácie o životnom prostredí v prípade emisií si vyžaduje, aby tieto emisie v zmysle článku 2 písm. d) bodu ii) Aarhuského nariadenia ovplyvňovali alebo mohli ovplyvniť prvky životného prostredia. Ak je však vplyv nanajvýš hypotetický, ustanovenia o prístupe k informáciám o životnom prostredí sa vôbec neuplatnia.

40. S Komisiou preto treba súhlasiť v tom ohľade, že informácie o hypotetických emisiách nepatria do pôsobnosti emisnej doložky.

41. Povolené prípravky na ochranu rastlín sa však spravidla v zmysle ustanovenia uvoľňujú. Treba preto vychádzať z predpokladu, že informácie o ich povolení sa netýkajú hypotetických emisií.

3. O obmedzení na emisie zo zariadení

42. Komisia chce napokon uvoľňovanie prípravkov na ochranu rastlín v celom rozsahu vylúčiť z pôsobnosti emisnej doložky tým, že toto uvoľňovanie obmedzuje len na emisie zo zariadení.

43. Takýto názor nenachádza oporu v znení Aarhuského nariadenia, pretože toto nariadenie neobmedzuje pojem emisia na zariadenia a ani neodkazuje na iné smernice, ktoré by takéto ustanovenie obsahovali.

44. Komisia však zakladá obmedzenie pôsobnosti emisnej doložky na emisie zo zariadení na príručke k uplatňovaniu Aarhuského dohovoru. Táto príručka najskôr navrhovala, aby sa definícia článku 2 ods. 5 smernice o integrovanej prevencii¹⁶ použila pri uplatnení emisnej doložky podľa Aarhuského dohovoru.¹⁷ Druhé vydanie¹⁸ na rozdiel od toho odkazuje na emisnú doložku v zhodnom znení s článkom 3 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách¹⁹. Obidve definície obmedzujú pojem emisie na uvoľňovanie zo zariadení.

45. Príručku síce možno považovať za vysvetľujúci dokument, ktorý sa prípadne spolu s inými relevantnými hľadiskami môže použiť na účely výkladu dohovoru. Analýzy, ktoré obsahuje, však nemajú záväznú povahu a ani normatívny účinok, ktorý prináleží predpisom Aarhuského dohovoru.²⁰

46. V súvislosti s touto otázkou treba zdôrazniť, že príručka neposkytuje nijaké odôvodnenie na uplatnenie práve tejto definície smernice o integrovanej prevencii a smernice o priemyselných emisiách. Bolo by možné rovnako použiť napríklad definíciu podľa článku 2 ods. 8 smernice o environmentálnej zodpovednosti²¹, ktorá za zdroj emisií nepokladá zariadenie, ale považuje za rozhodujúce iba to, či emisie vyplývajú z ľudskej činnosti.

15 — Moje návrhy vo veci Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, body 73 a 74).

16 — Smernica Rady 96/61/ES z 24. septembra 1996 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia (Ú. v. ES L 257, s. 26; Mim. vyd. 15/003, s. 80).

17 — STEC, CASEY-LEFKOWITZ, JENDROŠKA: *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, s. 60 (s. 76 vo francúzskom znení).

18 — EBBESSON, GAUGITSCH, MIKLAU, JENDROŠKA, STEC, MARSHALL: *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. vydanie 2014, s. 88.

19 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) (Ú. v. EÚ L 334, s. 17).

20 — Rozsudky Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 36), ako aj Solvay a i. (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 27).

21 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/35/ES z 21. apríla 2004 o environmentálnej zodpovednosti pri prevencii a odstraňovaní environmentálnych škôd (Ú. v. ES L 143, s. 56; Mim. vyd. 15/008, s. 357).

47. Neexistuje ani nijaká osobitná súvislosť medzi smernicou o integrovanej prevencii, resp. smernicou o priemyselných emisiách, a právom na prístup k informáciám o životnom prostredí, ktorá by odôvodňovala práve uplatnenie definície emisií viazanej na zariadenie. Je síce pravda, že smernica o integrovanej prevencii a príslušné oddiely smernice o priemyselných emisiách prispeli k prebratiu Aarhuského dohovoru.²² Pôsobnosť ustanovení Aarhuského dohovoru, ktoré sa vzťahujú na zariadenia, je však podstatne užšia ako právo na prístup k informáciám o životnom prostredí.

48. Pri dôkladnejšom posúdení emisnej doložky podľa článku 4 ods. 4 písm. d) Aarhuského dohovoru je zjavné, že jej obmedzenie na emisie zo zariadenia dokonca odporuje stanoveným cieľom. Podľa tohto ustanovenia sa totiž informácie o emisiách, ktoré sú dôležité z hľadiska ochrany životného prostredia, musia sprístupniť. Či emisie pochádzajú zo zariadení, je však z pohľadu vplyvu na životné prostredie irelevantné. Za zmienku stoja iba emisie z dopravy.²³ V tomto zmysle príručka s ohľadom na definíciu emisií podľa smernice o priemyselných emisiách bezprostredne stanovuje, že v zásade každá informácia o emisiách by mala patriť do pôsobnosti emisnej doložky podľa dohovoru.²⁴

49. Ani toto tvrdenie preto nie je presvedčivé.

B – O základných právach a dohode TRIPS

50. V tretej časti odvolacieho dôvodu Komisia namieta, že v bodoch 44 a 45 napadnutého rozsudku neboli dostatočne zohľadnené základné práva dotknutých podnikov ani dohoda TRIPS. V týchto bodoch Všeobecný súd odmietol vykladať emisnú doložku v súlade so základnými právami a dohodou TRIPS v rozpore s jej znením. Na prvý pohľad strohá formulácia tejto časti totiž nasleduje vzor Súdného dvora vo veci Interseroh Scrap and Metals Trading, ktorá sa týkala toho, či sa majú informačné povinnosti v oblasti prepravy odpadov obmedziť z dôvodu obchodných dôverných informácií.²⁵

51. Kritika Komisie týkajúca sa tohto bodu vychádza z nesprávneho výkladu napadnutého rozsudku. Všeobecný súd svojimi konštatovaniami totiž len odôvodňuje, že emisná doložka zakladá zákonnú domnienku o prevažujúcom verejnom záujme na zverejnení informácií o emisiách do životného prostredia. Komisia však túto domnienku nespochybňuje, ale naopak, namieta proti rozsahu pôsobnosti, ktorú Všeobecný súd pripisuje emisnej doložke.²⁶ V tejto súvislosti sa však Všeobecný súd v bodoch 47 až 76 napadnutého rozsudku nezaobrá ani výkladom v súlade so základnými právami, ani dohodou TRIPS. Uvedené by sa síce mohlo posudzovať ako právne pochybenie, Komisia ho však namieta nanajvýš implicitne.

52. V tejto veci by však ani takáto (implicitná) výhrada nebola relevantná. Záujem verejnosti dozvedieť sa, akým spôsobom môže byť dotknutá emisiami, a predovšetkým, aké riziká existujú pre ľudské zdravie a životné prostredie, spravidla totiž prevyšuje nad obchodnými záujmami podnikov, ktoré z uvoľňovania profitujú.

22 — Pozri odôvodnenie 27 smernice o priemyselných emisiách.

23 — Pozri moje návrhy vo veci Stichting Natuur en Milieu a i. (C-266/09, EU:C:2010:546, bod 90).

24 — EBBESSON a i.: c. d., s. 88.

25 — Rozsudok Interseroh Scrap a Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, bod 44).

26 — Body 29 a 30, ako aj 34 odvolania.

53. Prípadná ochrana takýchto záujmov z dôvodu základných práv²⁷ alebo článku 39 dohody TRIPS na uvedených skutočnostiach nič nemení. Tieto právne postavenia totiž možno obmedziť v prospech prevažujúceho verejného záujmu.²⁸

54. Ak by sa v prípade každej jednotlivej žiadosti o prístup muselo uskutočniť nevyhnutné zváženie záujmov, bolo by možné očakávať, že dotknuté podniky by svoje záujmy chránili s veľkým nasadením. Takáto skutočnosť by mala za následok značný nápad práce pre príslušné orgány, a bolo by sa možné obávať toho, že takéto informácie sa poskytnú až po dlhých a nákladných právnych sporoch. Takéto riziko by mohlo odstrašiť podstatné množstvo zainteresovaných osôb. S cieľom predchádzať takýmto negatívam zrejme normotvorca takéto porovnanie prijal vopred už v čase úpravy emisnej doložky.

55. Je pravda, že takéto zváženie odporujúcich si záujmov v každom jednotlivom prípade nie je možné uskutočniť. Takýto postup však právu Únie v oblasti prístupu k dokumentom nie je cudzí. Súdny dvor naopak opakovane upustil od individuálneho preskúmania prípadu a uznal platnosť všeobecných domnienok.²⁹ Hoci sa tieto domnienky týkali vždy odmietnutia prístupu, musia byť domnienky v prospech prístupu rovnako prípustné.

C – O práve ochrany rastlín

56. Druhou časťou odvolacieho dôvodu Komisia namieta proti bodom 38, 40 a 41 napadnutého rozsudku. Všeobecný súd v týchto bodoch dostatočne nezohľadnil súvislosť medzi právom na prístup k dokumentom, najmä emisnou doložkou, a osobitnými ustanoveniami právnej úpravy ochrany rastlín.

57. Aj toto tvrdenie vychádza z už uvedeného nesprávneho výkladu napadnutého rozsudku. Komisia v skutočnosti namieta, že Všeobecný súd nezohľadnil súvislosť medzi emisnou doložkou a osobitnými ustanoveniami právnej úpravy ochrany rastlín, keď v bodoch 47 až 76 napadnutého rozsudku konštatoval uplatnenie pôsobnosti emisnej doložky.

58. V rozsahom, v akom boli osobitné ustanovenia právnej úpravy ochrany rastlín predmetom posúdenia vo veci Stichting Natuur en Milieu a i., totiž predovšetkým pokiaľ ide o článok 14 smernice o ochrane rastlín, naďalej zastávam názor, že nespochybňujú uplatnenie emisnej doložky. Skôr sa musí emisná doložka zohľadniť aj v rámci článku 14 smernice o ochrane rastlín.³⁰

59. Toto ustanovenie totiž chráni dôverné obchodné informácie iba v rozsahu, v akom nie je dotknutá smernica o prístupe k informáciám o životnom prostredí, ktorá obsahuje porovnateľnú emisnú doložku, ktorú sú členské štáty povinné zohľadniť. Emisnú doložku, ktorá platí pre inštitúcie Únie, však nemožno vykladať iným spôsobom. Ostatne treba poznamenať, že obidve emisné doložky boli prijaté omnoho neskôr ako smernica o ochrane rastlín.

27 — Pozri rozsudky Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, bod 49) a Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, bod 43), ako aj o ochrane práv k nehmotným statkom rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 11. januára 2007, Anheuser-Busch Inc./Portugalsko (Sťažnosť č. 73049/01, Recueil des arrêts et décisions 2007-I, bod 72).

28 — Pozri rozsudky Nelson a i. (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 81) a Križan a i. (C-416/10, EU:C:2013:8, body 113 až 115), ako aj moje návrhy vo veci Stichting Natuur en Milieu a i. (C-266/09, EU:C:2010:546, bod 95).

29 — Rozsudky Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 61), Švédsko/API a Komisia (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 94), Komisia/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, bod 64), Komisia/Éditions Odile Jacob (C-553/10 P a C-554/10 P, EU:C:2012:682, bod 123), ako aj LPN/Komisia (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 49).

30 — Pozri moje návrhy vo veci Stichting Natuur en Milieu a i. (C-266/09, EU:C:2010:546, body 81 a 82).

60. Nariadenie o ochrane rastlín, ktoré bolo vydané *po* emisných doložkách, však mení právnu situáciu, pretože článok 63 ods. 2 upravuje zoznam informácií, ktorých zverejnenie by narušilo ochranu hospodárskych záujmov. K takýmto informáciám patria údaje o úplnom zložení prípravku na ochranu rastlín, o nečistotách účinnej látky okrem nečistôt, ktoré sa považujú za toxikologicky, ekotoxikologicky alebo environmentálne relevantné, ako aj výsledky výrobných šarží účinnej látky vrátane nečistôt [písm. b), c) a f)]. Ide práve o informácie, ktoré sú predmetom sporu.

61. Nariadenie o ochrane rastlín sa tiež uplatní v konaní vo veci samej. Podľa svojho článku 84 ods. 1 sa má totiž uplatňovať od 14. júna 2011, čo potvrdzuje aj prechodné ustanovenie článku 80 ods. 5, ktoré sa vzťahuje na prebiehajúce konania o vydanie povolenia alebo jeho zmenu. Napadnuté rozhodnutie však bolo vydané až 10. augusta 2011.

62. Z formálneho hľadiska zoznam informácií, ktorým sa má poskytnúť ochrana podľa článku 63 ods. 2 nariadenia o ochrane rastlín, nebráni uplatneniu emisnej doložky.

63. Po prvé, zoznam podľa článku 63 ods. 3 nariadenia o ochrane rastlín sa uplatňuje bez toho, aby ním bola dotknutá smernica o prístupe k informáciám o životnom prostredí, ktorá tiež obsahuje emisnú doložku. Je teda zrejmé, že tento zoznam by mal platiť bez ohľadu na nariadenie č. 1049/2001 v spojení s Aarhuským nariadením, ktoré len aplikujú smernicu o prístupe k informáciám na inštitúcie.

64. Po druhé, tento zoznam len spresňuje okruh informácií chránených v rámci konkrétnych výnimiek z práva na prístup. Otázka, či sa tieto informácie musia aj napriek tomu poskytnúť z dôvodu prevažujúceho verejného záujmu, preto ešte nie je prejednaná. Práve táto otázka je upravená emisnou doložkou v prípade, ak ide o informácie o emisiách do životného prostredia, v zmysle zákonnej domnienky o existencii prevažujúceho verejného záujmu.

65. Takéto formálne posudzovanie by však nezohľadnilo tú skutočnosť, že normotvorca musel pri zostavovaní tohto zoznamu vedieť, že tieto informácie budú predložené v súvislosti s povolením prípravkov na ochranu rastlín. Ak by vychádzal z predpokladu, že informácie v povoľovacom konaní patria do pôsobnosti emisnej doložky, pretože prípravky na ochranu rastlín sú určené na to, aby sa uvoľňovali do životného prostredia, stanovil by zoznam informácií podliehajúcim obzvlášť dôvernému zaobchádzaniu, ktorému by chýbal akýkoľvek praktický účinok. Na takéto informácie by sa totiž vždy vzťahovala domnienka o prevažujúcom verejnom záujme na ich zverejnení. Ako však Komisia správne poznamenáva, nemožno predpokladať, že cieľom normotvorcu bolo prijatie prakticky neúčinnnej právnej úpravy.

66. Vzhľadom na uvedené treba vychádzať z toho, že normotvorca konkludentne prehodnotil svoje skoršie zváženie medzi dotknutými základnými právami a princípmi, pričom reštriktívnym spôsobom spresnil pôsobnosť emisnej doložky.

67. Takéto nové posúdenie odráža najmä potrebu chrániť informácie o celkovom zložení prípravkov na ochranu rastlín a o nečistotách účinnej látky. Ako Komisia uviedla v okamihu odmietnutia prístupu³¹, takéto informácie sú zvlášť citlivé, pretože z nich možno vyvodíť závery o procese výroby, a teda uľahčujú jeho napodobnenie. Takéto nové posúdenie normotvorcu pritom zodpovedá konštatovaniam Súdneho dvora v rozsudku ABNA a i.³²

68. Emisná doložka sa preto nemôže uplatniť na informácie uvedené v článku 63 ods. 2 nariadenia o ochrane rastlín. O prístupe k týmto informáciám sa totiž musí rozhodnúť podľa článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 a článku 6 ods. 1 Aarhuského nariadenia na základe individuálneho posúdenia konkrétného prípadu.

31 — Pozri bod 21 vyššie.

32 — Rozsudok ABNA a i. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, EU:C:2005:741, body 82 a 83).

69. Všeobecný súd teda nestanovil správne pôsobnosť emisnej doložky, keď v bode 75 konštatoval, že tá zahŕňa informácie o nečistotách účinnej látky a o zložení prípravkov na ochranu rastlín vyvinutých podnikmi.

70. Všeobecný súd mal správne skôr tieto informácie vylúčiť z pôsobnosti emisnej doložky, a teda zamietnuť druhý žalobný dôvod. Napadnutý rozsudok sa preto musí zrušiť.

D – O žalobe pred Všeobecným súdom

71. V súlade s článkom 61 prvým odsekom Štatútu Súdneho dvora, ak je odvolanie dôvodné, Súdny dvor zruší rozhodnutie Všeobecného súdu. V danej veci môže vydať konečný rozsudok sám, ak to stav konania dovoľuje, alebo môže vec vrátiť na rozhodnutie Všeobecného súdu.

72. Stichting Greenpeace a PAN Europe uplatnili dva žalobné dôvody, ktorými sa Všeobecný súd nezaoberal. V prvom namietajú, že Komisia prevzala zamietavé stanovisko Nemecka k vydaniu sporných dokumentov. Tretím žalobným dôvodom namietajú, že Komisia nepreskúmala konkrétne ohrozenie hospodárskych záujmov dotknutých podnikov vyplývajúce z vydania sporných dokumentov.

73. Tieto dve otázky neboli predmetom konania pred Súdny dvorom a predovšetkým neboli zmienené na ústnom pojednávaní. Okrem toho Všeobecný súd nahliadol do sporných dokumentov, čo Súdny dvor neurobil.

74. Podľa môjho názoru preto okolnosti sporu neumožňujú vydanie rozhodnutia vo veci samej.

75. V prípade, ak by Súdny dvor napriek tomu rozhodol o žalobe s konečnou platnosťou, považujem v súvislosti s tretím žalobným dôvodom za podstatnú skutočnosť, ktorú Komisia vo svojom rozhodnutí o odmietnutí prístupu nevyslovila. Sporné údaje boli totiž v čase vydania napadnutého rozhodnutia Komisie staršie ako 20 rokov. Je preto nepravdepodobné, že by stále mohli objasňovať v súčasnosti relevantné výrobné metódy príslušných výrobcov. Aj konkurenti mohli na základe skutočne predaných výrobkov medzičasom dôkladne analyzovať zloženie a nečistoty a na základe takehoto posúdenia identifikovať výrobné metódy. Námietka, ktorú Stichting Greenpeace a PAN Europe uviedli v treťom žalobnom dôvode, sa mi preto javí ako dôvodná.

VII – Návrh

76. Navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 8. októbra 2013, Stichting Greenpeace Nederland a PAN Europe/Komisia (T-545/11, EU:T:2013:523) sa zrušuje.
2. Druhý žalobný dôvod Stichting Greenpeace Nederland a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), ktorý uplatnili v žalobe o neplatnosť, sa zamietá.
3. Vec sa vracia Všeobecnému súdu, aby rozhodol o prvom a treťom žalobnom dôvode.
4. O trovách konania sa rozhodne neskôr.