Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 23 maja 2019 r.[1]

Sprawa C-239/18

Saatgut-Treuhandverwaltungs GmbH
przeciwko
Freistaat Thüringen

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Thüringer Oberlandesgericht (wyższy sąd krajowy Turyngii, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Odmiany roślin – System ochrony – Artykuł 14 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 2100/94 i art. 11 rozporządzenia (WE) nr 1768/95 – Używanie przez rolników materiału ze zbioru – Organy urzędowe zajmujące się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej – Pojęcie – Obowiązek dostarczania informacji posiadaczowi wspólnotowego prawa do ochrony odmian roślin – Zakres – Treść wniosku o udzielenie informacji – Gatunki lub odmiany – Wyjątki od obowiązku dostarczania informacji – Dodatkowe obciążenia lub koszty związane z pozyskiwaniem informacji z bazy danych

I. Wprowadzenie

1. Saatgut-Treuhandverwaltungs GmbH (zwana dalej „wnoszącą odwołanie") reprezentuje szereg przedsiębiorstw zajmujących się hodowlą materiału siewnego, które są posiadaczami prawa do ochrony odmian roślin. Zgodnie z prawem Unii odmiany botanicznych rodzajów i gatunków mogą być przedmiotem wspólnotowego prawa do ochrony odmian roślin. Posiadaczom tych praw własności intelektualnej przysługuje wynagrodzenie tytułem kompensaty za korzystanie z chronionych odmian. W tym celu posiadacze odmian są uprawnieni do żądania i do otrzymywania pewnych informacji od rolników, przetwórców lub organów urzędowych zajmujących się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej w celu dochodzenia przysługującego im prawa do wynagrodzenia.

2. W wyrokach w sprawach Schulin[2] i Brangewitz[3] Trybunał odniósł się do kwestii rodzaju i zakresu informacji, o które posiadacze chronionych odmian mogą zwracać się, odpowiednio, do rolników i przetwórców. W niniejszej sprawie Trybunał został poproszony o uzupełnienie obrazu w odniesieniu do wniosków wnoszonych przez posiadaczy do *organów urzędowych*: w jakim zakresie posiadacz chronionej odmiany może uzyskać (jakiego rodzaju) informacje od (jakich) organów urzędowych w celu wykonania swojego prawa do wynagrodzenia?

1 Język oryginału: angielski.

2 Wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r. (C-305/00, EU:C:2003:218).

3 Wyrok z dnia 14 października 2004 r. (C-336/02, EU:C:2004:622).

II. Ramy prawne Unii

A. Rozporządzenie podstawowe

3. Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 z dnia 27 lipca 1994 r. w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin [4] (zwanego dalej „rozporządzeniem podstawowym") ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszego rozporządzenia »odmiana« oznacza zbiorowość roślin jednej botanicznej jednostki systematycznej najniższego znanego stopnia […]".

4. Zgodnie z art. 13 ust. 2 „[b]ez uszczerbku dla przepisów art. 15 i 16, następujące działania w odniesieniu do składników odmiany lub materiału ze zbioru odmiany chronionej, zwanych dalej »materiałem«, wymagają upoważnienia posiadacza: a) wytwarzanie lub rozmnażanie (reprodukcja) […]".

5. Artykuł 14 rozporządzenia podstawowego jest zatytułowany „Odstępstwo od wspólnotowego prawa do ochrony odmian roślin". Stanowi on w ust. 1, że „[n]ie naruszając przepisów art. 13 ust. 2 i w celu ochrony produkcji rolnej rolnicy są upoważnieni do używania do rozmnażania w uprawie polowej materiału ze zbioru uzyskanego w ich własnym gospodarstwie, z uprawy materiału rozmnożeniowego odmiany chronionej wspólnotowym prawem do ochrony odmian roślin, ale niebędącej mieszańcem lub odmianą syntetyczną".

6. Artykuł 14 ust. 2 rozporządzenia podstawowego precyzuje, że przepisy ust. 1 odnoszą się tylko do gatunków roślin uprawnych, które wymienia.

7. Kluczowy przepis art. 14 ust. 3 ma następujące brzmienie:

„Warunki mające na celu uregulowanie odstępstwa przewidzianego w ust. 1 i ochronę uzasadnionych interesów określonych hodowców i rolników, zostaną ustanowione przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia w drodze przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 114 i w oparciu o następujące kryteria:

– nie zostaną ustanowione żadne ograniczenia ilościowe w odniesieniu do gospodarstw rolnych tych rolników, o ile jest to niezbędne dla wymogów tych gospodarstw,

– materiał ze zbioru może być przygotowany do uprawy przez samego rolnika lub w ramach świadczonych mu usług, nie naruszając przepisów ograniczających, które mogą wprowadzić państwa członkowskie w odniesieniu do organizacji przygotowania do siewu tego materiału, aby w szczególności zapewnić tożsamość materiału oddanego do przygotowania z materiałem otrzymanym po przygotowaniu,

– rolników prowadzących małe gospodarstwa nie obowiązuje wymóg zapłaty wynagrodzenia posiadaczowi; za rolników prowadzących małe gospodarstwa uważa się:

  – w przypadku gatunków roślin wymienionych w ust. 2 niniejszego [artykułu], do których stosuje się rozporządzenie Rady (EWG) nr 1765/92 z dnia 30 czerwca 1992 r. ustanawiające system pomocy dla producentów niektórych roślin uprawnych [Dz.U. 1992, L 181, s. 12], rolników, którzy nie uprawiają roślin na powierzchni większej niż ta, która potrzebna jest do wytworzenia 92 ton zboża; do obliczenia powierzchni stosuje się art. 8 ust. 2 wymienionego uprzednio rozporządzenia,

4 Dz.U. 1994, L 227, s. 1.

– w przypadku innych gatunków roślin wymienionych w ust. 2 niniejszego artykułu, rolników, którzy spełniają stosowne porównywalne kryteria,

– inni rolnicy obowiązani są do zapłaty godziwego [słusznego] wynagrodzenia posiadaczowi, którego wysokość powinna być w rozsądnym stopniu niższa od wysokości wynagrodzenia pobieranego w przypadku umowy licencyjnej na produkcję materiału rozmnożeniowego tej samej odmiany, na tym samym obszarze; właściwa wysokość godziwego wynagrodzenia może podlegać zmianom w czasie, w zależności od stopnia, w jakim stosuje się odstępstwo określone w ust. 1, w odniesieniu do tej odmiany,

– monitorowanie zgodności z przepisami niniejszego artykułu lub przepisami przyjętymi zgodnie z niniejszym artykułem spoczywa wyłącznie na posiadaczach, którzy nie mogą, przy organizacji tego monitorowania, korzystać z pomocy organów publicznych [urzędowych],

– rolnicy, a także świadczący usługi przygotowawcze, przekazują posiadaczom na ich żądanie istotne informacje; także organy urzędowe biorące udział w monitorowaniu produkcji rolnej [zajmujące się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej] mogą przekazywać istotne informacje, o ile zbiera się je w ramach normalnej działalności i nie jest to związane z dodatkowym obciążeniem lub kosztami. Niniejsze przepisy, w odniesieniu do danych osobowych, nie naruszają ustawodawstwa Wspólnoty i ustawodawstwa krajowego w odniesieniu do ochrony osób fizycznych przy przetwarzaniu i swobodnym przepływie danych osobowych".

B. Rozporządzenie wykonawcze

8. Artykuł 11 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1768/95 z dnia 24 lipca 1995 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze w zakresie odstępstwa rolnego [w odniesieniu do rolników] przewidzianego w art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin [5] (zwanego dalej „rozporządzeniem wykonawczym") stanowi:

„1. Wniosek w sprawie informacji na temat rzeczywistego wykorzystania materiału rozmnożeniowego danych gatunków lub odmian lub rezultatów takiego wykorzystania, kierowany przez posiadacza odmiany do urzędowego organu, musi być zgłoszony w formie pisemnej. Posiadacz odmiany podaje we wniosku swoje nazwisko i adres, odmianę lub odmiany, w odniesieniu do których zamierza uzyskać informacje, oraz rodzaj poszukiwanych informacji. Przedstawia również dowód posiadania odmiany lub odmian.

2. Bez uszczerbku dla przepisów art. 12, urzędowy organ może wstrzymać udzielenie żądanych informacji tylko w wypadku, gdy:

– nie zajmuje się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej, lub

– nie jest uprawniony, na podstawie reguł wspólnotowych lub zasad państwa członkowskiego regulujących podział kompetencji stosowany w odniesieniu do działalności urzędowych organów, do udzielania takich informacji posiadaczom odmian, lub

– według swojego uznania decyduje, stosownie do legislacji wspólnotowej lub ustawodawstwa państw członkowskich, na mocy których informacje te zebrano, o wstrzymaniu udzielania informacji, lub

– wymagane informacje nie są już dostępne, lub

– informacji takiej nie można uzyskać w ramach zwykłej działalności danego organu, lub

5 Dz.U. 1995, L 173, s. 14.

– informację taką można uzyskać jedynie przy poniesieniu dodatkowych obciążeń lub kosztów, lub

– informacja taka dotyczy szczególnie materiału, który nie należy do odmian posiadacza.

Organy urzędowe powiadamiają Komisję o sposobie, w jaki realizują prawo do decydowania według swojego uznania, określone powyżej w tiret trzecim.

3. Dostarczając informacji, urzędowy organ traktuje w taki sam sposób poszczególnych posiadaczy odmian. Urzędowy organ może dostarczyć wymaganych informacji poprzez wykonywanie kopii dostępnych dla posiadacza odmian, sporządzonych na podstawie dokumentów zawierających informacje dodatkowe w stosunku do tych dotyczących odmian posiadacza, pod warunkiem że wykluczona jest możliwość identyfikacji osób chronionych na mocy przepisów określonych w art. 12.

4. W przypadku gdy urzędowy organ podejmuje decyzję o wstrzymaniu udzielenia żądanej informacji, powiadamia o tym zainteresowanego posiadacza odmian na piśmie, podając powody swojej decyzji.

III. Okoliczności faktyczne, przebieg postępowania i pytania prejudycjalne

9. Wnosząca odwołanie jest niemiecką spółką powierniczą działającą głównie w imieniu niemieckich przedsiębiorstw zajmujących się hodowlą materiału siewnego [6]. Przedsiębiorstwa te są posiadaczami odmian roślin lub właścicielami wyłącznych praw do użytkowania chronionych odmian roślin do celów rolniczych na terenie Niemiec. Wspomniane przedsiębiorstwa powierzyły wnoszącej odwołanie zadanie polegające na egzekwowaniu, w jej własnym imieniu, prawa do wynagrodzenia, które posiadacze wywodzą z uprawy chronionych odmian roślin.

10. Freistaat Thüringen (Wolny Kraj Turyngia, zwany dalej „drugą stroną postępowania odwoławczego") reprezentowany przez Landesverwaltungsamt (urząd administracyjny kraju związkowego) jest odpowiedzialny za kontrolę funduszy Unii w ramach zarządzania i nadzoru nad dotacjami z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) na podstawie art. 7 rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 [7] i art. 1 rozporządzenia delegowanego (EU) nr 907/2014 [8] (w związku z pkt 1 cz. A załącznika I).

11. Według sądu odsyłającego w związku z udzielaniem finansowania z funduszy Unii i związaną z tym kontrolą dotrzymywania warunków wsparcia, druga strona postępowania odwoławczego przechowuje dane w bazie danych zwanej Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (zintegrowany system zarządzania i kontroli, zwany dalej „zintegrowanym systemem"). Ta baza danych zawiera dane dotyczące gospodarstw rolnych aktywnych na terenie objętym właściwością drugiej strony postępowania odwoławczego, w szczególności informacje dostarczane przez rolników składających wnioski o wsparcie. W owej bazie danych są przypuszczalnie dostępne informacje dotyczące wykorzystywanych gatunków roślin w celu zapewnienia zgodności z zasadami odnoszącymi się do płodozmianu.

6 Z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy w postępowaniu krajowym wynika, że wnosząca odwołanie reprezentuje ponad pięćdziesięciu hodowców, z których większość to przedsiębiorstwa z siedzibą w Niemczech, a kilka z nich również z siedzibą w Danii, we Francji, w Niderlandach i w Polsce.

7 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549).

8 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 907/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, zabezpieczeń oraz stosowania euro (Dz.U. 2014, L 255, s. 18).

12. Pismem z dnia 5 kwietnia 2016 r. wnosząca odwołanie zażądała przekazania pewnych danych zgromadzonych w bazie danych zintegrowanego systemu. Druga strona postępowania odwoławczego odmówiła ujawnienia danych powołując się na § 9 ust. 1 Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (turyńskiej ustawy o dostępie do informacji, zwanej dalej „ThürIFG").

13. W dniu 23 grudnia 2016 r. wnosząca odwołanie wystąpiła z powództwem do Landgericht Erfurt (sądu krajowego w Erfurcie, Niemcy) w celu dochodzenia prawa do informacji. Wnosząca odwołanie wniosła o zobowiązanie drugiej strony postępowania odwoławczego o dostarczenie jej następujących informacji przechowywanych w bazie danych:

– nazw i adresów gospodarstw rolnych;

– wyrażonej w hektarach powierzchni upraw roślin w poszczególnych gospodarstwach rolnych; oraz

– wyrażonej w hektarach powierzchni upraw zbóż i ziemniaków.

14. Wnosząca odwołanie argumentowała, że miała prawo do uzyskania informacji od drugiej strony postępowania odwoławczego na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, który ma zastosowanie również do gatunków roślin. Jako organ urzędowy zajmujący się kontrolą produkcji rolniczej, druga strona postępowania odwoławczego nie miała prawa wstrzymać udzielenia znajdujących się w jej posiadaniu żądanych informacji i które mogła udostępnić bez żadnych znaczących dodatkowych obciążeń lub kosztów. W opinii wnoszącej odwołanie nie istnieją żadne krajowe przepisy prawne zezwalające drugiej stronie postępowania odwoławczego na wstrzymanie udzielenia informacji. W szczególności nie miał zastosowania § 9 ust. 1 ThürIFG. Przewidziane w § 9 ust. 2 ThürIFG ważenie wchodzących w grę interesów przemawiało raczej na korzyść interesu w uzyskaniu informacji, jaki miała wnosząca odwołanie.

15. Druga strona postępowania odwoławczego wniosła o oddalenie powództwa, uznając, że decyzja w przedmiocie wstrzymania udzielenia informacji była uzasadniona. Nie jest ona w żadnym razie organem urzędowym w rozumieniu art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, a w każdym wypadku przepis ten ustanawia prawa do informacji wyłącznie w odniesieniu do odmian. Poza prawem do wstrzymania udzielenia informacji na podstawie ThürIFG, prawo do wstrzymania udzielenia informacji istnieje również z uwagi na fakt, że pozyskanie żądanych informacji wiązałoby się z dodatkowymi obciążeniami i kosztami.

16. Wyrokiem z dnia 17 sierpnia 2017 r. Landgericht Erfurt (sąd krajowy w Erfurcie) oddalił skargę. Sąd ten uznał, że druga strona postępowania odwoławczego była uprawniona do wstrzymania udzielenia informacji na podstawie art. 11 ust. 2 tiret drugie i trzecie rozporządzenia wykonawczego w związku z art. 12 tego rozporządzenia.

17. Od tej decyzji wnosząca odwołanie odwołała się do Thüringer Oberlandesgericht (wyższego sądu krajowego Turyngii, Niemcy), który jest sądem odsyłającym.

18. W odwołaniu powołuje się ona na prawo do informacji od drugiej strony postępowania odwoławczego na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego oraz podnosi, że prawo do informacji od organów urzędowych nie odnosi się tylko do odmian. To w gestii wnoszącej odwołanie pozostaje określenie celu, z uwagi na który wykorzysta wspomniane informacje. W szczególności informacje znajdujące się w posiadaniu drugiej strony postępowania odwoławczego pozwoliłyby wnoszącej odwołanie na uzyskanie wglądu w powierzchnię obszarów faktycznie uprawianych przez rolników oraz na uzyskanie informacji, kto mieści się w kategorii „rolników prowadzących małe gospodarstwa". W ten sposób wnosząca odwołanie mogłaby uniknąć zwracania się o udzielenie

stosownych informacji do samych rolników prowadzących małe gospodarstwa. Wnosząca odwołanie zobowiązała się zwrócić drugiej stronie postępowania odwoławczego wszelkie koszty, które mogą ewentualnie powstać w wyniku wyszukiwania żądanych danych, jak np. koszty związane z oprogramowaniem.

19. Zdaniem drugiej strony postępowania odwoławczego Landgericht Erfurt (sąd krajowy w Erfurcie) słusznie orzekł, że prawo do informacji wnoszącej odwołanie jest ograniczone na podstawie art. 11 ust. 2 tiret drugie i trzecie rozporządzenia wykonawczego. Baza danych zintegrowanego systemu nie zawiera żadnych informacji dotyczących konkretnych odmian, z wyjątkiem informacji dotyczących konopi i chmielu, ponieważ rolnicy składający wnioski o subsydia nie muszą przekazywać takich informacji. Co więcej, druga strona postępowania odwoławczego nie posiada też odpowiednich funkcjonalności w zakresie programowania, które umożliwiłyby nowe i specyficzne wyszukiwanie niezbędne do skompilowania żądanych danych. Skorzystanie z zewnętrznego usługodawcy do tego rodzaju prac programistycznych wiązałoby się z kosztem na poziomie 6000 EUR.

20. To w tych okolicznościach faktycznych i prawnych Thüringer Oberlandesgericht (wyższy sąd krajowy Turyngii) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami:

„1) Czy na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1768/95 istnieje uprawnienie do domagania się informacji od organów urzędowych, jeżeli żądane informacje dotyczą wyłącznie gatunków roślin, a nie odnoszą się do odmiany roślin chronionych [wspólnotowym prawem do ochrony odmian roślin]?

2) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi, że takie uprawnienie istnieje:

   a) Czy za organ urzędowy, który zajmuje się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej w rozumieniu art. 11 ust. 2 tiret pierwsze [rozporządzenia nr 1768/95], uznać należy organ, który zajmuje się kontrolą dofinansowywania rolników ze środków unijnych i w tym zakresie zbiera dane od rolników składających wnioski, które to dane odnoszą się również do gatunków roślin?

   b) Czy organ urzędowy jest uprawniony do wstrzymania udzielenia żądanych informacji, jeżeli ich udzielenie wymaga przetworzenia lub wyszczególnienia posiadanych przez organ danych przez osobę trzecią, co z kolei wiąże się z kosztami na poziomie ok. 6000 EUR? Czy znaczenie ma tu okoliczność, że żądający udzielenia informacji jest gotowy pokryć powstałe koszty?”.

21. Uwagi na piśmie przedłożyli wnosząca odwołanie, druga strona postępowania odwoławczego, rząd hiszpański oraz Komisja Europejska. Wszyscy oni przedstawili uwagi podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 31 stycznia 2019 r.

IV. Ocena

22. Struktura niniejszej opinii jest następująca. Zacznę od wstępnych wyjaśnień dotyczących schematu i ogólnego funkcjonowania wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin, w szczególności w odniesieniu do odstępstwa określonego w art. 14 ust. 3 rozporządzenia podstawowego (A). Następnie zajmę się z pytaniem pierwszym dotyczącym rodzaju informacji, jakich mogą żądać od organów urzędowych posiadacze chronionych odmian na podstawie art. 11 rozporządzenia wykonawczego (B). Wreszcie zajmę się pytaniem drugim dotyczącym pojęcia „organu urzędowego zajmującego się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej” oraz kwestią, czy właściwe organy urzędowe mogą wstrzymać udzielenie żądanych informacji w przypadku, gdy dostarczenie takich informacji wymaga dalszego przetwarzania, kończąc na kwestii ewentualnych dodatkowych kosztów (C).

A. Odstępstwo w odniesieniu do rolników na podstawie art. 14 ust. 3 rozporządzenia podstawowego

23. Artykuł 13 rozporządzenia podstawowego określa uprawnienia posiadacza wspólnotowego prawa do ochrony odmian roślin. Zgodnie z art. 13 ust. 2 upoważnienie posiadacza jest co do zasady wymagane do wytwarzania lub rozmnażania (reprodukcji) składników odmiany lub materiału ze zbioru odmiany chronionej (zwanych „materiałem").

24. Artykuł 14 rozporządzenia podstawowego ustanawia odstępstwo od wymogu uzyskania upoważnienia posiadacza (zwane dalej „odstępstwem w odniesieniu do rolników"). Na podstawie art. 14 ust. 1 w celu ochrony produkcji rolnej rolnicy są upoważnieni do używania do rozmnażania w uprawie polowej materiału ze zbioru uzyskanego w ich własnym gospodarstwie z uprawy materiału rozmnożeniowego odmiany chronionej wspólnotowym prawem do ochrony odmian roślin, ale niebędącej mieszańcem lub odmianą syntetyczną. Artykuł 14 ust. 2 ogranicza zakres odstępstwa do wymienionych w nim gatunków roślin uprawnych. Artykuł 14 ust. 3 przewiduje ustanowienie przepisów wykonawczych określających warunki mające na celu uregulowanie tego odstępstwa w odniesieniu do rolników. Ustanawia także kryteria, jakie powinny spełniać wszelkie przepisy wykonawcze.

25. W drodze rozporządzenia wykonawczego Komisja nadała kształt odstępstwu w odniesieniu do rolników w celu zabezpieczenia uzasadnionych interesów zarówno hodowcy, reprezentowanego przez posiadacza, jak i rolnika. W przypadku, gdy rolnik skorzysta z odstępstwa w odniesieniu do rolników posiadacz ma prawo do otrzymania od niego „słusznego wynagrodzenia". Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego poziom słusznego wynagrodzenia może stanowić przedmiot umowy między posiadaczem odmiany a danym rolnikiem. W przypadku gdy między posiadaczem odmiany a danym rolnikiem nie została zawarta żadna umowa, art. 5 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego stanowi, że „poziom wynagrodzenia jest w rozsądnym stopniu [zdecydowanie] niższy od kwoty pobieranej za licencjonowaną produkcję materiału rozmnożeniowego najniższej kategorii kwalifikującego się do urzędowej certyfikacji w odniesieniu do tej samej odmiany, na tym samym obszarze".

26. Rolnicy prowadzący małe gospodarstwa i korzystający z odstępstwa w odniesieniu do rolników nie muszą płacić posiadaczowi *żadnego* wynagrodzenia. Artykuł 14 ust. 3 tiret trzecie rozporządzenia podstawowego definiuje rolników prowadzących małe gospodarstwa jako rolników, którzy nie uprawiają roślin na powierzchni większej niż ta, która potrzebna jest do wytworzenia 92 ton zboża lub którzy spełniają porównywalne stosowne kryteria, w zależności od gatunku rośliny.

27. W ramach tak zaprojektowanego systemu wiedza o tym, *kto* oparł się na odstępstwie w odniesieniu do rolników ma pierwszorzędne znaczenie dla posiadaczy, aby mogli oni egzekwować swoje prawa własności intelektualnej i otrzymywać (słuszne) wynagrodzenie, do którego są uprawnieni. W związku z tym rozporządzenie wykonawcze zawiera szereg przepisów, które umożliwiają posiadaczom uzyskanie informacji od kilku właściwych podmiotów. Mimo że Trybunał dokonał już wykładni – w sprawach, w których uczestniczyła również wnosząca odwołanie – tych przepisów dotyczących informacji, które mają być przekazywane przez rolników i przetwórców[9], niniejsza sprawa dotyczy w szczególności rodzaju informacji, które pewne organy urzędowe mają przekazywać posiadaczom.

9 Wyroki: z dnia 10 kwietnia 2003 r., Schulin (C-305/00, EU:C:2003:218); z dnia 11 marca 2004 r., Saatgut-Treuhandverwaltungsgesellschaft (C-182/01, EU:C:2004:135); z dnia 14 października 2004 r., Brangewitz (C-336/02, EU:C:2004:622); z dnia 15 listopada 2012 r., Raiffeisen-Waren-Zentrale Rhein-Main (C-56/11, EU:C:2012:713).

B. W przedmiocie pytania pierwszego: zakres prawa posiadaczy do uzyskania informacji od organów urzędowych na podstawie art. 11 rozporządzenia wykonawczego

28. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający zwraca się w istocie o wyjaśnienie, jakiego rodzaju informacje organ urzędowy musi dostarczyć na podstawie art. 11 rozporządzenia wykonawczego na wniosek posiadacza: czy posiadacz jest uprawniony do otrzymywania informacji dotyczących *gatunków* roślin, czy jedynie odnoszących się do określonych *odmian* posiadacza?

29. Zdaniem wnoszącej odwołanie art. 14 ust. 3 tiret szóste rozporządzenia podstawowego w związku z art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego przyznaje posiadaczom prawo do uzyskania od organów urzędowych informacji dotyczących gatunków bez konieczności zwracania się o informacje w odniesieniu do określonej odmiany. W szczególności posiadacze są uprawnieni do otrzymywania informacji identyfikujących „rolników prowadzących małe gospodarstwa" w rozumieniu art. 14 ust. 3 tiret trzecie rozporządzenia podstawowego, którzy są całkowicie zwolnieni z obowiązku wynagradzania posiadaczy. Wiedza o tym, czy dany rolnik jest rolnikiem prowadzącym małe gospodarstwo pozwoliłaby posiadaczowi nie poszukiwać informacji, a tym bardziej płatności od tych właśnie rolników prowadzących małe gospodarstwa. Jednakże sami rolnicy prowadzący małe gospodarstwa nie są zdefiniowani w związku z określoną odmianą, ale w związku z powierzchnią, na której są uprawiane niektóre *gatunki* roślin. W każdym razie wnosząca odwołanie twierdzi, że spoczywający na organie urzędowym obowiązek dostarczania informacji jest szerszy niż obowiązek spoczywający na rolnikach, ponieważ w art. 11 nie precyzuje „istotnych" informacji, które należy dostarczyć.

30. Zdaniem Komisji prawo do informacji na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nie ogranicza się do odmian. Może ono obejmować gatunki w celu ustalenia, którzy rolnicy są rolnikami prowadzącymi małe gospodarstwa. Jednakże przedmiotem wniosku o udzielenie informacji musi być odmiana. W związku z tym posiadacze nie mogą kierować do organów urzędowych ogólnych wniosków o udzielenie informacji w szerokim zakresie, bez wskazania, czy rolnicy rzeczywiście uzyskali materiał rozmnożeniowy odmian chronionych. Komisja zauważa również, że wniosek o udzielenie informacji przez organy urzędowe nie dotyczy niezależnego publicznego prawa dostępu do dokumentów lub do ponownego wykorzystywania danych sektora publicznego (na podstawie dyrektywy 2003/98/WE[10]). Jest to jedynie prawo prywatne, akcesoryjne w stosunku do relacji między posiadaczami a rolnikami.

31. Ze swojej strony druga strona postępowania odwoławczego oraz rząd hiszpański twierdzą, że wnioski o udzielenie informacji kierowane do organów urzędowych muszą odnosić się do określonych odmian, w przeciwieństwie do gatunków. Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego w związku z art. 14 ust. 3 rozporządzenia podstawowego, nie może stanowić podstawy do uzyskania ogólnych informacji dotyczących rolników.

1. Zakres dostępu do informacji będących w posiadaniu organów urzędowych na podstawie art. 11 rozporządzenia wykonawczego

32. Na samym początku konieczne jest wstępne wyjaśnienie związku między przepisami szczególnymi art. 11 rozporządzenia wykonawczego a art. 14 ust. 3 tiret trzecie rozporządzenia podstawowego, jak również przepisami krajowymi dotyczącymi dostępu do informacji.

10 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/98/WE z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. 2003, L 345, s. 90).

33. Sąd odsyłający zwraca się w szczególności o dokonanie wykładni zakresu dostępu do informacji *na podstawie art. 11 rozporządzenia wykonawczego*. Zdaniem wnoszącej odwołanie przepis ten stanowi ważną podstawę prawną dla uzyskania, między innymi, informacji umożliwiających zidentyfikowanie „rolników prowadzących małe gospodarstwa" zwolnionych z zapłaty jakiegokolwiek wynagrodzenia i którzy w związku z tym nie powinni otrzymywać wniosków o udzielenie informacji od posiadaczy.

34. Artykuł 11 rozporządzenia wykonawczego jest przepisem szczególnym aktu wykonawczego poświęconego odstępstwu w odniesieniu do rolników określonemu w art. 14 ust. 3 rozporządzenia podstawowego. Logicznie rzecz biorąc musi zatem istnieć związek między zakresem art. 14 ust. 3 rozporządzenia podstawowego a zakresem art. 11 rozporządzenia wykonawczego. Co więcej, rozporządzenie wykonawcze musi uwzględniać zakres i granice podstawy prawnej, na jakiej zostało przyjęte.

35. Rzeczywiście prawdą jest, że art. 14 ust. 3 tiret trzecie rozporządzenia podstawowego wymienia, w drodze wyjątku od odstępstwa, rolników prowadzących małe gospodarstwa. Jednakże samo rozporządzenie wykonawcze nie dotyczy tej kategorii, a z pewnością nie dotyczy jej, jeśli chodzi o dostęp do informacji będących w posiadaniu organów urzędowych. Artykuł 11 nie odnosi się do rolników prowadzących małe gospodarstwa. W rozporządzeniu wykonawczym rolnicy ci są jedynie wymienieni w art. 7 w rozdziale dotyczącym wynagrodzeń. Przepis ten definiuje dalej, do celów identyfikacji rolników prowadzących małe gospodarstwa, „obszar uprawy roślin" w rozumieniu art. 14 ust. 3 tiret trzecie rozporządzenia podstawowego [11]. Nie nakłada on jednak na rolników, przetwórców czy na organy urzędowe obowiązku przekazywania posiadaczom ogólnych informacji na temat powierzchni takich obszarów.

36. Kwestia tego, czy w takim kontekście wyraz „gatunek" zawarty w pierwszym zdaniu art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego należy interpretować jako odnoszący się do art. 14 ust. 3 tiret trzecie rozporządzenia podstawowego, zostanie rozpatrzone w następnej części. Na tym etapie potrzebne są dwie uwagi systemowe.

37. Po pierwsze, nawet jeśli ogólne informacje dotyczące powierzchni uprawianych obszarów mają pewne znaczenie dla wykonania prawa do wynagrodzenia przez posiadacza, to i tak nie umożliwiają mu one dochodzenia roszczeń dotyczących jego odmian. Punktem wyjścia logiki obu rozporządzeń jest założenie używania odmian, w odniesieniu do których zakwalifikowanie jako rolnik prowadzący małe gospodarstwo stanowi zatem rodzaj „obrony". Nie odwrotnie. W pierwszej kolejności należy raczej ustalić, jako wstępny element informacji, czy rolnicy używali lub zamierzali użyć materiału ze zbioru uzyskanego z uprawy materiału określonych *odmian*. Wyjątek dotyczący rolników prowadzących małe gospodarstwa, zawarty w art. 14 ust. 3 tiret trzecie rozporządzenia podstawowego, może odgrywać rolę dopiero później, jako linia obrony dla tych rolników, którzy spełniają odpowiednie wymogi *w ramach* większej puli rolników uprawiających chronione odmiany objęte zakresem stosowania art. 14 ust. 1 rozporządzenia podstawowego.

38. Po drugie jednak, nawet jeśli systemowe powiązanie między art. 14 ust. 3 tiret trzecie rozporządzenia podstawowego i art. 11 rozporządzenia wykonawczego nie było konieczne z punktu widzenia prawa Unii, należy podkreślić, że art. 11 rozporządzenia wykonawczego nie można jednocześnie w żadnym wypadku interpretować jako wyczerpująco regulującego kwestię potencjalnych wniosków o udzielenie informacji kierowanych do organów krajowych.

39. Państwa członkowskie nie są w rzeczy samej pozbawione możliwości udzielania dostępu do rodzajów informacji, które nie są objęte zakresem art. 11. Milczenie prawa Unii w kwestii dostępu do niektórych informacji nie może być interpretowane jako „zakaz dostępu" w prawie Unii, lecz przeciwnie: o ile prawo Unii nie stanowi inaczej, pozostałe przepisy *krajowe* dotyczące dostępu do

11 Zobacz również motyw szósty rozporządzenia wykonawczego, który stanowi, że Komisja zbada skutki wynikające z ustanowienia definicji „drobnych rolników [rolników prowadzących małe gospodarstwa]" w odniesieniu do roli wynagrodzenia.

informacji mają nadal zastosowanie do wszelkich kwestii nieobjętych wyraźnie prawem Unii. Fakt, że rozporządzenie wykonawcze nie zawiera przepisów szczególnych dotyczących dostępu do informacji umożliwiających posiadaczowi zidentyfikowanie rolników prowadzących małe gospodarstwa oznacza, że kwestia ta podlega po prostu przepisom krajowym.

40. W okolicznościach niniejszej sprawy wydaje się, że pierwotny wniosek wnoszącej odwołanie został złożony (i odrzucony) na podstawie ThürIFG. Z pewnością nie do Trybunału należy dokonywanie ustaleń i ocen co do faktów w zawisłej przed nim sprawie, ani interpretowanie lub stosowanie przepisów prawa krajowego. Należy jednak podkreślić, że wnioski o udzielenie informacji niezwiązanych z określonymi odmianami mogą być z pewnością składane – a informacje te mogą zostać uzyskane – przez posiadaczy na podstawie przepisów prawa krajowego, jeżeli te przepisy na to pozwalają. Jeżeli informacje, które chcieliby otrzymać posiadacze znajdują się w posiadaniu organów krajowych (organów administracji publicznej) i dotyczą głównie informacji administracyjnych zebranych przez organy krajowe, zastosowanie mają krajowe przepisy dotyczące dostępu do informacji [12].

41. Chciałbym podkreślić tę kwestię, aby wyjaśnić, że art. 11 rozporządzenia wykonawczego nie może być jednocześnie interpretowany i wąsko i wyłącznie: wąsko, ponieważ byłby on interpretowany jako nieobejmujący gatunków i wyłącznie, ponieważ wyczerpująco obejmowałby tę kwestię, skutecznie wykluczając w ten sposób jednoczesne stosowanie krajowych przepisów dotyczących dostępu do informacji.

42. Z powodów, które wyjaśniam w następnej części, muszę zgodzić się z drugą stroną postępowania odwoławczego w pierwszej kwestii: wnioski o udzielenie informacji, które mogą być kierowane do organów urzędowych na podstawie art. 11 rozporządzenia wykonawczego rzeczywiście odnoszą się do odmian posiadacza występującego z takim wnioskiem. Wyłączenie z zakresu art. 11 informacji dotyczących gatunków siłą rzeczy oznacza, że ta „przestrzeń" w dalszym ciągu pozostaje w gestii prawa krajowego, a zainteresowani posiadacze mogą składać wnioski dotyczące gatunków zgodnie z przepisami prawa krajowego.

2. Zakres obowiązywania art. 11 – odmiany czy gatunki?

43. Dwa argumenty wynikające z brzmienia mogą sugerować, że wnioski o udzielenie informacji zasadniczo odnoszą się do *gatunków*.

44. Po pierwsze, w art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze rozporządzenia wykonawczego wyraźnie jest mowa o „gatunkach": „[w]niosek w sprawie informacji na temat rzeczywistego wykorzystania materiału rozmnożeniowego danych *gatunków* lub odmian lub rezultatów takiego wykorzystania, kierowany przez posiadacza odmiany do urzędowego organu, musi być zgłoszony w formie pisemnej" (podkreślenie moje).

45. Po drugie, zakładając, że art. 11 rozporządzenia wykonawczego miał również na celu wdrożenie art. 14 ust. 3 tiret trzecie rozporządzenia podstawowego, ten ostatni przepis definiuje „rolników prowadzących małe gospodarstwa" w odniesieniu do powierzchni obszaru, na której uprawia się *gatunki* roślin wymienione w art. 14 ust. 2.

46. Z tych powodów wzmiankę o „gatunkach" w art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego można interpretować jako umożliwiającą składanie wniosków o udzielenie informacji dotyczących powierzchni gruntów, na których uprawiano te gatunki, do celów identyfikacji „rolników prowadzących małe gospodarstwa".

12 Zobacz na przykład moja opinia w sprawie Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:425, pkt 32).

47. Niemniej jednak, pomijając te dwa argumenty wynikające z brzmienia, jest bardzo niewiele argumentów prawnych przemawiających za wykładnią art. 11 rozporządzenia wykonawczego, za którą opowiedziała się wnosząca odwołanie. Dalsza językowa, ale przede wszystkim systemowa i celowościowa, wykładnia tego przepisu wyraźnie sugeruje, że wnioski o udzielenie informacji kierowane przez posiadaczy do organów urzędowych mają dotyczyć określonych *odmian* roślin posiadacza występującego z takim wnioskiem.

48. Po pierwsze, i pozostając na poziomie *językowym*, art. 11 ust. 1 zdanie drugie i trzecie rozporządzenia wykonawczego określa szczegółowe wymogi, które musi spełniać ważny wniosek o udzielenie informacji. W myśl tych wymogów posiadacz wskazuje „*odmianę lub odmiany*, w odniesieniu do których zamierza uzyskać informacje" i przedstawia „dowód posiadania odmiany lub odmian" (podkreślenie moje). Ponieważ zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia podstawowego jedynie *odmiany* botanicznych rodzajów i gatunków – a nie ogólnie gatunki – mogą być właściwie przedmiotem wspólnotowych praw do ochrony *odmian* roślin, to z art. 11 ust. 1 wynika raczej jasno, że wnioski o udzielenie informacji muszą być składane pod kątem odmian.

49. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w art. 11 ust. 2 tiret siódme rozporządzenia wykonawczego, zgodnie z którym organy urzędowe mogą wstrzymać udzielenie żądanej informacji, jeżeli „informacja taka dotyczy szczególnie materiału, który nie należy do *odmian* posiadacza" (podkres moje). Dość dziwne byłoby argumentowanie, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego pozwala posiadaczom na żądanie i uzyskanie informacji dotyczących gatunków, podczas gdy kolejne przepisy tego samego art. 11 pozwalają na (natychmiastowe) wstrzymanie takich informacji.

50. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy odwołać się nie tylko do jego brzmienia, ale również do jego kontekstu oraz uwzględnić systematykę i cele regulacji, której stanowi on część[13]. W niniejszej sprawie wykładnia celowościowa i systemowa również wyraźnie przemawia za tym, że wnioski o udzielenie informacji dotyczą określonych *odmian*.

51. Odstępstwo w odniesieniu do rolników ma dwojaki cel: zabezpieczenie produkcji rolnej przy jednoczesnym zagwarantowaniu zapłaty (słusznego) wynagrodzenia posiadaczowi przez rolnika. W art. 2 rozporządzenia wykonawczego podkreślono potrzebę zachowania rozsądnej równowagi między interesami rolnika a interesami posiadacza, w sytuacji, w której rolnik wykorzystał materiał pochodzący ze zbioru, zaliczany do jednej lub więcej odmian należących do posiadacza, do obsiania jednego lub więcej pól w swoim gospodarstwie. Z faktu, że na interesy posiadacza wpływa wykorzystanie jego *odmian* przez rolnika wynika, iż posiadacz potrzebuje, w celu ochrony swoich własnych interesów, szczegółowych informacji w odniesieniu do *odmian* objętych zakresem odstępstwa w odniesieniu do rolników, a mianowicie odmian chronionych innych niż odmiany mieszańcowe lub syntetyczne[14], w obrębie gatunków roślin, o których mowa w art. 14 ust. 2 rozporządzenia podstawowego.

52. Jeśli chodzi o ogólny system dotyczący informacji określony zarówno w rozporządzeniu podstawowym, jak i w rozporządzeniu wykonawczym, art. 11 rozporządzenia wykonawczego należy zbadać łącznie z art. 8 i 9 tego rozporządzenia, zgodnie z wykładnią Trybunału.

53. To nie tylko organy urzędowe muszą dostarczać posiadaczowi informacje zgodnie z art. 11 rozporządzenia wykonawczego, jak wynika z art. 14 ust. 3 tiret szóste rozporządzenia podstawowego. Artykuł 11 rozporządzenia wykonawczego jest tylko jednym z przepisów rozdziału 4. W ramach tego rozdziału, poświęconego informacjom, art. 8 i 9 ustanawiają zasady dotyczące informacji, które mają być dostarczane posiadaczowi przez, odpowiednio, rolnika i przetwórcę. Oba przepisy wyraźnie stanowią, że informacje, które mają być dostarczane zarówno przez rolników, jak i przetwórców, także

13 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 12 października 2017 r., Kamin und Grill Shop (C-289/16, EU:C:2017:758, pkt 22); z dnia 19 października 2017 r., Vion Livestock (C-383/16, EU:C:2017:783, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

14 Ograniczenie to wynika z art. 14 ust. 1 rozporządzenia podstawowego.

dotyczą *odmian*, a nie gatunków. Ponadto zgodnie z art. 8 ust. 4 i art. 9 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego posiadacz podaje we wniosku o udzielenie informacji „odmianę lub odmiany, w odniesieniu do których zamierza uzyskać informację, jak również odniesienie lub odniesienia do odpowiedniego wspólnotowego prawa lub praw do ochrony odmian roślin". Jeżeli rolnik lub przetwórca zgłosi takie żądanie, „okazuje się dowód posiadania danej odmiany".

54. Przepisy te już na pierwszy rzut oka są dość jasne, ponieważ posiadacz może co do zasady wymagać i uzyskiwać od rolników lub przetwórców tylko informacje, które dotyczą odmian. Trybunał poszedł nawet o krok dalej, dokonując dość rygorystycznej wykładni tych przepisów w wyrokach w sprawach Schulin i Brangewitz [15].

55. W sprawie Schulin Trybunał orzekł, że posiadacza należy uznać za upoważnionego do żądania informacji od rolnika, jeżeli *ma on pewne przesłanki* wskazujące, że rolnik powołał się lub powoła się na odstępstwo przewidziane w art. 14 ust. 1 rozporządzenia podstawowego [16], i w związku z tym używał lub użyje do rozmnażania w uprawie polowej materiału ze zbioru uzyskanego z uprawy w swoim własnym gospodarstwie materiału rozmnożeniowego *odmiany* chronionej, ale niebędącej mieszańcem lub odmianą syntetyczną, która jest objęta tym prawem i należy do jednego z gatunków roślin rolniczych wymienionych w art. 14 ust. 2 rozporządzenia podstawowego [17]. Zatem wymaganie od wszystkich rolników, na tej wyłącznie podstawie, że są rolnikami – nawet od tych, którzy nigdy nie uprawiali materiału rozmnożeniowego odmian objętych wspólnotowym prawem do ochrony odmian roślin należących do jednego z gatunków roślin wymienionych w art. 14 ust. 2 – dostarczenia na żądanie posiadacza wszelkich istotnych informacji byłoby sprzeczne z prawem Unii [18].

56. Trybunał udzielił zasadniczo tej samej odpowiedzi w odniesieniu do przetwórców w sprawie Brangewitz, chociaż w nieco bardziej otwarty sposób, przypuszczalnie w celu uwzględnienia specyfiki przetwórców w porównaniu z rolnikami. Trybunał orzekł, że art. 14 ust. 3 rozporządzenia podstawowego w związku z art. 9 rozporządzenia wykonawczego należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy posiadacz dysponuje pewnymi przesłankami wskazującymi, że podmiot świadczący usługi przygotowawcze przygotowywał lub zamierza przygotowywać do uprawy materiał ze zbioru uzyskany przez rolnika z uprawy materiału rozmnożeniowego odmiany należącej do posiadacza, podmiot ten jest zobowiązany przekazać istotne informacje dotyczące nie tylko rolników, co do których istnieją takie przesłanki, ale także informacje dotyczące innych rolników, na których rzecz świadczył lub zamierza świadczyć takie usługi, jeżeli odmiana ta została mu zgłoszona albo jeżeli uzyskał on informacje o niej z innych źródeł [19].

57. Na tym tle trudno jest zrozumieć, dlaczego organy urzędowe powinny, w ramach funkcjonowania tego samego systemu, podlegać znacznie szerszemu obowiązkowi dostarczania informacji, które miałyby nawet odmienny charakter (w odniesieniu do rodzaju informacji, które należy dostarczyć).

58. W szczególności jest tak z istotnego powodu systemowego: mając na uwadze ramy ogólnego systemu ustanowionego w rozporządzeniu podstawowym i w rozporządzeniu wykonawczym nie wydaje się, aby zadanie dostarczania odpowiednich informacji posiadaczom, tak aby mogli oni wykonywać swoje prawo do wynagrodzenia, spoczywało głównie na organach urzędowych [20].

15 Wyroki: z dnia 10 kwietnia 2003 r., Schulin (C-305/00, EU:C:2003:218); z dnia 14 października 2004 r., Brangewitz (C-336/02, EU:C:2004:622).

16 Wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r. (C-305/00, EU:C:2003:218, pkt 63).

17 Tamże, pkt 72.

18 Tamże, pkt 57.

19 Wyrok z dnia 14 października 2004 r. (C-336/02, EU:C:2004:622, pkt 65, 66).

20 Ale nie tylko dlatego – ta sama logika jest powtórzona i podkreślona w art. 16 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego.

59. Po pierwsze, art. 14 ust. 3 tiret piąte i szóste rozporządzenia podstawowego wydaje się tworzyć hierarchię między adresatami wniosków posiadaczy o udzielenie informacji. Przepis ten stanowi w raczej kategoryczny sposób, że monitorowanie zgodności z przepisami dotyczącymi odstępstwa w odniesieniu do rolników spoczywa wyłącznie na posiadaczach i że nie mogą oni korzystać z pomocy organów urzędowych. Posiadacze uzyskują informacje przede wszystkim od rolników i podmiotów świadczących usługi przygotowawcze, a w drugiej kolejności od organów urzędowych [21].

60. Trybunał podkreślił już, że skoro rozporządzenie nr 1768/95 jest rozporządzeniem wykonawczym określającym warunki stosowania odstępstwa przewidzianego w art. 14 ust. 1 rozporządzenia podstawowego, to jego przepisy nie mogą nakładać obowiązków szerszych niż obowiązki wynikające z rozporządzenia podstawowego [22].

61. Problem z przyjęciem wykładni zaproponowanej przez wnoszącą odwołanie (a częściowo również przez Komisję) polega na tym, że prowadziłaby ona do odwrócenia logiki i systemu ustanowionego w rozporządzeniu podstawowym poprzez dość daleko idącą wykładnię rozszerzającą rozporządzenia wykonawczego: organy urzędowe stałyby się wówczas w rzeczywistości domyślnym portem, do którego zawijałyby wszystkie wnioski o udzielenie informacji, zarówno te dotyczące odmian, jak i te dotyczące gatunków. Jak zostanie to omówione w następnej części niniejszej opinii, nie przeczę, że takie podejście – łagodząc obciążenia administracyjne spoczywające na rolnikach indywidualnych i ogólnie zmniejszając formalności urzędowe dla wszystkich zainteresowanych – mogłoby mieć sens. Nie można jednak kryć faktu, że takie przedsięwzięcie z trudem można by potraktować jako kwestię zwykłej interpretacji wyizolowanego przepisu rozporządzenia wykonawczego.

62. Po drugie, w porównaniu z art. 8 i 9 rozporządzenia wykonawczego, zakres art. 11 wydaje się bardziej ograniczony, ponieważ w akapicie drugim tego artykułu określono szereg wyjątków od obowiązku dostarczania informacji przez organy urzędowe, a potencjalny zakres niektórych z tych wyjątków jest bardzo szeroki. W szczególności art. 11 ust. 2 tiret drugie i trzecie odsyła do prawa krajowego w dość ogólnikowy sposób: organy urzędowe mogą po prostu odmówić udzielenia żądanych informacji, jeżeli stoi temu na przeszkodzie prawo krajowe regulujące zakres uznania odnoszący się do działalności organów urzędowych. Wynika z tego, że zakres obowiązku organów urzędowych w zakresie dostarczania informacji wydaje się węższy w porównaniu z obowiązkiem spoczywającym na rolnikach lub przetwórcach. A zatem znowu – w ujęciu systemowym trudno jest interpretować zakres obowiązku dostarczania informacji, który spoczywa na organach urzędowych w bardziej ekspansywny sposób niż odpowiadający mu obowiązek, który spoczywa na rolnikach i przetwórcach.

63. Wynika z tego, że zgodnie z obecnym stanem prawa Unii art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego należy interpretować w ten sposób, że wymaga on formułowania wniosków o udzielenie informacji kierowanych do organów urzędowych w odniesieniu do określonych chronionych *odmian* danego posiadacza. Jednakże przepis ten nie uniemożliwia państwom członkowskim zapewnienia dostępu do informacji od organów urzędowych w odniesieniu do *gatunków* na podstawie ustawodawstwa krajowego dotyczącego dostępu do informacji.

21 Z przepisów tych także wynika, że chociaż zasadniczo to rolnicy i przetwórcy *dostarczają* istotne informacje, *mogą* one być dostarczane przez niektóre organy urzędowe, o ile spełnione są pewne warunki.

22 Stanowisko to zostało przedstawione w wyroku z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie Schulin (C-305/00, EU:C:2003:218, pkt 60) w odniesieniu do rolników oraz w wyroku z dnia 14 października 2004 r. w sprawie Brangewitz (C-336/02, EU:C:2004:622, pkt 48), w odniesieniu do przetwórców.

3. Funkcjonowanie i operacyjność systemu

64. W moim przekonaniu najmocniejsze argumenty przedstawione przez wnoszącą odwołanie i do pewnego stopnia – również przez Komisję, które przemawiają za włączeniem informacji dotyczących gatunków do zakresu stosowania art. 11 rozporządzenia wykonawczego, mają charakter pozaprawny. Dotyczą one praktycznego funkcjonowania (lub raczej niefunkcjonowania) systemu ustanowionego przez rozporządzenie wykonawcze.

65. Wnosząca odwołanie twierdzi, że udostępnianie przez organy urzędowe informacji umożliwiających identyfikację rolników prowadzących małe gospodarstwa uczyniłoby procedurę związaną z wykonywaniem prawa do wynagrodzenia bardziej skuteczną oraz mniej uciążliwą i kosztowną dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Ze swojej strony Komisja – proponując interpretację, która pozwoliłaby na włączenie do zakresu stosowania art. 11 również gatunków – przyznała na rozprawie, że rozporządzenie wykonawcze jest przestarzałym aktem prawa wtórnego, bezwarunkowo wymagającym (dokonanej w drodze wykładni) aktualizacji.

66. Dyskusja, która miała miejsce w ramach wymiany uwag na piśmie oraz na rozprawie potwierdziła, że w praktyce działanie odstępstwa w odniesieniu do rolników jest dość złożone.

67. W przypadku korzystania z tego odstępstwa w celu ochrony produkcji rolnej (tj. interesów rolników), w praktyce wydaje się dość trudne zapewnienie, aby posiadacze otrzymywali (słuszne) wynagrodzenie, do którego są uprawnieni (tj. interesów posiadaczy reprezentujących hodowców). Informacje, które mają tutaj pierwszorzędne znaczenie wydają się być trudne do uzyskania ze względu na procedury postępowania przewidziane w tych tekstach, zgodnie z ich wykładnią zawartą w orzecznictwie [23]. Ten wniosek wydaje się jeszcze bardziej uzasadniony w porównaniu z „normalną" sytuacją, a mianowicie sytuacją, w której rolnicy, którzy sami nie mogą skorzystać z odstępstwa w odniesieniu do rolników, używają odmian chronionych. W takim scenariuszu posiadaczom jest łatwiej egzekwować przysługujące im prawa własności intelektualnej, ponieważ wymagane jest ich upoważnienie, a zatem posiadacze otrzymują ex ante niezbędne informacje dotyczące korzystania z chronionych odmian.

68. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego „[u]waża się, że uzasadnione interesy prawne [posiadacza i rolnika] nie są chronione, jeżeli dochodzi do sytuacji, w której są one poddane niekorzystnemu oddziaływaniu, bez uwzględnienia potrzeby utrzymania rozsądnej równowagi między nimi wszystkimi". Jednakże łączny wpływ wyroków w sprawach Schulin i Brangewitz sprawia, że uzyskanie informacji od rolników (lub przetwórców) staje się w rzeczywistości sporym wyzwaniem. Jak wyjaśniono powyżej [24], Trybunał orzekł, że posiadacza należy uznać za upoważnionego do żądania informacji od rolnika, jeżeli ma on pewne przesłanki wskazujące, że rolnik powołał się lub powoła się na odstępstwo przewidziane w art. 14 ust. 1 rozporządzenia podstawowego [25]. Trybunał dodał, że „posiadacz powinien mieć możliwość zapoznania się z nazwiskami i adresami rolników, którzy kupują materiał rozmnożeniowy jednej z jego chronionych odmian roślin, jakkolwiek długi by nie był łańcuch dystrybucji między posiadaczem a rolnikiem" [26]. I, „co więcej, w oparciu o art. 13 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 2100/94, posiadacz może zażądać od swoich dystrybutorów zapisu nazwisk i adresów rolników, którzy kupują materiał rozmnożeniowy jednej z należących do niego odmian roślin" [27].

23 Należy zauważyć, że Trybunał wyraźnie podkreślił w sprawie Schulin „utrudnienia w dochodzeniu przez posiadaczy prawa do informacji, ze względu na niemożność […] określenia przy badaniu rośliny, czy uzyskano ją z materiału ze zbioru czy z zakupionego ziarna". Wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r. (C-305/00, EU:C:2003:218, pkt 63).

24 Zobacz pkt 55, 56 niniejszej opinii.

25 Wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r., Schulin (C-305/00, EU:C:2003:218, pkt 63).

26 Tamże, pkt 66.

27 Tamże, pkt 68. Artykuł 13 ust. 2 lit. c) i d) rozporządzenia podstawowego stanowi w szczególności, że upoważnienie posiadacza jest wymagane w celu oferowania do sprzedaży, sprzedaży lub innego wprowadzania do obrotu.

69. Jednak wnosząca odwołanie dość przekonująco wytłumaczyła na rozprawie, a żaden inny uczestnik temu nie zaprzeczył, dlaczego poleganie na dystrybutorach nie zapewnia w rzeczywistości skutecznej realizacji praw przysługujących posiadaczom. Otóż taki łańcuch dystrybucji przypuszczalnie nie istnieje, gdyż posiadacze reprezentowani przez wnoszącą odwołanie nie zajmują się dystrybucją nasion, lecz udzielaniem licencji na produkcję i dystrybucję. W związku z tym nasiona są faktycznie wprowadzane do obrotu przez inne przedsiębiorstwa, co powoduje powstanie dwóch różnych problemów. Po pierwsze, przedsiębiorstwa te niechętnie podają nazwiska swoich klientów ze względów związanych z poufnością. Po drugie, zwrócenie się do przedsiębiorstw działających na niższym szczeblu w łańcuchu dystrybucji z prośbą o ujawnienie nazwisk ich klientów może również stwarzać problemy na gruncie prawa konkurencji.

70. Wynika z tego, że w braku umowy między rolnikiem (lub przetwórcą) a posiadaczem, która określałaby istotne informacje, jakich ten pierwszy ma dostarczyć temu ostatniemu, jak ustanowiono w art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, uzyskanie przez posiadacza informacji od rolników lub przetwórców nie wydaje się być w praktyce bardzo łatwe.

71. To w tym praktycznym kontekście wnosząca odwołanie twierdzi zasadniczo, że funkcjonowanie obecnego systemu jest problematyczne i że gdyby dostęp do informacji od organów urzędowych na podstawie art. 11 interpretować szeroko, zmniejszyłyby się ogólnie formalności urzędowe oraz koszty transakcji dla wszystkich zainteresowanych stron.

72. Jeśli idzie o proces tworzenia prawa, miałbym wiele osobistej sympatii dla takiego podejścia. Co do zasady z zadowoleniem należy przyjmować wszelkie środki mające na celu nieobciążanie jednostek obowiązkiem dostarczania informacji, które już znajdują się w posiadaniu organu władzy publicznej.

73. Na tym jednak polega właśnie problem: to, co proponuje wnosząca odwołanie, wykracza daleko poza wszystko, co normalnie można by uznać za wykładnię przepisu prawnego. Taka wykładnia zmieniłaby system i logikę rozporządzenia wykonawczego, stawiając je w sprzeczności z logiką rozporządzenia podstawowego [28]. Tego rodzaju interwencja sądowa spowodowałaby również natychmiastowe pojawienie się logicznych niespójności w całym akcie prawnym [29].

74. Ponadto taka odosobniona interwencja „interpretacyjna” mogłaby również doprowadzić do powstania kilku nowych problemów. Otrzymując bardziej ogólne informacje na temat przypuszczalnie szerokiego kręgu rolników (a przynajmniej tych wszystkich rolników, którzy uprawiają gatunki wymienione w art. 14 ust. 2 rozporządzenia podstawowego – lub nawet inne gatunki), w tym tych, którzy nigdy nie używali lub nie zamierzali używać chronionych odmian na podstawie art. 14 ust. 1, nie można przeoczyć faktu, że posiadacze uzyskaliby dostęp do informacji, który wykraczałyby daleko poza zakres tego, co jest wymagane do celów ochrony ich praw własności intelektualnej. Takie informacje można by potencjalnie wykorzystać do szeregu innych celów komercyjnych, które mają raczej niewiele wspólnego z ochroną przysługujących posiadaczom praw do wynagrodzenia w stosunku do obecnych klientów, a nawet są całkowicie niezwiązane z ochroną tych praw.

75. Organy urzędowe nie mogą zatem, w oparciu o aktualny stan prawa Unii, stać się – domyślnie – głównymi podmiotami dostarczającymi informacje w ramach systemu opartego na rolnikach i przetwórcach i w którym monitorowanie zgodności leży w wyłącznej gestii posiadaczy, co wyraźnie wynika z art. 14 ust. 3 tiret piąte i szóste rozporządzenia podstawowego.

28 Zobacz pkt 61 powyżej.

29 W samym art. 11 rozporządzenia wykonawczego, ale także w jego innych przepisach – zob. pkt 51–62 powyżej.

76. Z tych wszystkich powodów, o ile problemy przedstawione w niniejszej części mają pewne podstawy w rzeczywistości, Komisja – która na rozprawie zdawała się zgadzać z nieco przestarzałym charakterem obowiązujących przepisów wykonawczych prawa Unii – winna wrócić do punktu wyjścia i opracować nowy system [30]. Próba obarczenia tą odpowiedzialnością Trybunału jest nieco osobliwa, w szczególności w takim kontekście legislacyjnym jak ten obecny, w którym nawet dobrze zaplanowana interwencja sądowa dotycząca jednego wyizolowanego przepisu, bez zmiany ogólnej logiki systemu, może przysporzyć więcej problemów niż pożytku [31].

C. W przedmiocie pytania drugiego

77. Pytanie drugie dzieli się na dwie części. Po pierwsze, sąd odsyłający zwraca się o wyjaśnienie definicji „organu urzędowego zajmujacego się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej" w rozumieniu art. 11 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia wykonawczego. Po drugie, sąd odsyłający pyta, czy taki organ urzędowy może wstrzymać udzielenie żądanych informacji, jeżeli przekazanie takich informacji pociąga za sobą dla tego organu koszty, które posiadacz byłby mimo to gotowy ponieść.

78. Pomimo odpowiedzi przeczącej, którą zaproponowałem w odniesieniu do pytania pierwszego, co czyni zbędnym udzielanie odpowiedzi na pytanie drugie, nadal odniosę się do dwóch kwestii poruszonych przez sąd odsyłający w ramach pytania drugiego, na wypadek, gdyby Trybunał postanowił pójść inną drogą w odniesieniu do sposobu formułowania wniosków o udzielenie informacji na podstawie art. 11 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego. Ponadto, ponieważ nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby wnosząca odwołanie lub jakikolwiek inny posiadacz praw własności intelektualnej złożył w dowolnym momencie kolejny wniosek zgodnie z art. 11 rozporządzenia wykonawczego, sugerowałbym również potraktować te pytania jako mające pewne ogólne i praktyczne znaczenie oraz jako zasługujące na odpowiedź Trybunału.

1. W przedmiocie pytania drugiego lit. a): kogo uznaje się za „organ urzędowy zajmujący się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej"?

79. Zgodnie z art. 11 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia wykonawczego organ urzędowy może wstrzymać udzielenie informacji, jeżeli „nie zajmuje się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej". Czy organ władzy publicznej, taki jak ten w niniejszej sprawie, któremu powierzono zadanie kontroli dofinansowywania rolników ze środków Unii jest organem urzędowym, który „zajmuje się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej"?

80. Wnosząca odwołanie oraz Komisja w dużej mierze podzielają ten sam pogląd, choć z nieco innych powodów. Wnosząca odwołanie twierdzi, że organ odpowiedzialny za dotacje Unii dla gospodarstw rolnych jest organem urzędowym zajmującym się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej, ponieważ ocena zgodności z prawem dotacji wymaga kontroli produkcji rolniczej. Komisja utrzymuje, że szeroka wykładnia tego pojęcia jest uzasadniona ze względu na zapewnienie skuteczności prawa do informacji. Powinno ono obejmować każdy organ urzędowy posiadający informacje o produkcji rolniczej, w tym organy właściwe do wypłacania dotacji.

30 Ogólnie w przedmiocie spoczywającego na prawodawcy Unii obowiązku śledzenia na bieżąco zmieniającego się kontekstu społecznego i gospodarczego (lub stawienia czoła konsekwencjom kwestionowania ważności prawodawstwa) zob. moja opinia w sprawie Confédération paysanne i in. (C-528/16, EU:C:2018:20, pkt 139) oraz w sprawie Lietuvos Respublikos Seimas (C-2/18, EU:C:2019:180, pkt 99).

31 Zobacz podobnie moja opinia w sprawie Schrems (C-498/16, EU:C:2017:863, pkt 123).

81. Druga strona postępowania odwoławczego oraz rząd hiszpański są przeciwnego zdania. Organ władzy publicznej odpowiedzialny za dotacje Unii nie zajmuje się prowadzeniem kontroli produkcji roślin. Zarządzanie dotacjami Unii zobowiązuje ten organ do pozyskiwania od rolników, którzy ubiegają się o takie dotacje, pewnych danych dotyczących odmian w celu ustalenia, czy odmiany te należą do unijnego wspólnego katalogu odmian roślin. Organ władzy publicznej nie musi jednak sprawdzać, czy odmiany te są odmianami chronionymi i kim są ich posiadacze. Informacje te nie mają znaczenia dla wykonywania przez ten organ swoich zadań.

82. Bezsprzecznie organy władzy publicznej zajmujące się kontrolą dotacji Unii nie zajmują się ściśle rzecz biorąc produkcją rolniczą. Nie mam jednak żadnych wątpliwości, że każda rozsądna interpretacja tego wyrażenia prowadzi do wniosku, że takie władze wyraźnie zajmują się *prowadzeniem kontroli* produkcji rolniczej.

83. Po pierwsze, nawet jeśli nie są one zaangażowane w produkcję rolniczą, organy władzy publicznej sprawujące kontrolę nad dotacjami Unii kontrolują tę produkcję, ponieważ dotacje Unii są dostosowane do zakresu i wielkości działalności produkcyjnej prowadzonej przez rolników [32]. Stąd też organy te z pewnością zajmują się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej, mimo że nie „kontrolują" produkcji w rozumieniu centralnej gospodarki planowej, podejmując na przykład decyzje, czy i na jakim poziomie należy ograniczyć produkcję.

84. Naturalnie istotne jest to, czy takie organy władzy publicznej, w ramach swoich ogólnych działań kontrolnych, mają do swojej dyspozycji dokładnie ten rodzaj informacji, których żąda wnosząca odwołanie. To jest jednak inna kwestia. Organ władzy publicznej może być ogólnie rzecz biorąc zaangażowany w kontrolę produkcji rolniczej, nawet jeśli kontrola ta nie wiąże się z jakimś bardzo szczególnym rodzajem informacji. Na rozprawie jednak stwierdzono, że druga strona wnosząca odwołanie *posiada* pewne istotne dane dotyczące odmian.

85. Po drugie, art. 11 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego zawiera już kilka – dość szeroko sformułowanych – wyjątków [33] od obowiązku dostarczania informacji, które pozwalają organom urzędowym na wstrzymanie żądanych informacji. Jednakże wyjątki te powinny być interpretowane w sposób ścisły w celu zagwarantowania w pozostałym zakresie skuteczności przepisu. Zbyt wąskie rozumienie pojęcia „organu urzędowego zajmującego się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej", takie jak rozumienie ograniczające go jedynie do tych organów, które zostały ustanowione wyłącznie w celu wdrożenia art. 11 rozporządzenia wykonawczego, praktycznie uniemożliwiałoby uznanie jakiegokolwiek organu władzy za „organ urzędowy zajmujący się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej" [34]. Pojęcie to należy zatem interpretować w sposób racjonalny, który gwarantuje skuteczność przysługującego posiadaczowi prawa do uzyskania (pewnych) informacji od organów urzędowych [35].

86. Wynika z tego, że organ władzy publicznej odpowiedzialny za prowadzenie kontroli przyznawania dotacji Unii jest organem urzędowym, który zajmuje się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej. W związku z tym taki organ nie może powołać się na wyjątek od obowiązku dostarczania informacji określony w art. 11 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia wykonawczego.

32 Agencje płatnicze odpowiedzialne za zarządzanie i kontrolę nad funduszami rolnymi muszą posiadać system kontroli wewnętrznej dający wystarczające gwarancje, że płatności dokonuje się w sposób zgodny z prawem i prawidłowy. Ten zintegrowany system musi obejmować skomputeryzowaną bazę danych, system identyfikacji działek rolnych, wniosków o przyznanie pomocy oraz zintegrowany system kontroli. Jeśli chodzi o ten ostatni, należy przeprowadzać kontrole wniosków o przyznanie pomocy w celu sprawdzenia warunków kwalifikowalności do pomocy. Zobacz w szczególności art. 59, 67, 68 i 74 rozporządzenia nr 1306/2013.

33 Zobacz pkt 8 i 62 powyżej.

34 Z dyskusji przeprowadzonej na rozprawie wynika również, że skoro na mocy rozporządzenia podstawowego i rozporządzenia wykonawczego domyślną i podstawową kontrolę powierzono posiadaczowi, nie utworzono specjalnej sieci składającej się z wyznaczonych organów krajowych.

35 Zasada, zgodnie z którą organy urzędowe muszą dostarczać żądanych informacji w sposób zgodny z prawem, została dodatkowo podkreślona w art. 11 ust. 4 rozporządzenia wykonawczego, który ustanawia obowiązek uzasadnienia, w formie pisemnej, odmowy udzielenia dostępu do żądanych informacji.

2. W przedmiocie pytania drugiego lit. b): dodatkowe koszty

87. W pytaniu drugim lit. b) Trybunał został poproszony o określenie warunków, na jakich organ urzędowy może wstrzymać udzielenie żądanych informacji, jeżeli przetwarzanie tych informacji pociąga za sobą dla tego organu dodatkowe koszty. Ponadto, czy fakt, że posiadacz, który jest autorem wniosku o udzielenie informacji, jest gotów ponieść te koszty, ma jakiekolwiek znaczenie dla tej odpowiedzi?

88. Zdaniem wnoszącej odwołanie oraz Komisji należy odróżnić uzyskanie informacji od jej przetwarzania: organ urzędowy może wstrzymać udzielenie informacji jedynie w przypadku, gdy uzyskanie tej informacji – które należy przeciwstawić przetwarzaniu – powoduje powstanie dodatkowych kosztów. W niniejszej sprawie jest bezsporne, że organ urzędowy *otrzymał* informacje bez dodatkowych kosztów. W każdym razie wnosząca odwołanie oraz Komisja twierdzą, że organ urzędowy nie może odmówić dostarczenia informacji, jeżeli osoba żądająca informacji jest gotowa ponieść wspomniane koszty.

89. Druga strona postępowania odwoławczego oraz rząd hiszpański argumentują, że dodatkowy wysiłek dla organu urzędowego, jaki wiązałby się z wyszukiwaniem informacji, miałby wpływ na jego organizację i zarządzanie, a nawet na normalne wykonywanie jego zadań. Mimo że informacje, których żąda posiadacz są dostępne w bazie danych drugiej strony wnoszącej odwołanie, konieczne byłoby utworzenie specjalnej funkcji wyszukiwania w celu pozyskania takich informacji z bazy danych. Druga strona postępowania odwoławczego twierdzi, że nie posiada swoich własnych funkcjonalności w zakresie programowania umożliwiających niezbędne wyszukiwanie i skompilowanie żądanych danych. W tym celu musiałaby ona skorzystać z usług podmiotu zewnętrznego. Szacunkowy koszt wyniósłby około 6000 EUR.

90. Moim zdaniem to ostatecznie do sądu odsyłającego należy udzielenie odpowiedzi na to pytanie, które dotyczy raczej okoliczności faktycznych oraz ustalenie, czy w okolicznościach niniejszej sprawy żądane przetwarzanie danych, które są już dostępne, wiąże się z tak znaczną dodatkową pracą, że nie można oczekiwać organ urzędowego jej wykonania. Przedstawię jednak poniżej kilka ogólnych wskazówek [36].

91. Po pierwsze, art. 11 ust. 2 tiret piąte i szóste rozporządzenia wykonawczego stanowi, że organ urzędowy może wstrzymać udzielenie żądanych informacji, jeżeli „informacji takiej nie można uzyskać w ramach zwykłej działalności danego organu" lub jeżeli „informację taką można uzyskać jedynie przy poniesieniu dodatkowych obciążeń lub kosztów".

92. Druga strona postępowania odwoławczego przyznała na rozprawie, że żądane informacje były *dostępne* w bazie danych, chociaż nie mogła ich *pozyskać* bez pomocy innego usługodawcy. Czy taka sytuacja wchodzi w zakres któregokolwiek z dwóch wyjątków wymienionych powyżej?

36 Oczywiście z tym zastrzeżeniem, że będą one mieć znaczenie tylko wówczas, gdy pierwotny wniosek faktycznie podlega przepisom art. 11 rozporządzenia wykonawczego. Zgodnie z tym, co zaproponowano powyżej w pkt 38–42 niniejszej opinii, jeżeli wniosek skierowany do krajowego organu administracyjnego dotyczy gatunków, stosuje się prawo krajowe i przewidziane w nim zasady dotyczące dostępu i dodatkowych kosztów.

93. Chociaż uznaję wagę rozróżnienia pomiędzy *uzyskaniem* i *przetwarzaniem* informacji w kontekście dokumentów papierowych – jak słusznie zwróciły na to uwagę druga strona postępowania odwoławczego oraz Komisja – to nie jestem w pełni przekonany, że rozróżnienie to jest wielką pomocą analityczną w kontekście elektronicznych baz danych. (Potencjalnie nieograniczony) zasób informacji może znajdować się w każdej dużej elektronicznej bazie danych lub zbiorze danych. To konieczność pozyskania informacji z tego źródła w usystematyzowany i użyteczny sposób stanowi w praktyce prawdziwy problem i obciążenie [37].

94. Z pewnością wszelkie wnioski o udzielenie informacji wymagają podjęcia pewnych działań przez osobę, która posiada lub może posiadać te informacje. Jednakże, zdaniem Trybunału, w kontekście jego orzecznictwa dotyczącego dostępu do dokumentów instytucji Unii, z uwagi na interes dobrej administracji nadmierne obciążenie pracą związane z przetwarzaniem wniosków o dostęp do dokumentów nie powinno być *nieproporcjonalne* [38].

95. A zatem, zamiast koncentrować się na rozróżnieniu między uzyskaniem dokumentu a przetwarzaniem dokumentu, w kontekście uzyskiwania informacji z elektronicznych baz danych lub zbiorów danych może okazać się bardziej przydatne, aby przyjrzeć się ogólnej ilości koniecznej dodatkowej pracy. Wniosek o udzielenie informacji nie może zostać odrzucony wyłącznie na tej podstawie, że wymaga on dodatkowej pracy. Test polega raczej na ustaleniu, *ile* dodatkowej pracy jest wymagane i jakim momencie ta dodatkowa praca staje się *nieproporcjonalna*.

96. W niniejszej sprawie, zgodnie z oświadczeniem wnoszącej odwołanie i Komisji, informacje są już dostępne w bazie danych. Co więcej, ponieważ żaden organ urzędowy nie jest w szczególny sposób odpowiedzialny za gromadzenie informacji na temat korzystania z chronionych odmian, nawet jeżeli byłoby to konieczne w innym celu, prawo do informacji zostałoby pozbawione swej istoty, gdyby tego prawa odmawiano z powodu kosztów związanych z przetwarzania tych informacji.

97. Te dwa względy mają pewną wagę, w szczególności w specyficznym kontekście elektronicznych baz danych. W zależności od struktury i wewnętrznej organizacji z elektronicznej bazy danych można uzyskać, często bez większego wysiłku, wiele informacji. Tak jak byśmy patrzyli przez kalejdoskop; mały obrót (polecenie lub kliknięcie) może całkowicie zmienić obraz [39]. W tym kontekście wszystkie rodzaje informacji można łatwiej pozyskać i uzyskać do nich dostęp przy stosunkowo niewielkim nakładzie pracy, aczkolwiek oczywiście nie można dopuścić do tego, aby indywidualne wnioski doprowadziły do przekształcenia organów władzy w agencje badawcze realizujące prywatne cele.

98. Zatem przy podejmowaniu decyzji, czy organ władzy ma udzielić dostępu do żądanych danych, mimo, że pewne uprzednie przetwarzanie tych danych jest konieczne, należy zastosować zasadę racjonalności i zasadę proporcjonalności. W tym ogólnym kontekście do sądu odsyłającego należy ocena, w świetle okoliczności niniejszej sprawy, czy pozyskanie żądanych informacji wymaga znacznych dodatkowych nakładów pracy, których organ władzy, działając w sposób rozsądny, nie jest w stanie ponieść.

37 Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 stycznia 2017 r., Typke/Komisja (C-491/15 P, EU:C:2017:5, pkt 34). Innymi słowy, w przypadku takich elektronicznych baz danych lub zbiorów danych większość rzeczywistego obciążenia prawdopodobnie będzie związana z *przetwarzaniem*. Informacje są w rzeczywistości dostępne, ale bez odpowiedniego ustrukturyzowania i ujęcia w ramy są faktycznie bezużyteczne.

38 Zobacz przykładowo wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 27, 28). Zobacz także moja opinia w sprawie Typke/Komisja (C-491/15 P, EU:C:2016:711, pkt 41).

39 Zobacz moja opinia w sprawie Typke/Komisja (C-491/15 P, EU:C:2016:711, pkt 45, 46).

99. Wreszcie, jeżeli chodzi o propozycję wnoszącej odwołanie, która dotyczy pokrycia dodatkowych kosztów związanych z pozyskaniem żądanych informacji z bazy danych na wstępie należy zauważyć, że tę kwestię trzeba odróżnić od kwestii, czy należy udzielić dostępu do informacji. Koszty i dostęp to odmienne zagadnienia. Decyzja o udzieleniu lub odmowie udzielenia dostępu do informacji nie jest uzależniona od tego, czy dana osoba deklaruje gotowość do pokrycia kosztów poniesionych przez organ władzy.

100. Wynika to nie tylko z logiki przepisów dotyczących dostępu do dokumentów, gdzie dostęp jest etapem odrębnym od kosztów, ale również z imperatywu równości: (nie)zdolność pokrycia kosztów nigdy nie powinna determinować dostępu. W przeciwnym razie dostęp do dokumentów mieliby jedynie ci, którzy są w stanie zapłacić.

101. A zatem, jeśli decyzja o przyznaniu dostępu w związku z rozsądną ilością dodatkowej wymaganej pracy została podjęta, do organu urzędowego należy ustalenie, na kolejnym i niezależnym etapie, czy osoba zwracająca się o informacje ma pokryć ewentualne poniesione koszty. W tym względzie można wskazać analogie do dostępu do dokumentów instytucji Unii lub do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. W szczególności rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 stanowi, że kosztami sporządzenia i przesłania kopii można obciążyć wnioskodawcę, chociaż opłata ta nie może przekraczać rzeczywistych kosztów sporządzenia i przesłania kopii [40]. Podobnie dyrektywa 2003/98 stanowi, że jeżeli z tytułu ponownego wykorzystywania dokumentów pobierane są opłaty, ich wysokość ograniczona jest do kosztów krańcowych poniesionych w związku z ich reprodukowaniem, udostępnianiem i rozpowszechnianiem [41].

102. Sięgając do tych zasad w drodze analogii, wydawałoby się rozsądne w niniejszym kontekście, aby organ urzędowy, do którego zwrócono się o dostarczenie informacji, żądał od posiadaczy pokrycia kosztów dostarczenia tych informacji w granicach rzeczywistych dodatkowych kosztów, które poniósł on w związku z przetwarzaniem informacji.

103. Artykuł 11 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego należy zatem interpretować w ten sposób, że pozwala on organowi urzędowemu na powstrzymanie się od udzielenia żądanych informacji, jeżeli przetwarzanie danych, które są już dostępne, może wiązać się z nieproporcjonalnym nakładem pracy, którego ten organ – działając racjonalnie – nie może ponieść.

V. Wnioski

104. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania przedstawione przez Thüringer Oberlandesgericht (wyższy sąd krajowy Turyngii, Niemcy) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

– Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1768/95 z dnia 24 lipca 1995 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze w zakresie odstępstwa rolnego [w odniesieniu do rolników] przewidzianego w art. 14 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 2100/94 w sprawie wspólnotowego systemu ochrony odmian roślin należy interpretować w ten sposób, że wymaga on formułowania wniosków o udzielenie informacji kierowanych do organów urzędowych w odniesieniu do określonych chronionych odmian. Jednakże przepis ten nie uniemożliwia państwom członkowskim zapewnienia dostępu do informacji znajdujących się posiadaniu organów urzędowych w odniesieniu do gatunków na podstawie ustawodawstwa krajowego.

40 Zobacz art. 10 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).

41 Zobacz art. 6 dyrektywy 2003/98.

– Organ władzy publicznej odpowiedzialny za prowadzenie kontroli przyznawania dotacji Unii jest organem urzędowym zajmującym się prowadzeniem kontroli produkcji rolniczej. W związku z tym taki organ nie może powoływać się na wyjątek od obowiązku dostarczania informacji określony w art. 11 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1768/95.

– Artykuł 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1768/95 należy interpretować w ten sposób, że pozwala on organowi urzędowemu na powstrzymanie się od udzielenia żądanych informacji, jeżeli przetwarzanie danych, które są już dostępne, może wiązać się z nieproporcjonalnym nakładem pracy, którego ten organ – działając racjonalnie – nie może ponieść.