



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 8. decembra 2011¹

Zadeva C-1/11

**Interseroh Scrap and Metals Trading GmbH
proti**

**Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM)(Predlog za sprejetje
predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Mainz (Nemčija))**

„Varstvo okolja — Pošiljke odpadkov — Uredba (ES) št. 1013/2006 — Informacije, ki morajo spremljati pošiljke odpadkov, uvrščenih na zeleni seznam — Zaupno obravnavanje — Obseg“

1. Predlog za predhodno odločanje se nanaša na razlago Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov², kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009³.

2. Verwaltungsgericht Mainz (Nemčija) Sodišču postavlja štiri vprašanja, ki se v bistvu nanašajo na to, ali je mogoče obveznost zagotavljanja informacij iz člena 18(1) navedene uredbe omejiti s pravico do varstva poslovne skrivnosti.

3. V obravnavani zadevi Sodišču torej predlaga, naj preuči obseg napotila iz člena 18(4) navedene uredbe na določbe, v skladu s katerimi je treba informacije obravnavati zaupno, in obravnava podelitev pravice do varstva poslovne skrivnosti v pravu Unije, preden jo po potrebi obravnava v razmerju do zahtev po zagotavljanju informacij v skladu z okoljskimi predpisi.

4. V teh sklepnih predlogih bom predstavil razloge, najprej, zakaj določb, na katere napotuje člen 18(4) navedene uredbe, po mojem mnenju ni mogoče uporabljati v razmerjih med osebami, ki so udeležene v postopku pošiljanja, nato, zakaj člen 18(1) navedene uredbe nasprotuje predpisom države članice, s katerimi je zaradi pravice do varstva poslovne skrivnosti prejemniku odpadkov omejen dostop do informacij o povzročitelju odpadkov, navedenih v točki 6 dokumenta iz Priloge VII k navedeni uredbi, in nazadnje, zakaj so zgoraj navedene določbe v skladu s primarnim pravom.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

5. Cilj navedene uredbe, sprejete na podlagi člena 175(1) ES, je vzpostaviti usklajen sistem postopkov, s katerimi je mogoče omejiti pretok odpadkov, da se zagotovi varstvo okolja.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL L 190, str. 1.

3 — UL L 140, str. 114, v nadaljevanju: navedena uredba.

6. Z njo je razveljavljena in nadomeščena Uredba Sveta (EGS) št. 259/93 z dne 1. februarja 1993⁴, s katero je bila razveljavljena Direktiva Sveta 84/631/EGS z dne 6. decembra 1984⁵.

7. Cilj novih navedenih predpisov je zlasti vključiti spremembe priloženih seznamov odpadkov in vsebine Sklepa Sveta Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) C(2001) 107 konč. o spremembah Sklepa C(92) 39 konč. o nadzoru prehoda odpadkov za predelavo preko meja (Sklep OECD) v Konvencijo o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja, podpisano v Baslu 22. marca 1989 in odobreno v imenu Skupnosti s Sklepom Sveta 93/98/EGS z dne 1. februarja 1993⁶.

8. Navedena uredba zato določa postopke in ureditev nadzora pošiljanja odpadkov glede na merila, ki so odvisna zlasti od vrste poslanih odpadkov, države izvoza in namembnega kraja odpadkov, glede na to, ali bodo odstranjeni ali predelani.

9. Natančneje, v njej so odpadki razdeljeni na tri kategorije glede na nevarnost in s tem glede na nadzorni postopek, ki ga je treba zanje uporabiti. Tako je v Prilogo III k navedeni uredbi vključen zeleni seznam, na katerem so navedeni odpadki, katerih tveganja med njihovim prenosom se štejejo za zanemarljiva za človekovo zdravje in okolje. Za navedene odpadke načeloma velja izključno en postopek za zagotavljanje informacij. V Prilogi IV k navedeni uredbi z naslovom „Oranžni seznam“ so naštetih odpadki, ki pomenijo tveganje za človekovo zdravje in okolje, zato zanje velja strožji postopek predhodne pisne prijave in soglasja. Nazadnje, v Prilogi V k navedeni uredbi je seznam brez naslova, v katerem so najnevarnejši odpadki, za katere velja prepoved izvoza.

10. Člen 3(2) navedene uredbe določa, da za pošiljke odpadkov znotraj Evropske unije, s tranzitom ali brez njega prek tretjih držav, navedenih na zelenem seznamu in namenjenih predelavi,⁷ veljajo splošne zahteve po informacijah, določene v členu 18 navedene uredbe.

11. Člen 18 navedene uredbe določa:

„1. Za odpadke iz člena 3(2) in (4), ki so namenjeni pošiljanju, veljajo naslednje postopkovne zahteve:

- (a) Za lažje sledenje pošiljk takih odpadkov oseba v pristojnosti države odpreme, ki organizira pošiljanje, zagotovi, da odpadke spremlja dokument iz Priloge VII.
- (b) Dokument iz Priloge VII podpiše pred začetkom pošiljanja oseba, ki ga organizira, ob prejemu zadevnih odpadkov pa ga podpišeta objekt za predelavo ali laboratorij in prejemnik.

[...]

3. Za namene inšpekcijskega nadzora, izvrševanja, načrtovanja in statistike lahko države članice v skladu z nacionalno zakonodajo zahtevajo informacije iz odstavka 1 o pošiljkah iz tega člena.

4. Informacije iz odstavka 1 se obravnavajo kot zaupne, kadar se to zahteva z zakonodajo Skupnosti in nacionalno zakonodajo.“

12. V Prilogi VII k navedeni uredbi, na katero napotuje njen člen 18, so našteje informacije, ki morajo spremljati pošiljke odpadkov, pri čemer je v točki 6 zlasti določeno, da morajo biti navedeni ime, naslov, kontaktna oseba, telefonska številka, številka telefaksa in naslov elektronske pošte povzročitelja odpadkov (izvirni povzročitelj, novi povzročitelj ali zbiralec).

4 — Uredba o nadzorovanju in kontroli pošiljk odpadkov znotraj Evropske skupnosti, v Skupnost in iz nje (UL L 30, str. 1).

5 — Direktiva o nadzorovanju in kontroli čezmejnih pošiljk nevarnih odpadkov v Skupnosti (UL L 326, str. 31).

6 — UL L 39, str. 1.

7 — Za vse odpadke za odstranjevanje velja strožji postopek predhodne pisne prijave in soglasja v skladu s poglavjem 1 navedene uredbe.

B – Nacionalno pravo

13. Ustava Zvezne republike Nemčije (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) določa zaupno obravnavanje informacij o poslovnih skrivnostih v skladu z določbami iz svojih členov 12 o svobodi opravljanja poklica in 14 o pravici do lastnine. V skladu z ustaljeno sodno prakso so nabavni viri podjetja poslovne skrivnosti, za katere velja varstvo temeljnih pravic.

14. Člen 5(1) zakona o izvajanju Uredbe št. 1031/2006 in Konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja, podpisane v Baslu 22. marca 1989⁸, z dne 19. julija 2007⁹ določa, da mora – v zvezi s pošiljkami iz člena 18 navedene uredbe, tudi v povezavi s členi 37(3), 38(1), 40(3), 42(1), 44(1), 45, 46(1), 47 ali 48 navedene uredbe – oseba, ki organizira pošiljanje odpadkov, čim bolj izpolniti obrazec iz njene Priloge VII.

II – Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

15. Spor o glavni stvari poteka med družbo Interseroh Scrap and Metal Trading GmbH (v nadaljevanju: družba Interseroh), specializirano za trgovanje z odpadnim jeklom in kovinami, in družbo Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM), ki jo je zvezna dežela Porenje-Pfalška pooblastila za nadzor nad tokovi nevarnih odpadkov.

16. Družba Interseroh kot trgovski posrednik kupuje odpadke, ki so uvrščeni na zeleni seznam, od povzročitelja ali zbiralca, nato pa jih preproda jeklarnam, livarnam in metalurškim obratom, pri čemer povzročitelj ali zbiralec blago neposredno dobavi prejemniku.

17. Navedena poslovna praksa vodi k sklenitvi dveh različnih pogodb, pri čemer prva veže trgovskega posrednika in povzročitelja odpadkov, druga pa navedenega trgovca in prejemnika.

18. Družba Interseroh mora v skladu z določbami iz člena 18(1)(a) navedene uredbe navesti v dokumentu iz njene Priloge VII različne informacije, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti povzročitelja odpadkov.

19. Družba Interseroh meni, da mora zaradi navedene obveznosti razkrivati informacije o svojih nabavnih virih, ki so poslovna skrivnost, tako da imajo njeni odjemalci po njenih navedbah možnost, da s povzročiteljem navežejo stik neposredno in jo tako izključijo s trgov predelave odpadkov.

20. Zato se je navedena družba odločila, da kot povzročitelja ali zbiralca v točki 6 dokumenta Priloge VII k navedeni uredbi označi sebe ali pa navedenega polja ne izpolni, ker je istovetnost dejanskega povzročitelja ali zbiratelja po njenih navedbah dejansko že razvidna iz dobavnic in potrdil o tehtanju, ki morajo prav tako spremljati prevoz.

21. Družba Interseroh je, potem ko je bila 7. maja 2009 preverjana in ji je družba SAM naložila plačilo globe, pri Verwaltungsgericht Mainz vložila zahtevo za ugotovitev, da ji kot trgovskemu posredniku v razmerju do svojega odjemalca ni treba navesti povzročitelja odpadkov.

22. Verwaltungsgericht Mainz je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„(1) Ali velja člen 18(4) Uredbe (ES) [...] tudi za osebe, ki so udeležene v postopku pošiljanja?

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, str. 1462.

- (2) Če je odgovor nikalen – ali je obseg člena 18(1) navedene uredbe omejen s primarnim pravom Skupnosti o varstvu poslovnih skrivnosti?
- (3) Če je odgovor na prvo vprašanje pritrديلen – ali se s členom 18(4) navedene uredbe zaradi varstva poslovnih skrivnosti omejuje obveznost oseb, ki organizirajo pošiljanje iz člena 18(1) [navedene uredbe], da v dokumentu iz Priloge VII [k navedeni uredbi] navedejo povzročitelja odpadkov ali zbiralca odpadkov tudi v razmerju do prejemnika odpadkov?
- (4) Če je odgovor na tretje vprašanje pritrديلen – ali je stopnja omejitve odvisna od tehtanja interesov v vsakem posameznem primeru (zadevni poslovni interesi na eni strani in varstvo okolja na drugi strani)?“

III – Analiza

A – Uvodne ugotovitve

23. Preden odgovorim na postavljena vprašanja, se mi zdi koristno poudariti pravne podatke predložitvenega sodišča in vrsto pravnih vprašanj, o katerih želi pojasnila.

1. Pravni podatki predložitvenega sodišča

24. Nacionalno sodišče pojasnjuje, da v skladu z določbami nemške zakonodaje, ki ureja pošiljanje odpadkov, informacij o povzročitelju ali zbiralcu ni treba obravnavati zaupno, vendar navedeno zaupnost nalaga ustava Zvezne republike Nemčije v skladu s povezanimi določbami iz njenih členov 12 in 14, ker se na splošno priznava, da so nabavni viri podjetja poslovne skrivnosti, za katere velja varstvo temeljnih pravic. To predstavitev zakonodaje s strani nacionalnega sodišča bom jemal kot stalnico.

2. Predmet in obseg vprašanj

25. Po mnenju predložitvenega sodišča je treba izhajati iz načela, da je v skladu s členom 18(4) navedene uredbe zaupno obravnavanje informacij iz njenega člena 18(1) dovoljeno le, če se to hkrati zahteva v zakonodaji Unije in nacionalni zakonodaji. Pri analizi se opira na primerjavo člena 18(4) v angleški in francoski jezikovni različici s členom 21 navedene uredbe, ki napotuje na „nacionalno zakonodajo ali zakonodajo Skupnosti“.

26. Ker predložitveno sodišče šteje za ugotovljeno, da se v nemški zakonodaji zahteva zaupno obravnavanje informacij o nabavnih virih, meni, da je treba raziskati, ali se tako zaupno obravnavanje zahteva tudi v zakonodaji Unije.

27. Zato se sprašuje o obsegu varstva poslovne skrivnosti, ki ga omogoča člen 18(4) navedene uredbe, ter vsebini in morebitni uporabi pravil primarnega prava za rešitev spora o glavni stvari.

28. Z drugimi besedami, Verwaltungsgericht Mainz se sprašuje, ali člen 18(4) sam po sebi vsebuje omejitve obveznosti, da se prejemniku odpadkov predložijo informacije iz člena 18(1) navedene uredbe – in če ne – ali taka omejitev izhaja iz primarnega prava in splošnih pravnih načel Unije.

29. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je izključno predložitveno sodišče tisto, ki opredeli predmet vprašanj, ki jih bo predložilo. Le nacionalna sodišča, ki odločajo o sporu in morajo prevzeti odgovornost za sodno odločbo, ki jo bodo sprejela, namreč glede na posebnosti vsake zadeve presodijo o potrebi predloga za sprejetje predhodne odločbe, da bi lahko izrekla sodbo, in o ustreznosti vprašanj,

ki jih predložijo Sodišču.¹⁰

30. Po mojem mnenju je iz predložitvene odločbe razvidno, da je uradni predmet vprašanj razlaga člena 18(1) in (4) navedene uredbe, vendar se Verwaltungsgericht Mainz pri drugem vprašanju, v katerem se sprašuje o vplivu primarnega prava na obseg obveznosti iz člena 18(1) navedene uredbe, ne more izogniti dvomom o veljavnosti navedene določbe, tako da je zaradi predmeta vprašanja nujna presoja veljavnosti.

31. Sodišču predlagam, naj se začne obravnavana zadeva preučevati s prvim, tretjim in četrtem vprašanjem, ki vsa zadevajo razlago določb iz člena 18(4) navedene uredbe, za katera predlagam enoten odgovor. Nato bom obravnaval drugo vprašanje, ki se navezuje na združljivost člena 18(1) navedene uredbe s pravico do varstva poslovnih skrivnosti in torej posredno vključuje presojo veljavnosti. Preučitev vprašanj po navedenem vrstnem redu je po mojem mnenju utemeljena s tem, da presoja veljavnosti akta nujno vključuje predhodno razlago.

B – Prvo, tretje in četrto vprašanje

32. Predložitveno sodišče s prvim, tretjim in četrtem vprašanjem Sodišču predlaga, naj odloči o obsegu člena 18(4) navedene uredbe, ki določa zaupno obravnavanje informacij iz odstavka 1 navedenega člena, „kadar se to zahteva z zakonodajo Skupnosti in nacionalno zakonodajo“¹¹.

33. Predpostavlja torej, da se člen 18(4) navedene uredbe obravnava kot določba, iz katere izhajajo obveznosti, za katere bo treba pojasniti področje uporabe, da bi se določilo, ali navedena določba zadeva samo tretje osebe ali tudi osebe, ki so udeležene v postopku pošiljanja.

34. Belgijska, avstrijska in portugalska vlada v skladu z navedeno logiko povezujejo navedeni odstavek 4 z odstavkom 3 istega člena in zato menijo, da navedeni odstavek 4 napotuje samo na predpise, uporabljive za organe, ki zahtevajo informacije zaradi inšpekcijskega nadzora, nadzora nad izvrševanjem, načrtovanja in statistike. Napotilo na navedene predpise naj bi torej lahko zadevalo samo določbe o informacijah, ki jih zaupno obravnavajo zadevni pristojni organi držav članic.

35. Družba Interseroh pa trdi – in sicer na podlagi besedila iz odstavka 4 v členu 18 navedene uredbe, njegovega mesta v ločenem odstavku navedenega člena in njegovega cilja, ki naj bi bil zagotavljati poslovno skrivnost –, da se obveznost zaupnega obravnavanja informacij uporablja tudi za osebe, ki so vključene v postopek pošiljanja.

36. Evropska komisija z vmesnim stališčem meni, da se obveznost zaupnosti ne uporablja samo za zadevne pristojne organe držav članic, temveč tudi za podjetja, ki so udeležena v pošiljanju odpadkov, vendar le v njihovih razmerjih do tretjih oseb, ker lahko navedena podjetja med seboj pogodbeno uredijo učinke zaradi nedovoljenega sporočanja informacij.

37. Preden predlagam odgovore, je po mojem mnenju koristno najprej navesti dve pojasnili o pomenu, ki ga je treba dati členu 18(4) navedene uredbe.

38. Na prvem mestu je treba pripomniti, da iz navedene določbe kot take ne izhaja nikakršna obveznost zaupnosti, za katero bi bilo treba raziskati področje uporabe.

39. Navedena je bila že – čeprav z nekoliko drugačnim besedilom, ker je napotovala samo na nacionalno zakonodajo – v Uredbi št. 259/93, katere člen 11(2) je določal, da je treba informacije, ki spremljajo pošiljke odpadkov, obravnavati „skladno z veljavnimi nacionalnimi predpisi [...] zaupno“.

10 — Glej sodbo z dne 5. maja 2011 v zadevi MSD Sharp & Dohme (C-316/09, ZOdl., str. I-3249, točka 21 in navedena sodna praksa).

11 — V francoski različici je glagol v množini, osebek pa v ednini. Besedilo v angleški različici je: „where this is required by Community and national legislation“.

40. Treba je ugotoviti, da niti iz člena 18(4) navedene uredbe niti iz člena 11(2) Uredbe št. 259/93, ki ga je nadomestil, ne izhaja nikakršna obveznost zaupnosti, temveč navedeni člen pri zaupnem obravnavanju informacij, zbranih v skladu z njegovim odstavkom 1, samo napotuje na uporabo pravnih določb Unije in veljavnih nacionalnih določb v zvezi s tem. Zaupno obravnavanje informacij se torej šteje za izjemo, pri kateri je treba poseči po posebnih predpisih.

41. Na drugem mestu ne menim, da je treba iz uporabe prirednega veznika „in“ sklepati, da mora biti zaupno obravnavanje informacij kumulativno določeno z zakonodajo Unije in nacionalno zakonodajo.

42. Člen 18(4) navedene uredbe je res mogoče učinkovito brati v povezavi z njenim členom 21 v zvezi z dostopom javnosti do prijav, ki določa, da lahko pristojni organi države odpreme ali ciljne države z ustreznimi sredstvi, kakor je medmrežje/internet, javno objavijo vse informacije o prijavi pošiljk, za katere so izdali soglasje, „kadar takšne informacije niso zaupne v skladu z zakonodajo Skupnosti *ali* [12] nacionalno zakonodajo“. Obe dejstvi sta torej v navedenem členu jasno navedeni kot alternativni, in sicer z uporabo veznika „ali“, v členu 18(4) navedene uredbe pa je uporabljen veznik „in“.

43. Vendar lahko veznik „in“ z jezikoslovnega vidika dobi kumulativni ali distributivni pomen in ga je treba brati glede na sobesedilo, v katerem je uporabljen.¹³ Besedilo člena 19(6) Predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o prevozu odpadkov¹⁴ je bilo drugačno, saj je določalo, da je treba informacije iz njegovega odstavka 1 obravnavati zaupno „v skladu z zakonodajo Skupnosti in nacionalno zakonodajo“. Glede na cilj člena 18(4) navedene uredbe menim, da se veznika „in“ ne sme razumeti tako, da je naložena dvojna zahteva. Po mojem mnenju zadostuje, da se zaupno obravnavanje informacij zahteva v nacionalni zakonodaji, vendar mora biti navedena nacionalna zakonodaja seveda v skladu s pravom Unije in mora torej spadati na področje napotila iz navedenega člena 18(4).

44. Vsekakor je torej treba natančneje preučiti obseg pridržka v navedenem členu glede uporabe nacionalne zakonodaje in zakonodaje Unije.

45. Pri navedeni preučitvi je treba upoštevati, da pravica do zaupnosti ni razglašena za načelo, temveč je, ravno nasprotno, navedena kot izjema, ki jo je torej treba razlagati strogo.

46. Predlagam, da se uporabi pravilo razlage v skladu s sodno prakso Sodišča, ki je v sodbi z dne 26. junija 2003 v zadevi Komisija proti Franciji¹⁵ presodilo, da je bil francoski zakon v delu, v katerem določa možnost zavrnitve, presplošen, ker naj bi širjenje informacije „na splošno [posegalo] v skrivnosti, zaščitene z zakonom“. V skladu z njim je treba v vsakem posameznem primeru tehtati med javnim interesom, ki mu služi razkritje, in interesom, ki mu služi zavrnitev.¹⁶

47. Vprašanje obsega člena 18(4) navedene uredbe je mogoče razdeliti na dve podvprašanji.

48. Prvič, ali je mogoče na podlagi določb, na katere napotuje člen 18(4) navedene uredbe, omejiti obveznost, da se navede ime povzročitelja odpadkov v točki 6 dokumenta iz Priloge VII k navedeni uredbi.

49. Drugič, ali je mogoče v primeru nikalnega odgovora na prvo podvprašanje na podlagi navedenih določb utemeljiti, da se informacija o povzročitelju iz dokumenta v Prilogi VII k navedeni uredbi ne predloži prejemniku odpadkov.

12 — Moj poudarek.

13 — Za presojo Sodišča glede pomena, ki ga je treba dati uporabi veznika „ali“, glej sodbo z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji (C-304/02, ZOdl., str. I-6263, točka 83).

14 — Predlog, ki ga je Komisija predstavila 30. junija 2003 (COM(2003) 379 konč.).

15 — C-233/00, Recueil, str. I-6625.

16 — Glej sodbo z dne 16. decembra 2010 v zadevi Stichting Natuur en Milieu in drugi (C-266/09, ZOdl., str. I-13119).

1. Obveznost trgovskega posrednika, da izpolni točko 6 dokumenta v Prilogi VII k navedeni uredbi.

50. Po mojem mnenju je mogoče trditi, da je iz določb člena 18 navedene uredbe jasno razvidno, da njegov odstavek 4 ne določa nikakršnega odstopanja od obveznosti iz njegovega odstavka 1. Navedeni določbi namreč nimata istega predmeta, saj prva nalaga zagotavljanje informacij, druga pa pojasnitev podrobnih pravil za njihovo obravnavanje. Z drugimi besedami, člen 18(4) navedene uredbe se lahko uporablja samo, če so bile informacije pred tem navedene v dokumentu iz Priloge VII k navedeni uredbi v skladu s predpisi iz odstavka 1 navedenega člena.

51. Navedena razlaga izhaja iz samega besedila člena 18(1) in (4) navedene uredbe.

52. Skladna je tudi s splošno sistematiko določbe, uvedene z navedeno uredbo, s katero je izključena vsaka izjema od obveznosti zagotavljanja informacij o povzročitelju ali zbiralcu odpadkov, kadar je oseba, ki organizira pošiljanje, trgovec. V opombi na dnu strani 3 Priloge VII k navedeni uredbi je bilo tako izrecno pojasnjeno, da se informacije o povzročitelju ali zbiralcu predložijo, čeprav oseba, ki organizira pošiljanje, ni povzročitelj ali zbiralec. Navedeno pojasnilo ne bi imelo učinka, če bi bilo treba člen 18(4) navedene uredbe razlagati tako, da trgovskemu posredniku ni treba navesti kontaktnih podatkov proizvajalca ali zbiralca. Tako ob izrecnem upoštevanju tržnega modela, na katerem temelji dejavnost družbe Interseroh, uredba ne dovoljuje nikakršnega odstopanja v tem posebnem primeru.

53. Glede na zgoraj navedene premisleke torej predlagam sklepanje, da v skladu s členom 18(4) Uredbe ni dovoljeno nikakršno odstopanje od obveznosti iz člena 18(1)(a) navedene uredbe za osebo, ki organizira pošiljanje, za zagotovitev, da odpadke spremlja dokument iz Priloge VII k navedeni uredbi.

54. Zato menim, da se trgovec, kakršen je v obravnavanem primeru družba Interseroh, ne more izogniti navedbi imena in kontaktnih podatkov povzročitelja ali zbiralca odpadkov v točki 6 navedenega dokumenta, zlasti z izgovorom, da so iste informacije navedene v drugih dokumentih, kot so dobavnice ali potrdila o tehtanju.

55. Treba je torej še določiti, ali je s členom 18(4) navedene uredbe pridržana uporaba določb, ki bi – ne da bi bila v skladu z njimi oseba, ki organizira pošiljanje, oproščena izpolnjevanja točke 6 navedenega dokumenta – omejevale, zlasti zaradi varstva skrivnosti o nabavnih virih, predložitev navedenih informacij prejemniku odpadkov.

2. Obveznost predložitve istovetnosti povzročitelja ali zbiralca odpadkov prejemniku odpadkov

56. Člena 18(4) navedene uredbe po mojem mnenju ni mogoče razlagati niti omejevalno, kot to počnejo belgijska, avstrijska in portugalska vlada, niti široko, kot predlaga družba Interseroh. Menim, da je treba uporabiti vmesno razlago Komisije, in sicer iz teh razlogov.

57. Zdi se, da navedena določba res napotuje zlasti na pravne določbe Unije ali nacionalne določbe, v skladu s katerimi lahko države članice odstopajo od načela prostega dostopa do informacij o okolju v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2003/4/ES z dne 28. januarja 2003¹⁷.

58. Navedena razlaga je podkrepljena z uvodno izjavo 23 navedene uredbe, ki določa, da morajo države članice zagotoviti, da ustrezni pristojni organi v skladu s Konvencijo o dostopu do informacij, sodelovanju javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zahtevah z dne 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti, potrjeno s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005¹⁸, ustrezno dajo na voljo javnosti prijave o pošiljkah, „kadar takšni podatki niso zaupni po nacionalni zakonodaji ali zakonodaji Skupnosti“.

17 — Direktiva o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (UL L 41, str. 26).

18 — UL L 124, str. 1.

59. Direktiva 2003/4, katere namen je prav uskladiti pravne določbe Unije z navedeno konvencijo, v členu 4(2)(d) določa, da države članice lahko določijo, da se zahteva za informacije o okolju zavrne, če bi razkritje informacij posegalo v „zaupnost poslovnih ali industrijskih informacij, če takšno zaupnost predvideva nacionalna zakonodaja ali zakonodaja Skupnosti zaradi varovanja upravičenih gospodarskih interesov, vključno z javnimi interesi pri ohranjanju zaupnosti statističnih podatkov in davčne tajnosti“.

60. Iz primerjave različnih določb sklepam – tako kot belgijska, avstrijska in portugalska vlada –, da člen 18(4) navedene uredbe napotuje na določbe, ki odstopajo od načela pravice javnosti do informacij o okolju, ki jih hranijo javni organi.

61. Poleg tega se zdi, da organi, ki so jih države članice pooblastile za izvajanje navedene uredbe – v skladu s poročilom Komisije z dne 12. aprila 2011¹⁹, ki zadeva zlasti uporabo člena 18 in Priloge VII k navedeni uredbi – najpogosteje sprejemajo prav tak pomen.

62. Vendar menim, da ima napotilo iz navedenega člena nujno širši obseg. Treba je namreč ugotoviti, da je besedilo v odstavku 4 navedenega člena splošno ter samostojno in različno od odstavka 3 istega člena, ki govori o sporočanju informacij organom držav članic. Zdi se mi, da je na podlagi navedenega dvojnega premisleka, ki temelji na opredelitvi iz odstavka 4 v členu 18 navedene uredbe in njegovem mestu v navedenem členu, izključeno vsako pretirano omejujoče branje.

63. Menim torej, da je mogoče določbe, na katere napotuje člen 18(4) navedene uredbe, uporabljati za vse osebe, ki lahko hranijo informacije iz njenega člena 18(1), in sicer ne samo za organe države odpreme ali ciljne države, temveč tudi za vse fizične ali pravne osebe, ki so udeležene v pošiljanju odpadkov.

64. Vendar menim, da se člen 18(4) navedene uredbe uporablja za osebe, ki so udeležene v pošiljanju, izključno v razmerjih do tretjih oseb, ne pa v medsebojnih razmerjih, tako da trgovec na podlagi navedene določbe prejemniku odpadkov ne sme prikriti informacij. V prid temu govorita dve vrsti premislekov.

65. Prva temelji na splošni sistematiki navedene uredbe, pri kateri se mi številne določbe ne zdijo združljive z možnostjo, da trgovec prejemniku prikrije informacije v zvezi z istovetnostjo povzročitelja.

66. Uredba določa uporabo enotnega dokumenta, katerega vsebino določa v Prilogi VII, in ne vsebuje nikakršne alternativne določbe, ki bi dovoljevala uporabo dveh različnih obrazcev, pri čemer bi bil eden namenjen nadzornemu organu, drugi pa prejemniku²⁰, ali kode, ki bi jo lahko razbral samo nadzorni organ. Na tem mestu želim pojasniti, da s členom 26(3) navedene uredbe, ki določa samo možnost, da se dokument iz njene Priloge VII pripravi v elektronski obliki, če ga je mogoče prebrati kadar koli med prevozom, po mojem mnenju v nasprotju s trditvami belgijske vlade nikakor ni dopuščeno, da se prikrijejo podatki o povzročitelju odpadkov. Niti ne menim, da bi bila naloga Sodišča nadomestiti zakonodajalca Unije in določiti mehanizme, s katerimi bi se bilo mogoče izogniti temu, da se prejemniku odpadkov razkrijejo informacije o istovetnosti njihovega povzročitelja.

19 — Poročilo je na voljo na spletni strani Komisije v angleščini: „Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States“. Na strani 23 poročila je navedeno:

„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 — V poročilu Komisije, navedenem v opombi na dnu strani 14, je samo slovenski organ razglasil, da sprejema uporabo dveh obrazcev („Slovenia declares that it can also accept if there are two Annex II 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“ (str. 25)).

67. Člen 18(1)(b) navedene uredbe poleg tega določa, da dokument iz njene Priloge VII ob prejemu zadevnih odpadkov podpišeta objekt za predelavo ali laboratorij in prejemnik, člen 20(2) navedene uredbe pa določa, da informacije, sporočene na podlagi njenega člena 18(1), hranijo v Skupnosti najmanj tri leta od začetka pošiljanja, zlasti oseba, ki organizira pošiljanje, prejemnik in objekt, ki sprejme odpadke. Prejemnik kot podpisnik in hranitelj dokumenta ne bi smel prejeti njegove okrnjene različice.

68. Druga vrsta premislekov se nanaša na polni učinek navedene uredbe.

69. Na prvem mestu so države članice v skladu z navedeno uredbo odgovorne za izvajanje nadzornih ukrepov pri pošiljanju odpadkov, pojasnjeno pa je še, da navedeni ukrepi vključujejo naključne preglede, ki jih je mogoče izvesti ne samo na kraju izvora, in sicer pri povzročitelju, imetniku ali prijavitelju, med pošiljanjem, temveč tudi na ciljnem kraju, in sicer pri prejemniku ali objektu. Navedeni pregledi zajemajo poleg fizičnega pregleda odpadkov tudi pregled dokumentacije in potrditvev istovetnosti udeležencev.

70. Iz navedenih določb je razvidno, da je treba organom ciljne države omogočiti, da opravljajo preglede na mestu prispetja odpadkov. Da bi bili pregledi učinkoviti, morajo imeti navedeni organi možnost, da lahko pri prejemniku dostopajo do enotnega dokumenta, v katerem so bila polja za informacije izpolnjena v celoti.

71. Poleg tega je treba poudariti, da je v navedeni uredbi v skladu z vsemi okoljskimi predpisi naložena posebna odgovornost povzročitelju odpadkov, zato se zdi ugotovitev njegove istovetnosti bistvena.

72. Člen 49(1) navedene uredbe določa, da mora povzročitelj odpadkov sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da se z vsemi odpadki, ki jih pošilja, ravna brez ogrožanja zdravja ljudi in na okolju varen način med celotnim pošiljanjem ter njihovo predelavo in odstranjevanjem. Odgovornost povzročitelja preneha torej šele takrat, ko se končajo navedeni postopki.

73. Odgovornost osebe, ki organizira pošiljanje odpadkov, v nasprotju s trditvijo družbe Interseroh ni samo povzročiteljeva. Čeprav mora v primeru nezakonite pošiljke odpadke nazaj prevzeti zlasti oseba, ki organizira pošiljanje,²¹ je v skladu z navedeno uredbo, ki nalaga obveznost prevzema odpadkov nazaj in s tem povezane stroške po verižnem mehanizmu, in sicer od prijavitelja do pristojnih organov države odpreme prek „drugih fizičnih ali pravnih oseb“, mogoče ugotavljati odgovornost povzročitelja, če ne bi bilo mogoče uveljavljati odgovornosti organizatorja.²² V skrbi za zagotovitev, da se noben odpadki ne odvrže in da se določi pošiljatelj, kadar je imetnik odpadkov plačilno nesposoben, okoljska zakonodaja torej načeloma ne izključuje odgovornosti izvirnega povzročitelja, celo kadar ta nima več odpadkov.²³

74. Kadar se odkrije nezakonita pošiljka, za katero ni odgovoren prejemnik, odgovornosti osebe, ki je organizirala pošiljanje, pa ni mogoče uveljavljati, ker na primer ni plačilno sposobna ali je prenehala obstajati, morajo torej pristojni organi imeti možnost, da se obrnejo na prejemnika ali objekt za predelavo ter se tako seznanijo z istovetnostjo povzročitelja, da bi po potrebi uveljavljali njegovo odgovornost ali mu naložili stroške vrnitve odpadkov.

21 — Glej člen 24(9) navedene uredbe.

22 — V skladu s členoma 24(9) in 25(4) navedene uredbe prijavitelj ni oproščen vsakršne odgovornosti, saj samo določata, da za osebo, ki organizira pošiljanje, veljajo iste obveznosti kot zanj. Toda v skladu s hierarhično opredelitvijo iz člena 2, točka 15(a) navedene uredbe je prijavitelj najprej izvirni povzročitelj ((i)).

23 — V skladu s členoma 24(10) in 25(5) navedene uredbe se izrecno uporabljajo določbe Skupnosti in nacionalne določbe v zvezi z odgovornostjo. Toda člen 15(2) Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljaviti nekaterih direktiv (UL L 312, str. 3) določa, da izvirni povzročitelj ali imetnik ohranita odgovornost za celotno predelavo ali odstranjevanje, celo če se odpadki pošljejo drugim osebam za predhodno obdelavo. V skladu z navedeno določbo in brez poseganja v navedeno uredbo lahko države članice določijo pogoje za odgovornost ter v katerih primerih izvirni povzročitelj ohrani odgovornost povzročitelja in imetnika za celotno obdelovalno verigo ali v katerih primerih se odgovornost lahko deli ali prenese med udeležence v obdelovalni verigi.

75. Iz navedenih razlogov je treba ugotoviti:

- po eni strani, da je treba člen 18(4) navedene uredbe razlagati tako, da napotuje samo na določbe, v skladu s katerimi je treba v postopku pošiljanja odpadkov zaupno obravnavati informacije iz njenega člena 18(1) v razmerju do tretjih oseb, in
- po drugi strani, da je treba člen 18(1) navedene uredbe razlagati tako, da nasprotuje predpisom države članice, v skladu s katerimi je prejemniku odpadkov zaradi varstva poslovne skrivnosti omejen dostop do informacij o povzročitelju odpadkov, ki so navedene v točki 6 dokumenta iz Priloge VII k navedeni uredbi.

C – Drugo vprašanje

76. Predložitveno sodišče se z drugim vprašanjem v zvezi z vplivom primarnega prava posredno sprašuje, ali je obveznost iz člena 18(1) navedene uredbe združljiva z zahtevami po varstvu poslovne skrivnosti, kakršne izhajajo iz navedenega prava in splošnih pravnih načel Unije.

77. V teh okoliščinah je treba preveriti, ali spoštovanje temeljnih pravic nasprotuje razlagi navedene uredbe iz točke 75 teh sklepnih predlogov.

78. Zaradi navedenega vprašanja je treba raziskati, ali je poslovna skrivnost v pravu Unije zavarovana in, po potrebi, katera je raven varstva.

79. Mogoče je odgovoriti, da je pravica do varstva poslovne skrivnosti v pravu Unije načeloma potrjena.

80. Navedena pravica je v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah in je v njej del pravice do dobrega upravljanja. V skladu s členom 41(2) navedene listine pravica do dobrega upravljanja vsebuje zlasti „pravico vsake osebe do dostopa do spisa, ki se nanaša nanjo, ob spoštovanju zakonitih interesov zaupnosti ter strokovne in poslovne tajnosti“. Navedena pravica je tudi v členu 339 PDEU, ki za člane institucij Unije določa, da ne smejo razkrivati informacij, za katere zaradi njihove vrste velja obveznost varovanja poslovne skrivnosti, „zlasti informacij o podjetjih, njihovih poslovnih odnosih ali sestavinah stroškov“.

81. Sodišče se je v sodni praksi večkrat sklicevalo na pravico do varstva poslovne skrivnosti, ki jo je priznalo kot splošno načelo.

82. Sodišče je v sodbi z dne 24. junija 1986 v zadevi AKZO Chemie in AKZO Chemie UK proti Komisiji²⁴ kljub poudarjanju, da so bile določbe, ki se uporabljajo v zadevnem primeru, povezane s posebnimi primeri, vseeno ugotovilo, da so bile izraz splošnega načela, ki se uporablja v upravnem postopku.²⁵ V sodbi z dne 19. maja 1994 v zadevi SEP proti Komisiji²⁶ je znova potrdilo obstoj „splošnega načela pravice podjetij do varstva njihovih poslovnih skrivnosti“²⁷.

83. Ker je bilo varstvo poslovne skrivnosti neposredno določeno kot splošno načelo, se mi ne zdi potrebno raziskati, ali ga je treba varovati kot del pravice do lastnine ali svobode opravljanja poklica.

84. Navedeno načelo nikakor ni absolutno in ga je treba obravnavati glede na vlogo, ki jo ima v družbi. Zato je zanj mogoče sprejeti omejitve, če so utemeljene z nujnimi razlogi v splošnem interesu, če so primerne za uresničitev zelenega cilja in ne presegajo tega, kar je nujno za njegovo dosego.

24 — 53/85, Recueil, str. 1965.

25 — Točka 28.

26 — C-36/92 P, Recueil, str. I-1911.

27 — Točki 36 in 37. Glej tudi sodbo z dne 14. februarja 2008 v zadevi Varec (C-450/06, ZOdl., str. I-581, točka 49).

85. Sodišče je tako na primer moralo v zgoraj navedeni sodbi Varec tehtati pravico gospodarskih subjektov do varstva njihovih zaupnih informacij in poslovnih skrivnosti ter pravico dostopa do informacij o postopkih za oddajo javnih naročil.²⁸

86. Pri tehtanju, ki ga je treba izvesti, je treba po mojem mnenju upoštevati, da je v skladu s členom 191(2) PDEU cilj okoljske politike Unije doseči visoko raven varstva. Navedena politika temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve. Poleg tega člen 11 PDEU določa, da „[je treba] zahteve varstva okolja [...] vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Unije, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja“.

87. Menim, da morata biti odločilna dejavnika pri tehtanju varstva okolja in pravice do poslovne skrivnosti, po eni strani, prispevek zadevne informacije pri varstvu okolja in, po drugi strani, stopnja resnosti posega v poslovno skrivnost zaradi razkritja navedene informacije.

88. Obveznost trgovca, da razkrije istovetnost povzročitelja, je v skladu s ciljem varstva okolja v splošnem interesu.

89. Kot je poudarilo Sodišče v sodbi z dne 8. septembra 2009 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu²⁹, je glede cilja in vsebine glavni namen navedene uredbe varstvo zdravja ljudi in okolja pred morebitnimi škodljivimi učinki čezmejnih pošiljk odpadkov.³⁰

90. Če je postopek predhodne pisne prijave in soglasja v skladu z uredbo za nevarne odpadke značilen instrument okoljevarstvene politike³¹, tudi postopek za zagotavljanje informacij za odpadke, uvrščene na zeleni seznam, ustreza navedenemu cilju. Sodišče je tako poudarilo, da „[d]ejstvo, da se [...] uredba uporablja tako za nenevarne odpadke kot tudi za odpadke, namenjene za predelavo, uredbi nikakor ne more dati trgovinskega značaja in zmanjšati njene okoljske dimenzije, saj je lastnost škodljivosti za okolje neločljivo povezana s samimi odpadki, kakršnikoli so že [32]“³³.

91. Navedenih odpadkov ni mogoče šteti za običajno blago, ne glede na nevarnost. Njihov pretok je mogoč samo, če „je njihova prostost nadzorovana“³⁴, ker mora biti njihovo prehajanje obvezno omejeno z nujnimi zahtevami glede varstva okolja.

92. Očitno je treba za dosego navedenega cilja na dokumentu, ki se predloži prejemniku odpadkov, nujno navesti kontaktne podatke.

93. Navedena obveznost hkrati zagotavlja nadzornim organom učinkovitost, prejemnikom, pooblaščenim za predelavo odpadkov, pa varnost.

94. Da bi bilo preverjanje odpadkov med njihovim prevozom ali ob njihovem prispetju na cilj učinkovito, se morajo namreč organi v državi tranzita ali v ciljni državi namreč ob vpogledu v dokument, ki spremlja odpadke, takoj seznaniti z istovetnostjo povzročitelja, ne da bi se jim bilo treba obrniti na osebo, ki organizira pošiljanje in je v skladu s členom 18(1)(a) navedene uredbe v državi odpreme. Navedeni del informacije je tako v skladu s trditvijo belgijske vlade merilo, ki omogoča presojo potrebe po fizičnem preverjanju, ki je nujno dolgo in drago, saj je med njim treba

28 — Točki 51 in 52.

29 — C-411/06, ZOdl., str. I-7585.

30 — Točka 62.

31 — Točka 59 in navedena sodna praksa.

32 — Moj poudarek.

33 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Parlamentu in Svetu (točka 67 in navedena sodna praksa).

34 — Glej Gillardin, J., „Les déchets: des marchandises en liberté surveillée“, *L'entreprise et la gestion des déchets*, Bruylant, Bruselj, 1993, str. 63.

zadržati blago. Če bi se bilo treba za seznanitev z istovetnostjo povzročitelja obrniti na trgovca, bi se zato upočasnili postopki preverjanja, kar bi povzročilo velike nevšečnosti v sektorjih dejavnosti, kot je pomorski promet, v katerih se uporablja načelo „sprotne dostave“, delo pa poteka z minimalnimi zalogami.

95. Treba je poudariti, da je namen informacije iz člena 18(1) navedene uredbe, čeprav se šteje, da je nevarnost odpadkov, uvrščenih na zeleni seznam, zelo majhna za okolje in človekovo zdravje, preprečiti morebitno izognitev postopku predhodne pisne prijave in soglasja, določenemu za nevarne odpadke. Zato je pomembno, da lahko organi držav članic neprekinjeno nadzirajo tokove odpadkov, od njihovega nastanka do končne predelave, da bi lahko preverili, ali res spadajo na zeleni seznam – in če je to tako – ali se niso zmešali z drugimi snovmi tako, da to škoduje okolju varni predelavi.

96. Avstrijska vlada v zvezi z varnostjo ravnanja z odpadki upravičeno poudarja, da se prejemnik in nadzorni organi prav s poznavanjem vrste in sestave odpadkov lahko prepričajo, da je z odpadki mogoče ravnati na okolju varen način. Navedba povzročitelja odpadkov kot taka je lahko nujen znak, kadar se na primer ugotovi, da povzročitelj običajno povzroča nevarne odpadke. Če poleg tega objekt za predelavo ali nadzorni organi ciljne države menijo, da niso dovolj informirani, lahko od njega zahtevajo dodatna pojasnila.

97. Poznavanje istovetnosti povzročitelja je torej informacija, ki jo prejemnik odpadkov potrebuje in se mu je ne sme odkloniti, kadar je trgovec zaprosen za organizacijo prevoza.

98. Vpliv na pravico do varstva podatkov, za katere velja varstvo poslovne skrivnosti, ki lahko izhaja iz navedenega, se zdi majhen.

99. Strinjam se z analizo Komisije, ki poudarja, da lahko osebe, ki so udeležene v postopku pošiljanja, z nekaterimi pridržki sklenejo pogodbene dogovore za odpravo nevšečnosti, ki lahko izhajajo iz tega, da prejemnik uporablja informacije o istovetnosti povzročitelja za namene, ki niso določeni v navedeni uredbi.

100. Poleg tega se sprašujem, ali je škoda, ki bi nastala za trgovce zaradi razkritja istovetnosti povzročiteljev, dejanska in resna. Na podlagi informacij iz pisnega postopka in z obravnave se tega ravno ni treba bati.

101. Iz navedenih premislekov izhaja, da je ureditev zagotavljanja informacij, uvedena z navedeno uredbo, za odpadke, uvrščene na zeleni seznam, ustrezna.

102. Ugotavljam torej, da pri preučitvi drugega vprašanja ni bil ugotovljen noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost člena 18(1) in (4) navedene uredbe v skladu z mojim predlogom njegove razlage.

IV – Predlog

103. Iz zgoraj navedenih razlogov Sodišču predlagam, naj na vprašanja Verwaltungsgericht Mainz odgovori:

„1. Člen 18(4) Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009, je treba razlagati tako, da napotuje samo na določbe, v skladu s katerimi je treba v postopku pošiljanja odpadkov zaupno obravnavati informacije iz člena 18(1) Uredbe št. 1013/2006, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/31, v razmerju do tretjih oseb.

2. Člen 18(1) Uredbe št. 1013/2006, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/31, je treba razlagati tako, da nasprotuje predpisom države članice, v skladu s katerimi je prejemniku odpadkov zaradi varstva poslovne skrivnosti omejen dostop do informacij o povzročitelju odpadkov, ki so navedene v točki 6 dokumenta iz Priloge VII k navedeni uredbi.
3. Pri preučitvi drugega vprašanja ni bil ugotovljen noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost člena 18(1) in (4) Uredbe št. 1013/2006, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/31.“