

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 14. oktoobril 2010¹

I Sissejuhatus

1. Käesolev eelotsusetaotlus puudutab juurdepääsu saastekvootide müüki käsitlevale teabele. Vaidlusaluseid andmeid hoitakse registrites, mis on osa kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteemist vastavalt direktiivile 2003/87/EÜ, millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem, võttes arvesse Kyoto protokollu projektimehhanisme.²

2. Esiteks tuleb välja selgitada, kas nimetatud teabe puhul on tegemist keskkonnateabega Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta³ (edaspidi „keskkonnateabe direktiiv“), tähenduses.

3. Lisaks sellele tuleb uurida keskkonnateabe direktiivi ja 21. detsembri 2004. aasta määruse (EÜ) nr 2216/2004 registrite standarditud ja turvatud süsteemi kohta⁴ vahelist suhet. Küsitav on, kas määruse kitsendavad sätted, mis puudutavad kõnealuse teabe avaldamist, tõrjuvad direktiivi kõrvale kui *lex specialis* ja *lex posterior* või kas nad vähemalt mõjutavad direktiivi kohaldamist.

II Õiguslik raamistik

A – Juurdepääs keskkonnateabele

4. Euroopa Liit on võtnud endale keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsus-

1 – Algkeel: saksa.

2 – ELT L 275, lk 32; ELT eriväljaanne 15/07, lk 631, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta direktiivi 2004/101/EÜ (ELT L 338, lk 18) redaktsioonis.

3 – ELT L 41, lk 26; ELT eriväljaanne 15/07, lk 375.

4 – ELT L 386, lk 1.

tamise üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooniga⁵ (edaspidi „Århusi konventsioon“), mille ühendus kirjutas alla 25. juunil 1998 Århusis (Taani),⁶ rahvusvahelisel tasandil kohustuse tagada juurdepääs keskkonnateabele.

f) isikuandmete ja failide konfidentsiaalsust juhul, kui isik ei ole nõus üldsusele info teatavaks tegemisega ning kui konfidentsiaalsusnõue on ette nähtud siseriikliku õigusega;

[...]

5. Juurdepääsuõiguse võimalikud piirangud tulenevad eelkõige konventsiooni artikli 4 lõikest 4:

„Keskkonnainfo taotluse võib jätta rahuldamata, kui avalikustamine võib ebasoodsalt mõjutada:

Info avalikustamisest keeldumise põhjendusi tõlgendatakse kitsendavalt, arvestades vajadust info avalikustamisega rahuldada üldsuse huvi ja seda, kas taotletud info käsitleb heidete keskkonda viimist.”

6. Keskkonnateabe direktiiv rakendab Århusi konventsiooni Euroopa Liidus. Artikkel 2 defineerib mh keskkonnateabe mõiste:

[...]

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

d) äri- või tööstusinfo konfidentsiaalsust, kui seda kaitseb majanduslike huvide kaitse seadus. Keskkonna kaitseks oluline info heidete kohta avalikustatakse;

1. Keskkonnateave – kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb

e) intellektuaalse omandi õigusi;

a) keskkonnaosade seisundit, nt õhk ja atmosfäär, vesi, mullastik, maa, maastik, ning looduslikud kooslused nagu märgalad, ranna- ja merealad; bioloogiline

5 – ELT 2005, L 124, lk 4.

6 – Vastu võetud nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsusega 2005/370/EÜ, ELT L 124, lk 1.

mitmekesisus ja selle koostisosad, sealhulgas geneetiliselt muundatud organismid, ning nende elementide omavahelised seosed;

b) eri tegureid, nt ained, energia, müra, kiirus või jäätmed, sealhulgas radioaktiivsed jäätmed, heitmed ja muud ainete keskkonda sattumise juhud, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktis a nimetatud keskkonnaosasisid;

c) eri meetmeid (sealhulgas haldusmeetmeid), nt poliitika, õigusaktid, plaanid, programmid, keskkonnakokkulepped ja tegevused, mis mõjutavad või võivad mõjutada punktides a ja b nimetatud keskkonnaosasisid ja tegureid, ning samuti selliste keskkonnaosade kaitseks kavandatud meetmed või tegevused;

d) aruandeid keskkonnavalaste õigusaktide rakendamise kohta;

e) tasuvust ja muid majandusanalüüse ja prognoose, mida kasutatakse punktis c nimetatud meetmete ja tegevuste raames ning

f) inimeste tervislikku seisundit ja ohutust, sealhulgas toiduahela saastatus, asjakohastel juhtudel inimelu tingimused, kultuuriväärtused ja ehitised sel määral, kui neid mõjutavad või võivad mõjutada punktis a nimetatud keskkonnaosade seisund või nende osade kaudu punktides b ja c nimetatud mis tahes asjaolud.

[...]”

7. Juurdepääsuõigus keskkonnavalasele teabele on sätestatud artikli 3 lõikes 1:

„Liikmesriigid tagavad, et riigiasutused peavad vastavalt käesoleva direktiivi sätetele tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks igale taotlejale tema taotluse korral, ilma et ta peaks tõestama oma huvi.”

8. Erandid on sätestatud eeskätt artikli 4 lõikes 2:

„Liikmesriigid võivad sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada:

- a) riigiasutuste töö konfidentsiaalsust, kui niisugune konfidentsiaalsus on seadusega sätestatud;
- b) rahvusvahelisi suhteid, avalikku julgeolekut ja riigikaitset;
- c) õigusemõistmise kulgu, isikute võimalusi taotleda õiglast kohtumõistmist või riigiasutuse võimalusi korraldada kriminaal- või distsiplinaarjuurdlust;
- d) äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsust, kui selline konfidentsiaalsus on sätestatud siseriiklike või ühenduse õigusnormidega, et kaitsta seaduslike majandushuvisid, sealhulgas avalikku huvi säilitada statistilist konfidentsiaalsust või maksude salastatust;
- e) intellektuaalomandi õigusi;
- f) isikuandmete ja/või füüsilise isikuga seotud toimikute konfidentsiaalsust, kui see isik ei ole nõus teabe avalikustamisega ja kui selline konfidentsiaalsus on sätestatud siseriiklike või ühenduse õigusnormidega;
- g) mis tahes isiku huvisid või kaitset, kes on andnud taotletud teavet vabatahtlikult ilma õigusliku kohustuse ja ilma, et teda oleks võidud õiguslikult selleks kohustada, välja arvatud juhul, kui see isik on nõus kõnealuse teabe avaldamisega;
- h) selle teabega seotud keskkonna kaitset, nagu näiteks haruldaste liikide asukohta.

Lõikes 1 ja 2 mainitud tagasilükkamise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, võttes arvesse, kas avalikustamine teeniks konkreetsel üksikjuhul üldsuse huvisid. Igal üksikjuhul tuleb avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid võrrelda tagasilükkamisega teenitavate huvidega. Liikmesriigid ei või lõike 2 punktide a, d, f, g ja h alusel sätestada taotluse tagasilükkamist, kui see on seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega.

[...]"

B – Saastekvootidega kauplemise sätted

üle anda, kui viimased soovivad õhku paisata suuremaid kasvuhoonegaaside heitkoguseid kui neil on õigus.

9. Euroopa Liit on 1992. aasta juunis Rio de Janeiros allkirjastatud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni⁷ ning selle juurde vastu võetud Kyoto protokoll⁸ osapool. Nimetatud protokoll eesmärk on vähendada kasvuhoonegaaside üldist heitkogust ajavahemikul 2008–2012 vähemalt 5% võrra 1990. aasta tasemega võrreldes. Euroopa Liit ja tema liikmesriigid võtsid Kyoto protokoll alusel üldise kohustuse vähendada kasvuhoonegaaside üldist heitkogust eelmainitud ajavahemikul 1990. aasta tasemega võrreldes 8% võrra.

11. Direktiivi 2003/87 artikkel 19 sisaldab saastekvootide registrit puudutavaid põhimõtteid:

„1. Et tagada saastekvootide väljaandmise, omamise, üleandmise ja kehtetuks tunnistamise kohta täpne arvestusepidamine, näevad liikmesriigid ette registri loomise ja pidamise. Liikmesriigid võivad oma registrit pidada ühiselt ühe või mitme muu liikmesriigiga.

10. Nende kohustuste elluviimise strateegia üheks osaks on direktiiv 2003/87. Direktiiviga loodud süsteem põhineb sellel, et teatud valdkondade ettevõtjatele eraldatakse kasvuhoonegaaside piiratud saastekvoodid. Nad võivad neid kvote kasutada või teistele ettevõtjatele

2. Saastekvoot võib omada iga isik. Register peab olema üldsusele kättesaadav ja sisaldama eraldi arvestust iga sellise isiku omanduses olevate kvootide kohta, kellele kvoodid on välja antud või kellele või kellelt need on üle antud.

3. Käesoleva direktiivi rakendamiseks võtab komisjon määruse artikli 23 lõikes 2 sätestatud korras vastu registreerimise standardid ja turvatud süsteemi, mis luuakse standarditud elektrooniliste andmebaaside kujul, mis sisaldavad ühiseid andmelemente saastekvootide väljaandmise, omamise, üleandmise ja kehtetuks tunnistamise jälgimiseks, eesmärgiga tagada vastavalt vajadusele üldsuse juurdepääs ja konfidentsiaalsus ning kindlustada, et Kyoto protokollist tulenevaid kohustusi eiravaid üleandmisi ei toimuks. Kõnealune määrus sisaldab samuti sätteid ühenduse süsteemis

7 – EÜT L 33, lk 13; ELT erivaljaanne 11/19, lk 169; vastu võetud nõukogu 15. detsembri 1993. aasta otsusega 94/69/EÜ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni sõlmimise kohta (EÜT L 33, lk 11; ELT erivaljaanne 11/19, lk 167).

8 – EÜT L 130, lk 4; ELT erivaljaanne 11/42, lk 27; vastu võetud 25. aprilli 2002. aasta otsusega, mis käsitleb Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni kliimamuutuste raamkonventsiooni Kyoto protokoll heakskiitmist Euroopa Ühenduse nimel ja sellega võetavate ühiste kohustuste täitmist (EÜT L 130, lk 1; ELT erivaljaanne 11/42, lk 24).

SHV-de ja HVÜ-de kasutamise ning identifiitseerimise ja asjaomase kasutamistasandi järelevalve kohta.”

13. Juurdepääsu teabele puudutatakse põhjenduses 13 ja artiklis 17:

12. Artikkel 20 näeb lisaks ette tehingute kontrolli ühenduses:

„(13) Läbipaistvuse tagamiseks peaks üldsusel olema juurdepääs saastekvootide eraldamisega seotud teabele ja heitmeseire tulemustele, kui Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiiviga 2003/4/EÜ (üldsuse juurdepääsu kohta keskkonnavalasele teabele) ettenähtud piirangutest ei tulene teisiti.”

„1. Komisjon määrab põhihaldaja, kes peab sõltumatut tehingute registrit kvootide väljaandmise, üleandmise ja kehtetuks tunnistamise kohta.

„Artikkel 17

2. Põhialdaja korraldab sõltumatu tehingute registri abil iga registrisse kantud tehingu automaatse kontrolli, tagamaks et kvootide väljaandmise, üleandmise ja kehtetuks tunnistamisega ei ole seotud eeskirjade rikkumisi.

Teabele juurdepääs

3. Kui automaatse kontrolli käigus tuvastatakse eeskirjade eiramine, teavitab põhialdaja asjaomast liikmesriiki või asjaomaseid liikmesriike, kes ei kannu kõnealuseid tehinguid või asjaomaste saastekvootidega seotud edasisi tehinguid registrisse enne eiramiste heastamist.”

Direktiivi 2003/4/EÜ kohaselt teeb pädev asutus üldsusele kättesaadavaks tema valduses olevad saastekvootide eraldamise otsused, teabe projektitegevuste kohta, milles liikmesriik osaleb või volitab osalema eraettevõtet või avalik-õiguslikku asutust, ning kasvuhoo- negaaside heitmeloja kohaselt nõutavad heitkoguseid käsitlevad aruanded.”

14. Direktiivi 2003/87 ning otsuse 280/2004/EÜ⁹ alusel võttis komisjon vastu määruse nr 2216/2004. Määruse artikli 3 kohaselt loovad kõik liikmesriigid ja komisjon registrid direktiivi 2003/87 artikli 19 tähenduses. Prantsuse registrit peab hoiukassa (*Caisse des dépôts et consignations*).

2. Põhihaldaja avaldab ühenduse sõltumatu tehingute registri veebilehe kaudu XVI lisas loetletud teabe läbipaistval ja organiseeritud viisil ning sellise sagedusega ja nende adressaatidele, nagu on toodud XVI lisas. Põhihaldaja ei avalda ühenduse sõltumatu tehingute registris olevat täiendavat teavet.

15. Artikli 8 lõige 3 reguleerib vastutust kõnealuste registre eest:

3. Iga veebileht võimaldab XVI lisas loetletud aruannete adressaatidel otsinguvõimaluste abil nende aruannete kohta päringuid esitada.

„Liikmesriigid ja komisjon kannavad lõplikku vastutust oma registre haldamise ja pidamise eest.”

4. Iga registri haldaja vastutab selle teabe õigsuse eest, mis pärineb tema registrist ja mis avaldatakse ühenduse sõltumatu tehingute registri veebilehe kaudu.

16. Artikkel 9 käsitleb teatud teabe avaldamist:

5. Ühenduse sõltumatul tehingute registril ega registritel ei ole õigust nõuda, et kontoomanikud esitaksid hinnateabe saastekvootide või Kyoto ühikute kohta.”

„1. Iga registri haldaja avaldab oma registri veebilehe kaudu XVI lisas loetletud teabe läbipaistval ja organiseeritud viisil ning sellise sagedusega ja nende adressaatidele, nagu on toodud XVI lisas. Registri haldajad ei avalda registris olevat täiendavat teavet.

17. Artikkel 10 reguleerib registrisse kantud teabe konfidentsiaalsust:

⁹ – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta otsus ühenduse kasvuhoonegaaside heitmete järelevalve ja Kyoto protokollri rakendamise süsteemi kohta (ELT L 49, lk 1; ELT eriväljaanne 15/08, lk 57).

„1. Kogu registrites ja ühenduse sõltumatu tehingute registris hoitav teave, sealhulgas teave kõikide kontode hoiuste ja kõikide

sooritatud tehingute kohta, on konfidentsiaalne, juhul kui selle avaldamine ei ole vajalik käesolevas määruses, direktiivis 2003/87/EÜ või siseriiklikus õiguses kehtestatud nõuete täitmiseks.

2. Registrites hoitavaid andmeid ei ole lubatud kasutada ilma asjaomase kontoomaniku eelneva loata, välja arvatud nende registrite haldamiseks ja pidamiseks vastavalt käesoleva määruse sätetele.

3. Iga pädev asutus ja registri haldaja teostab ainult neid saastekvootide, tõendatud heitkoguste, kontode või Kyoto ühikutega seotud protsesse, mis on vajalikud tema kui pädeva asutuse või registri haldaja ülesannete täitmiseks.”

18. Saastekvootidega tehtud tehinguid puudutava teabe osas näevad XVI lisa lõiked 11 ja 12 ette järgmist:

„11. Põhihaldaja avaldab ja uuendab lõikes 12 loetletud teabe registrisüsteemi kohta ühenduse sõltumatu tehingute registri veebilehe avalikul alal vastavalt nimetatud ajakavale.

12. Järgmine teave registrisüsteemiga seotud lõpetatud tehingute kohta aastal X tuleb avaldada alates aasta (X+5) 15. jaanuarist:

a) Kyoto ühikuid või saastekvoote loovutava konto tunnuskoode: konto jaoks määratud kood, mis koosneb VI lisas loetletud elementidest;

b) Kyoto ühikuid või saastekvoote omandava konto tunnuskoode: konto jaoks määratud kood, mis koosneb VI lisas loetletud elementidest;

c) Kyoto ühikuid või saastekvoote loovutava kontoomaniku nimi: kontoomanik (isik, käitaja, Euroopa Komisjon, liikmesriik);

d) Kyoto ühikuid või saastekvoote omandava kontoomaniku nimi: kontoomanik (isik, käitaja, Euroopa Komisjon, liikmesriik);

e) tehinguga seotud saastekvoodid või Kyoto ühikud ühiku tunnuskoodide kaupa, mis koosnevad VI lisas loetletud elementidest;

f) tehingu tunnuskoode: tehingu jaoks määratud kood, mis koosneb VI lisas loetletud elementidest;

- g) tehingu lõpuleviimise kuupäev ja kellaaeg (Greenwichi aja järgi);
21. Lyoni linn pöördus 29. märtsi 2006. aasta kirjaga haldusdokumentidele juurdepääsu komisjoni (Commission d'accès aux documents administratifs) poole. Komisjon andis 9. oktoobril 2006 arvamuse, mis pooldab teabe edastamist. Prantsuse õigusnormid, mis puudutavad tööstus- ja äriteabe konfidentsiaalsust, ei ole kohaldatavad.
- h) protsessi liik: VII lisas nimetatud elemente sisaldava protsessi liigitus.”

22. 10. novembri 2006. aasta otsusega kinnitas hoiukassa oma keeldumist andmete edastamisest.

III Asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse- taotlus

19. Lyoni linn palus 7. veebruari 2006. aasta kirjas kasvuhoonegaaside saastekvootide riikliku registri haldajal, hoiukassal, teatada talle nende kvootide koguse, mille 2005. aastal müüs iga 209-st kaugküttejaama käitajast, kellele saastekvoodid olid eraldatud, ning tehingute kuupäevad ja kvootide saajad.

23. Seejärel esitas Lyoni linn kaebuse, milles palub tühistada andmete edastamisest keeldumise ja kohustada hoiukassat palutud dokumendid talle edastada.

20. Hoiukassa keeldus 6. märtsi 2006. aasta otsusega neid andmeid edastamast, põhjusel et selline edastamine on vastuolus määruse nr 2216/2004 XVI lisa lõigetega 11 ja 12 ning artikliga 10.

24. Selles menetluses esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

1. Kas määruse nr 2216/2004 XVI lisa lõikes 12 ette nähtud teabe edastamine või selle edastamisest keeldumine kuulub üksnes põhihaldaja pädevusse või ka riikliku registri haldaja pädevusse?

2. Kui riikliku registri haldaja on pädev, siis kas seda teavet tuleb käsitada direktiivi 2003/4/EÜ artikli 4 tähenduses „keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabena”, mille puhul ei saa tugineda „arivõi tööstusteabe konfidentsiaalsusele”, või reguleerivad selle teabe edastamist konfidentsiaalsuse erinormid?

Komisjon. Kõik menetlusosalised, välja arvatud Austria, esitasid oma suulised märkused ka 7. oktoobri 2010. aasta kohtuistungil.

3. Kui kehtivad konfidentsiaalsuse erinormid, siis kas kõnealust teavet ei või edastada enne viieaastase tähtaja möödumist või puudutab see tähtaeg üksnes direktiivi 2003/87/EÜ alusel kvootide eraldamise viieaastast perioodi?

IV Õiguslik hinnang

4. Kui kehtib see viieaastane tähtaeg, siis kas määruse nr 2216/2004 artikkel 10 võimaldab sellest erandit teha ja kas selle alusel võib keelduda erandi tegemisest territoriaalse omavalitsusüksuse suhtes, kes soovib kõnealust teavet saada selleks, et pidada läbirääkimisi kaugkütte avaliku teenuse delegeerimise lepingu üle?

26. Kui juurdepääsu andmine saastekvootide müüki puudutavale teabele tuleks otsustada üksnes saastekvoote käsitlevate õigusaktide sätete alusel, siis oleks tulemus üsna selge: see teave on avalik pärast viieaastase tähtaja möödumist. Enne seda on kõnealune teave põhimõtteliselt konfidentsiaalne. Seevastu, kui kohaldataks keskkonnateabele juurdepääsu sätteid, siis tuleks uurida, kas ei rakendu juurdepääsuõiguse erandid. Seetõttu kontrollin ma esmalt, kas tegemist on keskkonnateabega (punktis A), seejärel hindan ma Prantsuse registri haldaja pädevust langetada otsus vaidlustatud teabele juurdepääsu taotluse kohta (punktis B), käsitlen keskkonnateabe direktiivi ja määruse nr 2216/2004 vahelist suhet (punktis C) ning vastan kindluse mõttes määrust nr 2216/2004 puudutavatele küsimustele (punktides D ja E).

25. Kirjalikus menetluses osalesid Lyoni linn kui kaebuse esitaja põhikohtuasjas, hoiukassa kui vastustaja selles menetluses, Prantsuse Vabariik, Austria Vabariik ja Euroopa

A – Keskkonnateabe mõiste

tööd võimalikult avalikult ning annab – koos põhiõiguste harta artikliga 42 – õiguse pääseda ligi nende dokumentidele.

27. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub küll kaudselt sellest, et tegemist on keskkonnateabele juurdepääsuga keskkonnateabe direktiivi tähenduses, kuid seda tuleb kõigepealt siiski kontrollida, tuvastamaks, kas keskkonnateabe direktiivi analüüsimine on üldse vajalik.

29. Ei vana ega uue keskkonnateabe direktiivi eesmärk ole siiski anda üldine ja piiramatu juurdepääsuõigus ametiasutuste käsutuses olevale kogu informatsioonile, millel on kas või väikseimgi seos keskkonnaelementidega. Pigem kohaldatakse taolise teabe suhtes juurdepääsuõigust ainult siis, kui see kuulub ühe või mitme direktiivis toodud kategooria alla.¹³

28. Juba vana keskkonnateabe direktiivi – direktiivi 90/313/EMÜ¹⁰ – osas tuvastas Euroopa Kohus, et seadusandja soovis anda mõistele „keskkonnateave” laia tähenduse.¹¹ Uue keskkonnateabe direktiivi artikli 2 punktis 1 sisalduvat mõistet peab Euroopa Kohus veelgi laiemaks ja täpsemaks.¹² Lisaks on vahepeal Amsterdami leping EL lepingu artikli 1 teises lõigus väljendanud tahet luua Euroopa rahvaste üha tihedam liit, kus otsused tehakse nii avalikult kui võimalik ja nii kodanikulähedaselt kui võimalik. Sel eesmärgil kohustab ELTL artikkel 15 (endine EÜ artikkel 225) liidu institutsioone tegema oma

30. Lyoni linn soovib saada teavet Prantsusmaa 209 kaugküttejaama käitajate poolt müüdüd saastekvootide kohta. Selle info puhul näib olevat tegemist tehinguid puudutava teabega, mis avalikustatakse määruse (EÜ) nr 2216/2004 XVI lisa lõike 12 kohaselt viis aastat pärast tehingu toimumist.

10 – Nõukogu 7. juuni 1990. aasta direktiiv, mis käsitleb vaba juurdepääsu keskkonnateabele (EÜT L 158, lk 56; ELT eriväljaanne 15/01, lk 402).

11 – 17. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-321/96: Mecklenburg (EKL 1998, lk I-3809, punkt 19) ja 12. juuni 2003. aasta otsus kohtuasjas C-316/01: Glawischnig (EKL 2003, lk I-5995, punkt 24).

12 – Eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Glawischnig, punkt 5.

31. Lyoni linna arvates on tegemist teabega keskkonnakaitse meetmete või tegevuste kohta keskkonnateabe direktiivi artikli 2 punkti 1 alapunkti c tähenduses. Tehinguid

13 – Vt eespool 11. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Glawischnig, punkt 25.

puudutav teave näitab, kas saastekvootidega kauplemine on sobiv kliimamuutuste meede.

kasvuhoonegaaside heitmete kohta, on kaudselt ka nimetatud tegurit puudutav teave.

32. Prantsusmaa ja hoiukassa esitavad sellele seisukohale siiski õige vastuväite, et tehinguid puudutav teave võib näidata üksnes seda, kas saastekvootidega kauplemise turg toimib. See turg on küll osa süsteemist, mille tervikeesmärk on kliimamuutustega tegelemine, kuid tehinguid puudutavast teabest ei nähtu, mil määral aitab turg selle eesmärgi saavutamisele kaasa. Seetõttu ei ole keskkonnateabe direktiivi artikli 2 punkti 1 alapunkt c kohaldatav.

35. Vastavalt sellele lähtus juba liidu seadusandja eeldusest, et vähemalt teatud teave saastekvootide kohta on keskkonnateave, sest direktiivi 2003/87 põhjendus 13 ja artikkel 17 näevad ette juurdepääsu keskkonnateabe direktiivi alusel. Sellekohaselt on keskkonnateave eelkõige saastekvootide eraldamine.

33. Saastekvootidega kauplemist puudutava teabe näol võib siiski olla tegemist teabega keskkonnateabe direktiivi artikli 2 punkti 1 alapunkti b tähenduses, seega teabega tegurite kohta, mis mõjutavad tõenäoliselt atmosfääri ehk keskkonnaosa eelnimetatud sätte alapunkti a tähenduses.

36. Prantsusmaa ja hoiukassa on aga seisukohal, et tehinguid puudutav teave ei ole keskkonnateave. Saastekvootide omamine ei ütle ju midagi selle kohta, kas omanik tõesti kasvuhoonegaase õhku paiskab.

34. Kõnealune säte loetleb küll näitlikult konkreetseid tegureid, mis võivad keskkonnanosasis vahetult mõjutada. Teave sellise teguri õhku paiskamise õiguse, täpsemalt

37. Asjaolu, kas saastekvoote tegelikult kasutatakse, ei ole aga määrav, sest keskkonnateabe direktiivi artikli 2 punkti 1 alapunkti b kohaselt piisab juba võimalikust mõjutamisest. Reeglina aitab tehing, st saastekvootide üleandmine, kaasa sellele, et müüja toodab vähem heitmeid, kui kvoodi eraldamisel ette nähti, samas kui ostja saab oma heitkoguseid suurendada.

38. Prantsusmaa väidab siiski õigesti, et tehingud ei pruugi olla vahetult seotud kasvuhoonegaaside õhku paiskamisega. Tegemist võib olla puhtalt spekulatiivsete meetmetega, mille eesmärk on kvoodid hiljem kasumiga edasi müüa.

39. See kaalutus võib pidada paika osa tehinguid puudutava soovitava teabe puhul, täpsemalt saastekvootide omandajaid puudutava teabe osas. Põhikohtuasjas saastekvootide loovutavate kaugküttejaamade osas tuleb lähendada tehingute tegelikest mõjudest, sest nad peavad oma heitkoguseid reeglina vastavalt vähendama.

40. Välistada ei tohi ka saastekvootide omandajaid puudutavat teavet. Viimasena omandaja toodab reeglina suuremaid heitkoguseid, kui kvootide jagamisel ette nähti, ning vahepealne spekulatiivne omandamine aitab selle tulemusele kaasa. Juba seetõttu eksisteerib keskkonnahuvi saastekvootide loovutamise läbipaistvuse vastu. Lisaks ei ole enne kvoodi lõplikku realiseerimist ilmselt võimalik praktikas alati hõlpsasti tuvastada, kas tehing oli pelgalt vahepealne omandamine või oli selle eesmärk kvoodi oma tarbeks kasutamine.

Seetõttu tuleb tehinguid puudutavat teavet käsitleda põhimõtteliselt keskkonnateabena.

41. Lyoni linna konkreetne huvi kõnealuse teabe vastu ei saa – vastupidiselt Austria arvamusele – seada kahtluse alla selle klassifitseerimist keskkonnateabena. Pigem tuleneb keskkonnateabe direktiivi artikli 3 lõikest 1, mis välistab huvi tõestamise teabe taotluse puhul, et taotleja isikliku huvi iseloom teabe suhtes ei ole oluline.¹⁴

42. Seega on saastekvootidega toimunud tehinguid puudutav teave keskkonnateabe direktiivi artikli 2 punkti 1 alapunkti b tähenduses.

¹⁴ – Vt 1. veebruari 2007. aasta otsus kohtuasjas C-266/05 P: *Sison vs. nõukogu* (EKL 2007, lk I-1233, punkt 43 jj), mis puudutab 30. mai 2001. aasta määrust (EÜ) nr 1049/2001 üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331). Seetõttu on väieldav ka Saksa Bundesverwaltungsgerichti 24. septembri 2009. aasta otsuse (7 C 2/09, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 189, punkt 36) hüpotees, et teabe kasutamise eesmärk võib jätta mulje, et taotlus on keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 1 punkti b tähenduses põhjendamatu.

B – Esimene küsimus – pädevus teabe avaldamise otsustamise osas

43. Esimese küsimusega soovib eelotsuse-taotluse esitanud kohus teada, kas hoiukassa on üldse pädev otsustama tehinguid puudutava teabe avaldamise üle.

44. Määrus nr 2216/2004 näeb põhiliselt ette sellise teabe avaldamise ühe vormi: lõpetatud tehinguid puudutava teabe avalikustamise põhihaldaja poolt tehingule järgnenud viienda aasta 15. jaanuaril vastavalt XVI lisa lõigetele 11 ja 12. Muus osas tuleb seda teavet artikli 10 lõike 1 kohaselt käsitleda põhimõtteliselt konfidentsiaalsena. Artikli 10 lõige 2 keelab seda teavet kasutada ilma asjaomase kontoomaniku eelneva loata, välja arvatud nende registrite haldamiseks ja pidamiseks vastavalt käesoleva määruse sätetele. Peale selle sätestab artikli 10 lõige 3, et iga pädev asutus ja registri haldaja teostab ainult neid saastekvootide, tõendatud heitkoguste, kontode või Kyoto ühikutega seotud protsesse, mis on vajalikud tema kui pädeva asutuse või registri haldaja ülesannete täitmiseks.

45. Sellest järeldavad hoiukassa, Austria ja komisjon, et kõnealuse teabe avaldamise üle võib otsustada üksnes põhihaldaja. Hoiukassa kui riiklik registri haldaja ei ole selleks pädev.

46. Lyoni linn ja Prantsusmaa eristavad siiski õigesti kõnealuse teabe avaldamist, mis on määruse nr 2216/2004 kohaselt põhihaldaja ülesanne, ja otsuse langetamist keskkonnateabele juurdepääsu taotluse üle. Taotluse kohta peab otsuse tegema asutus, kellele see taotlus esitati.

47. See tuleneb keskkonnateabe direktiivi artikli 3 lõikest 1. Nimetatud sätte kohaselt on riigiasutused kohustatud tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks igale taotlejale tema taotluse korral. Konsensus valitseb selles suhtes, et kõnealune teave on siseriiklike registrite valduses.

48. Määrus nr 2216/2004 ei näe nimetatud sätte valdkonnas ette mingit regulatsiooni. Määrus käsitleb küll konfidentsiaalsust ja kõnealuse teabe avaldamist, kuid ei puuduta keskkonnateabele juurdepääsu taotluste üle otsustamise pädevust. Vastupidiselt Austria ja komisjoni väidetele ei saa määrust seega

nimetatud küsimuses keskkonnateabe direktiivi suhtes erisätteks pidada.¹⁵

51. Esimesele küsimusele tuleb seega vastata, et riikliku registri haldaja on pädev otsustama keskkonnateabe direktiivi alusel esitatud taotluse üle juurdepääsuks määruse nr 2216/2004 XVI lisa lõikes 12 ette nähtud teabele, kui nimetatud teave on tema valduses või seda hoitakse tema nimel.

49. Lähtuda ei saa ka eeldusest, et riiklike registrite haldajad moodustavad koos põhihaldajaga ühise asutuse, mille nimel saab teutseda üksnes põhihaldaja. Prantsuse valitsus märgib õigesti, et määruse nr 2216/2004 artikli 8 lõike 3 kohaselt vastutavad liikmesriigid ja komisjon oma registrite haldamise ja pidamise eest. Peale selle sisaldavad XVI lisa lõiked 5–10 riikliku registri haldaja erinevaid teabe andmise kohustusi.

C – Teine küsimus – keskkonda sattuvaid heitmeid käsitlev teave

52. Teine küsimus tungib kohtuvaidluse tuumani. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab teada, kas soovitud teavet tuleb käsitada keskkonnateabe direktiivi artikli 4 tähenduses „keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabena”, mille puhul ei saa tugineda „äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsusele”, või reguleerivad selle teabe edastamist konfidentsiaalsuse erinormid.

50. Komisjoni väide kinnitab kaudselt seda järeldust. Komisjon lähtub küll põhihaldaja ainupädevusest, kuid niipea kui too oleks teabe määruse nr 2216/2004 XVI lisa lõike 12 kohaselt avaldanud, võiksid seda edastada ka riiklike registrite haldajad. Komisjon ei selgita, miks avaldamine peaks pädevust muutma.

53. Selles osas selgitan ma kõigepealt välja, kas keskkonnateabe direktiivi saab siin üldse kohaldada (punktis 1), seejärel hindan, kas tegemist on „keskkonda sattuvaid heitmeid

¹⁵ – Määruse üliluslikkuse kohta seoses juurdepääsutaotluse üle otsustamisega vt järgnevalt käesoleva ettepaneku punkt 54 jj.

käsitleva teabega” keskkonnateabe direktiivi artikli 4 tähenduses (punktis 2), ning lõpetuseks analüüsin, mil määral mõjutavad määruse nr 2216/2004 sätted registrite konfidentsiaalsuse kohta keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 esimese lause punkti d kohaseid erandeid teabeõigusest (punktis 3).

käsitlemise kohta, samas kui keskkonnateabe direktiiv kohaldub kogu keskkonnateabele. Määrus teeb seejuures erandi keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõikest 2, sest ta ei näe sõnaselgelt ette, et igal üksikjuhul tuleb konfidentsiaalsusega teenitavaid huviseid võrrelda avalikustamisega teenitavate üldsuse huvidega, ega maini eriti laiaulatuslikku juurdepääsu keskkonda sattuvaid heitmeid käsitlevale teabele.

1. Keskkonnateabe direktiivi kohaldatavus

54. Hoiukassa, Prantsusmaa, Austria ja komisjoni üksmeelse arvamuse kohaselt tuleneb määrusest nr 2216/2004 keskkonnateabe direktiivile ajaliselt järgnev, ammendav erisäte määruse alusel loodavates registrites hoitava teabe konfidentsiaalsuse kohta. Seetõttu on erisäte keskkonnateabe direktiivi üldiste sätete suhtes üliluslik.

56. Lisaks sellele räägib sätete ajaline järgnevus määruse nr 2216/2004 keskkonnateabe direktiivi suhtes *lex posterior*’ina käsitlemise kasuks.

55. Vastavate sätete sõnastuse eraldiseisval analüüsimisel näib mõistlik eeldada määruse nr 2216/2004 üliluslikkust. Määrus sisaldab eraldiseisvaid sätteid registrites säilitatava teabe avaldamise ja konfidentsiaalse

57. Määrust nr 2216/2004 saab keskkonnateabe direktiivi suhtes pidada *lex specialis*’eks ja/või *lex posterior*’iks siiski ainult siis, kui komisjon üldse tohtis anda eeskirju, mis teevad keskkonnateabe direktiivist erandeid.

58. Selles mõttes näib esmapilgul kohane eeldada, et keskkonnateabe direktiivi ja määruse nr 2216/2004 vahel on hierarhiline

suhe. Nõukogu ja parlament võtsid direktiivi vastu klassikalise sekundaarõigusliku aktina vahetult EÜ asutamislepingu alusel, samas kui määrus on pelgalt komisjoni meede teise direktiivi rakendamiseks, ehk teataval määral tertsiarõigus.

kohta on nende õigusliku alusega põhimõtteliselt kooskõlas.

59. Euroopa Kohus on seni siiski liidu õiguse taolisest ulatuslikust hierarhiseerimisest loobunud, ning ka käesoleval juhul ei ole seda tegelikult vaja teha. Pigem võimaldab juba määruse õigusliku aluse põhjalik uurimine järeldada, et see ei luba keskkonnateabe direktiivist erandeid teha.

61. Siiski ei saa lähtuda eeldusest, et komisjon võib rakendussätetega sekundaarõiguse teistest sätetest erandeid teha, eriti siis, kui tal ei ole volitust võtta vastu nende teiste sätete rakendusmeetmeid.¹⁶ Keskkonnateabe direktiiv ei näe ette mingeid komisjoni poolseid rakendusmeetmeid.

60. Määrus nr 2216/2004 tugineb direktiivi 2003/87 artikli 19 lõikele 3. Selle kohaselt võtab komisjon vastu määruse registrite süsteemi kohta, mis tagab eelkõige üldsuse juurdepääsu ja konfidentsiaalsuse. Peale selle näevad direktiivi 2003/87 artikkel 17 ja põhjendus 13 ette teatud teabe avalikustamise keskkonnateabe direktiivi alusel. Saastekvootidega kauplemine nende sätete kohaldamisalasse ei kuulu. Seetõttu näib, et määruse nr 2216/2004 sätted saastekvootide müüki puudutava teabe konfidentsiaalsuse

62. Keskkonnateabe direktiivist kõrvale kalduv erisäte eeldaks seega, et seadusandja soovis direktiivi 2003/87 vastuvõtmisel volitada komisjoni keskkonnateabe direktiivist erandit tegema. Seda võib vähemalt kaudselt järeldada asjaolust, et keskkonnateabe direktiivi kohaldamist mainitakse üksnes teatud teabe puhul.

63. Kõnealuste sätete põhjendus komisjoni ettepanekus direktiivi 2003/87 osas kõneleb siiski keskkonnateabe direktiivi kaudselt taotletava kitsendamise vastu. Nimetatud põhjenduse kohaselt peaks üldsus kooskõlas direktiiviga 90/313/EMÜ, mis käsitleb vaba juurdepääsu keskkonnateabele, st vana keskkonnateabe direktiiviga, saama juurdepääsu teabele, mis puudutab monitooringu

¹⁶ – 29. juuni 1989. aasta otsus kohtuasjas 22/88: Vreugdenhil ja van der Kolk (EKL 1989, lk 2049, punkt 17).

tulemusi, aruandlus- ja kontrollikohustusi, teavet riiklike registre kirjete kohta ning direktiivi rikkumisi puudutavate meetmete kohta.¹⁷ Käesolevas kohtuasjas on kõne all riiklike registre kirjeid puudutav teave.

Määruse nr 2216/2004 käsitlemine erisättena keskkonnateabe direktiivi suhtes tooks seetõttu endaga kaasa erandi tegemise Århusi konventsioonist.

64. Peale selle määrab komisjoni ettepaneku põhjendus sõnaselgelt kindlaks, et direktiiv 2003/87 peab olema kooskõlas Århusi konventsiooniga. Kõnealune konventsioon on igal juhul siduv, sest liidu sõlmitud rahvusvahelised konventsioonid on ühenduse sekundaarõiguse suhtes ülimuslikud.¹⁸ Seetõttu tuleb ühenduse sekundaarõiguse sätteid võimalusel tõlgendada kooskõlas rahvusvahelisest õigusest tulenevate liidu kohustustega.¹⁹

66. Kõnealust erandit ei saa õigustada asjaoluga, et nii direktiivi 2003/87 kui ka määruse nr 2216/2004 eesmärk on rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustuste rakendamine. Ei kliimamuutuste raamkonventsioon ega ka Kyoto protokoll sisalda sätteid, mis nõuaksid taolise erandi tegemist.

65. Käesolevas menetluses asjakohases osas vastab Århusi konventsiooni artikli 4 lõige 4 keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõikele 2.

67. Seega ei saa lähtuda eeldusest, et direktiivi 2003/87 artikkel 19 volitab komisjoni võtma vastu keskkonnateabe direktiivist ja Århusi konventsioonist erandit tegevat eriregulatsiooni. Seetõttu ei tohi määrust nr 2216/2004 tõlgendada selles tähenduses. Kui keskkonnateabe direktiiv annab vastava kaalutusõiguse, võib määrus olla siiski täpsustav.

17 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi, mis käsitleb kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemist ühenduses ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ, ettepanek, KOM(2001) 581 (lõplik), lk 16, punkt 18.

18 – 10. septembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-61/94: komisjon vs. Saksamaa (EKL 1996, lk I-3989, punkt 52); 1. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-286/02: Bellio Flli (EKL 2004, lk I-3465, punkt 33), ja 10. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-344/04: IATA ja ELFAA (EKL 2006, lk I-403, punkt 35).

19 – Eespool 18. joonealuses märkuses viidatud otsus komisjon vs. Saksamaa, punkt 52; 14. juuli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-341/95: Bettati (EKL 1998, lk I-4355, punkt 20); eespool 18. joonealuses märkuses viidatud otsus Bellio Flli, punkt 33; 7. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-306/05: SGAE (EKL 2006, lk I-11519, punkt 35), ja 14. mai 2009. aasta otsus kohtuasjas C-161/08: Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (EKL 2009, lk I-4075, punkt 38).

68. Vahejärelalusena tuleb tuvastada, et taotluse üle juurdepääsuks määruse nr 2216/2004

XVI lisa lõikes 12 ette nähtud teabele tuleb otsustada keskkonnateabe direktiivi alusel.

teave võimaldab kindlaks teha, kellel on õigus heitmeid toota. Seetõttu on tegemist keskkonnateabega.

2. Keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabe mõiste

69. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 esimene lause lubab keskkonnateabe taotluse tagasi lükata, kui teabe avalikustamine võib kahjustada teatud, selles sättes loetletud huvivid. Artikli 4 lõike 2 neljas lause piirab kõne alla tulevaid huvivid siiski juhul, kui taotlus on seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega. Taolist taotlust ei saa rahuldada üksnes artikli 4 lõike 2 esimese lause punktides b, c ja e sätestatud konfidentsiaalsena hoidmise põhjustel. Samas ei ole ilmne, et mõni neist põhjustest oleks käesoleval juhul asjakohane. Seetõttu tuleb välja selgitada, kas Lyoni linna taotlus on seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega.

70. Saastekvootidega kauplemine on seotud keskkonda sattuvate heitmetega, sest nimetatud kvoodid lubavad nende omanikel aineid õhku paisata. Tehinguid puudutav

71. Siiski on vaieldav, kas juurdepääsuõiguse erandite piiramine keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 neljandas lauses hõlmab samamoodi ka heitmeid puudutava kaudse teabe nagu teeb seda keskkonnateabe mõiste. Mõlemal sätteil on erinev ülesanne, mis takistab nende ühtset tõlgendamist.²⁰

72. Mõiste avab keskkonnateabe direktiivi kohaldamisala ning võimaldab esmalt vastuolulisi huvivid asjakohaselt võrrelda, tuvastamiseks, kas teatud info tuleks avalikustada või mitte.

73. Juurdepääsuõiguse erandite piiramine tugineb seevastu ümberlukkamatule eeldusele: teatud põhjused, eriti äri- või tööstusteabe kaitse ei õigusta selle kohaselt mitte kunagi keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabe konfidentsiaalsena käsitlemist. Kui keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 neljas lause hõlmaks keskkonda sattuvaid heitmeid

20 – Vt jätmete kõrvaldamise mõiste tõlgendamise kohta vastava sätte eesmärkide alusel 23. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-486/04: komisjon vs. Itaalia (EKL 2006, lk I-11025, punkt 39 jj).

käsitlevat kaudset teavet, piiraks see radikaalselt kõnealuse sätte alusel välistatud erandite kohaldamisala ning seega eelkõige äri- või tööstusteabe kaitset. Enamik keskkonnateabest on kaudselt seotud heitmetega.

tööstusteabe konfidentsiaalsuse kahjustamise tõttu. Need huvid on hõlmatud keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 esimese lause punktis d, kui selline konfidentsiaalsus on sätestatud siseriiklike või ühenduse õigusnormidega, et kaitsta seaduslikke majandushuvisid, sealhulgas avalikku huvi säilitada statistilist konfidentsiaalsust või maksude salastatust.

74. Seetõttu on veenvamad Århusi konventsiooni rakendamisjuhiste selgitused. Nende kohaselt lõppeb äriteabe kaitse siis, kui õhku paisatakse aineid, millega on seotud konfidentsiaalne teave.²¹ Saastekvootidega kauplemine toimub aga *enne* ainete õhku paiskamist. Seega ei ole kõnealune info heitmeid käsitlev teave.

76. Määruse nr 2216/2004 sätted registris hoitava teabe avalikustamise kohta annavad sellise õigusliku kaitse aluse. Määruse artikli 10 lõige 2, mis seab nimetatud teabe kasutamise tingimuseks asjaomase kontoomaniku eelneva loa, näitab, et sätte eesmärk on kontoomaniku õigustatud majanduslike huvide kaitse.

3. Tehinguid puudutava teabe konfidentsiaalsus

75. Käesoleval juhul tuleb seega kõne alla teabe avalikustamisest keeldumine äri- või

77. Kui kontoomanik on füüsiline isik, tuleb arvesse võtta ka keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 esimese lause punkti f kohast isikuandmete konfidentsiaalsust.²²

21 – Stec, Casey-Lefkowitz, Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, lk 60 (prantsuskeelses versioonis lk 76). Selle teose tähtsusest keskkonnateabe direktiivi tõlgendamisel vt minu 23. septembri 2010. aasta ettepanek kohtuasjas C-266/09: Stichting Natuur en Milieu (kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, ettepaneku punkt 88).

22 – Vt teisiti struktureeritud erandi kohta määruse (EÜ) nr 1049/2001 artikli 4 lõike 1 punktis b 29. juuni 2010. aasta otsus C-28/08 P: komisjon vs. Bavarian Lager (EKL 2010, lk I-6055, punkt 48 jj).

78. Sellega ei ole siiski otsustatud, kas registris hoitavat teavet tuleb käsitleda konfidentsiaalsena kuni määruse nr 2216/2004 XVI lisa lõike 12 kohase viieaastase perioodi möödumiseni. Keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmas lause nõuab, et igal üksikjuhul tuleb avalikustamisega teenitavaid üldsuse huviseid võrrelda tagasilükkamisega teenitavate huvidega.

79. Seetõttu peavad pädevad ametiasutused, vajadusel pärast konsulteerimist puudutatud ettevõtjatega, kõigepealt kindlaks tegema, kas määruses nr 2216/2004 eeldatud konfidentsiaalsena käsitlemise huvi tegelikult eksisteerib. Kui kõnealune teave on juba mujal avaldatud või ettevõtjatel ei ole huvi seda konfidentsiaalsena käsitleda, ei saa teabe avaldamisest keelduda põhjendusel, et tegemist on äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsusega või isikuandmetega.

80. Kui konfidentsiaalsena käsitlemise huvi on jätkuvalt olemas, siis tuleb seda võrrelda võimalike avalikustamisega teenitavate üldsuse huvidega.

81. Esmapilgul näib ilmne, et Lyoni linna huvi kasutada teavet läbirääkimistel lepingu sõlmimiseks, tuleb pidada üldsuse huviks, kui Lyoni linn täidab seejuures avalik-õiguslikku ülesannet. See mulje on siiski eksitav,

sest keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmanda lause kohane võrdlemine tuleb läbi viia sõltumata asjaomase taotleja konkreetsest huvist. Direktiivi eesmärk on avada üldsusele keskkonnateabele juurdepääs üldiselt ja mitte sõnastada norme kaitsmaks erihuve, mis ühel või teisel isikul võivad sellele teabele juurdepääsuks olla.²³

82. Ka liidu õiguse juhised riigihankelepingute sõlmimise kohta ei õigusta erilist üldsuse huvi saastekvootidega kauplemist käsitleva registri teabe avalikustamise vastu. Pigem tuleb riigihankemenetluses samuti tagada äri- ja tööstusteabe konfidentsiaalsuse kaitse.²⁴

83. Lõpetuseks tundub olevat välistatud eeldada üldsuse huvi saastekvootide turu läbipaistvuse vastu. Läbipaistvuse kasuks kõneleb küll asjaolu, et selle turu esemeks on saastekvoodid ning keskkonnateabe direktiivi artikli 4 lõike 2 neljas lause näitab üldsuse kõrgendatud huvi heitmetega seotud teabe

23 – Vt määruse nr 1049/2001 kohta eespool 14. joonealuses märkuses viidatud otsus *Sison vs. nõukogu*, punkt 43 jj.

24 – Vt 14. veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-450/06: *Varec* (EKL 2008, lk I-581, punkt 35 jj).

avalikustamise vastu. Saastekvootide turu läbipaistvus on siiski määruses nr 2216/2004 üheselt reguleeritud. Regulatsioonipädevuse ületamist ei ole siin märgata, sest määruse õiguslik alus, direktiivi 2003/87 artikli 9 lõige 3, näeb sõnaselgelt ette regulatsiooni, mis puudutab üldsuse juurdepääsu registritele ja konfidentsiaalsust. Seetõttu tuleb põhimõtteliselt nõustuda hinnanguga, mille komisjon määruse vastuvõtjana andis.

mille suhtes kehtivad üksnes mõned ettenähtud konfidentsiaalsuse alustest. Kõnealuse teabe avaldamine enne määruse XVI lisa lõikes 12 sätestatud viieaastase tähtaja lõppu kahjustaks äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsust direktiivi artikli 4 lõike 2 esimese lause punkti d tähenduses ja/või isikuandmete konfidentsiaalsust artikli 4 lõike 2 esimese lause punkti f tähenduses. Eelotsusetaotlusest ei nähtu mõjuvat üldsuse huvi kõnealuse teabe avalikustamise vastu, mis kaaluks üles äri- või tööstusteabe ja/või isikuandmete konfidentsiaalsuse, juhul kui määruses eeldatud konfidentsiaalsena käsitlemise huvid on konkreetsel juhul tegelikult olemas.

84. Seega ei nähtu eelotsusetaotlusest mõjuvat ülekaalukat üldsuse huvi määruse nr 2216/2004 XVI lisa lõikes 12 sätestatud teabe avalikustamiseks, juhul kui määruses eeldatud konfidentsiaalsena käsitlemise huvid on konkreetsel juhul tegelikult olemas.

D – Kolmas küsimus – määruse nr 2216/2004 XVI lisa lõike 12 kohase viieaastase perioodi arvestamine

4. Vahekokkuvõte

85. Taotluse üle juurdepääsuks määruse nr 2216/2004 XVI lisa lõikes 12 ette nähtud teabele tuleb otsustada keskkonnateabe direktiivi alusel. Tegemist ei ole siiski keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega direktiivi artikli 4 lõike 2 neljanda lause tähenduses,

86. Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas kõnealust teavet tuleb käsitleda konfidentsiaalsena viie

aasta jooksul pärast selle registrisse lisamist või tohib seda avaldada juba pärast direktiivi 2003/87/EÜ alusel kvootide eraldamiseks määratud esimese viieaastase perioodi möödumist. See küsimus on oluline ka keskkonnateabe direktiivi kohaldamise puhul, sest määruse nr 2216/2004 kohane konfidentsiaalsena käsitlemise periood võib mõjutada direktiivi artikli 4 lõike 2 esimese lause punktides d ja f sätestatud tehinguid puudutavale teabele juurdepääsu erandeid.

sagedusega ja nendele adressaatidele, nagu on toodud XVI lisas. Täiendavat teavet registri haldajad ei avalda. XVI lisa lõige 11 näeb ette, et põhihaldaja avaldab ja uuendab lõikes 12 loetletud teabe registrisüsteemi kohta ühenduse sõltumatu tehingute registri veebilehe avalikul alal vastavalt nimetatud ajakavale. Teave registrisüsteemiga seotud lõpetatud tehingute kohta aastal X tuleb XVI lisa lõike 12 kohaselt avaldada alates aasta (X+5) 15. jaanuarist.

87. Direktiivi 2003/87 artikkel 11 näeb saastekvootide eraldamiseks ette kaks perioodi: 1. jaanuari 2005. aasta ja 1. jaanuari 2008. aasta vaheline kolme aasta pikkune periood ning sellele järgnev viieaastane periood. Selgusetuks jääb, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus kaalub võimalust, et kõnealust teavet tuleb käsitleda konfidentsiaalsena üksnes vastaval kvootide eraldamise perioodil. Lõpuks ei ole see aga oluline, sest määrus nr 2216/2004 on selles punktis selge.

89. Nagu hoiukassa, Prantsusmaa, Austria ja komisjon õigesti väidavad, nähtub nendest sätetest üheselt, et oluline ei ole kvootide eraldamise perioodi möödumine. Kõnealune teave tuleb avaldada hoopis alates tehingu toimumise aastale järgneva viienda aasta 15. jaanuarist.

88. Määruse nr 2216/2004 artikli 9 kohaselt peavad riiklike registrite haldajad ja põhihaldaja avaldama XVI lisas loetletud teabe sellise

90. Nagu komisjon rõhutab, oleks ka arusaamatu, kui kvootide eraldamise perioodi algul

tehtud tehingut kaitstakse pikemalt kui selle perioodi lõpus sooritatud tehingut. Tuleb eeldada, et konfidentsiaalsena käsitlemise huvi püsib sama moods ka kvootide eraldamise järgnevatel perioodidel jooksul.

91. Seega saab määruse nr 2216/2004 XVI lisa lõike 12 kohast teavet avaldada alles pärast viieaastase tähtaja möödumist.

E – Neljas küsimus – erandi tegemise võimalused

92. Neljanda küsimusega soovib eelotsuse- taotluse esitanud kohus teada, kas määruse nr 2216/2004 artikkel 10 võimaldab viieaastast tähtjast erandit teha, eriti kui kõnealust teavet soovib saada territoriaalne omavalitsusüksus, et pidada läbirääkimisi kaugküttele avaliku teenuse delegeerimise lepingu üle. Sellised erandid võivad olla olulised ka keskonnateabe direktiivi kohaldamise puhul.

93. Määruse nr 2216/2004 artikli 10 lõike 1 näeb küll põhimõtteliselt ette, et kogu registrites hoitavaid teavet tuleb käsitleda konfidentsiaalsena, kuid sisaldab siiski erandeid selle teabe kasutamiseks käesolevas määruses, direktiivis 2003/87/EÜ või siseriiklikus õiguses kehtestatud nõuete täitmiseks.

94. Lyoni linn on seisukohal, et kõnealuse teabe saamine teenib direktiivi 2003/87 täitmise huvisid. Lyoni linn soovib nimetatud teavet kasutada, et hinnata kasvuhoonegaaside heitmete vähendamist linna soojaettevõtte käitaja poolt ning vajadusel seda parandada.

95. Määruse nr 2216/2004 artikli 10 lõike 1 ei luba aga teavet avaldada pelgalt siis, kui see on direktiivi 2003/87 eesmärkide elluviimise huvides, vaid see peab toimuma kõnealuses direktiivis kehtestatud nõuete täitmise huvides. Direktiiv 2003/87 sisaldab küll sätteid registris hoitava teatud teabe avaldamise kohta, kuid selles puuduvad just vaieldava teabe avaldamist käsitlevad normid.

96. Määruse nr 2216/2004 osas kehtib sama: ka määruse eesmärk on kasvuhoonegaaside heitmete vähendamine, kuid teabe avaldamine on XVI lisa lõike 12 kohaselt ette nähtud pärast viie aasta möödumist.

97. Ei saa välistada, et siseriiklik õigus nõuab kõnealuse teabe avaldamist Lyoni linnale. Selles osas ei ole siiski esitatud mingit infot, mistõttu ei pea Euroopa Kohus seda võimalust käsitlema.

isikuandmete²⁷ kaitse jääda tahaplaanile üksnes mõjuvamate kaitset väärivate huvide tõttu. Keskkonnateabe direktiivi sätete eespool kirjeldatud kohaldamine illustreerib antud juhul läbiviidavat hindamist.

98. Täielikkuse huvides tuleb siiski märkida, et komisjoni ja Prantsusmaa väide, et nimetatud erand puudutab üksnes direktiivis 2003/87 ja määruses nr 2216/2004 kehtestatud nõuete täitmist reguleerivaid siseriikliku õiguse sätteid, ei ole veenev. Võib eksisteerida siseriikliku õiguse sätteid, mis sätestavad siduvalt selle teabe edastamise, kuid ei oma kliimamuutustega mingit seost. Näitena olgu toodud kuritegude uurimine. Taoliste sätete rakendamisel liidu õiguse, täpsemalt määruse, kohaldamisalas peavad liikmesriigid siiski tagama, et järgitakse liidu õiguse põhimõtteid.²⁵ Seetõttu võib äriteabe konfidentsiaalsuse²⁶ ja

99. Ka määruse nr 2216/2004 artikli 10 lõige 2 ei võimalda teabe varasemat avalikustamist. Nimetatud säte välistab põhimõtteliselt registrites hoitavate andmete kasutamise ilma asjaomase kontoomaniku eelneva loata. Lubatud on küll nende andmete kasutamine registrite haldamiseks ja pidamiseks vastavalt määruse sätetele. Selleks ei ole siiski vaja kõnealust teavet Lyoni linnale edastada.

100. Eelotsusetaotlusest ei nähtu seega minneid asjaolusid, mis õigustaksid määruse nr 2216/2004 artikli 10 alusel erandi tegemist XVI lisa lõikes 12 sätestatud viieaastasest tähtjast.

25 – 18. juuni 1991. aasta otsus kohtuasjas C-260/89: ERT (EKL 1991, lk I-2925, punkt 42); 4. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-159/90: Society for the Protection of Unborn Children Ireland (EKL 1991, lk I-4685, punkt 31), ja 18. detsembril 2008. aasta otsus kohtuasjas C-349/07: Sopropé (EKL 2008, lk I-10369, punkt 34).

26 – Vt 24. juuni 1986. aasta otsus kohtuasjas 53/85: AKZO Chemie vs. komisjon (EKL 1986, lk 1965, punkt 28); 19. mai 1994. aasta otsus kohtuasjas C-36/92 P: SEP vs. komisjon (EKL 1994, lk I-1911, punkt 37), ja eespool 24. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Varec, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika.

27 – Vt 20. mai 2003. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01: Österreichischer Rundfunk jt (EKL 2003, lk I-4989, punkt 70 jj) ja 16. detsembril 2008. aasta otsus kohtuasjas C-73/07: Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (EKL 2008, lk I-9831, punkt 52).

V Ettepanek

101. Neil põhjustel teen ettepaneku vastata eelotsusetaotlusele järgmiselt:

1. Riikliku registri haldaja on pädev otsustama Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/4/EÜ keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta, alusel esitatud taotluse üle juurdepääsuks 21. detsembri 2004. aasta määruse (EÜ) nr 2216/2004 registrite standarditud ja turvatud süsteemi kohta XVI lisa lõikes 12 ette nähtud teabele, kui nimetatud teave on tema valduses või seda hoitakse tema nimel.
2. Taotluse üle juurdepääsuks määruse nr 2216/2004 XVI lisa lõikes 12 ette nähtud teabele tuleb otsustada keskkonnateabe direktiivi alusel. Tegemist ei ole siiski keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega direktiivi artikli 4 lõike 2 neljanda lause tähenduses, mille suhtes kehtivad üksnes mõned ettenähtud konfidentsiaalsuse alustest. Kõnealuse teabe avaldamine enne määruse XVI lisa lõikes 12 sätestatud viieaastase tähtaja lõppu kahjustaks äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsust direktiivi artikli 4 lõike 2 esimese lause punkti d tähenduses ja/või isikuandmete konfidentsiaalsust artikli 4 lõike 2 esimese lause punkti f tähenduses. Eelotsusetaotlusest ei nähtu mõjuvat üldsuse huvi kõnealuse teabe avalikustamise vastu, mis kaaluks üles äri- või tööstusteabe ja/või isikuandmete konfidentsiaalsuse, juhul kui määruses eeldatud konfidentsiaalsena käsitlemise huvid on konkreetsel juhul tegelikult olemas.

3. Määruse nr 2216/2004 XVI lisa lõike 12 kohaselt saab kõnealust teavet avaldada põhimõtteliselt alles pärast viieaastase tähtaja möödumist.

4. Eelotsusetaotlusest ei nähtu mingeid asjaolusid, mis õigustaksid määruse nr 2216/2004 artikli 10 alusel erandi tegemist XVI lisa lõikes 12 sätestatud viieaastasest tähtjast.