



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 8 december 2011¹

Mål C-1/11

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

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Mainz) (Tyskland))

”Miljöskydd — Transport av avfall — Förordning (EG) nr 1013/2006 — Information som ska medfölja vid transport av grönt avfall — Konfidentiell behandling — Räckvidd”

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall,² i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009.³

2. Verwaltungsgericht Mainz (Tyskland) har ställt fyra frågor, huvudsakligen om huruvida den skyldighet att lämna ut information som föreskrivs i artikel 18.1 i förordningen kan begränsas av rätten till skydd för affärshemligheter.

3. Förevarande fall ger således domstolen tillfälle att undersöka räckvidden av hänvisningen i artikel 18.4 i förordningen till bestämmelser om konfidentiell behandling av information, och att ta ställning till frågan om unionsrätten innehåller en rätt till skydd av affärshemligheter innan den, i förekommande fall, jämför denna rättighet med det krav på information som föreskrivs i miljölagstiftningen.

4. Jag kommer i förevarande förslag till avgörande redogöra för varför jag anser, för det första, att de bestämmelser till vilka det hänvisas i artikel 18.4 i förordningen inte är tillämpliga på det förhållande som råder mellan dem som är delaktiga i transporten och, för det andra, att artikel 18.1 i denna förordning utgör hinder mot en nationell lagstiftning som med hänvisning till rätten till skydd för affärshemligheter begränsar tillgången, för mottagaren av avfallet, till information avseende avfallsproducenten, enligt fält 6 i dokumentationen i bilaga VII till nämnda förordning och, slutligen, att ovannämnda bestämmelser är förenliga med primärrätten.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätten

5. Förordningen som antagits på grundval av artikel 175.1 EG syftar till att tillhandahålla ett harmoniserat system av förfaranden genom vilka avfallstransporterna kan begränsas, för att säkerställa skyddet för miljön.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 190, s. 1.

3 — EUT L 140, s. 114, nedan kallad förordningen.

6. Därmed upphävdes och ersattes rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993⁴, genom vilken rådets direktiv 84/631/EEG av den 6 december 1984⁵ upphävdes.

7. Den nya regleringen syftar framför allt till att införliva ändringar som gjorts i förteckningar över avfall vilka bifogats konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall, som undertecknades i Basel den 22 mars 1989 och godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets beslut av den 1 februari 1993⁶, samt innehållet i beslut K(2001) 107 slutlig, som fattats av rådet för Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), rörande revidering av beslut K(1992) 39 slutlig om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning (nedan kallat OECD-beslutet).

8. I detta syfte fastställs i förordningen förfaranden och kontrollmekanismer för transport av avfall enligt kriterier som huvudsakligen grundar sig på det transporterade avfallens typ, ursprung och destination, beroende på om det rör sig om bortskaffande eller återvinning.

9. I förordningen fastställs närmare bestämt tre typer av avfall, vilka grundar sig på hur farligt avfallet är och således även på vilket kontrollförfarande som är påkallat för avfallssorten. I bilaga III till förordningen fastställs en förteckning över grönt avfall, som innehåller avfall vars transport enbart utgör en försumbar risk för folkhälsan och miljön. Detta avfall omfattas i princip enbart av ett informationsförfarande. Den orangea listan i bilaga IV till denna förordning innehåller en förteckning över det avfall som omfattas av ett strängare förfarande, med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande, eftersom det utgör en risk för folkhälsan och miljön. Bilaga V i nämnda förordning innehåller en icke namngiven förteckning över de farligaste avfallen som inte får exporteras.

10. I artikel 3.2 i förordningen föreskrivs att transporter inom unionen, med eller utan transitering genom tredjeland, av det avfall som återfinns i den gröna avfallsförteckningen och som är avsett för återvinning⁷, omfattas av allmänna informationskrav som fastställs i artikel 18 i nämnda förordning.

11. I artikel 18 i förordningen föreskrivs följande:

1. "Avfall som avses i artikel 3.2 och 3.4, och som är avsett för transport skall omfattas av följande förfaranderegler:

- a) I syfte att underlätta spårningen av sådana avfallstransporter skall den person under avsändarlandets jurisdiktion som organiserar transporten se till att avfallet åtföljs av det dokument som återfinns i bilaga VII.
- b) Det dokument som återfinns i bilaga VII skall undertecknas av den person som organiserar transporten innan transporten äger rum samt undertecknas av återvinningsanläggningen eller laboratoriet och mottagaren vid det tillfälle då avfallet tas emot.

...

3. För inspektions-, efterlevnads-, planerings- och statistiksyften får medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning begära uppgifter enligt punkt 1 om transporter som omfattas av denna artikel.

4 — Förordning om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen (EGT L 30, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 43).

5 — Direktiv om övervakning och kontroll inom Europeiska gemenskapen av gränsöverskridande transporter av farligt avfall (EGT L 326, s. 31; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 200).

6 — EGT L 39, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 20, s. 202.

7 — Allt avfall som ska bortföras omfattas av det strängare förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande som föreskrivs i kapitel 1 i denna förordning.

4. De uppgifter som anges i punkt 1 skall behandlas konfidentiellt om det krävs enligt gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning.”

12. Bilaga VII till förordningen, till vilken det hänvisas i artikel 18 i nämnda förordning, innehåller en förteckning över den information som ska medfölja vid transport av grönt avfall, och i fält 6 föreskrivs bland annat att avfallsproducentens (den ursprungliga producenten, nya producenten eller insamlaren) namn, adress, kontaktperson, telefonnummer, faxnummer och e-postadress ska anges.

B – Den nationella lagstiftningen

13. I Förbundsrepubliken Tysklands grundlag (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, nedan kallad grundlagen) föreskrivs att information avseende affärshemligheter ska behandlas konfidentiellt, med tillämpning av bestämmelserna i artikel 12 om näringsfrihet och artikel 14 om äganderätt. Enligt rättspraxis utgör ett företags leveranskällor affärshemligheter, vilka omfattas av det skydd som grundlagsenliga rättigheter ger.

14. I artikel 5.1 i lagen om genomförandet av förordning nr 1013/2006 och Baselkonventionen den 22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall⁸, av den 19 juli 2007⁹, föreskrivs att den person som organiserar transporter vid sådan transport som omfattas av artikel 18 i förordningen, jämförd med artiklarna 37.3, 38.1, 40.3, 42.1, 44.1, 45, 46.1, 47 eller 48 i förordningen, i den mån det är möjligt, ska fylla i det formulär som anges i bilaga VII till förordningen.

II – Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

15. Målet vid den nationella domstolen rör en tvist mellan Interseroh Scrap and Metal Trading GmbH (nedan kallat Interseroh), ett bolag som har specialiserat sig på handel med stål- och metallskrot, och Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH (SAM), som av Rheinland-Pfalz har getts i uppdrag att övervaka särskilda avfallsflöden.

16. Som mellanhandlare köper Interseroh avfall från den gröna listan från en producent eller insamlare och säljer det vidare till stålverk, gjuterier och metallverk. Varorna levereras direkt till kunden från producenten eller insamlaren.

17. Detta handelsbruk yttrar sig i ingåendet av två olika kontrakt mellan mellanhandlaren och avfallsproducenten, å ena sidan, och denna handlare och mottagaren, å andra sidan.

18. Med tillämpning av bestämmelserna i artikel 18.1 a i förordningen ska Interseroh i det dokument som återfinns i bilaga VII ange olika typer av uppgifter för att avfallsproducentens identitet ska kunna fastställas.

19. Interseroh har anfört att denna skyldighet innebär att det måste lämna ut information om sina leveranskällor. Sådan information utgör affärshemligheter och leder till att kunderna direkt kan kontakta producenten och utestänga bolaget från marknaden för återvinning av avfall.

20. Bolaget beslutade därför att ange sig självt som producent eller insamlare i fält 6 i dokumentet, som återfinns i bilaga VII, eller att inte fylla i detta fält, med motiveringen att producentens eller insamlarens identitet i vart fall framgår av leveranssedeln och vägningsintyget som ska åtfölja transporten.

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, s. 1462.

21. Efter det att SAM den 7 maj 2009 genomfört en kontroll och påfört böter väckte Interseroh talan vid Verwaltungsgericht Mainz om fastställelse av att Interseroh, som mellanhandlare, inte är skyldigt att för kunden uppge avfallsproducentens identitet.

22. Verwaltungsgericht Mainz har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

- ”1. Gäller artikel 18.4 i ... förordning[en]... även för de personer som är delaktiga i transportförfarandet?
2. För det fall denna fråga ska besvaras nekande: Medför unionens primärrätt om skydd för affärshemligheter en inskränkning av artikel 18.1 i nämnda förordning?
3. För det fall fråga 1 ska besvaras jakande: Medför artikel 18.4 i nämnda förordning en inskränkning, med hänsyn till skyddet för affärshemligheter, av den skyldighet som enligt 18.1 [i förordningen] åligger personer som organiserar transporten att även i förhållande till mottagaren av avfallet ange avfallsproducenten eller avfallsinsamlaren i det dokument som återfinns i bilaga VII?
4. För det fall fråga 3 ska besvaras jakande: Är graden av inskränkning beroende av en intresseavvägning i det enskilda fallet (mellan berörda affärsintressen å ena sidan och miljöskyddet å den andra)?”

III – Bedömning

A – Inledande anmärkningar

23. Innan jag svarar på dessa frågor är det lämpligt att framhäva de rättsliga omständigheter som den nationella domstolen uppgett samt de juridiska frågor som den önskar få klarhet i.

1. De rättsliga omständigheter som den nationella domstolen uppgett

24. Den nationella domstolen har anfört att konfidentiell behandling av information om producenten eller insamlaren av avfall visserligen inte krävs enligt de bestämmelser i den tyska lagstiftningen som avser transport av avfall, men att konfidentiell behandling föreskrivs i artiklarna 12 och 14 i Förbundsrepubliken Tysklands grundlag, eftersom det är allmänt vedertaget att ett företags leveranskällor utgör affärshemligheter som omfattas av det skydd som grundlagsenliga rättigheter ger. Jag utgår från att den nationella domstolens redogörelse för lagstiftningen motsvarar den allmänna uppfattningen.

2. Föremålet och räckvidden av frågorna

25. Den hänskjutande domstolen har utgått från att konfidentiell behandling av den information som föreskrivs i artikel 18.1 i förordningen enligt artikel 18.4 i förordningen enbart är tillåten om detta krävs både enligt unionslagstiftningen och enligt den nationella lagstiftningen. Denna bedömning grundar sig på en jämförelse av artikel 18.4 i dess engelska och franska lydelse och artikel 21 i förordningen, i vilken det hänvisas till ”nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning”.

26. Den hänskjutande domstolen anser att det är utrett att konfidentiell behandling av information om leveranskällor krävs enligt den tyska lagstiftningen och har anfört att det måste fastställas huruvida en sådan konfidentiell behandling även krävs enligt unionslagstiftningen.

27. Den vill därför få en uppfattning om räckvidden av det skydd för affärshemligheter som ges i artikel 18.4 i förordningen samt om innehållet i och en eventuell tillämpning av primärrättsliga bestämmelser, för att kunna avgöra tvisten i målet vid den nationella domstolen.

28. Verwaltungsgericht Mainz vill med andra ord få klarhet i huruvida artikel 18.4 i förordningen i sig innehåller en begränsning av skyldigheten att lämna sådan information som föreskrivs i artikel 18.1 i förordningen till mottagaren av avfallet och om en sådan begränsning i annat fall följer av primärrätten och av unionsrättens allmänna principer.

29. Enligt domstolens fasta praxis ankommer det uteslutande på den hänskjutande domstolen att definiera föremålet för de frågor den ställer. Det ankommer nämligen uteslutande på de nationella domstolarna, vid vilka en tvist anhängiggjorts och vilka har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i varje enskilt mål bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen.¹⁰

30. Enligt min mening framgår det av beslutet om hänskjutande att frågorna formellt sett visserligen avser en tolkning av artikel 18.1 och 18.4 i förordningen men att Verwaltungsgericht Mainz genom den andra frågan, i vilken den vill få klarhet i primärrättens inverkan på räckvidden av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 18.1 i denna förordning, nödvändigtvis har ifrågasatt giltigheten av denna bestämmelse. Föremålet för frågan gör det således nödvändigt att bedöma giltigheten.

31. Jag föreslår att domstolen inledningsvis i förevarande fall prövar den första, den tredje och den fjärde frågan som samtliga avser tolkningen av bestämmelserna i artikel 18.4 i förordningen, och med avseende på vilka jag föreslår ett enda svar. Därefter kommer jag att ta ställning till den andra frågan om huruvida artikel 18.1 i förordningen är förenlig med rätten till skydd för affärshemligheter, vilket indirekt kräver en bedömning av giltigheten. Prövningen av frågorna i denna turordning är enligt min mening motiverad av att bedömningen av giltigheten av en bestämmelse kräver en föregående tolkning.

B – Den första, den tredje och den fjärde frågan

32. Genom den första, den tredje och den fjärde frågan vill den hänskjutande domstolen att domstolen tar ställning till räckvidden av artikel 18.4 i förordningen, i vilken konfidentiell behandling av information som avses i artikel 18.1 föreskrivs "om det krävs enligt gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning".¹¹

33. Den behandlar således artikel 18.4 i förordningen som en bestämmelse – som ger upphov till skyldigheter – vars tillämpningsområde måste fastställas för att det ska kunna avgöras om enbart tredje man eller även personer som är delaktiga i transporten av avfall omfattas av bestämmelsen.

34. På samma sätt har den belgiska, den österrikiska och den portugisiska regeringen kopplat artikel 18.4 till artikel 18.3 och dragit slutsatsen att de bestämmelser till vilka det hänvisas i artikel 18.4 enbart är sådana bestämmelser som är tillämpliga på myndigheter som begär information för inspektions-, efterlevnads-, planerings- och statistiksyften. Hänvisningen till dessa bestämmelser kan därför enbart avse bestämmelser om konfidentiell behandling av information som avser de berörda myndigheterna i medlemsstaterna.

35. Interseroh har däremot – med hänvisning till ordalydelsen i artikel 18.4 i förordningen, till den ställning som bestämmelsen har inom denna artikel som en egen punkt och till dess ändamål, att garantera affärshemligheter – gjort gällande att skyldigheten till konfidentiell behandling av information även är tillämplig på personer som är delaktiga i transporten av avfall.

10 — Se dom av den 5 maj 2011 i mål C-316/09, MSD Sharp & Dohme (REU 2011, s. I-3249), punkt 21 och där angiven rättspraxis.

11 — I den franska versionen står verbet i plural medan subjektet står i singular. Den engelska versionen har följande lydelse: "where this is required by Community and national legislation".

36. Kommissionen, som har intagit en ståndpunkt som ligger mittemellan de ovannämnda, anser att skyldigheten till konfidentiell behandling inte enbart avser de berörda myndigheterna i medlemsstaterna utan även företag som är delaktiga i transporten av avfall, men enbart i deras förhållande till tredje man, eftersom dessa företag genom kontrakt kan reglera följderna av en otillåten överlämning av uppgifter.

37. Innan jag föreslår ett svar anser jag att det är lämpligt att inledningsvis göra två klargöranden vad gäller tolkningen av artikel 18.4 i förordningen.

38. Det bör för det första påpekas att denna bestämmelse i sig inte ger upphov till någon skyldighet till konfidentiell behandling vars tillämpningsområde måste klargöras.

39. Denna bestämmelse fanns redan, om än i en något annorlunda formulering eftersom den enbart hänvisade till nationell lagstiftning, i förordning nr 259/93, och i dess artikel 11.2 föreskrevs att de uppgifter som åtföljer transport av avfall ska behandlas "konfidentiellt i enlighet med gällande nationella bestämmelser".

40. Artikel 18.4 i förordningen ger lika litet som artikel 11.2 i förordning nr 259/93, som förstnämnda artikel har ersatt, upphov till en skyldighet till konfidentialitet utan hänvisar, med avseende på konfidentiell behandling av uppgifter som samlats in enligt artikel 18.1, till tillämpningen av unionsrätten och gällande nationella bestämmelser i fråga. Konfidentiell behandling av information är således utformad som ett undantag som är beroende av tillämpningen av en specifik lagstiftning.

41. Jag tror för det andra inte att man av tillämpningen av konjunktionen "och" kan dra slutsatsen att konfidentiell behandling måste föreskrivas både av unionsrätten och den nationella lagstiftningen.

42. Artikel 18.4 i förordningen kan med fördel jämföras med artikel 21 i förordningen, avseende allmänhetens tillgång till anmälningar, i vilken det föreskrivs att den behöriga myndigheten i avsändar- eller mottagarmedlemsstaten på lämpligt sätt, exempelvis via internet, ska offentliggöra uppgifter om anmälningar om transporter som den godkänt, "förutsatt att sådan information inte är sekretessbelagd enligt nationell lagstiftning eller^[12] gemenskapslagstiftning". De båda rättsordningarna anges uttryckligen som alternativa rättsordningar i denna artikel genom användningen av konjunktionen "eller", medan konjunktionen "och" anges i artikel 18.4 i förordningen.

43. Konjunktionen "och" kan emellertid lingvistiskt sett såväl ha en kumulativ som alternativ betydelse och ska läsas i det sammanhang i vilket den används.¹³ Artikel 19.6 i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om transport av avfall¹⁴ hade en annan formulering, eftersom det i denna artikel föreskrevs att de uppgifter som avses i den förordningens artikel 19.1 ska behandlas konfidentiellt "i enlighet med gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning". Med hänsyn till det mål som eftersträvas med artikel 18.4 i förordningen anser jag att konjunktionen "och" inte kan uppfattas som ett dubbelt krav. Enligt min mening räcker det att det enligt den nationella lagstiftningen föreskrivs konfidentiell behandling av information, varvid det naturligtvis är nödvändigt att denna nationella lagstiftning är förenlig med unionsrätten och således omfattas av hänvisningen till artikel 18.4.

44. Räckvidden av förbehållet i denna artikel vad gäller tillämpningen av den nationella lagstiftningen och unionsrätten ska därför prövas närmare.

12 — Min kursivering.

13 — Se, för en bedömning av domstolen avseende tolkningen av användningen av konjunktionen "eller", dom av den 12 juli 2005 i mål C-304/02, kommissionen mot Frankrike (REG 2005, s. I-6263), punkt 83.

14 — Förslag framlagt av kommissionen den 30 juni 2003 (KOM(2003) 379 slutlig).

45. Denna prövning ska ske med beaktande av omständigheten att rätten till sekretess inte har formulerats som en princip utan tvärtom som ett undantag som ska tolkas strikt.

46. Denna tolkningsregel som jag avser att tillämpa är förenlig med praxis från domstolen, vilken i en dom av den 26 juni 2003, kommissionen mot Frankrike¹⁵, slog fast att den franska lagstiftningen är för allmän, när det föreskrivs att en begäran om uppgifter enligt denna lagstiftning kan avslås, med motiveringen att utelämnande av en uppgift ”allmänt sett kan vara till skada för sekretessbelagda uppgifter enligt lag”. Det ska i varje enskilt fall göras en avvägning mellan allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och det intresse som betjänas av att begäran avslås.¹⁶

47. Frågan om räckvidden av artikel 18.4 i förordningen kan indelas i två delfrågor.

48. Den första avser huruvida de bestämmelser till vilka det hänvisas i artikel 18.4 i förordningen kan begränsa skyldigheten att ange avfallsproducentens namn i fältet 6 i dokumentet som återfinns i bilaga VII.

49. För det fall att den första frågan besvaras nekande uppkommer den andra frågan, huruvida dessa bestämmelser kan motivera att information om producenten som anges i dokumentet som återfinns i bilaga VII till förordningen inte lämnas ut till mottagaren av avfall.

1. Skyldigheten för mellanhandlaren att fylla i fält 6 i dokumentet som återfinns i bilaga VII till förordningen

50. Enligt min mening framgår klart av bestämmelserna i artikel 18 i förordningen att artikel 18.4 inte innehåller något undantag från den skyldighet som fastställs i artikel 18.1. Dessa två bestämmelser eftersträvar nämligen inte samma mål, eftersom den ena innebär ett krav att lämna ut information och den andra anger sätten för informationsbehandling. Med andra ord är artikel 18.4 i förordningen enbart tillämplig om uppgifterna i dokumentet som återfinns i bilaga VII till förordningen angetts i enlighet med artikel 18.1.

51. Denna tolkning följer direkt av ordalydelsen i artikel 18.1 och 18.4 i förordningen.

52. Den överensstämmer dessutom med innebörden av och syftet med det system som inrättats genom förordningen, enligt vilket undantag från skyldigheten att lämna ut information om avfallsproducenten eller avfallsinsamlaren inte är tillåtna när den person som organiserar transporten är en handlare. I fotnot 3 i bilaga VII till förordningen anges således uttryckligen att när den person som organiserar transporten varken är producenten eller insamlaren så ska uppgift även lämnas om producenten eller insamlaren. Detta klargörande skulle sakna betydelse om artikel 18.4 i förordningen skulle tolkas så att mellanhandlaren inte måste ange producentens eller insamlarens kontaktuppgifter. Även med ett uttryckligt beaktande av den ekonomiska modell som Interserohs verksamhet grundar sig på, medger förordningen inte något undantag i detta specifika fall.

53. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan således slutsatsen dras att artikel 18.4 i förordningen inte medger något undantag från den skyldighet som fastställs i artikel 18.1 a i förordningen för den person som organiserar transporten att säkerställa att avfallet åtföljs av dokumentationen i bilaga VII till förordningen.

54. Jag anser därför att en handlare som i förevarande fall Interseroh inte kan underlåta att i fält 6 i dokumentet ange avfallsproducentens eller avfallsinsamlarens namn och uppgifter med hänvisning till att samma information återfinns i leveranssedeln och i vägningsintyget.

15 — Mål C-233/00 (REG 2003, s. I-6625).

16 — Se dom av den 16 december 2010 i mål C-266/09, Stichting Natuur en Milieu (REU 2010, s. I-13119).

55. Det återstår således att fastställa huruvida artikel 18.4 i förordningen undantar tillämpningen av bestämmelser, vilka – utan att undanta den person som organiserar transporten från skyldigheten att fylla i fält 6 i nämnda dokument – begränsar skyldigheten att lämna ut denna information till mottagare av avfall, bland annat för att skydda sekretess avseende leveranskällor.

2. Skyldigheten att till mottagare av avfall lämna ut uppgifter om avfallsproducenten och avfallsinsamlaren

56. Artikel 18.4 i förordningen kan enligt min mening inte tolkas i enlighet med den belgiska, den österrikiska och den portugisiska regeringens strikta tolkning eller i enlighet med den extensiva tolkning som företräds av Interseroh. Enligt min mening är den av kommissionen föreslagna tolkningen att föredra av följande skäl.

57. Det stämmer att det i denna bestämmelse huvudsakligen hänvisas till unionsrättsliga bestämmelser eller till nationell lagstiftning som tillåter att medlemsstaterna kan göra undantag från rätten att ta del av miljöinformation som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003.¹⁷

58. Denna tolkning finner stöd i skäl 23 i förordningen i vilken det fastställs att medlemsstaterna bör vara skyldiga att se till att de relevanta behöriga myndigheterna, i enlighet med konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rättslig prövning i miljöfrågor, vilken ingicks den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005¹⁸, på lämpligt sätt offentliggör information om anmälningar om transporter, ”förutsatt att sådan information inte är sekretessbelagd enligt nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning”.

59. Direktiv 2003/4/EG, som just har till syfte att göra unionsrättsliga bestämmelser förenliga med konventionen, föreskriver i artikel 4.2 d att medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation ska avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för ”[s]ekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess föreskrivs i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen, inbegripet det allmänna intresset att behålla sekretess för insynskydd för statistiska uppgifter och skatteseekretess”.

60. Av en jämförelse av dessa olika bestämmelser drar jag i likhet med den belgiska, den österrikiska och den portugisiska regeringen slutsatsen att det i artikel 18.4 i förordningen hänvisas till bestämmelser som föreskriver undantag från allmänhetens rätt till tillgång till miljöinformation som innehas av behöriga myndigheter.

61. Detta är dessutom den betydelse som enligt kommissionens rapport av den 12 april 2011¹⁹, avseende framför allt tillämpningen av artikel 18 och bilaga VII till förordningen, oftast godtas av de nationella myndigheter som har att genomföra förordningen.

62. Jag anser emellertid att hänvisningen i denna artikel nödvändigtvis sträcker sig längre. Artikel 18.4 är nämligen formulerad i generella ordalag och oberoende av och skild från artikel 18.3 som avser utlämnande av information till medlemsstaternas myndigheter. Dessa båda överväganden, vilka grundar sig såväl på formuleringen av artikel 18.4 i förordningen som på dess ställning inom denna artikel, förefaller utesluta en överdrivet restriktiv tolkning.

17 — Direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, s. 26).

18 — EUT L 124, s. 1.

19 — Rapport tillgänglig på kommissionens webbplats på engelska: ”Assessment and guidance for the implementation of EU waste legislation in Member States.” På sidan 23 i rapporten anges följande:

”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.’”

63. Jag anser därför att de bestämmelser till vilka det hänvisas i artikel 18.4 i förordningen kan tillämpas på alla som kan ha tillgång till den information som avses i artikel 18.1 i förordningen, det vill säga inte enbart på avsändar- eller destinationsmyndigheterna utan även på samtliga fysiska eller juridiska personer som är delaktiga i transporten av avfall.

64. Artikel 18.4 i förordningen är enligt min mening tillämplig på de personer som är delaktiga i transporten enbart i förhållande till tredje man men inte i deras förhållande till varandra, så att handlare enligt denna bestämmelse inte kan undanhålla mottagare av avfall information. Två olika överväganden talar för detta.

65. Det första grundar sig på syftet med förordningen som innehåller flera bestämmelser enligt vilka det enligt min mening är förbjudet för handlaren att från mottagaren undanhålla information om producenten.

66. I förordningen föreskrivs att ett enda dokument vars innehåll fastställs i bilaga VII ska användas, och förordningen innehåller ingen alternativ bestämmelse som medger en användning av två olika formulär, ett för kontrollmyndigheten och ett annat för mottagaren,²⁰ eller en kod som enbart kontrollmyndigheten kan avkoda. Tvärtemot vad den belgiska regeringen har hävdade föreskrivs i artikel 26.3 i förordningen enbart att det dokument som avses i bilaga VII kan upprättas i elektronisk form under förutsättning att det kan göras läsbart när som helst under befordran, men det är inte tillåtet att dölja uppgifter om avfallsproducenter. Jag anser inte heller att det ankommer på domstolen att i stället för unionslagstiftaren föreskriva mekanismer för att förhindra att mottagaren får kännedom om avfallsproducentens identitet.

67. I artikel 18.1 b i förordningen föreskrivs dessutom att det dokument som återfinns i bilaga VII i förordningen ska undertecknas av återvinningsanläggningen eller laboratoriet och mottagaren vid det tillfälle då avfallet tas emot, medan det i artikel 20.2 i förordningen bland annat föreskrivs att mottagaren och den anläggning som tar emot avfallet, under minst tre år räknat från den dag då transporten inleds, ska bevara information som tillhandahålls i enlighet med artikel 18.1 i förordningen. En mottagare som enbart undertecknat och förvarar dokumentet erhåller enbart en ofullständig version.

68. Det andra övervägandet avser förordningens ändamålsenliga verkan.

69. För det första ansvarar medlemsstaterna enligt förordningen för tillämpningen av kontrollåtgärder avseende transport av avfall och det anges att dessa åtgärder omfattar stickprovskontroller som inte enbart kan genomföras där avfallet uppkommit, hos producenten, innehavaren eller anmälaren, under transporten, utan även vid destinationsorten, tillsammans med mottagaren eller anläggningen. Dessa kontroller ska förutom fysisk kontroll av avfallet omfatta inspektion av dokument och identitetskontroll av deltagarna.

70. Av dessa bestämmelser framgår att myndigheterna i mottagarstaten måste kunna genomföra dessa kontroller på den ort dit avfallet anländer. För att dessa kontroller ska vara effektiva krävs att myndigheterna kan få tillgång till ett enda dokument hos mottagaren i vilket samtliga fält har fylls ut fullständigt.

71. Dessutom ålägger förordningen, liksom samtlig miljölagstiftning, avfallsproducenten ett särskilt ansvar, varför det är viktigt att denne anges.

20 — I kommissionens rapport som nämns längst ned på sidan 14 har enbart den slovenska myndigheten anfört att den godtar användningen av två formulär ("Slovenia declares that it can also accept if there are two Annex VII documents for the same shipment. In the first could be the data about the producer and in the second the data about recovery, so that you can get all required data" (s. 25)).

72. I artikel 49.1 i förordningen föreskrivs att producenten ska vidta de åtgärder som krävs för att se till att det avfall de transporterar hanteras utan fara för människors hälsa och på ett miljöriktigt sätt under hela transporten och under återvinningen och bortskaffandet. Producentens ansvar upphör således först när dessa transaktioner har fullgjorts.

73. Tvärtemot vad Interseroh har hävdat innebär inte producentens ansvar att den som organiserar transporten av avfall inte har något ansvar. Även om det i första hand är den person som organiserar transporten som vid olaglig transport bär ansvaret för återtagning²¹, följer det inte desto mindre av förordningen – i vilken det föreskrivs en skyldighet till återtagning och att bära de kostnader som är förenade härmed enligt en kedjemekanism som är fördelad mellan anmälaren och den behöriga myndigheten i avsändarmedlemsstaten och ”andra passande fysiska eller juridiska personer” – en möjlighet att tillskriva producenten ansvar när det inte är möjligt att göra organisatören ansvarig.²² För att säkerställa att inget av avfallet lämnas kvar och att en deltagare kan hållas ansvarig när den aktuella innehavaren av avfall är insolvent utesluts i miljölagstiftningen i princip inte att ansvar kan tillskrivas den ursprungliga producenten även om denna inte längre innehar avfallet.²³

74. När en olaglig transport som inte har föranletts av mottagaren upptäcks och den person som organiserar transporten inte kan hållas ansvarig, till exempel på grund av att denne är insolvent eller har upplösts, måste de behöriga myndigheterna kunna vända sig till mottagaren eller återvinningsanläggningen för att få kännedom om producenten, för att i förekommande fall kunna hålla denna ansvarig eller ålägga denna kostnaden för återsändandet.

75. Av dessa skäl ska det

- å ena sidan fastställas att artikel 18.4 i förordningen ska tolkas så att den enbart hänvisar till bestämmelser som föreskriver konfidentiell behandling av information som avses i artikel 18.1 i förordningen i förhållande till tredje man som ej är delaktig i transporten av avfall, och
- å andra sidan att artikel 18.1 i förordningen ska tolkas så att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning genom vilken tillgången till information om avfallsproducenten, som anges i fält 6 i dokumentet i bilaga VII till denna förordning, begränsas för mottagaren av avfall, med hänsyn till skyddet för affärshemligheter.

C – Den andra frågan

76. Genom den andra frågan, som avser primärrättens inverkan, vill den hänskjutande domstolen indirekt få klarhet i om den skyldighet som fastställs i artikel 18.1 i förordningen är förenlig med kraven på skydd för affärshemligheter som följer härav och av de allmänna unionsrättsliga principerna.

77. Det ska under dessa omständigheter prövas om iakttagandet av grundläggande rättigheter utgör hinder mot den tolkning av förordningen som gjorts i punkt 75 i förevarande förslag till avgörande.

21 — Se artikel 24.9 i förordningen.

22 — Enligt artiklarna 24.9 och 25.4 i förordningen undantas anmälaren inte från allt ansvar eftersom det i dessa artiklar enbart föreskrivs att den person som organiserar transporten omfattas av samma skyldigheter som anmälaren. Enligt en definition i artikel 2.15 a i förordningen är anmälaren emellertid den ursprungliga producenten (punkt i).

23 — Enligt artiklarna 24.10 och 25.5 i förordningen påverkas tillämpningen av gemenskapsbestämmelser och nationella bestämmelser om ansvarsskyldighet uttryckligen inte. I artikel 15.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (EUT L 312, s. 3) föreskrivs emellertid att den ursprungliga producenten eller innehavaren inte ska befrias från ansvaret för utförandet av ett fullständigt återvinnings- eller bortskaffningsförfarande även om avfallet överförs till andra personer för preliminär behandling. Utan att det påverkar tillämpningen av förordningen får medlemsstaterna ange villkor för ansvaret och besluta om i vilka fall som den ursprungliga producenten ska behålla ansvaret för hela behandlingskedjan eller i vilka fall som ansvaret kan delas eller delegeras mellan aktörerna i behandlingskedjan.

78. Detta leder till frågan om affärshemligheter omfattas av skydd enligt unionsrätten och i förekommande fall hur långt detta skydd sträcker sig.

79. Rätten till skydd för affärshemligheter är en förankrad princip i unionsrätten.

80. Denna rättighet kommer till uttryck i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna där den är en del av rätten till en god förvaltning. Enligt artikel 41.2 i nämnda stadga innebär rätten till god förvaltning bland annat att ”var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet”. Denna rättighet föreskrivs även i artikel 339 EG, enligt vilken ledamöter av unionens institutioner ska vara förpliktade att inte lämna ut upplysningar som omfattas av tystnadsplikt, ”särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden”.

81. Domstolen har i sin praxis vid flera tillfällen hänvisat till rätten till skydd för affärshemligheter och fastställt att den utgör en allmän princip.

82. I dom av den 24 juni 1986, i målet AKZO Chemie och AKZO Chemie UK mot kommissionen²⁴, betonade domstolen visserligen att de aktuella bestämmelserna rörde vissa särskilda fall men fastställde att de är ett uttryck för en allmän princip som gäller under det administrativa förfarandets förlopp.²⁵ I dom av den 19 maj 1994, i målet SEP mot kommissionen²⁶, bekräftade domstolen att det finns en ”allmä[n] princi[p] om företagens rätt till skydd av sina affärshemligheter”.²⁷

83. Eftersom skyddet för affärshemligheter direkt har fastställts utgöra en allmän princip, är det enligt min mening inte nödvändigt att undersöka om affärshemligheten ska skyddas som en del av äganderätten eller som en del av näringsfriheten.

84. Denna princip framstår inte som en absolut rättighet, och ska beaktas i förhållande till vilken funktion den har i samhället. Det är följaktligen möjligt att inskränka denna om inskränkningen är motiverad av tvingande skäl av allmänintresse, förutsatt att den är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas med den och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

85. I domen i det ovannämnda målet Varec var domstolen till exempel tvungen att göra en avvägning av ekonomiska aktörers rätt till skydd för sin konfidentiella information och sina affärshemligheter och rätten att få tillgång till information om förfarandet vid offentlig upphandling.²⁸

86. Vid genomförandet av denna avvägning ska det enligt min mening beaktas att unionens miljöpolitik enligt artikel 191.2 FEUF ska syfta till en hög skyddsnivå. Denna politik ska bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. Enligt artikel 11 FEUF ”[ska miljöskyddskraven ... integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling”.

87. De avgörande faktorerna vid avvägningen av miljöskyddet och rätten till affärshemligheter ska enligt min mening för det första vara det bidrag till miljöskydd som informationen i fråga ger och för det andra allvaret i kränkningen av rätten till affärshemligheter som följer av att denna information lämnas ut.

24 — Mål 53/85 (REG 1986, s. 1965; svensk specialutgåva, volym 8, s. 649).

25 — Punkt 28.

26 — Mål C-36/92 P (REG 1994, s. I-1911; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-155).

27 — Punkterna 36 och 37. Se även dom av den 14 februari 2008 i mål C-450/06, Varec (REG 2008, s. I-581), punkt 49.

28 — Punkterna 51 och 52.

88. Handlarens skyldighet att avslöja producentens identitet syftar till att skydda miljön som är ett mål av allmänt intresse.

89. Generellt sett är, såsom domstolen fastställt i sin dom av den 8 september 2009 i målet kommissionen mot parlamentet²⁹, denna förordning – såväl avseende dess syfte som dess innehåll – huvudsakligen ägnad att skydda människors hälsa och miljön mot potentiellt skadliga verkningar av gränsöverskridande avfallstransporter.³⁰

90. Om förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande för farligt avfall som föreskrivs i förordningen utgör ett typiskt instrument för miljöpolitik³¹ så har det informationsförfarande som föreskrivs för grönt avfall samma syfte. Domstolen har slagit fast att ”det förhållandet att den angripna förordningen även tillämpas på avfall som inte är farligt och på avfall som ska återvinnas inte [kan] medföra att förordningen ska anses avse handel och försvaga dess miljöskyddsaspekter, *eftersom avfall till sin natur är skadligt för miljön, oavsett vilket avfall det är fråga om*”³².³³

91. Oberoende av hur farligt det är, får avfall inte behandlas som normala varor. Det transporteras enbart ”under övervakad frihet”³⁴, eftersom transporten nödvändigtvis begränsas av tvingande miljöskäl.

92. Skyldigheten att ange kontaktuppgifter på det dokument som mottagaren av avfall erhåller förefaller nödvändig för att uppnå detta syfte.

93. Den utgör en dubbel garanti för att kontrollmyndigheterna agerar effektivt samt för säkerheten för de mottagare hos vilka återvinningen av avfall ska äga rum.

94. En effektiv kontroll av avfall, under transporten av detsamma eller vid dess ankomst på mottagarorten, förutsätter nämligen att myndigheterna i transitlandet eller mottagarlandet med hjälp av det dokument som åtföljer avfallet har omedelbar kännedom om producentens identitet, utan att de behöver vända sig till den som organiserar transporten och som med tillämpning av artikel 18.1 a i förordningen befinner sig i avsändarlandet. Såsom den belgiska regeringen har gjort gällande utgör denna information ett kriterium som gör det möjligt att bedöma behovet av en fysisk kontroll, vilken nödvändigtvis är lång och kostar mycket eftersom den kräver att varan hålls kvar. Om det vore nödvändigt att vända sig till handlaren för att fastställa producentens identitet så skulle detta sakta ner kontrollförfarandet, vilket skulle medföra allvarliga nackdelar för olika näringsgrenar, såsom sjötransport, för vilken principen just-in-time gäller och som arbetar med synkroniserade behov.

95. Det ska betonas att grönt avfall visserligen inte anses vara så farligt för miljön och folkhälsan men informationsskyldigheten i artikel 18.1 i förordningen syftar till att förhindra att förfarandet med skriftlig förhandsanmälan och skriftligt förhandsgodkännande som föreskrivs för farligt avfall kringgås. Det är således viktigt att de nationella myndigheterna ständigt kan övervaka avfallets förlopp, från produktion till slutlig återvinning, för att kunna kontrollera om det verkligen rör sig om grönt avfall och, om så är fallet, att detta inte blandats med annat material så att miljöriktig återvinning är omöjlig.

96. Vad gäller säkerheten vid behandling har den österrikiska regeringen med rätta påpekat att mottagaren och kontrollmyndigheterna med kännedom om avfallets art och sammansättning kan förvissa sig om att avfallet kan behandlas på ett miljöriktigt sätt. Angivelsen av avfallsproducenten kan utgöra ett viktigt kriterium när det till exempel har fastställts att producenten normalt sett producerar farligt avfall. Dessutom kan återvinningsanläggningen eller kontrollmyndigheterna i mottagarlandet begära att producenten lämnar ytterligare information om de anser att de inte har tillräckligt med uppgifter.

29 — Mål C-411/06 (REGU 2009, s. I-7585).

30 — Punkt 62.

31 — Punkt 59 och där angiven rättspraxis.

32 — Min kursivering

33 — Domen i det ovannämnda målet kommissionen mot parlamentet och rådet, punkt 67 och där angiven rättspraxis.

34 — Se Gillardin, J., ”Les déchets: des marchandises en liberté surveillée”, *L’entreprise et la gestion des déchets*, Bruylant, Bryssel, 1993, s. 63.

97. Kännedom om producenten utgör således nödvändig information för mottagaren av avfall, vilken denne inte får undanhållas när en handlare ombetts att organisera transporten.

98. Det åsidosättande av rätten till skydd för uppgifter som omfattas av affärshemligheter som detta kan medföra är enligt min uppfattning begränsat.

99. Jag delar således kommissionens uppfattning att de personer som är delaktiga i transporten med vissa förbehåll kan föreskriva regler i avtalet för att överbrygga de olägenheter som kan bli följden av att mottagaren använder information om producenten för andra ändamål än de som föreskrivs i förordningen.

100. Man kan dessutom fråga sig om och hur tungt den skada väger som uppkommer för en handlare av att producenten anges. Det informationsunderlag som getts in under det skriftliga förfarandet och vid förhandlingen tillåter emellertid inte att en exakt bedömning av detta görs.

101. Mot bakgrund av vad som anförts ovan följer att det informationssystem för grönt avfall som inrättats genom förordningen är proportionerligt.

102. Av prövningen av andra frågan framkommer inte någon omständighet som skulle kunna påverka giltigheten av artikel 18.1 och 18.4 i förordningen, i den tolkning som föreslagits.

IV – Förslag till avgörande

103. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar frågorna från Verwaltungsgericht Mainz enligt följande:

1. Artikel 18.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009, ska tolkas så, att den enbart hänvisar till bestämmelser som föreskriver konfidentiell behandling av information som avses i artikel 18.1 i förordning nr 1013/2006, i dess lydelse enligt direktiv 2009/31, i förhållande till tredje man som ej är delaktig i transporten av avfall.
2. Artikel 18.1 i förordning nr 1013/2006, i dess ändrade lydelse enligt direktiv 2009/31, ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning genom vilken tillgången till information om avfallsproducenten, som anges i fält 6 i dokumentet i bilaga VII till denna förordning, begränsas för mottagaren av avfall, med hänsyn till skyddet för affärshemligheter.
3. Det har vid prövningen av den andra frågan inte framkommit någon omständighet som påverkar giltigheten av artikel 18.1 och 18.4 i förordning nr 1013/2006, i dess lydelse enligt direktiv 2009/31.