Zbirka odločb sodne prakse

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

Zadeva C-442/14

Bayer CropScience SA-NV,
Stichting De Bijenstichting
proti
College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo College van Berop voor het bedrijfsleven (upravno sodišče za trgovino in industrijo, Nizozemska))

„Direktiva 2003/4/ES — Dostop do informacij o okolju — Izjeme — Industrijske in poslovne skrivnosti — Informacije o emisijah v okolje — Zaupnost — Uredba (ES) št. 1107/2009 — Fitofarmacevtska sredstva — Direktiva 98/8/ES — Biocidni pripravki“

I – **Uvod**

1. Eno od vodil evropske okoljske politike je preglednost. Poleg organov in podjetij je treba tudi državljanom, nevladnim organizacijam in neodvisnim strokovnjakom omogočiti sodelovanje v razpravi o okoljski politiki, s čemer lahko prispevajo k izboljšanju varstva okolja.

2. Posebej živahna je razprava glede pomena fitofarmacevtskih sredstev za tako imenovano „umiranje čebel“, to je upad čebelje populacije in drugih vrst insektov, ki prispevajo k opraševanju rastlin.[2] Zaradi tega ima javnost poudarjeno izražen interes glede dostopa do informacij, ki jih proizvajalci predložijo v postopkih registracije, ki jih ureja pravo Unije za pridobitev dovoljenja za aktivne snovi in fitofarmacevtska sredstva. Vendar te proizvajalce skrbi, da bi se njihov konkurenčni položaj poslabšal, če bi se njihovim konkurentom odobril dostop do teh informacij.

3. To navzkrižje interesov ureja Direktiva o obveščanju o okolju,[3] ki se uporablja za dostop do teh informacij.[4] V skladu s to direktivo lahko organi zaradi varstva zaupnosti poslovnih ali industrijskih informacij sicer načeloma zavrnejo dostop do informacij o okolju, s katerimi razpolagajo, vendar morajo kljub temu razkriti informacije o emisijah v okolje in informacije, katerih razkritje je v pretežnem javnem interesu.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

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

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

4 — Sodba Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, EU:C:2010:779, točka 43).

4. Obravnavani postopek se nanaša na dostop do informacij, ki so bile predložene v postopkih za registracijo fitofarmacevtskih sredstev in biocidnega proizvoda. Poleg vprašanja, ali gre za informacije o emisijah, je treba zlasti pojasniti kako vpliva nevložitev zahteve za zaupnost na dostop do informacij o okolju. Takšno zahtevo lahko v okviru postopka registracije fitofarmacevtskih sredstev in biocidnih pripravkov vloži proizvajalec.

II – **Pravni okvir**

A – *Mednarodno pravo*

5. Pravica do dostopa do informacij o okolju je določena v Konvenciji o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah [5] (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), ki jo je Skupnost podpisala 25. junija 1998 v Aarhusu (Danska). [6]

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

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

[…]

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

[…]“

7. Varstvo zaupnosti poslovnih informacij posredovanih državnim organom je hkrati predmet odstavka 3 člena 39 Sporazuma TRIPS: [7]

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

B – *Pravo Unije*

1. Direktiva o obveščanju o okolju

8. Pravica do dostopa do informacij o okolju se zagotavlja z Direktivo o obveščanju o okolju. Z njo se prenese pravica do dostopa do informacij v skladu z Aarhuško konvencijo.

5 — UL 2005, L 124, str. 4.

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

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

9. Člen 2 Direktive o obveščanju o okolju med drugim opredeljuje pojem informacij o okolju:

„Za namene te direktive so:

1. ‚informacije o okolju' kakršne koli informacije v pisni, vizualni, zvočni, elektronski ali kateri koli drugi materialni obliki o:

   (a) stanju elementov okolja, kot so zrak in ozračje, voda, tla, zemljišča, krajina in naravni življenjski prostori, vključno z mokrišči, obalnimi in morskimi območji, biološka raznovrstnost in njene sestavine, vključno z gensko spremenjenimi organizmi, ter medsebojni vpliv teh elementov;

   (b) dejavnikih, kot so snovi, energija, hrup, sevanje ali odpadki, vključno z radioaktivnimi odpadki, emisije, izpusti in druga sproščanja v okolje, ki vplivajo ali bi utegnili vplivati na elemente okolja, navedene pod (a);

[…]"

10. Pravica do dostopa do informacij o okolju je določena v členu 3(1) Direktive o obveščanju o okolju:

„Države članice zagotovijo, da so organi oblasti skladno z določbami te direktive dolžni dati na razpolago informacije o okolju, ki jih hranijo ali jih hranijo zanje, kateremu koli prosilcu na njegovo zahtevo, ne da bi moral uveljavljati interes."

11. Izjeme do določene v členu 4 Direktive o obveščanju o okolju. V obravnavanem primeru je odstavek 2(d), (e) in (g) še posebej pomemben:

„Države članice lahko predvidijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če bi razkritje informacij negativno vplivalo na:

[…]

(d) zaupnost poslovnih ali industrijskih informacij, če takšno zaupnost predvideva nacionalna zakonodaja ali zakonodaja Skupnosti zaradi varovanja upravičenih gospodarskih interesov, vključno z javnimi interesi pri ohranjanju zaupnosti statističnih podatkov in davčne tajnosti;

(e) pravice intelektualne lastnine;

[…]

(g) interese ali varstvo katere koli osebe, ki je prostovoljno dala zahtevane informacije, ne da bi bila za to zakonsko obvezana ali bi bilo po zakonu mogoče to od nje zahtevati, razen če je ta oseba dala soglasje za razkritje zadevnih informacij;

[…]

Razlogi za zavrnitev iz odstavkov 1 in 2 se razlagajo restriktivno ob upoštevanju javnega interesa, ki mu služi razkritje, za vsak posamezen primer. V vsakem posameznem primeru se tehta med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev. Države članice ne smejo na podlagi odstavka 2(a), (d), (f), (g) in (h) predvideti, da se zahteva zavrne, če se zahteva nanaša na informacije o emisijah v okolje.

[…]"

2. Fitofarmacevtska direktiva

12. Fitofarmacevtska direktiva [8] je sprva urejala dajanje fitofarmacevtskih sredstev v promet.

13. Člen 13(7)(4) Fitofarmacevtske direktive se nanaša na preprečevanje odvečnih testov na živalih:

„Če pa vlagatelj in imetniki predhodne registracije za enako sredstvo ne morejo doseči soglasja o skupni uporabi podatkov, lahko države članice uvedejo nacionalne ukrepe, ki obvezujejo vlagatelja in imetnike predhodnih registracij na njihovem ozemlju za skupno uporabo podatkov zaradi preprečevanja podvajanja testov na vretenčarjih in določijo tako postopek za uporabo podatkov kot sprejemljivo ravnotežje interesov zadevnih strank.“

14. Člen 14 Fitofarmacevtske direktive vsebuje naslednjo določbo:

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

Zaupnost ne more veljati za:

[…]“

3. Fitofarmacevtska uredba

15. Od 14. junija 2011 se v skladu z njenim členom 84 uporablja Fitofarmacevtska uredba, [9] ki je nadomestila Fitofarmacevtsko direktivo.

16. V uvodni izjavi 39 Fitofarmacevtske uredbe je navedeno:

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

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

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

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

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

18. Člen 7 Fitofarmacevtske uredbe ureja postopek odobritve za aktivne snovi. Odstavek 3 tega člena določa:

„Ob predložitvi zahtevka lahko vlagatelj v skladu s členom 63 zaprosi, da nekatere informacije in nekateri deli dokumentacije ostanejo zaupni, in take podatke fizično loči.

Države članice ocenijo zahtevke po zaupnosti. Ob predložitvi zahteve za dostop do informacij se država članica poročevalka odloči, katere informacije bodo ostale zaupne.“

19. Člen 33 Fitofarmacevtske uredbe vsebuje določbe o postopku odobritve fitofarmacevtskih sredstev:

„1. Vlagatelj, ki želi dati fitofarmacevtsko sredstvo v promet, za registracijo zaprosi sam ali prek zastopnika v vsaki posamezni državi članici, v kateri namerava dati fitofarmacevtsko sredstvo v promet.

[…]

4. Ob predložitvi zahtevka lahko vlagatelj v skladu s členom 63 zaprosi, da nekatere informacije in nekateri deli dokumentacije ostanejo zaupni, in te informacije fizično loči.

Vlagatelj hkrati predloži tudi popoln seznam študij, predloženih v skladu s členom 8(2) in seznam poročil o preskusih in študijah, za katere se vlagajo zahtevki za varovanje podatkov v skladu s členom 59.

Ob predložitvi zahteve za dostop do informacij, se država članica, ki preučuje vlogo za registracijo, odloči, katere informacije ostanejo zaupne.

[…]“

20. Člen 59 Fitofarmacevtske uredbe ureja varstvo podatkov. V tem členu je določeno:

„1. Za poročila o preskusih in študijah velja varstvo podatkov v skladu s pogoji iz tega člena.

[…]

Če je poročilo zaščiteno, ga država članica, ki ga je prejela, ne sme uporabljati v korist drugih vlagateljev za registracijo fitofarmacevtskih sredstev, varoval ali sinergistov in pomožnih sredstev, razen v skladu z odstavkom 2, členom 62 ali členom 80.

[…]

3. Varstvo podatkov iz odstavka 1 se odobri le, kadar prvi vlagatelj predloži zahtevo za varstvo podatkov za poročila o preskusih in študijah v zvezi z aktivno snovjo, varovalom ali sinergistom, pomožnim sredstvom in s fitofarmacevtskim sredstvom istočasno s predložitvijo dokumentacije in zadevni državi članici za vsako poročilo o preskusih ali študijah zagotovi informacije iz členov 8(1)(f) in 33(3)(d) ter potrditev, da obdobje varstva podatkov za poročilo o preskusih in študijah nikoli ni bilo odobreno ali da odobreno obdobje varstva ni poteklo.“

21. Poglavje IV Uredbe, naslovljeno „Javni dostop do informacij“, vsebuje člen 63, ki se nanaša na zaupnost:

„1. Oseba, ki zahteva, da se informacije, predložene v skladu s to uredbo, obravnavajo kot zaupne, zagotovi preverljivo utemeljitev, da lahko razkritje informacij ogrozi poslovne interese ali varstvo zasebnosti in integritete posameznika.

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

(a) način proizvodnje;

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

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

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

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

(f) informacije o celotni sestavi fitofarmacevtskega sredstva;

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

3. Ta člen ne posega v Direktivo 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju.“

4. Direktiva o biocidnih pripravkih

22. Z Direktivo o biocidnih pripravkih [10] se na ravni Unije določajo pravila za izdajo dovoljenja in dajanje v promet biocidnih pripravkov in njihovo uporabo v državah članicah. Člen 19 z naslovom „Zaupnost podatkov“ določa:

„1. Brez poseganja v […] [Direktivo o obveščanju o okolju], predlagatelj pristojnemu organu lahko navede podatke, za katere sodi, da so poslovno občutljivi, in katerih razkritje bi mu lahko povzročilo proizvodno ali poslovno škodo, in za katere želi, da ostanejo tajni za vse osebe, razen za pristojne organe ter Komisijo. V vsakem primeru se zahteva popolna utemeljitev. Brez poseganja v podatke iz odstavka 3 in določbe direktiv 67/548/EGS ter 88/379/EGS države članice storijo vse potrebno, da zagotovijo tajnost podatkov o polni sestavi formulacij pripravka, če predlagatelj to zahteva.

2. Pristojni organ prejemnik na osnovi dokazil, ki jih predlagatelj predloži, odloči, kateri podatki so zaupne narave v smislu odstavka 1.

Podatke, ki so potrjeni kot zaupni s strani pristojnega organa prejemnika, drugi pristojni organi, države članice in Komisija obravnavajo kot zaupne.

3. Po izdaji dovoljenja se tajnost podatkov v nobenem primeru ne uporablja za:

[…]“

23. Direktivo o biocidnih pripravkih je s 1. septembrom 2013 nadomestila Uredba o biocidnih pripravkih. [11] Ker so bili merodajni zahtevki za odobritev vloženi že leta 2011, ta uredba v obravnavanem postopku za sprejetje predhodne odločbe ni upoštevna.

10 — Direktiva 98/8/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 o dajanju biocidnih pripravkov v promet (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 23, str. 3).

11 — Uredba (EU) št. 528/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 o dostopnosti na trgu in uporabi biocidnih proizvodov (UL L 167, str. 1).

III – **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

24. Družba Bayer CropScience SA-NV (v nadaljevanju: Bayer CropScience) je imetnica registracije za številna fitofarmacevtska sredstva in biocidni proizvod na podlagi aktivne snovi imidakloprid. Stichting de Bijenstichting (v nadaljevanju: Bienenstiftung), organizacija, ki se ukvarja z umiranjem čebel, od pristojnega nizozemskega organa, College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (v nadaljevanju: organ za registracijo), zahteva vpogled v dokumentacijo, na podlagi katere so bila ta sredstva odobrena.

25. Družba Bayer CropScience niti ob prvi registraciji sredstev niti ob spremembi te registracije in zakonskih predpisov 28. aprila 2011 in 8. julija 2011 ni vložila zahtevka za varovanje zaupnosti dokumentov, ki jih je predložila v postopku registracije. Šele po tem, ko je Bienenstiftung vložila zahtevo za razkritje, je družba Bayer CropScience s sklicevanjem na kršitev avtorskih pravic ter poslovnih in industrijskih skrivnosti in pravice do varstva podatkov nasprotovala razkritju.

26. Organ za registracijo je z odločbo z dne 9. julija 2012 zavrnil zahteve Bienenstiftung z dne 11. maja 2011, 24. avgusta 2011 in 25. oktobra 2011 in to obrazložil s tem, da se zahteve ne nanašajo na informacije o „emisijah v okolje“ in da tehtanje med javnim interesom za razkritje na eni strani in posebnim interesom imetnika registracije za zaupnost na drugi ne upravičuje razkritja.

27. Na podlagi ugovora, ki ga je vložila Bienenstiftung, je z odločbo o ugovoru z dne 18. marca 2013 organ za registracijo ugovoru delno ugodil in odredil razkritje 35 dokumentov, ki vsebujejo informacije o emisijah v okolje. V zvezi z nadaljnjimi 49 dokumenti je organ ugotovil, da tovrstnih informacij ne vsebujejo in da tudi ne obstaja javni interes za njihovo razkritje. V tem delu je organ za registracijo ugovor zavrnil.

28. Med 35 dokumenti, ki jih želi organ za registracijo razkriti, so laboratorijske preiskave, (delne) terenske študije, povzetek in dve predstavitvi. Laboratorijske raziskave vsebujejo podatke o poskusih, ki so bili izvedeni o vplivu imidakloprida na čebele. (Delne) terenske študije vsebujejo rezultate meritev ostankov fitofarmacevtskega sredstva in/ali aktivnih snovi, vključno z metaboliti in produkti, ki se sproščajo ob razgradnji ali reakciji. Na splošno povedano gre za ostanke, ki po uporabi fitofarmacevtskega sredstva oziroma biocidnega proizvoda ostanejo na obdelanih semenih, listih, cvetnem prahu ali nektarju rastline (ki je zrasla iz semena), medu ali čebelah ali v njih.

29. Zoper to odločbo sta tako družba Bayer CropScience kot tudi Bienenstiftung vložili tožbo. College van beroep voor het bedrijfsleven (upravno sodišče za trgovino in industrijo) je zato Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

1. Ali določbe člena 14 Fitofarmacevtske direktive oziroma člena 63 v povezavi s členom 59 Fitofarmacevtske uredbe oziroma člena 19 Direktive o biocidnih pripravkih pomenijo, da je treba o zahtevi za zaupnost v smislu navedenih členov 14, 63 in 19, ki jo poda vlagatelj, naveden v teh členih, odločiti za vsak posamezen vir podatkov pred ali ob izdaji registracije oziroma pred spremembo registracije z odločbo, s katero so seznanjene zainteresirane tretje osebe?

2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen: ali je treba člen 4(2) Direktive o obveščanju o okolju razlagati tako, da mora tožena stranka kot nacionalni organ ob neobstoju odločbe v smislu prejšnjega vprašanja razkriti zahtevane informacije o okolju, če se taka zahteva vloži po izdaji registracije oziroma po spremembi registracije?

3. Kako je treba razlagati pojem „emisije v okolje“ v členu 4(2) Direktive o obveščanju o okolju, če se upoštevajo trditve strank iz točke 5.5 te vmesne odločbe ob upoštevanju vsebine dokumentov, navedene v točki 5.2?

4. a) Ali je treba podatke z vrednostmi o sproščanju sredstva, njegove aktivne snovi oziroma njegovih aktivnih snovi in drugih sestavin v okolje po uporabi sredstva šteti za „informacije o emisijah v okolje“?

   b) Če je odgovor pritrdilen: ali je v zvezi s tem pomembno, ali so bili navedeni podatki pridobljeni z (delnimi) terenskimi študijami ali študijami druge vrste (kot npr. laboratorijske raziskave in translokacijske študije)?

5. Ali je treba informacije o laboratorijskih raziskavah, pri katerih je načrt preizkusa usmerjen v raziskavo izoliranih vidikov v standardiziranih pogojih, šteti za „informacije o emisijah v okolje“, če se v okviru teh raziskav veliko dejavnikov (kot npr. klimatološki vplivi) izključi, preizkusi pa se pogosto izvajajo – v primerjavi z dejansko uporabo – v visokih odmerkih?

6. Ali je treba v zvezi s tem kot „emisije v okolje“ razumeti tudi ostanke, ki po uporabi sredstva v postavitvi preizkusa ostanejo npr. v zraku ali na tleh, na listih, v cvetnem prahu ali nektarju rastline (ki je zrasla iz obdelanega semena), v medu ali v neciljnih organizmih?

7. Ali to velja tudi za obseg zanašanja (snovi) pri uporabi sredstva v postavitvi preizkusa?

8. Ali iz pojma „informacije o emisijah v okolje“ v smislu člena 4(2), drugi pododstavek, drugi stavek, Direktive o obveščanju o okolju sledi, da je treba, če gre za emisije v okolje, razkriti vir podatkov v celoti, ne samo podatkov (o meritvah), ki jih je treba v določenih okoliščinah izpeljati iz njih?

9. Ali je treba za uporabo razloga za odstopanje v primeru poslovnih ali industrijskih skrivnostih v smislu zgoraj navedenega člena 4(2)(d) razlikovati med „emisijami“ na eni strani in „izpusti in drugimi sproščanji v okolje“ v smislu člena 2(1)(b) Direktive o obveščanju o okolju na drugi?

30. Pisnega postopka so se poleg družbe Bayer CropScience in Bienenstiftung udeležili Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Kraljevina Nizozemska, Kraljevina Švedska in Evropska komisija. Razen Grčije in Nemčije so se udeležile tudi obravnave dne 4. februarja 2016.

IV – **Pravna presoja**

31. Devet vprašanj predloga za sprejetje predhodne določbe se nanaša na tri sklope: najprej je treba razjasniti, ali se za zaupno obravnavanje zahtevanih informacij zahteva, da so prizadeta podjetja takšno obravnavo zahtevala pravočasno (prvo in drugo vprašanje pod A). Nato je treba opredeliti obseg pojma „informacije o emisijah v okolje“ (tretje in deveto vprašanje pod B). Nazadnje pa je treba ta pojem uporabiti za določene vrste informacij (od četrtega do osmega vprašanja pod C).

A – *Prvo in drugo vprašanje*

32. S prvima vprašanjema, na kateri je treba odgovoriti skupaj, želi predložitveno sodišče vedeti, ali je treba o zahtevi za zaupnost v smislu člena 14 Fitofarmacevtske direktive odločiti pred ali ob izdaji registracije z odločbo, s katero so seznanjene zainteresirane tretje osebe, in če je odgovor pritrdilen: ali se morajo zahtevane informacije o okolju nujno razkriti, če se taka zahteva vloži šele po izdaji registracije oziroma po spremembi registracije.

33. Predložitveno sodišče tako sledi pravnemu stališču, ki ga je izrazila Bienenstiftung, po katerem izjave o zaupnosti, ki – kot je to podano tukaj – ni bila podana pred organi, ki odločajo o izdaji ali spremembi registracije, naknadno ni mogoče podati. Zadevne informacije torej niso predmet zaupnosti.

34. Takšno stališče na prvi pogled potrjuje sodba Stichting Natuur en Milieu. Sodišče je v tej sodbi ugotovilo, da države članice in Komisija na podlagi člena 14 Fitofarmacevtske direktive poskrbijo, da so podatki, ki so jih predložili vlagatelji zahtev za dovoljenja za dajanje v promet fitofarmacevtskih sredstev in ki vsebujejo industrijske in poslovne skrivnosti, obravnavani kot zaupni, če so vlagatelji to zahtevali in če država članica ali Komisija ugotovi, da je zahteva utemeljena. [12]

35. Vendar te ugotovitve ni mogoče razumeti v tem smislu, da se podatki obravnavajo kot zaupni, *samo* če vlagatelji to zahtevajo. Veliko bolj se namreč nanaša zgolj na postopek z zahtevo na podlagi člena 14 Fitofarmacevtske direktive.

36. Ta določba velja namreč neodvisno od Direktive o obveščanju o okolju, ki se uporablja, če je vložena zahteva za dostop do informacij o okolju. [13] Na podlagi člena 4(2) te direktive lahko države članice določijo, da se zahteva za informacije o okolju lahko zavrne – razen če se nanašajo na emisije v okolje – če bi razkritje informacij negativno vplivalo na zaupnost poslovnih ali industrijskih informacij, če takšno zaupnost določa nacionalna zakonodaja ali zakonodaja Unije.

37. Niti iz besedila niti iz sistematike Direktive o obveščanju o okolju ne izhaja, da je dolžnost držav članic glede varovanja poslovnih in industrijskih skrivnosti pogojena s predhodno zahtevo po zaupnem obravnavanju podatkov. Tudi v Fitofarmacevtski direktivi je pravica do vložitve takšne zahteve določena zgolj kot možnost. Edina pravna posledica nevložitve zahtevka je neobstoj odločbe pristojnih organov o zaupnem obravnavanju zadevnih informacij.

38. Vendar tudi obstoj odločbe o zaupnosti pristojnih organov ne odvezuje njihove obveznosti odločanja o zahtevi za dostop do informacij o okolju v skladu s členom 4 Direktive o obveščanju o okolju. [14] Zaradi tega tudi neobstoj odločbe o zaupnosti pristojnih organov ni ovira za uporabo člena 4.

39. Nič drugega ne izhaja iz člena 13(7), četrti pododstavek, Fitofarmacevtske direktive. V skladu s to določbo se lahko imetniku predhodne registracije naloži, da mora kasnejšim vlagateljem omogočiti skupno uporabo določenih informacij, če se s tem prepreči podvajanje testov na živalih.

40. Bienenstiftung na podlagi uporabe različnih pojmov „vlagatelj“ in „imetnik predhodne registracije“ sklepa, da lahko samo en „vlagatelj“ uveljavlja zaupnost. Kdor je postal „imetnik predhodne registracije“ (retroaktivno) zaupnosti ne more več uveljavljati.

41. Vendar takšen sklep ni pravilen. Člen 13(7), četrti pododstavek, Fitofarmacevtske direktive se namreč nanaša izključno na posebno vprašanje razreševanja konflikta med vlagateljem in imetnikom prehodne registracije glede rezultatov testov z vretenčarji. V nasprotju z navedenim pojem „imetnik prehodne registracije“ pri reševanju drugih vprašanj v okviru Fitofarmacevtske direktive ni merodajen. To velja zlasti glede zaupnega obravnavanja informacij v primeru vloženih zahtev za dostop do informacij.

42. To razmerje med pravico uveljavljanja zaupnosti in varstva poslovnih in industrijskih skrivnosti v skladu z Direktivo o presoji vplivov na okolje je tudi v skladu s cilji te direktive. Pravica do vložitve zahteve iz člena 14 Fitofarmacevtske direktive naj bi pristojnemu organu olajšala identifikacijo občutljivih informacij. Vendar kršenje tega interesa po učinkovitosti ne upravičuje posega v (pretežno) upravičene poslovne interese prizadetih podjetij, ki jih je treba v skladu s členom 4(2)(d) Direktive o obveščanju o okolju zagotoviti z zaupnostjo poslovnih ali industrijskih informacij.

12 — Sodba Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, EU:C:2010:779, točka 50).

13 — Sodba Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, EU:C:2010:779, točka 51).

14 — Sodba Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, EU:C:2010:779, točka 51).

43. V praksi lahko neobstoj zahteve za zaupnost kljub temu vpliva na varstvo poslovnih ali industrijskih skrivnosti. V primeru neobstoja takšne zahteve pristojni organi praviloma domnevajo, da se lahko informacije, ki ne predstavljajo očitne poslovne ali industrijske skrivnosti, razkrijejo. V tem primeru se pred razkritjem niso dolžne posvetovati s podjetjem.

44. Člen 19 Direktive o biocidnih pripravkih in člen 63 Fitofarmacevtske uredbe se pretežno ujemata – kolikor je to pomembno za obravnavano vprašanje – s členom 14 Fitofarmacevtske direktive, zaradi česar ne vodita do drugačnega rezultata.

45. Posledično je treba na prvi vprašanji odgovoriti, da se za zaupno obravnavanje informacij, ki so bile predložene v okviru postopkov za registracijo na podlagi Fitofarmacevtske direktive ali Direktive o biocidnih pripravkih, v skladu s členom 4(2) Direktive o obveščanju o okolju ne zahteva predhodna vložitev zahteve za zaupnost na podlagi člena 14 Fitofarmacevtske direktive, člena 19 Direktive o biocidnih pripravkih ali člena 63(1) Fitofarmacevtske uredbe.

B – *Razlaga klavzule o emisijah*

46. Osrednji del predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na klavzulo o emisijah iz člena 4(2), četrti stavek, Direktive o obveščanju o okolju. Ta klavzula določa, da države članice ne smejo določiti, da se zahteva zavrne zaradi izjem iz člena 4(2)(a), (d), (f), (g) in (h), če se zahteva nanaša na informacije o emisijah v okolje. Razkritju informacij o emisijah torej ne nasprotuje varstvo postopkov organov oblasti, zaupnost poslovnih informacij, osebnih podatkov oseb, ki so prostovoljno dale informacije, in okoljskih interesov.

47. Vendar Direktiva o obveščanju o okolju pojma „emisije v okolje“ ne določa. Tudi Aarhuška konvencija, ki je bila delno prenesena z Direktivo o obveščanju o okolju, opredelitve tega pojma ne vsebuje.

48. Do tega vprašanja sem se opredelila že v mojih sklepnih predlogih v zadevi Stichting Natuur en Milieu, v katerih sem zastopala stališče, da se tako kot informacije o sproščanju tudi informacije o posledicah takšnega sproščanja štejejo za informacije o emisijah v okolje.[15] Sodišče se, nasprotno, doslej o tem še ni izreklo.

49. Deveto vprašanje Raad van State izhaja iz hipoteze, ki doslej še ni bila obravnavana, in sicer, ali je treba razlikovati med emisijami na eni strani in izpusti in drugimi sproščanji v okolje na drugi (pod 1). Nato se bom ukvarjala s prvim delom tretjega vprašanja, in sicer, ali pojem emisije ustreza opredelitvi iz člena 2, točka 5, Direktive o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja[16] oziroma člen 3, točka 4, Direktive o industrijskih emisijah[17] (pod 2). Nato bom odgovorila na drugi del tretjega vprašanja, in sicer, ali je treba klavzulo o emisijah omejiti na informacije o dejanskih emisijah (pod 3). Pri takšni razlagi klavzule o emisijah pa je treba upoštevati tudi Fitofarmacevtsko uredbo (pod 4).

1. Razlikovanje med emisijami, izpusti in drugimi sproščanji v okolje

50. Z devetim vprašanjem želi predložitveno sodišče vedeti, ali je treba za uporabo razloga za odstopanje v primeru poslovnih ali industrijskih skrivnosti v smislu člena 4(2)(d) Direktive o obveščanju o okolju razlikovati med „emisijami“ na eni strani in „izpusti in drugimi sproščanji v okolje“ na drugi. Če bi to razlikovanje veljalo, bi bilo treba pojem emisij razlagati restriktivno.

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

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

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

51. Zgodovina nastanka in sistematika Direktive o obveščanju o okolju govorita v prid razlikovanju.

52. Predlog za Direktivo o obveščanju o okolju je v členu 4(2)(d) določal, da države članice ne smejo določiti, da se v primeru poslovne ali industrijske skrivnosti zahteva zavrne, če se nanaša na emisije, izpuste in druga sproščanja v okolje na podlagi prava Skupnosti.[18] Za emisije, izpuste in druga sproščanja v okolje je torej veljala enotna ureditev.

53. V Skupnem stališču Sveta se je besedilo te določbe omejilo na emisije, z obrazložitvijo, da se želi na ta način ponovno vrniti k formulaciji iz Aarhuške konvencije.[19]

54. Parlament se je, nasprotno, še naprej zavzemal, da se pojmi „emisije“, „izpusti“ in „druga sproščanja“ uporabljajo vzporedno.[20] Vendar tega stališča v okviru zasedanja spravnega odbora ni mogel uveljaviti, zato je člen 4(2) Direktive o obveščanju o okolju dobil svoje sedanje besedilo.

55. Iz navedenega bi lahko sklepali, da klavzula o emisijah zajema „izpuste in druga sproščanja v okolje“.

56. Različico tega stališča sta predstavili Nemčija in družba Bayer CropScience, s sklicevanjem na člen 2(1)(b) Direktive o obveščanju o okolju. V skladu s to določbo pojem „informacije o okolju“ zajema kakršne koli informacije o dejavnikih, kot so med drugim emisije, izpusti in druga sproščanja v okolje, ki vplivajo ali bi utegnili vplivati na elemente okolja, navedene v členu 2(1)(a).

57. Nemčija in družba Bayer CropScience iz navedenega sklepata, da je treba pojem emisij razlagati restriktivno, ker sicer ne bi bilo prostora za uporabo pojmov „izpusti“ in „druga sproščanja“.

58. Menim, da je takšno razlikovanje zmotno. Natančna razmejitev med emisijami in izpusti ni niti v skladu s cilji klavzule o emisijah niti ne izhaja iz pomena teh besed.

59. V skladu s členom 4(4)(d) Aarhuške konvencije je namreč treba razkriti informacije o emisijah, ki so pomembne za varstvo okolja. Razlikovanje med emisijami, izpusti in drugimi sproščanji pa ni posebej pomembno za varstvo okolja.

60. Pomen pojmov emisija, izpust in sproščanje potrjuje navedene cilje, saj se v veliki meri prekrivajo. Sicer bi lahko emisije omejili na izpuste v ozračje, izpuste pa na tekoče izpuste, vendar bi bila takšna razmejitev navedenih pojmov umetna.

61. To potrjujejo opredelitve emisij v drugih predpisih prava Unije, ki ta pojem večinoma enačijo s pojmom izpusta. Emisija je v členu 3, točka 4, Direktive o industrijskih emisijah opredeljena kot „neposreden ali posreden izpust ali oddajanje snovi, vibracij, toplote ali hrupa iz posameznega ali razpršenih virov v obratu v zrak, vodo ali tla“. V skladu s členom 2, točka 8, Direktive o okoljski odgovornosti[21] pa emisija pomeni izpust snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov v okolje. Te opredelitve ne omogočajo razlikovanja med emisijami, izpusti in drugimi sproščanji.

18 — Člen 4(2)(d) predloga Komisije za Direktivo o obveščanju o okolju, COM(2000) 402 final, str. 25 (delno v UL C 337 E, str. 156).

19 — Obrazložitev Skupnega stališča z dne 28. januarja (dokument Sveta 11878/1/01 REV 1 ADD 1, str. 10) in Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu glede Skupnega stališča Sveta v postopku za izdajo Direktive o obveščanju o okolju, SEK(2002) 103 final.

20 — UL 2003, C187E, str. 124.

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

62. Tudi skupna uporaba teh treh pojmov v členu 2(1)(b) Direktive o obveščanju o okolju ni namenjena omejitvi pojma emisij. Veliko bolj je treba izhajati iz tega, da je v prvi vrsti namenjena kar najširšemu opisu izpustov snovi v okolje. To je v skladu s cilji Direktive o obveščanju o okolju, ki v členu 1(b) določa, da se doseže kar najširša sistematična razpoložljivost in razširjanje informacij o okolju javnosti.[22] Pojem informacije o okolju je zato treba razlagati široko.[23]

63. Zaradi tega se pojmi emisij, izpustov in drugih sproščanj nedvomno prekrivajo, kar Direktivi o obveščanju o okolju ni tuje.[24] Nasprotno pa niso namenjeni določitvi jasno določenih kategorij informacij o okolju, za katere bi veljale različne pravne posledice glede dostopa.

64. Takšen namen se je zasledoval tudi s prehodno uporabo teh treh pojmov v klavzuli o emisijah med posvetovanji glede Direktive o obveščanju o okolju. Za omejitev pojma emisije ali različne pravne posledice teh treh pojmov ni mogoče najti nobene oporne točke. Opustitev uporabe vseh treh pojmov je po eni strani posledica poenotenja z Aarhuško konvencijo in po drugi tega, da že pojem emisije ustrezno opisuje upoštevna sproščanja.

65. Posledično klavzula o emisijah iz člena 4(2), četrti stavek, Direktive o obveščanju o okolju ne razlikuje med emisijami, izpusti in drugim sproščanjem v okolje.

2. Opredelitev pojma emisije v drugih direktivah

66. Zgoraj opisana opredelitev pojma emisije v členu 3, točka 4, Direktive o industrijskih emisijah je pomembna za prvi del tretjega vprašanja, in sicer, ali je treba klavzulo o emisijah omejiti na emisije, ki izhajajo iz obratov. V tem primeru se uporaba fitofarmacevtskih sredstev in biocidnih pripravkov praviloma ne bi štela za emisijo, ker sprostitev teh sredstev ne izhaja iz obrata.

67. Tega stališče ni mogoče podkrepiti z Direktivo o obveščanju o okolju, ker ta pri opredelitvi pojma emisije ne napotuje na uporabo drugih direktiv. Nasprotno: prvotni predlog Komisije, da se klavzula o emisijah omeji na „emisije, ki jih ureja pravo Skupnosti“, to je na emisije kot so opredeljene v drugih direktivah, se ni uveljavil.[25]

68. Nekateri udeleženci se pri omejitvi klavzule o emisijah na emisije iz obratov sklicujejo na navodilo za izvajanje Aarhuške konvencije. Le-to je sprva določalo, da se pri uporabi klavzule o emisijah iz Aarhuške konvencije uporabi opredelitev iz člena 2, točka 5, Direktive o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja.[26] V drugi izdaji pa se namesto tega sklicuje na enako opredelitev emisije v členu 3, točka 4, Direktive o industrijskih emisijah.[27] Obe opredelitvi pojem emisije omejujeta na izpuste iz obratov.

69. Navodila se sicer lahko štejejo za pojasnjevalni dokument, ki se lahko glede na okoliščine primera skupaj z drugimi upoštevnimi elementi upošteva pri razlagi te konvencije. Vendar pa analize v njem nikakor niso zavezujoče in nimajo normativnega obsega, ki pripada določbam Aarhuške konvencije.[28]

22 — Glej sodbo Fish Legal (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 66).

23 — Sodbi Mecklenburg (C-321/96, EU:C:1998:300, točka 19) in Glawischnig (C-316/01, EU:C:2003:343, točka 24).

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

25 — Glej zgoraj, točke od 52 do 54.

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

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

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

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

71. Prav tako tudi ni posebne zveze med Direktivo o industrijskih emisijah in pravico do dostopa do informacij o okolju, ki bi utemeljevala prenos opredelitve emisije, ki se navezuje na obrat. Sicer drži, da Direktiva o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja in posamezni oddelki Direktive o industrijskih emisijah prispevajo k prenosu Aarhuške konvencije.[29] Vendar imajo določbe Aarhuške konvencije, ki se nanašajo na obrate, znatno bolj ozko področje uporabe kot pravice do dostopa do informacij o okolju.

72. Pri natančnejši preučitvi klavzule o emisijah iz člena 4(4)(d) Aarhuške konvencije postane jasno, da bi bila omejitev na emisije iz obratov celo v nasprotju z njenimi cilji. V skladu z navedenim je treba razkriti informacije o emisijah, ki so pomembne za varstvo okolja. Za vpliv emisij na okolje ni pomembno, ali izhajajo iz obratov. Pomislimo le na emisije, povezane s prometom.[30] Glede na navedeno iz navodila neposredno pred sklicevanjem na opredelitev emisije iz Direktive o industrijskih emisijah tudi izhaja, da bi načeloma vsaka informacija o emisijah morala spadati pod klavzulo o emisijah iz Konvencije.[31]

73. Ker je torej treba klavzulo o emisijah razumeti široko, je bolj smiselno, da se različne opredelitve pojma uporabijo kot ponazoritev, in da se ne upoštevajo omejitve, ki izhajajo zgolj iz posameznega cilja opredelitve.

74. Tako iz opredelitve emisije v členu 3, točka 1, Direktive o omejevanju emisij nekaterih onesnaževal iz srednje velikih kurilnih naprav v zrak[32] izhaja, da pojem emisije na vsak način zajema izpust snovi. V tej opredelitvi vsebovana omejitev na izpuste kurilnih naprav v zrak pa je posledica izključno zelo omejenega obsega uporabe te direktive, zaradi česar ni upoštevna.

75. Opredelitev emisije v členu 3, točka 4, Direktive o industrijskih emisijah potrjuje, da emisije zajemajo izpust ali oddajanje snovi. Poleg tega iz te opredelitve izhaja, da je treba zajeti tudi izpuste ali oddajanje vibracij, toplote ali hrupa, ker so v smislu člena 4(4)(d) Aarhuške konvencije očitno pomembni za varstvo okolja. Za varstvo okolja pa niso pomembni samo izpusti v zrak, temveč seveda tudi izpusti v vodo ali tla.

76. V nasprotju z navedenim izrecna omejitev na emisije iz obratov ustreza zgolj namenu Direktive o industrijskih emisijah, da se uredijo te posebne vrste emisij. Vendar ta cilj ni pomemben za razkritje informacij o emisijah, ki so pomembne za varstvo okolja.

77. Opredelitev emisije v členu 2, točka 8, Direktive o okoljski odgovornosti potrjuje, da ni pomembno, ali emisije oddajajo obrati. Veliko bolj pomembno je, da so emisije posledica človekovih dejavnosti. Iz te opredelitve poleg tega izhaja, da lahko tudi izpust organizmov ali mikroorganizmov predstavlja emisijo, ker je tudi to pomembno za varstvo okolja. Okoliščina, da ta opredelitev ne omenja vibracij, toplote ali hrupa, ne pomeni, da jih je treba izvzeti iz klavzule o emisijah.

78. Zaradi tega predlagam, da naj se klavzula o emisijah razlaga tako, da zajema informacije o izpustu snovi, organizmov, mikroorganizmov, vibracij, toplote ali hrupa v okolje, zlasti v zrak, vodo ali tla, ki so posledica človekovih dejavnosti.

29 — Glej uvodno izjavo 27 Direktive o industrijskih emisijah.

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

31 — Ebbesson in drugi (navedeno v opombi 27, str. 88).

32 — Direktiva (EU) 2015/2193 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 (UL L 313, str. 1).

3. Omejitev na informacije o dejanskih emisijah

79. Z drugim delom tretjega vprašanja je treba pojasniti, ali je treba klavzulo o emisijah omejiti na dejanske emisije. V zvezi s tem gre po eni strani za razmejitev od hipotetičnih emisij (pod a), po drugi pa za vprašanje, ali informacije o emisijah zajemajo zgolj emisije ali tudi informacije o njihovih učinkih (pod b).

a) Razmejitev od hipotetičnih emisij

80. Zlasti Komisija s sklicevanjem na moje sklepne predloge, predstavljene v zadevi Ville de Lyon navaja, da klavzula o emisijah zajema samo dejanske, ne pa tudi hipotetičnih emisij. Obravnavane informacije pa se ne nanašajo na dejanske emisije.

81. Drži, da sem v teh sklepnih predlogih zastopala stališče, da varstvo zaupnosti poslovnih informacij preneha, šele če se sprostijo snovi, na katere se zaupne informacije nanašajo. [33]

82. Že opredelitev pojma informacij o okolju v primeru emisij zahteva, da vplivajo ali bi utegnile vplivati na elemente okolja v smislu člena 2(1)(a) Direktive o obveščanju o okolju. Če je vpliv zgolj hipotetičen, Direktive ni mogoče uporabiti.

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

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

b) Informacije o vplivih emisij

85. Veliko bolj pomembno je vprašanje, ali omejitev klavzule o emisijah na dejanske emisije pomeni, da se nanaša samo na informacije o emisijah, torej zgolj na podatke o tem, kdaj in kje je prišlo do določene emisije. V tem primeru bi zgolj redke informacije iz postopkov registracij fitofarmacevtskih sredstev ali biocidov spadalo pod klavzulo o emisijah. Večinoma bi šlo za podatke o sproščanju snovi v terenskih preizkusih. Že rezultatov teh preizkusov pa več ne bi bilo mogoče šteti za informacije o emisijah.

86. Kot sem že navedla v mojih sklepnih predlogih, predstavljenih v zadevi Stichting Natuur, [34] so take posledice razlog za to, da se informacije o emisijah v okolje praviloma razkrijejo. Pri javnosti je namreč mogoče zaznati poudarjeno izražen interes, da se ugotovi, v čem emisije zadevajo javnost. Pred emisijami učinki na človeka in okolje niso bili preveč verjetni ali so bili vsaj omejeni na osebe, ki so uveljavljale zaupnost poslovnih informacij. Nasprotno pa sproščene snovi nujno izkazujejo medsebojni vpliv na okolje in morda tudi na človeka. Zato je v navodilih za izvajanje Aarhuške konvencije poudarjeno, da mora varstvo zaupnosti poslovnih informacij prenehati, če se sproščajo snovi, na katere se nanašajo zaupno obravnavane informacije. [35] V skladu s tem se morebitni vplivi na okolje ne smejo šteti za zaupno obravnavane poslovne informacije.

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

34 — Sklepni predlogi v zadevi Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, EU:C:2010:546, točka 95).

35 — Ebbesson in drugi (navedeno v opombi 27, str. 88).

87. Primer Bienenstiftung ponazarja nujnost takšne razlage. Obstaja bojazen, da določena fitofarmacevtska sredstva škodujejo čebelam, za varstvo katerih skrbijo. V ta namen potrebujejo kar najbolj širok dostop do dokumentov o odobritvi teh sredstev. Zgolj na podlagi te dokumentacije je namreč mogoče ugotoviti razloge za izdajo dovoljenja za fitofarmacevtska sredstva, jih preveriti in jih v primeru nezadostnega upoštevanja tveganj za čebele izpodbijati. [36]

88. Glede na navedeno klavzula o emisijah ne zajema samo informacij o emisijah, temveč tudi informacije o učinkih emisij.

4. Fitofarmacevtska uredba

89. Fitofarmacevtska uredba, ki je bila izdana *po* klavzuli o emisijah, spreminja pravni položaj, saj vsebuje člen 63(2) seznam informacij, katerih razkritje bi ogrožalo zaščito poslovnih interesov.

90. Fitofarmacevtska uredba se s časovnega vidika uporablja v sporu o glavni stvari. V skladu s členom 84(1) te uredbe je začela veljati 14. junija 2011 in se od takrat tudi uporablja, kar potrjuje prehodna določba člena 80(5) za postopke za registracijo in spremembo registracije, ki so v teku.

91. S formalnega vidika seznam varovanih informacij iz člena 63(3) Fitofarmacevtske uredbe ne nasprotuje uporabi klavzule o emisijah iz Direktive o obveščanju o okolju.

92. Prvič, seznam iz člena 63(3) Fitofarmacevtske uredbe ne posega v Direktivo o obveščanju o okolju, torej ne vpliva na klavzulo o emisijah.

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

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

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

96. Ta nova presoja poudarja zlasti pomen varstva informacij o celoviti sestavi fitofarmacevtskega sredstva in o ostankih aktivne snovi. Kot izhaja iz postopka v zadevi C-673/13 P, so te informacije občutljive predvsem zaradi tega, ker je iz njih mogoče sklepati na postopek proizvodnje, s čemer se olajša posnemanje. [37] Zaradi tega ta nova zakonodajalčeva presoja ustreza presoji Sodišča v sodbi ABNA in drugi, [38] na katero se sklicuje družba Bayer CropScience.

97. Glede na navedeno se klavzula o emisijah ne more uporabiti za informacije iz člena 63(2) Fitofarmacevtske uredbe. O dostopu do teh informacij je zato treba odločiti na podlagi člena 4(2), tretji stavek, Direktive o obveščanju o okolju na podlagi presoje posameznega primera.

36 — Podobno sodba Azelvandre (C-552/07, EU:C:2009:96, točka 51).

37 — Glej moje sklepne predloge v tej zadevi z današnjega dne (točka 21).

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

98. Pri tem je treba dodati, da vsebuje člen 66 Uredbe o biocidnih pripravkih nadaljnje posebne določbe o dostopu do informacij, ki pa se v sporu o glavni stvari tudi v zvezi z biocidnim proizvodom iz časovnih razlogov še ne uporabljajo.

5. Predlog

99. Glede na navedeno je treba pojem „informacije o emisijah v okolje“ iz člena 4(2), četrti stavek, Direktive o obveščanju o okolju razlagati tako, da zajema informacije o izpustu snovi, organizmov, mikroorganizmov, vibracij, toplote ali hrupa v okolje, zlasti v zrak, vodo ali tla, ki so posledica človekovih dejavnosti, in tudi informacije o učinkih teh emisij, ne pa tudi informacij iz člena 63(2) Fitofarmacevtske uredbe.

100. Tej razlagi ne nasprotujeta niti varstvo zaupnosti poslovnih informacij v zvezi z informacijami o emisijah, ki se zagotavlja kot temeljna pravica, niti člen 39(3) Sporazuma TRIPS. Zakonodajalec je namreč dal večjo težo interesu po učinkih emisij na okolje kot poslovnim interesom po varovanju zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij. [39]

101. Kar zadeva zlasti Sporazum TRIPS bi lahko zakonodajalec izhajal iz tega, da v primeru fitofarmacevtskih sredstev in biocidnih pripravkov varstvo javnosti zahteva dostop do spornih informacij, in da seznam posebej občutljivih informacij iz člena 63(2) Uredbe o pesticidih zagotavlja zadostno varstvo. To ne vpliva na vprašanje nepoštene trgovinske uporabe in je predmet posebnih predpisov, kar zadeva na primer „varstvo podatkov“ v okviru prava o fitofarmacevtskih sredstvih.

102. Končno je treba še dodati, da se je Sodišče v okviru področja uporabe pravice do dostopa do dokumentov ponovno odreklo presoji posamičnega primera in je izhajalo iz splošnih domnev. [40] Sicer so se te domneve nanašale ne zavrnitev dostopa, vendar se lahko uporabijo tudi v primeru odobritve dostopa.

C – *Različna posamezna vprašanja*

103. Vprašanja od četrtega do osmega predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na različne posamezne probleme, na njih je ob upoštevanju pravkar predstavljene razlage klavzule o emisijah mogoče relativno enostavno odgovoriti. Vsa ta vprašanja se namreč nanašajo na informacije, ki so namenjene presoji posledic sproščanja snovi. *Prima facie* zadevne informacije ne spadajo v člen 63(2) Fitofarmacevtske uredbe, vendar bi to moralo v primeru vložitve ugovorov potrditi nacionalno sodišče.

104. Glede na navedeno pojem „informacije o emisijah v okolje“ v smislu člena 4(2), četrti stavek, Direktive o obveščanju o okolju zajema zlasti

— podatke z vrednostmi o sproščanju sredstva, njegove aktivne snovi oziroma njegovih aktivnih snovi in drugih sestavin v okolje po uporabi sredstva, ne glede na to, ali so bili navedeni podatki pridobljeni z (delnimi) terenskimi študijami ali študijami druge vrste (kot npr. laboratorijske raziskave in translokacijske študije);

39 — Sodbi Nelson in drugi (C-581/10 in C-629/10, EU:C:2012:657, točka 81) in Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točke od 113 do 115) ter moji sklepni predlogi v zadevi Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, EU:C:2010:546, točka 95).

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

— informacije o laboratorijskih raziskavah, pri katerih je načrt preizkusa usmerjen v raziskavo izoliranih vidikov v standardiziranih pogojih, če se v okviru teh raziskav veliko dejavnikov (kot npr. klimatološki vplivi) izključi, preizkusi pa se pogosto izvajajo – v primerjavi z dejansko uporabo – v visokih odmerkih;

— ostanke, ki po uporabi sredstva v postavitvi preizkusa ostanejo npr. v zraku ali na tleh, na listih, v cvetnem prahu ali nektarju rastline (ki je zrasla iz obdelanega semena), v medu ali v neciljnih organizmih;

— obseg zanašanja (snovi) pri uporabi sredstva v postavitvi preizkusa; in tudi

— vir podatkov v celoti, ne samo podatkov (o meritvah), ki jih je treba v določenih okoliščinah izpeljati iz njih.

V – **Predlog**

105. Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje odgovori:

1. Zaupno obravnavanje informacij, ki so bile predložene v okviru postopkov registracije na podlagi Direktive 91/414/EGS o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet ali na podlagi Direktive 98/8/ES o dajanju biocidnih pripravkov v promet, v skladu s členom 4(2) Direktive 2003/4/ES o dostopu javnosti do informacij o okolju ne zahteva predhodne vložitve zahteve za zaupno obravnavanje na podlagi člena 14 Direktive 91/414/EGS, člena 19 Direktive 98/8/ES ali člena 63(1) Uredbe (ES) št. 1107/2009 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet.

2. Pojem „informacije o emisijah v okolje“ iz člena 4(2), četrti stavek, Direktive 2003/4/ES je treba razlagati tako, da zajema informacije o izpustu snovi, organizmov, mikroorganizmov, vibracij, toplote ali hrupa v okolje, zlasti v zrak, vodo ali tla, ki so posledica človekovih dejavnosti in informacije o učinkih teh emisij, ne pa tudi informacij iz člena 63(2) Uredbe (ES) št. 1107/2009.

3. Pojem „informacije o emisijah v okolje“ v smislu člena 4(2), četrti stavek, Direktive 2003/4/ES zajema zlasti:

   — podatke z vrednostmi o sproščanju sredstva, njegove aktivne snovi oziroma njegovih aktivnih snovi in drugih sestavin v okolje po uporabi sredstva, ne glede na to, ali so bili navedeni podatki pridobljeni z (delnimi) terenskimi študijami ali študijami druge vrste (kot npr. laboratorijske raziskave in translokacijske študije);

   — informacije o laboratorijskih raziskavah, pri katerih je načrt preizkusa usmerjen v raziskavo izoliranih vidikov v standardiziranih pogojih, če se v okviru teh raziskav veliko dejavnikov (kot npr. klimatološki vplivi) izključi, preizkusi pa se pogosto izvajajo – v primerjavi z dejansko uporabo – v visokih odmerkih;

   — ostanke, ki po uporabi sredstva v postavitvi preizkusa ostanejo npr. v zraku ali na tleh, na listih, v cvetnem prahu ali nektarju rastline (ki je zrasla iz obdelanega semena), v medu ali v neciljnih organizmih;

   — obseg zanašanja (snovi) pri uporabi sredstva v postavitvi preizkusa; in tudi

   — vir podatkov v celoti, ne samo podatkov (o meritvah), ki jih je treba v določenih okoliščinah izpeljati iz njih.