



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 7. dubna 2016¹

Věc C-442/14

**Bayer CropScience SA-NV,
Stichting De Bijenstichting
proti**

College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná College van Beroep voor het bedrijfsleven (Obchodní a průmyslový správní soud, Nizozemsko)]

„Směrnice 2003/4/ES — Přístup k informacím o životním prostředí — Výjimky — Průmyslová a obchodní tajemství — Informace týkající se emisí do životního prostředí — Důvěrnost — Nařízení (ES) č. 1107/2009 — Přípravky na ochranu rostlin — Směrnice 98/8/ES — Biocidní přípravky“

I – Úvod

1. Hlavním rysem evropské politiky životního prostředí je transparentnost. Nejen orgánům a podnikům, nýbrž i občanům a nevládním organizacím, jakož i nezávislým vědeckým pracovníkům by mělo být umožněno kvalifikovaně se podílet na diskusi o ochraně životního prostředí, a přispět tak ke zlepšení jeho ochrany.
2. Obzvláště živá debata je věnována otázce, v jakém rozsahu se přípravky na ochranu rostlin podepisují na takzvaném „vymírání včel“, tedy na úbytku populace včel, ale i jiných druhů hmyzu, které se podílejí na opylování rostlin². Proto existuje zvláštní zájem veřejnosti na informacích, které výrobci předkládají orgánům v rámci povolovacího řízení upraveného unijním právem s cílem získat povolení účinných látek a přípravků na ochranu rostlin. Tito výrobci se však obávají znevýhodnění v hospodářské soutěži, pokud jejich konkurenti získají k těmto informacím přístup.
3. Tento střet zájmů je upraven směrnicí o informacích o životním prostředí³, která upravuje přístup k takovým informacím⁴. Podle této směrnice orgány sice mohou v zásadě odepřít přístup k informacím o životním prostředí, které jim byly předloženy, za účelem ochrany obchodních nebo průmyslových tajemství, avšak i přesto musí zveřejnit informace o emisích do životního prostředí a informace, na jejichž zpřístupnění existuje převažující veřejný zájem.

1 — Původní jazyk: němčina.

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

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. L 41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375).

4 — Rozsudek Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:779, bod 43).

4. Toto řízení se týká přístupu k informacím, které byly předloženy v rámci řízení o povolení přípravku na ochranu rostlin a biocidního přípravku. Kromě otázky, zda jde o informace o emisích, je zejména třeba objasnit, jaký dopad má nepodání žádosti o důvěrné zacházení na žádost o poskytnutí informací o životním prostředí. Takovou žádost může výrobce podat v rámci řízení o povolení přípravků na ochranu rostlin a biocidních přípravků.

II – Právní rámec

A – Mezinárodní právo

5. Právo na přístup k informacím o životním prostředí je zakotveno v Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí⁵ (dále jen „Aarhuská úmluva“), kterou Společenství podepsalo dne 25. června 1998 v Aarhusu (Dánsko)⁶.

6. Článek 4 odst. 4 písm. d) Úmluvy upravuje odepření zveřejnění informací o životním prostředí z důvodu obchodního a průmyslového tajemství:

„Žádost o informace o životním prostředí lze zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo:

[...]

d) obchodní a průmyslové tajemství a průmyslové informace v případech, kdy je toto tajemství chráněno zákony na ochranu oprávněných ekonomických zájmů. V tomto rámci budou sděleny údaje o emisích, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí;

[...]“

7. Ochrana obchodních tajemství, která byla poskytnuta státním orgánům, je rovněž předmětem čl. 39 odst. 3 Dohody TRIPS⁷:

„Členové, kteří budou požadovat jako podmínku pro souhlas s obchodováním s farmaceutickými nebo zemědělskými chemickými výrobky, které využívají nové chemické látky, předložení nezveřejněných výsledků zkoušek nebo jiných údajů, jejichž vznik vyžaduje značné úsilí, budou chránit tyto údaje proti nepoctivému komerčnímu užití. Vedle toho budou Členové chránit tyto údaje proti zveřejnění, ledaže by to bylo nezbytné pro ochranu veřejnosti, nebo pokud jsou podniknuty kroky, které zajišťují, že údaje jsou chráněny proti nepoctivému komerčnímu užití.“

5 — Úř. věst. 2005, L 124, s. 4.

6 — Úmluva byla přijata rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, Úř. věst. L 124, s. 1.

7 — Dohoda o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví, příloha 1 C Dohody o zřízení Světové obchodní organizace (WTO), která byla podepsána dne 15. dubna 1994 v Marrákeši a schválena rozhodnutím Rady 94/800/ES ze dne 22. prosince 1994 o uzavření dohod jménem Evropského společenství v rámci Uruguayského kola mnohostranných jednání (1986–1994) (Úř. věst. L 336, s. 1).

B – Unijní právo

1. Směrnice o informacích o životním prostředí

8. Právo na přístup k informacím o životním prostředí je zaručeno na základě směrnice o informacích o životním prostředí. Tato směrnice provádí právo na přístup k informacím o životním prostředí podle Aarhuské úmluvy.

9. Článek 2 směrnice o informacích o životním prostředí definuje mimo jiné pojem „informace o životním prostředí“:

„Pro účely této směrnice:

1. „informacemi o životním prostředí“ se rozumějí informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné formě o:

- a) stavu složek životního prostředí, jako jsou ovzduší a atmosféra, voda, půda, území, krajina a přírodní stanoviště zahrnující mokřady, pobřežní a mořské oblasti, biologická rozmanitost a její součásti, včetně geneticky modifikovaných organismů, a o vzájemném působení těchto složek;
- b) faktorech, jako jsou látky, energie, hluk, záření nebo odpad, včetně radioaktivního odpadu, emise, vypouštění a jiné úniky do životního prostředí, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky životního prostředí uvedené v písmenu a);

[...]“

10. Právo na přístup k informacím o životním prostředí je zakotveno v čl. 3 odst. 1 směrnice o informacích o životním prostředí:

„Členské státy zajistí, aby orgány veřejné správy měly povinnost, v souladu s ustanoveními této směrnice, poskytovat informace o životním prostředí v jejich držení nebo pro ně držené každému žadateli na jeho žádost, aniž by žadatel musel prokazovat svůj oprávněný zájem.“

11. Výjimky jsou upraveny v článku 4 směrnice o informacích o životním prostředí. V projednávaném případě je zvláště relevantní odst. 2 písm. d), e) a g):

„Členské státy mohou rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivý vliv na:

[...]

d) důvěrnost obchodních a průmyslových informací, pokud ji stanovují vnitrostátní právní předpisy nebo právní předpisy Společenství pro ochranu oprávněných hospodářských zájmů, včetně veřejného zájmu zachovat statistickou důvěrnost a daňové tajemství;

e) práva k duševnímu vlastnictví;

[...]

g) zájmy nebo ochranu jakékoli osoby, která poskytla požadované informace dobrovolně, aniž byla nebo mohla být k tomu právně vázána, pokud tato osoba nedala souhlas ke zveřejnění dotčených informací;

[...]

Důvody odmítnutí uvedené v odstavcích 1 a 2 je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, přičemž se u konkrétního případu bere v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu. V každém konkrétním případě se zvažuje veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Na základě ustanovení odst. 2 písm. a), d), f), g) a h) nemohou členské státy rozhodnout o odmítnutí žádosti, pokud se žádost týká informací o emisích do životního prostředí.

[...]“

2. Směrnice o přípravcích na ochranu rostlin

12. Směrnice o přípravcích na ochranu rostlin⁸ upravovala nejprve uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh.

13. Článek 13 odst. 7 čtvrtý pododstavec směrnice o přípravcích na ochranu rostlin se týká zamezení zbytečným pokusům na zvířatech:

„Pro případ, že žadatel a držitel předchozích povolení pro stejný přípravek přesto nedosáhnou dohody o sdílení údajů, mohou členské státy zavést vnitrostátní opatření, která zavazují žadatele i držitele předchozích povolení usazené na jejich území sdílet údaje s cílem zamezit opakování zkoušek na obratlovcích, a stanovit jak postup pro využívání informací, tak i přijatelnou rovnováhu mezi zájmy dotýčných stran.“

14. Článek 14 směrnice o přípravcích na ochranu rostlin obsahuje následující právní úpravu:

„Aniž jsou dotčena ustanovení [...] [směrnice o informacích o životním prostředí], členské státy a Komise zajistí, aby s informacemi předloženými jednotlivými žadateli, které jsou předmětem průmyslového nebo obchodního tajemství, bylo nakládáno jako s důvěrnými, jestliže to požaduje žadatel, který si přeje zařadit účinnou látku do přílohy I, nebo žadatel o povolení přípravku na ochranu rostlin a jestliže členský stát nebo Komise přijme žadatelův požadavek jako oprávněný.

Za důvěrné se nepovažují:

[...]“

3. Nařízení o přípravcích na ochranu rostlin

15. Nařízení o přípravcích na ochranu rostlin⁹ platí podle svého článku 84 ode dne 14. června 2011 a nahrazuje směrnici o přípravcích na ochranu rostlin.

16. V bodě 39 odůvodnění nařízení o přípravcích na ochranu rostlin se uvádí:

„Studie představují výraznou investici. Tuto investici je za účelem podnícení výzkumu třeba chránit. Z tohoto důvodu by zkoušky a studie – jiné než zkoušky a studie na obratlovcích, na něž se budou vztahovat pravidla o povinném sdílení údajů – předkládané žadatelem v členském státě měly být chráněny před tím, aby je použil jiný žadatel. Tato ochrana by nicméně měla být časově omezená, aby

8 — Směrnice Rady 91/414/EHS ze dne 15. července 1991 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh (Úř. věst. L 230, s. 1; Zvl. vyd. 03/11, s. 332).

9 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnice Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (Úř. věst. L 309, s. 1).

umožňovala hospodářskou soutěž. Rovněž by se měla omezit na studie, které jsou skutečně nezbytné pro účely hodnocení, aby se žadatelům zabránilo uměle prodlužovat dobu ochrany předkládáním nových studií, které nejsou nutné. Obchodní subjekty, zejména malé a střední podniky, by měly mít stejné možnosti přístupu na trh.“

17. Bod 41 odůvodnění nařízení o přípravcích na ochranu rostlin se zabývá žádostmi o informace. Uvádí se v něm toto:

„Jelikož členské státy, Komise i úřad uplatňují různá pravidla, pokud jde o přístup k dokumentům a jejich důvěrnost, je vhodné upřesnit ustanovení týkající se přístupu k informacím obsaženým v dokumentech, které se nacházejí v držení uvedených orgánů, a důvěrnosti těchto dokumentů.“

18. Článek 7 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin se věnuje řízení o povolování účinných látek. V odstavci 3 tohoto článku se uvádí:

„Při podání žádosti může žadatel v souladu s článkem 63 požádat o zachování důvěrnosti určitých informací, včetně určitých částí dokumentace, a tyto informace fyzicky oddělí od ostatních.

Žádosti o zachování důvěrnosti posoudí členské státy. V případě žádosti o přístup k informacím rozhodne zpravodajský členský stát, u kterých informací má být zachována důvěrnost.“

19. Článek 33 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin obsahuje ustanovení týkající se řízení o povolování přípravků na ochranu rostlin:

„1. Žadatel, který si přeje uvést přípravek na ochranu rostlin na trh, požádá osobně nebo prostřednictvím zástupce o povolení nebo o změnu povolení v každém členském státě, v němž má být přípravek na ochranu rostlin uveden na trh.

[...]

4. Při podání žádosti může žadatel v souladu s článkem 63 požádat o zachování důvěrnosti určitých informací, včetně určitých částí dokumentace, a tyto informace fyzicky oddělí od ostatních.

Současně předloží úplný seznam studií podle čl. 8 odst. 2 a seznam protokolů o zkouškách a studiích, pro něž požaduje ochranu údajů podle článku 59.

V případě žádosti o přístup k informacím rozhodne členský stát posuzující žádost, u kterých informací má být zachována důvěrnost.

[...]“

20. Článek 59 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin upravuje ochranu údajů. Uvádí se v něm toto:

„1. Na protokoly o zkouškách a studiích se vztahuje ochrana údajů za podmínek stanovených v tomto článku.

[...]

Pokud je protokol chráněn, nesmí jej členský stát, který jej obdržel, použít ve prospěch jiných žadatelů o povolení přípravků na ochranu rostlin, safenerů či synergentů a adjuvantů, kromě případů podle odstavce 2 tohoto článku, článku 62 nebo článku 80.

[...]

3. Ochrana údajů podle odstavce 1 se poskytuje pouze tehdy, požádal-li první žadatel o ochranu údajů týkající se protokolů o zkouškách či studiích týkajících se účinné látky, safeneru či synergentu, adjuvantu a přípravku na ochranu rostlin v době předložení dokumentace a poskytne-li příslušnému členskému státu pro každý protokol o zkoušce či studii informace uvedené v čl. 8 odst. 1 písm. f) a čl. 33 odst. 3 písm. d) a potvrzení, že doba ochrany údajů nebyla v případě protokolu o zkoušce či studii nikdy poskytnuta nebo že poskytnutá doba neuplynula.“

21. Kapitola IV nařízení, nadepsaná „Přístup veřejnosti k informacím“, sestává z článku 63, který se týká zachování důvěrnosti:

„1. Osoba, která požaduje, aby se s informacemi předloženými podle tohoto nařízení zacházelo jako s důvěrnými, poskytne ověřitelné odůvodnění, kterým prokáže, že by odhalení daných informací mohlo poškodit její obchodní zájmy nebo ochranu soukromí a integrity fyzické osoby.

2. Za porušení ochrany obchodních zájmů nebo soukromí a integrity fyzické osoby příslušných osob se obvykle považuje odhalení těchto informací:

- a) výrobní metody;
- b) specifikace nečistoty účinné látky, kromě nečistot, které jsou považovány za významné z hlediska toxicity, ekotoxicity nebo životního prostředí;
- c) výsledků výrobních šarží účinné látky včetně nečistot;
- d) analytické metody pro stanovení nečistot v technické účinné látce, kromě metod určených pro nečistoty považované za významné z hlediska toxicity, ekotoxicity nebo životního prostředí;
- e) vazeb mezi výrobcem nebo dovozcem a žadatelem nebo držitelem povolení;
- f) informací o úplném složení přípravku na ochranu rostlin;
- g) jmen a adres osob, které provádějí zkoušky na obratlovcích.

3. Tímto článkem není dotčena směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.“

4. Směrnice o biocidních přípravcích

22. Ve směrnici o biocidních přípravcích¹⁰ jsou stanovena pravidla týkající se zejména povolování a uvádění biocidních přípravků na trh pro použití v členských státech, platná v celé Unii. V článku 19, nadepsaném „Důvěrnost“, je stanoveno:

„1. Aniž je dotčena [...] [směrnice o informacích o životním prostředí], může žadatel příslušnému orgánu označit informace, které považuje za obchodně citlivé a jejichž zveřejnění by jej mohlo průmyslově nebo obchodně poškodit a které si proto přeje uchovat jako důvěrné před všemi osobami s výjimkou příslušných orgánů a Komise. Ve všech případech se požaduje podrobné zdůvodnění. Aniž jsou dotčeny informace uvedené v odstavci 3 a ustanovení směrnic 67/548/EHS a 88/379/EHS, učiní členské státy nezbytné kroky k zajištění důvěrnosti úplného složení formulací přípravků, jestliže o to žadatel požádá.

10 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/8/ES ze dne 16. února 1998 o uvádění biocidních přípravků na trh (Úř. věst. L 123, s. 1; Zvl. vyd. 03/23, s. 3).

2. Příslušné orgány, které obdržely žádost, rozhodnou na základě písemných důkazů předložených žadatelem, které informace jsou důvěrné ve smyslu odstavce 1.

S informacemi, které byly uznány příslušným orgánem, který obdržel žádost, za důvěrné, nakládají ostatní příslušné orgány, členské státy a Komise jako s důvěrnými informacemi.

3. Poté, co bylo povolení uděleno, se důvěrnost v žádném případě nevztahuje na:

[...]“

23. Směrnici o biocidních přípravcích s účinností od 1. září 2013 nahradilo nařízení o biocidních přípravcích¹¹. Vzhledem k tomu, že dotčené žádosti o udělení povolení byly podány již v roce 2011, však toto nařízení není pro zodpovězení této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce relevantní.

III – Spor v původním řízení a předběžné otázky

24. Společnost Bayer CropScience SA-NV (dále jen „Bayer CropScience“) je majitelkou povolení pro celou řadu přípravků na ochranu rostlin a jeden biocidní přípravek na bázi účinné látky imidacloprid. Stichting de Bijenstichting (dále jen „nadace na ochranu včel“), organizace, která se věnuje vymírání včel, žádá od příslušného nizozemského orgánu, College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (dále jen „povolovací orgán“), ohledně těchto přípravků o přístup k dokumentům týkajícím se jejich povolení.

25. Společnost Bayer CropScience nepodala žádost o zachování důvěrnosti dokumentů předložených v rámci povolovacího řízení ani v době vydání prvního povolení přípravků, ani při příležitosti změny tohoto povolení nebo zákonných ustanovení týkajících se jejich využívání dne 28. dubna 2011 a dne 8. července 2011. Teprve poté, co nadace na ochranu včel podala své žádosti o zpřístupnění informací, vznesla společnost Bayer CropScience námitku proti tomuto zpřístupnění s odkazem na možné porušení autorských práv, jakož i obchodních a průmyslových tajemství a práva na ochranu údajů.

26. Rozhodnutím ze dne 9. července 2012 povolovací orgán zamítl žádosti nadace na ochranu včel z 11. května 2011, 24. srpna 2011 a 25. října 2011 s odůvodněním, že se netýkaly informací o „emisích do životního prostředí“ a vyvažování mezi obecným zájmem na zpřístupnění na straně jedné a zvláštním zájmem majitelů povolení na zachování důvěrnosti na straně druhé zpřístupnění neodůvodňuje.

27. V návaznosti na odvolání podané nadací na ochranu včel bylo dne 18. března 2013 vydáno rozhodnutí o odvolání, kterým povolovací orgán odvolání částečně vyhověl a nařídil zveřejnění 35 dokumentů vzhledem k tomu, že tyto dokumenty obsahovaly informace o emisích do životního prostředí. Ve vztahu k dalším 49 dokumentům tento orgán uvedl, že neobsahovaly takový druh informací a neexistuje ani převažující veřejný zájem na jejich zveřejnění. V tomto rozsahu povolovací orgán odvolání zamítl.

28. Těchto 35 dokumentů, které chce povolovací orgán zveřejnit, se skládá z laboratorních studií, (polo)terénních studií, jednoho shrnutí a dvou prezentací. Laboratorní studie obsahují údaje o experimentech, které byly provedeny v souvislosti s účinky imidaclopridu na včely. (Polo)terénní studie obsahují výsledky měření reziduí přípravků na ochranu rostlin nebo účinné látky, včetně

11 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 528/2012 ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání (Úř. věst. L 167, s. 1).

metabolitů a produktů, které se uvolňují při rozkladu nebo při reakci. Obecně se jedná o rezidua, která jsou přítomna po použití přípravku na ochranu rostlin, resp. biocidního přípravku na ošetřeném osivu nebo v něm, listech, pylu nebo nektaru rostliny (pocházející z ošetřeného osiva), medu a ve včelách.

29. Následně podala společnost Bayer CropScience, jakož i nadace na ochranu včel žalobu proti tomuto rozhodnutí. V tomto řízení předkládá College van beroep voor het bedrijfsleven (Obchodní a průmyslový správní soud) Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Vyplyvá z ustanovení článku 14 směrnice o přípravcích na ochranu rostlin, resp. článku 63 ve spojení s článkem 59 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin, resp. z článku 19 směrnice o biocidních přípravcích, že o žádosti o důvěrné zacházení ve smyslu uvedených článků 14, 63 a 19 podané žadatelem uvedeným v těchto člancích musí být rozhodnuto pro každý jednotlivý zdroj informací před udělením nebo při udělení povolení, resp. před změnou nebo při změně povolení prostřednictvím rozhodnutí, které je patrné pro třetí osoby?
- 2) V případě kladné odpovědi na předchozí otázku: Je třeba vykládat čl. 4 odst. 2 směrnice o informacích o životním prostředí v tom smyslu, že v případě neexistence takového rozhodnutí ve smyslu předchozí otázky musí žalovaný jakožto vnitrostátní orgán zpřístupnit požadované informace o životním prostředí, pokud je taková žádost podána po udělení povolení, resp. po jeho změně?
- 3) Jak je třeba vykládat pojem „emise do životního prostředí“ obsažený v čl. 4 odst. 2 směrnice o informacích o životním prostředí, pokud se na základě obsahu dokumentů, který je uveden v bodě 5.2, zohlední tvrzení účastníků řízení uvedená v této souvislosti v bodě 5.5 tohoto mezitímního rozhodnutí?
- 4) a) Je třeba považovat údaje, které se týkají hodnocení uvolňování přípravku, jeho účinné látky, resp. jeho účinných látek a dalších složek do životního prostředí po použití přípravku, za „informace o emisích do životního prostředí“?
b) V případě kladné odpovědi: Je v této souvislosti relevantní, zda byly uvedené údaje získány pomocí (polo)terénních studií nebo jiných druhů studií (například laboratorních zkoušek a translokačních studií)?
- 5) Je třeba považovat informace o laboratorních zkouškách, při kterých je schéma pokusu zaměřeno na analýzu izolovaných aspektů za standardizovaných podmínek, za „informace o emisích do životního prostředí“, pokud je v rámci těchto zkoušek vyloučeno mnoho faktorů (jako například klimatologické vlivy) a pokusy jsou často prováděny s vysokými dávkami ve srovnání se skutečným použitím?
- 6) Je třeba v této souvislosti rozumět pod pojmem „emise do životního prostředí“ rovněž rezidua, která se po použití přípravku v rámci schématu pokusu vyskytnou například ve vzduchu nebo v půdě, listech, pylu nebo nektaru rostliny (pocházející z ošetřeného osiva), v medu nebo v necílových organismech?
- 7) Platí to rovněž pro míru rozptýlu (látky) při použití přípravku ve schématu pokusu?
- 8) Má pojem „informace o emisích do životního prostředí“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce druhé věty směrnice o informacích o životním prostředí za následek, že v případě, že jde o emise do životního prostředí, musí být zpřístupněn úplný zdroj informací, a nikoli pouze (naměřené) údaje, které je z něj případně nutno dovodit?

9) Je pro účely uplatnění výjimky týkající se obchodních nebo průmyslových tajemství ve smyslu výše uvedeného čl. 4 odst. 2 písm. d) třeba rozlišovat mezi „emisemi“ na straně jedné a „vypouštěním či jiným[i] uvolňováním[i] látek do životního prostředí“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice o informacích o životním prostředí na straně druhé?“

30. Písemné části řízení se vedle společnosti Bayer CropScience a nadace na ochranu včel zúčastnila také Spolková republika Německo, Řecká republika, Nizozemské království, Švédské království a Evropská komise. Tito zúčastnění s výjimkou Řecka a Německa přednesli i ústní vyjádření na jednání konaném dne 4. února 2016.

IV – Právní posouzení

31. Devět otázek obsažených v žádosti rozhodnutí o předběžné otázce se týká tří oblastí: zaprvé je třeba objasnit, zda důvěrné zacházení s požadovanými informacemi vyžaduje, aby dotčené podniky o takové zacházení včas požádaly (první a druhá otázka, viz níže oddíl A). Následně je třeba vymezit rozsah pojmu „informace o emisích do životního prostředí“ (třetí a devátá otázka, viz níže oddíl B). A nakonec je třeba tento pojem použít na určité druhy informací (čtvrtá až osmá otázka, viz níže oddíl C).

A – K žádosti o důvěrné zacházení

32. Podstatou prvních dvou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zodpovědět společně, je, zda musí být v případě žádosti o důvěrné zacházení ve smyslu článku 14 směrnice o přípravcích na ochranu rostlin před udělením nebo při udělení povolení vydáno rozhodnutí, které je patrné pro třetí osoby, a v případě kladné odpovědi na tuto otázku, zda musejí být požadované informace o životním prostředí nutně zveřejněny, pokud je taková žádost podána až po udělení povolení nebo jeho změně.

33. Předkládající soud tedy sdílí právní názor, který vyjádřila nadace na ochranu včel, podle něhož prohlášení o důvěrnosti, které nebylo – stejně jako v tomto případě – orgánům předloženo spolu s žádostí o vydání povolení nebo o jeho změnu, nelze podat dodatečně. Dotčené informace proto nemají podléhat důvěrnému zacházení.

34. Vodítko pro tento názor lze podle všeho na první pohled dovodit z rozsudku Stichting Natuur en Milieu a další. Soudní dvůr v něm uvedl, že členské státy a Komise musí podle článku 14 směrnice o přípravcích na ochranu rostlin zabezpečit, aby s informacemi předloženými žadateli o povolení k uvedení přípravků na ochranu rostlin na trh, které jsou předmětem průmyslového nebo obchodního tajemství, bylo nakládáno jako s důvěrnými, pokud o to tito žadatelé požádají a členský stát nebo Komise přijmou požadavek dotčených osob jako oprávněný¹².

35. Soudní dvůr však nelze chápat v tom smyslu, že důvěrné zacházení přichází v úvahu, *pouze* pokud o to žadatelé požádají. Toto zjištění se naopak vztahuje pouze na případ použití řízení o žádosti podle článku 14 směrnice o přípravcích na ochranu rostlin.

36. Tímto ustanovením totiž nejsou dotčena ustanovení směrnice o informacích o životním prostředí, jejíž požadavky je třeba zohlednit v případě podání žádosti o přístup k informacím o životním prostředí¹³. Podle čl. 4 odst. 2 této směrnice mohou členské státy stanovit, že taková žádost může být s výjimkou případu, kdy se tyto informace týkají emisí do životního prostředí, zamítnuta, pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivý vliv na důvěrnost obchodních a průmyslových informací, v případě, že ji stanovují vnitrostátní právní předpisy nebo unijní právní předpisy.

12 — Rozsudek Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:779, bod 50).

13 — Rozsudek Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:779, bod 51).

37. Ani ze znění, ani ze systematiky směrnice o informacích o životním prostředí nevyplývá, že by oprávnění členských států chránit obchodní nebo průmyslová tajemství bylo podmíněno předchozím podáním žádosti o důvěrné zacházení. I ve směrnici o přípravcích na ochranu rostlin je právo podat takovou žádost koncipováno pouze jako možnost. V případě, že taková žádost nebude podána, jediným rozpoznatelným právním důsledkem bude to, že příslušné orgány v tomto okamžiku nerozhodnou o důvěrném zacházení s dotčenými informacemi.

38. Ale ani rozhodnutí o zachování důvěrnosti informací nezavazuje příslušné orgány povinnosti, aby o žádosti o přístup k informacím o životním prostředí rozhodly s ohledem na článek 4 směrnice o informacích o životním prostředí¹⁴. Proto ani neexistence rozhodnutí o zachování důvěrnosti nemůže příslušným orgánům bránit v použití článku 4.

39. Jiný závěr nevyplývá ani z čl. 13 odst. 7 čtvrtého pododstavce směrnice o přípravcích na ochranu rostlin. Podle tohoto ustanovení lze držiteli předchozího povolení uložit povinnost sdílet s pozdějšími žadateli některé informace, pokud se tím zamezí opakování zkoušek na zvířatech.

40. Nadace na ochranu včel z použití odlišných pojmů „žadatel“ a „držitel předchozích povolení“ dovozuje, že pouze „žadatel“ může požádat o důvěrné zacházení. Osoba, která již je „držitelem předchozích povolení“, nemůže (zpětně) žádat o důvěrné zacházení.

41. K tomuto závěru však nelze dospět. Článek 13 odst. 7 čtvrtý pododstavec směrnice o přípravcích na ochranu rostlin se totiž zabývá pouze zvláštní otázkou, jakým způsobem se má postupovat v případě sporu mezi žadatelem a držitelem předchozích povolení ohledně poznatků získaných na základě pokusů provedených na obratlovcích. Naproti tomu pojem „držitel předchozích povolení“ není v případě posuzování jiných otázek na základě směrnice o přípravcích na ochranu rostlin relevantní. Uvedené platí zejména, pokud jde o důvěrné zacházení s informacemi v případě žádostí o přístup k informacím.

42. Tento vztah mezi právem požádat o důvěrné zacházení a ochranou obchodních a průmyslových tajemství poskytnutou na základě směrnice o informacích o životním prostředí ostatně odpovídá i cílům příslušné právní úpravy. Právo podat žádost podle článku 14 směrnice o přípravcích na ochranu rostlin má příslušnému orgánu usnadnit identifikaci citlivých informací. Porušení tohoto zájmu na efektivnosti však neodůvodňuje ohrožení (převažujících) oprávněných hospodářských zájmů dotčených podniků, které mají být chráněny podle čl. 4 odst. 2 písm. d) směrnice o informacích o životním prostředí poskytnutím ochrany obchodních a průmyslových tajemství.

43. V praxi může mít nepodání žádosti o důvěrné zacházení nicméně dopad na ochranu obchodních a průmyslových tajemství. Bez takové žádosti totiž mohou příslušné orgány zpravidla vycházet z předpokladu, že informace, které zjevně není třeba chránit jako obchodní nebo průmyslová tajemství, lze zpřístupnit. V těchto případech nemají povinnost konzultovat před zpřístupněním dotčený podnik.

44. Článek 19 směrnice o biocidních přípravcích a článek 63 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin odpovídají ve velké míře – v rozsahu, v němž je to relevantní pro tuto otázku – článku 14 směrnice o přípravcích na ochranu rostlin, a vedou tudíž ke stejnému výsledku.

¹⁴ — Rozsudek Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:779, bod 51).

45. Z toho vyplývá, že na první dvě otázky je třeba odpovědět tak, že důvěrné zacházení s informacemi, které byly předloženy v rámci povolení řízení podle směrnice o přípravcích na ochranu rostlin nebo podle směrnice o biocidních přípravcích, podle čl. 4 odst. 2 směrnice o informacích o životním prostředí nevyžaduje, aby bylo o toto důvěrné zacházení požádáno předem podle článku 14 směrnice o přípravcích na ochranu rostlin, článku 19 směrnice o biocidních přípravcích nebo čl. 63 odst. 1 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin.

B – K výkladu klauzule o emisích

46. Stěžejním bodem této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je klauzule o emisích zakotvená v čl. 4 odst. 2 čtvrté větě směrnice o informacích o životním prostředí. Podle tohoto ustanovení členské státy nemohou na základě důvodů pro uplatnění výjimek podle čl. 4 odst. 2 písm. a), d), f), g) a h) rozhodnout o odmítnutí žádosti, pokud se žádost týká informací o emisích do životního prostředí. Proti zpřístupnění informací o emisích tudíž nelze namítat ochranu úředních jednání, obchodních tajemství, osobních údajů osob, které dobrovolně poskytly informace, ani zájmy v oblasti životního prostředí.

47. Směrnice o informacích o životním prostředí však sama nedefinuje pojem „emise do životního prostředí“. Ani Aarhuská úmluva, která je částečně provedena směrnicí o informacích o životním prostředí, neobsahuje žádnou definici tohoto pojmu.

48. K této otázce jsem se vyjádřila již ve svém stanovisku ve věci Stichting Natuur en Milieu a další a zastávala jsem v něm názor, že za informace o emisích do životního prostředí je třeba pokládat jak informace o uvolňování látek jako takovém, tak informace týkající se následků takového uvolňování¹⁵. Naproti tomu Soudní dvůr se k této otázce ještě nevyjádřil.

49. Devátá otázka však nastiňuje dosud neobjasněnou hypotézu, a sice zda musí být rozlišováno mezi emisemi na straně jedné a vypouštěním a jinými druhy uvolňování látek na straně druhé (viz níže bod 1). Následně se budu věnovat první části třetí otázky, která se zaměřuje na to, zda pojem „emise“ odpovídá definici obsažené v čl. 2 bodě 5 směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění¹⁶, resp. v čl. 3 bodě 4 směrnice o průmyslových emisích¹⁷ (viz níže bod 2). Poté zodpovím druhou část třetí otázky, a sice zda má být klauzule o emisích omezena pouze na informace o skutečných emisích (viz níže bod 3). Takto provedený výklad klauzule o emisích je však třeba relativizovat s ohledem na nařízení o přípravcích na ochranu rostlin (viz níže bod 4).

1. K rozlišování mezi emisemi, vypouštěním a jinými úniky do životního prostředí

50. Podstatou deváté otázky předkládajícího soudu je, zda je pro účely důvodu výjimky pro obchodní nebo průmyslová tajemství ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. d) směrnice o informacích o životním prostředí třeba rozlišovat mezi „emisemi“ na straně jedné a „vypouštěním nebo jinými úniky do životního prostředí“ na straně druhé. Pokud by bylo třeba toto rozlišování uplatnit, musel by být pojem „emise“ vykládán restriktivně.

51. Argumenty pro toto rozlišování lze dovodit z historie vzniku a systematiky směrnice o informacích o životním prostředí.

15 — Mé stanovisko ve věci Stichting Natuur a další (C-266/09, EU:C:2010:546, body 93 až 95).

16 — Směrnice Rady 96/61/ES ze dne 24. září 1996 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. L 257, s. 26; Zvl. vyd. 15/03, s. 80).

17 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrovaná prevence a omezování znečištění) (Úř. věst. L 334, s. 17).

52. Návrh směrnice o informacích o životním prostředí obsahoval v čl. 4 odst. 2 písm. d) právní úpravu, podle které členské státy nesměly stanovit, že v případě obchodních nebo průmyslových tajemství bude zamítnuta žádost s odkazem na toto ustanovení, pokud se tato žádost týká informací o emisích, vypouštění nebo jiných únikách do životního prostředí upravených právem Společenství¹⁸. Pro emise, vypouštění a jiné úniky do životního prostředí tedy měla platit jednotná právní úprava.

53. Ve společném postoji Rady však bylo znění tohoto ustanovení omezeno na emise, a sice s odůvodněním, že je třeba se opět přiblížit ke znění Aarhuské úmluvy¹⁹.

54. Parlament naopak nadále trval na tom, aby byly pojmy „emise“, „vypouštění“ a „jiné úniky do životního prostředí“ používány paralelně²⁰. V dohodovacím výboru však toto stanovisko nedokázal prosadit, takže čl. 4 odst. 2 směrnice o informacích o životním prostředí nabyl své současné podoby.

55. Z toho by bylo možné dovodit závěr, že klauzule o emisích nezahrnuje „vypouštění nebo jiné úniky do životního prostředí“.

56. Obdobný postoj zaujímá i Německo a společnost Bayer CropScience s odkazem na čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice o informacích o životním prostředí. Podle tohoto ustanovení zahrnuje pojem „informace o životním prostředí“ veškeré informace o faktorech, jakými jsou mimo jiné emise, vypouštění a jiné úniky do životního prostředí, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky životního prostředí uvedené v čl. 2 odst. 1 písm. a).

57. Německo a společnost Bayer CropScience z uvedeného vyvozují závěr, že pojem „emise“ je třeba vykládat restriktivně, protože v opačném případě by pro pojmy „vypouštění“ nebo „jiné úniky“ již nezůstala žádná oblast působnosti.

58. Domnívám se však, že toto rozlišování je mylné. Přesné rozlišování mezi pojmy „emise“ a „vypouštění“ neodpovídá ani cíli klauzule o emisích, ani nevyplyvá z příslušného gramatického významu slova.

59. Podle čl. 4 odst. 4 písm. d) Aarhuské úmluvy mají být totiž údaje o emisích, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí, sdělovány. Rozlišování mezi emisemi, vypouštěním a jinými úniky však pro ochranu životního prostředí nemá žádný zjevný význam.

60. Význam pojmů „emise“, „vypouštění“ a „uvolňování“ potvrzuje tento cíl, neboť tyto pojmy jsou do značné míry identické. Bylo by sice možné přiklánět se k tomu, aby byly emise omezeny na uvolňování látek do atmosféry a vypouštění naopak na úniky kapalin, avšak toto vymezení obou pojmů by mělo spíše umělý charakter.

61. To je patrné z definic pojmu „emise“ obsažených v jiných předpisech unijního práva, které tento pojem ve velké míře ztotožňují s pojmem uvolňování látek. Článek 3 bod 4 směrnice o průmyslových emisích například vymezuje pojem „emise“ jako „přímé nebo nepřímé uvolňování látek, vibrací, tepla nebo hluku z bodových nebo difúzních zdrojů v zařízení do ovzduší, vody či půdy“. A článek 2 bod 8 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí²¹ vymezuje emise jako uvolňování látek, přípravků, organismů a mikroorganismů do prostředí. Tyto definice neponechávají prostor pro rozlišování mezi pojmy „emise“, „vypouštění“ a „jiné úniky“.

18 — Článek 4 odst. 2 písm. d) návrhu Komise směrnice o informacích o životním prostředí, COM(2000) 402 final, s. 25 (zčásti citováno v Úř. věst. C 337 E, s. 156).

19 — Důvodová zpráva ke společnému postoji ze dne 28. ledna (dokument Rady 11878/1/01 REV 1 ADD 1, s. 10) a sdělení komise Evropskému parlamentu týkající se společného postoje Rady k řízení o přijetí směrnice o informacích o životním prostředí, SEC(2002) 103 final.

20 — Úř. věst. 2003, C 187E, s. 124.

21 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Úř. věst. L 143, s. 56; Zvl. vyd. 15/08, s. 357).

62. Ani společné použití těchto tří pojmů v čl. 2 odst. 1 písm. b) směrnice o informacích o životním prostředí nemá za cíl omezit rozsah pojmu „emise“. Naopak je třeba vycházet z předpokladu, že slouží především co možná nejširšímu popisu uvolňování látek do životního prostředí. To odpovídá cílům směrnice o informacích o životním prostředí, kterým je podle čl. 1 písm. b) dosažení co nejširší systematické veřejné dostupnosti a šíření informací o životním prostředí.²² Pojmu „informace o životním prostředí“ by proto měl být prisuzován široký význam²³.

63. Z tohoto důvodu se pojmy „emise“, „vypouštění“ a „jiné úniky“ nutně překrývají, což není pro směrnici o informacích o životním prostředí nijak neobvyklé²⁴. Naopak účelem těchto pojmů není vytvořit striktně oddělené kategorie informací o životním prostředí, které mají z hlediska přístupu k nim různé právní následky.

64. Používání těchto tří pojmů v rámci klauzule o emisích během jednání týkajících se směrnice o informacích o životním prostředí nemohlo mít jiný cíl. Pro omezení pojmu „emise“ nebo pro odlišné právní následky těchto tří pojmů chybí jakékoliv odůvodnění. Naopak upuštění od používání všech tří pojmů vyplývá jednak ze souladu s Aarhuskou úmluvou a jednak z toho, že již pojem „emise“ dostatečně popisuje různé druhy uvolňování látek, které je třeba vzít v potaz.

65. V rámci klauzule o emisích obsažené v čl. 4 odst. 2 čtvrté větě směrnice o informacích o životním prostředí tudíž nemá být rozlišováno mezi pojmy „emise“, „vypouštění“ a „jiné úniky“.

2. K definici pojmu „emise“ v jiných směrniciích

66. Výše uvedená definice pojmu „emise“ obsažená v čl. 3 bodě 4 směrnice o průmyslových emisích vede k první části třetí otázky, a sice zda musí být klauzule o emisích omezena na emise, které pocházejí ze zařízení. V takovém případě by používání přípravků na ochranu rostlin a biocidních přípravků zpravidla nebylo považováno za emise, protože tyto přípravky se neuvolňují ze zařízení.

67. Tento názor nevychází ze znění směrnice o informacích o životním prostředí, jelikož tato směrnice neodkazuje ohledně definice pojmu „emise“ na jiné směrnice. Naopak: původní návrh Komise omezit klauzuli o emisích pouze na „emise upravené právem Společenství“, tj. na emise, tak jak jsou definovány v jiných směrniciích, nebyl přijat²⁵.

68. Někteří zúčastnění však opírají omezení klauzule o emisích pouze na emise vypouštěné ze zařízení o příručku k použití Aarhuské úmluvy. Tato příručka nejprve navrhovala použít definici obsaženou v čl. 2 bodě 5 směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění při používání klauzule o emisích obsažené v Aarhuské úmluvě²⁶. V druhém vydání ale namísto toho odkazuje na totožné znění definice pojmu „emise“ obsažené v čl. 3 bodě 4 směrnice o průmyslových emisích²⁷. Obě tyto definice omezují pojem „emise“ na uvolňování látek ze zařízení.

69. Příručku lze sice pokládat za vysvětlující dokument, který lze případně použít vedle jiných relevantních hledisek pro účely výkladu úmluvy. Analýzy, které jsou v ní obsaženy, však nejsou závazné a nemají normativní platnost, kterou mají ustanovení Aarhuské úmluvy²⁸.

22 — Rozsudek *Fish Legal* (C-279/12, EU:C:2013:853, bod 66).

23 — Rozsudky *Mecklenburg* (C-321/96, EU:C:1998:300, bod 19) a *Glawischnig* (C-316/01, EU:C:2003:343, bod 24).

24 — Rozsudek *Office of Communications* (C-71/10, EU:C:2011:525, bod 30).

25 — Viz body 52 až 54 výše.

26 — *Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroška, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, s. 60 (s. 76 francouzského znění).

27 — *Ebbesson/Gaugitsch/Miklau/Jendroška/Stec/Marshall, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. vyd. 2014, s. 88.

28 — Rozsudky *Flachglas Torgau* (C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71, bod 36), jakož i *Solvay* a další (C-182/10, ECLI:EU:C:2012:82, bod 27).

70. Z hlediska předmětné otázky je třeba zdůraznit skutečnost, že příručka neuvádí žádné odůvodnění toho, proč by měla platit právě definice obsažená ve směrnici o integrované prevenci a omezování znečištění a směrnici o průmyslových emisích. Mohla by se například použít i definice obsažená v čl. 2 bodu 8 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí, která se nezaměřuje na zařízení jakožto výchozí bod emise, nýbrž na to, zda byla tato emise vyvolána v důsledku lidské činnosti.

71. Neexistuje ani žádná zvláštní souvislost mezi směrnicí o integrované prevenci a omezování znečištění, resp. směrnicí o průmyslových emisích a právem na přístup k informacím o životním prostředí, která by odůvodňovala přenesené použití právě té definice pojmu „emise“, která se vztahuje k zařízením. Je sice pravda, že směrnice o integrované prevenci a omezování znečištění a příslušné části směrnice o průmyslových emisích přispívají k provedení Aarhuské úmluvy²⁹. Ustanovení Aarhuské úmluvy, která se vztahují k zařízením, však mají značně užší oblast působnosti než právo na přístup k informacím o životním prostředí.

72. A při bližším posouzení klauzule o emisích obsažené v čl. 4 odst. 4 písm. d) Aarhuské úmluvy je zjevné, že omezení na emise vypouštěné ze zařízení je dokonce v rozporu s účelem. Podle tohoto ustanovení totiž mají být sděleny údaje o emisích, které jsou relevantní pro ochranu životního prostředí. Otázka, zda tyto emise pocházejí ze zařízení, je ale irelevantní z hlediska jejich vlivů na životní prostředí. Za zmínku stojí jen emise z dopravy³⁰. V souladu s tím se v příručce přímo před odkazem na definici pojmu „emise“ obsaženou ve směrnici o průmyslových emisích uvádí také to, že v zásadě každá informace o emisích by měla spadat pod klauzuli o emisích obsaženou v úmluvě³¹.

73. Vzhledem k tomu, že je tedy klauzuli o emisích třeba vykládat extenzivně, je smysluplnější použít různé definice daného pojmu pro ilustraci a nepřihlížet k omezením, která vyplývají pouze z účelu příslušné právní úpravy.

74. Z definice pojmu „emise“ podle čl. 3 bodu 1 směrnice o omezení emisí některých znečišťujících látek do ovzduší ze středních spalovacích zařízení³² lze například vyvodit, že pojem „emise“ v každém případě zahrnuje vypouštění látek. Omezení vypouštění pouze na vypouštění do ovzduší ze spalovacích zařízení, které je obsaženo v tomto ustanovení, naopak vyplývá výlučně z velmi omezeného účelu této směrnice, a tudíž není relevantní.

75. Definice pojmu „emise“ podle čl. 3 bodu 4 směrnice o průmyslových emisích potvrzuje, že emise zahrnují uvolňování látek. Kromě toho je z ní třeba vyvodit, že pod tento pojem je třeba zahrnout i uvolňování vibrací, tepla nebo hluku, jelikož ve smyslu čl. 4 odst. 4 písm. d) Aarhuské úmluvy zjevně mohou být relevantní z hlediska ochrany životního prostředí. A je nasnadě, že významné z hlediska ochrany životního prostředí není jen uvolňování do ovzduší, nýbrž i uvolňování do vody nebo půdy.

76. Naproti tomu odpovídá výslovné omezení na emise ze zařízení pouze účelu směrnice o průmyslových emisích, který spočívá v upravení tohoto zvláštního druhu emisí. Tento cíl však není relevantní z hlediska přístupu k informacím o emisích, které jsou významné z hlediska ochrany životního prostředí.

77. Definice pojmu „emise“ podle čl. 2 odst. 8 směrnice o odpovědnosti za životní prostředí potvrzuje, že nemůže záležet na tom, zda jsou emise uvolňovány ze zařízení. Mnohem více záleží na tom, zda tyto emise vznikly v důsledku lidských činností. Z této definice lze navíc vyvodit závěr, že i uvolňování organismů nebo mikroorganismů může představovat emise, protože i ty mohou být významné z hlediska ochrany životního prostředí. Skutečnost, že v ní nejsou uvedeny vibrace, teplo nebo hluk, by naproti tomu neměla být důvodem pro jejich vyloučení z oblasti působnosti klauzule o emisích.

29 — Viz bod 27 odůvodnění směrnice o průmyslových emisích.

30 — Viz již mé stanovisko ve věci Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:546, bod 90).

31 — Ebbesson a další, citovaný v poznámce pod čarou 27, s. 88.

32 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2193 ze dne 25. listopadu 2015 (Úř. věst. L 313, s. 1).

78. Navrhuji proto vykládat klauzuli o emisích v tom smyslu, že zahrnuje informace týkající se uvolňování látek, organismů, mikroorganismů, vibrací, tepla nebo hluku do životního prostředí, především do ovzduší, vody nebo půdy, vzniklé v důsledku lidských činností.

3. K omezení na informace týkající se skutečných emisí

79. V rámci druhé části třetí otázky má být objasněno, zda má být klauzule o emisích omezena pouze na skutečné emise. V tomto ohledu jde jednak o vymezení ve vztahu k hypotetickým emisím [viz bod a)] a jednak o otázku, zda informace o emisích zahrnují pouze emise jako takové, anebo i informace o jejich vlivech [viz bod b)].

a) K vymezení ve vztahu k hypotetickým emisím

80. Zejména Komise s odkazem na mé stanovisko ve věci Ville de Lyon uvádí, že se klauzule o emisích vztahuje pouze na skutečné, a nikoli na hypotetické emise. Předmětné informace se ale netýkají skutečných emisí.

81. Je pravda, že jsem v uvedeném stanovisku zastávala názor, že ochrana obchodních tajemství zaniká až tehdy, když jsou uvolněny látky, jichž se týkají utajené informace³³.

82. Také již pojem „informace o životním prostředí“ v případě emisí vyžaduje, aby tyto informace ovlivňovaly nebo mohly ovlivnit složky životního prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 1 písm. a) směrnice o informacích o životním prostředí. Pokud takový vliv přichází v úvahu nanejvýš hypoteticky, právní úprava obsažená v této směrnici se vůbec neuplatní.

83. Komisi je proto třeba dát za pravdu v tom, že informace o hypotetických emisích nespádají pod klauzuli o emisích.

84. Látky obsažené v povolených přípravcích na ochranu rostlin jsou ovšem zpravidla uvolňovány za zamýšleným účelem. Je proto třeba vycházet z předpokladu, že informace týkající se jejich povolení se nevztahují k hypotetickým emisím.

b) K informacím týkajícím se vlivů emisí

85. Mnohem důležitější je otázka, zda omezení klauzule o emisích na skutečné emise znamená, že se tato klauzule týká pouze informací o emisích jako takových, tedy pouze údajů o tom, kdy a kde došlo ke vzniku určité emise. V takovém případě by se klauzule o emisích vztahovala jen na velmi málo informací vyplývajících z řízení o povolování přípravků na ochranu rostlin nebo biocidů. V zásadě by šlo o údaje týkající se uvolňování přípravků při terénních pokusech. Naproti tomu by již výsledky těchto pokusů neměly být považovány za informace o emisích.

86. Jak jsem však již uvedla ve svém stanovisku ve věci Stichting Natuur en Milieu a další³⁴, právě následky emisí jsou důvodem pro pravidelné zpřístupňování informací o emisích do životního prostředí. Veřejnost má totiž zvýšený zájem na tom, aby se dozvěděla, jak může být dotčena emisemi. Před emisí byly účinky na člověka a životní prostředí spíše nepravděpodobné nebo přinejmenším omezené na sféru majitele obchodního tajemství. Uvolněné látky se oproti tomu nutně dostávají do

33 — Mé stanovisko ve věci Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, body 73 a 74).

34 — Věc C-266/09, EU:C:2010:546, bod 95.

vzájemného působení s životním prostředím a možná i s člověkem. Proto příručka k provádění Aarhuské úmluvy zdůrazňuje, že ochrana obchodního tajemství má končit tam, kde jsou uvolňovány látky, na které se vztahují utajované informace³⁵. Možné důsledky pro životní prostředí podle ní právě nemají být považovány za obchodní tajemství.

87. Situace, v jaké se nachází nadace na ochranu včel, ilustruje potřebu takového výkladu. Tato nadace se obává, že některé přípravky na ochranu rostlin ohrožují včely, jejichž ochraně se věnuje. Aby mohla tyto své obavy vyhodnotit, nezbytně potřebuje co možná nejširší přístup ke spisu týkajícímu se řízení o povolení těchto přípravků. Pouze tento spis totiž umožňuje pochopit důvody pro povolení takových přípravků na ochranu rostlin, přezkoumat je, a případně je zpochybnit z důvodu, že nebyla dostatečně zohledněna rizika pro včely³⁶.

88. Klausule o emisích tudíž nezahrnuje pouze údaje o emisích jako takových, nýbrž i informace o vlivech emisí.

4. K nařízení o přípravcích na ochranu rostlin

89. Nařízení o přípravcích na ochranu rostlin, které bylo přijato *po* klauzuli o emisích, ovšem tento právní stav mění, jelikož čl. 63 odst. 2 definuje seznam informací, jejichž zveřejnění by narušilo ochranu hospodářských zájmů.

90. Věc projednávaná v původním řízení spadá do časové působnosti nařízení o přípravcích na ochranu rostlin. Podle svého čl. 84 odst. 1 totiž toto nařízení platí ode dne 14. června 2011 a od té doby bylo nutné je uplatňovat, což potvrzuje přechodné ustanovení obsažené v čl. 80 odst. 5 pro zahájená řízení o povolení a o změnách.

91. Seznam chráněných informací podle čl. 63 odst. 3 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin formálně nebrání použití klauzule o emisích obsažené ve směrnici o informacích o životním prostředí.

92. Zprvce, seznam podle čl. 63 odst. 3 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin platí, aniž je dotčena směrnice o informacích o životním prostředí, a tudíž není dotčena klauzule o emisích.

93. Zadruhé, tento seznam pouze objasňuje, které informace spadají pod ochranu v rámci určitých výjimek z práva na přístup k informacím. Otázka, zda musejí být přesto vydány na základě převažujícího veřejného zájmu, tím ještě není dotčena. Přesně tato otázka je upravena klauzulí o emisích pro případ informací, které se týkají emisí do životního prostředí, ve smyslu zákonné domněnky existence převažujícího veřejného zájmu.

94. Takové formální posouzení by ovšem nechalo bez povšimnutí skutečnost, že zákonodárce musel při stanovení tohoto seznamu vědět, že tyto informace se vyskytnou v souvislosti s povolením přípravků na ochranu rostlin. Pokud by vycházel z předpokladu, že informace vyplývající z povolovacího postupu spadají pod klauzuli o emisích vzhledem k tomu, že přípravky na ochranu rostlin jsou určeny k uvolňování do životního prostředí, stanovil by seznam informací, u nichž existuje zvláštní potřeba jejich utajení, který by byl zbaven veškerého praktického účinku. V tomto případě by totiž ohledně těchto informací vždy platila domněnka převažujícího veřejného zájmu na zveřejnění. Jak však Komise správně poznamenává, nelze zákonodárci podsouvat, že měl v úmyslu přijmout právní úpravu, která je zbavena veškerého praktického účinku.

35 — Ebbesson a další, citovaný v poznámce pod čarou 27, s. 88.

36 — Obdobně rozsudek Azelvandre (C-552/07, EU:C:2009:96, bod 51).

95. Proto je třeba vycházet z toho, že zákonodárce konkludentně znovu přehodnotil předjímané zvážení mezi dotčenými základními právy a zásadami, a tudíž přesněji vymezil užší dosah klauzule o emisích.

96. Toto přehodnocení zachycuje zejména potřebu chránit informace týkající se úplného složení přípravku na ochranu rostlin a nečistot účinné látky. Jak bylo objasněno v řízení ve věci C-673/13 P, jsou tyto informace citlivé zejména proto, že poskytují vysvětlení týkající se výrobního postupu, a tudíž usnadňují výrobu napodobenin³⁷. Toto přehodnocení provedené zákonodárcem tedy odpovídá uvážení, které Soudní dvůr provedl v rozsudku ABNA a další³⁸, na který se odvolává společnost Bayer CropScience.

97. Klauzule o emisích tak nemůže být uplatněna na informace uvedené v čl. 63 odst. 2 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin. O přístupu k těmto informacím je tedy třeba rozhodnout na základě zvážení konkrétního případu podle čl. 4 odst. 2 třetí věty směrnice o informacích o životním prostředí.

98. Pro úplnost je třeba poznamenat, že článek 66 nařízení o biocidních přípravcích obsahuje další zvláštní právní úpravu týkající se přístupu k informacím, která však z časových důvodů ještě nemůže být použita na věc v původním řízení, a to ani ve vztahu k biocidnímu přípravku.

5. Závěr

99. Pojem „informace o emisích do životního prostředí“ obsažený v čl. 4 odst. 2 čtvrté větě směrnice o informacích o životním prostředí tedy musí být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje informace týkající se uvolňování látek, organismů, mikroorganismů, vibrací, tepla nebo hluku do životního prostředí, především do ovzduší, vody nebo půdy, vzniklé v důsledku lidských činností, jakož i informace týkající se vlivů těchto emisí na životní prostředí, ale nikoli informace uvedené v čl. 63 odst. 2 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin.

100. Ani ochrana obchodních tajemství týkající se informací o emisích, zajišťovaná na úrovni základních práv, ani čl. 39 odst. 3 Dohody TRIPS nutně nebrání takovému výkladu. Zákonodárce totiž mohl zájmu týkajícímu se vlivů emisí na životní prostředí přisuzovat větší míru důležitosti než hospodářským zájmům na ochraně obchodních a průmyslových tajemství³⁹.

101. Pokud jde zejména o Dohodu TRIPS, zákonodárce mohl vycházet z předpokladu, že v případě přípravků na ochranu rostlin a biocidních přípravků vyžaduje ochrana zájmů veřejnosti přístup k předmětným informacím a že seznam zvláště citlivých informací podle čl. 63 odst. 2 nařízení o pesticidech zajišťuje dostatečnou úroveň ochrany. Otázka nepoctivého komerčního využití je samostatnou otázkou, která je předmětem zvláštní právní úpravy, a to například v souvislosti s „ochranou údajů“ v oblasti práva ochrany rostlin.

102. Nakonec je třeba poznamenat, že Soudní dvůr již několikrát v oblasti působnosti práva na přístup k dokumentům upustil od přezkumu jednotlivých případů a uznal obecné domněnky⁴⁰. Tyto domněnky se sice týkaly vždy odepření přístupu k dokumentům, nicméně domněnky ve prospěch přístupu k dokumentům musejí taktéž přicházet v úvahu.

37 — Viz mé stanovisko v této věci z dnešního dne, bod 21.

38 — Rozsudek ABNA a další (C-453/03, C-11/04, C-12/04 a C-194/04, EU:C:2005:741, body 82 a 83).

39 — Viz rozsudky Nelson a další (C-581/10 a C-629/10, EU:C:2012:657, bod 81), jakož i Křižan a další (C-416/10, Sb. rozh., EU:C:2013:8, body 113 až 115) a mé stanovisko ve věci Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:546, bod 95).

40 — Rozsudky Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 61), Švédsko v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 94), Komise v. Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, bod 64), Komise v. Éditions Odile Jacob (C-553/10 P a C-554/10 P, EU:C:2012:682, bod 123), jakož i LPN v. Komise (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 49).

C – K jednotlivým dílčím otázkám

103. Otázky č. 4 až 8 uvedené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají různých detailních problémů, na které lze na základě právě provedeného výkladu klauzule o emisích poměrně snadno odpovědět. Všechny tyto otázky se totiž týkají informací, na základě kterých lze posoudit důsledky uvolňování přípravků. Dotčené informace navíc *prima facie* nespadají do oblasti působnosti čl. 63 odst. 2 nařízení o přípravcích na ochranu rostlin, ověření čehož však v případě odpovídajících námitek přísluší vnitrostátnímu soudu.

104. Pojem „informace o emisích do životního prostředí“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 čtvrté věty směrnice o informacích o životním prostředí zejména zahrnuje:

- údaje, které vyhodnocují uvolňování přípravku, jeho účinné látky, resp. účinných látek a jiných složek, do životního prostředí po použití přípravku nezávisle na tom, zda byly uvedené údaje získány prostřednictvím studií v (polo)terénních podmínkách nebo studií jiného druhu (jako například laboratorních zkoušek a translokačních studií);
- informace o laboratorních zkouškách, při nichž je schéma pokusu zaměřeno na analýzu izolovaných aspektů za standardizovaných podmínek, když jsou v rámci těchto zkoušek vyloučeny mnohé faktory (jako například klimatologické vlivy) a pokusy jsou často prováděny s vysokými dávkami ve srovnání se skutečným využíváním;
- rezidua, která se po použití přípravku ve schématu pokusu nacházejí například v ovzduší nebo na půdě, na listech, v pylu nebo nektaru rostliny (pocházející z ošetřeného osiva), v medu nebo na necílových organismech;
- míra rozptylu (látky) při použití přípravku ve schématu pokusu, jakož i
- úplný informační zdroj, a nejen údaje (o měřeních), které je z něj případně třeba dovodit.

V – Závěry

105. Navrhuji Soudnímu dvoru, aby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce zodpověděl takto:

- „1) Důvěrné zacházení s informacemi, které byly předloženy v rámci povolovacího řízení podle směrnice 91/414/EHS o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh nebo podle směrnice 98/8/ES o uvádění biocidních přípravků na trh, podle čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí nevyžaduje, aby bylo o toto důvěrné zacházení požádáno předem podle článku 14 směrnice 91/414, článku 19 směrnice 98/8 nebo čl. 63 odst. 1 nařízení (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh.
- 2) Pojem „informace o emisích do životního prostředí“ obsažený v čl. 4 odst. 2 čtvrté větě směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že zahrnuje informace týkající se uvolňování látek, organismů, mikroorganismů, vibrací, tepla nebo hluku do životního prostředí, především do ovzduší, vody nebo půdy, vzniklé v důsledku lidských činností, jakož i informace týkající se vlivů těchto emisí na životní prostředí, ale nikoli informace uvedené v čl. 63 odst. 2 nařízení (ES) č. 1107/2009.

- 3) Pojem „informace o emisích do životního prostředí“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 čtvrté věty směrnice 2003/4 zahrnuje zejména:
- údaje, které vyhodnocují uvolňování přípravku, jeho účinné látky, resp. účinných látek a jiných složek, do životního prostředí po použití přípravku nezávisle na tom, zda byly uvedené údaje získány prostřednictvím studií v (polo)terénních podmínkách nebo studií jiného druhu (jako například laboratorních zkoušek a translokačních studií);
 - informace o laboratorních zkouškách, při nichž je schéma pokusu zaměřeno na analýzu izolovaných aspektů za standardizovaných podmínek, když jsou v rámci těchto zkoušek vyloučeny mnohé faktory (jako například klimatologické vlivy) a pokusy jsou často prováděny s vysokými dávkami ve srovnání se skutečným využíváním;
 - rezidua, která se po použití přípravku ve schématu pokusu nacházejí například v ovzduší nebo na půdě, na listech, v pylu nebo nektaru rostliny (pocházející z ošetřeného osiva), v medu nebo na necílových organismech;
 - míra rozptylu (látky) při použití přípravku ve schématu pokusu, jakož i
 - úplný informační zdroj, a nejen údaje (o měřeních), které je z něj případně třeba dovodit.“