

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 22 grudnia 2010 r.*

W sprawie C-524/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez tribunal administratif de Paris (Francja) postanowieniem z dnia 6 listopada 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 listopada 2009 r., w postępowaniu:

Ville de Lyon

przeciwko

Caisse des dépôts et consignations,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes izby, K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader (sprawozdawca) i A. Prechal, sędziowie,

* Język postępowania: francuski.

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: R. Šereš, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 października 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu ville de Lyon przez adwokata C. Enckella,
- w imieniu Caisse des dépôts et consignations przez adwokatów T. Garanchera i L. Deruy'a,
- w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues'a i S. Meneza, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez E. Riedla, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez O. Beynet i E. White'a, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 października 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- ¹ Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni warunków dostępu do informacji dotyczących transakcji w dziedzinie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przechowywanych przez administratora rejestru krajowego, określonych w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87 oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 386, s. 1) w związku z dyrektywą 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41, s. 26), w kontekście systemu wprowadzonego dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32), w jej brzmieniu wynikającym z dyrektywy 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. (Dz.U. L 338, s. 18) (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87”).
- ² Wniosek ten został złożony w ramach sporu między miastem Lyon a Caisse des dépôts et consignations (kasą depozytową, zwaną dalej „CDC”) w przedmiocie odmowy udzielenia przez nią tej jednostce samorządu terytorialnego danych dotyczących ilości uprawnień do emisji gazów cieplarnianych sprzedanych w roku 2005 przez niektórych operatorów.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zwana konwencją z Aarhus, została podpisana w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1).
- 4 Artykuł 4 ust. 4 tej konwencji stanowi:

„Można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli ujawnienie jej miałoby szkodliwy wpływ na:

[...]

- d) tajemnicę handlową lub przemysłową, jeżeli tajemnica taka jest chroniona przez prawo dla obrony uzasadnionych interesów gospodarczych; mieszczące się w tych ramach informacje o wprowadzanych zanieczyszczeniach [informacje o emisjach] mające znaczenie dla ochrony środowiska należy ujawniać;

[...]

- f) poufność danych lub akt osobowych dotyczących osoby fizycznej, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe, a osoba ta nie zgadza się na ujawnienie społeczeństwu informacji;

[...].

Powyższe powody umożliwiające odmowę są interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń [emisji] do środowiska”.

Uregulowania Unii

Dyrektywa 2003/4

- 5 Artykuł 2 dyrektywy 2003/4, zatytułowany „Definicje”, stanowi w pkt 1 lit. a)–c):

„Dla potrzeb niniejszej dyrektywy:

- 1) »informacje o środowisku« oznaczają informacje w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie materialnej, dotyczące:

- a) stanu elementów środowiska takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, powierzchnia ziemi, krajobraz oraz stanu obszarów naturalnych [...];
- b) czynników takich jak [...] emisje, zrzuty i inne rodzaje zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w lit. a);
- c) środków (łącznie ze środkami administracyjnymi) takich jak polityki, przepisy prawne, plany, programy, porozumienia w sprawie ochrony środowiska oraz działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy i czynniki, o których mowa w lit. a) i b), jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów”.

6 „Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy ”[p]aństwa członkowskie zapewniają, że organy władzy publicznej, zgodnie z postanowieniami niniejszej dyrektywy, są obowiązane udostępnić informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, bez konieczności wykazania przez niego interesu. Ponadto ust. 3 tego artykułu stanowi, że,„[j]eśli wniosek jest sformułowany zbyt ogólnie, organ władzy publicznej tak szybko jak to możliwe, [a] najpóźniej w granicach czasowych określonych w ust. 2 lit. a), zwraca się do wnioskodawcy z prośbą o doprecyzowanie wniosku i pomaga mu w tym, np. dostarczając informacje o korzystaniu z publicznych rejestrów, o których mowa w ust. 5 lit. c) [...]”.

7 Artykuł 4 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wyjątki”, przewiduje w ust. 2:

„Państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na:

[...]

- d) poufność informacji handlowych lub przemysłowych, jeśli jest ona przewidziana prawem krajowym lub wspólnotowym w celu ochrony prawnie uzasadnionych interesów, w tym interesu publicznego w zakresie zachowania poufności danych statystycznych oraz tajemnicy podatkowej;

[...].

Podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. Państwa członkowskie nie mogą na mocy ust. 2 lit. a), d), f), g) i h) zdecydować o odmowie udostępnienia informacji, jeśli dotyczą one emisji do środowiska.

[...]”

Dyrektywa 2003/87

- 8 Artykuł 1 dyrektywy 2003/87 stanowi, że jej celem jest ustanowienie systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych, w szczególności dwutlenku węgla, w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób.

- 9 Dyrektywa ta zmierza w ten sposób do wykonania obowiązków zredukowania emisji ciężących na Unii na mocy protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Protokół ten został zatwierdzony w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. (Dz.U. L 130, s. 1).
- 10 Artykuł 11 dyrektywy 2003/87 przewiduje pierwszy okres rozdzielania oraz wydawania uprawnień rozpoczynający się w dniu 1 stycznia 2005 r. i trwający do dnia 31 grudnia 2007 r., a następnie pięcioletnie okresy rozdzielania, z których pierwszy zaczyna się w dniu 1 stycznia 2008 r.
- 11 Przesłanki i procedury, zgodnie z którymi właściwe organy przydzielają na podstawie krajowego planu rozdziału uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych operatorom instalacji w trakcie tych okresów rozdzielania, są określone w art. 9–11 dyrektywy 2003/87. Ponadto zgodnie z art. 12 ust. 3 i art. 14 ust. 3 tej dyrektywy państwa członkowskie zapewniają z jednej strony, że najpóźniej do dnia 30 kwietnia każdego roku każdy operator instalacji poda liczbę uprawnień odpowiadających emisji całkowitej z tej instalacji w trakcie poprzedniego roku kalendarzowego, zweryfikowanych zgodnie z art. 15, oraz że uprawnienia te zostaną następnie anulowane, a z drugiej strony – że każdy operator instalacji złoży sprawozdanie dotyczące emisji z tej instalacji w trakcie każdego roku kalendarzowego właściwemu organowi po zakończeniu tego roku.
- 12 Zgodnie z motywem 13 tej dyrektywy „[w] celu zapewnienia przejrzystości społeczeństwo powinno mieć dostęp do informacji odnoszących się do rozdzielania przydziałów [uprawnień] oraz wyników monitorowania emisji, z zastrzeżeniem jedynie ograniczeń przewidzianych w dyrektywie 2003/4 [...]”.
- 13 Artykuł 17 dyrektywy 2003/87, zatytułowany „Dostęp do informacji”, stanowi:

„Decyzje odnoszące się do rozdzielania przydziałów [uprawnień], informacje dotyczące projektów, w których dane państwo członkowskie uczestniczy lub do których upoważnia podmioty publiczne lub prywatne, oraz sprawozdania dotyczące emisji wymagane na podstawie pozwolenia na emisję gazów cieplarnianych i znajdujące się w posiadaniu właściwego organu, są publiczne zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE”.

14 Artykuł 19 ust. 2 dyrektywy 2003/87 przewiduje z jednej strony, że każdy może posiadać uprawnienia, a z drugiej strony, że rejestry są dostępne dla społeczeństwa oraz zawierają oddzielną księgowość w celu odnotowania uprawnień się w posiadaniu każdej osoby, dla której oraz od której uprawnienia są wydawane lub przenoszone.

15 Zgodnie z art. 19 ust. 3 tej dyrektywy „[w] celu wykonania niniejszej dyrektywy Komisja przyjmuje rozporządzenie zgodnie z procedurą określoną w art. 23 ust. 2 w odniesieniu do znormalizowanego oraz zabezpieczonego systemu rejestrów w formie elektronicznych baz danych zawierających wspólne elementy danych w celu prześledzenia wydania, posiadania, przeniesienia oraz anulowania przydziałów [uprawnień], w celu zapewnienia dostępu społeczeństwa oraz poufności we właściwy sposób oraz w celu zapewnienia, że nie istnieją przeniesienia niezgodne z zobowiązaniami wynikającymi z Protokołu z Kioto”.

16 Artykuł 20 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Komisja wyznacza głównego zarządcę [centralnego administratora] w celu utrzymania niezależnego rejestru transakcji, odnotowującego wydanie, przeniesienie oraz anulowanie przydziałów.

2. Główny zarządca [centralny administrator] przeprowadza zautomatyzowaną kontrolę każdego operatora [każdej transakcji] w rejestrach przez niezależny rejestr w celu zapewnienia, że nie ma żadnych nieprawidłowości w wydawaniu, przekazywaniu oraz anulowaniu przydziałów [uprawnień].”

Rozporządzenie nr 2216/2004

- ¹⁷ Artykuł 8 rozporządzenia nr 2216/2004, zatytułowany „Administratorzy rejestrów”, stanowi:

„1. Każde państwo członkowskie wyznacza administratora rejestru do obsługi i utrzymywania swojego rejestru zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia.

[...]

3. Państwa członkowskie i Komisja zachowują ostateczną odpowiedzialność i kompetencje w zakresie obsługi i prowadzenia swoich rejestrów.

4. Komisja wraz z administratorami rejestrów każdego państwa członkowskiego i centralnym administratorem koordynuje wypełnienie wymagań niniejszego rozporządzenia.”

- ¹⁸ W sekcji 1, zatytułowanej „Składanie raportów i poufność”, rozdziału III rozporządzenia nr 2216/2004, dotyczącego „Zawartości rejestrów”, art. 9, zatytułowany „Składanie raportów”, stanowi:

„1. Każdy administrator rejestru udostępnia informacje wymienione w załączniku XVI odbiorcom wymienionym w załączniku XVI z częstotliwościami określonymi tamże w sposób przejrzysty i zorganizowany poprzez internetową stronę swojego rejestru. Administratorzy rejestrów nie wydają dodatkowych informacji utrzymywanych w rejestrze.

2. Centralny administrator udostępnia informacje wymienione w załączniku XVI odbiorcom wymienionym w załączniku XVI i z częstotliwościami określonymi tamże w sposób przejrzysty i zorganizowany poprzez internetową stronę niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty. Centralny administrator nie wydaje dodatkowych informacji utrzymywanych w niezależnym dzienniku transakcji Wspólnoty.

3. Każda internetowa strona umożliwia odbiorcom sprawozdań wymienionych w załączniku XVI zapytywanie o te raporty przy użyciu funkcji przeszukiwania.

4. Każdy administrator jest odpowiedzialny za ścisłość informacji, które pochodzą z jego rejestru i są udostępniane za pośrednictwem internetowej strony niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty.

5. Ani niezależny dziennik transakcji Wspólnoty, ani rejestry nie wymagają od posiadaczy rachunków przedstawiania informacji cenowych dotyczących przydziałów [uprawnień] lub jednostek Kioto”.

¹⁹ W brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym art. 10 rozporządzenia nr 2216/2004, zatytułowany „Poufność”, figurujący w sekcji 1 rozdziału III, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Wszystkie informacje, w tym stany wszystkich rachunków i wszystkie dokonane transakcje, przechowywane w rejestrach i w niezależnym dzienniku transakcji Wspólnoty w odniesieniu do wszelkich celów innych niż wypełnianie wymagań niniejszego rozporządzenia, dyrektywy 2003/87/WE lub przepisów krajowego prawa uważane są za poufne.

2. Informacje przechowywane w rejestrach nie mogą być wykorzystywane inaczej niż do obsługi i utrzymania tych rejestrów zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia bez uprzedniej zgody odnośnego posiadacza rachunku”.

²⁰ Pod tytułem „Łącze komunikacyjne pomiędzy niezależnym dziennikiem transakcji Wspólnoty i ogólną społecznością [ogółem społeczeństwa] oraz każdym rejestrem i ogólną społecznością” pkt 5 i 6 załącznika XV do rozporządzenia nr 2216/2004 są sformułowane w sposób następujący:

„5. Publiczny obszar strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty oraz publiczna strona WWW rejestru nie wymagają uwierzytelniania ich użytkowników reprezentujących ogólną społeczność.

6. Publiczny obszar strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty oraz publiczny obszar strony WWW rejestru nie zezwalają użytkownikom reprezentującym ogólną społeczność na bezpośredni dostęp do bazy danych niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty lub bazy danych tego rejestru. Dostęp do danych, które są publicznie dostępne zgodnie z załącznikiem XVI, jest możliwy poprzez odrębną bazę danych”.

- 21 Załącznik XVI do rozporządzenia nr 2216/2004, zatytułowany „Wymagania składania raportów przez każdego administratora rejestru i centralnego administratora”, zawiera część dotyczącą „Informacji dostępnych publicznie z niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty” o następującym brzmieniu:

„11. Centralny administrator wykazuje i uaktualnia informacje wymienione w [pkt] 12 odnoszące się do systemu rejestrów w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika Wspólnoty według określonego harmonogramu.

12. Następujące informacje dla każdej dokonanej transakcji dotyczącej systemu rejestrów za rok X wykazywane są począwszy od 15 stycznia roku (X+5):

[...]

- c) nazwa posiadacza rachunku przekazującego: posiadacz rachunku (osoba, operator, Komisja, państwo członkowskie);
- d) nazwa posiadacza rachunku nabywającego: posiadacz rachunku (osoba, operator, Komisja, państwo członkowskie);
- e) występujące w transakcji przydziały [uprawnienia] lub jednostki Kioto według kodu identyfikacji jednostki składającego się z elementów przedstawionych w załączniku VI;

[...]

g) data i godzina przeprowadzenia transakcji [...]

[...].”

22 Załącznik ten zawiera również część zatytułowaną „Informacje udostępniane posiadaczom rachunków z każdego rejestru”, która stanowi:

„13.Każdy administrator rejestru wykazuje i uaktualnia informacje wymienione w ust. 14 odnoszące się do jego rejestru w bezpiecznym obszarze strony WWW tego rejestru według określonego harmonogramu.

14. Dla każdego rachunku następujące elementy, według kodu identyfikacji jednostki zawierającego elementy przedstawione w załączniku VI, są wykazywane na żądanie posiadacza rachunku wyłącznie temu posiadaczowi rachunku:

a) aktualne stany posiadania przydziałów [uprawnień] lub jednostek Kioto;

b) wykaz proponowanych transakcji zainicjowanych przez tego posiadacza rachunku, wyszczególniający dla każdej proponowanej transakcji elementy wymienione w ust. 12 lit. a)–f), datę i godzinę złożenia propozycji transakcji (według czasu uniwersalnego), aktualny status zaproponowanej transakcji oraz ewentualne odesłane kody wynikające ze sprawdzeń przeprowadzonych stosownie do załącznika IX;

- c) wykaz przydziałów [uprawnień] lub jednostek Kioto nabytych przez ten rachunek w wyniku przeprowadzonych transakcji, wyszczególniający dla każdej transakcji elementy wymienione w ust. 12 lit. a)–g);
- d) wykaz przydziałów [uprawnień] lub jednostek Kioto przekazanych z tego rachunku w wyniku przeprowadzonych transakcji, wyszczególniający dla każdej transakcji elementy wymienione w ust. 12 lit. a)–g)”.

Prawo krajowe

- ²³ Artykuł 1 akapity pierwszy i drugi ustawy nr 78-753 z dnia 17 lipca 1978 r. loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (ustawy o zastosowaniu różnorodnych środków w celu poprawy stosunków pomiędzy administracją publiczną a społeczeństwem i zawierającą regulacje o charakterze administracyjnym, socjalnym i fiskalnym, JORF z dnia 18 lipca 1978 r., s. 2851), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych sprawy przed sądem krajowym (zwanej dalej „ustawą nr 78-753”), stanowi:

„Co się tyczy swobody dostępu do dokumentów administracyjnych, prawo jednostki do informacji regulują i gwarantują przepisy rozdziałów I, III i IV niniejszego tytułu.

Za dokumenty administracyjne w rozumieniu rozdziałów I, III i IV niniejszego tytułu, niezależnie od nośnika wykorzystanego do ich zapisu, przechowywania bądź przekazywania stanowiących ich treść informacji, uważa się dokumenty opracowane lub przechowywane przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego, a także przez inne podmioty prawa publicznego lub prywatnego, którym powierzono zarządzanie służbą publiczną, w zakresie ich misji publicznej [...]”.

²⁴ Z art. 6 II tej ustawy wynika, że „[d]okumenty administracyjne, których ujawnienie spowodowałoby naruszenie [...] tajemnicy handlowej lub przemysłowej, udostępnia się wyłącznie osobom, których dokumenty te dotyczą”.

²⁵ Prawo dostępu do informacji w dziedzinie środowiska jest przedmiotem szczególnych przepisów francuskiego code de l'environnement (kodeksu środowiska naturalnego). Artykuł L. 124-1 tego kodeksu stanowi:

„Prawo jednostki do dostępu do informacji dotyczących środowiska naturalnego, przechowywanych, otrzymanych lub sporządzonych przez władze publiczne, o których mowa w art. L. 124-3, lub w imieniu tych władz, wykonywane jest na warunkach określonych w przepisach tytułu I ustawy nr 78-753 [...]”.

²⁶ Artykuł L. 124-2 wspomnianego kodeksu ma brzmienie następujące:

„Za informację dotyczącą środowiska naturalnego w rozumieniu niniejszego rozdziału uważa się każdą dostępną informację, bez względu na jej nośnik, której przedmiotem są:

1. stan elementów środowiska naturalnego, w szczególności powietrza, atmosfery, wody, gleby, ziemi, krajobrazu, obszarów naturalnych, stref przybrzeżnych lub morskich, oraz różnorodność biologiczna, a także wzajemne oddziaływanie między tymi elementami;
2. decyzje, działania i czynniki, w szczególności substancje, energia, hałas, promieniowanie, odpady, emisje, ścieki i inne pozostałości mogące mieć wpływ na stan elementów wymienionych w pkt 1;

[...]

5 raporty sporządzone przez władze publiczne lub w ich imieniu ze stosowania przepisów ustawodawczych i wykonawczych dotyczących środowiska”.

27 Artykuł L. 229-16 akapit pierwszy tego kodeksu przewiduje utworzenie i prowadzenie krajowego rejestru uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, w którym księgowane są wydane, posiadane, przenoszone i anulowane uprawnienia (zwanego dalej „rejestrem krajowym”). Z akapitu trzeciego tego artykułu wynika, że rejestr ten jest dostępny publicznie na warunkach określonych w dekreście.

28 W tym kontekście przyjęty został dekret nr 2004-1412 z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie krajowego rejestru uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przewidzianego w art. L. 229-16 code de l'environnement (JORF z dnia 28 grudnia 2004 r., s. 22123). Dekret ten przewiduje, że CDC jest odpowiedzialne za utworzenie i prowadzenie wspomnianego rejestru. Ponadto art. 2 tego dekretu stanowi:

„I. – Zadania [CDC] wynikające z niniejszego dekretu obejmują:

[...]

6. Publiczne udostępnianie za pośrednictwem specjalnej strony internetowej i na warunkach określonych w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 19 ust. 3 dyrektywy [2003/87], informacji, do ujawnienia których zobowiązany jest podmiot prowadzący rejestr;

[...]

II. – [CDC] podejmuje działania niezbędne dla zapewnienia poufności informacji otrzymanych przez nią w związku z wykonywaniem jej zadań oraz do zapobieżenia wykorzystaniu tych informacji – w tym także w ramach jej własnych struktur – do działalności wykraczającej poza zakres tych zadań.

[...]”

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 29 Pismem z dnia 7 lutego 2006 r. miasto Lyon zwróciło się do CDC o przekazanie mu danych na temat z jednej strony ilości uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (zwanym dalej „uprawnieniami do emisji”) sprzedanych w 2005 r. przez operatorów każdej z 209 ciepłowni miejskich, którym przyznano uprawnienia do emisji, a z drugiej strony dat transakcji oraz odbiorców (zwanym dalej łącznie „danymi transakcyjnymi”). Zdaniem miasta Lyonu dane te były mu potrzebne do celów porównawczych w ramach renegotjacji umowy dzierżawy ciepłowni miejskiej La Duchère, położonej w aglomeracji lionńskiej.
- 30 Decyzją z dnia 6 marca 2006 r. CDC odmówiła przekazania tych danych, uzasadniając, że stoją temu na przeszkodzie art. 10 rozporządzenia nr 2216/2004 oraz pkt 11 i 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia. Commission d'accès aux documents administratifs (komisja dostępu do dokumentów administracyjnych, CADA), do której zwróciło się miasto Lyon, wydała opinię, w której opowiedziała się za ujawnieniem dokumentów dotyczących wspomnianych danych transakcyjnych.
- 31 Niemniej decyzją z dnia 10 listopada 2006 r. CDC potwierdziła swoją odmowę udostępnienia danych. Zdaniem CDC, która jest administratorem rejestru krajowego,

wspomniane dane transakcyjne podlegają kompetencji centralnego administratora i mogą być udostępnione przez niego poprzez umieszczenie w Internecie dopiero po upływie pięciu lat od dokonania transakcji. Ponadto przepisy dyrektywy 2003/4 nie mają zastosowania do ujawnienia tych danych transakcyjnych w kontekście systemu uprawnień do emisji, dla którego prawodawca unijny przewidział przepisy szczególne w dyrektywie 2003/87 i rozporządzeniu nr 2216/2004.

32 Pismem z dnia 10 stycznia 2007 r. miasto Lyon wniosło do sądu krajowego skargę mającą na celu z jednej strony uchylenie decyzji odmownych z dnia 6 marca i 10 listopada 2006 r., a z drugiej strony nakazanie CDC ujawnienia mu dokumentów dotyczących żądanych danych transakcyjnych.

33 W tych okolicznościach tribunal administratif de Paris postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy udostępnienie lub odmowa udostępnienia informacji, o których mowa w pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 [...], leży wyłącznie w gestii centralnego administratora, czy również w gestii administratora rejestru krajowego?

2) Jeżeli czynności te leżą w gestii administratora rejestru krajowego, to czy informacje takie należy uznać za »informacje o emisjach do środowiska« w rozumieniu art. 4 dyrektywy 2003/4 [...], co do których nie można podnieść zarzutu »poufności informacji handlowych lub przemysłowych«, czy też ich udostępnianie podlega szczególnym regułom poufności?

- 3) Jeżeli zastosowanie mają szczególne reguły poufności, to czy wykluczona jest możliwość udostępniania takich informacji przed upływem terminu pięciu lat, czy też termin ten dotyczy jedynie pięcioletniego okresu rozdzielania uprawnień na podstawie dyrektywy 2003/87 [...]?
- 4) Jeżeli zastosowanie ma wskazany termin pięcioletni, to czy art. 10 rozporządzenia nr 2216/2004 [...] pozwala na odstępstwo od tego terminu i czy na podstawie tego przepisu można odmówić zastosowania odstępstwa od wskazanego terminu jednostce samorządu terytorialnego, która wnosi o udostępnienie tych informacji w związku z prowadzeniem negocjacji w celu zawarcia umowy w przedmiocie zlecenia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie zaopatrzenia miasta w energię ciepłą?”

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania drugiego

- 34 W pytaniu drugim, które należy rozpatrzyć w pierwszej kolejności, sąd krajowy zwraca się zasadniczo o wyjaśnienie, czy udostępnienie danych transakcyjnych takich jak te, których udostępnienia w postępowaniu przed sądem krajowym dochodzi miasto Lyon, regulowane jest jednym z wyjątków przewidzianych w art. 4 dyrektywy 2003/4 czy też przepisami dyrektywy 2003/87 i rozporządzenia nr 2216/2004 przyjętego w wykonaniu tej dyrektywy.
- 35 Na wstępie należy zaznaczyć, że podpisując konwencję z Aarhus, Unia zobowiązała się zapewnić, iż w zakresie stosowania prawa unijnego informacje o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej, będą co do zasady dostępne.

- 36 Przyjmując dyrektywę 2003/4, prawodawca Unii miał na celu wykonanie konwencji z Aarhus, wprowadzając ogólny system zmierzający do zagwarantowania, że każda osoba fizyczna lub prawna państwa członkowskiego Unii będzie miała dostęp do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, bez konieczności wykazywania interesu przez tę osobę.
- 37 W odniesieniu do systemu handlu uprawnieniami do emisji wprowadzonego w dyrektywie 2003/87 należy stwierdzić, że art. 17 tej dyrektywy przewiduje między innymi, iż decyzje odnoszące się do rozdzielania uprawnień operatorom instalacji uprawnionych do emisji gazów cieplarnianych oraz sprawozdania dotyczące emisji wymagane zgodnie z pozwoleniem na emisje gazów cieplarnianych, które znajdują się w posiadaniu właściwego organu, są podawane do publicznej wiadomości zgodnie z dyrektywą 2003/4.
- 38 Chociaż prawodawca unijny wprowadził w ten sposób w ramach dyrektywy 2003/87 przepisy dotyczące publicznego dostępu do tego rodzaju informacji, należy zaznaczyć, że nie zamierzał jednak objąć przepisami dyrektywy 2003/4 udostępniania wszelkich informacji lub danych mających związek z wykonaniem dyrektywy 2003/87.
- 39 W tym kontekście należy zaznaczyć, że dane transakcyjne, o które zwróciło się miasto Lyon, nie są objęte art. 17 dyrektywy 2003/87, który odsyła do dyrektywy 2003/4. Chodzi tu natomiast o dane, o których mowa w art. 19 dyrektywy 2003/87, to znaczy dane dotyczące przeniesionych uprawnień, które muszą być dokładnie księgowane przez państwa członkowskie w ich rejestrach krajowych. Szczegóły techniczne i reguły prowadzenia tych rejestrów oraz udostępniania i poufności zawartych w nich danych określa rozporządzenie nr 2216/2004.
- 40 Ze względu na to, że art. 19 dyrektywy 2003/87 nie odsyła do dyrektywy 2003/4, jak czyni to wspomniany art. 17, należy uznać, że prawodawca Unii nie zamierzał poddać

wniosku dotyczącego danych transakcyjnych takich jak te, których dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, ogólnym przepisom dyrektywy 2003/4, lecz że przeciwnie, w odniesieniu do tych danych ustanowił szczególny i wyczerpujący system ich publicznego udostępniania jak również ich poufności.

- 41 Na pytanie drugie należy zatem odpowiedzieć, że wniosek o udostępnienie danych transakcyjnych takich jak te, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, dotyczących posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również daty i godziny tych transakcji, podlega wyłącznie szczególnym regułom publicznego udostępniania i poufności zawartym w dyrektywie 2003/87 i w rozporządzeniu nr 2216/2004.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

- 42 W pytaniach trzecim i czwartym, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd krajowy zmierza do wyjaśnienia z jednej strony, czy udostępnienie danych transakcyjnych takich jak te, których dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, podlega szczególnym regułom poufności przewidzianym w art. 9 i 10 rozporządzenia nr 2216/2004, a z drugiej strony, czy ujawnienia danych transakcyjnych dotyczących wszystkich zrealizowanych transakcji, o których mowa w pkt 11 i 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia, należy dokonać po upływie okresu pięciu lat od dokonania danej transakcji, czy też chodzi o ujawnienie informacji dotyczących wszystkich transakcji dokonanych w pięcioletnim okresie rozdzielania uprawnień w rozumieniu dyrektywy 2003/87, które powinno mieć miejsce po upływie tego okresu.

- 43 Na wypadek gdyby to ujawnienie miało nastąpić po upływie pięcioletniego okresu od dokonania danej transakcji, sąd krajowy chciałby ustalić, czy można uznać, że re-negocjacje umowy dzierżawy, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, zmierzają do wypełnienia wymogów rozporządzenia nr 2216/2004, dyrektywy 2003/87 lub przepisów prawa krajowego zgodnie z art. 10 ust. 1 tego rozporządzenia, co mogłoby powodować, iż nie można by odmówić udostępnienia żądanych danych transakcyjnych ze względu na ich poufność.
- 44 Jak stwierdzono w pkt 41 niniejszego wyroku, dane transakcyjne takie jak te, o które zwraca się miasto Lyon, dotyczące posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również daty i godziny tych transakcji, objęte są zakresem stosowania dyrektywy 2003/87 i rozporządzenia nr 2216/2004.
- 45 W tym względzie art. 19 ust. 2 dyrektywy 2003/87 przewiduje co prawda, że informacje takie są odnotowywane w rejestrach krajowych, że te rejestry są dostępne dla społeczeństwa oraz że zawierają odrębne rachunki w celu odnotowania uprawnień znajdujących się w posiadaniu każdej osoby, dla której oraz od której uprawnienia są wydawane lub przenoszone. Niemniej na podstawie ust. 3 tego artykułu Komisja przyjęła rozporządzenie nr 2216/2004 w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów, niezbędnego dla wykonania tej dyrektywy, w którym instytucja ta w szczególności określiła reguły mające zagwarantować publiczny dostęp do danych zapisanych w tym systemie i w razie potrzeby ich poufność.
- 46 Z art. 9 rozporządzenia nr 2216/2004 wynika, że administratorzy rejestrów krajowych tacy jak CDC we Francji, jak też centralny administrator wyznaczony przez Komisję, udostępniają odbiorcom wymienionym w załączniku XVI informacje wskazane w tym załączniku z określoną w nim częstotliwością w sposób przejrzysty i zorganizowany poprzez swoje strony internetowe lub poprzez stronę internetową niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty.

- 47 Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 2216/2004 wszystkie informacje, w tym dane dotyczące dokonanych transakcji przechowywane we wszystkich rejestrach, uważane są za poufne w odniesieniu do wszelkich innych celów niż wypełnienie wymogów tego rozporządzenia, dyrektywy 2003/87 lub przepisów prawa krajowego. Ponadto zgodnie z ust. 2 tego artykułu informacje te nie mogą być wykorzystywane bez uprzedniej zgody danego posiadacza rachunku inaczej niż do obsługi i utrzymania tych rejestrów zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia.
- 48 Poza tym należy zaznaczyć z jednej strony, że renegotjacje umowy dzierżawy przez jednostkę samorządu terytorialnego taką jak miasto Lyon nie stanowią co do zasady wypełnienia wymogów rozporządzenia nr 2216/2004, dyrektywy 2003/87 lub przepisów prawa krajowego.
- 49 Z drugiej strony bezsporne jest, że miasto Lyon nie jest posiadaczem rachunku i że w konsekwencji nie ma dostępu na warunkach określonych w pkt 13 i 14 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 do informacji, które mogą być umieszczane w niepublicznym obszarze rejestru krajowego na ewentualny wniosek ciepłowni miejskich, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym.
- 50 Wynika z tego, że w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym, a w każdym razie w braku wymaganej w art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 2216/2004 uprzedniej zgody danego posiadacza rachunku na wykorzystanie dotyczących go informacji do celów innych niż do obsługi i prowadzenia rejestrów, informacje takie jak dane transakcyjne, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, powinny zostać poufne, wobec czego miasto Lyon może domagać się wyłącznie dostępu do informacji dotyczących transakcji obejmujących uprawnienia do emisji na warunkach określonych dla ogółu społeczeństwa, to znaczy w drodze swobodnej konsultacji zgodnie z pkt 5 i 6 załącznika XV do rozporządzenia nr 2216/2004 publicznego obszaru strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty oraz publicznego obszaru strony WWW rejestrów krajowych, które są oddzielone od baz danych tego dziennika i tych rejestrów.

- 51 Jeżeli chodzi o częstotliwość, z jaką w obszarze publicznym rejestrów umieszczane są w Internecie informacje takie jak te, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, sąd krajowy pyta, czy można ją dostosować do okresów objętych krajowymi planami rozdziału, to znaczy w tej sprawie okresów od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2007 r. i od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2012 r., co oznaczałoby, że informacje dotyczące transakcji dokonanych na uprawnieniach przydzielonych w krajowym planie rozdziału byłyby dostępne publicznie bezpośrednio po upływie tych okresów, to znaczy w pierwszym przypadku w 2008 r., a w drugim w 2013 r.
- 52 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że pkt 11 i 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 nie przewidują takiego dostosowania. Z punktów tych, a szczególnie z pkt 12 lit. c)–e) i g) wynika bowiem, że dane takie jak te, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, dotyczące posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również dat i godzin tych transakcji, są umieszczane w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty przez centralnego administratora od dnia 15 stycznia piątego roku (X+5) po roku (X) dokonania danych transakcji.
- 53 Na pytania trzecie i czwarte należy zatem odpowiedzieć, że dane transakcyjne takie jak te, których udostępnienia dochodzi w postępowaniu przed sądem krajowym jednostka samorządu terytorialnego zamierzająca renegocjować umowę dzierżawy, stanowią dane poufne w rozumieniu rozporządzenia nr 2216/2004 i że zgodnie z jego art. 9 i 10 w związku z pkt 11 i 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia w braku uprzedniej zgody danych posiadaczy rachunków dane takie są swobodnie dostępne ogółowi społeczeństwa wyłącznie w obszarze publicznym strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty od dnia 15 stycznia piątego roku (X+5) po roku (X) dokonania transakcji dotyczących przeniesienia uprawnień do emisji.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 54 W pierwszym pytaniu sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy administrator rejestru krajowego, przez którego przechodzą dane takie jak te, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym i których udostępnienie należy do kompetencji centralnego administratora, w przypadku złożenia do niego odpowiedniego wniosku może sam odmówić ich udostępnienia.
- 55 Jak stwierdzono w pkt 52 niniejszego wyroku, w systemie przewidzianym w rozporządzeniu nr 2216/2004, a w szczególności w pkt 11 i 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia, przewidziano wyraźnie, że dane dotyczące posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również daty i godziny tych transakcji, są udostępniane ogółowi społeczeństwa poprzez umieszczenie w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty i że w tym kontekście jedynie centralny administrator jest właściwy do ich udostępnienia.
- 56 Umieszczenie w Internecie następuje od dnia 15 stycznia piątego roku ($X+5$) po roku (X) dokonania transakcji przeniesienia uprawnień do emisji, z którym to dniem dane transakcyjne przestają być objęte systemem poufności wprowadzonym przez prawodawcę unijnego.
- 57 W konsekwencji jeżeli wniosek skierowany do administratora rejestru krajowego dotyczy udostępnienia informacji odnoszących się do mających siedzibę na terytorium kraju tego administratora posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, do uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również do dat i godzin tych transakcji, administrator ten w braku uprzedniej zgody danych posiadaczy rachunków jest zobowiązany zapewnić poufność takich informacji dopóty, dopóki nie mogą one zostać udostępnione zgodnie z prawem ogółowi społeczeństwa przez centralnego administratora. W takiej sytuacji administrator rejestru krajowego musi sam odrzucić skierowany do niego w ten sposób wniosek o udostępnienie informacji.

58 Jeżeli natomiast informacje te zostały już zgodnie z pkt 11 i 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 umieszczone przez centralnego administratora w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty, administrator rejestru krajowego jest uprawniony do udostępnienia wnioskodawcy takich informacji lub wskazania mu strony WWW, na której informacje te są legalnie dostępne.

59 Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, że wprowadzie dla celów wykonania rozporządzenia nr 2216/2004 jedynie centralny administrator jest uprawniony do udostępnienia ogółowi społeczeństwa danych, o których mowa w pkt 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia, niemniej administrator rejestru krajowego, do którego złożono wniosek o udostępnienie takich danych transakcyjnych, musi sam odrzucić ten wniosek, gdyż w braku uprzedniej zgody danych posiadaczy rachunków administrator ten jest zobowiązany zapewnić poufność tych danych dopóty, dopóki nie mogą one zostać udostępnione zgodnie z prawem ogółowi społeczeństwa przez centralnego administratora.

W przedmiocie kosztów

60 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Udostępnienie danych transakcyjnych takich jak te, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, dotyczących posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również dat i godzin tych transakcji, podlega wyłącznie szczególnym regułom publicznego udostępniania i poufności zawartym w dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu**

Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, w jej brzmieniu wynikającym z dyrektywy 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r., oraz regułom zawartym w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

- 2) Dane transakcyjne takie jak te, których udostępnienia dochodzi w postępowaniu przed sądem krajowym jednostka samorządu terytorialnego zamierzająca renegotjować umowę dzierżawy, stanowią dane poufne w rozumieniu rozporządzenia nr 2216/2004 i zgodnie z jego art. 9 i 10 w związku z pkt 11 i 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia w braku uprzedniej zgody danych posiadaczy rachunków dane takie są swobodnie dostępne ogółowi społeczeństwa wyłącznie w obszarze publicznym strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty od dnia 15 stycznia piątego roku (X+5) po roku (X) dokonania transakcji dotyczących przeniesienia uprawnień do emisji.
- 3) Dla celów wykonania rozporządzenia nr 2216/2004 jedynie centralny administrator jest uprawniony do udostępnienia ogółowi społeczeństwa danych, o których mowa w pkt 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia, niemniej administrator rejestru krajowego, do którego złożono wniosek o udostępnienie takich danych transakcyjnych, musi sam odrzucić ten wniosek, gdyż w braku uprzedniej zgody danych posiadaczy rachunków administrator ten jest zobowiązany zapewnić poufność tych danych dopóty, dopóki nie mogą one zostać udostępnione zgodnie z prawem ogółowi społeczeństwa przez centralnego administratora.

Podpisy