ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-ЖА J. КОКОТТ

представено на 23 септември 2010 година [1]

I — Въведение

1. Настоящото производство се отнася до достъпа до информация за остатъците от продукт за растителна защита върху салатните растения, предоставена в процедурата по издаване на разрешение за този продукт. Следва в частност да се изясни дали това е информация за околната среда по смисъла на Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета [2] (наричана по нататък „Директива за информацията за околната среда“) и доколко Директива 91/414/ЕИО на Съвета от 15 юли 1991 година относно пускането на пазара на продукти за растителна защита [3] (наричана по-нататък „Директива за растителната защита“) оказва влияние върху прилагането на Директивата за информацията за околната среда.

II — Правна уредба

A — *Международна правна уредба*

2. Правото на достъп до информация за околната среда е установено в Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда [4] (наричана по-нататък „Орхуската конвенция“), сключена от Общността на 25 юни 1998 г. в Орхус (Дания) [5].

3. Член 4, параграф 4, буква d) от Конвенцията урежда отказа за разкриване на информация за околната среда по съображения за поверителност на търговската или промишлената информация:

„Искането за информация за околната среда може да бъде отказано, ако разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно върху:

[…]

1 — Език на оригиналния текст: немски.

2 — ОВ L 41, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200.

3 — ОВ L 230, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 10, стр. 30; приложенията на директивата често се допълват, но тези изменения не засягат релевантните в случая разпоредби.

4 — ОВ L 124, 2005 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, точка 14, стр. 204.

5 — Приета с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година (ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201).

d) поверителността на търговска или промишлена информация, когато тази поверителност е защитена от закона с цел защита на законен икономически интерес; в тези рамки следва да бъде разкривана информация за емисиите, имаща отношение към опазването на околната среда;

[…]“

4. Закрилата на търговската информация същевременно е предмет на член 39 от Споразумението за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост, съставляващо приложение 1В към Споразумението за създаване на Световната търговска организация (СТО), подписано в Маракеш на 15 април 1994 г. и одобрено с Решение 94/800/ЕО на Съвета от 22 декември 1994 година относно сключването от името на Европейската общност, що се отнася до въпроси от нейната компетентност, на споразуменията, постигнати на Уругвайския кръг на многостранните преговори (1986—1994 г.)[6] (наричано по-нататък „Споразумението ТРИПС“):

„1. В процеса на осигуряване на ефективна закрила срещу нелоялната конкуренция, както се предвижда в член 10a на Парижката конвенция (1967 г.) страните членки закрилят неразгласената информация в съответствие с параграф 2, а данните, предоставени на правителството или на правителствени учреждения — в съответствие с параграф 3.

2. Физическите и юридическите лица имат възможност да предотвратяват законно контролираната от тях информация да бъде разгласявана, придобивана или използвана от други без тяхното съгласие и по начин, противоречащ на честната търговска практика така, че тази информация:

а) да бъде секретна в смисъл, че като цяло или в точната си конфигурация и сбор от компоненти не е общоизвестна или лесно достъпна за лица от средите, които обичайно се занимават с въпросния вид информация;

б) да има търговска стойност, защото е секретна, и

в) да е била предмет на обосновани действия при дадените обстоятелства от страна на законно контролиращото информацията лице, за да я запази секретна.

3. Когато с цел да одобрят за пускане на пазара на фармацевтични или селскостопански химически продукти, използващи

6 — ОВ L 336, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 10, стр. 3.

нови химически съставки, страните членки изискват като условие да бъдат представени неразгласени опити или други данни, чиято разработка е плод на значителни усилия, те закрилят тези данни от нелоялно търговско използване. В допълнение на това страните членки закрилят тези данни от разкриване, освен когато е необходимо да се защити обществеността или ако са предприети стъпки данните да бъдат защитени от недобросъвестно търговско използване."

Б — *Правната уредба на Съюза*

1. Директивата за информацията за околната среда

5. Правото на достъп до информация за околната среда първоначално е установено в Директива 90/313/ЕИО на Съвета от 7 юни 1990 година за свободния достъп до информация за околната среда [7] (наричана по-нататък „старата директива за информацията за околната среда"). Тя е отменена, считано от изтичането на срока за транспониране на Директивата за информацията за околната среда, т.е. на 14 февруари 2005 г. Новата директива транспонира правото на достъп до информация съгласно Орхуската конвенция.

6. Член 2 определя между другото понятието „информация за околната среда":

„По смисъла на настоящата директива:

1. „Информация за околната среда" означава всяка информация в писмена, визуална, слухова, електронна или всякаква друга материална форма относно:

а) състоянието на компонентите на околната среда като въздух и атмосферата, вода, почва, земята, ландшафт и природните обекти, включително и влажните зони, крайбрежни и морски зони, биологичното разнообразие и неговите компоненти, включително и генетично модифицираните организми и взаимодействието между тези елементи;

б) фактори като веществата, енергията, шума, радиацията или отпадъците, включително и радиоактивните отпадъци, емисиите, освобождаванията и другите изпускания в околната среда, които въздействат, или които е

7 — ОВ L 158, стр. 56.

възможно да въздействат върху компонентите на околната среда, посочени в буква а);

в) мерките (включително и административните м[е]рки) като политики, законодателство, планове, програми, споразумения, свързани с околната среда и други дейности, които оказват въздействие или които е възможно да окажат въздействие върху елементите и факторите в букви а) и б), както и мерките или дейностите, предназначени да опазват тези компоненти;

г) доклади по прилагането на законодателството по околната среда;

д) анализи на разходите и ползите и други икономически анализи и допускания, използвани в рамките на мерките и дейностите, посочени в буква в), и

е) състоянието на здравето на човека и безопасността, включително и замърсяването на хранителната верига, където това е уместно, условията за живот на човека, културните забележителности и изградените структури, доколкото същите са или биха могли да бъдат повлияни от състоянието на елементите на околната среда, посочени в буква а), или чрез тези елементи, с някои от нещата, посочени в букви б) и в).

[…]“

7. Член 3, параграф 1 установява правото на достъп до информация за околната среда:

„Държавите членки гарантират, че от публичните власти се изисква, в съответствие с разпоредбите на настоящата директива, да предоставят на разположение информацията за околната среда, съхранявана от или за тях, за всеки заявител при поискване и без той да трябва да декларира интерес.“

8. Член 4 урежда изключенията. В настоящия случай от особен интерес е параграф 2, букви г), д) и ж):

„Държавите членки могат да предвидят отказ на искане за предоставяне на информация за околната среда, ако разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху:

[…]

г) поверителността на търговска или индустриална информация, когато тази поверителност е регламентирана от националното законодателство или от законодателството на Общността с цел защита на легитимния икономически интерес, включително и обществения интерес за поддържането на статистическата поверителност или данъчната тайна;

д) правата върху интелектуалната собственост;

[…]

ж) интересите или защитата на лицето, предоставило доброволно исканата информация, без да е имало или да е могло да има правно задължение да го направи, освен ако лицето е дало съгласието си за разпространяване на въпросната информация;

[…]

Основанията за отказ, упоменати в параграфи 1 и 2, следва да се тълкуват ограничително, като се взема предвид за конкретния случай обслужвания обществен интерес от разкриването на информацията. Във всеки конкретен случай обслужваният обществен интерес от разкриването се преценява спрямо обслужвания интерес от отказа. Държавите членки не могат да регламентират право на отхвърляне на искане за предоставяне на информация на основание параграф 2, букви а), г), е), ж) и з) в случаите, когато искането се отнася за емисии в околната среда

[…]“

2. Директивата за растителната защита

9. Директивата за растителната защита урежда разрешаването, пускането на пазара, използването и контрола в рамките на Общността на продукти за растителна защита, както и пускането на пазара в рамките на Общността на активни вещества, предназначени да бъдат използвани като такива продукти. По-специално в държавите членки се изисква разрешаването на продуктите за растителна защита. То предполага изследване на тяхното влияние.

10. Член 14 урежда защитата на информацията, предоставена в процедурата по издаване на разрешение:

„Без да се засягат разпоредбите на Директива 90/313/ЕИО на Съвета от 7 юни 1990 г. за свободния достъп до информация за околната среда, държавите членки и Комисията осигуряват информацията, предоставена от заявителите, включваща производствени и търговски тайни, да се третира като поверителна, ако заявителят, който желае активно вещество да бъде включено в приложение I, или заявителят на разрешение на продукт за растителна защита поиска това и ако държавата членка или Комисията приемат, че искането на заявителя е оправдано.

Поверителността не се отнася за:

— имената и съдържанието на активното вещество или вещества и името на продукта за растителна защита,

— имената на други вещества, които се считат за опасни съгласно Директиви 67/548/ЕИО и 78/631/ЕИО,

— физико-химичните данни за активното вещество и продукта за растителна защита,

— методите за обезвреждане на активното вещество или продукта за растителна защита,

— резюмето от резултатите от изпитванията за установяване на еф[и]касността на веществото или продукта и за отсъствие на вредно действие на продукта за хората, животните, растенията и околната среда,

— препоръчаните методи и мерките за предотвратяване или намаляване на риска при работа, съхраняване, транспортиране на продукта и при пожар,

— методите за анализ, упоменати в член 4, параграф 1, букви в) и г) и член 5, параграф 1,

— методи за унищожаване на продукта и опаковката му,

— процедури, които трябва да се следват при почистване на замърсявания от случайни разсипвания или разливи,

— начините за оказване на първа помощ и медицинско лечение при телесни увреждания.

Ако заявител впоследствие разкрие информация, която преди това е била поверителна, той трябва да информира съответно компетентния орган."

11. Активното вещество пропамокарб е разрешено в Съюза от 1 октомври 2007 г. като фунгицид [8]. Преюдициалното запитване обаче се отнася и до мерки, основани на действалото преди това национално нидерландско разрешение.

3. Директивата относно определянето на максимални количества на остатъци

12. Освен това в настоящия случай е от значение Директива 90/642/ЕИО на Съвета от 27 ноември 1990 година относно определянето на максимални количества на

8 — № 160 от приложение I към Директивата за растителна защита, въведен с Директива 2007/25/ЕО на Комисията от 23 април 2007 г., ОВ L 106, стр. 34.

остатъци от пестициди във и върху някои продукти от растителен произход, включително плодове и зеленчуци [9]. Съгласно член 5б, параграф 2 държавите членки сами определят максималните количества на остатъци, в случай че все още не са установени валидни за целия Съюз стойности.

13. Дванадесетото съображение от тази директива гласи:

„[…] спазването на максималните количества ще осигури свободното движение на продуктите и […] здравето на хората и животните [щ]е бъде надлежно защитено".

B — *Нидерландска правна уредба*

14. Нидерландия е транспонирала Директивата за информацията за околната среда, но тези разпоредби не се прилагат в главното производство. Вместо това оспореното решение се основава на член 22 от нидерландския Закон за пестицидите:

„Когато в съответствие с настоящия закон или на негово основание на съответния министър, на комисията по пестицидите или на друго лице или друга организация са предоставени документи, в които са посочени или от които могат да бъдат изведени данни, подлежащи на поверително третиране за целите на защитата на индустриалната информация, по писмено искане на лицето, предоставило документите, компетентният министър, съответно комисията, издава решение за поверително третиране на тези данни. Искането трябва да бъде мотивирано."

III — Главното производство и преюдициалните въпроси

15. През 1999 г. компетентните нидерландски органи променят максимално допустимото количество на остатъците от активното вещество пропамокарб във и върху салатата. То е определено на 15 mg/kg. Тази стойност е определена във връзка с искане за разширяване на обхвата на разрешението за продукта „Previcur N". Bayer CropScience B.V. (наричано по нататък „Bayer") е правоприемник на притежателя на разрешението за този продукт.

16. С писмо от 31 януари 2005 г. жалбоподателите по главното производство — Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Milieudefensie и Vereniging Goede Waar & Co., подават искане до Комисията по пестицидите (College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen) да им предостави цялата информация, на която се основава решението за определяне на посоченото

9 — ОВ L 350, стр. 71; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 9, стр. 71, изменена с Директива 98/82/ЕО на Комисията от 27 октомври 1998 г. (ОВ L 290, стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 26, стр. 3).

максимално допустимо количество на остатъци.

17. На основание член 22 от нидерландския Закон за пестицидите Комисията по пестицидите отхвърля искането на жалбоподателите с решение от 8 март 2005 г. Според комисията тази разпоредба има предимство пред правните норми относно достъпа до информация за околната среда.

18. С писмо от 14 април 2005 г. жалбоподателите подават жалба срещу решението. Комисията по пестицидите дава на Bayer възможност да представи становище и след това, на 22 юни 2007 г., постановява оспореното в главното производство решение, което освен това е поправено на 17 юли 2007 г.

19. С това решение Комисията по пестицидите отказва достъп до изследванията относно остатъците и до протоколите от полеви тестове, които са били предоставени в процедурата по определяне на максимално допустимото количество на остатъци и които според Bayer съдържат поверителна търговска информация.

20. На 6 август 2007 г. жалбоподателите обжалват това решение пред запитващата юрисдикция.

21. В това производство College van beroep voor het bedrijfsleven (Административен съд в областта на търговията и промишлеността) поставя на Съда следните въпроси:

„1. Трябва ли понятието „информация за околната среда“ в член 2 от Директивата за информацията за околната среда да се тълкува в смисъл, че включва и информацията, предоставена в рамките на национална процедура по издаване (или разширяване на обхвата) на разрешение за продукт за растителна защита с оглед определянето на максимално допустимото съдържание в храните и напитките на пестицид, на негова съставка или на получени от неговото разграждане продукти?

2. При утвърдителен отговор на първия въпрос: какво е съотношението между член 14 от Директивата за растителната защита и Директивата за информацията за околната среда, доколкото това е от значение за прилагането им към посочената в предходния въпрос информация, и по-конкретно предвид това съотношение следва ли член 14 от Директивата за растителната защита да се прилага само ако това не влече нарушение на задълженията по член 4, параграф 2 от Директивата за информацията за околната среда?

3. Ако от отговора на първите два въпроса следва, че ответникът по настоящото производство е длъжен да приложи член 4 от Директивата за информацията за околната среда, то означава ли член 4 от тази директива, че предвиденото в него претегляне на обществения интерес от разкриването спрямо частния интерес от отказа за разкриване трябва да се извърши

към момента на прилагането или може да се направи и в националното законодателство?“

22. В писмената фаза на производството участва жалбоподателят в главното производство Stichting Natuur en Milieu, а също и Bayer CropScience B.V., встъпила страна в главното производство, Република Гърция, Кралство Нидерландия и Европейската комисия. В съдебното заседанието от 9 септември 2010 г. становища представят Vereniging Milieudefensie, Bayer, Нидерландия, Гърция и Комисията.

IV — Правен анализ

А — *По приложимостта ratione temporis на новата директива за информацията за околната среда*

23. На първо място, следва да се изясни коя е приложимата от двете директиви за информацията за околната среда — старата или новата. В това отношение първо ще разгледам общите принципи за действието по време на нормативните актове от правото на Съюза (по този въпрос вж. раздел 1 по-нататък), а след това — отпращането в член 14 от Директивата за растителната защита към старата директива за информацията за околната среда (по този въпрос вж. раздел 2 по-нататък).

1. По общите принципи на приложимостта ratione temporis

24. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали новата директива за информацията за околната среда може да се прилага по отношение на информация, която — както в настоящия случай — е получена от компетентните органи преди изтичането на срока за транспониране.

25. Следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика процесуалните норми се считат по правило за приложими към всички съдебни спорове, висящи към момента на тяхното влизане в сила, за разлика от материалноправните норми, които обикновено се тълкуват като по принцип неприложими към положения, възникнали преди влизането им в сила [10]. Като общо правило принципът на правната сигурност не допуска влизането в сила на общностните актове да предшества публикуването им. Освен това, за да се осигури спазването на принципите на правната сигурност и защитата на оправданите правни очаквания, общностните материалноправни норми следва да се тълкуват в смисъл, че се отнасят до заварени

10 — Решение от 12 ноември 1981 г. по дело Meridionale Industria Salumi и др. (212/80 до 217/80, Recueil, стр. 2735, точка 9), Решение от 23 февруари 2006 г. по дело Molenbergnatie (C-201/04, Recueil, стр. I-2049, точка 31) и Решение от 14 февруари 2008 г. по дело Varec (C-450/06, Сборник, стр. I-581, точка 27).

при влизането им в сила положения само доколкото от текста, целите или системата им ясно следва, че трябва да имат именно такова действие [11].

26. Новата норма по принцип е непосредствено приложима спрямо *бъдещите* последици от фактическо положение, възникнало при действието на старата норма [12]. Принципът за защита на оправданите правни очаквания не може да се тълкува дотолкова разширително, че изобщо да препятства прилагането на новата норма спрямо бъдещите последици от фактически положения, възникнали при действието на старата норма [13].

27. Достъпът до информация, която органът е получил към минал момент, е уреден в Директивата за информацията за околната среда не като процесуален, а като материалноправен въпрос. Процесуалното право на информация винаги има конкретна цел, например да се даде възможност за изслушване във връзка с утежняваща мярка, докато правото на достъп до информация за околната среда е изрично предоставено без оглед на целта, с която се иска информацията. Следователно по принцип не е възможно прилагане с обратна сила на Директивата за информацията за околната среда.

28. Когато се решава дали да се даде достъп до информация, която съответният орган е получил към минал момент, всъщност става дума за бъдещите последици от вече възникнало фактическо положение, тъй като въпросът дали информацията следва да се разпространява се поставя едва към момента, в който трябва да се постанови решение по искането за достъп до информация.

29. Тази особена времева зависимост на правото на достъп до информация е изрично заложена в член 4, параграф 7, първо изречение от Регламент (ЕО) № 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията [14]. Съгласно тази разпоредба изключенията от правото на достъп се прилагат само за периода, през който защитата по отношение на съдържанието на документа е обоснована. Това е неизбежна последица от валидния и за Директивата за информацията за околната среда принцип, съгласно който достъп по принцип може да бъде отказан само в случаите, когато неблагоприятните последици за поверителността на информацията надделяват над обществения интерес от разкриването на информацията. Както неблагоприятните

11 — Решение от 24 септември 2002 г. по дело Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия (C-74/00 P и C-75/00 P, Recueil, стр. I-7869, точка 119 и цитираната съдебна практика).

12 — Решение от 14 април 1970 г. по дело Brock (68/69, Recueil, стр. 171, точка 7), Решение от 5 декември 1973 г. по дело SOPAD (143/73, Recueil, стр. 1433, точка 8), Решение от 10 юли 1986 г. по дело Licata/EWS (270/84, Recueil, стр. 2305, точка 31), Решение от 2 октомври 1997 г. по дело Saldanha и MTS (C-122/96, Recueil, стр. I-5325, точка 14), Решение от 29 януари 2002 г. по дело Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Recueil, стр. I-1049, точка 50), Решение от 11 декември 2008 г. по дело Комисия/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Сборник, стр. I-9465, точка 43) и Решение от 6 юли 2010 г. по дело Monsanto Technology (C-428/08, Сборник, стр. I-6765, точка 66).

13 — Решение от 16 май 1979 г. по дело Tomadini (84/78, Recueil, стр. 1801, точка 21), Решение от 14 януари 1987 г. по дело Германия/Комисия (278/84, Recueil, стр. 1, точка 36), Решение от 20 септември 1988 г. по дело Испания/Съвет (203/86, Recueil, стр. 4563, точка 19), Решение от 29 юни 1999 г. по дело Butterfly Music (C-60/98, Recueil, стр. I-3939, точка 25), Решение по дело Pokrzeptowicz-Meyer (посочено в бележка по линия 12, точка 55) и Решение по дело Комисия/Freistaat Sachsen (посочено в бележка под линия 12, точка 43).

14 — Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

последици, така и общественият интерес могат да се променят с течение на времето и резултатът от претеглянето може всеки път да е различен.

30. Ето защо въз основа на Директивата за информацията за околната среда не може да се заключи, че за прилагането на правото на достъп е релевантен моментът, към който органът е получил съответната информация. В член 3, параграф 1 се посочва наличната информация като цяло, без да се въвеждат разграничения. Освен това няма специални разпоредби, които да се отнасят до старата информация. Доколкото е възможно при предоставянето на информацията преди влизането в сила на разпоредбите за достъпа до информация за околната среда да са съществували оправдани правни очаквания за трайно поверително третиране на тази информация, това обстоятелство би имало значение не за определянето на приложното поле на Директивата за информацията за околната среда, а за прилагането на изключенията.

31. Следователно е без значение моментът, в който компетентните органи са получили въпросната информация [15].

32. Въпреки това Комисията и Нидерландия приемат, че в главното производство трябва да се прилага старата директива за информацията за околната среда, тъй като първото искане за информация е подадено преди изтичането на срока за транспониране на новата директива [16]. Комисията се основава на принципа tempus regit actum. Това означава, че правните последици от всеки юридически факт се определят от правната норма, която е действала към момента на настъпването му [17].

33. При определени обстоятелства може действително да е необходимо искането да се преценява съгласно правната норма, действала към момента на неговото подаване или дори към още по-ранен момент. Това би следвало от съответно приложимите правни норми, евентуално във връзка с горепосочените принципи на правната сигурност и на защитата на оправданите правни очаквания [18].

34. Що се отнася обаче до Директивата за информацията за околната среда, меродавният момент за прилагането на

15 — В Решение от 11 януари 2000 г. по дело Niederlande и Van der Wal/Комисия (C-174/98 P и C-189/98 P, Recueil, стр. I-1) и Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Сборник, стр. I-5885) също става дума за документи, които Комисията е получила преди влизането в сила на приложимите разпоредби за достъпа до информация.

16 — В този смисъл е и заключението на генералния адвокат Sharpston от 22 декември 2008 г. по дело Azelvandre (C-552/07, Сборник, стр. I-987, точка 6 и сл.). В решението от 17 февруари 2009 г. по същото дело Съдът оставя този въпрос открит (вж. точка 52).

17 — Заключение на генералния адвокат Trstenjak от 3 май 2007 г. по дело ZF Zefeser (C-62/06, Сборник, стр. I-11995, бележка под линия 8).

18 — Вж. Решение по дело Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия (посочено в бележка под линия 11, точка 115 и сл.).

нейните норми е този, в който се взема решение по искането за достъп до информация. Това личи още от факта, че след изтичането на срока за транспониране на новата директива за информацията за околната среда заявителят е можел да подаде по всяко време ново искане, без да може да му се противопостави евентуалното наличие на окончателно решение по предходно искане [19].

35. Освен това в настоящия случай искането е подадено само две седмици преди изтичането на срока за транспониране на новата директива за информацията за околната среда, като първото решение по искането е постановено след изтичането на срока, а окончателното административно решение, оспорвано в главното производство, е постановено повече от две години по-късно. При тези обстоятелства позоваването на по-ограничената по обхват стара директива за информацията за околната среда може да се разглежда почти като злоупотреба с власт.

36. Следователно съгласно общите принципи за действието по време на нормативните актове в правото на Съюза за приложима в главното производство следва да се приеме новата директива за информацията за околната среда.

19 — Във връзка с Регламент № 1049/2001 вж. Решение от 26 януари 2010 г. по дело Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-362/08 P, Сборник, стр. I-669, точка 56 и сл.) и заключението на генералния адвокат Mengozzi от 15 септември 2009 г. по същото дело, точка 136 и сл.

2. По приложимостта на новата директива за информацията за околната среда във връзка с член 14 от Директивата за растителната защита

37. Все пак в настоящия случай става дума за информация, предоставена в процедура по разширяване на обхвата на разрешението за продукт за растителна защита. Поверителното третиране на тази информация е предмет на член 14 от Директивата за растителната защита. Изрично е предвидено, че действието на тази разпоредба не засяга разпоредбите на старата директива за информацията за околната среда. Следователно трябва да се разгледа въпросът дали тази норма задължително препраща към старата директива (статично препращане) или вместо нея в приложното поле на посочената норма вече попада новата директива (динамично препращане).

38. Като довод срещу прилагането на новата директива за информацията за околната среда би могло да се изтъкне, че при приемането на Директивата за растителната защита законодателят е имал предвид нормите на старата директива за информацията за околната среда. По отношение на защитата на поверителността на търговската или индустриалната информация би трябвало да е напълно изключена възможността за стълкновение между нормите на Директивата за растителната защита и на старата директива за информацията за околната среда, тъй като член 3, параграф 2, четвърто тире от старата директива разрешава на държавите членки да

откажат достъпа до информация, когато това *засяга* търговска или промишлена тайна.

39. Новата директива за информацията за околната среда обаче ограничава защитата на търговската или индустриалната тайна. Съгласно член 4, параграф 2, буква г) отказ е възможен само ако, първо, разкриването на информацията би могло да се отрази неблагоприятно върху правно регламентираната поверителност на търговската или индустриалната информация, второ, ако интересът от защита на поверителността има превес над обществения интерес от разкриването на информацията и трето, ако не става дума за информация за емисии в околната среда. Следователно е напълно възможно новата директива за информацията за околната среда да разрешава достъп до информация, която съгласно старата директива се е третирала поверително.

40. Член 11 от новата директива за информацията за околната среда обаче отменя старата директива и предвижда позоваванията на старата директива да се тълкуват като позоваване на новата. Следователно самият текст на новата директива за информацията за околната среда изключва възможността за изолирано прилагане на старата директива и занапред във връзка със защитата на поверителността на търговската информация в областта на растителната защита.

41. Освен това сключените от Съюза международни договори имат предимство пред актовете на вторичното общностно право [20]. Поради това разпоредбите на вторичното общностно право по възможност трябва да се тълкуват в съответствие с международните задължения на Съюза [21]. Нормите за защита на търговската или индустриалната информация в новата директива за информацията за околната среда обаче съответстват на изискванията на член 4, параграф 4, буква d) от Орхуската конвенция, които се отнасят и до растителната защита, докато в това отношение нормите на старата директива за информацията за околната среда не осигуряват подходяща степен на изпълнение на конвенцията.

42. Член 14 от Директивата за растителната защита следователно трябва да се тълкува в смисъл, че не засяга разпоредбите на новата директива за информацията за околната среда, поради което преюдициалното запитване трябва да се разгледа въз основа на новата директива за информацията за околната среда.

20 — Решение от 10 септември 1996 г. по дело Комисия/Германия (C-61/94, Recueil, стр. I-3989, точка 52), Решение от 1 април 2004 г. по дело Bellio F.lli (C-286/02, Recueil, стр. I-3465, точка 33) и Решение по дело IATA и ELFAA (посочено в бележка под линия 13, точка 35).

21 — Решение по дело Комисия/Германия (посочено в бележка под линия 20, точка 52), Решение от 14 юли 1998 г. по дело Bettati (C-341/95, Recueil, стр. I-4355, точка 20), Решение по дело Bellio F.lli (посочено в бележка под линия 20, точка 33), Решение от 7 декември 2006 г. по дело SGAE (C-306/05, Recueil, стр. I-11519, точка 35) и Решение от 14 май 2009 г. по дело Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Сборник, стр. I-4075, точка 38).

Б — *По първия въпрос*

43. Първият въпрос има за цел да се установи дали информацията, предоставена в рамките на национална процедура по разширяване на обхвата на разрешението за продукт за растителна защита с оглед определянето на максимално допустимото съдържание в храните и напитките на определен пестицид, представлява информация за околната среда.

44. Още по отношение на старата директива за информацията за околната среда Съдът отбелязва, че волята на законодателя е била да даде широко значение на понятието „информация за околната среда“ и затова не му е дал определение, което би могло да изключи от приложното поле на директивата някоя от дейностите на публичните власти [22]. Новата директива за информацията за околната среда съдържа определение, което е по-широко и по-точно [23]. Нито старата, нито новата директива за информацията за околната среда обаче имат за цел да предоставят общо и неограничено право на достъп до всяка съхранявана от публичните власти информация, която дори минимално е свързана с околната среда. Напротив, такава информация попада в приложното поле на правото на достъп само в случаите, когато попада в една или няколко от категориите, посочени в тази директива [24]. Следователно трябва да се разгледа въпросът дали спорната информация попада в някоя от тези категории.

45. Според запитващата юрисдикция в спорните изследвания, от една страна, се определя (максимално) допустимото количество пропамокарб във и върху салатата по смисъла на добрата земеделска практика и от гледна точка на здравето и от друга страна, се констатира, че при спазване на законоустановените норми и указания за използване продуктът „Previcur N“ отговаря на определения стандарт.

46. Bayer изтъква, че по същество изследванията и протоколите съдържат информация за полеви тестове на продукта за растителна защита, както и статистическа оценка. Следователно тези документи само показвали какво количество от продукта остава върху растенията при правилното му използване. Въздействието на продукта и евентуалните рискове за здравето от използването на активното вещество обаче се разглеждали в други изследвания.

22 — Решение от 17 юни 1998 г. по дело Mecklenburg (C-321/96, Recueil, стр. I-3809, точка 19) и Решение от 12 юни 2003 г. по дело Glawischnig (C-316/01, Recueil, стр. I-5995, точка 24).

23 — Решение по дело Glawischnig (посочено в бележка под линия 22, точка 5).

24 — Вж. Решение по дело Glawischnig (посочено в бележка под линия 22, точка 25).

3. По член 2, точка 1, буква е) от Директивата за информацията за околната среда — информация, свързана със здравето

47. Тъй като въпросната информация служи за определяне на максимално допустимото количество на остатъци и тъй като с това се цели (освен всичко друго) и да се опази здравето на човека, участниците в настоящото производство обсъждат предимно въпроса дали става дума за свързана със здравето информация за околната среда по смисъла на член 4, точка 1, буква е) от Директивата за информацията за околната среда. Съгласно тази разпоредба информация за околната среда е всяка информация за състоянието на здравето и безопасността на човека, включително за замърсяването на хранителната верига, когато това е от значение, за условията за живот на човека, за състоянието на културните забележителности и изградените структури, доколкото те са или биха могли да бъдат повлияни от състоянието на компонентите на околната среда, посочени в буква а), или чрез тези компоненти — от факторите и мерките, посочени в букви б) и в).

48. По отношение на засегнатите аспекти от живота на човека това определение е много широко. То обхваща обаче само информация за въздействия, предизвикани от компоненти и фактори на околната среда или от мерки, съответно дейности, свързани с околната среда. Целта е извън дефиницията да остане голямо количество информация, която не е свързана с околната среда [25].

49. Информацията за остатъците от продукт за растителна защита върху хранителни продукти очевидно се отнася до замърсяването на хранителната верига и в този смисъл — и до здравето и безопасността на човека. Bayer и Нидерландия обаче оспорват схващането, че разглежданата информация е свързана с въздействия върху компоненти на околната среда. Поради това е уместно преди окончателното решение по прилагането на член 2, точка 1, буква е) от Директивата за информацията за околната среда първо да се разгледат букви а), б) и в) от тази разпоредба.

4. По член 2, точка 1, буква а) от Директивата за информацията за околната среда — състояние на компонентите на околната среда

50. Съгласно член 2, точка 1, буква а) от Директивата за информацията за околната среда изразът „информация за околната среда“ означава всяка информация относно състоянието на компонентите на околната среда като въздух и атмосферата, вода, почва, земята, ландшафт и природните обекти, включително и влажните

25 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska. The Aarhus Convention: An Implementation Guide. New York 2000, p. 38 sq. (p. 47 sq. от френския текст).

зони, крайбрежни и морски зони, биологичното разнообразие и неговите компоненти, включително и генетично модифицираните организми и взаимодействието между тези елементи.

51. Спорната информация се отнася до състоянието на третираните салатни растения, и по-точно до остатъците върху тези растения от определен пестицид при правилното му използване. Ако тези растения са компоненти на околната среда, в случая ще става дума за информация за околната среда.

52. Изброяването на компонентите на околната среда не е изчерпателно, а само примерно. Самото понятие предполага, че всичко, което се среща в околната среда, би могло да се счита за неин компонент. Тогава и третираните с продукти за растителна защита салатни растения биха били компоненти на околната среда.

53. Посочените компоненти на околната среда обаче не описват отделни предмети или екземпляри, а по-скоро абстрактни компоненти на околната среда — въздуха и атмосферата, водата, почвата, земята, ландшафта и природните обекти, както и биологичното разнообразие и неговите компоненти. Това са структурните характеристики на околната среда или на определени зони от нея.

54. Наистина салатните растения като такива нямат място в това изброяване, но в замяна на това то обхваща родовото понятие за селскостопански култури. Те се срещат в обширни зони на околната среда и поради това следва да бъдат считани за компонент на околната среда. Информацията за третираните салатни растения следователно би засягала състоянието на част от този компонент на околната среда.

55. Тук би могло да се възрази, че селскостопанските култури не са част от природната среда, а елемент от производствен процес, създаден от човека. Следователно те са част не от природната среда, а от човешката дейност.

56. Косвено доказателство за това, че в правната уредба на Съюза понятието за околна среда включва само естествени или полуестествени компоненти, може да се открие в понятието „природни обекти“, посочено като един от компонентите на околната среда в член 2, точка 1, буква а) от Директивата за информацията за околната среда, както и в редица други правни актове [26]. В частност дефиницията на понятието „околна среда“ в член 2, точка 12 от Директивата за растителната

26 — Посочено в член 1, буква в) от Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна (ОВ L 206, стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 109); вж. също така определението за екологични щети в член 2, точка 1 от Директива 2004/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети (ОВ L 143, стр. 56; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 11, стр. 168).

защита не обхваща и културите, а посочва само дивата флора и фауна. Оттук следва, че само дивата флора и фауна е специално защитена от правото на Съюза в областта на околната среда [27], докато селскостопанските култури попадат в приложното поле на аграрното право.

57. Понятието за околна среда в правото на Съюза обаче невинаги е ограничено до природната среда. Оценката на въздействието върху околната среда например обхваща и въздействието върху населението и културното наследство [28]. Рамковата директива за водите предвижда екологични стандарти за качество и при изкуствените водни обекти [29]. Както в крайна сметка изтъква Комисията, в старата директива за информацията за околната среда информацията за флората и фауната се разглежда като информация за околната среда, независимо дали става дума за дивата природа, или не.

58. Ето защо евентуалното ограничаване на понятието за околна среда до природната среда не е израз на общ принцип, а резултат от целите на съответната дефиниция. Директивата за информацията за околната среда не дава основание да се приеме, че има такава ограничена цел. Напротив, трябва да се приеме, че в новата директива понятието за информация за околната среда не е по-тясно, отколкото в старата [30]. Следователно посочването на природните обекти в примерното изброяване на компонентите на околната среда не би следвало да се тълкува ограничително. Другите изброени компоненти всъщност не са определени като „природни“.

59. Практически погледнато, също няма смисъл да се прави разграничение между естествена и изкуствена околна среда, тъй като в Европа почти няма компоненти на околната среда, върху които хората да не оказват повече или по-малко въздействие. Следователно по тази логика информацията за гори със стопанско предназначение,

27 — Наред с посочената в бележка под линия 26 Директива 92/43 вж. и Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 година относно опазването на дивите птици (ОВ L 20, стр. 7).

28 — Приложение IV, точка 3 от Директива 85/337/ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174), изменена с Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. относно съхранението на въглероден диоксид в геоложки формации и за изменение на Директива 85/337/ЕИО на Съвета, директиви 2000/60/ЕО, 2001/80/ЕО, 2004/35/ЕО, 2006/12/ЕО и 2008/1/ЕО, и Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 140, стр. 114).

29 — Член 4, параграф 1, буква а), подточка iii) от Директива 2000/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2000 година за установяване на рамка за действията на Общността в областта на политиката за водите (ОВ L 327, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 6, стр. 193), изменена с Директива 2009/31 (посочена в бележка под линия 28).

30 — Решение по дело Glawischnig (посочено в бележка под линия 22, точка 5).

например за измирането им, не би представлявала информация за околната среда.

60. Във всеки случай селскостопанските култури следва да се разглеждат като част от околната среда, когато взаимодействат с естествените компоненти на околната среда. Това условие е налице при отглежданите на открито салатни растения, тъй като те може да са в контакт например с почвата и дивите животни, а и може да оказват въздействие и върху водите, особено върху подпочвените води.

61. В този смисъл спорната информация за остатъците върху салатни растения представлява информация за околната среда под формата на информация за компоненти на околната среда съгласно член 2, точка 1, буква а) от Директивата за информацията за околната среда.

5. По член 2, точка 1, буква б) от Директивата за информацията за околната среда — информация относно фактори на околната среда

62. Трябва да се има предвид и член 2, точка 1, буква б) от Директивата за информацията за околната среда. Тази категория включва информация за фактори като веществата, енергията, шума, радиацията или отпадъците, включително и радиоактивните отпадъци, емисиите, освобожденията и другите изпускания в околната среда, които въздействат или които е възможно да въздействат върху компонентите на околната среда, посочени в буква а).

63. Stichting Natuur en Milieu и Комисията изтъкват, че изследванията и протоколите включват информация относно фактори, които въздействат или които е възможно да въздействат върху компоненти на околната среда.

64. Това е вярно, тъй като активното вещество пропамокарб и продуктът за растителна защита „Previcur N“ са вещества, чието освобождаване оказва въздействие върху компоненти на околната среда по смисъла на разпоредбата. Това въздействие засяга не само третираните салатни растения, а и други компоненти на околната среда, и по-специално растенията, животните и гъбите, както и водата, почвата и атмосферния въздух.

65. Дори ако, противно на застъпваната тук позиция, селскостопанските култури не следва да се разглеждат като компоненти на околната среда, пак би била налице информация относно фактори на околната среда, тъй като информацията за остатъците върху салатни растения е информация за освобождаването на вещества, които въздействат върху компоненти на околната среда. Самите остатъците могат да оказват въздействие върху

компонентите на околната среда, например когато ги поглъщат дивите животни.

66. В този смисъл спорната информация относно третирането на салатните растения е и информация за околната среда под формата на информация относно фактори на околната среда по смисъла на член 2, точка 1, буква б) от Директивата за информацията за околната среда.

6. По член 2, точка 1, буква в) от Директивата за информацията за околната среда — информация относно административни мерки

67. Освен това е възможно да става дума за информация за околната среда по смисъла на член 2, точка 1, буква в) от Директивата за информацията за околната среда. Тази категория включва информацията относно мерките (включително административните мерки) като политики, законодателство, планове, програми, споразумения, свързани с околната среда, и други дейности, които оказват въздействие или които е възможно да окажат въздействие върху компонентите и факторите в букви а) и б), както и мерките или дейностите, предназначени да опазват тези компоненти.

68. Информацията за административните мерки, с които не се цели опазването на околната среда, обаче не е информация за околната среда [31]. В случая би могло да има съмнение дали не става дума за информация за околната среда по смисъла на член 2, точка 1, буква в) от Директивата за информацията за околната среда, доколкото изследванията и протоколите са използвани за определянето на максимално допустимото количество на остатъци. Според Bayer и Нидерландия определянето на максимално допустимото количество служи основно на защитата на потребителите и на пазарната реализируемост на съответния продукт, а не приоритетно на опазването на околната среда. Този извод намира потвърждение в дванадесетото съображение от Директива 90/642 и съображение 2 от Регламент № 396/2005 [32], който в настоящия случай е неприложим ratione temporis.

69. Гърция обаче основателно изтъква, че съгласно данните в преюдициалното запитване въпросната информация е предоставена в процедура по разширяване на обхвата на разрешението за продукт за растителна защита. Комисията също посочва, че съгласно член 13, параграф 1, буква б) и приложение II, раздел A, точка 6.3 от Директивата за растителната защита такива изследвания *трябва* да бъдат предоставени в процедурата по издаване на разрешение. В този смисъл следва да се приеме, че изследванията и протоколите не само са от значение за определянето на максимално допустимото количество на остатъците, но и въз основа на тях се издава самото

31 — Решение по дело Glawischnig (посочено в бележка под линия 22, точка 29 и сл.).

32 — Регламент (ЕО) № 396/2005 на Европейския парламент и на Съвета от 23 февруари 2005 година относно максимално допустимите граници на остатъчни вещества от пестициди във и върху храни или фуражи от растителен или животински произход и за изменение на Директива 91/414/ЕИО на Съвета (ОВ L70, стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 63, стр. 55).

разрешение. Решението за разрешаване на продукти за растителна защита е административна мярка по смисъла на член 2, точка 1, буква в) от Директивата за информацията за околната среда, която може да окаже въздействие върху състоянието на компоненти на околната среда.

70. За да може всеобхватно да се анализира тази мярка, е уместно по принцип *всяка* информация във връзка с процедурата да се счита за информация за околната среда. На практика в много случаи би могло да се прецени само въз основа на съответните обстоятелства дали въпросната информация има отношение към околната среда. Разглежданите в случая изследвания например биха могли да сочат дали и при какви условия при използването на продукта културите съдържат опасно големи количества остатъци, което би било от значение не само за защитата на потребителите, но и за околната среда.

71. В този смисъл информацията, предоставена в процедурата по издаване на разрешение, е информация относно тази административна мярка, т.е. информация за околната среда и по смисъла на член 2, точка 1, буква в) от Директивата за информацията за околната среда [33].

33 — Вж. Решение по дело Mecklenburg (посочено в бележка под линия 22, точка 21).

7. Заключение

72. Въз основа на изложеното във връзка с член 2, точка 1, букви а), б) и в) от Директивата за информацията за околната среда спорните изследвания и протоколи са и информация за околната среда под формата на информация за замърсяването на хранителната верига по смисъла на член 2, точка 1, буква е) от Директивата за информацията за околната среда.

73. В обобщение, понятието „информация за околната среда“ по член 2 от Директивата за информацията за околната среда трябва да се тълкува в смисъл, че включва и информацията, предоставена в рамките на национална процедура по издаване (или разширяване на обхвата) на разрешение за продукт за растителна защита с оглед определянето на максимално допустимото съдържание в храните и напитките на пестицид, на негова съставка или на получени от неговото разграждане продукти.

B — *По втория въпрос за съотношението между Директивата за информацията за околната среда и член 14 от Директивата за растителната защита*

74. С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи какво е съотношението между Директивата за информацията за околната среда и член 14

от Директивата за растителната защита, и по-конкретно следва ли член 14 от Директивата за растителната защита да се прилага само ако това не влече нарушение на задълженията по член 4, параграф 2 от Директивата за информацията за околната среда.

75. Определянето на максимално допустимите количества на остатъци наистина попада в приложното поле на конкретни разпоредби на правото на Съюза — към момента на издаването на нидерландското решение за пропамокарб това е член 5б, параграф 2 от Директива 90/642, — които не уреждат третирането на поверителната търговска или индустриална информация, но все пак член 14 от Директивата за растителната защита по принцип е приложим, тъй като спорната информация е предоставена в рамките на процедура по издаване на разрешение за продукт за растителна защита.

8. По прилагането на член 4, параграф 2, буква г) от Директивата за информацията за околната среда с оглед на разпоредбите на член 14 от Директивата за растителната защита

76. Тъй като действието на член 14 от Директивата за растителната защита не засяга разпоредбите на Директивата за информацията за околната среда, искането за достъп до информация за околната среда, предоставена в рамките на процедура по издаване на разрешение за продукт за растителна зашита, по принцип трябва да се преценява съгласно критериите по Директивата за информацията за околната среда [34]. Когато възнамеряват да откажат достъп до информация, компетентните органи трябва първо да проверят дали разкриването ѝ би могло да се отрази неблагоприятно върху правно регламентираната поверителност на търговската или индустриалната информация и дали искането се отнася за емисии в околната среда, а накрая евентуално и да претеглят обществения интерес от разкриването ѝ спрямо спрямо интереса от отказа за разкриване на тази информация.

77. Правната защита на търговската и индустриалната информация вече е установена като общ принцип в областта на правото на конкуренцията и при обществените поръчки [35], а и като част от основното право на неприкосновеност на личния живот [36]. Същевременно тази защита е международно задължение на Съюза съгласно член

34 — Относно значението на израза „не засяга“ вж. моето заключение от 18 юли 2007 г. по дело Promusicae (C-275/06, Сборник, стр. I-271, точка 47), имплицитно потвърдено в Решение от 29 януари 2008 г. по същото дело (точка 42 и сл.) и в съображение 11 от Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (кодифицирана версия) (ОВ L 24, стр. 8).

35 — Решение от 24 юни 1986 г. по дело AKZO Chemie/Комисия (53/85, Recueil, стр. 1965, точка 28), Решение от 19 май 1994 г. по дело SEP/Комисия (C-36/92 P, Recueil, стр. I-1911, точка 37) и Решение по дело Varec (посочено в бележка под линия 10, точка 49).

36 — Решение по дело Varec (посочено в бележка под линия 10, точка 48).

39 от Споразумението ТРИПС, а освен това в конкретния случай произтича и от Директивата за растителната защита и от нидерландското право.

78. Член 14 от Директивата за растителната защита помага да се идентифицира подлежащата на защита поверителна информация. От една страна, тази разпоредба посочва различна информация, която не попада сред защитената търговска и индустриална тайна [37]. Това не се отнася обаче за настоящия случай. От друга страна, член 14 от Директивата за растителната защита предвижда процедура, в рамките на която компетентните органи определят съвместно със съответните предприятия коя част от предоставената информация включва индустриална и търговска тайна, тъй като за да се допусне поверително третиране, е необходимо да бъде подадено искане и компетентните органи да приемат, че изложените в това искане съображения са основателни.

79. Bayer и Нидерландия считат, че предвиденото в член 14 от Директивата за растителната защита решение на компетентните органи относно признаването на информацията за поверителна трябва да е определящо за решението по искането за достъп до информация съгласно Директивата за информацията за околната среда. В тази връзка Bayer изтъква, че компетентните органи биха претеглили интересите още при разглеждането на искането на предприятието. Това в крайна сметка означавало, че защитата на поверителната търговска или индустриална информация трябва да се преценява само въз основа на член 14 от Директивата за растителната защита.

80. Считам, че тази позиция не е напълно убедителна. Наистина има основания да се смята, че преценката на необходимостта от защита на поверителната търговска или индустриална информация следва да се основава на член 14 от Директивата за растителната защита, но това не може да изключи прилагането на допълнителните елементи от Директивата за информацията за околната среда. По-точно става дума за следното:

81. Когато предвидената в член 14 от Директивата за растителната защита процедура протича правилно, по принцип трябва да се приеме, че е идентифицирана информацията, чието разкриване би могло да се отрази неблагоприятно върху поверителността на търговска или индустриална информация. В това отношение следва да се държи сметка за защитата на поверителността като част от основните права, но и за допустимото ограничаване на тази защита поради наличието на други, по-важни интереси, например чрез

37 — В това отношение посочената разпоредба е сходна с уредбата по Директива 2001/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 март 2001 година относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда и за отмяна на Директива 90/220/ЕИО на Съвета (ОВ L 106, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 75) съгласно тълкуването ѝ в Решение от 17 февруари 2009 г. по дело Azelvandre (C-552/07, Сборник, стр. I-987, точка 52).

правната уредба на достъпа до информация за околната среда.

82. Правилното решение по член 14 от Директивата за растителната защита изисква не само да се вземе предвид текстът на тази разпоредба, а и да се съобразят изискванията на Директивата за информацията за околната среда. Член 4, параграф 2, четвърто изречение от Директивата за информацията за околната среда забранява информацията за емисии в околната среда да се квалифицира като подлежаща на поверително третиране търговска или индустриална информация. В този смисъл компетентните органи не следва да уважават искания за поверително третиране на такъв вид информация.

83. Дори при надлежно прилагане на член 14 от Директивата за растителната защита не е изключено основанието за защита на информацията да е отпаднало към момента на издаването на решение по искането за достъп до информация [38]. В този случай поверителното третиране вече не би било обосновано и решението по член 14 от Директивата за растителната защита вече не би могло да бъде противопоставено на заявителя.

84. Също така е възможно в искането за предоставяне на информация за околната среда да е посочен допълнителен обществен интерес от разкриването на информацията, който компетентният орган не е взел предвид при първоначалното решение да допусне защита на поверителната информация. В този случай решението по член 14 от Директивата за растителната защита не би осигурило пълно претегляне на интереса от защита на информацията спрямо обществения интерес от нейното разкриване. Напротив, би следвало интересите отново да се претеглят.

85. В този смисъл надлежно постановеното решение за защита на определена информация като индустриална и търговска тайна съгласно член 14 от Директивата за растителната защита има значение за решението за разкриване на информация за околната среда съгласно член 4, параграф 2, буква г) от Директивата за информацията за околната среда (само) ако не са налице евентуални нови данни и допълнителна информация за обществения интерес от разкриването на въпросната информация.

9. По информацията относно емисии в околната среда

86. Съгласно член 4, параграф 2, четвърто изречение от Директивата за информацията за околната среда искането за разкриване на информация за околната среда не може да бъде отхвърлено по съображения

38 — Вж. по-горе, точка 27 и сл.

за поверителност на търговска или индустриална информация, когато това искане се отнася за информация относно емисии в околната среда. Преюдициалното запитване наистина не включва въпроса за дефиницията на този тип информация, но това очевидно е от основно значение за главното производство и поради това бе обсъдено от участниците в производството.

87. Във връзка с понятието „емисии“ Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция [39] отпраща към определението в Директивата КПКЗ [40]. Съгласно член 2, точка 5 от тази директива „емисия“ е прякото или непрякото изпускане на вещества, вибрации, топлинни лъчения или шумове във въздуха, водите или земята от организирани или неорганизирани източници в рамките на дадена инсталация. Затова Нидерландия и Комисията предлагат понятието „емисии“ да бъде ограничено до емисиите от инсталации по смисъла на Директивата КПКЗ, в резултат от което изпускането на продукти за растителна защита в земеделието не би представлявало емисия.

88. По принцип ръководството е подходяща основа за тълкуването на неопределените правни понятия от Директивата за информацията за околната среда [41]. Въпреки че не предлага задължително тълкуване на Орхуската конвенция, все пак то е прието със знанието и подкрепата на страните по Конвенцията [42]. По всяка вероятност законодателят е бил запознат с ръководството при приемането на Директивата за информацията за околната среда.

89. Не е сигурно обаче дали с отпращането в ръководството към Директивата КПКЗ целта е била да се ограничи понятието „емисии“ до емисиите от инсталации. Понятието за инсталация се използва във въпросното определение за емисии само поради факта, че Директивата КПКЗ се отнася до инсталации. Такова ограничение на понятието за емисии обаче не следва нито от Директивата за информацията за околната среда, нито от Орхуската конвенция.

90. Напротив, съгласно член 4, параграф 4, буква d) от Орхуската конвенция следва да бъде разкривана информация за емисиите, имаща отношение към опазването на околната среда. Дали емисиите произлизат от инсталации обаче е иррелевантно за въпроса дали имат отношение

39 — Stec и др., посочено в бележка под линия 25, стр. 60 (р. 76 от френския текст).

40 — Директива 96/61/ЕО на Съвета от 24 септември 1996 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (ОВ L 257, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 3, стр. 183), междувременно заменена с Директива 2008/1/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 година за комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването (кодифицирана версия) (ОВ L 24, стр. 8).

41 — Същото явно приема и генералният адвокат Sharpston в заключението от 2 юли 2009 г. по дело Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, Сборник, стр. I-9967, точки 17, 18 и 32).

42 — Вж. докладите от първата конференция на държавите, подписали Орхуската конвенция, в Кишинев, Молдова от 19 до 21 април 1999 г. (CEP/WG.5/1999/2, точка 40) и от втората конференция в Дубровник, Хърватия от 3 до 5 юли 2000 г. (CEP/WG.5/2000/2, точка 43).

към опазването на околната среда. Като пример може веднага да се посочат емисиите от превозни средства.

91. Извън ограничението на понятието до емисиите от инсталации обаче определението за емисии в Директивата КПКЗ е напълно подходящо. Следователно то може да бъде възприето за прилагането на Директивата за информацията за околната среда, но без посочването на инсталациите. В този смисъл член 4, параграф 2, четвърто изречение от Директивата за информацията за околната среда се отнася до информация за прякото или непрякото изпускане на вещества, вибрации, топлинни лъчения или шумове във въздуха, водите или земята от организирани или неорганизирани източници.

92. Така схващано, понятието за емисии впрочем до голяма степен съответства на дефиницията в член 2, точка 8 от Директива 2004/35 относно екологичната отговорност по отношение на предотвратяването и отстраняването на екологичните щети[43], на която се позовава Vereniging Milieudefensie. Съгласно тази директива под емисии следва да се разбира изпускането в околната среда на вещества, препарати, организми или микроорганизми в резултат от човешка дейност. Тази директива, която не е съществувала към момента на съставянето на ръководството, в своята област на приложение съответства както на Директивата за информацията за околната среда, така и на Директивата КПКЗ, доколкото не е ограничена до инсталациите.

93. Дори и съгласно тази директива обаче информацията за емисии не включва информацията за всички вещества, които се отделят в какъвто и да е момент. Както правилно изтъква Комисията, по правило всяко вещество в определен момент от жизнения си цикъл се освобождава в околната среда. Всъщност става дума за информация за самото изпускане на вещества, вибрации, топлинни лъчения или шумове.

94. Доколкото може да се прецени, в настоящия случай информацията за самото изпускане на вещества е само от второстепенно значение. Всъщност следва да се приеме, че протоколите от тестовете сочат какви количества от продукта за растителна защита се освобождават. Те са важни обаче преди всичко поради информацията за остатъците върху салатните растения. Тук става дума за определени последици от изпускането на вещества.

95. Именно подобни последици са причината, поради която по правило следва да се разкрива информацията за емисии в околната среда. Освен това обществеността проявява повишен интерес към въпроса какви неблагоприятни последици може да породи съответната емисия. Преди да е налице емисия, въздействията върху човека и околната среда са или малко вероятни, или поне ограничени до притежателя на поверителната търговска информация. Освободените вещества обаче неизбежно

43 — Посочена в бележка под линия 25.

влизат във взаимодействие с околната среда, а може би и с човека. В този смисъл в Ръководството за прилагане на Орхуската конвенция се изтъква, че трябва да се сложи край на защитата на търговската тайна, когато тя се отнася до изпускането на вещества. Възможните въздействия върху околната среда следва да не се разглеждат като търговска тайна [44]. Това съотношение на интересите в частност е основание без претегляне на интересите за всеки конкретен случай да се остави на заден план защитата на основното право на поверителност на търговската информация, когато тази информация се отнася до емисии. Член 39, параграф 3 от Споразумението ТРИПС също допуска публикуване на такава информация, когато това е необходимо за защита на обществеността.

96. Следователно информацията за остатъци от емисии в околната среда трябва да се счита за вид информация за емисии по смисъла на Орхуската конвенция.

97. Това важи на още по-голямо основание за клаузата за емисиите в Директивата за информацията за околната среда, която е формулирана значително по-широко в сравнение с клаузата за емисиите в Орхуската конвенция.

98. В член 4, параграф 4, буква d) от Конвенцията е предвидено единствено че поверителността на търговската или промишлената информация не следва да препятства разкриването на информация за емисии, имаща отношение към опазването на околната среда. Позоваването на връзката с опазването на околната среда би могло да се тълкува като ограничение на клаузата за емисиите [45].

99. В член 4, параграф 2, четвърто изречение от Директивата за информацията за околната среда обаче не се съдържа текстът за връзката с опазването на околната среда, а приложното поле на клаузата за емисиите се разширява, за да обхване и други основания за поверителност.

100. Разширяването на приложното поле е резултат от оспорвани дебати в законодателната процедура. В първоначалното предложение Комисията не включва изискването за връзка с опазването на околната среда, а само предвижда, че не се допуска прилагане на поверителност за търговска или индустриална информация, когато същата се отнася до емисии [46]. В общата позиция на Съвета обаче се предлага връщане

44 — Stec и др., посочено в бележка под линия 25, стр. 60 (р. 76 от френския текст).

45 — В обратен смисъл обаче вж. Stec и др., посочено в бележка под линия 25, стр. 60 (р. 76 от френския текст).

46 — Член 4, параграф 2, буква г) от предложението на Комисията, COM(2000) 402 окончателен, стр. 25.

към формулировката по Конвенцията [47]. Парламентът пък настоява информацията за емисии в околната среда в никакъв случай да не се третира поверително [48]. Едва в помирителния комитет в крайна сметка се постига споразумение по настоящата уредба, а именно да се изключи прилагането на повечето основания за поверителност спрямо информацията за емисии в околната среда и да отпадне изискването за връзка с опазването на околната среда. В този смисъл разширяването на клаузата за емисиите е резултат от съзнателно решение на законодателя.

101. С оглед на изложеното спорните изследвания и протоколи от тестове представляват информация за емисии в околната среда, чието разкриване не може да бъде отказано по съображения за поверителност на търговска или индустриална информация.

Г — *По третия въпрос — претегляне в законодателството*

102. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали предвиденото в член 4, параграф 2, трето изречение от Директивата за информацията за околната среда претегляне на обществения интерес от разкриването спрямо частния интерес от отказа за разкриване трябва да се извърши към момента на прилагането, или може да се направи и в националното законодателство.

103. Съгласно тази разпоредба *във всеки конкретен случай* обществеият интерес от разкриването се преценява спрямо интереса от отказа за разкриване.

104. Bayer изтъква, че Орхуската конвенция не изисква претегляне във всеки отделен случай. При приемането на директивата Финландия също прави декларация в този смисъл, тъй като се опасява, че претеглянето във всеки конкретен случай може да доведе до произволно ограничаване на правото на достъп [49].

105. Както посочват Гърция и Комисията, текстът на член 4, параграф 2 от Директивата за информацията за околната среда не допуска претеглянето във всеки конкретен случай да се замени с общоприложимо претегляне в националното законодателство. Въпреки декларацията на Финландия това не крие опасност от ограничаване на правото на достъп в сравнение с предвиденото в Орхуската конвенция, тъй като

47 — Обща позиция от 28 януари 2002 г. (документ на Съвета 11878/1/01/ REV 1, стр. 12).

48 — Вж. двадесет и първото предложение за изменение на Парламента от 14 март 2001 г. (ОВ C 343, стр. 165 [172]) и тридесет и третото предложение за изменение от 30 май 2002 г. (документ на Съвета 9445/02, стр. 12).

49 — Документ на Съвета 14917/02 ADD 1 REV 1 от 13 декември 2002 г.

това претегляне позволява да се разкрива информация, когато — макар да се засягат неблагоприятно определени защитени интереси — надделява общественият интерес от разкриването.

106. Нидерландия и Bayer считат, че такова претегляне на интересите се извършва още при прилагането на член 14 от Директивата за растителната защита. Всъщност допускането на поверително третиране на търговска или индустриална информация изисквало такова претегляне. Границите на претеглянето, поставени от тази разпоредба и от разпоредбите за транспонирането ѝ в националното законодателство, обезпечавали правна сигурност и в този смисъл били необходими.

107. Както вече отбелязах, при прилагането на член 14 от Директивата за растителната защита това претегляне може да е непълно. Следователно то не може да замени изцяло претеглянето съгласно член 4, параграф 2, трето изречение от Директивата за информацията за околната среда.

108. Ето защо съгласно член 4, параграф 2, трето изречение от Директивата за информацията за околната среда предвиденото в тази разпоредба претегляне на обществения интерес от разкриването спрямо частния интерес от отказа за разкриване трябва да се извършва във всеки конкретен случай към момента на прилагането.

V — Заключение

109. С оглед на изложеното дотук предлагам на Съда да отговори на преюдициалното запитване по следния начин:

„1. Понятието „информация за околната среда“ по член 2 от Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че включва и информацията, предоставена в рамките на национална процедура по издаване (или разширяване

на обхвата) на разрешение за продукт за растителна защита с оглед определянето на максимално допустимото съдържание в храните и напитките на пестицид, на негова съставка или на получени от неговото разграждане продукти.

2. Ако не са налице евентуални нови данни и допълнителна информация за обществения интерес от разкриването, надлежно постановеното решение за защита на определена информация като индустриална и търговска тайна съгласно член 14 от Директива 91/414/ЕИО на Съвета относно пускането на пазара на продукти за растителна защита има значение за решението за разкриване на информация за околната среда съгласно член 4, параграф 2, буква г) от Директива 2003/4. Спорните изследвания и протоколи от тестове обаче представляват информация за емисии в околната среда, чието разкриване не може да бъде отказано по съображения за поверителност на търговска или индустриална информация.

3. Съгласно член 4, параграф 2, трето изречение от Директива 2003/4 предвиденото в тази разпоредба претегляне на обществения интерес от разкриването спрямо частния интерес от отказа за разкриване трябва да се извършва във всеки конкретен случай към момента на прилагането."