

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 22 december 2010*

I mål C-524/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Tribunal administratif de Paris (Frankrike) genom beslut av den 6 november 2009, som inkom till domstolen den 12 november 2009, i målet

Ville de Lyon

mot

Caisse des dépôts et consignations,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader (referent) och A. Prechal,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 oktober 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Ville de Lyon, genom C. Enckell, avocat,
- Caisse des dépôts et consignations, genom T. Garancher och L. Deruy, avocats,
- Frankrikes regering, genom G. de Bergues och S. Menez, båda i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom E. Riedl, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom O. Beynet och E. White, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 oktober 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen – inom ramen för det system som införts genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 (EUT L 338, s. 18) (nedan kallat direktiv 2003/87) – av villkoren för tillgång till uppgifter som rör transaktioner avseende utsläppsrätter för växthusgaser som innehas av registeradministratören för det nationella registret, såsom dessa villkor har definierats i kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG (EUT L 386, s. 1), och detta i samband med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG (EUT L 41, s. 26).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Ville de Lyon (nedan kallad staden Lyon) och Caisse des dépôts och consignations (nedan kallad CDC), som rör CDC:s beslut att avslå stadens begäran om att få tillgång till uppgifter om hur många utsläppsrätter för växthusgaser som vissa aktörer har sålt under år 2005.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 3 Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, även kallad Århuskonventionen, undertecknades den 25 juni 1998 och godkändes i gemenskapens namn genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, s. 1).
- 4 Artikel 4.4 i denna konvention har följande lydelse:

”En begäran om miljöinformation får avslås om utlämnandet skulle få negativa följder för följande:

...

- d) Sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess skyddas i lag i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen. Denna punkt skall inte hindra utlämnande av information om utsläpp som är av betydelse i miljöskyddshänseende.

...

- f) Sekretess som omfattar personuppgifter eller akter om en fysisk person, om denna person inte har gett sitt medgivande till att informationen lämnas ut till allmänheten, om sådan sekretess gäller enligt nationell rätt.

...

Ovannämnda grunder för avslag skall tolkas restriktivt, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida informationen gäller utsläpp i miljön.”

Unionslagstiftningen

Direktiv 2003/4

- 5 Artikel 2 i direktiv 2003/4 har rubriken ”Definitioner”. I artikel 2 punkt 1 a–c föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *miljöinformation*: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk eller annan materiell form om

- a) tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, mark, land, landskap och naturområden ...,
- b) faktorer som ... utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön som påverkar eller troligtvis påverkar de delar av miljön som anges i a,
- c) åtgärder (inklusive förvaltningsåtgärder) som policy, lagstiftning, planer, program, miljöavtal och verksamhet som påverkar eller troligtvis påverkar de delar och faktorer som anges i a och b samt åtgärder eller verksamheter som är avsedda att skydda dessa delar ...”

6 Enligt artikel 3.1 i samma direktiv ska medlemsstaterna ”säkerställa att offentliga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv åläggs att tillhandahålla den sökande sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem utan att denne behöver ange skälen för sin begäran”. I artikel 3.3 tilläggs att ”[o]m en ansökan är alltför allmänt formulerad skall den offentliga myndigheten så snart som möjligt, och senast inom den tidsram som fastställs i punkt 2 a, begära att den sökande preciserar sin begäran och bistå den sökande med detta genom att till exempel informera om hur det offentliga register som avses i punkt 5 c används”.

7 Artikel 4 i samma direktiv har rubriken ”Undantag”. I artikel 4.2 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för följande:

...

- d) Sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess föreskrivs i nationell lagstiftning eller gemenslagslagstiftning i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen, inbegripet det allmänna intresset att behålla sekretess för insyn[s]kydd för statistiska uppgifter och skattesekretess.

...

De skäl till avslag som nämns i punkterna 1 och 2 skall tolkas restriktivt, varvid det i det särskilda fallet skall tas hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. I varje enskilt fall skall allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut vägas mot det intress[e] som betjänas av att begäran avslås. Medlemsstaterna får inte med stöd av punkt 2 a, d, f, g och h föreskriva att en begäran kan avslås om den gäller uppgifter om utsläpp i miljön.

...”

Direktiv 2003/87

- 8 I artikel 1 i direktiv 2003/87 anges att syftet med direktivet är att införa ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen, vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser, särskilt koldioxid.

- 9 Direktivet syfte är således att se till att åtgärder vidtas för att unionen ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt Kyotoprotokollet som ingår som en bilaga till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar. Detta protokoll har godkänts på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 (EGT L 130, s. 1).
- 10 I artikel 11 i direktiv 2003/87 föreskrivs en första period för fördelning och utfärdande av utsläppsrätter, som löper från den 1 januari 2005 till den 31 december 2007, och fortsatta fördelningsperioder på fem år, varav den första börjar den 1 januari 2008.
- 11 I artiklarna 9–11 i direktiv 2003/87 anges de villkor och förfaranden som behöriga nationella myndigheter ska iaktta när de på grundval av en nationell fördelningsplan fördelar utsläppsrätter till verksamhetsutövare som driver anläggningar för dessa fördelningsperioder. Enligt artiklarna 12.3 och 14.3 i samma direktiv ska vidare medlemsstaterna dels se till att verksamhetsutövaren för varje anläggning senast den 30 april varje år överlämnar det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under det föregående kalenderåret i överensstämmelse med den kontroll som utförts i enlighet med artikel 15 och att dessa utsläppsrätter därefter annulleras, dels se till att varje verksamhetsutövare vid en anläggning efter slutet av varje kalenderår rapporterar utsläppen från anläggningen under det berörda kalenderåret till den behöriga myndigheten efter slutet av varje kalenderår.
- 12 I skäl 13 i samma direktiv föreskrivs att allmänheten, "[f]ör att insyn skall garanteras, bör ... ha tillgång till uppgifter om fördelningen av utsläppsrätter och resultaten av övervakningen av utsläppen, med förbehåll endast för de begränsningar som fastställs i [direktiv 2003/4]".
- 13 Artikel 17 i direktiv 2003/87, med rubriken "Tillgång till information", har följande lydelse:

”Beslut om fördelning av utsläppsrätter, information om projektverksamhet i vilken en medlemsstat deltar eller tillåter privata eller offentliga företag att delta och de utsläppsrapporter som krävs enligt tillståndet för utsläpp av växthusgaser och som innehas av den behöriga myndigheten skall göras tillgängliga för allmänheten i enlighet med direktiv 2003/4/EG.”

14 I artikel 19.2 i direktiv 2003/87 föreskrivs dels att alla personer har rätt att inneha utsläppsrätter, dels att ett register ska vara tillgängligt för allmänheten och omfatta separata konton för redovisningen av de utsläppsrätter som innehas av varje person till och från vilken utsläppsrätter utfärdas eller överläts.

15 I artikel 19.3 i samma direktiv föreskrivs att kommissionen ”[f]ör att genomföra detta direktiv [ska] anta en förordning i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 för införande av ett standardiserat och säkert system av register i form av standardiserade elektroniska databaser som innehåller gemensamma uppgifter för spårning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter, för att i förekommande fall ge allmänheten tillgång till register, garantera sekretess och se till att inga överlåtelser genomförs som är oförenliga med skyldigheter enligt Kyotoprotokollet. ...”

16 Artikel 20.1 och 20.2 i samma direktiv har följande lydelse:

”1. Kommissionen skall utse en central förvaltare, som skall föra en oberoende transaktionsförteckning, i vilken utfärdande, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redovisas.

2. Den centrala förvaltaren skall genomföra automatiska kontroller av varje transaktion i registren med hjälp av den oberoende transaktionsförteckningen, för att se till att inga oegentligheter uppkommer vid utfärdandet, överlåtelsen eller annulleringen av utsläppsrätter.”

Förordning nr 2216/2004

- ¹⁷ I artikel 8 i förordning nr 2216/2004, med rubriken ”Registeradministratörer”, föreskrivs följande:

”1. Var och en av medlemsstaterna och kommissionen skall utse en registeradministratör som skall driva och underhålla deras respektive register i enlighet med denna förordning.

...

3. Medlemsstaterna och kommissionen skall behålla det slutgiltiga ansvaret och behörigheten i fråga om hur deras register sköts.

4. Kommissionen skall samordna genomförandet av kraven i denna förordning med registeradministratörerna i medlemsstaterna och med den centrala förvaltaren.”

- ¹⁸ Kapitel III i förordning nr 2216/2004 har rubriken ”Registrens innehåll”. Artikel 9, som har rubriken ”Rapportering”, ingår i avsnitt 1, med rubriken ”Rapportering och sekretess”, och har följande lydelse:

”1. Registeradministratören skall på ett överskådligt och organiserat sätt tillhandahålla den information som anges i bilaga XVI på registrets webbplats, med den periodicitet och för de mottagare som anges i den bilagan. Registeradministratören får inte lämna ut annan information från registret.

2. Den centrala förvaltaren skall på ett överskådligt och organiserat sätt tillhandahålla den information som anges i bilaga XVI på gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats, med den periodicitet och för de mottagare som anges i den bilagan. Den centrala förvaltaren får inte lämna ut annan information från gemenskapens oberoende transaktionsförteckning.

3. Varje webbplats skall tillhandahålla adressaterna för de rapporter som anges i bilaga XVI sökfunktioner för sökning i rapporterna.

4. Registeradministratören ansvarar för att information som härrör från registret men tillhandahålls via gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats är korrekt.

5. Varken gemenskapens oberoende transaktionsförteckning eller register får kräva av kontoinnehavare att de lämnar information om priser på utsläppsätter eller Kyotoenheter.”

¹⁹ Artikel 10 i förordning nr 2216/2004 har rubriken ”Sekreteress” och ingår i samma avsnitt 1 i nämnda kapitel III. I artikel 10.1 och 10.2, i dess lydelse vid den tidpunkt som är avgörande för målet vid den hänskjutande domstolen, föreskrivs följande:

”1. All information i register och i gemenskapens oberoende transaktionsförteckning, inbegripet om kontosaldon och utförda transaktioner, skall vara sekretessbelagd utom vad gäller tillämpning av denna förordning, direktiv 2003/87/EG eller nationell rätt.

2. Utom för registrens drift och underhåll i enlighet med denna förordning får informationen i registren inte användas utan kontoinnehavarens medgivande.”

²⁰ Punkterna 5 och 6 i bilaga XV till förordning nr 2216/2004 återfinns under rubriken ”Kommunikationslänken mellan gemenskapens oberoende transaktionsförteckning och allmänheten, och mellan respektive register och allmänheten” och har följande lydelse:

”5. Allmänheten skall ha tillträde utan autentisering till de offentliga delarna av gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings och registrens webbplatser.

6. Allmänheten skall inte via den offentliga delen av gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings och registrens webbplatser kunna få direkt tillträde till uppgifter från gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings eller registrens databaser. Tillträdet till de uppgifter som är tillgängliga för allmänheten i enlighet med bilaga XVI skall ske via en separat databas.”

- 21 Bilaga XVI till förordning nr 2216/2004, med rubriken "Registeradministratörernas och den centrala förvaltarens rapporteringsskyldigheter", innehåller ett avsnitt som rör "Allmänt tillgänglig information från gemenskapens oberoende transaktionsförteckning", vilket har följande lydelse:

"11. Den centrala förvaltaren skall på den offentliga delen av gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats i rätt tid ange och uppdatera den information om registersystemet som anges i punkt 12 nedan.

12. För varje fullbordad transaktion som berör registersystemet år X skall följande uppgifter anges från den 15 januari och framåt år X+5:

...

- c) Kontoinnehavare av det överförande kontot: kontoinnehavare (person, verksamhetsutövare, kommissionen, medlemsstat).
- d) Kontoinnehavare av det förvärvande kontot: kontoinnehavare (person, verksamhetsutövare, kommissionen, medlemsstat).
- e) De utsläppsrätter och Kyotoenheter som ingår i transaktionen, ordnade efter enhetskod, uppbyggd av de beståndsdelar som anges i bilaga VI.

...

g) Dag och klockslag när transaktionen fullbordades ...

...”

²² Denna bilaga innehåller även ett avsnitt med rubriken ”Uppgifter som varje register skall tillhandahålla kontoinnehavare”, i vilket följande föreskrivs:

”13. Registeradministratören skall på den säkra delen av registrets webbplats i rätt tid ange och uppdatera den information om registret som anges i punkt 14 nedan.

14. På kontoinnehavarens begäran skall för varje konto följande uppgifter anges så att uppgifterna bara är tillgängliga för kontoinnehavaren, ordnade efter enhetskod, uppbyggd av de beståndsdelar som anges i bilaga VI.

a) Aktuellt innehav av utsläppsrätter och Kyotoenheter.

b) En förteckning över de föreslagna transaktioner som kontoinnehavaren har inlett, med de uppgifter som anges i punkt 12 a–f, dag och klockslag när transaktionen föreslogs (i världstid, UT), den föreslagna transaktionens nuvarande status och de svars-koder som har returnerats i samband med de kontroller som gjorts i enlighet med bilaga IX.

- c) En förteckning över de utsläppsrätter och Kyotoenheter som har förvärvats av kontot efter fullbordade transaktioner. För varje transaktion skall de uppgifter som anges i punkt 12 a–g anges.
- d) En förteckning över de utsläppsrätter och Kyotoenheter som har överförs från kontot efter fullbordade transaktioner. För varje transaktion skall de uppgifter som anges i punkt 12 a–g anges.”

Nationell rätt

- ²³ Artikel 1 första och andra styckena i lag nr 78-753 av den 17 juli 1978 om olika åtgärder för att förbättra förhållandet mellan förvaltningsmyndigheter och allmänheten och om olika förvaltningsrättsliga, socialrättsliga och skatterättsliga bestämmelser (JORF av den 18 juli 1978, s. 2851), i den lydelse som är avgörande för målet vid den hänskjutande domstolen (nedan kallad lag nr 78-753), har följande lydelse:

”Varje persons rätt att få uppgifter är, vad beträffar rätten till tillgång till administrativa handlingar, preciserad och säkerställd i kapitlen I, III och IV i denna avdelning.

Som administrativa handlingar, i den mening som avses i kapitlen I, III och IV i denna avdelning, betraktas – oavsett vilken metod som använts för att inhämta, lagra eller förmedla den information som utgör deras innehåll – handlingar som har upprättats av eller förvaras hos statliga, regionala eller lokala myndigheter liksom andra of-fentligrättsliga personer eller privaträttsliga personer vilka har anförtratts att fullgöra allmännyttiga uppgifter, inom ramen för sitt allmännyttiga uppdrag ... ”

24 Det framgår av artikel 6 II i denna lag att "[a]dministrativa handlingar [inte får] lämnas ut annat än till berörd person, om ett utlämnade kränker ... sekretessen för affärs- eller industriella hemligheter".

25 Vad avser miljöfrågor innehåller den franska miljöbalken särskilda bestämmelser om rätten till tillgång till information. Artikel L. 124-1 i miljöbalken har följande lydelse:

"Varje persons rätt att få tillgång till miljöinformation som innehas, mottagits eller upprättats av de myndigheter som anges i artikel L. 124-3 eller vilka för deras räkning utför sådana uppgifter som definieras i bestämmelserna i första avdelningen i lag nr 78-753 ... "

26 Artikel L. 124-2 i miljöbalken har följande lydelse:

"Med miljöinformation menas i detta kapitel varje tillgänglig uppgift, oavsett i vilken form den föreligger, som avser:

1. Tillståndet för olika delar av miljön, bland annat luft och atmosfär, vatten, mark, land, landskap naturområden, kust- eller havsområden och biologisk mångfald, liksom samverkan mellan dessa olika delar av miljön.
2. Beslut, aktiviteter och faktorer, som bland annat substanser, energi, buller, strålning, avfall, utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön som kan påverka de delar av miljön som anges i 1.

...

5. Rapporter som upprättats av offentliga myndigheter eller på deras uppdrag vad avser tillämpningen av bestämmelser i lagar och förordningar på miljöområdet.”

27 I artikel L. 229-16 första stycket i miljöbalken föreskrivs att det ska upprättas och föras ett nationellt register över utsläppsrätter för växthusgaser, i vilket utfärdande, överlåtelse, innehav och annullering av utsläppsrätter redovisas (nedan kallat det nationella registret). Det framgår av tredje stycket i samma artikel att allmänheten har rätt till tillgång till detta register på villkor som ska anges i ett särskilt dekret.

28 I enlighet härmed antogs dekret nr 2004-1412 av den 23 december 2004 om ett nationellt register över utsläppsrätter för växthusgaser som föreskrivs i artikel L.229-16 i miljöbalken (JORF av den 28 december 2004, s. 22123). I detta dekret föreskrivs att CDC ansvarar för att upprätta och föra nämnda nationella register. I artikel 2 i samma dekret föreskrivs dessutom följande:

”I. – Enligt förevarande dekret ska [CDC] utföra följande uppdrag:

...

6. Tillgängliggörandet för allmänheten, på en särskild Internethemsida och enligt de villkor som anges i den förordning som anges i artikel 19.3 i [direktiv 2003/87], av de uppgifter som den som för ett register måste offentliggöra.

...

II. – [CDC] ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa sekretessen för de uppgifter som den inhämtar vid utövandet av sitt uppdrag och förebygga varje användande av dessa uppgifter, även inom [CDC], för aktiviteter som inte hänför sig till uppdraget.

...

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- ²⁹ Genom skrivelse av den 7 februari 2006 begärde staden Lyon att CDC skulle lämna ut, å ena sidan, uppgifter om antalet utsläppsrätter för växthusgaser (nedan kallade utsläppsrätter) som sålts under år 2005 av operatörer av 209 fjärrvärmeverk i hela Frankrike, vilka tilldelats utsläppsrätter, och å andra sidan datumet för transaktionerna och namnet på köparna (nedan tillsammans kallade transaktionsuppgifterna). Enligt staden Lyon skulle staden ha nytta av dessa uppgifter för att kunna göra jämförelser inför omförhandlingen av ett avtal om fjärrvärme för La Duchère, som är en stadsdel i Lyon.
- ³⁰ CDC avslog begäran om att lämna ut dessa uppgifter genom beslut av den 6 mars 2006 med hänvisning till artikel 10 i förordning nr 2216/2004 och punkterna 11 och 12 i bilaga XVI till samma förordning. Staden Lyon överklagade detta beslut till kommissionen för tillgång till offentliga handlingar (Commission d'accès aux documents administratifs, nedan kallad CADA), som avgav ett positivt yttrande avseende utlämnandet av handlingar som rör dessa transaktionsuppgifter.
- ³¹ CDC vidhöll emellertid i beslut av den 10 november 2006 sitt beslut att vägra utlämning. Enligt CDC, som är administratör för det nationella registret, omfattas de

begärda transaktionsuppgifterna av den centrala förvaltarens behörighet och det är endast den sistnämnda som kan lämna ut uppgifterna genom att lägga upp dem på sin webbplats, och detta först fem år efter det att transaktionerna genomfördes. Dessutom är det inte tänkt att bestämmelserna i direktiv 2003/4 ska vara avgörande för kommunikation av dessa transaktionsuppgifter inom ramen för systemet med utsläppsrätter, för vilket unionslagstiftaren har föreskrivit särskilda regler i direktiv 2003/87 och i förordning nr 2216/2004.

32 Staden Lyon väckte den 10 januari 2007 talan vid den hänskjutande domstolen med yrkande att avslagsbesluten av den 6 mars och den 10 november 2006 ska ogiltigförklaras och att CDC ska föreläggas att utlämna handlingar rörande de begärda transaktionsuppgifterna till staden.

33 Det är mot denna bakgrund som Tribunal administratif de Paris har beslutat att vilanförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Kan prövning avseende utlämnande eller nekande till utlämnande av sådana uppgifter som avses i punkt 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004 endast göras av den centrala förvaltaren eller, även, av registeradministratören för det nationella registret?

2) För det fall att registeradministratören för det nationella registret är behörig: Ska dessa uppgifter anses vara ’uppgifter om utsläpp i miljön’, i den mening som avses i artikel 4 i direktiv 2003/4, för vilka ’sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information’ inte kan utgöra skäl för att vägra utlämning, eller regleras utlämnande av dessa uppgifter genom särskilda sekretessregler?

- 3) För det fall att särskilda sekretessregler är tillämpliga: Får dessa uppgifter inte utlämnas innan tidsfristen på fem år har löpt ut, eller avser denna tidsfrist endast femårsperioden för tilldelning av utsläppsrättigheter med tillämpning av direktiv 2003/87?

- 4) För det fall att denna tidsfrist på fem år är tillämplig: Möjliggör artikel 10 i förordning nr 2216/2004 att undantag görs från denna tidsfrist, och kan ett nekande att göra undantag på grundval av denna artikel göras gällande gentemot en regional eller lokal myndighet som önskar utlämnande av dessa uppgifter för att förhandla om ett avtal avseende delegation av den allmännyttiga tjänsten fjärrvärme?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den andra frågan

- ³⁴ Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida beslut som rör frågan huruvida staden Lyon ska få tillgång till transaktionsuppgifter, av det slag som är i fråga i det mål som den har att avgöra, ska anses omfattas av något av de undantag som föreskrivs i artikel 4 i direktiv 2003/4 eller av bestämmelserna i direktiv 2003/87 och förordning nr 2216/2004, vilka har antagits i enlighet med detta direktiv.

- ³⁵ Det ska inledningsvis anmärkas att Europeiska unionen genom att underteckna Århuskonventionen har förbundit sig att inom unionsrättens tillämpningsområde säkerställa principiell tillgång till miljöinformation som innehas av offentliga myndigheter.

- 36 Unionslagstiftarens syfte med direktiv 2003/4 var att verkställa Århuskonventionen, genom att föreskriva en allmängiltig ordning med syfte att säkerställa att varje fysisk och juridisk person i en medlemsstat inom Europeiska unionen har rätt att få tillgång till miljöinformation som innehas av eller förvaras för offentliga myndigheter, utan att behöva ange skälen för sin begäran.
- 37 Inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter, som unionen har infört genom direktiv 2003/87, föreskrivs i artikel 17 i samma direktiv att beslut om fördelning av utsläppsrätter till innehavare av anläggningar med tillstånd för utsläpp av växthusgaser, samt de utsläppsrapporter som krävs enligt tillståndet för utsläpp av växthusgaser och som innehas av den behöriga myndigheten, ska göras tillgängliga för allmänheten i enlighet med direktiv 2003/4.
- 38 Även om det står klart att unionslagstiftaren på detta sätt har infört regler om allmänhetens tillgång till sådana upplysningar i direktiv 2003/87, ska det anmärkas att lagstiftaren därmed inte har haft för avsikt att låta reglerna i direktiv 2003/4 omfatta tillgång till samtliga uppgifter och upplysningar som har samband med genomförandet av direktiv 2003/87.
- 39 Det ska härvid anmärkas att de transaktionsuppgifter som staden Lyon har begärt att få tillgång till inte omfattas av artikel 17 i direktiv 2003/87, i vilken bestämmelse det hänvisas till direktiv 2003/4. Dessa uppgifter omfattas däremot av artikel 19 i direktiv 2003/87, varvid det i förevarande fall rör sig om uppgifter angående utsläppsrätter som medlemsstaterna är skyldiga att redovisa i sina respektive nationella register, medan det i förordning nr 2216/2004 föreskrivs regler om registrens utformning och hur uppgifter ska redovisas samt om tillträde till och sekretess för upplysningar som ingår i dessa register.
- 40 Eftersom artikel 19 i direktiv 2003/87, i motsats till artikel 17 i samma direktiv, inte innehåller någon hänvisning till direktiv 2003/4, ska detta förstås som att

unionslagstiftarens avsikt inte var att en begäran om tillgång till transaktionsuppgifter av det slag som är aktuella i målet vid den hänskjutande domstolen ska omfattas av de allmänna bestämmelserna i direktiv 2003/4, utan att lagstiftaren tvärtom har infört en särskild och uttömmande ordning vad gäller allmänhets tillgång till sådana uppgifter samt om sekretess för sådana uppgifter.

- ⁴¹ Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Frågan huruvida tillgång ska beviljas till transaktionsuppgifter av det slag som är i fråga i målet i den nationella domstolen, som rör namnen på kontoinnehavare av det överförande kontot respektive det förvärvande kontot vad avser utsläppsrätterna och vilka utsläppsrätter eller Kyotoenheter som ingår i transaktionerna samt dag och klockslag när transaktionerna fullbordades, ska uteslutande avgöras med tillämpning av de särskilda reglerna om allmänhetens tillgång och om sekretess i direktiv 2003/87 och i förordning nr 2216/2004.

Frågorna 3 och 4

- ⁴² Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje och fjärde fråga, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida tillgång till transaktionsuppgifter av det slag som är i fråga i målet vid den hänskjutande domstolen omfattas av de särskilda sekretessreglerna i artiklarna 9 och 10 i förordning nr 2216/2004. Vidare önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida offentliggörande av transaktionsuppgifter som rör varje genomförd transaktion som avses i punkterna 11 och 12 i bilaga XVI till denna förordning ska ske fem år efter att transaktionen i fråga genomfördes eller om det rör sig om offentliggörande av uppgifter som rör samtliga transaktioner som har genomförts under femårsperioden för tilldelning av utsläppsrätter, i den mening som avses i direktiv 2003/87, som ska ske efter denna femårsperiods utgång.

- 43 För det fall att detta offentliggörande ska ske fem år efter det att transaktionen i fråga genomfördes, önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en omförhandling av ett leveransavtal, av det slag som är i fråga i det mål denna har att avgöra, kan anses ha till syfte att uppfylla kraven i förordning nr 2216/2004, i direktiv 2003/87 eller i den nationella lagstiftningen, i den mening som avses i artikel 10.1 i ovan nämnda förordning, vilket kan leda till att det inte längre går att göra invändningar om att tillträde till de begärda transaktionsuppgifterna inte kan beviljas på grund av sekretess.
- 44 Såsom konstaterats i punkt 41 ovan omfattas transaktionsuppgifter – av det slag som staden Lyon har begärt att få tillträde till, som rör namnen på kontoinnehavaren av det överförande kontot respektive det förvärvande kontot vad avser utsläppsrätterna och vilka utsläppsrätter eller Kyotoenheter som ingår i transaktionerna samt dag och klockslag när transaktionerna fullbordades – av tillämpningsområdet för direktiv 2003/87 och förordning nr 2216/2004.
- 45 I artikel 19.2 i direktiv 2003/87 föreskrivs visserligen att sådana upplysningar ska föras in i de nationella registren, att dessa register ska vara tillgängliga för allmänheten och omfatta separata konton för redovisningen av de utsläppsrätter som innehas av varje person till och från vilken utsläppsrätter utfärdas eller överläts. Kommissionen har emellertid, såsom den har uppmanats att göra i artikel 19.3 i direktivet, antagit förordning nr 2216/2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem, vilket är nödvändigt för att genomföra nämnda direktiv, varigenom denna institution bland annat har definierat regler med syfte att garantera allmänheten tillgång till uppgifter som förts in i detta system och, i de fall detta är nödvändigt, sekretess för dessa uppgifter.
- 46 Det framgår av artikel 9 i förordning nr 2216/2004 att registeradministratörer, såsom CDC i Frankrike, och den centrala förvaltare som utsetts av kommissionen, ska tillhandahålla de personer som anges i bilaga XVI till nämnda förordning den information som avses i samma bilaga, och detta på ett överskådligt och organiserat sätt, och med den periodicitet som anges i samma bilaga, på deras webbplats eller gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats.

- 47 Enligt artikel 10.1 i förordning nr 2216/2004 ska all information, inbegripet uppgifter om genomförda transaktioner som återfinns i samtliga register, vara sekretessbelagda, utom vad gäller tillämpning av denna förordning, direktiv 2003/87 eller nationell rätt. Dessutom får nämnda information, enligt artikel 10.2 i samma förordning, utom för registrens drift och underhåll, inte användas utan kontoinnehavarens föregående medgivande.
- 48 När en offentligrättslig enhet, som staden Lyon, omförhandlar ett leveransavtal, så utgör denna verksamhet i princip inte en åtgärd för att uppfylla kraven i förordning nr 2216/2004, i direktiv 2003/87 eller i den nationella lagstiftningen.
- 49 Det är utrett att staden Lyon inte är kontoinnehavare och således inte har rätt att, i enlighet med de villkor som definieras i punkterna 13 och 14 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004, få tillgång till uppgifter som kan finnas i den icke offentliga delen av det nationella registret, eventuellt på begäran från de personer som driver de fjärrvärmeverk som är i fråga i målet vid den hänskjutande domstolen.
- 50 Av detta följer att under sådana omständigheter som är för handen i målet vid den hänskjutande domstolen och, i vilket fall som helst, då de berörda kontoinnehavarna inte har lämnat något föregående medgivande, såsom krävs enligt artikel 10.2 i förordning nr 2216/2004, vad avser utnyttjande av uppgifter som rör dem för andra ändamål än förvaltning och förande av register, måste sådana uppgifter, som de transaktionsuppgifter som har begärts utlämnade i målet vid den hänskjutande domstolen, fortsätta att omfattas av sekretess, varför staden Lyon endast kan göra gällande rätt till tillgång till uppgifter rörande transaktioner som avser utsläppsrätter på samma villkor som gäller för allmänheten, det vill säga genom att i enlighet med punkterna 5 och 6 i bilaga XV till förordning nr 2216/2004 fritt konsultera den offentliga delen av gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings och de nationella registrens webbplatser, vilka är åtskilda från förteckningens och registrens databaser.

- 51 Vad avser frågan hur ofta uppgifter av det slag som är i fråga i målet vid den hänskjutande domstolen görs tillgängliga på den offentliga delen av registrens webbplatser, har samma domstol ställt sig frågan om det är möjligt att samordna detta med de perioder som gäller för de nationella fördelningsplanerna, det vill säga, i målet vid den hänskjutande domstolen, perioderna från den 1 januari 2005 till den 31 december 2007 respektive från den 1 januari 2008 till den 31 december 2012, vilket skulle innebära att uppgifterna rörande transaktioner som omfattar utsläppsrätter som har beviljats i en nationell fördelningsplan omedelbart ska göras tillgängliga för allmänheten vid dessa perioders utgång, det vill säga år 2008 respektive år 2013.
- 52 I detta sammanhang är det tillräckligt att konstatera att ingen sådan samordning föreskrivs i punkterna 11 och 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004. Det framgår nämligen uttryckligen av dessa punkter, och särskilt av punkt 12 c–e och g, att uppgifter av det slag som begärs utlämnade i målet vid den hänskjutande domstolen, vilka rör namnen på kontoinnehavaren av det överförande kontot respektive det förvärvande kontot vad avser utsläppsrätterna och vilka utsläppsrätter eller Kyotoenheter som ingår i transaktionerna samt dag och klockslag när transaktionerna fullbordades, ska göras tillgängliga på den offentliga delen av gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats av den centrala förvaltaren från och med den 15 januari det femte året (X+5) efter det år (X) då transaktionerna i fråga genomfördes.
- 53 Den tredje och den fjärde frågan ska således besvaras enligt följande. Transaktionsuppgifter av det slag som har begärts utlämnade i målet vid den hänskjutande domstolen av en offentligrättslig enhet, som önskar omförhandla ett leveransavtal, utgör sekretessbelagda uppgifter, i den mening som avses i förordning nr 2216/2004. Allmänheten har, i enlighet med artiklarna 9 och 10 i samma förordning, jämförda med punkterna 11 och 12 i bilaga XVI till densamma, endast rätt att få tillträde till sådana uppgifter om de berörda kontoinnehavarna i förväg har lämnat sitt medgivande eller om de förekommer i den offentliga delen av gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats från och med den 15 januari det femte året (X+5) efter det år (X) då transaktionerna avseende utsläppsrätter genomfördes.

Den första frågan

- 54 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida registeradministratören för det nationella registret, som hanterar uppgifter av det slag som har begärts utlämnade i målet vid den hänskjutande domstolen – varvid det är den centrala förvaltaren som är behörig att besluta om tillträde till sådana uppgifter –, är behörig att själv besluta att vägra tillträde till dessa uppgifter vid en sådan begäran.
- 55 Såsom konstaterats i punkt 52 ovan föreskrivs uttryckligen i det system som ska gälla enligt förordning nr 2216/2004, särskilt i punkterna 11 och 12 i bilaga XVI till den samma, att uppgifter som rör namnen på kontoinnehavaren av det överförande kontot respektive det förvärvande kontot vad avser utsläppsrätterna och vilka utsläppsrätter eller Kyotoenheter som ingår i transaktionerna samt dag och klockslag när transaktionerna fullbordades ska göras tillgängliga för allmänheten på den offentliga delen av gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats och att endast den centrala förvaltaren är behörig att besluta om ett sådant utlämnande.
- 56 Ett sådant offentliggörande på en webbplats ska ske från och med den 15 januari det femte året (X+5) efter det år (X) då transaktionerna avseende utsläppsrätter genomfördes, och det är detta datum som transaktionsuppgifterna upphör att omfattas av den sekretess som unionslagstiftaren har infört.
- 57 Detta innebär att om en begäran tillställs registeradministratören för det nationella registret rörande tillträde till uppgifter om namn på kontoinnehavare som har sitt hemvist inom förvaltarens jurisdiktion och som innehar det överförande kontot eller det förvärvande kontot vad avser utsläppsrätterna, och om vilka utsläppsrätter eller Kyotoenheter som ingår i transaktionerna samt dag och klockslag när transaktionerna fullbordades, så är förvaltaren, om de berörda kontoinnehavarna inte i förväg har lämnat sitt medgivande, skyldig att säkerställa sekretessen för sådana uppgifter, i den mån som den centrala förvaltaren inte lagligen kan lämna ut dem till allmänheten. I en sådan situation ankommer det på registeradministratören för det nationella registret att själv avslå en sådan begäran.

- 58 Om uppgifterna däremot redan har offentliggjorts på en webbplats i enlighet med punkterna 11 och 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004 av den centrala förvaltaren i de offentliga delarna av gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats, är registeradministratören för det nationella registret behörig att lämna ut sådana uppgifter till den som begär dem eller att ange på vilken webbplats sådana uppgifter finns lagligen tillgängliga.
- 59 Den första frågan ska således besvaras enligt följande. Även om den centrala förvaltaren, i syfte att genomföra förordning nr 2216/2004, är ensam behörig att besluta om att till allmänheten lämna ut de uppgifter som omnämns i punkt 12 i bilaga XVI till samma förordning, ankommer det emellertid på registeradministratören för det nationella registret att, om en begäran om utlämnande av sådana transaktionsuppgifterna inkommer till denne, själv avslå en sådan begäran, om de berörda kontoinnehavarna inte i förväg har lämnat sitt medgivande, och denne är skyldig att säkerställa sekretessen för sådana uppgifter, i den mån som den centrala förvaltaren inte lagligen kan lämna ut dem till allmänheten.

Rättegångskostnader

- 60 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) Frågan huruvida tillgång ska beviljas till transaktionsuppgifter av det slag som är i fråga i målet i den nationella domstolen, som rör namnen på kontoinnehavare av det överförande kontot respektive det förvärvande kontot vad avser utsläppsrätterna och vilka utsläppsrätter eller Kyotoenheter som ingår i transaktionerna samt dag och klockslag när transaktionerna fullbordades, ska uteslutande avgöras med tillämpning av de särskilda reglerna om

allmänhetens tillgång och om sekretess i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004, kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87 och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG.

- 2) Transaktionsuppgifter av det slag som har begärts utlämnade i målet vid den hänskjutande domstolen av en offentligrättslig enhet, som önskar omförhandla ett leveransavtal, utgör sekretessbelagda uppgifter, i den mening som avses i förordning nr 2216/2004. Allmänheten har, i enlighet med artiklarna 9 och 10 i samma förordning, jämförda med punkterna 11 och 12 i bilaga XVI till densamma, endast rätt att få tillträde till sådana uppgifter, om de berörda kontoinnehavarna i förväg har lämnat sitt medgivande eller om de förekommer i den offentliga delen av gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats från och med den 15 januari det femte året (X+5) efter det år (X) då transaktionerna avseende utsläppsrätter genomfördes.
- 3) Även om den centrala förvaltaren, i syfte att genomföra förordning nr 2216/2004, är ensam behörig att besluta om att till allmänheten lämna ut de uppgifter som omnämns i punkt 12 i bilaga XVI till samma förordning, ankommer det emellertid på registeradministratören för det nationella registret att, om en begäran om utlämnande av sådana transaktionsuppgifter inkommer till denne, själv avslå en sådan begäran, om de berörda kontoinnehavarna inte i förväg har lämnat sitt medgivande, och denne är skyldig att säkerställa sekretessen för sådana uppgifter, i den mån som den centrala förvaltaren inte lagligen kan lämna ut dem till allmänheten.

Underskrifter