



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н У. ВОТ
представено на 8 декември 2011 година¹

Дело C-1/11

Interseroh Scrap and Metal Trading GmbH
срещу
Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM)

(Преюдициално запитване, отправено от Verwaltungsgericht Mainz (Германия))

„Опазване на околната среда — Превози на отпадъци — Регламент (ЕО) № 1013/2006 —
Информация, която трябва да придружава превоза на отпадъци от зеления списък —
Поверително третиране — Обхват“

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до тълкуването на Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци², изменен с Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г.³.
2. Verwaltungsgericht Mainz (Германия) поставя на Съда четири въпроса, с които по същество цели да установи дали предвиденото в член 18, параграф 1 от Регламента задължение за предоставяне на информация може да бъде ограничено от правото на защита на поверителната търговска информация.
3. Ето защо в настоящото дело Съдът трябва да разгледа обхвата на извършеното в член 18, параграф 4 от Регламента препращане към разпоредбите, изискващи поверително третиране на информацията, и установяването в правото на Съюза на защитата на поверителната търговска информация, преди евентуално да я противопостави на изискванията за информация, наложени от правната уредба в областта на околната среда.
4. В настоящото заключение ще изложа причините, поради които смятам, най-напред, че разпоредбите, към които препраща член 18, параграф 4 от Регламента, не могат да се прилагат за правоотношенията между участниците в превоза, по-нататък, че член 18, параграф 1 от този регламент не допуска правна уредба на държава членка, която поради свързани с правото на защита на поверителната търговска информация съображения ограничава достъпа на получателя на отпадъците до отнасящата се до производителя на отпадъците информация, посочена в точка 6 от документа в приложение VII към Регламента, и накрая, че споменатите по-горе разпоредби са в съответствие с първичното право.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 190, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 172.

3 — ОВ L 140, стр. 114, наричан по-нататък „Регламентът“.

I – Правна уредба

A – Право на Съюза

5. Приетият на основание член 175, параграф 1 ЕО регламент има за цел да въведе хармонизирана система от процедури, посредством които може да се ограничи движението на отпадъците, за да се гарантира опазването на околната среда.

6. Той отменя и заменя Регламент (ЕИО) № 259/93 на Съвета от 1 февруари 1993 г.⁴, с който се отменя Директива 84/631/ЕИО на Съвета от 6 декември 1984 г.⁵

7. Целта на тази нова правна уредба е по-специално да се въведат измененията в списъците с отпадъци, приложени към Конвенцията за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане, подписана в Базел на 22 март 1989 г. и одобрена от името на Общността с Решение 93/98/ЕИО на Съвета от 1 февруари 1993 година⁶, както и съдържанието на Решение С(2001) 107 окончателен на Съвета на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за преразглеждане на Решение С(92) 39 окончателен относно контрола върху трансграничното движение на отпадъци, предназначени за операции по оползотворяване.

8. За тази цел Регламентът установява процедурите и режимите за контрол върху превода на отпадъци в зависимост от критерии, които се основават главно на вида на превозваните отпадъци, държавата на износ и местоназначението на отпадъците, в зависимост от това дали става въпрос за обезвреждане или за оползотворяване.

9. По-специално той класифицира отпадъците в три категории в зависимост от тяхната опасност и оттам в зависимост от съответната процедура за контрол, която трябва да се следва за тях. Така в приложение III към Регламента се установява зеленият списък, включващ отпадъците, чийто превоз се разглежда като свързан само с незначителен риск за човешкото здраве и околната среда. За тези отпадъци по принцип се прилага единствено процедура за предоставяне на информация. В приложение IV към този регламент, озаглавено „Жълт списък“, са изброени отпадъците, които са свързани с риск за човешкото здраве и околната среда, поради което за тях се прилага по-строга процедура на предварителна писмена нотификация и съгласие. Накрая, в приложение V към посочения регламент се съдържа неозаглавен списък на най-опасните отпадъци, чийто износ е забранен.

10. Член 3, параграф 2 от Регламента предвижда, че за превозите в рамките на Европейския съюз със и без транзит през трети страни на отпадъци, включени в зеления списък и предназначени за оползотворяване⁷, се прилагат общите информационни изисквания, определени в член 18 от посочения регламент.

4 — Регламент относно надзора и контрола върху превози на отпадъци в рамките на, за и от Европейската общност (ОВ L 30, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 161).

5 — Директива относно надзора и контрола в рамките на Общността на трансграничните превози на опасни отпадъци (ОВ L 326, стр. 31).

6 — ОВ L 39, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 7 стр. 212.

7 — За всички отпадъци, предназначени за обезвреждане, се прилага по-строгата процедура за предварителна писмена нотификация и съгласие, предвидена в глава I от този регламент.

11. Съгласно член 18 от Регламента:

„1. Отпадъците по член 3, параграфи 2 и 4, предназначени за превоз, са предмет на следните процедурни изисквания:

- a) [с] цел да се помогне за проследяването на превозите на тези отпадъци, лицето под юрисдикцията на страната изпращач, което урежда превоза, [следи за това] отпадъците да се придружават от документа, който се съдържа в приложение VII.
- б) [Д]окументът, който се съдържа в приложение VII, се подписва от лицето, което урежда превоза[,] преди започването му и се подписва от съоръжението за оползотворяване или лабораторията и получателя, когато се получат въпросните отпадъци.

[...]

3. За целите на инспекцията, [контрола на прилагането], планирането и статистиката държавите членки могат в съответствие с националното законодателство да изискват информация по параграф 1 за превози, обхванати от настоящия член.

4. Информацията, посочена в параграф 1[,] се третира като поверителна, когато това се изисква от [общностното] и националното законодателство“.

12. В приложение VII към Регламента, към което препраща член 18 от същия, се посочва информацията, която трябва да придружава превозите на отпадъци, като в точка б се предвижда по-специално, че трябва да се посочи името, адресът, лицето за контакт, телефонът, факсът и адресът на електронна поща на генератора на отпадъците (първоначален производител, нов производител или събирач).

Б – *Национално право*

13. Основният закон на Федерална република Германия (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) налага поверителното третиране на информацията, представляваща търговска тайна, в приложение на разпоредбите на член 12 от него относно свободното упражняване на професия и на член 14 относно правото на собственост. Съгласно съдебната практика източниците за снабдяване на предприятие представляват поверителна търговска информация, която попада в обхвата на защитата на основните права.

14. Член 5, параграф 1 от Закона за прилагане на Регламент № 1013/2006 и на Базелската конвенция от 22 март 1989 година за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане⁸ от 19 юли 2007 г.⁹ предвижда, че що се отнася до превозите по член 18 от Регламента във връзка също с член 37, параграф 3, член 38, параграф 1, член 40, параграф 3, член 42, параграф 1, член 44, параграф 1, член 45, член 46, параграф 1, член 47 или член 48 от Регламента, уреждащото превоза лице трябва, доколкото е възможно, да попълва формуляра, съдържащ се в приложение VII към Регламента.

8 — Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung.

9 — BGBl. 2007 I, стр. 1462.

II – Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

15. Страни по спора в главното производство са Interseroh Scrap and Metal Trading GmbH (наричано по-нататък „Interseroh“), специализирано в търговията със стоманени и метални отпадъци, и Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM), натоварено от провинция Райнланд-Пфалц да осъществява надзор върху потоците от специални отпадъци.

16. В качеството си на търговски посредник Interseroh купува отпадъци от зеления списък от производител или събирач, а след това ги препродава на стоманодобивни заводи, леярни и металургични комбинати, като стоката се доставя на получателя пряко от производителя или събирача.

17. Тази търговска практика се изразява в сключването на два отделни договора, от една страна, между търговския посредник и производителя на отпадъците и от друга, между този посредник и получателя.

18. Съгласно разпоредбите на член 18, параграф 1, буква а) от Регламента Interseroh е длъжно да посочи в съдържащия се в приложение VII към същия регламент документ различни сведения, позволяващи да се идентифицира производителя на отпадъците.

19. Interseroh смята, че за да изпълни това задължение, трябва да разкрие информацията относно източниците си на снабдяване, която е поверителна, като според него това би дало възможност на клиентите му да договарят пряко с производителя и да го изключат от пазара за оползотворяване на отпадъци.

20. Ето защо това дружество решава да посочи себе си като производител или събирач в точка 6 от съдържащия се в приложение VII към Регламента документ или да не попълва тази графа, тъй като според него самоличността на действителния производител или събирач във всеки случай е видна от бордерата за доставка и измерване, които също трябва да придружават превоза.

21. След като на 7 май 2009 г. е проверено от SAM и му е наложена глоба, Interseroh предявява иск пред Verwaltungsgericht Mainz и моли да се установи, че като търговски посредник не е длъжно да съобщава на клиента си самоличността на производителя на отпадъците.

22. Verwaltungsgerichtshof решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Прилага ли се и към участниците в превоза член 18, параграф 4 от Регламент [...]?
- 2) Ако отговорът е отрицателен, първичното общностно право ограничава ли член 18, параграф 1 от посочения регламент за целите на защитата на поверителната търговска информация?
- 3) При утвърдителен отговор на първия въпрос, член 18, параграф 4 от посочения регламент ограничава ли за целите на защитата на поверителната търговска информация задължението на уреждащото превоза лице по член 18, параграф 1 [от Регламента] чрез съдържащия се в приложение VII [към същия] документ да съобщи и на получателя на отпадъците кой е производителят или събирачът на отпадъците?
- 4) При утвърдителен отговор на третия въпрос, трябва ли степента на ограничението да се преценява във всеки отделен случай чрез претегляне на интересите (съответния търговски интерес, от една страна, и защитата на околната среда, от друга)?“.

III – Моят анализ

A – Предварителни бележки

23. Според мен е уместно, преди да се отговори на поставените въпроси, да се обърне внимание на представените от запитващата юрисдикция юридически данни, както и на естеството на правните проблеми, които тя желае да бъдат изяснени.

1. Представените от запитващата юрисдикция юридически данни

24. Националният съд посочва, че макар разпоредбите на германското законодателство относно превоза на отпадъци да не предвиждат поверителното третиране на информацията за производителя или събирача на отпадъци, тази поверителност се изисква от Основния закон на Федерална република Германия, а именно от разпоредбите на член 12 във връзка с член 14 от същия, тъй като по принцип се приема, че източниците на снабдяване на дадено предприятие представляват поверителна търговска информация, която попада в обхвата на защитата на основните права. Приемам това представяне на закона от националния съд за отговарящо на действителното положение.

2. Предмет и значение на въпросите

25. Според запитващата юрисдикция следва да се изходи от разбирането, че член 18, параграф 4 от Регламента разрешава поверителното третиране на предвидената в член 18, параграф 1 от него информация само при условие че то се изисква кумулативно от законодателството на Съюза и от националното законодателство. Тя основава този анализ на сравнението на текста на член 18, параграф 4 на английски и френски език с член 21 от Регламента, който препраща към „националното или [общностното] законодателство [...]“.

26. Като приема за установено, че германското законодателство изисква поверителното третиране на информацията относно източниците на снабдяване, запитващата юрисдикция смята, че следва да се провери дали такова поверително третиране се изисква и от законодателството на Съюза.

27. Ето защо тя иска да се установи обхватът на защитата на поверителната търговска информация по член 18, параграф 4 от Регламента, както и съдържанието и евентуалното прилагане на нормите на първичното право за решаването на спора в главното производство.

28. С други думи, Verwaltungsgericht Mainz иска да се установи дали самият член 18, параграф 4 от Регламента предвижда ограничение на задължението за съобщаване на предвидената в член 18, параграф 1 от същия информация на получателя на отпадъците и ако това не е така, дали такова ограничение произтича от първичното право и от общите принципи на правото на Съюза.

29. Съгласно постоянната практика на Съда запитващата юрисдикция има изключителна компетентност да определя предмета на въпросите, които възнамерява да постави. Всъщност само националните юрисдикции, които са сезирани със спора и трябва да поемат отговорността за последващото му съдебно решаване, могат да преценят, предвид особеностите на делото, както необходимостта от преюдициално заключение, за да могат да постановят решението си, така и релевантността на въпросите, които поставят на Съда¹⁰.

10 — Вж. Решение от 5 май 2011 г. по дело MSD Sharp & Dohme (C-316/09, Сборник, стр. I-3249, точка 21 и цитираната съдебна практика).

30. Според мен от акта за преюдициално запитване е видно, че макар въпросите формално да се отнасят до тълкуването на член 18, параграфи 1 и 4 от Регламента, като иска да установи в втория въпрос по какъв начин първичното право се отразява на обхвата на предвиденото в член 18, параграф 1 от този регламент задължение, Verwaltungsgericht Mainz задължително изразява съмнение относно валидността на тази разпоредба, така че предметът на въпроса налага да се извърши преценка на валидността.

31. Предлагам на Съда при разглеждане на настоящото дело да започне с първия, третия и четвъртия въпрос, които се отнасят до тълкуването на разпоредбите на член 18, параграф 4 от Регламента и за които ще предложи общ отговор. След това ще разгледам втория въпрос, който е свързан със съвместимостта на член 18, параграф 1 от Регламента с правото на защита на поверителната търговска информация и който поради това предполага непряко преценка на валидността. Според мен разглеждането на въпросите в този ред се обосновава с факта, че преценката на валидността на даден акт задължително включва предварително тълкуване.

Б – По първия, третия и четвъртия въпрос

32. С първия, третия и четвъртия въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да се произнесе по обхвата на член 18, параграф 4 от Регламента, който предвижда поверителното третиране на посочената в параграф 1 от този член информация, „когато това се изисква от [общностното] и националното законодателство“¹¹.

33. Следователно тя предлага член 18, параграф 4 от Регламента да се разглежда като разпоредба, пораждаща задължения, чието приложно поле трябва да бъде уточнено, за да се определи дали тя се отнася само до третите лица или и до участниците в превоза на отпадъци.

34. Следвайки тази логика, белгийското, австрийското и португалското правителство свързват този параграф 4 с параграф 3 от същия член и поради това приемат, че посоченият параграф 4 препраща само към нормите, приложими за органите, които изискват информация за целите на инспекцията, контрола на прилагането, планирането и статистиката. Ето защо препращането към тези норми може да се отнася само до разпоредбите, свързани с поверителното третиране на информацията от съответните компетентни органи на държавите членки.

35. Обратно, като се основава на текста на член 18, параграф 4 от Регламента, на обособяването му в отделен параграф в този член и на неговата цел, която била да гарантира опазването на поверителната търговска информация, Interseroh твърди, че задължението за поверително третиране на информацията се прилага и за участниците в превоза.

36. Като възприема междинна позиция, Европейската комисия смята, че задължението за поверителност се прилага не само за съответните компетентни органи на държавите членки, а и за участващите в превоза на отпадъци предприятия, но само в правоотношенията им с трети лица, тъй като тези предприятия могат да уредят помежду си по договорен път последиците от неразрешено съобщаване на информация.

37. Смятам, че е уместно, преди да се предложи отговор, да се направят две уточнения относно смисъла, който следва да се влага в член 18, параграф 4 от Регламента.

38. Важно е да се отбележи, на първо място, че сама по себе си тази разпоредба не поражда никакво задължение за поверителност, чието приложно поле трябва да се изследва.

¹¹ — В текста на френски език глаголят е в множествено число, а подлогът — в единствено. Текстът на английски език гласи следното: „where this is required by Community and national legislation“.

39. Тя вече се съдържа в Регламент № 259/93 — макар и с малко по-различна формулировка, тъй като препраща само към националното законодателство, — член 11, параграф 2 от който предвижда, че информацията, придружаваща превода на отпадъци, трябва да се третира „поверително, в съответствие със съществуващите национални законодателств[а]“.

40. Следва да се отбележи, че член 18, параграф 4 от Регламента, както и замененият от него член 11, параграф 2 от Регламент № 259/93, сам по себе си не поражда каквото и да е задължение за поверителност, а по отношение на поверителното третиране на събраната съгласно параграф 1 от него информация само препраща към прилагането на разпоредбите на правото на Съюза и действащите национални разпоредби в тази област. Поради това поверителното третиране на информацията е предвидено като изключение, обусловено от наличието на особена правна уредба.

41. На второ място, не смятам, че поради употребата на съюза „и“ трябва да се стига до извода, че поверителното третиране трябва да бъде кумулативно предвидено от законодателството на Съюза и от националното законодателство.

42. Вярно е, че член 18, параграф 4 от Регламента може надлежно да бъде съпоставен с член 21 от същия, който се отнася до публичния достъп до нотификации и предвижда, че компетентните органи по изпращането или местоназначението могат да направят публично достояние, чрез подходящи средства, като интернет например, информацията за уведомления за превози, за които са дали съгласие, „когато тази информация не е поверителна по националното законодателство или^[12] законодателството на Общността“. Следователно в този член двата елемента ясно са посочени като алтернативни чрез употребата на съюза „или“, докато в член 18, параграф 4 от Регламента е употребен съюзът „и“.

43. От езикова гледна точка обаче съюзът „и“ може да се разбира в кумулативен или алтернативен смисъл и трябва да се тълкува в контекста, в който е употребен¹³. Член 19, параграф 6 от предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно превозите на отпадъци¹⁴ е формулиран по различен начин, тъй като предвижда, че информацията по параграф 1 от този член трябва да се третира поверително „в съответствие с общностното и националното законодателство“. Смятам, че предвид следваната с член 18, параграф 4 от Регламента цел съюзът „и“ не трябва да се тълкува в смисъл, че налага двойно изискване. Според мен е достатъчно националното законодателство да изисква поверителното третиране на информацията, но разбира се, е необходимо това национално законодателство да съответства на правото на Съюза и следователно да попада в обхвата на препращането в член 18, параграф 4.

44. Ето защо следва да бъде разгледан по-подробно именно обхватът на предвиденото в този член условие за прилагането на националното законодателство и законодателството на Съюза.

45. При този анализ трябва да се вземе предвид, че правото на поверителност не е прогласено като принцип, а напротив, е утвърдено като изключение, което следователно трябва да се тълкува стриктно.

12 — Курсивът е мой.

13 — Вж. във връзка с преценка на Съда на смисъла, който следва да се придаде на употребата на съюза „или“, Решение от 12 юли 2005 г. по дело Комисия/Франция (C-304/02, Recueil, стр. I-6263, точка 83).

14 — Предложение, представено от Комисията на 30 юни 2003 г. (COM(2003) 379 окончателен).

46. Правилото за тълкуване, което предлагам да се приеме, съответства на практиката на Съда, който в Решение от 26 юни 2003 г. по дело Комисия/Франция¹⁵ приема, че френският закон е формулиран твърде общо, когато допуска отказ, с мотива че разпространението на дадена информация щяло да засегне „общо закриляната от закона тайна“. Той предвижда задължение във всеки конкретен случай да се претегля общественият интерес от разкриване спрямо интереса от отказ за разкриване¹⁶.

47. Въпросът за обхвата на член 18, параграф 4 от Регламента се подразделя на два подвъпроса.

48. Първият подвъпрос е дали разпоредбите, към които препраща член 18, параграф 4 от Регламента, могат да ограничат задължението да се посочи името на производителя на отпадъците в точка 6 от документа, съдържащ се в приложение VII към този регламент.

49. Вторият е дали в случай на отрицателен отговор на първия подвъпрос тези разпоредби могат да обосноват несъобщаването на получателя на отпадъците на информацията относно производителя, посочена в съдържащия се в приложение VII към Регламента документ.

1. По задължението на търговския посредник да попълни точка 6 от съдържащия се в приложение VII към Регламента документ

50. Според мен от разпоредбите на член 18 от Регламента ясно следва, че параграф 4 от него не предвижда каквото и да е изключение от предвиденото в параграф 1 задължение. Всъщност тези разпоредби не следват една и съща цел, тъй като едната изисква предоставянето на информация, а другата уточнява правилата за третирането ѝ. С други думи, член 18, параграф 4 от Регламента може да се приложи само ако информацията действително е била посочена предварително в съдържащия се в приложение VII към този регламент документ в съответствие с предписанията на параграф 1 от посочения член.

51. Това тълкуване следва от самия текст на член 18, параграфи 1 и 4 от Регламента.

52. То съответства и на общата логика на установения от Регламента механизъм, който изключва възможността за каквото и да е изключение от задължението за предоставяне на информацията относно производителя или събирача на отпадъци, когато уреждащото превоза лице е търговец. Така в бележка под линия 3 от приложение VII към Регламента изрично се уточнява, че когато уреждащото превоза лице не е производител или събирач, трябва да се предостави информацията и за производителя или събирача. Това уточнение би било лишено от смисъл, ако член 18, параграф 4 от този регламент се тълкува в смисъл, че на търговския посредник се разрешава да не указва координатите на производителя или събирача. Така, като обхваща изрично търговския модел, на който се основава дейността на Interseroh, Регламентът не разрешава никакво изключение в този конкретен случай.

53. Ето защо предвид изложените по-горе съображения предлагам да се направи извод, че член 18, параграф 4 от Регламента не разрешава каквото и да е изключение от предвиденото в член 18, параграф 1, буква а) от него задължение уреждащото превоза лице да следи за това отпадъците да се придружават от документа, който се съдържа в приложение VII към посочения регламент.

15 — C-233/00, Recueil, стр. I-6625.

16 — Вж. Решение от 16 декември 2010 г. по дело Stichting Natuur en Milieu и др. (C-266/09, Сборник, стр. I-13119).

54. Поради това считам, че търговец, какъвто в настоящия случай е Interseroh, не може да бъде освободен от задължението да посочва в точка 6 от този документ името и координатите на производителя или събирача на отпадъци под претекст по-специално че тази информация се съдържа в други документи, като бордерата за доставка или измерване.

55. Ето защо остава да се установи дали член 18, параграф 4 от Регламента предвижда условие за прилагането на разпоредби, които, без да освобождават уреждащото превоза лице от задължението да попълни точка 6 от посочения документ, ограничават съобщаването на тази информация на получателя на отпадъците по-конкретно поради съображения, изведени от опазването в тайна на източниците на снабдяване.

2. По задължението за уведомяване на получателя на отпадъците за самоличността на производителя или събирача на отпадъците

56. Струва ми се, че член 18, параграф 4 от Регламента не може да се тълкува нито стеснително, както правят белгийското, австрийското и португалското правителство, нито разширително, както предлага Interseroh. Смятам, че следва да се възприеме предложеното от Комисията междинно тълкуване поради следните съображения.

57. Вярно е, че тази разпоредба изглежда препраща главно към разпоредбите на правото на Съюза или към националните разпоредби, които позволяват на държавите членки да дерогират принципа на свободния достъп до информация за околната среда, закрепен в Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година¹⁷.

58. Това тълкуване се потвърждава от съображение 23 от Регламента, в което се уточнява, че от държавите членки следва да се изисква да гарантират, че в съответствие с Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, сключена на 25 юни 1998 г. и одобрена от името на Европейската общност с Решение 2005/370/ЕО на Съвета от 17 февруари 2005 година¹⁸, съответните компетентни органи чрез подходящи средства правят публична информацията относно нотификации за превози, „когато тази информация не е поверителна съгласно националното законодателство или законодателството на Общността“.

59. Съгласно член 4, параграф 2, буква г) от Директива 2003/4, която има за цел именно да приведе разпоредбите на правото на Съюза в съответствие с тази конвенция, 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 „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 [...] поверителност[та] [на статистически данни] или данъчната тайна“.

60. При съпоставянето на тези различни разпоредби, подобно на белгийското, австрийското и португалското правителство стигам до извода, че член 18, параграф 4 от Регламента препраща към разпоредбите, които дерогират принципа на право на обществен достъп до информацията за околната среда, с която разполагат държавните органи.

17 — Директива относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на Съвета (ОВ L 41, стр. 26; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 9, стр. 200).

18 — ОВ L 124, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 201.

61. Впрочем съгласно доклада на Комисията от 12 април 2011 г.¹⁹, който по-специално се отнася до прилагането на член 18 и приложение VII към Регламента, това изглежда е най-общоприетото значение от органите, натоварени от държавите членки с прилагането на Регламента.

62. Смятам обаче, че извършеното с този член препращане задължително има по-широк обхват. Всъщност следва да се отбележи, че параграф 4 от посочения член е формулиран общо и е самостоятелен и обособен спрямо параграф 3 от същия член, уреждащ съобщаването на информация на органите на държавите членки. Струва ми се, че това двойно съображение, основано както на формулировката на параграф 4 от член 18 от Регламента, така и на мястото му в този член, може да изключи всякакво прекалено стеснително тълкуване.

63. Ето защо смятам, че разпоредбите, към които препраща член 18, параграф 4 от Регламента, могат да се прилагат за всички лица, които биха могли да разполагат с посочената в член 18, параграф 1 от същия информация, тоест не само за органите по изпращането или по местоназначението, но и за всички участващи в превоза на отпадъците физически или юридически лица.

64. Според мен обаче член 18, параграф 4 от Регламента се прилага изключително за правоотношенията на участниците в превоза с трети лица, а не в правоотношенията между тях самите, така че тази разпоредба не може да разреши на търговец да скрие информация от получателя на отпадъците. Две групи съображения подкрепят тази теза.

65. Първата група съображения се основава на общата структура на Регламента, множество разпоредби от които според мен не допускат възможността търговецът да скрие от получателя идентифициращата производителя информация.

66. Регламентът предвижда използването на единен документ, чието съдържание е определено в приложение VII към него, и не съдържа никаква друга възможна разпоредба, разрешаваща използването на два отделни формуляра, единия за контролния орган, а другия — за получателя²⁰, или на код, който може да бъде разчетен само от контролния орган. В това отношение бих искал да уточня, че според мен, противно на твърдението на белгийското правителство, член 26, параграф 3 от Регламента, предвиждащ само възможност документът от приложение VII към същия да се състави в електронна форма, при условие че във всеки момент от превоза може да се направи справка с него в режим на четене, изобщо не може да позволи прикриването на данните относно производителя на отпадъци. Не смятам също, че Съдът има за задача да замести законодателя на Съюза, като сам предвиди механизми, позволяващи да се избегне разкриването на самоличността на производителя на отпадъците на техния получател.

67. Освен това член 18, параграф 1, буква б) от Регламента предвижда, че съдържащият се в приложение VII към него документ се подписва от лице от съоръжението за оползотворяване или лабораторията и получателя, когато се получат отпадъците, докато в член 20, параграф 2 от Регламента се уточнява, че информацията, предоставена съгласно член 18, параграф 1 от него, се пази най-малко три години от датата на начало на превоза по-специално от получателя и съоръжението, което получава отпадъците. Тъй като подписва и запазва документа, получателят не може да получи непълен вариант от него.

19 — Доклад на разположение на уебсайта на Комисията на английски език: „Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States“. На стр. 23 от този доклад е посочено:

„In the majority of cases ‘confidentiality’ pursuant to Article 18(4) is interpreted as compliant with data protection law requirements throughout data management by [Competent Authorities]. Ireland is the only Member State which interprets the legislation in a way that ‘persons who arrange the shipment’ (box 1) may omit the information on consignee and recovery facility by referring to the exporter. Box 2 and 7 in this case will be filled with ‘Confidential - please refer to box 1.’“

20 — В доклада на Комисията, посочен в бележка под линия 14, само словенските органи заявяват, че приемат използването на два формуляра („Slovenia declares that it can also accept if there are two Annex VII documents for the same shipment. In the first could be the data about the producer and in the second the data about recovery, so that you can get all required data“ (p. 25).

68. Втората група съображения е свързана с полезното действие на Регламента.

69. На първо място, Регламентът предвижда, че държавите членки са отговорни за прилагането на мерките за контрол на превозите на отпадъци и уточнява, че тези мерки включват неочаквани проверки, които могат да се правят не само в мястото на произход при производителя, притежателя или нотификатора, по време на превоза, но и в местоназначението при получателя или в съоръжението. Тези проверки включват освен физическата проверка на отпадъците инспекцията на документи и потвърждението за самоличността на участниците.

70. От тези разпоредби следва, че органите на държавата по местоназначение трябва да могат да извършват проверки в мястото на пристигане на отпадъците. Ефективността на тези проверки предполага органите да могат да получат достъп при получателя до единен документ, чиито различни полета с информация са изцяло попълнени.

71. Освен това следва да се отбележи, че в съответствие с цялата правна уредба в областта на околната среда Регламентът възлага особена отговорност на производителя на отпадъци, поради което неговото идентифициране е от основно значение.

72. Член 49, параграф 1 от Регламента предвижда, че производителят трябва да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че всички експедирани от него отпадъци се управляват, без да се застрашава здравето на човека и по екологосъобразен начин по време на превоза и на тяхното оползотворяване и обезвреждане. Ето защо производителят спира да носи отговорност едва когато тези операции са завършени.

73. Обратно на твърденията на Interseroh, отговорността на лицето, което урежда превоза, не изключва тази на производителя. Макар в случай на незаконен превоз отговорността за обратното вземане да се носи на първо място от уреждащото превоза лице²¹, все пак Регламентът, съгласно който задължението за обратно вземане и за свързаните с него разходи се носи в съответствие с верижен механизъм в посока от нотификатора към компетентния орган по изпращането, като се минава през „други физически или юридически лица“, позволява да се потърси отговорността на производителя при невъзможност да се ангажира тази на уреждащото превоза лице²². Следователно в стремежа да се гарантира, че няма да бъде изоставен никакъв отпадък и че ще има друг отговорен участник, когато настоящият притежател на отпадъците е неплатежоспособен, законодателството в областта на околната среда по принцип не изключва отговорността на първоначалния производител дори когато той вече не притежава отпадъците²³.

74. Ето защо, когато е разкрит незаконен превоз, който не е извършен от получателя, и уредилото превоза лице не може да бъде подведено под отговорност, например защото дружеството е неплатежоспособно или е прекратено, компетентните органи трябва да могат да се обърнат към получателя или към съоръжението за оползотворяване, за да узнаят самоличността на производителя евентуално с оглед подвеждането му под отговорност или възлагането му на разхода за връщането на отпадъците.

21 — Вж. член 24, параграф 9 от Регламента.

22 — Член 24, параграф 9 и член 25, параграф 4 от Регламента не освобождават нотификатора от всякаква отговорност, тъй като предвиждат само, че уреждащото превоза лице има същите задължения като него. Съгласно даденото в член 2, точка 15, буква а) от този регламент определение по степени обаче нотификаторът е най-напред първоначалният производител (подточка i).

23 — Член 24, параграф 10 и член 25, параграф 5 от Регламента изрично запазват прилагането на общностните и националните разпоредби относно отговорността. Член 15, параграф 2 от Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 година относно отпадъците и за отмяна на определени директиви (ОВ L312, стр. 3) обаче предвижда, че първоначалният причинител или притежател продължават да носят отговорност за цялостното оползотворяване или обезвреждане дори когато отпадъците са прехвърлени за предварително третиране на други лица. От друга страна, без да се засяга прилагането на Регламента, тази разпоредба позволява на държавите членки да уточнят условията за носене на отговорност и да решат в кои случаи първоначалният причинител продължава да носи отговорност за цялата верига на третиране или в кои случаи отговорността на причинителя или притежателя може да бъде поделена или прехвърлена между участващите във веригата по третиране лица.

75. Поради тези причини следва да се приеме:

- от една страна, че член 18, параграф 4 от Регламента трябва да се тълкува в смисъл, че препраща само към разпоредбите, които налагат поверително третиране на информацията по член 18, параграф 1 от този регламент по отношение на трети спрямо превоза на отпадъците лица, и
- от друга страна, че член 18, параграф 1 от Регламента трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която поради съображения, свързани със защитата на поверителна търговска информация, ограничава достъпа на получателя на отпадъците до информацията относно производителя на отпадъците, посочена в точка 6 от съдържащия се в приложение VII към този регламент документ.

В – По втория въпрос

76. С втория си въпрос, отнасящ се до отражението на първичното право, запитващата юрисдикция непряко иска да установи дали предвиденото в член 18, параграф 1 от Регламента задължение е съвместимо с изискванията за защита на поверителната търговска информация, произтичащи от това право и от общите принципи на правото на Съюза.

77. При тези условия следва да се провери дали спазването на основните права допуска тълкуването на Регламента, изложено в точка 75 от настоящото заключение.

78. Този въпрос налага да се изследва дали поверителността на търговската информация подлежи на закрила в правото на Съюза и евентуално каква е степента на тази закрила.

79. Може да се отговори, че правото на защита на поверителната търговска информация по принцип е закрепено в правото на Съюза.

80. Това право е записано в Хартата на основните права на Европейския съюз като съставна част от правото на добра администрация. Съгласно член 41, параграф 2 от тази харта правото на добра администрация включва по-специално „правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна“. Посоченото право е установено и в член 339 ДФЕС, който задължава членовете на институциите на Съюза да не разкриват информация, включена в обхвата на професионалната тайна, „в частност информация относно предприятия, техните стопански отношения или факторите за ценообразуване в тях“.

81. В практиката си Съдът многократно се е позовавал на правото на защита на поверителната търговска информация, което е въздигнал в общ принцип.

82. Като посочва в Решение от 24 юни 1986 г. по дело AKZO Chemie и AKZO Chemie UK/Комисия²⁴, че приложимите в случая разпоредби са свързани с особени хипотези, Съдът все пак приема, че те са израз на общ принцип, който се прилага в хода на административното производство²⁵. В Решение от 19 май 1994 г. по дело SEP/Комисия²⁶ той потвърждава наличието на „общ принцип на правото на предприятията на защита на поверителната им търговска информация“²⁷.

24 — 53/85, Recueil, стр. 1965.

25 — Точка 28.

26 — C-36/92 P, Recueil, стр. I-1911.

27 — Точки 36 и 37. Вж. също Решение от 14 февруари 2008 г. по дело Varec (C-450/06, Сборник, стр. I-581, точка 49).

83. Тъй като защитата на поверителната търговска информация пряко е прогласена като общ принцип, не смятам, че е необходимо да се проверява дали тази информация трябва да подлежи на закрила като съставна част от правото на собственост или от правото на свободно упражняване на икономическа дейност.

84. Във всеки случай този принцип не е абсолютен и трябва да се разглежда във връзка с обществената си функция. Ето защо могат да му бъдат наложени ограничения, при условие че те са обосновани поради императивни съображения от общ интерес, че могат да гарантират осъществяването на преследваната цел и не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел.

85. Така например в Решение по дело Vares, посочено по-горе, Съдът е трябвало да претегли правото на операторите на защита на поверителната им информация и търговските им тайни спрямо правото на достъп до информация относно процедурите за възлагане на обществени поръчки²⁸.

86. Според мен при претеглянето трябва да се има предвид, че съгласно член 191, параграф 2 ДФЕС политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита. Тази политика се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда и на принципа „замърсителят плаща“. Освен това съгласно член 11 ДФЕС „[и]зискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза, в частност за да се насърчи устойчивото развитие“.

87. Смятам, че определящите фактори при претеглянето на опазването на околната среда и правото на поверителна търговска информация трябва да бъдат, от една страна, приносът на разглежданата информация за опазването на околната среда и от друга, тежестта на засягане на поверителната търговска информация в резултат на разкриването на тази информация.

88. Задължението на търговеца да разкрие самоличността на производителя, съответства на целта от общ интерес за опазване на околната среда.

89. Като цяло, както посочва Съдът в Решение от 8 септември 2009 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет²⁹, целта и съдържанието на Регламента се отнасят главно до опазването на човешкото здраве и околната среда от потенциално вредните последици на трансграничните превози на отпадъци³⁰.

90. Макар предвидената в Регламента процедура на предварителна писмена нотификация и съгласие за опасните отпадъци да представлява типичен инструмент на политиката в областта на околната среда³¹, с процедурата за предоставяне на информация, предвидена за попадащите в зеления списък отпадъци, също се преследва тази цел. Така според Съда „обстоятелството, че [...] регламент[ът] се прилага и за безопасни отпадъци, и за предназначени за оползотворяване отпадъци, не може да му придаде търговски характер и да отслаби неговото свързано с околната среда измерение, *тъй като поради самото си естество и независимо от вида си отпадъците могат да причинят вреда на околната среда*[³²“³³.

28 — Точки 51 и 52.

29 — С-411/06, Сборник, стр. I-7585.

30 — Точка 62.

31 — Точка 59 и цитираната съдебна практика.

32 — Курсивът е мой.

33 — Решение по дело Комисия/Парламент и Съвет, посочено по-горе (точка 67 и цитираната съдебна практика).

91. Независимо от това колко са опасни, отпадъците не могат да се разглеждат като обикновена стока. Движението им е само „условно освободено“³⁴, тъй като задължително се възпрепятства поради императивни изисквания, свързани с опазването на околната среда.

92. Задължението за посочване на координатите в предадения на получателя на отпадъците документ изглежда необходимо за постигането на тази цел.

93. То представлява двоен залог за ефективност за контролните органи и за сигурност за получателите, натоварени с оползотворяването на отпадъците.

94. Всъщност ефективността на проверките на отпадъците при техния превоз или при пристигането им в местоназначението предполага, че при справка с придружаващия отпадъците документ органите на държавата по транзита или на тази по местоназначение веднага узнават самоличността на производителя, без да е необходимо да се обръщат към уреждащото превоза лице, което в приложение на член 18, параграф 1, буква а) от Регламента се намира в държавата по изпращането. Както отбелязва белгийското правителство, тази информация представлява критерий, позволяващ да се прецени необходимостта от извършването на физически контрол, който задължително е продължителен и скъп, тъй като налага задържането на стоката. Ето защо необходимостта от осъществяване на контакт с търговеца, за да се узнае самоличността на производителя, би забавила процедурите за контрол и би довела до значителни неудобства за секторите на дейност като морския транспорт, в които се прилага принципът „точно навреме“ и принципът за доставка с оглед на потребностите, за да се избегне складиране.

95. Следва да се подчертае, че макар да се счита, че попадащите в зеления списък отпадъци са свързани с минимална опасност за околната среда и човешкото здраве, предвиденото в член 18, параграф 1 от Регламента задължение за предоставяне на информация има за цел да предотврати рисковете от заобикаляне на процедурата за предварителна писмена нотификация и съгласие, предвидена за опасните отпадъци. Ето защо е важно органите на държавите членки да могат да осъществяват непрекъснат надзор върху движението на отпадъците, от тяхното производство до окончателното им оползотворяване, за да могат да проверят дали те действително попадат в зеления списък или, когато това е така, дали не са смесени с други суровини в степен, която вреди на оползотворяването им при опазване на околната среда.

96. Що се отнася до сигурността на третирането, австрийското правителство основателно отбелязва, че получателят и контролните органи могат да се уверят, че отпадъците ще бъдат третирани по екологосъобразен начин, ако познават естеството и съдържанието им. Посочването на производителя на отпадъците само по себе си може да представлява основно указание, когато например е установено, че производителят обикновено произвежда опасни отпадъци. Освен това ако съоръжението за оползотворяване или контролните органи на държавата по местоназначение считат, че не са достатъчно информирани, те биха могли да поискат от него допълнителни уточнения.

97. Поради това самоличността на производителя представлява необходима информация за получателя на отпадъците, който не следва да бъде лишаван от нея, когато се обръща към търговец, за да уреди превоза.

98. Струва ми се, че засягането на правото на защита на представляващите поверителна търговска информация данни, до което може да доведе разкриването на тази самоличност, е ограничено.

34 — Вж. Gillardin, J. Les déchets: des marchandises en liberté surveillée, L'entreprise et la gestion des déchets. Bruylant, Bruxelles, 1993. p. 63.

99. Споделям анализа на Комисията, която отбелязва, че в правоотношенията помежду си участниците в превоза биха могли при определени условия да предвидят договорни изменения, за да предотвратят неблагоприятните последици, които биха могли да настъпят в резултат на използването на отнасящата се до самоличността на производителя информация от получателя за различни от предвидените в Регламента цели.

100. От друга страна, се питам дали в резултат на разкриването на самоличността на производителите търговците действително биха претърпели вреда и колко тежка би била тя. Представените в писмената фаза на производството и в съдебното заседание данни не позволяват това да се прецени точно.

101. От тези съображения следва, че установеният с Регламента режим за предоставяне на информация относно отпадъците, попадащи в зеления списък, е пропорционален.

102. Ето защо стигам до извода, че при разглеждането на втория въпрос не са установени никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на член 18, параграфи 1 и 4 от Регламента, тълкуван по предложения от мен начин.

IV – Заключение

103. Поради изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Verwaltungsgericht Mainz въпроси по следния начин:

- „1) Член 18, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно превози на отпадъци, изменен с Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година, трябва да се тълкува в смисъл, че препраща само към разпоредбите, които налагат поверително третиране на информацията по член 18, параграф 1 от Регламент № 1013/2006, изменен с Директива 2009/31, по отношение на трети спрямо превоза на отпадъците лица.
- 2) Член 18, параграф 1 от Регламент № 1013/2006, изменен с Директива 2009/31, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, която поради съображения, свързани със защитата на поверителна търговска информация, ограничава достъпа на получателя на отпадъците до информацията относно производителя на отпадъците, посочена в точка 6 от съдържащия се в приложение VII към този регламент документ.
- 3) При разглеждането на втория въпрос не са установени никакви обстоятелства, които могат да засегнат валидността на член 18, параграфи 1 и 4 от Регламент № 1013/2006, изменен с Директива 2009/31“.