FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. KOKOTT fremsat den 14. oktober 2010 [1]

I — Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører adgang til oplysninger om salg af emissionsrettigheder. De omtvistede data lagres i registre, der indgår i ordningen for handelen med kvoter for drivhusgasemissioner i henhold til direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet for så vidt angår Kyotoprotokollens projektmekanismer [2].

2. Det skal først afklares, om der i den forbindelse er tale om miljøoplysninger i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF [3] (herefter »direktivet om miljøoplysninger«).

3. Derudover skal forholdet mellem direktivet om miljøoplysninger og forordning (EF) nr. 2216/2004 af 21. december 2004 om et standardiseret og sikkert registersystem [4] undersøges. Spørgsmålet er, om forordningens restriktive bestemmelser om offentliggørelse af de omhandlede oplysninger fortrænger direktivet som *lex specialis* og *lex posterior*, eller om de i det mindste påvirker anvendelsen af direktivet.

II — Retlige rammer

A — *Adgangen til miljøoplysninger*

4. På internationalt niveau har Unionen ved konventionen om adgang til oplysninger,

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EUT L 275, s. 32, i den affattelse, der følger af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27.10.2004, EUT L 338, s. 18.

3 — EUT L 41, s. 26.

4 — EUT L 386, s. 1.

offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet [5] (herefter »Århuskonventionen«), som Fællesskabet undertegnede i Århus (Danmark) den 25. juni 1998 [6], forpligtet sig til at sikre adgangen til miljøoplysninger.

5. De mulige begrænsninger i retten til adgang til oplysninger følger navnlig af konventionens artikel 4, stk. 4:

»En anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse vil kunne have en ugunstig indvirkning på:

[…]

d) den fortrolige karakter af forretnings- og fabrikshemmeligheder, hvis en sådan fortrolighed er retligt beskyttet med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse. Inden for disse rammer skal oplysninger om emissioner, der er relevante for beskyttelsen af miljøet, gøres tilgængelige

e) immaterielle rettigheder

f) den fortrolige karakter af personlige data og/eller dokumenter, der vedrører fysiske personer, hvis den pågældende person ikke har accepteret offentliggørelse af de pågældende oplysninger, hvis en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret

[…]

De ovenfor nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til den offentlige interesse i, at oplysningerne offentliggøres, og under hensyntagen til om oplysningerne vedrører emissioner til miljøet.«

6. Direktivet om miljøoplysninger gennemfører Århuskonventionen for Unionen. I artikel 2 defineres bl.a. udtrykket miljøoplysninger:

»I dette direktiv forstås ved:

1. »miljøoplysninger«: alle oplysninger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden fysisk form om:

a) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk

5 — EUT 2005 L 124, s. 4.

6 — Vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005, EUT L 124, s. 1.

mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer

b) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de i litra a) nævnte miljøelementer

c) foranstaltninger (herunder administrative foranstaltninger) såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte i litra a) og b) nævnte elementer og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer

d) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen

e) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de i litra c) nævnte foranstaltninger og aktiviteter, og

f) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminder og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af eller kan påvirkes af de enkelte i litra a) nævnte miljøelementers tilstand, eller via disse elementer af de i litra b) og c) nævnte forhold

[…]«

7. Retten til adgang til miljøoplysninger fremgår af artikel 3, stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at offentlige myndigheder er forpligtet til i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri.«

8. Undtagelserne er navnlig reguleret i artikel 4, stk. 2:

»Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på:

a) offentlige myndigheders tavshedspligt for så vidt angår sagsbehandling, når lovgivningen stiller krav om en sådan fortrolig behandling

b) internationale forbindelser, den offentlige sikkerhed eller det nationale forsvar

c) retssagers behandling ved domstolene, en persons mulighed for at få en retfærdig rettergang eller offentlige myndigheders mulighed for efterforskning af strafferetlig eller disciplinær art

d) beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder, hvis de skal beskyttes i henhold til national ret eller fællesskabsret med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse, herunder offentlighedens interesser i at bevare statistisk fortrolighed og fortrolighed i skatteforhold

e) intellektuelle ejendomsrettigheder

f) beskyttelsen af personoplysninger og/eller sagsakter vedrørende fysiske personer, hvis den pågældende person ikke har givet samtykke til offentliggørelse heraf, og hvis en sådan fortrolighed har hjemmel i national ret eller fællesskabsret

g) andre personers interesser eller beskyttelse, når disse personer har givet de ønskede oplysninger frivilligt uden at være eller kunne gøres juridisk forpligtet hertil, medmindre de har givet deres samtykke til offentliggørelse af oplysningerne

h) beskyttelsen af det miljø, oplysningerne vedrører, som f.eks. sjældne arters levesteder.

De i stk. 1 og 2 nævnte grunde til afslag på anmodning om oplysninger skal fortolkes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. I hver enkelt tilfælde skal de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, afvejes over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Medlemsstaterne kan ikke i henhold til stk. 2, litra a), d), f), g) og h), fastsætte, at en anmodning kan afslås, hvis anmodningen gælder oplysninger om emissioner til miljøet

[…]«

B — *Bestemmelserne vedrørende emissionshandel*

9. Unionen er part i De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer [7], der blev undertegnet i juni 1992 i Rio de Janeiro, og i den dertil udstedte Kyotoprotokol [8]. Denne protokol har til formål at reducere de samlede emissioner af drivhusgasser med mindst 5 % i perioden fra 2008 til 2012 i forhold til 1990-niveauet. Den samlede forpligtelse, som Den Europæiske Union og dennes medlemsstater har påtaget sig i henhold til Kyotoprotokollen, vedrører en samlet reduktion inden for den førnævnte periode på i alt 8 % af drivhusgasemissionerne i forhold til 1990-niveauet.

10. En del af strategien til gennemførelse af disse forpligtelser er direktiv 2003/87. Den ordning, der er indført ved dette direktiv, hviler på, at de erhvervsdrivende i bestemte brancher tildeles begrænsede rettigheder til drivhusgasemissioner. De kan udøve disse rettigheder eller overdrage dem til andre erhvervsdrivende, såfremt disse vil udlede større mængder drivhusgasser end dem, der tilkommer dem.

11. Artikel 19 i direktiv 2003/87 indeholder grundlaget for registerne for emissionsrettigheder:

»1. Medlemsstaterne sørger for oprettelse og ajourføring af et register til nøjagtig bogføring af udstedelse, beholdning, overdragelse og annullering af kvoter. Medlemsstaterne kan føre deres registre inden for rammerne af et konsolideret system sammen med en eller flere andre medlemsstater.

2. Enhver person kan besidde kvoter. Registret skal være tilgængeligt for offentligheden og indeholde særskilte konti til bogføring af de kvoter, som besiddes af hver person, til og fra hvem der er udstedt eller overdraget kvoter.

3. Med henblik på at gennemføre dette direktiv vedtager Kommissionen efter proceduren i artikel 23, stk. 2, en forordning om et standardiseret og sikkert system med registre i form af standardiserede elektroniske databaser, der indeholder fælles data til sporing af udlevering, besiddelse, overdragelse og annullering af kvoter, til sikring af offentlig adgang, henholdsvis den fornødne fortrolighed og til sikring af, at overdragelser ikke er i strid med forpligtelser, der følger af Kyotoprotokollen. Denne forordning skal også indeholde

7 — EFT L 33, s. 13, vedtaget ved Rådets afgørelse 94/69/EF af 15.12.1993 om indgåelse af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, EFT L 33, s. 11.

8 — EFT L 130, s. 4, vedtaget ved beslutning 2002/358/EF af 25.4.2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed, EFT L 130, s. 1.

bestemmelser om anvendelse og identifikation af CER og ERU i fællesskabsordningen og om overvågning af denne anvendelse.«

13. Adgangen til oplysninger omtales i 13. betragtning og i artikel 17:

12. Derudover fastsætter artikel 20 en kontrol af transaktioner inden for hele Fællesskabet:

»(13) For at sikre fornøden gennemsigtighed bør offentligheden have adgang til oplysninger om kvotetildelingen og resultaterne af overvågningen af emissionerne, alene med forbehold af de restriktioner, der er omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger.«

»1. Kommissionen udpeger en central administrator, der skal føre en uafhængig transaktionsjournal til bogføring af udstedelse, overdragelse og annullering af kvoter.

»Artikel 17

2. Gennem den uafhængige transaktionsjournal fører den centrale administrator automatiseret kontrol med hver transaktion i registrene til sikring af, at der ikke forekommer uregelmæssigheder i forbindelse med udstedelse, overdragelse og annullering af kvoter.

Adgang til oplysninger

3. Påvises der uregelmæssigheder i forbindelse med den automatiserede kontrol, underretter den centrale administrator den eller de pågældende medlemsstater herom, og disse registrerer ikke de pågældende transaktioner eller eventuelle yderligere transaktioner vedrørende de pågældende kvoter, før uregelmæssighederne er bragt til ophør.«

Beslutninger vedrørende tildelingen af kvoter, oplysninger om projektaktiviteter, som en medlemsstat deltager i eller tillader private eller offentlige instanser at deltage i, og rapporter om emissioner i henhold til tilladelsen til drivhusgasemissioner, som er i den kompetente myndigheds besiddelse, gøres tilgængelige for offentligheden i overensstemmelse med direktiv 2003/4/EF.«

14. På grundlag af direktiv 2003/87 samt beslutning 280/2004/EF [9] udstedte Kommissionen forordning nr. 2216/2004. I henhold til forordningens artikel 3 opretter alle medlemsstater og Kommissionen registre i henhold til artikel 19 i direktiv 2003/87. Det franske register føres af Statens Finansforvaltning (*Caisse des dépôts et consignations*).

15. Artikel 8, stk. 3, regulerer, hvem der har ansvaret for de pågældende registre:

»Medlemsstaterne og Kommissionen bevarer i sidste ende ansvaret for og myndigheden til at føre deres registre.«

16. Artikel 9 regulerer offentliggørelsen af bestemte oplysninger:

»1. Hver registeradministrator stiller på gennemsigtig og organiseret vis oplysningerne i bilag XVI til rådighed på deres registerwebsted, med den hyppighed og for de modtagere, der er anført i bilag XVI. Registeradministratorerne frigiver ikke andre oplysninger fra registret.

2. Den centrale administrator stiller på gennemsigtig og organiseret vis oplysningerne i bilag XVI til rådighed på webstedet for Fællesskabets uafhængige transaktionsjournal, med den hyppighed og for de modtagere, der er anført i bilag XVI. Den centrale administrator frigiver ikke andre oplysninger fra Fællesskabets uafhængige transaktionsjournal.

3. Hvert websted giver modtagerne af de i bilag XVI nævnte rapporter adgang til at søge i rapporterne ved hjælp af søgefunktioner.

4. Registeradministratoren er ansvarlig for nøjagtigheden af oplysninger, der stammer fra hans register, og som stilles til rådighed på webstedet for Fællesskabets uafhængige transaktionsjournal.

5. Hverken Fællesskabets uafhængige transaktionsjournal eller registrene kan afkræve kontohavere oplysninger om prisen på kvoter eller Kyoto-enheder.«

17. Artikel 10 regulerer fortroligheden af de oplysninger, der er indført i registeret:

»1. Alle oplysninger i registrene og i Fællesskabets uafhængige transaktionsjournal, herunder om beholdningen på alle konti og

9 — Europa-Parlamentets og Rådets beslutning af 11.2.2004 om en mekanisme til overvågning af emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og til gennemførelse af Kyotoprotokollen, EUT L 49, s. 1.

om alle gennemførte transaktioner, betragtes som fortrolige, dog ikke med henblik på gennemførelsen af bestemmelserne i denne forordning, i direktiv 2003/87/EF eller national lovgivning.

2. Oplysninger i registrene må ikke anvendes uden forudgående samtykke fra den berørte kontohaver, medmindre formålet hermed er at føre de pågældende registre i overensstemmelse med denne forordning.

3. Kompetente myndigheder og registeradministratorer gennemfører kun processer vedrørende kvoter, verificerede emissioner, konti eller Kyoto-enheder, hvis dette er nødvendigt for udførelsen af deres opgaver som kompetent myndighed eller registeradministrator.«

18. Med hensyn til oplysninger om transaktioner med emissionsrettigheder fastsætter bilag XVI, afsnit 11 og 12, følgende:

»11. På det offentligt tilgængelige område af Fællesskabets uafhængige transaktionsjournals websted fremlægger og ajourfører den centrale administrator de [...] oplysninger i registersystemet, der er omhandlet i afsnit 12, i overensstemmelse med de foreskrevne tidsangivelser.

12. For år X fremlægges følgende oplysninger om hver afsluttet transaktion med relevans for registersystemet fra og med den 15. januar år (X+5):

a) kontoidentifikationskoden for den overførende konto: den kode, kontoen har fået tildelt, og som omfatter de i bilag VI anførte elementer

b) kontoidentifikationskoden for den erhvervende konto: den kode, kontoen har fået tildelt, og som omfatter de i bilag VI anførte elementer

c) navnet på den overførende kontos indehaver: kontoens indehaver (person, driftsleder, Kommissionen, medlemsstat)

d) navnet på den erhvervende kontos indehaver: kontoens indehaver (person, driftsleder, Kommissionen, medlemsstat)

e) kvoter eller Kyoto-enheder, der indgår i transaktionen, opført efter enhedsidentifikationskoden, som omfatter de i bilag VI anførte elementer

f) transaktionsidentifikationskode: den kode, transaktionen har fået tildelt, og som omfatter de i bilag VI anførte elementer

g) dato og tidspunkt for transaktionens afslutning (Greenwich Mean Time)

h) procestype: angivelse af, hvilken kategori processen tilhører, opbygget af de elementer, der er anført i bilag VII.«

III — De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne i hovedsagen og anmodningen om præjudiciel afgørelse

19. Ved skrivelse af 7. februar 2006 anmodede Ville de Lyon administratoren af det nationale register for drivhusgasemissionskvoter, statens finansforvaltning, om at få oplyst det antal kvoter, der i løbet af 2005 var blevet solgt af driftslederne af de 209 fjernvarmeanlæg, som var blevet tildelt kvoter, samt datoen for transaktionerne og modtagerne af kvoterne.

20. Statens finansforvaltning afslog ved afgørelse af 6. marts 2006 at udlevere disse oplysninger med den begrundelse, at bilag XVI, afsnit 11 og 12 samt artikel 10 i forordning nr. 2216/2004 var til hinder for en sådan udlevering.

21. Ved skrivelse af 29. marts 2006 forelagde Ville de Lyon afgørelsen for nævnet for aktindsigt i forvaltningsakter (Commission d'accès aux documents administratifs). nævnet afgav den 9. oktober 2006 en positiv udtalelse med hensyn til udleveringen af oplysningerne. Nævnet anførte, at de franske bestemmelser om beskyttelse af fabriks- og forretningshemmeligheder var ikke anvendelige.

22. Ved afgørelse af 10. november 2006 opretholdt statens finansforvaltning afslaget på at udlevere oplysningerne.

23. Som følge heraf anlagde Ville de Lyon sag og nedlagde påstand om, at afslaget på udlevering af oplysningerne blev ophævet, og at det blev pålagt statens finansforvaltning at udlevere de dokumenter, der var blevet anmodet om.

24. Under denne sag har forvaltningsdomstolen forelagt Domstolen følgende spørgsmål med henblik på præjudiciel afgørelse:

»1) Henhører udleveringen eller afslag på udleveringen af oplysninger som fastsat i afsnit 12 i bilag XVI til forordning (EF) nr. 2216/2004 af 21. december 2004 alene under den centrale administrator, eller henhører denne beføjelse også under administratoren af det nationale register?

2) Hvis administratoren af det nationale register anses for at være kompetent, skal disse oplysninger da anses for at være »oplysninger om emissioner til miljøet«, som omhandlet i artikel 4 i direktiv 2003/4/EF, i forhold til hvilke indsigelser om »beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder« ikke kan rejses, eller er udleveringen af disse oplysninger reguleret af særlige regler om fortrolighed?

3) Hvis særlige regler om fortrolighed anses for at finde anvendelse, kan disse oplysninger da ikke udleveres før udløbet af en frist på fem år, eller vedrører denne frist da kun den femårige periode for tildeling af kvoter i henhold til direktiv 2003/87?

4) Hvis denne frist på fem år anses for at finde anvendelse, gør artikel 10 i forordning nr. 2216/2004 det da muligt at fravige denne frist, og kan der da med hjemmel i denne bestemmelse gives en lokal myndighed, som med henblik på at forhandle en aftale om tildelingen af den offentlige fjernvarmeforsyningsopgave ønsker udlevering af disse oplysninger, afslag på at fravige denne frist?«

25. Sagsøgeren i hovedsagen, dvs. Ville de Lyon, sagsøgte i hovedsagen, dvs. statens finansforvaltning, Den Franske Republik, Republikken Østrig, og Europa-Kommissionen, har afgivet skriftlige indlæg i sagen. Med undtagelse af Østrig afgav alle disse parter indlæg under den mundtlige forhandling den 7. oktober 2010.

IV — Retlig vurdering

26. Hvis adgangen til oplysninger om salg af emissionsrettigheder udelukkende skal bedømmes ved hjælp af bestemmelserne i retsakterne om emissionsrettigheder, er resultatet relativ klart: Efter udløbet af en frist på fem år offentliggøres oplysningerne. Før dette tidspunkt er de principielt fortrolige. Hvis bestemmelserne om adgang til miljøoplysninger derimod finder anvendelse, skal det efterprøves, om der er undtagelser til denne adgangsret, som finder anvendelse. Jeg vil således først efterprøve, om der er tale om miljøoplysninger (jf. nedenfor under punkt A), herefter vil jeg efterprøve den franske registeradministrators kompetence til at træffe afgørelse om en anmodning om adgang til de omtvistede oplysninger (jf. nedenfor under punkt B) og undersøge forholdet mellem direktivet om miljøoplysninger og forordning nr. 2216/2004 (jf. nedenfor under punkt C) samt for en sikkerheds skyld besvare spørgsmålene vedrørende forordning nr. 2216/2004 (jf. nedenfor under punkt D og E).

A — *Begrebet miljøoplysninger*

27. Ganske vist går den forelæggende ret implicit ud fra, at der er tale om adgang til miljøoplysninger i henhold til direktivet om miljøoplysninger. Dette skal imidlertid først efterprøves for at sikre, at det overhovedet er nødvendigt at beskæftige sig med direktivet om miljøoplysninger.

28. Allerede med hensyn til det tidligere direktiv om miljøoplysninger, direktiv 90/313/EØF [10], fastslog Domstolen, at lovgiver ville tillægge begrebet »miljøoplysninger« en bred betydning [11]. Definitionen i artikel 2, nr. 1), i det nye direktiv om miljøoplysninger har Domstolen endda opfattet som endnu mere omfattende og mere detaljeret [12]. I mellemtiden har Amsterdamtraktaten derudover i artikel 1, stk. 2, EU givet udtryk for en vilje om en stadig snævrere Union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. I henhold til artikel 15 TEUF (tidligere artikel 255 EF) — sammen med artikel 42 i charteret om grundlæggende rettigheder — er institutionerne hermed forpligtede til at følge åbenhedsprincippet og til at give adgang til deres dokumenter.

29. Hverken det tidligere eller det nye direktiv om miljøoplysninger har imidlertid til formål at give en almen og ubegrænset adgang til samtlige oplysninger, der ligger hos de offentlige myndigheder, og som har en selv minimal forbindelse til et miljøgode. For at få ret til denne adgang skal sådanne oplysninger ifølge direktivet nemlig være omfattet af en eller flere af de kategorier, der er angivet i direktivet [13].

30. Ville de Lyon ønsker at modtage oplysninger om salg af emissionsrettigheder, foreslået af driftslederne af 209 fjernvarmeanlæg i Frankrig. Disse oplysninger er transaktionsdata, der i henhold til bilag XVI, afsnit 12, i forordning (EF) nr. 2216/2004 offentliggøres fem år efter gennemførelsen af transaktionen.

31. Efter Ville de Lyons opfattelse er dette oplysninger om foranstaltninger eller aktiviteter, der har til formål at beskytte miljøet i henhold til artikel 2, stk. 1, litra c), i direktivet om miljøoplysninger. Transaktionsdata ville

10 — Rådets direktiv af 7.6.1990 om fri adgang til miljøoplysninger, EFT L 158, s. 56.

11 — Dom af 17.6.1998, sag C-321/96, Mecklenburg, Sml. I, s. 3809, præmis 19, og af 12.6.2003, sag C-316/01, Glawischnig, Sml. I, s. 5995, præmis 24.

12 — Glawischnig-dommen, præmis 5.

13 — Jf. Glawischnig-dommen, præmis 25.

kunne vise, om handel med emissioner er et egnet middel til klimabeskyttelse.

32. Frankrig og Statens Finansforvaltning har imidlertid heroverfor med rette anført, at disse transaktionsdata kun kan vise, om markedet for emissionsrettigheder fungerer. Dette marked er ganske vist en del af en ordning, der samlet set tjener klimabeskyttelsen, men i hvilket omfang markedet bidrager til dette formål fremgår ikke af transaktionsdataene. Derfor finder artikel 2, stk. 1, litra c), i direktivet om miljøoplysninger ikke anvendelse.

33. Oplysninger om handelen med emissionsrettigheder kunne imidlertid være oplysninger i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), i direktivet om miljøoplysninger, altså oplysninger om faktorer, der kan påvirke atmosfæren, som er et miljøelement i henhold til denne bestemmelses litra a).

34. Ganske vist opregner denne bestemmelse kun eksempler på konkrete faktorer, der umiddelbart kan træde i vekselvirkning med miljøelementerne. Oplysninger om retten til at udløse en sådan faktor, nemlig emission af drivhusgasser, er indirekte også oplysninger om denne faktor.

35. Unionslovgiver lagde således til grund, at i hvert fald bestemte oplysninger om emissionsrettigheder er miljøoplysninger, eftersom 13. betragtning og artikel 17 i direktiv 2003/87 fastsætter en adgang i henhold til de kriterier, der er fastlagt i direktivet om miljøoplysninger. Det følger heraf, at navnlig tildelingen af emissionsrettigheder er miljøoplysninger.

36. Frankrig og statens finansforvaltning er imidlertid af den opfattelse, at transaktionsdata ikke er miljøoplysninger. Det forhold, at der besiddes emissionsrettigheder, siger ikke noget om, hvorvidt indehaveren faktisk udslipper drivhusgasser.

37. Det er imidlertid ikke afgørende, om der faktisk gøres brug af emissionsrettigheder, da sandsynlige påvirkninger i henhold til artikel 2, nr. 1), litra b), i direktivet om miljøoplysninger allerede er tilstrækkelige. Som regel vil en transaktion, dvs. en overførsel af emissionsrettigheder, bidrage til, at sælgeren udslipper færre emissioner, end hvad der blev fastsat ved tildelingen, mens køberen kan udslippe flere emissioner.

38. Frankrig har imidlertid rigtigt anført, at transaktioner muligvis ikke har nogen direkte forbindelse til udslip af drivhusgasser. Der kan være tale om rent spekulative foranstaltninger, der har til formål senere at sælge rettighederne videre med fortjeneste.

39. Disse overvejelser kan passe på en del af de ønskede transaktionsdata, nemlig oplysningerne om modtagerne af emissionsrettighederne. Hvad angår de fjernvarmeanlæg, der i hovedsagen overdrager emissionsrettigheder, må det lægges til grund, at transaktionen får faktiske virkninger, for de skal normalt reducere deres emissioner tilsvarende.

40. Heller ikke oplysningerne om modtagerne af rettighederne skal dog udelukkes. Den seneste erhverver vil nemlig generelt set producere flere emissioner, end hvad der blev fastsat ved tildelingen af rettighederne, og en spekulativ erhvervelse sket med henblik på videreoverdragelse bidrager til dette resultat. Allerede derfor er der en miljøinteresse i gennemsigtighed ved overdragelse af emissionsrettigheder. Før den endelige udnyttelse af en rettighed er det i øvrigt praktisk set ikke altid let at fastslå, om en transaktion blot var en erhvervelse sket med henblik på videreoverdragelse, eller om den tjente til eget forbrug. Derfor skal transaktionsdata principielt anses for at være miljøoplysninger.

41. Ville de Lyons konkrete interesse i disse oplysninger kan — i modsætning til Østrigs opfattelse — ikke stille spørgsmålstegn ved, at de må klassificeres som miljøoplysninger. Tværtimod fremgår det af artikel 3, stk. 1, i direktivet om miljøoplysninger — hvoraf fremgår, at der ikke kan stilles krav om, at der gøres rede for en interesse i at anmode om oplysningerne — at arten af den personlige interesse hos den, der anmoder om oplysningerne, ikke har nogen betydning [14].

42. Således er oplysninger om transaktioner af emissionsrettigheder miljøoplysninger i henhold til artikel 2, nr. 1), litra b), i direktivet om miljøoplysninger.

14 — Jf. dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 43 ff., vedrørende forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30.5.2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT L 145, s. 43. Derfor er den hypotese, som den tyske forbundsforvaltningsdomstol opstillede i dommen af 24.9.2009 (7 C 2/09, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 189, præmis 36), hvorefter formålet med anvendelsen af oplysningerne kunne få en anmodning i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i direktivet om miljøoplysninger til at virke som misbrug, også tvivlsom.

B — *Det første spørgsmål — kompetencen til at træffe afgørelse om udlevering af oplysningerne*

43. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om statens finansforvaltning overhovedet har kompetence til at træffe afgørelse om udlevering af oplysninger om transaktioner.

44. Forordning nr. 2216/2004 fastsætter i det væsentlige en form for udlevering af disse oplysninger: den centrale administrators fremlæggelse af oplysninger om afsluttede transaktioner i henhold til bilag XVI, afsnit 11 og 12, den 15. januar i det femte år efter transaktionen. I øvrigt skal disse oplysninger i henhold til artikel 10, stk. 1, principielt betragtes som fortrolige. Artikel 10, stk. 2, indeholder et forbud mod at anvende disse oplysninger uden forudgående samtykke fra den berørte kontohaver, for så vidt som de ikke anvendes til at føre registrene i overensstemmelse med denne forordning. Derudover fastsætter artikel 10, stk. 3, at de kompetente myndigheder og registeradministratorer kun gennemfører processer vedrørende kvoter, verificerede emissioner, konti eller Kyoto-enheder, hvis dette er nødvendigt for udførelsen af deres opgaver som kompetent myndighed eller registeradministrator.

45. Deraf udleder statens finansforvaltning, Østrig og Kommissionen, at kun den centrale administrator kan træffe afgørelse om udlevering af de omhandlede oplysninger. Statens finansforvaltning har som national registeradministrator ingen kompetence.

46. Ville de Lyon og Frankrig sondrer imidlertid med rette mellem offentliggørelsen af de omtvistede oplysninger, der i henhold til forordning nr. 2216/2004 tilkommer den centrale administrator, og afgørelsen om en anmodning om adgang til miljøoplysninger. Det er den myndighed, som anmodningen er rettet til, der skal træffe afgørelse herom.

47. Dette følger af artikel 3, stk. 1, i direktivet om miljøoplysninger. Herefter er myndigheder forpligtet til at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af, eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende. Det er ubestridt, at det nationale register er i besiddelse af de omhandlede oplysninger.

48. Forordning nr. 2216/2004 fastsætter overhovedet ingen regler på denne bestemmelses område. Den regulerer ganske vist fortroligheden og offentliggørelsen af de omhandlede oplysninger, men ikke kompetencen til at træffe afgørelse om anmodninger om adgang til miljøoplysninger. I modsætning til, hvad Østrig og Kommissionen har anført, kan forordningen med hensyn til dette spørgsmål derfor ikke anses for at indeholde

særbestemmelser i forhold til direktivet om miljøoplysninger [15].

49. Det kan heller ikke lægges til grund, at den nationale registeradministrator sammen med den centrale administrator udgør en samlet myndighed, som kun den centrale administrator kan handle på vegne af. Den franske regering har nemlig med rette bemærket, at medlemsstaterne og Kommissionen i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning nr. 2216/2004 bevarer ansvaret for at føre deres registre. Derudover indeholder afsnit 5-10 i bilag XVI forskellige informationsforpligtelser for den nationale registeradministrator.

50. Kommissionens argument bekræfter indirekte dette resultat. Den går ganske vist ud fra, at den centrale administrator har enekompetence, men så snart vedkommende har offentliggjort oplysningerne i henhold til bilag XVI, afsnit 12, i forordning nr. 2216/2004, kan også de nationale registeradministratorer give oplysningerne videre. Hvorfor offentliggørelsen skulle ændre kompetencen, forklarer Kommissionen ikke.

15 — Vedrørende det særlige ved forordningen med hensyn til afgørelsen om en anmodning om adgang til oplysninger, jf. nedenfor under punkt 54 ff.

51. Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at administratoren af det nationale register har kompetence med hensyn til afgørelsen om en anmodning i henhold til direktivet om miljøoplysninger om adgang til oplysninger, der falder ind under bilag XVI, afsnit 12, i forordning nr. 2216/2004, for så vidt som han er i besiddelse af disse oplysninger, eller de opbevares for ham.

C — *Det andet spørgsmål — oplysninger om emissioner til miljøet*

52. Det andet spørgsmål udgør kernen i retstvisten. Retten anmoder om at få oplyst, om de ønskede oplysninger kan anses for »oplysninger om emissioner til miljøet« i henhold til artikel 4 i direktivet om miljøoplysninger, hvis udlevering ikke kan hindres af »forretnings- og fabrikshemmeligheder«, eller om udlevering af disse oplysninger er underlagt særlige regler om fortrolighed.

53. For så vidt vil jeg først undersøge, om direktivet om miljøoplysninger overhovedet skal anvendes (jf. nedenfor under punkt 1), herefter, om der er tale om »oplysninger om

emissioner til miljøet« i henhold til artikel 4 i direktivet om miljøoplysninger (jf. nedenfor under punkt 2), og endelig, om bestemmelserne i forordning nr. 2216/2004 om registrenes fortrolighed påvirker undtagelserne til retten til oplysninger i henhold til artikel 4, stk. 2, første punktum, litra d) i direktivet om miljøoplysninger (jf. nedenfor under punkt 3).

1. Spørgsmålet, om direktivet om miljøoplysninger finder anvendelse

54. Statens finansforvaltning, Frankrig, Østrig og Kommissionen er alle af den opfattelse, at forordning nr. 2216/2004 indeholder udtømmende særbestemmelser med hensyn til fortrolighed for oplysninger i de registre, der skal oprettes i henhold til forordningen, som tidsmæssigt set ligger efter direktivet om miljøoplysninger. De går således forud for de generelle bestemmelser i direktivet om miljøoplysninger.

55. Efter de pågældende bestemmelsers ordlyd isoleret set er det nærliggende at anse forordning nr. 2216/2004 for at indeholde særbestemmelser. Den indeholder særlige regler om offentliggørelse og fortrolig behandling af de oplysninger, der er lagret i registeret, mens direktivet om miljøoplysninger gælder for alle miljøoplysninger. Forordningen afviger for så vidt fra artikel 4, stk. 2, i direktivet om miljøoplysninger, da den hverken udtrykkeligt fastsætter, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en afvejning mellem interessen i hemmeligholdelse og offentlighedens interesse i at oplysningerne udleveres eller nævner den særligt vidtrækkende adgang til oplysninger om emissioner til miljøet.

56. Derudover taler bestemmelsernes tidsmæssige rækkefølge for, at forordning nr. 2216/2004 skal anses for at være *lex posterior* i forhold til direktivet om miljøoplysninger.

57. Forordning nr. 2216/2004 kan imidlertid kun anerkendes som *lex specialis* og/eller *lex posterior* i forhold til direktivet om miljøoplysninger, hvis Kommissionen overhovedet måtte udstede bestemmelser, der afviger fra direktivet om miljøoplysninger.

58. For så vidt er det ved første øjekast nærliggende at antage, at der består et rangforhold mellem direktivet om miljøoplysninger og forordning nr. 2216/2004. Rådet og

Parlamentet har jo udstedt direktivet som klassisk sekundær lovgivning direkte på grundlag af EF-traktatens retsgrundlag, mens forordningen kun er en kommissionsforanstaltning til gennemførelse af et andet direktiv, altså så at sige tertiær lovgivning.

59. Domstolen har imidlertid hidtil set bort fra et sådant omfattende hierarki inden for EU-retten, og i den foreliggende sag er det, når det kommer til stykket, heller ikke nødvendigt at opstille en sådan konstruktion. Tværtimod fører en grundig undersøgelse af forordningens retsgrundlag allerede til det resultat, at den ikke kan medføre en afvigelse fra direktivet om miljøoplysninger.

60. Forordning nr. 2216/2004 er baseret på artikel 19, stk. 3, i direktiv 2003/87. I henhold til denne bestemmelse vedtager Kommissionen en forordning om et system med registre, der navnlig sikrer offentlig adgang til registeret og fornøden fortrolighed. Derudover fremgår det af artikel 17 i og 13. betragtning til direktiv 2003/87, at bestemte oplysninger i henhold til direktivet om miljøoplysninger skal offentliggøres. Handelen med emissionsrettigheder falder ikke ind under disse bestemmelser. Derfor synes bestemmelserne i forordning nr. 2216/2004 om fortrolighed med hensyn til oplysninger om salg af emissionsrettigheder principielt at være forenelige med deres retsgrundlag.

61. Imidlertid kan det ikke lægges til grund, at Kommissionen ved gennemførelsesforanstaltninger kan fravige andre bestemmelser i den sekundære lovgivning, navnlig når den ikke er bemyndiget til at udstede gennemførelsesforanstaltninger for disse andre bestemmelser [16]. Direktivet om miljøoplysninger fastsætter ingen bemyndigelse for gennemførelsesforanstaltninger for Kommissionen.

62. Særbestemmelser, der fraviger direktivet om miljøoplysninger, ville derfor kræve, at lovgiver ved udstedelsen af direktiv 2003/87 havde bemyndiget Kommissionen til at fravige direktivet om miljøoplysninger. At dette skulle være tilfældet, kunne man højst udlede indirekte af den omstændighed, at anvendelsen af direktivet om miljøoplysninger kun bliver nævnt med hensyn til bestemte oplysninger.

63. Begrundelsen for disse bestemmelser i Kommissionens forslag til direktiv 2003/87 taler imidlertid imod en implicit tilsigtet indskrænkning af direktivet om miljøoplysninger. Herefter burde offentligheden i overensstemmelse med direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger, dvs. det tidligere direktiv om miljøoplysninger, have adgang til oplysninger om resultaterne af overvågnings-,

16 — Dom af 29.6.1989, sag 22/88, Vreugdenhil og van der Kolk, Sml. s. 2049, præmis 17.

rapporterings- og verifikationsforpligtelserne, om kvotebesidderne i de nationale registre og om sager vedrørende overtrædelser af direktivet [17]. I den foreliggende sag er der tale om oplysninger om de nationale registre.

64. Derudover fremgår det udtrykkeligt af begrundelsen for Kommissionens forslag, at direktiv 2003/87 skal være i overensstemmelse med Århuskonventionen. Dette er i forvejen nødvendigt, da internationale konventioner, som Unionen har indgået, har forrang frem for bestemmelserne i den afledte fællesskabsret [18]. Derfor skal bestemmelser i den afledte EU-ret så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med Unionens folkeretlige forpligtelser [19].

65. Artikel 4, stk. 4, i Århuskonventionen svarer, i det omfang det er relevant for den foreliggende sag, til artikel 4, stk. 2, i direktivet om miljøoplysninger. Det ville derfor føre til en afvigelse fra Århuskonventionen, hvis forordning nr. 2216/2004 blev anset for at indeholde særbestemmelser i forhold til direktivet om miljøoplysninger.

66. Den omstændighed, at direktiv 2003/87 og forordning nr. 2216/2004 også tjener til at gennemføre folkeretlige forpligtelser, kan ikke begrunde denne afvigelse. Hverken rammekonventionen om klimaændringer eller Kyotoprotollen indeholder nemlig bestemmelser, der kræver en sådan afvigelse.

67. Det kan således ikke lægges til grund, at artikel 19 i direktiv 2003/87 bemyndiger Kommissionen til at udstede særbestemmelser, der fraviger direktivet om miljøoplysninger og Århuskonventionen. Forordning nr. 2216/2004 må derfor ikke fortolkes på den måde. For så vidt som direktivet om miljøoplysninger åbner mulighed herfor, kan forordningen imidlertid konkretisere direktivets bestemmelser.

68. Som mellemresultat skal det fastholdes, at der skal træffes afgørelse om en anmodning om adgang til oplysninger, der falder ind under bilag XVI, afsnit 12, i forordning

17 — Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, KOM(2001) 581 endelig, s. 16, nr. 18.

18 — Dom af 10.9.1996, sag C-61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52, af 1.4.2004, sag C-286/02, Bellio F.lli, Sml. I, s. 3465, præmis 33, og af 10.1.2006, sag C-344/04, IATA og ELFAA, Sml. I, s. 403, præmis 35.

19 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 52, dom af 14.7.1998, sag C-341/95, Bettati, Sml. I, s. 4355, præmis 20, Bellio F.lli-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 18, præmis 33, dom af 7.12.2006, sag C-306/05, SGAE, Sml. I, s. 11519, præmis 35, og af 14.5.2009, sag C-161/08, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, Sml. I, s. 4075, præmis 38.

nr. 2216/2004, i henhold til direktivet om miljøoplysninger.

2. Om udtrykket oplysninger om emissioner til miljøet

69. Artikel 4, stk. 2, første punktum, i direktivet om miljøoplysninger gør det muligt at afslå en anmodning om adgang til miljøoplysninger, hvis offentliggørelse kunne have en ugunstig indvirkning på bestemte beskyttelsesgoder, der er opregnet i denne bestemmelse. Artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, begrænser imidlertid de omhandlede beskyttelsesgoder for det tilfælde, at en anmodning vedrører oplysninger om emissioner til miljøet. En sådan anmodning kan kun afslås i henhold til de i artikel 4, stk. 2, første punktum, litra b), c) og e), regulerede grunde til hemmeligholdelse. I det foreliggende tilfælde ses det dog ikke, at nogen af disse grunde er relevante. Det skal derfor afklares, om Ville de Lyons anmodning vedrører oplysninger om emissioner til miljøet.

70. Handelen med emissionsrettigheder har en sammenhæng med emissioner til miljøet, for disse rettigheder tillader deres indehavere at udslippe stoffer. Oplysningerne om transaktioner gør det muligt at fastslå, hvem der er berettiget til at gennemføre emissioner. Der er derfor tale om miljøoplysninger.

71. Det er imidlertid tvivlsomt, om begrænsningen af undtagelserne i retten til adgang til oplysninger ved artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, i direktivet om miljøoplysninger skal omfatte oplysninger om emissioner, der er indirekte oplysninger i samme grad, som de oplysninger, der fremgår af direktivets definition af miljøoplysninger. Bestemmelserne har forskellige funktioner, som er til hinder for en ensartet fortolkning [20].

72. Ifølge denne definition finder direktivet om miljøoplysninger anvendelse og tillader således en saglig afvejning af de modstridende interesser med hensyn til, om en bestemt oplysning skal offentliggøres eller ikke.

73. Begrænsningen af undtagelserne til retten til adgang til oplysninger hviler derimod på en formodning, der ikke kan afkræftes: Bestemte grunde, navnlig beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder, begrunder herefter aldrig en fortrolig behandling af oplysninger om emissioner til miljøet. Hvis artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, i direktivet om miljøoplysninger omfattede indirekte oplysninger om emissioner til miljøet, ville

20 — Jf. vedrørende fortolkningen af begrebet bortskaffelse af affald på grundlag af formålene med de pågældende bestemmelser dom af 23.11.2006, sag C-486/04, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11025, præmis 39 ff.

anvendelsesområdet for de derefter udelukkede undtagelser, og dermed navnlig beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder, blive meget stærkt indskrænket. De fleste miljøoplysninger kan indirekte sættes i forbindelse med emissioner.

74. Det i vejledningen for anvendelsen af Århuskonventionen anførte er derfor mere overbevisende. Herefter skal beskyttelsen af forretningshemmeligheder ophøre, når substanserne, som de hemmeligholdte oplysninger vedrører, udslippes [21]. Handelen med emissionsrettigheder finder derimod sted, *før* substanser udslippes. Oplysninger om dem er derfor ikke oplysninger om emissioner.

3. Fortroligheden af transaktionsdata

75. I den foreliggende sag skal en anmodning om oplysninger således afslås på grund af ugunstige indvirkninger på forretnings- og fabrikshemmeligheder. Disse beskyttelsesgoder er omfattet af artikel 4, stk. 2, første punktum, litra d), i direktivet om miljøoplysninger, hvis de skal beskyttes i henhold til national ret eller fællesskabsret med henblik på at beskytte en legitim økonomisk interesse, herunder offentlighedens interesser i at bevare statistisk fortrolighed og fortrolighed i skatteforhold.

76. Bestemmelserne i forordning nr. 2216/2004 om offentliggørelse af registeroplysninger giver grundlag for en sådan retlig beskyttelse. Forordningens artikel 10, stk. 2, der betinger anvendelsen af disse oplysninger af, at den berørte kontohaver har givet sit samtykke, viser, at bestemmelserne sigter imod at beskytte hans berettigede økonomiske interesser.

77. Hvis kontohaveren er en naturlig person, kommer beskyttelsen af personoplysninger i henhold til artikel 4, stk. 2, første punktum, litra f), i direktivet om miljøoplysninger også i betragtning [22].

21 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York, 2000, s. 60 (s. 76 i den franske affattelse). Om betydningen af dette værk for fortolkningen af direktivet om miljøoplysninger, jf. mit forslag til afgørelse af 23.10.2010, sag C-266/09, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (dom af 16.12.2010, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, punkt 88).

22 — Jf. til den anderledes strukturerede undtagelse i henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001 dom af 29.6.2010, sag C-28/08 P, Kommissionen mod Bavarian Lager, Sml. I, s. 6055, præmis 48 ff.

78. Dermed er det imidlertid ikke afgjort, om registeroplysningerne skal behandles fortroligt indtil udløbet af den femårige periode i henhold til bilag XVI, afsnit 12, i forordning nr. 2216/2004. Artikel 4, stk. 2, tredje punktum, i direktivet om miljøoplysninger kræver nemlig, at de offentlige interesser, der varetages ved udlevering, i hvert enkelt tilfælde skal afvejes over for de interesser, som varetages ved at afslå udlevering.

79. Derfor skal de kompetente myndigheder, i givet fald efter at have rådført sig med den berørte virksomhed, først fastslå, om den interesse i hemmeligholdelse, der i henhold til forordning nr. 2216/2004 formodes at foreligge, faktisk består. For så vidt som de omhandlede oplysninger allerede på anden måde er blevet offentliggjort, eller virksomhederne ikke har nogen interesse i, at de holdes hemmelige, kan de ikke tilbageholdes som forretnings- eller fabrikshemmeligheder eller som personoplysninger.

80. Er der stadig en interesse i at holde oplysningerne hemmelige, skal denne afvejes over for eventuelle offentlige interesser i, at oplysningerne offentliggøres.

81. Ved første øjekast er det nærliggende at anse Ville de Lyons interesse i at bruge oplysningerne ved aftaleforhandlinger for en offentlig interesse, hvis Ville de Lyon derved udfører en offentlig opgave. Dette indtryk er imidlertid vildledende, eftersom afvejningen i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje punktum, i direktivet om miljøoplysninger skal gælde uafhængigt af den specifikke interesse hos den, der fremsætter anmodningen. Direktivet har nemlig til formål at indføre en ret for alle til adgang til miljøoplysninger og ikke f.eks. at fastlægge regler til beskyttelse af en særlig interesse, som en enkelt person kunne have i at få adgang til disse oplysninger [23].

82. Heller ikke EU-rettens bestemmelser om tildeling af offentlige kontrakter begrunder en særlig offentlig interesse i offentliggørelsen af registeroplysninger om handelen med emissionsrettigheder. Tværtimod skal beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder sikres inden for rammerne af offentlige kontrakter [24].

83. Endelig finder jeg det udelukket at antage, at der er en offentlig interesse i åbenhed med hensyn til markedet for emissionsrettigheder. For åbenhed taler ganske vist, at dette marked har emissionsrettigheder til genstand, og artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, i direktivet om miljøoplysninger viser, at offentligheden har en øget interesse i offentliggørelse af oplysninger, der har med emissioner at gøre.

23 — Jf. vedrørende forordning nr. 1049/2001 dommen i sagen Sison mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 43 ff.

24 — Jf. dom af 14.2.2008, sag C-450/06, Varec, Sml. I, s. 581, præmis 35 f.

Åbenheden med hensyn til markedet for emissionsrettigheder reguleres dog entydigt i forordning nr. 2216/2004. Det kan for så vidt ikke ses, at der skulle være sket en overskridelse af kompetencen til at udstede regler, da forordningens retsgrundlag, artikel 19, stk. 3, i direktiv 2003/87, udtrykkeligt fastsætter bestemmelserne om, at offentligheden skal have adgang til registeret, og at fortroligheden skal reguleres. Derfor skal den vurdering, som Kommissionen som lovgiver har anlagt, principielt accepteres.

84. Således viser intet i anmodningen om præjudiciel afgørelse, at der er en tvingende overvejende offentlig interesse i offentliggørelsen af oplysninger i henhold til bilag XVI, afsnit 12, i forordning nr. 2216/2004, såfremt de interesser i hemmeligholdelse, som forordningen opstiller en formodning om, faktisk består i det konkrete tilfælde.

4. Mellemresultat

85. En anmodning om adgang til oplysninger, der falder under bilag XVI, afsnit 12, i forordning nr. 2216/2004, skal bedømmes i henhold til direktivet om miljøoplysninger. Der er imidlertid ikke tale om oplysninger om emissioner til miljøet i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, som kun få af de fastsatte hemmeligholdelsesgrunde gælder for. Indtil udløbet af fristen på fem år i henhold til forordningens bilag XVI, afsnit 12, kan offentliggørelsen af dem påvirke forretnings- og fabrikshemmeligheder negativt i henhold til artikel 4, stk. 2, første punktum, litra d), og/eller fortroligheden af personoplysninger i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2, første punktum, litra f). Anmodningen om præjudiciel afgørelse har ikke vist nogen tvingende offentlig interesse i offentliggørelsen af disse oplysninger, som vejer tungere i forhold til beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder og/eller fortroligheden af personoplysninger, såfremt de interesser i hemmeligholdelse, forordningen opstiller en formodning om, faktisk består i den konkrete sag.

D — *Det tredje spørgsmål — Afmåling af den femårige periode i henhold til bilag XVI, afsnit 12, i forordning nr. 2216/2004*

86. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om de omhandlede oplysninger efter deres optagelse i registeret

skal behandles fortroligt i fem år, eller om de allerede skal offentliggøres efter udløbet af den første periode på fem år for tildeling af kvoter i henhold til direktiv 2003/87. Dette spørgsmål er også af interesse ved anvendelsen af direktivet om miljøoplysninger, fordi varigheden af den fortrolige behandling efter forordning nr. 2216/2004 kan få indvirkning på undtagelserne i retten til adgang til transaktionsdataene i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2, første punktum, litra d) og f).

87. Artikel 11 i direktiv 2003/87 fastsætter to tildelingsperioder for tildeling af emissionsrettigheder: en periode på tre år mellem den 1. januar 2005 og den 1. januar 2008 og en periode, som løber derefter, på fem år. Det er uklart, om den forelæggende ret tager med i betragtning, at de omhandlede oplysninger kun skal behandles fortroligt i den pågældende tildelingsperiode. Men i sidste ende er dette ikke afgørende, da forordning nr. 2216/2004 er klar på det punkt.

88. I henhold til artikel 9 i forordning nr. 2216/2004 skal den nationale registeradministrator og den centrale administrator stille oplysningerne i bilag XVI til rådighed for de dertil anførte modtagere med den hyppighed, der er anført i dette bilag. Administratorerne frigiver ikke andre oplysninger. Bilag XVI, afsnit 11, fastsætter, at den centrale administrator på det offentligt tilgængelige område af Fællesskabets uafhængige transaktionsjournals websted fremlægger og ajourfører de oplysninger i registersystemet, der er omhandlet i afsnit 12, i overensstemmelse med de foreskrevne tidsangivelser. I henhold til bilag XVI, afsnit 12, fremlægges for år X oplysninger om hver afsluttet transaktion med relevans for registersystemet fra og med den 15. januar år (X+5).

89. Som statens finansforvaltning, Frankrig, Østrig og Kommissionen med rette har anført, fremgår det utvetydigt af disse bestemmelser, at udløbet af en tildelingsperiode ikke er afgørende. Tværtimod skal de omhandlede oplysninger først offentliggøres fra den 15. januar i det femte år efter året for gennemførelsen af transaktionen.

90. Som Kommissionen han anført, ville det også være uforståeligt at beskytte en

transaktion, der foretages i begyndelsen af en tildelingsperiode, længere end en transaktion, som foretages i slutningen af denne periode. Det må nemlig lægges til grund, at interessen i hemmeligholdelse også foreligger på tilsvarende måde i efterfølgende tildelingsperioder.

91. Oplysninger i henhold til bilag XVI, afsnit 12, i forordning nr. 2216/2004 kan således først udleveres efter udløbet af en frist på fem år.

E — *Det fjerde spørgsmål — muligheder for afvigelser*

92. Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om der i henhold til artikel 10 i forordning nr. 2216/2004 kan afviges fra fristen på fem år, navnlig hvis en kommune anmoder om udlevering af disse oplysninger med henblik på at forhandle en aftale om tildelingen af den offentlige fjernvarmeforsyningsopgave. Sådanne afvigelser kunne også være af betydning ved anvendelsen af direktivet om miljøoplysninger.

93. Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 2216/2004 fastsætter ganske vist principielt, at alle registeroplysninger skal behandles fortroligt, men bestemmelsen indeholder undtagelser, når oplysningerne anvendes med henblik på gennemførelsen af bestemmelserne i denne forordning, i direktiv 2003/87/EF eller national lovgivning.

94. Ifølge Ville de Lyon bidrager det til gennemførelsen af direktiv 2003/87, hvis kommunen modtager de omhandlede oplysninger. Den vil anvende oplysningerne til at vurdere det omfang, hvori driftslederne af dens varmekraftværk har nedsat emissioner drivhusgasser, og i givet fald forbedre disse.

95. Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 2216/2004 tillader imidlertid ikke offentliggørelse af oplysninger, hvis den tjener formålene med direktiv 2003/87, men derimod med henblik på gennemførelsen af *bestemmelserne* i dette direktiv. Direktiv 2003/87 indeholder ganske vist bestemmelser om offentliggørelse af bestemte registeroplysninger, men ingen bestemmelser, der fastsætter en offentliggørelse af netop de omtvistede oplysninger.

96. Det forholder sig ikke anderledes med hensyn til forordning nr. 2216/2004: Også forordningen har til formål at nedsætte drivhusemissioner, men i henhold til bilag XVI, afsnit 12, kan der først ske offentliggørelse efter udløbet af fem år.

97. Det kan ikke udelukkes, at national ret kræver, at de omhandlede oplysninger skal udleveres til Ville de Lyon. Der er imidlertid ikke blevet anført noget herom, og Domstolen skal derfor ikke beskæftige sig med denne mulighed.

98. For fuldstændighedens skyld bemærkes dog, at Kommissionen og Frankrigs argumenter, hvorefter denne undtagelse udelukkende vedrører nationale bestemmelser til gennemførelse af direktiv 2003/87 og forordning nr. 2216/2004, ikke er overbevisende. Det kan være, at der er bestemmelser i national ret, der tvingende kræver en videregivelse af disse oplysninger, men som ikke har nogen forbindelse til klimabeskyttelse. Tænk blot på undersøgelser af strafbare forhold. Ved anvendelsen af sådanne bestemmelser inden for EU-rettens anvendelsesområde, nemlig forordningen, skal medlemsstaterne imidlertid sikre, at EU-rettens grundlæggende principper overholdes [25]. Derfor må beskyttelsen af forretningshemmeligheder [26] og personoplysninger [27] kun stå tilbage for tungerevejende beskyttelsesværdige interesser. Ovennævnte anvendelse af bestemmelserne i direktivet om miljøoplysninger illustrerer den efterprøvelse, der skal foretages.

99. Heller ikke artikel 10, stk. 2, i forordning nr. 2216/2004 fører til en tidligere offentliggørelse af oplysningerne. Denne bestemmelse udelukker principielt, at oplysninger fra registrene anvendes uden forudgående samtykke fra den berørte kontohaver. Ganske vist tillades anvendelsen af dem til at føre registret i forordningens bestemmelser. Herfor er det imidlertid ikke nødvendigt at videregive de omhandlede oplysninger til Ville de Lyon.

100. Anmodningen om præjudiciel afgørelse har således ikke vist noget forhold, der i henhold til artikel 10 i forordning nr. 2216/2004 begrunder en afvigelse fra den frist på fem år, der nævnes i afsnit 12 i bilag XVI.

25 — Dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 42, af 4.10.1991, sag C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, Sml. I, s. 4685, præmis 31, og af 18.12.2008, sag C-349/07, Sopropé, Sml. I, s. 10369, præmis 34.

26 — Jf. dom af 24.6.1986, sag 53/85, AZKO Chemie mod Kommissionen, Sml. s. 1965, præmis 28, og af 19.5.1994, sag C-36/92 P, SEP mod Kommissionen, Sml. I, s. 1911, præmis 37, samt Varec-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 24, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis.

27 — Jf. dom af 20.5.2003, forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl., Sml. I, s. 4989, præmis 70 ff., og af 16.12.2008, sag C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi og Satamedia, Sml. I, s. 9831, præmis 52.

V — Forslag til afgørelse

101. Jeg foreslår derfor, at anmodningen om præjudiciel afgørelse besvares således:

»1) Administratoren af det nationale register har kompetence med hensyn til afgørelsen om en anmodning i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF om adgang til oplysninger, der falder ind under bilag XVI, afsnit 12, i forordning (EF) nr. 2216/2004 af 21. december 2004 om et standardiseret og sikkert registersystem, for så vidt som han er i besiddelse af disse oplysninger, eller de opbevares for ham.

2) Der skal træffes afgørelse om en anmodning om adgang til disse oplysninger i henhold til direktiv 2003/4. Der er imidlertid ikke tale om oplysninger om emissioner til miljøet i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2, fjerde punktum, som kun få af de fastsatte hemmeligholdelsesgrunde gælder for. Indtil udløbet af fristen på fem år i henhold til bilag XVI, afsnit 12, i forordning nr. 2216/2004 kan offentliggørelsen af dem påvirke forretnings- og fabrikshemmeligheder negativt i henhold til artikel 4, stk. 2, første punktum, litra d), i direktiv 2003/4 og/eller fortroligheden af personoplysninger i henhold til artikel 4, stk. 2, første punktum, litra f). Anmodningen om præjudiciel afgørelse har ikke vist nogen tvingende offentlig interesse i offentliggørelsen af disse oplysninger, som vejer tungere i forhold til beskyttelsen af forretnings- og fabrikshemmeligheder og/eller fortroligheden af personoplysninger, såfremt de interesser i hemmeligholdelse, der opstilles en formodning om i forordningen, faktisk består i den konkrete sag.

3) I henhold til bilag XVI, afsnit 12, i forordning nr. 2216/2004 kan disse oplysninger principielt først udleveres efter udløbet af en frist på fem år.

4) Anmodningen om præjudiciel afgørelse har intet vist, der i henhold til artikel 10 i forordning nr. 2216/2004 begrunder en afvigelse fra den frist på fem år, der nævnes i bilag XVI, afsnit 12.«