SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 23. septembra 2010[1]

I – Uvod

1. Obravnavani postopek zadeva dostop do informacij o ostankih fitofarmacevtskega sredstva na solatnicah, predloženih za to sredstvo v postopku registracije. Še posebej je treba razjasniti, ali gre pri tem za informacije o okolju v smislu Direktive 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[2] (v nadaljevanju: Direktiva o obveščanju o okolju) in v kolikšni meri Direktiva Sveta z dne 15. julija 1991 o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet (91/414/EGS)[3] (v nadaljevanju: Fitofarmacevtska direktiva) vpliva na uporabo Direktive o obveščanju o okolju.

II – Pravni okvir

A – *Mednarodno pravo*

2. 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[4] (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija), ki jo je Skupnost podpisala 25. junija 1998 v Aarhusu (Danska)[5].

3. 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:

[…]

1 – Jezik izvirnika: nemščina.

2 – UL L 41, str. 26.

3 – UL L 230, str. 1; priloge k Direktivi se pogosto dopolnjujejo, ključne določbe pa se niso spremenile.

4 – UL 2005, L 124, str. 4.

5 – Sprejeta s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1).

(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;

[…]“

4. Varstvo zaupnosti poslovnih informacij je hkrati predmet člena 39 Sporazuma o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine, ki je 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),[6] v imenu Evropske skupnosti v zvezi z zadevami, ki so v njeni pristojnosti (94/800/ES) (v nadaljevanju: Sporazum o TRIPS):

„(1) Pri zagotavljanju učinkovitega varstva proti nelojalni konkurenci, kot jo določa člen 10bis Pariške konvencije (1967), so članice dolžne varovati neobjavljene informacije v skladu z odstavkom 2 in podatke, predložene vladam in vladnim agencijam v skladu z odstavkom 3.

(2) Fizične in pravne osebe morajo imeti možnost preprečiti, da se informacija, ki je zakonito pod njihovim nadzorom, brez njihovega privoljenja objavi ali da jo drugi pridobijo ali uporabijo brez njihovega privoljenja v nasprotju s pošteno trgovinsko prakso […], samo če:

(a) je ta informacija skrivnost v tem smislu, da ni njena celota ali natančna konfiguracija in sestava njenih komponent splošno znana ali lahko dosegljiva osebam v krogih, ki se običajno ukvarjajo s to vrsto informacij;

(b) ima ta informacija trgovinsko vrednost, ker je skrivnost; in

(c) je oseba, ki ima zakonski nadzor nad to informacijo, v teh okoliščinah razumno ukrepala, da ohrani informacijo kot skrivnost.

(3) Če članice kot pogoj za dovoljenje trženja farmacevtskih ali kmetijskih kemičnih proizvodov, ki uporabljajo nove kemične

6 – UL L 336, str. 1.

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 so bili sprejeti ukrepi za zagotovitev varnosti podatkov pred nepošteno trgovinsko uporabo."

B – *Pravo Unije*

1. Direktiva o obveščanju o okolju

5. Pravica do dostopa do informacij o okolju je bila sprva določena v Direktivi Sveta z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do informacij o okolju (90/313/EGS)[7] (v nadaljevanju: stara različica Direktive o obveščanju o okolju). Ta različica je bila razveljavljena ob izteku roka za prenos, ki je veljal za novo različico Direktive o obveščanju o okolju, to pomeni 14. februarja 2005. Z novo različico te direktive se prenese pravica do dostopa do informacij v skladu z Aarhuško konvencijo.

6. Člen 2 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 katerikoli 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,

7 – UL L 158, str. 56.

ki vplivajo ali bi utegnili vplivati na elemente okolja, navedene pod (a);

(c) ukrepih (vključno z upravnimi), kot so politike, zakonodaja, načrti, programi, sporazumi o okolju, ter dejavnostih, ki vplivajo ali bi utegnile vplivati na elemente in dejavnike, navedene pod (a) in (b), ter ukrepih ali dejavnostih, načrtovanih za zaščito teh elementov;

(d) poročilih o izvajanju okoljske zakonodaje;

(e) o analizah stroškov in koristi ter ekonomskih analizah in predpostavkah, ki se uporabljajo v okviru ukrepov in dejavnosti, navedenih pod (c), ter

(f) o zdravstvenem stanju in varnosti ljudi, vključno, če je to pomembno, s kontaminacijo prehrambne verige, če je to pomembno, življenjskimi razmerami ljudi, kulturnimi znamenitostmi in objekti v obsegu, v katerem nanje vpliva ali bi lahko vplivalo stanje elementov okolja, navedenih pod (a), ali prek teh elementov dejavniki, ukrepi ali dejavnosti, navedeni pod (b) in (c).

[…]“

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

„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.“

8. Izjeme so določene v členu 4. 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

9. Fitofarmacevtska direktiva ureja registracijo, dajanje v promet, uporabo in nadzor fitofarmacevtskih sredstev ter dajanje v promet in nadzor aktivnih snovi za ta sredstva. Predvsem je treba za fitofarmacevtska sredstva urediti registracijo, ki jo opravijo države članice. Ta predvideva raziskavo o učinkih teh sredstev.

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

„Države članice in Komisija brez poseganja v Direktivo Sveta 90/313/EGS z dne 7. junija 1990 o prostem dostopu do podatkov 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:

– imena in vsebnost aktivne snovi ali aktivnih snovi in za ime fitofarmacevtskega sredstva,

– imena drugih snovi, ki se štejejo za nevarne v skladu z direktivama 67/548/EGS in 78/631/EGS,

– fizikalno-kemijske podatke o aktivni snovi in fitofarmacevtskem sredstvu,

– vse načine preprečevanja škodljivih učinkov aktivne snovi ali fitofarmacevtskega sredstva,

– povzetek rezultatov testov za ugotovitev učinkovitosti in neškodljivosti snovi ali sredstva za ljudi, živali, rastline in okolje,

– priporočene postopke in varnostne ukrepe za zmanjšanje tveganja pri prekladanju, skladiščenju, prevozu, požaru in ob drugih nevarnostih,

– analizne metode iz členov 4(1)(c) in (d) in 5(1),

– načine odstranjevanja fitofarmacevtskega sredstva in njegove embalaže,

– dekontaminacijske postopke, potrebne v primeru izlitja ali izpusta,

– prvo pomoč in zdravljenje ljudi v primeru poškodb.

Če vlagatelj naknadno razkrije prej zaupne podatke, mora o tem obvestiti pristojni organ.“

11. Aktivna snov propamokarb je od 1. oktobra 2007 v Uniji registrirana kot fungicid.[8] Predlog za sprejetje predhodne odločbe pa se nanaša še na ukrepe na podlagi prej veljavne nacionalne registracije na Nizozemskem.

3. Direktiva o določitvi najvišjih dovoljenih vrednosti ostankov

12. V preostalem je v obravnavanem primeru pomembna Direktiva Sveta z dne 27. novembra 1990 o določitvi najvišjih dovoljenih vrednosti ostankov pesticidov v in na nekaterih proizvodih kmetijskega izvora, vključno

8 – Št. 160 iz Priloge I k Fitofarmacevtski direktivi, vstavljena z Direktivo Komisije 2007/25/ES z dne 23. aprila 2007 (UL L 106, str. 34).

s sadjem in zelenjavo (90/642/EGS).[9] V skladu s členom 5b(2) države članice same določijo najvišje dovoljene vrednosti ostankov, če vrednosti, ki bi veljale na ravni Unije, še niso določene.

13. Dvanajsta uvodna izjava te direktive določa:

„Ker bo upoštevanje najvišjih vrednosti zagotovilo prosti pretok proizvodov in primerno zaščito zdravja porabnikov in živali."

C – *Nizozemsko pravo*

14. Nizozemska je Direktivo o obveščanju o okolju prenesla v svojo zakonodajo, toda upoštevne določbe se v postopku v glavni stvari niso upoštevale. Namesto tega je izpodbijana odločba temeljila na členu 22(2) nizozemskega zakona o pesticidih:

„Če dokumentacija, ki se v skladu z določbami tega zakona ali na njegovi podlagi posreduje pristojnemu ministru oziroma College [upravnemu organu], vsebuje podatke, ali se iz te dokumentacije lahko izvedejo podatki, ki jih je treba zaradi varstva poslovnih tajnosti obravnavati zaupno, pristojni minister oziroma College na podlagi ustrezne pisne zahteve tistega, ki je posredoval dokumentacijo, odloči, da za podatke velja zaupnost. Taka zahteva mora biti obrazložena."

III – Postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

15. Pristojni nizozemski organi so leta 1999 spremenili najvišje dovoljene vrednosti ostankov aktivne snovi propamokarb na solati ali v njej. Določena je bila vrednost 15 mg/kg. Ta vrednost je bila določena v okviru zahteve za razširitev registracije za sredstvo „Previcur N". Bayer CropScience B. V. (v nadaljevanju: Bayer) je pravna naslednica imetnika te registracije.

16. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie in Vereniging Goede Waar & Co., so toženo stranko, College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (odbor za registracijo pesticidov, v nadaljevanju: College), z dopisom z dne 31. januarja 2005 prosile, naj jim posreduje vse informacije, na katerih temelji postopek odločanja v zvezi z določitvijo

9 – UL L 350, str. 71, v različici Direktive Komisije 98/82/ES z dne 27. oktobra 1998 (UL L 290, str. 25).

prej navedenih najvišjih dovoljenih vrednosti ostankov.

17. Na podlagi člena 22 nizozemskega zakona o pesticidih je College z odločbo z dne 8. marca 2005 zavrnil zahtevo tožečih strank. Ta določba ima prednost pred določbami o dostopu do informacij o okolju.

18. Tožeče stranke so z dopisom z dne 14. aprila 2005 zoper to odločbo vložile ugovor. Potem ko je College družbi Bayer omogočil, da je predstavila svoja stališča, je 22. junija 2007 sprejel odločbo o ugovoru, izpodbijano v postopku v glavni stvari, ki je bila 17. julija 2007 popravljena.

19. S to odločbo je College odklonil dostop do študij o ostankih in zapisnikov o poljskih poskusih, ki so bili predloženi v postopku določitve najvišjih dovoljenih vrednosti ostankov in po mnenju družbe Bayer vsebujejo poslovne skrivnosti.

20. Tožeče stranke so 6. avgusta 2007 pri predložitvenem sodišču vložile tožbo zoper to odločbo.

21. V tem postopku je College van beroep voor het bedrijfsleven (upravno sodišče za trgovino in industrijo) Sodišču predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba pojem ‚informacije o okolju' iz člena 2 Direktive o obveščanju o okolju razlagati tako, da obsega tudi informacije, ki so posredovane v okviru nacionalnega postopka za registracijo (ali za razširitev registracije) fitofarmacevtskega sredstva glede določitve najvišje vrednosti fitofarmacevtskega sredstva, njegove sestavine ali njegovih razkrojljivih produktov v hrani in pijači?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, kakšno je razmerje med členom 14 Fitofarmacevtske direktive in Direktivo o obveščanju o okolju glede informacij iz prvega vprašanja, zlasti ali se člen 14 Fitofarmacevtske direktive lahko uporabi le, če se s tem ne bi negativno vplivalo na obveznosti iz člena 4(2) Direktive o obveščanju o okolju?

3. Če iz odgovora na prvo in drugo vprašanje izhaja, da mora tožena stranka v obravnavani zadevi uporabiti člen 4 Direktive o obveščanju o okolju, ali ta člen potem določa, da se v njem zahtevano tehtanje med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in posebnim interesom, ki mu služi zavrnitev razkritja,

opravi na stopnji uporabe prava, ali pa se to lahko opravi tudi na ravni nacionalne zakonodaje?“

22. V pisnem postopku so bile poleg tožeče stranke v postopku v glavni stvari, Stichting Natuur en Milieu, udeležene tudi družba Bayer CropScience B. V. kot intervenientka v postopku v glavni stvari, Helenska republika, Kraljevina Nizozemska in Evropska komisija. Na obravnavi 9. septembra 2010 so mnenja podali Vereniging Milieudefensie, Bayer, Nizozemska, Grčija in Komisija.

IV – Pravna presoja

A – *Časovna uporaba nove različice Direktive o obveščanju o okolju*

23. Najprej je treba razjasniti, ali se uporablja nova ali stara različica Direktive o obveščanju o okolju. V zvezi s tem bom najprej obravnavala splošna načela časovne uporabe predpisov prava Unije (glej pod 1.), nato pa napotitev s člena 14 Fitofarmacevtske direktive na staro različico Direktive o obveščanju o okolju (glej pod 2.).

1. Splošna načela časovne uporabe

24. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali se nova različica Direktive o obveščanju o okolju lahko uporablja za informacije, ki so bile – kot v tem primeru – pristojnim organom predložene že pred iztekom roka za prenos.

25. Spomniti je treba, da se v skladu z ustaljeno sodno prakso postopkovna pravila običajno uporabljajo za vse spore, ki potekajo, ko ta pravila začnejo veljati, drugače kot pri pravilih materialnega prava, ki se načeloma ne uporabljajo za položaje, ki so nastali pred začetkom njihove veljavnosti.[10] Načelo pravne varnosti namreč na splošno prepoveduje, da bi nek pravni predpis Skupnosti začel veljati pred svojo objavo. Dalje je treba zaradi zagotovitve načel pravne varnosti in zaupanja v pravo materialnopravne predpise Skupnosti razlagati tako, da veljajo za dejanska stanja, ki

10 – Sodbe z dne 12. novembra 1981 v združenih zadevah Meridionale Industria Salumi in drugi (od 212/80 do 217/80, Recueil, str. 2735, točka 9); z dne 23. februarja 2006 v zadevi Molenbergnatie (C-201/04, ZOdl., str. I-2049, točka 31) in z dne 14. februarja 2008 v zadevi Varec (C-450/06, ZOdl., str. I-581, točka 27).

so nastala pred njihovim začetkom veljavnosti, le takrat, kadar iz njihovega besedila, cilja ali zgradbe nedvoumno izhaja, da jim mora biti dan tak učinek.[11]

26. Vendar se novo pravilo načeloma uporabi neposredno za *prihodnje* učinke položaja, ki je nastal med veljavnostjo starega pravila.[12] Načelo varstva legitimnih pričakovanj se ne sme razširiti do takega obsega, da bi na splošno oviralo, da bi se novo pravilo uporabilo za prihodnje učinke položajev, ki so nastali med veljavnostjo starega pravila.[13]

27. Dostop do informacij – kot je izražen v Direktivi o obveščanju o okolju –, ki jih je zadevni organ prejel v preteklosti, ni predmet postopkovnega, temveč materialnega prava. Postopkovne zahteve za informacije služijo drugim ciljem, na primer zagotovitvi zaslišanja v zvezi z upoštevnim obremenjujočim ukrepom, medtem ko se pravica do dostopa do informacij o okolju formalno prizna ne glede na druge cilje. Zato je retroaktivna uporaba Direktive o obveščanju o okolju načeloma prepovedana.

28. Vendar gre pri odločanju o dostopu do informacij, ki so predhodno v posesti upoštevnega organa, za prihodnje učinke položaja, ki je nastal pred tem. Kajti šele pri odločanju o zahtevi za dostop se sploh zastavi vprašanje, ali je treba informacije razkriti.

29. Ta posebna časovna odvisnost pravice do dostopa je izrecno določena v členu 4(7), prvi stavek, Uredbe (ES) št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije[14]. Na tej podlagi veljajo izjeme od pravice do dostopa le za obdobje, v katerem je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. To nujno izhaja iz načela, ki velja tudi za Direktivo o obveščanju o okolju, da se sme dostop načeloma odreči le, če negativni vplivi na posamezno varovano dobrino pretehtajo v razmerju do interesa javnosti za razkritje informacij. Negativni vplivi in

11 – Sodba z dne 24. septembra 2002 v združenih zadevah Falck in Acciaierie di Bolzano proti Komisiji (C-74/00 P in C-75/00 P, Recueil, str. I-7869, točka 119 in navedena sodna praksa).

12 – Sodbe z dne 14. aprila 1970 v zadevi Brock (68/69, Recueil, str. 171, točka 7); z dne 5. decembra 1973 v zadevi SOPAD (143/73, Recueil, str. 1433, točka 8); z dne 10. julija 1986 v zadevi Licata proti EWS (270/84, Recueil, str. 2305, točka 31); z dne 2. oktobra 1997 v zadevi Saldanha in MTS (C-122/96, Recueil, str. I-5325, točka 14); z dne 29. januarja 2002 v zadevi Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Recueil, str. I-1049, točka 50); z dne 11. decembra 2008 v zadevi Komisija proti Freistaat Sachsen (C-334/07 P, ZOdl., str. I-9465, točka 43) in z dne 6. julija 2010 v zadevi Monsanto Technology (C-428/08, ZOdl., str. I-6765, točka 66).

13 – Sodbe z dne 16. maja 1979 v zadevi Tomadini (84/78, Recueil, str. 1801, točka 21); z dne 14. januarja 1987 v zadevi Nemčija proti Komisiji (278/84, Recueil, str. 1, točka 36); z dne 20. septembra 1988 v zadevi Španija proti Svetu (203/86, Recueil, str. 4563, točka 19) in z dne 29. junija 1999 v zadevi Butterfly Music (C-60/98, Recueil, str. I-3939, točka 25) ter zgoraj v opombi 12 navedeni sodbi Pokrzeptowicz-Meyer, točka 55, in Komisija proti Freistaat Sachsen, točka 43.

14 – Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 (UL L 145, str. 43).

interes javnosti se lahko sčasoma spremenijo in pripeljejo do drugačnega rezultata na podlagi tehtanja.

30. Temu ustrezno iz določb Direktive o obveščanju o okolju ni mogoče razbrati, da je trenutek, v katerem informacije preidejo v posest upoštevnih organov, pomemben za uveljavljanje pravice do dostopa. Člen 3(1) brez razlikovanja zajema vse razpoložljive informacije, posebna pravila za starejše informacije pa niso predvidena. Če bi bil ob predložitvi informacij pred začetkom veljave določb o dostopu do informacij o okolju podan obstoj upravičenih pričakovanj glede trajne zaupne obravnave teh informacij, se to ne bi upoštevalo pri določitvi področja uporabe Direktive o obveščanju o okolju, temveč pri uveljavljanju izjem.

31. Tako trenutek predložitve spornih informacij pri pristojnih organih ni odločilen.[15]

32. Komisija in Nizozemska kljub temu izhajata iz tega, da se v postopku v glavni stvari uporablja stara različica Direktive o obveščanju o okolju, saj je bila prva zahteva za dostop predložena pred iztekom roka za prenos nove različice Direktive.[16] Komisija se pri tem sklicuje na načelo *tempus regit actum*. To pomeni, da se je treba pri presoji pravnih posledic določenega dejanskega stanja ravnati po pravnem določilu, ki je veljalo ob zadevnih dogodkih.[17]

33. V določenih okoliščinah bi bilo najbrž dejansko treba presojati konkretno zahtevo v skladu z zakonodajo, ki je veljala ob predložitvi zahteve, ali pa upoštevati celo dogodke pred tem. To je razvidno iz vsakokrat uporabljenih pravnih predpisov, mogoče v povezavi z zgoraj navedenim načelom pravne varnosti ali zaupanja v pravo.[18]

34. Pri Direktivi o obveščanju o okolju je odločitev o dostopu do informacij tisti dogodek,

15 – Tudi sodbi z dne 11. januarja 2000 v združenih zadevah Nizozemska in van der Wal proti Komisiji (C-174/98 P in C-189/98 P, Recueil, str. I-1) in z dne 29. junija 2010 v zadevi Komisija proti Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, ZOdl., str. I-5885) sta se nanašali na dokumente, ki so prešli v posest Komisije pred začetkom veljave uporabljene določbe o dostopu.

16 – Take smernice nakazujejo tudi sklepni predlogi generalne pravobranilke Sharpston, predstavljeni 22. decembra 2008 v zadevi Azelvandre (sodba z dne 17. februarja 2009, C-552/07, ZOdl., str. I-987, točka 6 in naslednja). Sodišče je to vprašanje v sodbi v tej zadevi (točka 52) pustilo odprto.

17 – Sklepni predlogi generalne pravobranilke Trstenjak, predstavljeni 3. maja 2007 v zadevi ZF Zefeser (sodba z dne 18. decembra 2007, C-62/06, ZOdl., str. I-11995, opomba 8).

18 – Glej sodbo Falck in Acciaierie di Bolzano proti Komisiji, navedena v opombi 11, točka 115 in naslednje.

ki je upošteven za uporabo pravnega določila. To je razvidno že iz tega, da bi lahko vlagatelj po izteku roka za prenos nove različice Direktive o obveščanju o okolju kadar koli vložil novo zahtevo, ne da bi bilo mogoče zoper njega po običajni poti uveljavljati dokončno odločbo o prejšnji zahtevi.[19]

35. V obravnavanem primeru je pomembno tudi dejstvo, da je bila zahteva predložena samo dva tedna pred iztekom roka za prenos nove različice Direktive o obveščanju o okolju, prva odločitev pa je bila sprejeta po izteku roka. Dokončna upravna odločba, ki se v postopku v glavni stvari izpodbija, je bila sprejeta šele več kot dve leti pozneje. V teh okoliščinah se zdi, da sklicevanje na ožjo staro različico Direktive o obveščanju o okolju že skoraj ni dopustno.

36. Iz tega izhaja, da je treba v skladu s splošnimi načeli časovne uporabe predpisov prava Unije v postopku v glavni stvari uporabiti novo različico Direktive o obveščanju o okolju.

19 – V zvezi z Uredbo št. 1049/2001 glej sodbo z dne 26. januarja 2010 v zadevi Internationaler Hilfsfonds proti Komisiji (C-362/08 P, ZOdl., str. I-669, točka 56 in naslednja) in sklepne predloge generalnega pravobranilca Mengozzija, predstavljene 15. septembra 2009 v tej zadevi (točka 136 in naslednje).

2. Uporaba nove različice Direktive o obveščanju o okolju v povezavi s členom 14 Fitofarmacevtske direktive

37. V obravnavanem primeru gre za informacije, ki so bile predložene v postopku za razširitev registracije fitofarmacevtskega sredstva. Zaupna obravnava teh informacij je predmet člena 14 Fitofarmacevtske direktive. Ta določba velja izrecno brez poseganja v staro različico Direktive o obveščanju o okolju. Zato je treba preveriti, ali se ta ureditev nujno sklicuje na staro različico Direktive o obveščanju o okolju (statično sklicevanje) ali pa jo je na področju uporabe te določbe nadomestila nova različica Direktive o obveščanju o okolju (dinamično sklicevanje).

38. Zoper uporabo nove različice Direktive o obveščanju o okolju je mogoče navesti, da je imel zakonodajalec ob sprejetju Fitofarmacevtske direktive v mislih določbe iz stare različice Direktive o obveščanju o okolju. Pri varstvu zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij je mogoče nasprotje med Fitofarmacevtsko direktivo in staro različico Direktive o obveščanju o okolju v glavnem izključiti, saj je člen 3(2), četrta alinea, stare različice Direktive državam članicam dopuščal zavrnitev

dostopa do informacij, kadar te *zadevajo* poslovno ali industrijsko tajnost.

39. Nova različica Direktive o obveščanju o okolju pa omejuje varstvo zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij. V skladu s členom 4(2)(d) je zavrnitev mogoča le, če bi, prvič, razkritje informacij negativno vplivalo na zaupnost poslovnih in industrijskih informacij, če tako zaupnost varuje zakon; drugič, interes, ki mu služi varstvo zaupnosti teh informacij, pretehtal v razmerju do javnega interesa, ki mu služi razkritje, in tretjič, informacije o emisijah v okolje ne bile predmet obravnave. Tako si je mogoče misliti, da nova različica Direktive o obveščanju o okolju dopušča dostop do nekaterih informacij, ki bi se v skladu s staro različico Direktive o obveščanju o okolju obravnavale kot zaupne.

40. Kljub temu člen 11 nove različice Direktive o obveščanju o okolju razveljavlja staro različico Direktive in določa, da se sklici na staro različico Direktive razlagajo kot sklici na novo različico Direktive. Zato že iz besedila nove različice Direktive o obveščanju o okolju izhaja, da je ločena nadaljnja veljavnost stare različice Direktive v zvezi z varstvom zaupnosti poslovnih informacij na področju varstva rastlin izključena.

41. Poleg tega imajo mednarodni sporazumi, ki jih sklene Unija, prednost pred akti sekundarne zakonodaje Skupnosti.[20] Zato je treba določbe sekundarne zakonodaje Unije po možnosti razlagati v skladu z mednarodnimi obveznostmi Unije.[21] Vendar določbe nove različice Direktive o obveščanju o okolju glede varstva zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij ustrezajo navedbam iz člena 4(4)(d) Aarhuške konvencije, ki prav tako veljajo za varstvo rastlin, medtem ko določbe stare različice Direktive o obveščanju o okolju v tej točki ne bi zagotavljale ustreznega prenosa Konvencije.

42. Torej je treba člen 14 Fitofarmacevtske direktive razlagati tako, da velja brez poseganja v novo različico Direktive o obveščanju o okolju, predlog za sprejetje predhodne odločbe pa je treba presojati na podlagi nove različice Direktive o obveščanju o okolju.

20 – Sodbe z dne 10. septembra 1996 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-61/94, Recueil, str. I-3989, točka 52); z dne 1. aprila 2004 v zadevi Bellio F.lli (C-286/02, Recueil, str. I-3465, točka 33) in z dne 10. januarja 2006 v zadevi IATA in ELFAA (C-344/04, ZOdl., str. I-403, točka 35).

21 – V opombi 20 navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji, točka 52, in Bellio F.lli, točka 33, ter sodbe z dne 14. julija 1998 v zadevi Bettati (C-341/95, Recueil, str. I-4355, točka 20); z dne 7. decembra 2006 v zadevi SGAE (C-306/05, ZOdl., str. I-11519, točka 35) in z dne 14. maja 2009 v zadevi Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, ZOdl., str. I-4075, točka 38).

B – *Prvo vprašanje*

43. S prvim vprašanjem se želi izvedeti, ali so informacije, ki so posredovane v okviru nacionalnega postopka za razširitev registracije fitofarmacevtskega sredstva glede določitve najvišje vrednosti fitofarmacevtskega sredstva v hrani in pijači, hkrati tudi informacije o okolju.

44. Že v zvezi s staro različico Direktive o obveščanju o okolju je Sodišče ugotovilo, da je zakonodajalec nameraval dati pojmu „informacije o okolju“ širok pomen in da je preprečil tako opredelitev pojma, ki bi lahko vodila do tega, da bi bila katera koli dejavnost upoštevnega organa izključena s področja uporabe Direktive.[22] Nova različica Direktive o obveščanju o okolju vsebuje opredelitev, ki je podrobnejša in natančnejša.[23] Vendar ni namen niti stare niti nove različice Direktive o obveščanju o okolju, da bi se zagotavljala splošna in neomejena pravica do dostopa do vseh informacij, ki so na voljo pri ustreznih organih in lahko izkazujejo le minimalno povezavo s koristmi za okolje. Z institutom pravice do dostopa so take informacije zajete le, če spadajo v eno ali več kategorij, navedenih v Direktivi.[24] Zato je treba preveriti, ali se lahko sporne informacije dodelijo kateri izmed kategorij.

45. Po mnenju predložitvenega sodišča sporne študije po eni strani vsebujejo določitev (najvišje) dovoljene količine propamokarba, ki je v smislu dobre kmetijske prakse in z zdravstvenega stališča lahko na solati in v njej, po drugi strani pa ugotovitev, da sredstvo Previcur N ob upoštevanju zakonskih predpisov za uporabo in zakonskih navodil za uporabo izpolnjuje predpostavke te določbe.

46. Bayer navaja, da študije in zapisniki v glavnem vsebujejo informacije o poljskih poskusih s fitofarmacevtskim sredstvom in statistično vrednotenje. Tako ti dokumenti prikazujejo le, koliko sredstva ob pravilni uporabi ostane na rastlinah. Učinke tega sredstva in morebitna tveganja za zdravje v zvezi z aktivno snovjo pa so proučevali v drugih študijah.

22 – Sodbi z dne 17. junija 1998 v zadevi Mecklenburg (C-321/96, Recueil, str. I-3809, točka 19) in z dne 12. junija 2003 v zadevi Glawischnig (C-316/01, Recueil, str. I-5995, točka 24).

23 – Sodba Glawischnig, navedena v opombi 22, točka 5.

24 – Glej sodbo Glawischnig, navedena v opombi 22, točka 25.

1. Člen 2(1)(f) Direktive o obveščanju o okolju – informacije, povezane z zdravjem

47. Ker so sporne informacije namenjene določitvi najvišjih dovoljenih vrednosti ostankov, te pa naj bi zagotavljale (tudi) varstvo zdravja ljudi, udeležene stranke predvsem razpravljajo, ali gre za informacije o okolju, povezane z zdravjem, kot so zajete s členom 2(1)(f) Direktive o obveščanju o okolju. V skladu s tem so informacije o okolju vse informacije o zdravstvenem stanju in varnosti ljudi, vključno, če je to pomembno, s kontaminacijo prehrambne verige, z življenjskimi razmerami ljudi, s kulturnimi znamenitostmi in z objekti v obsegu, v katerem nanje vpliva ali bi lahko vplivalo stanje elementov okolja, navedenih v členu 2(1)(a), ali s temi elementi povezani dejavniki, ukrepi ali dejavnosti, navedeni pod (b) in (c).

48. Ta opredelitev je glede zadevnih vidikov človeškega življenja zelo široka. Vendar zajema samo informacije o učinkih, ki jih je mogoče razbrati prek elementov okolja, dejavnikov okolja ali ukrepov oziroma dejavnosti v zvezi z okoljem. S tem naj bi se preprečilo, da bi bile zajete številne informacije, ki niso povezane z okoljem.[25]

49. Informacije o ostankih fitofarmacevtskega sredstva na živilih se očitno nanašajo na kontaminacijo prehrambne verige, s tem pa tudi na zdravstveno stanje in varnost ljudi. Vendar Bayer in Nizozemska ugovarjata, da se sporne informacije nanašajo na prenašanje učinkov glede elementov okolja. Zato je smiselno, da se pred dokončno odločitvijo o uporabi člena 2(1)(f) Direktive o obveščanju o okolju najprej preučijo točke (a), (b) in (c) te določbe.

2. Člen 2(1)(a) Direktive o obveščanju o okolju – stanje elementov okolja

50. V skladu s členom 2(1)(a) Direktive o obveščanju o okolju so informacije o okolju kakršne koli informacije o stanju elementov okolja, kot so zrak in ozračje, voda, tla, zemljišča, krajina in naravni življenjski prostori,

25 – Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, str. 38 in naslednja (str. 47 in naslednja v francoski različici).

vključno z mokrišči, obalnimi in morskimi območji, biološka raznovrstnost in njene sestavine, vključno z gensko spremenjenimi organizmi, ter medsebojni vpliv teh elementov.

51. Sporne informacije se nanašajo na stanje obdelanih solatnic, namreč na ostanke fitofarmacevtskega sredstva na teh rastlinah, če je to sredstvo pravilno uporabljeno. Če so te rastline hkrati elementi okolja, gre za informacije o okolju.

52. Naštevanje elementov okolja ni izčrpno, temveč služi le kot primer. Pojmovno bi bilo mogoče vse, kar se pojavlja v okolju, šteti za element okolja. Tako bi bile tudi solatnice, obdelane s fitofarmacevtskimi sredstvi, elementi okolja.

53. Navedeni elementi okolja pa ne označujejo posameznih predmetov ali osebkov, temveč prej abstraktne prvine okolja: zrak in ozračje, vodo, prst, zemljišča, krajino in naravna območja ter biološko raznovrstnost in njene sestavine. To so strukturne lastnosti, ki zaznamujejo okolje ali posamezne dele okolja.

54. Solatnice sicer niso zajete pri tem naštevanju, vključen pa je nadrejeni pojem kmetijskih pridelkov. Ti zaznamujejo precejšnje dele našega okolja, zato jih je treba obravnavati kot element okolja. Torej se informacije o obdelanih solatnicah nanašajo na stanje dela tega elementa okolja.

55. Temu bi lahko ugovarjali, da kmetijski pridelki niso del naravnega okolja, temveč spadajo v proizvodni proces, ki ga je oblikoval človek. Ti pridelki torej niso del naravnega okolja, ampak jih pripisujemo okolju, ki ga zaznamuje človek.

56. Pokazatelj za to, da pojem okolja v okviru prava Unije zajema samo naravne ali polnaravne elemente, je mogoče najti pri pojmu „naravni življenjski prostori“, ki je naveden kot eden od elementov okolja v členu 2(1)(a) Direktive o obveščanju o okolju in tudi v številnih drugih pravnih aktih.[26] V skladu s členom 2(12) Fitofarmacevtske direktive

26 – Opredelitev v členu 1(c) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7); glej tudi opredelitev okoljske škode v členu 2(1) Direktive 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).

pojem okolje predvsem ne zajema kmetijskih pridelkov, temveč je v zvezi s tem omejen na prostoživeče vrste favne in flore. Temu ustreza, da se posebno varstvo na podlagi okoljske zakonodaje Unije zagotavlja samo za prostoživeče živalske in rastlinske vrste,[27] medtem ko se za kmetijske pridelke uporablja kmetijsko pravo.

57. Vendar pojem okolja v okviru prava Unije ni vedno omejen na naravno okolje. Tako presoja vplivov na okolje med drugim zajema tudi učinke na prebivalstvo in materialno premoženje, vključno z arhitekturno in arheološko dediščino.[28] Poleg tega so v Okvirni direktivi o vodah določeni okoljski standardi kakovosti za umetna vodna telesa.[29] Končno pa Komisija navaja, da so se informacije o stanju rastlinstva in živalstva v stari različici Direktive o obveščanju o okolju še štele za informacije o okolju ne glede na to, ali je šlo za naravno rastlinstvo in živalstvo ali ne.

58. Tako morebitna omejitev pojma okolja na naravno okolje ni izraz nekega splošnega načela, temveč izhaja iz vsakokratnega namena ureditve, določenega v opredelitvi. Direktiva o obveščanju o okolju ne vsebuje nobenega pokazatelja za tako omejeni namen. Izhajati je treba iz tega, da se z novo različico Direktive ni nameravalo omejiti pojma informacij o okolju v primerjavi s staro različico Direktive.[30] Zato se poimenovanja naravnih življenjskih prostorov pri naštevanju elementov okolja, ki služi le kot primer, ne sme razlagati ozko. Drugi primeri namreč niso opredeljeni s pojmom „naraven“.

59. Razmejitev med naravnim in umetnim okoljem bi bila tudi praktično težko smiselno izvedljiva, kajti v Evropi komaj še obstajajo območja, na katera ne bi človek bolj ali manj vplival. Po tej logiki informacije o gozdovih

27 – Poleg Direktive 92/43, navedena v opombi 26, glej še Direktivo 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prostoživečih ptic (UL L 20, str. 7).

28 – Priloga IV, točka 3, Direktive Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (85/337/EGS, UL L 175, str. 40) v različici Direktive 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o geološkem shranjevanju ogljikovega dioksida in spremembi Direktive Sveta 85/337/EGS, direktiv 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES, 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe (ES) št. 1013/2006 (UL L 140, str. 114).

29 – Člen 4(1)(a)(iii) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL L 327, str. 1) v različici Direktive 2009/31, navedena v opombi 28.

30 – Glej sodbo Glawischnig, navedena v opombi 22, točka 5.

za proizvodnjo lesa, na primer o propadanju gozdov, ne bi bile hkrati informacije o okolju.

60. Kar zadeva kmetijske pridelke, ti vsekakor spadajo pod okolje, če z naravnimi elementi okolja izkazujejo medsebojni vpliv. Tak primer so solatnice, gojene na odprtem, kajti te so še posebej v stiku s prstjo in prostoživečimi živalmi, njihov vpliv pa je mogoče zaznati tudi v vodi, zlasti v podtalnici.

61. Pri spornih informacijah o ostankih na solatnicah gre torej za informacije o okolju v obliki informacij o elementih okolja v skladu s členom 2(1)(a) Direktive o obveščanju o okolju.

3. Člen 2(1)(b) Direktive o obveščanju o okolju – informacije o dejavnikih okolja

62. Upoštevati moramo tudi člen 2(1)(b) Direktive o obveščanju o okolju. V tej kategoriji so zajete informacije o 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).

63. Stichting Natuur en Milieu in Komisija navajata, da študije in zapisniki vsebujejo informacije o dejavnikih, ki vplivajo ali bi utegnili vplivati na elemente okolja.

64. To je res, kajti aktivna snov propamokarb in fitofarmacevtsko sredstvo Previcur N sta snovi, katerih sproščanje ima v skladu z upoštevnimi določbami učinke na elemente okolja. Ti učinki se ne nanašajo samo na obdelane solatnice, temveč tudi na druge elemente okolja, predvsem rastline, živali in gobe in tudi na vodo, tla ali zrak.

65. Iz tega izhaja, da bi šlo, čeprav se – v nasprotju s tu zagovarjanim stališčem – kmetijski pridelki ne bi obravnavali kot elementi okolja, še vedno za informacije o dejavnikih okolja. Kajti tudi informacije o ostankih na solatnicah so informacije o sproščanju snovi, ki vplivajo na elemente okolja. Ostanki sami imajo namreč lahko učinke na elemente

okolja, če jih na primer zaužijejo prostoživeče živali.

66. Pri spornih informacijah o obdelavi solatnic gre torej tudi za informacije o okolju v obliki informacij o dejavnikih okolja v smislu člena 2(1)(b) Direktive o obveščanju o okolju.

4. Člen 2(1)(c) Direktive o obveščanju o okolju – informacije o upravnih ukrepih

67. Poleg tega gre lahko tudi za informacije o okolju v smislu člena 2(1)(c) Direktive o obveščanju o okolju. V tej kategoriji so zajete informacije o ukrepih (vključno z upravnimi), kot so politike, zakonodaja, načrti, programi, sporazumi o okolju, ter dejavnostih, ki vplivajo ali bi utegnile vplivati na elemente in dejavnike, navedene v členu 2(1)(a) in (b), ter ukrepih ali dejavnostih, načrtovanih za zaščito teh elementov.

68. Informacije o upravnih ukrepih, ki niso namenjene varstvu okolja, se ne štejejo za informacije o okolju.[31] Zaradi uporabe študij in zapisnikov za določitev najvišje dovoljene vrednosti ostankov obstaja dvom o obstoju informacij o okolju v smislu člena 2(1)(c) Direktive o obveščanju o okolju. Ta vrednost se po navedbah družbe Bayer in Nizozemske primarno uporablja v zvezi z varstvom potrošnikov in možnostjo trženja posameznega produkta, ne pa prednostno v zvezi z varstvom okolja. Dvanajsta uvodna izjava Direktive 90/642 in uvodna izjava 2 Uredbe št. 396/2005, ki se tu iz časovnih razlogov ne uporablja,[32] potrjujeta to presojo.

69. V pisnem postopku pa je Grčija upravičeno poudarila, da so bile obravnavane informacije po predlogu za sprejetje predhodne odločbe predložene v postopku za razširitev registracije fitofarmacevtskega sredstva. Komisija naknadno opozarja, da *morajo* biti take študije v skladu s členom 13(1)(b) Fitofarmacevtske direktive in Prilogo II, del A, točka 6.3, k tej direktivi predložene v postopku registracije. Zato se domneva, da študije in zapisniki niso pomembni le za določitev najvišjih dovoljenih vrednosti ostankov, ampak tudi kot del podlage za registracijo. Odločitev

31 – Sodba Glawischnig, navedena v opombi 22, točka 29 in naslednje.

32 – Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 396/2005 z dne 23. februarja 2005 o mejnih vrednostih ostankov pesticidov v ali na hrani in krmi rastlinskega in živalskega izvora ter o spremembi Direktive Sveta 91/414/EGS (UL L 70, str. 10).

o registraciji fitofarmacevtskih sredstev je upravni ukrep v smislu člena 2(1)(c) Direktive o obveščanju o okolju, ki lahko vpliva na stanje elementov okolja.

70. Za omogočanje izčrpne presoje tega ukrepa je smiselno načeloma *vse* informacije, ki se nanašajo na postopek, obravnavati kot informacije o okolju. S praktičnega vidika je pogosto mogoče le iz konkretne povezave razbrati, ali so sporne informacije pomembne za okolje. Iz spornih študij v obravnavanem primeru bi morda lahko pridobili informacije o tem, ali in pod kakšnimi pogoji se lahko ob uporabi zadevnega sredstva ugotovijo še posebej visoke vrednosti ostankov na pridelkih, pomembne ne samo za varstvo potrošnikov, ampak tudi za okolje.

71. Iz tega izhaja, da so informacije, ki so predložene v postopku registracije, hkrati informacije o tem upravnem ukrepu, torej tudi informacije o okolju v smislu člena 2(1)(c) Direktive o obveščanju o okolju.[33]

33 – Glej sodbo Mecklenburg, navedena v opombi 22, točka 21.

5. Predlog

72. Na podlagi preudarkov v zvezi s členom 2(1)(a), (b) in (c) Direktive o obveščanju o okolju gre pri spornih študijah in zapisnikih hkrati za informacije o okolju v obliki informacij o kontaminaciji prehrambne verige v smislu člena 2(1)(f) Direktive o obveščanju o okolju.

73. Če povzamem, je treba pojem „informacije o okolju“ iz člena 2 Direktive o obveščanju o okolju razlagati tako, da obsega tudi informacije, ki so posredovane v okviru nacionalnega postopka za registracijo (ali za razširitev registracije) fitofarmacevtskega sredstva glede določitve najvišje vrednosti pesticida, njegove sestavine ali njegovih razkrojljivih produktov v hrani in pijači.

C – Drugo vprašanje – razmerje med Direktivo o obveščanju o okolju in členom 14 Fitofarmacevtske direktive

74. Z drugim vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, kakšno je razmerje med Direktivo o obveščanju o okolju in členom 14 Fitofarmacevtske direktive, zlasti pa, ali se člen 14 Fitofarmacevtske direktive uporabi le,

če se s tem ne posega v obveznosti na podlagi člena 4(2) Direktive o obveščanju o okolju.

75. Za določitev najvišjih dovoljenih vrednosti ostankov se sicer uporabljajo posebne določbe prava Unije – med nizozemskim odločanjem o propamokarbu člen 5b(2) Direktive 90/642 –, ki ne vsebujejo ureditve o obravnavi zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij, toda člen 14 Fitofarmacevtske direktive se načeloma uporablja, saj so bile sporne informacije predložene v okviru postopka za registracijo fitofarmacevtskega sredstva.

1. Uporaba člena 4(2)(d) Direktive o obveščanju o okolju ob upoštevanju člena 14 Fitofarmacevtske direktive

76. Ker člen 14 Fitofarmacevtske direktive velja brez poseganja v Direktivo o obveščanju o okolju, je treba zahtevo za informacije o okolju, predložene v postopku za registracijo fitofarmacevtskih sredstev, načeloma presojati v skladu z Direktivo o obveščanju o okolju.[34] Če pristojni organi nameravajo zavrniti dostop do informacij o okolju, morajo najprej še posebej proučiti, ali bi razkritje informacij negativno vplivalo na zaupnost poslovnih ali industrijskih informacij, če tako zaupnost varuje zakon, in ali gre za informacije o emisijah v okolje, po potrebi pa na koncu še pretehtati javni interes, ki mu služi razkritje, v razmerju do interesa, ki mu služi zavrnitev razkritja.

77. Pravno varstvo zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij je bilo že v konkurenčnem pravu in na področju javnih naročil priznano kot splošno načelo,[35] celo kot del temeljne pravice do varstva zasebnosti;[36] hkrati pomeni mednarodno obveznost Unije v skladu s členom 39 Sporazuma o TRIPS,

34 – V zvezi s pomenom izraza „brez poseganja“ glej moje sklepne predloge, predstavljene 18. julija 2007 v zadevi Promusicae (C-275/06, ZOdl., str. I-271, točka 47), implicitno potrjene s sodbo z dne 29. januarja 2008, točka 42 in naslednje, in z uvodno izjavo 11 Direktive 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 24, str. 8).

35 – Sodbi z dne 24. junija 1986 v zadevi AKZO Chemie proti Komisiji (53/85, Recueil, str. 1965, točka 28) in z dne 19. maja 1994 v zadevi SEP proti Komisiji (C-36/92 P, Recueil, str. I-1911, točka 37) ter v opombi 10 navedena sodba Varec, točka 49.

36 – Sodba Varec, navedena v opombi 10, točka 48.

poleg tega pa v obravnavanem primeru izhaja iz Fitofarmacevtske direktive in nizozemske zakonodaje.

78. Člen 14 Fitofarmacevtske direktive olajša identifikacijo informacij, katerih zaupnost se varuje na tej podlagi. Po eni strani so v tej določbi poimenovane različne informacije, ki niso zajete v varstvo zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij.[37] Vendar v obravnavanem primeru to ni upoštevno. Po drugi strani je v členu 14 Fitofarmacevtske direktive predviden postopek, v katerem pristojni organi skupaj z zadevnimi podjetji ugotovijo, pri katerih predloženih informacijah se uveljavlja zaupnost poslovnih ali industrijskih informacij. Za zaupno obravnavanje se namreč predvideva zahteva, katere utemeljitev morajo odobriti pristojni organi.

79. Bayer in Nizozemska zagovarjata stališče, da se mora odločitev pristojnih organov, predvidena v členu 14 Fitofarmacevtske direktive, o priznanju zaupnosti informacij prenesti na odločitev o zahtevi za dostop v skladu z Direktivo o obveščanju o okolju. V zvezi s tem Bayer navaja, da upoštevni organ že pri zahtevi podjetja ustrezno pretehta interese. Tako to pomeni, da se varstvo zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij presoja le v skladu s členom 14 Fitofarmacevtske direktive.

80. To stališče me ne prepriča v vseh točkah. Mnogo stvari sicer potrjuje presojo zaupne narave poslovnih in industrijskih informacij na podlagi člena 14 Fitofarmacevtske direktive, toda to ne izključuje uporabe dodatnih elementov iz Direktive o obveščanju o okolju. Podrobneje:

81. Če se postopek, predviden v členu 14 Fitofarmacevtske direktive, pravilno izvede, lahko načeloma predvidevamo, da se ugotovijo informacije, katerih razkritje bi negativno vplivalo na zaupnost poslovnih in industrijskih informacij. Pri tem je treba upoštevati predvsem varstvo teh postavk, ki se zagotavlja kot temeljna pravica, in prav tako že dopustno omejitev tega varstva na podlagi drugih

37 – V zvezi s tem je ta določba podobna ureditvi, razloženi v sodbi z dne 17. februarja 2009 v zadevi Azelvandre (C-552/07, ZOdl., str. I-987, točka 52), iz Direktive 2001/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. marca 2001 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in razveljavitvi Direktive Sveta 90/220/EGS (UL L 106, str. 1).

prevladujočih interesov, zlasti z določbami o dostopu do informacij o okolju.

82. Temu ustrezno se pri pravilni odločitvi v skladu s členom 14 Fitofarmacevtske direktive predvideva, da se ne upošteva le besedilo te določbe, ampak tudi določbe Direktive o obveščanju o okolju. S členom 4(2), četrti stavek, Direktive o obveščanju o okolju je tako prepovedano opredeliti informacije o emisijah v okolje kot poslovne in industrijske informacije, ki jih je treba obravnavati zaupno. Iz tega izhaja, da pristojni organi ne smejo odobriti zahteve za zaupno obravnavanje takih informacij.

83. Vendar celo ob pravilni uporabi člena 14 Fitofarmacevtske direktive ni mogoče izključiti možnosti, da podlaga za zaupno naravo informacij med odločanjem o zahtevi za dostop ni več upoštevna.[38] V tem primeru ohranjanje zaupnosti ne bi bilo več upravičeno, odločitve po členu 14 Fitofarmacevtske direktive pa ne bi bilo več mogoče uveljavljati zoper vlagatelja zahteve.

84. Zamisliti si je mogoče tudi primer, da se z zahtevo za dostop do informacij o okolju opozori na dodatne javne interese, ki jim služi razkritje informacij in ki jih pristojni organ pri prvotni odločitvi o varstvu zaupnosti ni upošteval. Tako se pri odločitvi po členu 14 Fitofarmacevtske direktive ne bi dokončno pretehtala varstvo zaupnosti in javni interes, ki mu služi razkritje informacij. Tehtanje bi bilo treba izvesti znova.

85. Zato je pravilno sprejeta odločitev po členu 14 Fitofarmacevtske direktive o varstvu zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij (le) ob upoštevanju morebitnih novih dogodkov in dodatnih informacij o javnem interesu, ki mu služi razkritje informacij, upoštevna za odločitev o razkritju informacij o okolju v skladu s členom 4(2)(d) Direktive o obveščanju o okolju.

2. Informacije o emisijah v okolje

86. V skladu s členom 4(2), četrti stavek, Direktive o obveščanju o okolju se razkritje informacij o okolju ne sme zavrniti na podlagi zaupnosti poslovnih ali industrijskih informacij, če se zahteva nanaša na informacije o emisijah v okolje. Predlog za sprejetje predhodne odločbe sicer ne vsebuje vprašanja

38 – Glej točko 27 in naslednjo zgoraj.

glede opredelitve takih informacij, toda za postopek v glavni stvari je to očitno najpomembnejše, zato je tudi predmet obravnave udeleženih strank.

87. Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije[39] se pri pojmu emisij sklicujejo na opredelitev Direktive CPNO.[40] V skladu s členom 2(5) te direktive emisija pomeni neposreden ali posreden izpust ali oddajanje snovi, vibracij, toplote ali hrupa iz posameznega ali razpršenih virov v obratu, v zrak, vodo ali tla. Nizozemska in Komisija zato predlagata, da se pojem emisij omeji na emisije iz obrata v smislu Direktive CPNO, tako da sproščanje fitofarmacevtskih sredstev pri poljedelstvu ne pomeni emisije.

88. Načeloma so navodila ustrezen pripomoček za razlago nedoločnih pravnih pojmov iz Direktive o obveščanju o okolju.[41] Z navodili sicer ni mogoče zavezujoče določiti razlage Aarhuške konvencije, vendar so bila oblikovana vsaj v vednosti in ob podpori pogodbenic konvencije.[42] Prav tako se domneva, da je bil zakonodajalec seznanjen z navodili ob sprejetju Direktive o obveščanju o okolju.

89. Vendar je vprašljivo že to, da je bil namen navodil s sklicevanjem na Direktivo CPNO omejiti pojem emisij na obrate. Pojem obrata se v omenjeni opredelitvi emisij uporablja le zato, ker se Direktiva CPNO nanaša na obrate. Toda take omejitve pojma emisij ni mogoče razbrati niti iz Direktive o obveščanju o okolju niti iz Aarhuške konvencije.

90. Nasprotno, v skladu s členom 4(4)(d) Aarhuške konvencije je treba razkriti informacije o emisijah, ki so pomembne za varstvo okolja. Za presojo, ali so emisije pomembne

39 – Sodba Stec in drugi, navedena v opombi 25, str. 60 (str. 76 v francoski različici).

40 – Direktiva Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 257, str. 26), ki jo je zdaj nadomestila Direktiva 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (kodificirana različica) (UL L 24, str. 8).

41 – Iz tega očitno izhaja tudi generalna pravobranilka Sharpston v sklepnih predlogih, predstavljenih 2. julija 2009 v zadevi Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (sodba z dne 15. oktobra 2009, C-263/08, ZOdl., str. I-9967, točke 17, 18 in 32).

42 – Glej poročila o prvi konferenci podpisnikov Aarhuške konvencije v Kišinjevu, Moldavija, od 19. do 21. aprila 1999 (CEP/WG.5/1999/2, točka 40) in o drugi konferenci v Dubrovniku, Hrvaška, od 3. do 5. julija 2000 (CEP/WG.5/2000/2, točka 43).

za varstvo okolja, pa ni bistveno, ali se emisije sproščajo iz obratov ali ne. Pomislimo le na emisije, povezane s prometom.

91. Če pa odmislimo omejitev na obrate, je opredelitev emisij z Direktivo CPNO vsekakor smiselna. Zato se lahko za uporabo Direktive o obveščanju o okolju prevzame brez sklicevanja na obrate. Temu ustrezno se člen 4(2), četrti stavek, Direktive o obveščanju o okolju nanaša na informacije o neposrednem ali posrednem izpustu ali oddajanju snovi, vibracij, toplote ali hrupa iz posameznega ali razpršenih virov, v zrak, vodo ali tla.

92. Po tej razlagi pojem emisij v preostalem v glavnem ustreza opredelitvi iz člena 2(8) Direktive 2004/35 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode,[43] ki jo poudarja Vereniging Milieudefensie. Na tej podlagi emisije pomenijo izpust snovi, pripravkov, organizmov ali mikroorganizmov, ki so posledica človekovih dejavnosti, v okolje. Ta direktiva, ki med oblikovanjem navodil še ni obstajala, s svojim področjem uporabe prej ustreza Direktivi o obveščanju o okolju kot Direktiva CPNO, saj se ne omejuje na obrate.

93. Vendar tudi na tej podlagi informacije o emisijah ne zajemajo informacij o snoveh, ki se sprostijo v katerem koli trenutku. Kot Komisija upravičeno navaja, se vsaka snov praviloma sprosti v okolje v nekem trenutku znotraj svojega življenjskega cikla. Predmet obravnave pa so informacije o sproščanju v splošnem.

94. Kolikor je razvidno, obravnavani primer le obrobno zadeva informacije o sproščanju snovi. Izhajati je treba iz tega, da protokoli za preizkušanje prikazujejo uporabljene količine fitofarmacevtskega sredstva. Toda ti podatki so pomembni predvsem zaradi informacij o ostankih na solatnicah. Pri tem gre za posamezne posledice sproščanja.

95. Take posledice so 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.

43 – Navedeno v opombi 25.

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. V skladu s tem se morebitni vplivi na okolje ne smejo šteti za zaupno obravnavane poslovne informacije.[44] Ti interesi upravičujejo predvsem to, da varstvo, ki se zagotavlja kot temeljna pravica, zaupnosti poslovnih informacij v zvezi z informacijami o emisijah brez vsakršnega tehtanja v posamičnem primeru preneha. Tudi člen 39(3) Sporazuma TRIPS dopušča razkritje takih informacij, če je treba varovati javnost.

96. Zato se morajo informacije o ostankih pri emisijah v okolje obravnavati kot del informacij o emisijah v smislu Aarhuške konvencije.

97. To še toliko bolj velja za klavzulo o emisijah v Direktivi o obveščanju o okolju, ki je bistveno velikodušneje oblikovana kot klavzula o emisijah v Aarhuški konvenciji.

98. V členu 4(4)(d) Konvencije je le predvideno, da zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij ni mogoče uveljavljati zoper razkritje informacij o emisijah, pomembnih za varstvo okolja. Sklicevanje na ta pomen se lahko razume kot omejevanje klavzule o emisijah.[45]

99. Člen 4(2), četrti stavek, Direktive o obveščanju o okolju pa ne vsebuje navedka o pomenu za varstvo okolja in razširja področje uporabe klavzule o emisijah na druge razloge za ohranjanje zaupnosti.

100. Ta razširitev je rezultat kontroverznih razprav v zakonodajnem postopku. Komisija v prvotnem predlogu ni zahtevala navedbe glede pomena za varstvo okolja, pri informacijah o emisijah pa je izključila le uveljavljanje zaupnosti poslovnih ali industrijskih informacij.[46] Skupno stališče Sveta je potrdilo

44 – Sodba Stec in drugi, navedena v opombi 25, str. 60 (str. 76 v francoski različici).

45 – Proti temu pa sodba Stec in drugi, navedena v opombi 25, str. 60 (str. 76 v francoski različici).

46 – Člen 4(2)(d) predloga Komisije (COM(2000) 402 konč., str. 25).

vrnitev k formulaciji iz Konvencije.[47] Parlament pa je celo zahteval, naj se informacije o emisijah v okolje nikoli ne obravnavajo kot zaupne.[48] Šele v okviru Spravnega odbora je bilo doseženo soglasje glede današnje ureditve, da se izključi uveljavljanje večine razlogov za ohranjanje zaupnosti v zvezi z informacijami o emisijah v okolje in da se ne zahteva navedba glede pomena za varstvo okolja. Iz tega izhaja, da je razširitev klavzule o emisijah posledica premišljene odločitve zakonodajalca.

101. Zaradi teh razlogov sporne študije in protokoli za preizkušanje pomenijo informacije o emisijah v okolje, katerih razkritja ni mogoče zavrniti na podlagi zaupnosti poslovnih ali industrijskih informacij.

D – *Tretje vprašanje – tehtanje, ki ga opravi zakonodajalec*

102. S tretjim vprašanjem želi predložitveno sodišče izvedeti, ali člen 4(2), tretji stavek, Direktive o obveščanju o okolju določa, da se v njem zahtevano tehtanje med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in posebnim interesom, ki mu služi zavrnitev razkritja, opravi na stopnji uporabe prava, ali pa se to lahko opravi tudi na ravni nacionalne zakonodaje.

103. V skladu s to določbo se v vsakem posameznem primeru tehta med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev.

104. Bayer poudarja, da Aarhuška konvencija ne zahteva tehtanja v posamičnem primeru. V tem smislu je tudi Finska podala izjavo ob sprejetju Direktive, saj bi tehtanje v posamičnem primeru vzbudilo bojazni glede samovoljnega omejevanja pravice do dostopa.[49]

105. Kot navajata Grčija in Komisija, pa ne bi bilo združljivo z besedilom člena 4(2) Direktive o obveščanju o okolju, če bi se tehtanje, vezano na posamezen primer, nadomestilo s splošnim tehtanjem, ki ga opravi nacionalni zakonodajalec. V nasprotju z izjavo Finske pri tem ne gre za omejevanje pravice do dostopa v primerjavi z Aarhuško konvencijo, saj se

47 – Skupno stališče z dne 28. januarja 2002 (dokument Sveta 11878/1/01 REV 1, str. 12).

48 – Glej 21. predlog spremembe Parlamenta z dne 14. marca 2001 (UL 2001, C 343, str. 165 (172)) in 33. predlog spremembe z dne 30. maja 2002 (dokument Sveta 9445/02, str. 12).

49 – Dokument Sveta 14917/02 ADD 1 REV 1 z dne 13. decembra 2002.

pri tem tehtanju omogoča, da se informacije razkrijejo ne glede na negativne vplive na varovane dobrine, če pretehta javni interes, ki mu služi razkritje.

106. Po mnenju Nizozemske in družbe Bayer se tako tehtanje opravi že ob uporabi člena 14 Fitofarmacevtske direktive. Priznanje zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij namreč predvideva tehtanje. Meje, postavljene s to določbo in na podlagi nacionalnega izvajanja tehtanja, naj bi zagotavljale pravno varnost, zato so nujne.

107. Kot je že bilo prikazano, pa je to tehtanje na podlagi člena 14 Fitofarmacevtske direktive ni vedno popolno. Zato to tehtanje ne more dokončno nadomestiti tehtanja na podlagi člena 4(2), tretji stavek, Direktive o obveščanju o okolju.

108. V skladu s členom 4(2), tretji stavek, Direktive o obveščanju o okolju se zato tehtanje, zahtevano v tej določbi, med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in posebnim interesom, ki mu služi zavrnitev razkritja, v vsakem posameznem primeru opravi na stopnji uporabe prava.

V – Predlog

109. Iz tega izhaja, da Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori:

1. Pojem „informacije o okolju“ iz člena 2 Direktive 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS je treba razlagati tako, da obsega tudi informacije, ki so posredovane v okviru nacionalnega postopka za registracijo (ali za razširitev

registracije) fitofarmacevtskega sredstva glede določitve najvišje vrednosti fitofarmacevtskega sredstva, njegove sestavine ali njegovih razkrojljivih produktov v hrani in pijači.

2. Ob upoštevanju morebitnih novih dogodkov in dodatnih informacij o javnem interesu, ki mu služi razkritje informacij, je pravilno sprejeta odločitev po členu 14 Direktive Sveta o dajanju fitofarmacevtskih sredstev v promet (91/414/EGS) o varstvu zaupnosti poslovnih in industrijskih informacij upoštevna za odločitev o razkritju informacij o okolju v skladu s členom 4(2)(d) Direktive 2003/4/ES. Pri spornih študijah in protokolih za preizkušanje pa gre za informacije o emisijah v okolje, katerih razkritja ni mogoče zavrniti na podlagi zaupnosti poslovnih ali industrijskih informacij.

3. V skladu s členom 4(2), tretji stavek, Direktive 2003/4 se tehtanje, zahtevano v tej določbi, med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in posebnim interesom, ki mu služi zavrnitev razkritja, v vsakem posameznem primeru opravi na stopnji uporabe prava.