Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 7. apríla 2016 [1]

Vec C-442/14

Bayer CropScience SA-NV,
Stichting De Bijenstichting
proti
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal College van Beroep voor het bedrijfsleven (Správny súd pre obchod a priemysel, Holandsko)]

„Smernica 2003/4/ES — Prístup k informáciám o životnom prostredí — Výnimky — Obchodné a priemyselné dôverné informácie — Informácie o emisiách do životného prostredia — Dôvernosť — Nariadenie (ES) č. 1107/2009 — Prípravky na ochranu rastlín — Smernica 98/8/ES — Biocídne výrobky“

I – **Úvod**

1. Hlavnou črtou európskej politiky ochrany životného prostredia je transparentnosť. Nie len úradom a podnikom, ale aj občanom a mimovládnym organizáciám, ako aj nezávislým vedeckým pracovníkom by sa mala poskytnúť možnosť kvalifikovane sa podieľať na diskusii o ochrane životného prostredia a prispieť tak k jej zlepšeniu.

2. Mimoriadne živá debata sa vedie o tom, v akom rozsahu sa prípravky na ochranu rastlín podpisujú na takzvanom „úhyne včiel“, teda na zmenšovaní populácie včiel, ale aj iných druhov hmyzu, ktoré sa podieľajú na opeľovaní rastlín. [2] Existuje preto zvlášť veľký záujem verejnosti na prístupe k informáciám, ktoré výrobcovia predkladajú orgánom v rámci povoľovacieho konania upraveného právom Únie s cieľom získať povolenie na účinné látky a prípravky na ochranu rastlín. Títo výrobcovia sa však obávajú, že ak by sa ich konkurencii poskytol prístup k takýmto informáciám, boli by v hospodárskej súťaži znevýhodnení.

3. Tento konflikt záujmov upravuje smernica o prístupe k informáciám o životnom prostredí [3], ktorá upravuje prístup k takýmto informáciám. [4] V zmysle tejto smernice síce úrady môžu v zásade odmietnuť prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré im boli predložené z dôvodu ochrany dôvernosti obchodných alebo priemyselných informácií, avšak aj napriek tomu musia zverejniť informácie o emisiách do životného prostredia a informácie, ktorých zverejnenie je vo všeobecnom verejnom záujme.

1 — Jazyk prednesu: nemčina.

2 — Pozri napríklad European Academies' Science Advisory Council, Ecosystem services, agriculture and neonicotinoids, EASAC policy report, 26. apríl 2015, http://www.easac.eu/fileadmin/Reports/Easac_15_ES_web_complete_01.pdf.

3 — 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. 015/007, s. 375).

4 — Rozsudok Stichting Natuur en Milieu a i. (C-266/09, EU:C:2010:779, bod 43).

4. Prejednávaná vec sa týka prístupu k informáciám, ktoré boli predložené v konaní o vydanie povolenia na prípravok na ochranu rastlín a biocídny prípravok. Okrem otázky, či ide o informácie týkajúce sa emisií, je predovšetkým potrebné objasniť, aké dôsledky má nepodanie žiadosti o zachovanie dôvernosti na žiadosť o poskytnutie informácií o životnom prostredí. Takúto žiadosť môže výrobca uplatniť počas konania o vydanie povolenia na prípravky na ochranu rastlín a biocídne prípravky.

II – **Právny rámec**

A – *Medzinárodné právo*

5. 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 prostredia [5] (ďalej len „Aarhuský dohovor“), ktorý Spoločenstvo podpísalo 25. júna 1998 v meste Århus (Dánsko) [6].

6. Článok 4 ods. 4 písm. d) tohto dohovoru upravuje odmietnutie prístupu k informáciám 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

…

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;

…“

7. Ochranu dôverných obchodných informácií, ktoré boli sprístupnené štátnym orgánom, upravuje tiež článok 39 ods. 3 Dohody TRIPS [7]:

„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.“

5 — Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 4.

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

7 — Dohoda o obchodných aspektoch práv duševného vlastníctva, príloha 1C dohody o založení Svetovej obchodnej organizácie (WTO), ktorá bola podpísaná 15. apríla 1994 v Marrákeši a schválená rozhodnutím Rady č. 94/800/ES z 22. decembra 1994 týkajúcim sa uzavretia dohôd v mene Európskeho 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).

B – *Právo Únie*

1. Smernica o prístupe k informáciám o životnom prostredí

8. Právo na prístup k informáciám o životnom prostredí sa zabezpečuje na základe smernice o informáciách o životnom prostredí. Táto smernica preberá právo na prístup k informáciám o životnom prostredí z Aarhuského dohovoru.

9. Článok 2 smernice o informáciách o životnom prostredí definuje okrem iného pojem informácie o životnom prostredí:

„Na účely tejto smernice:

1. ‚Informácie o životnom prostredí' sú akékoľvek informácie v písomnej, vizuálnej, zvukovej, elektronickej alebo ľubovoľnej inej forme o

   a) stave prvkov životného prostredia, ako sú vzduch a atmosféra, voda, pôda, zem, krajina a prírodné prostredie vrátane mokradí, pobreží a morských oblastí, biologická diverzita a jej zložky vrátane geneticky modifikovaných organizmov, a o interakcii medzi týmito prvkami,

   b) faktoroch, ako sú látky, energia, hluk, žiarenie alebo odpad vrátane rádioaktívneho odpadu, emisie, vypúšťanie alebo iné uvoľňovanie do životného prostredia, ktoré ovplyvňuje alebo môže ovplyvniť prvky životného prostredia uvedené v písmene a),

…"

10. Právo na prístup k informáciám o životnom prostredí upravuje článok 3 ods. 1 smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí:

„Členské štáty zabezpečia, aby verejné orgány boli povinné, v súlade s ustanoveniami tejto smernice, sprístupniť informácie o životnom prostredí, ktoré majú alebo ktoré sú pre ne uchovávané, na požiadanie každému žiadateľovi bez toho, aby musel preukázať svoj oprávnený záujem."

11. Výnimky upravuje článok 4 smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí. V prejednávanej veci má osobitný význam odsek 2 písm. d), e) a g):

„Členské štáty môžu ustanoviť, že žiadosť o prístup k informáciám o životnom prostredí sa zamietne, ak by ich zverejnenie mohlo nepriaznivo ovplyvniť:

…

d) dôvernosť obchodných alebo priemyselných informácií, keď takúto dôvernosť ustanovuje národné právo alebo právo spoločenstva na ochranu oprávneného hospodárskeho záujmu vrátane verejného záujmu na zachovaní utajenia štatistických údajov a daňového tajomstva;

e) práva duševného vlastníctva;

…

g) záujmy alebo ochranu ktorejkoľvek osoby, ktorá požadované informácie poskytla dobrovoľne bez toho, aby bola na to zo zákona povinná alebo jej bolo možné na základe zákona túto povinnosť uložiť, ak táto osoba s uverejnením príslušných informácií nesúhlasila;

…

Dôvody zamietnutia uvedené v odsekoch 1 a 2 sa vykladajú reštriktívnym spôsobom, pričom v každom jednotlivom prípade sa musí zohľadňovať verejný záujem na sprístupnení. V každom jednotlivom prípade sa zvažuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie. Členské štáty, v zmysle odseku 2 písm. a), d), f), g) a h), nesmú umožniť zamietnutie žiadosti, keď sa žiadosť týka informácií o emisiách do životného prostredia.

…“

2. Smernica o ochrane rastlín

12. Smernica o ochrane rastlín [8] predovšetkým upravovala uvádzanie prípravkov na ochranu rastlín na trh.

13. Článok 13 ods. 7 štvrtý pododsek smernice o ochrane rastlín sa týka obmedzenia duplicitných testov na stavovcoch:

„Ak napriek tomu žiadateľ a držitelia predchádzajúcich povolení pre ten istý prípravok nedokážu dospieť k dohode o zdieľaní údajov, tak členské štáty môžu zaviesť národné opatrenia zaväzujúce žiadateľa a držiteľov predchádzajúcich povolení sídliacich na ich území zdieľať údaje s cieľom zamedziť duplicitnému testovaniu na stavovcoch a stanoviť tak postup pre využívanie informácií, ako aj náležitú vyváženosť a rovnováhu záujmov dotknutých strán.“

14. Článok 14 smernice o ochrane rastlín stanovuje:

„Členské štáty a Komisia musia – bez toho, aby tým bola dotknutá [smernica o prístupe k informáciám o životnom prostredí] – 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:

…“

3. Nariadenie o ochrane rastlín

15. Nariadenie o ochrane rastlín [9] sa v zmysle svojho článku 84 uplatňuje od 14. júna 2011 a nahrádza smernicu o ochrane rastlín.

16. 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 deľbe údajov. Táto ochrana by sa však mala časovo obmedziť, aby sa umožnila hospodárska

8 — 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).

9 — 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).

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.“

17. 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.“

18. Článok 7 nariadenia o ochrane rastlín upravuje schvaľovací postup účinných látok. V odseku 3 tohto ustanovenia sa uvádza:

„Žiadateľ môže v súlade s článkom 63 pri predkladaní žiadosti požiadať, aby sa zachovala dôvernosť určitých informácií vrátane určitých častí dokumentácie, a fyzicky tieto informácie oddelí.

Žiadosti o zachovanie dôvernosti informácií posúdia členské štáty. V prípade žiadosti o prístup k informáciám spravodajský členský štát rozhoduje o tom, ktoré informácie majú zostať dôverné.“

19. Článok 33 nariadenia o ochrane rastlín obsahuje ustanovenia o autorizácii prípravkov na ochranu rastlín:

„1. Žiadateľ, ktorý chce uviesť prípravok na ochranu rastlín na trh, požiada osobne alebo v zastúpení o autorizáciu alebo o zmenu a doplnenie autorizácie každý členský štát, v ktorom plánuje prípravok na ochranu rastlín uviesť na trh.

…

4. Pri predkladaní žiadosti žiadateľ môže podľa článku 63 požiadať, aby sa zachovala dôvernosť určitých informácií vrátane určitých častí dokumentácie, a fyzicky tieto informácie oddelí.

Žiadateľ zároveň predloží úplný zoznam štúdií predložených podľa článku 8 ods. 2 a zoznam protokolov z testov a správ zo štúdií, pre ktoré sa podľa článku 59 žiada o ochranu údajov.

V prípade žiadosti o prístup k informáciám členský štát, ktorý žiadosť skúma, rozhoduje o tom, ktoré informácie majú zostať dôverné.

…“

20. Článok 59 nariadenia o ochrane rastlín upravuje ochranu údajov. V tomto ustanovení sa uvádza:

„1. Na protokoly z testov a správy zo štúdií sa vzťahuje ochrana údajov za podmienok ustanovených v tomto článku.

…

Ak sú protokol alebo správa chránené, členský štát, ktorému sa doručili, ich nesmie použiť v prospech iných žiadateľov o autorizáciu na prípravky na ochranu rastlín, safenery alebo synergenty a adjuvanty s výnimkou prípadov ustanovených v odseku 2 tohto článku, v článku 62 alebo 80.

…

3. Ochrana údajov podľa odseku 1 sa udelí, iba ak prvý žiadateľ požiadal o ochranu údajov pri protokoloch z testov a správach zo štúdií týkajúcich sa účinnej látky, safenera alebo synergenta, adjuvanta a prípravku na ochranu rastlín pri predkladaní dokumentácie a dotknutému členskému štátu poskytol pre každý protokol z testu alebo správu zo štúdie informácie uvedené v článku 8 ods. 1 písm. f) a v článku 33 ods. 3 písm. d) a tiež potvrdenie, že lehota na ochranu údajov nebola nikdy udelená protokolu z testu alebo správe zo štúdie alebo že žiadna udelená lehota neuplynula."

21. Kapitolu IV nariadenia s názvom „Prístup verejnosti k informáciám" tvorí článok 63, ktorý upravuje dôvernosť:

„1. Osoba, ktorá žiada, aby sa s informáciami predloženými podľa tohto nariadenia zaobchádzalo ako s dôvernými, poskytne overiteľný dôkaz, ktorým preukáže, že odtajnenie informácií by mohlo ohroziť jej obchodné záujmy alebo ochranu jej súkromia a jej integritu.

2. 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.

3. Tento článok sa uplatňuje bez toho, aby bola dotknutá smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí."

4. Smernica o biocídoch

22. V smernici o biocídoch [10] sú upravené únijné pravidlá týkajúce sa okrem iného udelenia autorizácie a uvedenia na trh biocídnych výrobkov určených na použitie v členských štátoch. V článku 19 – „Dôvernosť informácií" – sa stanovuje:

„1. Bez účinku na… [smernicu o prístupe k informáciám o životnom prostredí] žiadateľ môže označiť pre oprávnenú právnickú osobu informáciu, ktorú považuje za citlivú z obchodného hľadiska a ktorej prezradenie by ho mohlo poškodiť priemyselne a obchodne a ktorú si z toho dôvodu želá udržiavať ako dôvernú pre všetky osoby okrem oprávnenej právnickej osoby a Komisie. V každom prípade sa vyžaduje plné zdôvodnenie. Bez účinku na informáciu uvedenú v odseku 3 a ustanovení smerníc 67/548/EHS a 88/379/EHS, členské štáty podniknú nevyhnutné kroky na zabezpečenie dôvernosti úplného zloženia receptúr výrobkov, ak o to žiadateľ požiada.

10 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 98/8/ES zo 16. februára 1998 o uvádzaní biocídnych výrobkov na trh (Ú. v. ES L 123, s. 1; Mim. vyd. 03/023, s. 3).

2. Oprávnená právnická osoba, ktorá obdrží prihlášku, rozhodne na základe dokumentárnych dôkazov dodaných žiadateľom, ktorá informácia bude v zmysle odseku 1 dôverná.

S informáciou, ktorá bola prijatá oprávnenou právnickou osobou ako dôverná, zaobchádzajú ako s dôvernou aj iné oprávnené právnické osoby, členské štáty a Komisia.

3. Po udelení autorizácie, stupeň dôvernosti nemusí byť uplatnený v týchto prípadoch:

…“

23. Smernicu o biocídoch s účinnosťou od 1. septembra 2013 nahradilo nariadenie o biocídoch [11]. Keďže dotknuté žiadosti o vydanie povolenia boli podané už v roku 2011, toto nariadenie nie je pre odpoveď na otázky položené v tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania relevantné.

III – **Konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky**

24. Bayer CropScience SA-NV (ďalej len „Bayer CropScience“) je držiteľkou povolenia na viacero prípravkov na ochranu rastlín a tiež biocídneho prípravku na báze účinnej látky imidakloprid. Stichting de Bijenstichting (ďalej len „nadácia na ochranu včiel“), organizácia, ktorá sa venuje úhynu včiel, žiada od príslušného holandského orgánu College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (ďalej len „povoľovací orgán“) o sprístupnenie podkladov predložených v súvislosti s vydaním povolenia na tieto prípravky.

25. Bayer CropScience nepodala žiadosť o dôverné zaobchádzanie s podkladmi predloženými v rámci povoľovacieho konania ani v čase vydania prvého povolenia na prípravky, ani neskôr v čase zmeny a doplnenia tohto povolenia, resp. zákonných ustanovení týkajúcich sa jeho využívania 28. apríla 2011 a 8. júla 2011. Až po tom, čo nadácia na ochranu včiel podala svoju žiadosť o prístup k informáciám, vzniesla Bayer CropScience námietku proti zverejneniu týchto údajov, pričom sa odvolávala na možné porušenie autorských práv, ako aj narušenie dôvernosti obchodných a priemyselných informácií a zásah do práva na ochranu údajov.

26. Rozhodnutím z 9. júla 2012 povoľovací orgán zamietol žiadosti nadácie na ochranu včiel z 11. mája 2011, 24. augusta 2011 a 25. októbra 2011 s odôvodnením, že sa nevzťahujú na informácie o „emisiách do životného prostredia“, pričom zo zváženia verejného záujmu na sprístupnení informácií na jednej strane a osobitného záujmu držiteľov povolení na dôvernom zaobchádzanú na strane druhej vyplýva, že zverejnenie nie je dôvodné.

27. Vo veci námietky, ktorú podala nadácia na ochranu včiel, bolo 18. marca 2013 vydané rozhodnutie, ktorým povoľovací orgán námietke sčasti vyhovel a nariadil sprístupnenie 35 dokumentov s odôvodnením, že tieto dokumenty obsahovali informácie o emisiách do životného prostredia. Vo vzťahu k ďalším 49 dokumentom tento orgán konštatoval, že neobsahovali takýto druh informácií a že neexistuje ani prevažujúci verejný záujem na ich zverejnení. V tomto rozsahu povoľovací orgán námietku zamietol.

28. Tých 35 dokumentov, ktoré chce povoľovací orgán sprístupniť, pozostáva z laboratórnych rozborov, štúdií v (polo)terénnych podmienkach, jedného zhrnutia a dvoch prezentácií. Laboratórne analýzy obsahujú informácie o pokusoch, ktoré sa uskutočnili v súvislosti s účinkami imidaklopridu na včely. Štúdie v (polo)terénnych podmienkach obsahujú výsledky meraní rezíduí prípravku na ochranu rastlín

11 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 528/2012 z 22. mája 2012 o sprístupňovaní biocídnych výrobkov na trhu a ich používaní (Ú. v. EÚ L 167, s. 1).

a/alebo účinnej látky vrátane metabolitov a produktov, ktoré sa uvoľňujú pri odbúravaní alebo pri reakcii. Ide – z celkového hľadiska – o rezíduá, ktoré sa po použití prípravku na ochranu rastlín, resp. biocídneho prípravku nachádzajú na ošetrenom osive, listoch alebo v nich, v peli alebo nektári rastliny (ktorá vyrástla z ošetreného osiva), mede a včelách.

29. Následne proti tomuto rozhodnutiu podali žalobu Bayer CropScience, ako aj nadácia na ochranu včiel. V tomto konaní predkladá College van Beroep voor het bedrijfsleven (správny súd pre obchod a priemysel) Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

1. Vedú ustanovenia uvedené v článku 14 smernice o ochrane rastlín, resp. v článku 63 v spojení s článkom 59 nariadenia o ochrane rastlín, resp. článku 19 smernice o biocídoch k tomu, že v prípade žiadosti o dôverné zaobchádzanie v zmysle uvedených článkov 14, 63 a 19, ktorú predložil žiadateľ uvedený v týchto článkoch, sa o každom zdroji informácií musí pred alebo pri udelení povolenia, resp. pred alebo pri zmene povolenia vydať samostatné rozhodnutie, s ktorým sa budú môcť tretie osoby oboznámiť?

2. V prípade kladnej odpovede na predchádzajúcu otázku, treba článok 4 ods. 2 smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí vykladať v tom zmysle, že v prípade absencie takého rozhodnutia, o aké ide v predchádzajúcej otázke, musí žalovaný ako vnútroštátny orgán sprístupniť požadované informácie o životnom prostredí, keď sa taká žiadosť predloží po udelení povolenia alebo po jeho zmene?

3. Ako treba vykladať pojem „emisie do životného prostredia“ uvedený v článku 4 ods. 2 smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí, keď sa na základe obsahu dokumentov, ktorý je uvedený v bode 5.2, v tejto súvislosti zohľadnia tvrdenia účastníkov, ktoré sú uvedené v bode 5.5 tohto medzitýmneho rozhodnutia?

4. a) Treba údaje, ktorými sa hodnotí uvoľňovanie prípravku, jeho účinnej látky alebo jeho účinných látok a iných zložiek do životného prostredia po použití prípravku, klasifikovať ako „informácie o emisiách do životného prostredia“?

   b) V prípade kladnej odpovede, je v tejto súvislosti relevantné, či sa uvedené údaje získali prostredníctvom štúdie v (polo)terénnych podmienkach, alebo štúdiami iného druhu (ako napríklad laboratórne testovanie a translokačné štúdie)?

5. Treba informácie o laboratórnom testovaní, pri ktorom je štruktúra pokusu zameraná na analýzu izolovaných aspektov pri štandardizovaných podmienkach, považovať za „informácie o emisiách do životného prostredia“, ak sú v rámci tohto testovania vylúčené mnohé faktory (ako napríklad klimatické vplyvy) a pokusy sa často uskutočňujú – v porovnaní so skutočným používaním – s vysokými dávkami?

6. Treba v tejto súvislosti pod pojmom „emisie do životného prostredia“ rozumieť aj rezíduá, ktoré sa po použití prípravku v rámci experimentu nachádzajú napríklad vo vzduchu alebo v pôde, na listoch, v peli alebo nektáre rastliny (ktorá vyrástla z ošetreného osiva), v mede a necieľových organizmoch?

7. Platí to aj pre rozsah (látkovej) odchýlky pri použití prípravku v rámci experimentu?

8. Vyplýva z pojmu „informácie o emisiách do životného prostredia“ v zmysle článku 4 ods. 2 druhého pododseku druhej vety smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí, že ak ide o emisie do životného prostredia, musí sa sprístupniť celý informačný zdroj a nie len údaje (o meraniach), ktoré by bolo z neho prípadne možné odvodiť?

9. Treba na účely uplatnenia výnimky týkajúcej sa dôverných obchodných alebo priemyselných informácií v zmysle uvedeného článku 4 ods. 2 písm. d) rozlišovať medzi „emisiami“ na jednej strane a „vypúšťaním alebo iným uvoľňovaním do životného prostredia“ v zmysle článku 2 ods. 1 písm. b) smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí na druhej strane?

30. Na písomnej časti konania sa okrem Bayer CropScience a nadácie na ochranu včiel zúčastnila Spolková republika Nemecko, Helénska republika, Holandské kráľovstvo, Švédske kráľovstvo a Európska komisia. Títo účastníci s výnimkou Grécka a Nemecka predniesli na pojednávaní 4. februára 2016 aj ústne vyjadrenia.

IV – **Právne posúdenie**

31. Deväť prejudiciálnych otázok uvedených v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa týka troch oblastí: v prvom rade treba objasniť, či si dôverné zaobchádzanie s požadovanými informáciami vyžaduje, aby dotknuté podniky o takéto zaobchádzanie včas požiadali (prvá a druhá otázka, pozri časť A). Následne treba stanoviť rozsah pojmu „informácie o emisiách do životného prostredia“ (tretia a deviata otázka, pozri časť B). Napokon treba tento pojem uplatniť na konkrétne druhy informácií (štvrtá až ôsma otázka, pozri časť C).

A – *O žiadosti o dôverné zaobchádzanie*

32. Obomi svojimi prvými otázkami, na ktoré treba odpovedať spoločne, sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či v prípade žiadosti o dôverné zaobchádzanie v zmysle článku 14 smernice o ochrane rastlín sa pred alebo pri udelení povolenia musí vydať samostatné rozhodnutie, s ktorým sa budú môcť tretie osoby oboznámiť, a v prípade kladnej odpovede na túto otázku, či sa požadované informácie o životnom prostredí musia zverejniť, ak sa takáto žiadosť podá až po udelení povolenia alebo jeho zmene.

33. Vnútroštátny súd tak vychádza z právneho názoru, ktorý zastáva nadácia na ochranu včiel, v zmysle ktorého vyhlásenie o dôvernosti, tak ako v tomto prípade, ktoré nebolo orgánom predložené spolu so žiadosťou o vydanie povolenia alebo o jeho zmenu, nemožno uplatniť dodatočne. Na dotknuté informácie sa preto nemá vzťahovať dôverné zaobchádzanie.

34. Na prvý pohľad sa zdá, že základ tohto názoru je odôvodnený v zmysle rozsudku vo veci Stichting Natuur en Milieu. Súdny dvor v tomto rozsudku konštatoval, že členské štáty a Komisia musia podľa článku 14 smernice o ochrane rastlín zabezpečiť, aby sa s informáciami, ktoré predložili žiadatelia o povolenie na uvedenie prípravkov na ochranu rastlín na trh a ktoré predstavujú priemyselné alebo obchodné tajomstvo, zaobchádzalo dôverne, pokiaľ o to títo žiadatelia požiadajú a pokiaľ členský štát, resp. Komisia prijmú takéto odôvodnenie. [12]

35. Súdny dvor však nemožno chápať v tom zmysle, že dôverné zaobchádzanie prichádza do úvahy *len v* tom prípade, ak o to žiadatelia požiadajú. Skôr sa toto konštatovanie vzťahuje len na prípad, ak sa uplatní konanie o žiadosti podľa článku 14 smernice o ochrane rastlín.

12 — Rozsudok Stichting Natuur en Milieu a i. (C-266/09, EU:C:2010:779, bod 50).

36. Týmto ustanovením totiž nie sú dotknuté ustanovenia smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí, ktorej požiadavky sa musia zohľadniť v prípade podania žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí.[13] Podľa článku 4 ods. 2 tejto smernice môžu členské štáty stanoviť, že taká žiadosť môže byť s výnimkou prípadu, keď sa tieto informácie týkajú emisií do životného prostredia, zamietnutá, ak by sprístupnenie týchto informácií malo negatívny vplyv na dôvernosť obchodných alebo priemyselných informácií v prípade, ak sú tieto informácie chránené vo vnútroštátnom práve jednotlivých štátov alebo v práve Únie.

37. Ani zo znenia, ani zo štruktúry smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí nevyplýva, že by oprávnenie členských štátov chrániť obchodné alebo priemyselné dôverné informácie bolo podmienené predchádzajúcim uplatnením žiadosti o dôverné zaobchádzanie. Aj v samotnej smernici o ochrane rastlín je právo podať takúto žiadosť koncipované výlučne ako možnosť. V prípade, ak sa takáto žiadosť nepodá, jediný rozpoznateľný právny následok je, že príslušné orgány k tomuto momentu o dôvernom zaobchádzaní s predmetnými informáciami nerozhodnú.

38. Ani takéto rozhodnutie o dôvernosti informácií však príslušné orgány nezbavuje povinnosti, aby o žiadosti o sprístupnenie informácií o životnom prostredí rozhodli s ohľadom na článok 4 smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí.[14] Z toho vyplýva, že ani neexistencia rozhodnutia príslušných orgánov o dôvernom zaobchádzaní nemôže brániť uplatneniu článku 4.

39. Iný záver nevyplýva ani z článku 13 ods. 7 štvrtého pododseku smernice o ochrane rastlín. V zmysle tohto ustanovenia sa môže držiteľovi predchádzajúceho povolenia uložiť povinnosť podeliť sa s neskoršími žiadateľmi o niektoré informácie, ak sa tým zamedzí duplicitnému testovaniu na stavovcoch.

40. Nadácia na ochranu včiel z použitia odlišných pojmov „žiadateľ“ a „držiteľ predchádzajúcich povolení“ vyvodzuje záver, že iba „žiadateľ“ môže požiadať o dôverné zaobchádzanie. Osoba, ktorá už je „držiteľom predchádzajúcich povolení“, nemôže (spätne) žiadať o dôverné zaobchádzanie.

41. S týmto záverom však nemožno súhlasiť. Článok 13 ods. 7 štvrtý pododsek smernice o ochrane rastlín totiž upravuje iba osobitnú otázku, akým spôsobom sa má postupovať v prípade sporu medzi žiadateľom a držiteľom predchádzajúcich povolení s ohľadom na poznatky získané testovaním na stavovcoch. Pojem „držiteľ predchádzajúcich povolení“ naopak v prípade posudzovania iných otázok na základe smernice o ochrane rastlín nie je relevantný. Uvedené platí, najmä pokiaľ ide o dôverné zaobchádzanie s informáciami v prípade podania žiadostí o prístup.

42. Tento vzťah medzi právom požiadať o dôverné zaobchádzanie a ochranou obchodných a priemyselných dôverných informácií prostredníctvom smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí z celkového hľadiska zodpovedá tiež cieľom súčasnej právnej úpravy. Právo podať žiadosť podľa článku 14 smernice o ochrane rastlín má príslušnému orgánu uľahčiť identifikáciu citlivých informácií. Porušenie tohto záujmu na efektívnosti však ešte neodôvodňuje zásah do (významnejších) oprávnených hospodárskych záujmov dotknutých podnikov, ktoré sa v zmysle článku 4 ods. 2 písm. d) smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí majú zabezpečiť prostredníctvom ochrany obchodných a priemyselných dôverných informácií.

43. V praxi môže mať nepodanie žiadosti o dôverné zaobchádzanie taktiež dôsledky na ochranu obchodných a priemyselných dôverných informácií. Bez takejto žiadosti totiž môžu príslušné orgány spravidla vychádzať z predpokladu, že informácie, ktoré sa zjavne nemajú chrániť ako obchodné alebo priemyselné dôverné informácie, sa môžu sprístupniť. V takýchto prípadoch nemajú povinnosť konzultovať tieto skutočnosti s dotknutým podnikom.

13 — Rozsudok Stichting Natuur en Milieu a i. (C-266/09, EU:C:2010:779, bod 51).

14 — Rozsudok Stichting Natuur en Milieu a i. (C-266/09, EU:C:2010:779, bod 51).

44. Článok 19 smernice o biocídoch a článok 63 smernice o ochrane rastlín v podstatnej miere, pokiaľ je to na účely posúdenia tejto otázky relevantné, zodpovedajú ustanoveniu článku 14 smernice o ochrane rastlín, a vedú tak k rovnakému výsledku.

45. Na základe vyššie uvedeného treba teda na prvé dve otázky odpovedať tak, že dôverné zaobchádzanie s informáciami, ktoré boli predložené v rámci povoľovacieho konania podľa smernice o ochrane rastlín alebo smernice o biocídoch, podľa článku 4 ods. 2 smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí nevyžaduje, aby sa o takéto dôverné zaobchádzanie muselo najskôr požiadať podľa článku 14 smernice o ochrane rastlín, článku 19 smernice o biocídoch alebo článku 63 ods. 1 nariadenia o ochrane rastlín.

B – *O výklade emisnej doložky*

46. Ťažisko návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa týka emisnej doložky upravenej v článku 4 ods. 2 štvrtej vete smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí. Táto doložka stanovuje, že členské štáty nesmú v zmysle článku 4 ods. 2 písm. a), d), f), g) a h) umožniť zamietnutie žiadosti, keď sa žiadosť týka informácií o emisiách do životného prostredia. Proti zverejneniu informácií o emisiách nemožno následne namietať ochranou úradných rokovaní, obchodných dôverných informácií, osobných údajov osôb, ktoré dobrovoľne poskytli informácie, ako aj záujmov v oblasti životného prostredia.

47. Smernica o prístupe k informáciám o životnom prostredí však sama osebe nedefinuje pojem „emisie do životného prostredia“. Ani Aarhuský dohovor, ktorý bol sčasti prebratý prostredníctvom smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí, neobsahuje definíciu tohto pojmu.

48. K tejto otázke som sa už vyjadrila vo svojich návrhoch vo veci Stichting Natuur en Milieu, pričom som zastávala stanovisko, že za informácie o emisiách do životného prostredia teda považovať jednak samotné informácie o uvoľňovaní látok a jednak informácie o dôsledkoch takéhoto uvoľňovania.[15] Súdny dvor sa naopak k tejto otázke dosiaľ nevyjadril.

49. Deviata otázka však poukazuje na zatiaľ neobjasnenú problematiku, konkrétne, či sa má rozlišovať medzi emisiami na jednej strane a vypúšťaním, ako aj inými druhmi uvoľňovania na druhej strane (pozri bod 1). Následne sa venujem prvej časti tretej otázky, ktorá má za cieľ zistiť, či pojem emisie zodpovedá definícii podľa článku 2 ods. 5 smernice o integrovanej prevencii[16], resp. podľa článku 3 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách[17] (pozri bod 2). Potom odpoviem na druhú časť tretej otázky, konkrétne, či sa má emisná doložka obmedziť len na informácie o skutočných emisiách (pozri bod 3). Takto štruktúrovaný výklad emisnej doložky však ešte treba zvážiť s ohľadom na nariadenie o ochrane rastlín (pozri bod 4).

1. O rozlišovaní medzi emisiami, vypúšťaním a inými druhmi uvoľňovania

50. Svojou deviatou otázkou sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či na účely odôvodnenia výnimky pre obchodné alebo priemyselné dôverné informácie v zmysle článku 4 ods. 2 písm. d) smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí treba rozlišovať medzi „emisiami“ na jednej strane a „vypúšťaním alebo inými druhmi uvoľňovania látok do ovzdušia“ na druhej strane. Ak by sa takéto rozlišovanie uplatnilo, musel by sa pojem emisie vykladať reštriktívne.

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

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 — 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).

51. Argumenty v prospech rozlišovania možno vyvodiť z legislatívneho procesu a štruktúry smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí.

52. Návrh smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí obsahoval v článku 4 ods. 2 písm. d) právnu úpravu, v zmysle ktorej členské štáty nesmeli umožniť, aby sa v prípade obchodných alebo priemyselných dôverných informácií zamietla žiadosť s odvolaním na toto ustanovenie, ak sa táto žiadosť týka informácií o emisiách, vypúšťaní alebo iného uvoľňovania látok do životného prostredia regulovaných právom Spoločenstva.[18] Pre emisie, vypúšťanie a iné uvoľňovanie látok do životného prostredia teda mala platiť zhodná právna úprava.

53. V spoločnom stanovisku Rady sa znenie tohto ustanovenia obmedzilo však na emisie a síce s odôvodnením, že je potrebné sa opäť priblížiť k zneniu Aarhuského dohovoru.[19]

54. Parlament sa naopak vyslovil naďalej za to, aby sa pojmy „emisie“, „vypúšťanie“ a „iné uvoľňovania“ používali paralelne.[20] V rokovacom výbore však toto svoje stanovisko nedokázal presadiť, a teda článok 4 ods. 2 smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí nadobudol svoje súčasné znenie.

55. Z uvedeného by bolo možné vyvodiť, že emisná doložka nezahŕňa „vypúšťanie alebo iné uvoľňovanie látok do životného prostredia“.

56. Podobné stanovisko uvádza aj Nemecko a Bayer CropScience s odkazom na článok 2 ods. 1 písm. b) smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí. Podľa tohto ustanovenia pojem „informácie o životnom prostredí“ zahŕňa všetky informácie o faktoroch, akými sú okrem iného emisie, vypúšťanie alebo iné uvoľňovanie do životného prostredia, ktoré ovplyvňuje alebo môže ovplyvniť prvky životného prostredia uvedené v článku 2 ods. 1 písm. a).

57. Nemecko a Bayer CropScience z uvedeného vyvodzujú, že pojem emisie je potrebné vykladať reštriktívne, pretože v opačnom prípade by pre výrazy „vypúšťanie“ alebo „iné uvoľňovanie“ neostal nijaký rozsah pôsobnosti.

58. Takéto rozlišovanie však považujem za nesprávne. Striktné rozlišovanie medzi vypúšťaním a emisiami nezodpovedá cieľom emisnej doložky a nemožno ho ani odvodiť z príslušného gramatického významu slova.

59. Podľa článku 4 ods. 4 písm. d) Aarhuského dohovoru sa totiž majú zverejniť informácie o emisiách, ktoré sú relevantné pre ochranu životného prostredia. Rozlišovanie medzi emisiami, vypúšťaním a iným uvoľňovaním však pre ochranu životného prostredia nemá nijaký podstatný význam.

60. Význam pojmov emisie, vypúšťanie a uvoľňovanie potvrdzuje tieto ciele, pretože sa v podstatnej miere týkajú toho istého predmetu ochrany. Bolo by síce možné sa prikloniť k tomu, aby sa emisie vymedzili ako uvoľňovanie do atmosféry a vypúšťanie na rozdiel od vypúšťania kvapalín, avšak takéto vymedzenie oboch pojmov by malo skôr neprirodzený charakter.

18 — Článok 4 ods. 2 písm. d) návrhu Komisie smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí, KOM(2000) 402 v konečnom znení, s. 25 (sčasti uverejnený v Ú. v. ES C 337 E, s. 156).

19 — Odôvodnenie spoločného stanoviska z 28. januára 2002 (dokument Rady 11878/1/01 REV 1 ADD 1, s. 10) a oznámenie Komisie Európskemu parlamentu k spoločnému stanovisku Rady v legislatívnom procese k prijatiu o prístupe k informáciám o životnom prostredí, SEK(2002) 103 v konečnom znení.

20 — Ú. v. ES C 187 E, 2003, s. 124.

61. Uvedené vyplýva z definícií emisií v iných právnych predpisoch práva Únie, ktoré tento pojem vo veľkej miere stotožňujú s pojmom uvoľňovanie. V článku 3 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách sú tak vymedzené „emisie“ ako „priame alebo nepriame uvoľnenie látok, vibrácií, tepla alebo hluku z bodového zdroja alebo z plošných zdrojov zariadenia do ovzdušia, vody alebo pôdy“. Článok 2 ods. 8 smernice o environmentálnej zodpovednosti [21] za emisie označuje uvoľňenie látok, prípravkov, organizmov alebo mikroorganizmov do životného prostredia. Tieto definície neponechávajú priestor na rozlišovanie medzi emisiami, vypúšťaním a iným uvoľňovaním.

62. Ani spoločné použitie týchto troch pojmov v článku 2 ods. 1 písm. b) smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí nemá za cieľ obmedziť pôsobnosť pojmu emisie. Naopak, treba vychádzať z predpokladu, že slúži čo možno najširšiemu popisu uvoľňovania látok do životného prostredia. Uvedené zodpovedá cieľom smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí, ktorým je v zmysle článku 1 písm. b) dosiahnuť čo najširšiu systematickú dostupnosť a verejné šírenie informácií o životnom prostredí. [22] Pojem informácie o životnom prostredí preto treba vykladať extenzívne. [23]

63. Z tohto dôvodu sa pojmy emisie, vypúšťanie a iné uvoľňovanie nevyhnutne prekrývajú, čo nie je pre smernicu o prístupe k informáciám o životnom prostredí vôbec neobvyklé. [24] Naopak, účelom týchto pojmov nie je vytvoriť striktne oddelené kategórie informácií o životnom prostredí, ktoré sa z pohľadu prístupu spájajú s odlišnými právnymi následkami.

64. Iný cieľ nemohlo mať ani použitie týchto troch pojmov v rámci emisnej doložky počas diskusií pri prijímaní smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí. Na vyčlenenie pojmu emisia alebo na odlišné právne účinky spojené s týmito tromi pojmami chýba akékoľvek odôvodnenie. Naopak, upustenie od uplatnenia všetkých troch pojmov vyplýva jednak z jednotného znenia s Aarhuským dohovorom a jednak z toho, že už samotný pojem emisia dostatočným spôsobom opisuje rôzne druhy uvoľňovania, ktoré je potrebné zohľadniť.

65. Z uvedeného vyplýva, že v rámci emisnej doložky podľa článku 4 ods. 2 štvrtej vety smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí sa nemá rozlišovať medzi emisiami, vypúšťaním a iným uvoľňovaním.

2. O definícii emisií v iných smerniciach

66. Vyššie uvedená definícia emisií vyplývajúca z článku 3 odseku 4 smernice o priemyselných emisiách vedie k prvej časti tretej otázky, konkrétne, či sa emisná doložka má obmedziť na emisie, ktoré pochádzajú zo zariadení. V takomto prípade by sa používanie prípravkov na ochranu rastlín a biocídov spravidla nepovažovalo za emisie, keďže tieto prípravky sa neuvoľňujú z jediného zariadenia.

67. Tento názor nenachádza svoje opodstatnenie v znení smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí, pretože tá v súvislosti s definíciou pojmu emisie neodkazuje na iné smernice. Naopak, pôvodný návrh Komisie obmedziť emisnú doložku na „emisie upravené právom Spoločenstva“, t. j. na emisie tak, ako sú definované v iných smerniciach, nebol prijatý. [25]

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).

22 — Pozri rozsudok Fish Legal (C-279/12, EU:C:2013:853, bod 66).

23 — Rozsudky Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, bod 19) a Glawischnig (C-316/01, EU:C:2003:343, bod 24).

24 — Rozsudok Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, bod 30).

25 — Pozri body 52 až 54 vyššie.

68. Niektorí účastníci konania však odôvodňujú obmedzenie emisnej doložky len na emisie zo zariadenia príručkou k uplatňovaniu Aarhuského dohovoru. Táto príručka najskôr navrhovala, aby sa definícia článku 2 ods. 5 smernice o integrovanej prevencii použila pri uplatnení emisnej doložky podľa Aarhuského dohovoru.[26] Druhé vydanie na rozdiel od toho odkazuje na emisnú doložku v zhodnom znení s článkom 3 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách.[27] Obidve definície obmedzujú pojem emisie na uvoľňovanie zo zariadení.

69. 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.[28]

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

71. 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.[29] Pôsobnosť ustanovení Aarhuského dohovoru, ktoré sa vzťahujú na zariadenia, je však podstatne užšia ako právo na prístup k informáciám o životnom prostredí.

72. Pri dôkladnejšom posúdení emisnej doložky podľa článku 4 ods. 4 písm. d) Aarhuského dohovoru je zjavné, že 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.[30] 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.[31]

73. Keďže vzhľadom na túto skutočnosť treba emisnú doložku vykladať extenzívne, je vhodnejšie rôzne definície pojmu považovať za ilustráciu a neprihliadať na obmedzenia, ktoré vyplývajú len z príslušného účelu danej právnej úpravy.

74. Z definície emisií podľa článku 3 ods. 1 smernice o obmedzení emisií určitých znečisťujúcich látok do ovzdušia zo stredne veľkých spaľovacích zariadení[32] možno vyvodiť, že pojem emisia v každom prípade zahŕňa vypúšťanie látok. Obmedzenie vypúšťania len na spaľovacie zariadenia uvedené v tejto smernici teda vyplýva výlučne z veľmi obmedzeného účelu tejto smernice, a teda nie je relevantné.

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

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

28 — 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).

29 — Pozri odôvodnenie 27 smernice o priemyselných emisiách.

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

31 — EBBESSON a i.: c. d., s. 88.

32 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2193 z 25. novembra 2015 (Ú. v. EÚ L 313, s. 1).

75. Definícia emisií podľa článku 3 ods. 4 smernice o priemyselných emisiách potvrdzuje, že emisie zahŕňajú uvoľňovanie látok. Okrem toho z tejto smernice treba vyvodiť, že pod tento pojem treba zahrnúť aj uvoľňovanie vibrácií, tepla alebo hluku, pretože v zmysle článku 4 ods. 4 písm. d) Aarhuského dohovoru môžu mať vplyv na ochranu životného prostredia. Okrem toho je zjavné, že vplyv na ochranu životného prostredia nemá iba uvoľňovanie do ovzdušia, ale tiež uvoľňovanie do vody a pôdy.

76. Na rozdiel od toho výslovné obmedzenie na emisie zo zariadení zodpovedá len účelu smernice o priemyselných emisiách, ktorým je upraviť tento osobitný druh emisií. Tento cieľ však nemá nijaký význam pre zverejnenie informácií o emisiách, ktoré majú vplyv na ochranu životného prostredia.

77. Definícia emisií podľa článku 2 ods. 8 smernice o environmentálnej zodpovednosti potvrdzuje, že nemôže záležať na tom, či sa emisie uvoľňujú zo zariadení. Skutočnosť, či tieto emisie vyplývajú z ľudských činností, má omnoho väčší význam. Z tejto smernice teda možno vyvodiť záver, že aj uvoľňovanie organizmov a mikroorganizmov môže byť emisiou, pretože aj takáto forma môže mať vplyv na ochranu životného prostredia. Len tá skutočnosť, že sa v tejto smernici výslovne neuvádzajú vibrácie, teplo alebo hluk, nemôže viesť k tomu, že sa tieto vplyvy vylúčia z pôsobnosti emisnej doložky.

78. Navrhujem preto vykladať emisnú doložku v tom zmysle, že zahŕňa informácie o uvoľňovaní látok, organizmov, mikroorganizmov, vibrácií, tepla alebo hluku do životného prostredia, predovšetkým do vzduchu, vody alebo pôdy ako následok ľudských činností.

3. O vymedzení informácií o skutočných emisiách

79. Druhou časťou tretej otázky sa má objasniť, či sa má emisná doložka vzťahovať len na skutočné emisie. V tomto ohľade ide jednak o vymedzenie vo vzťahu k hypotetickým emisiám [pozri písmeno a)] a jednak o otázku, či informácie o emisiách zahŕňajú len samotné emisie ako také, alebo aj informácie o ich účinkoch [pozri písmeno b)].

a) O vymedzení vo vzťahu k hypotetickým emisiám

80. Predovšetkým Komisia s odkazom na moje návrhy vo veci Ville de Lyon tvrdí, že emisná doložka sa vzťahuje len na skutočné, a teda nie hypotetické emisie. Informácie, o ktoré ide v tejto veci, sa však netýkajú skutočných emisií.

81. Je pravdou, že v uvedených návrhoch som zastávala názor, že ochrana dôverných obchodných informácií zaniká až vtedy, keď dôjde k uvoľneniu látok, na ktoré sa utajované informácie vzťahujú. [33]

82. Už samotný pojem informácie o životnom prostredí si v prípade emisií vyžaduje, aby ovplyvňovali alebo mohli ovplyvniť prvky životného prostredia v zmysle článku 2 ods. 1 písm. a) smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí. V prípade, ak je možný vplyv nanajvýš hypotetický, smernica sa vôbec neuplatní.

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

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

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

b) O informáciách o vplyvoch emisií

85. Omnoho dôležitejšia je otázka, či z obmedzenia emisnej doložky na skutočné emisie vyplýva, že sa týka len informácií o emisiách ako takých, teda iba údajov o tom, kedy a kde došlo k vzniku emisie. V takomto prípade by do pôsobnosti emisnej doložky patrilo len veľmi málo informácií z povoľovacieho konania týkajúceho sa prípravkov na ochranu rastlín alebo biocídov. V zásade by šlo len o údaje o uvoľňovaní prípravkov pri terénnych pokusoch. Na rozdiel od toho by sa už výsledky týchto pokusov nepovažovali za informácie o emisiách.

86. Ako som však už uviedla vo svojich návrhoch vo veci Stichting Natuur en Milieu a i.[34], práve dôsledky, ktoré sa s emisiami spájajú, spravidla odôvodňujú zverejnenie informácií o životnom prostredí. Verejnosť má totiž zvýšený záujem na tom, aby sa dozvedela, ako môže byť dotknutá emisiami. Pred emisiou boli účinky na človeka a životné prostredie skôr nepravdepodobné alebo prinajmenšom obmedzené na sféru majiteľa obchodného tajomstva. Uvoľnené látky sa na rozdiel od toho dostávajú do vzájomného pôsobenia so životným prostredím a je možné, že aj s človekom. Preto príručka na vykonávanie Aarhuského dohovoru zdôrazňuje, že ochrana dôverných obchodných informácií má končiť tam, kde sa uvoľňujú látky, na ktoré sa vzťahujú utajované informácie.[35] Možné dôsledky pre životné prostredie nemajú byť podľa nej považované za dôverné obchodné informácie.

87. Situácia, v akej sa nachádza nadácia na ochranu včiel, je ukážkou o potrebe takého výkladu. Táto nadácia sa obáva, že niektoré prípravky na ochranu rastlín ohrozia včely, ktorých ochrane sa venuje. Aby mohla tieto svoje obavy vyhodnotiť, nevyhnutne potrebuje čo najširší prístup k spisu týkajúcemu sa týchto prípravkov v povoľovacom konaní. Iba takýto spis totiž umožní pochopiť odôvodnenie povolenia takýchto prípravkov na ochranu rastlín, preskúmať ho a prípadne sa proti nemu odvolať z dôvodu, že neboli dostatočne zohľadnené riziká pre včely.[36]

88. Z toho vyplýva, že emisná doložka nezahŕňa len údaje o emisiách ako také, ale aj informácie o vplyvoch emisií.

4. O nariadení o ochrane rastlín

89. 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.

90. Nariadenie o ochrane rastlín je v konaní vo veci samej z časového hľadiska uplatniteľné. Podľa článku 84 ods. 1 tohto nariadenia sa uplatňuje od 14. júna 2011 a od tohto okamihu sa stalo uplatniteľným, čo potvrdzuje aj prechodné ustanovenie článku 80 ods. 5, ktoré sa vzťahuje na prebiehajúce konania o vydanie povolenia alebo jeho zmenu.

91. Z formálneho hľadiska zoznam informácií, ktorým sa má poskytnúť ochrana podľa článku 63 ods. 3 nariadenia o ochrane rastlín, nebráni uplatneniu emisnej doložky v zmysle smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí.

92. Po prvé, zoznam v zmysle článku 63 ods. 3 nariadenia o ochrane rastlín sa uplatňuje bez toho, aby ním bola dotknutá smernica o prístupe k informáciám o životnom prostredí, a teda netýka sa emisnej doložky.

34 — Vec C-266/09 (EU:C:2010:546, bod 95).

35 — EBBESSON a i.: c. d., s. 88.

36 — Podobne rozsudok Azelvandre (C-552/07, EU:C:2009:96, bod 51).

93. 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 prejudikovaná. 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.

94. 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 neúčinnej právnej úpravy.

95. 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.

96. Takéto nové posúdenie odráža najmä potrebu chrániť informácie o celkovom zložení prípravkov na ochranu rastlín a o nečistotách účinnej látky. Ako sa konštatovalo vo veci C-673/13 P, takéto informácie sú zvlášť citlivé, pretože z nich možno vyvodiť závery o procese výroby, a teda uľahčujú ich napodobnenie.[37] Takéto nové posúdenie normotvorcu zodpovedá konštatovaniam Súdneho dvora v rozsudku ABNA a i.[38], na ktorý sa odvoláva Bayer CropScience.

97. 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 tretej vety smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí na základe individuálneho posúdenia konkrétneho prípadu.

98. Pre úplnosť dodávam, že článok 66 nariadenia o biocídoch stanovuje ďalšie osobitné predpisy o prístupe k informáciám, ktoré sa však v konaní vo veci samej aj v súvislosti s biocídnym prípravkom z časového hľadiska ešte neuplatnia.

5. Návrh

99. Pojem „informácie o emisiách do životného prostredia“ v článku 4 ods. 2 štvrtej vete smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí sa má teda vykladať v tom zmysle, že zahŕňa informácie o uvoľňovaní látok, organizmov, mikroorganizmov, vibrácií, tepla alebo hluku do životného prostredia, predovšetkým do vzduchu, vody alebo do pôdy, následkom ľudských činností, ako aj informácie o účinkoch týchto emisií, avšak netýka sa informácií uvedených v článku 63 ods. 2 nariadenia o ochrane rastlín.

37 — Pozri moje návrhy v tejto veci z dnešného dňa, bod 21.

38 — 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).

100. Takýto výklad nie je nevyhnutne ani v rozpore so základným právom na ochranu dôverných obchodných informácií v súvislosti s informáciami o emisiách, ani s článkom 39 ods. 3 dohody TRIPS. Normotvorca totiž mohol záujmu na účinkoch emisií na životné prostredie priznať väčšiu mieru dôležitosti ako hospodárskym záujmom na ochrane dôverných obchodných a priemyselných informácií. [39]

101. Predovšetkým pokiaľ ide o dohodu TRIPS, normotvorca mohol vychádzať z predpokladu, že v prípade prípravkov na ochranu rastlín a biocídov si ochrana záujmov verejnosti vyžaduje prístup k sporným informáciám, pričom zoznam obzvlášť citlivých informácií uvedený v článku 63 ods. 2 nariadenia o pesticídoch zabezpečuje dostatočnú úroveň ochrany. Otázka nečestného obchodného využívania je samostatnou a nezávislou otázkou, pričom je upravená v osobitných ustanoveniach, napríklad v súvislosti s „ochranou údajov“ v právnej úprave ochrany rastlín.

102. Napokon treba poznamenať, že Súdny dvor už v rámci pôsobnosti práva na prístup k dokumentom opakovane upustil od individuálneho preskúmania veci a uznal všeobecne platné domnienky. [40] Hoci sa tieto domnienky týkali odmietnutia prístupu, rovnako by mali byť prípustné domnienky týkajúce sa umožnenia prístupu.

C – *O rôznych individuálnych otázkach*

103. Otázky č. 4 až 8 uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú rôznych čiastkových problémov, na ktoré možno na základe vyššie uvedeného výkladu emisnej doložky pomerne jednoducho odpovedať. Všetky tieto otázky sa totiž týkajú informácií, na základe ktorých možno posúdiť dôsledky uvoľňovania prípravkov. Dotknuté informácie navyše *prima facie* nepatria do pôsobnosti článku 63 ods. 2 nariadenia o ochrane rastlín, pričom túto otázku by mal v súvislosti s príslušnými námietkami posúdiť vnútroštátny súd.

104. Pojem „informácie o emisiách do životného prostredia“ v zmysle článku 4 ods. 2 štvrtej vety smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí tak predovšetkým zahŕňa:

— údaje, ktoré vyhodnocujú uvoľňovanie prípravku, jeho účinnej látky, resp. účinných látok a iných zložiek do životného prostredia po použití prípravku bez ohľadu na to, či sa uvedené údaje získali prostredníctvom štúdie v (polo)terénnych podmienkach, alebo štúdiami iného druhu (ako napríklad laboratórne testovanie a translokačné štúdie),

— informácie o laboratórnom testovaní, pri ktorom je štruktúra pokusu zameraná na analýzu izolovaných aspektov pri štandardizovaných podmienkach, keď sú v rámci tohto testovania vylúčené mnohé faktory (ako napríklad klimatické vplyvy) a pokusy sa často uskutočňujú – v porovnaní so skutočným používaním – s vysokými dávkami,

— rezíduá, ktoré sa po použití prípravku v rámci experimentu nachádzajú napríklad vo vzduchu alebo v pôde, na listoch, v peli alebo nektáre rastliny (ktorá vyrástla z ošetreného osiva), v mede a necieľových organizmoch,

— rozsah (látkovej) odchýlky pri použití prípravku v rámci experimentu,

— celý informačný zdroj a nie len údaje (o meraniach), ktoré by bolo z neho prípadne možné odvodiť.

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

40 — 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).

V – **Návrh**

105. Navrhujem, aby Súdny dvor na otázky uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania odpovedal takto:

1. Dôverné zaobchádzanie s informáciami, ktoré boli predložené v rámci povoľovacieho konania podľa smernice 91/414/EHS o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh alebo smernice 98/8/ES o uvádzaní biocídnych výrobkov na trh, si podľa článku 4 ods. 2 smernice 2003/4/ES o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí nevyžaduje, aby sa o takéto dôverné zaobchádzanie muselo najskôr požiadať podľa článku 14 smernice 91/414, článku 19 smernice 98/8 alebo článku 63 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1107/2009 o uvádzaní prípravkov na ochranu rastlín na trh.

2. Pojem „informácie o emisiách do životného prostredia“ v článku 4 ods. 2 štvrtej vete smernice 2003/4 sa má vykladať v tom zmysle, že zahŕňa informácie o uvoľňovaní látok, organizmov, mikroorganizmov, vibrácií, tepla alebo hluku do životného prostredia, predovšetkým do vzduchu, vody alebo do pôdy, následkom ľudských činností, ako aj informácie o účinkoch týchto emisií, avšak netýka sa informácií uvedených v článku 63 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1107/2009.

3. Pojem „informácie o emisiách do životného prostredia“ v zmysle článku 4 ods. 2 štvrtej vety smernice 2003/4 predovšetkým zahŕňa:

   — údaje, ktoré vyhodnocujú uvoľňovanie prípravku, jeho účinnej látky, resp. účinných látok a iných zložiek do životného prostredia po použití prípravku bez ohľadu na to, či sa uvedené údaje získali prostredníctvom štúdie v (polo)terénnych podmienkach, alebo štúdiami iného druhu (ako napríklad laboratórne testovanie a translokačné štúdie),

   — informácie o laboratórnom testovaní, pri ktorom je štruktúra pokusu zameraná na analýzu izolovaných aspektov pri štandardizovaných podmienkach, keď sú v rámci tohto testovania vylúčené mnohé faktory (ako napríklad klimatické vplyvy) a pokusy sa často uskutočňujú – v porovnaní so skutočným používaním – s vysokými dávkami,

   — rezíduá, ktoré sa po použití prípravku v rámci experimentu nachádzajú napríklad vo vzduchu alebo v pôde, na listoch, v peli alebo nektáre rastliny (ktorá vyrástla z ošetreného osiva), v mede a necieľových organizmoch,

   — rozsah (látkovej) odchýlky pri použití prípravku v rámci experimentu, ako aj

   — celý informačný zdroj a nie len údaje (o meraniach), ktoré by bolo z neho prípadne možné odvodiť.