

JULIANE KOKOTT  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2010. október 14.<sup>1</sup>

## I – Bevezetés

1. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a kibocsátási jogok értékesítésével kapcsolatos információkhoz való hozzáférésre vonatkozik. A vitatott adatokat az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló – a Kiotói Jegyzőkönyv projektmechanizmusára tekintettel módosított – 2003/87/EK irányelv<sup>2</sup> szerinti kereskedelmi rendszerének részét képező jegyzékekben tárolják.

2. Mindenekelőtt azt szükséges tisztázni, hogy e tekintetben a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>3</sup> (a továbbiakban: környezeti információkról szóló irányelv) értelmében vett környezeti információkról van-e szó.

3. Emellett meg kell vizsgálni a környezeti információkról szóló irányelv és a kibocsátásforgalmi jegyzékek egységesített és biztonságos rendszeréről szóló, 2004. december 21-i 2216/2004/EK rendelet<sup>4</sup> közötti viszonyt is. Kérdéses, hogy a rendeletnek a szóban forgó információk hozzáférhetővé tételére vonatkozó korlátozó rendelkezései az irányelvet *lex specialis*ként és *lex posterior*ként felülírják-e, vagy hogy azok az irányelv alkalmazását legalább befolyásolják-e.

## II – Jogi háttér

*A – A környezeti információkhoz való hozzáférés*

4. Az Unió nemzetközi szinten a Közösség részéről 1998. június 25-én Aarhusban (Dánia)

1 – Eredeti nyelv: német.

2 – HL L 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.; a 2004. október 27-i 2004/101/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvvel (HL L 338., 18. o.) módosított változat.

3 – HL L 41., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 375. o.

4 – HL L 386., 1. o.

aláírt,<sup>5</sup> a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezmény<sup>6</sup> (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) révén kötelezettséget vállalt a környezeti információkhoz való hozzáférés garantálására.

f) természetes személy személyi adataira és/vagy annak irataira vonatkozó titoktartási kötelezettséget, amennyiben az adott személy nem adott hozzájárulást adatainak nyilvánosságra hozatalához, feltéve hogy a bizalmas kezelést a nemzeti jog előírja;

[...]

5. A hozzáférés joga különösen az Egyezmény 4. cikkének (4) bekezdése alapján korlátozható:

„A környezeti információra vonatkozó kérés elutasítható, amennyiben az információ feltárása hátrányosan érintené:

Az információszolgáltatás [helyesen: A hozzáférés megtagadásának] fent említett okai szűken értelmezendők, figyelembe véve az információ feltárásához fűződő közérdeket, valamint azt, hogy a kért információ mennyiben vonatkozik a környezetbe történő kibocsátásokra.”

[...]

6. Az Aarhusi Egyezményt az Unió tekintetében a környezeti információkról szóló irányelv hajtja végre. A 2. cikk meghatározza többek között a környezeti információ fogalmát:

d) a kereskedelmi és ipari információ bizalmas jellegét, ahol ez a bizalmas jelleg méltányolható gazdasági érdekekre figyelemmel a jog által védett. E körben azonban a környezetvédelem szempontjából releváns kibocsátási adatok nyilvánosak kell, hogy legyenek;

„Ennek az irányelvnek az alkalmazásában:

1. »Környezeti információ«: minden olyan írásbeli, vizuális, szóbeli, elektronikus vagy bármilyen más materiális formában lévő információ, amely az alábbiak valamelyikére vonatkozik:

e) a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat;

a) a környezeti elemek állapota, mint például a levegő vagy a légkör, a víz, a talaj, a föld, a tájkép és a természetes környezet, beleértve a vizes élőhelyeket, a part menti

5 – Elfogadva a 2005. február 17-i 2005/370/EK tanácsi határozattal (HL L 124., 1. o.)

6 – HL 2005. L 124., 4. o.

és tengeri területeket, a biológiai sokféleséget és annak összetevőit, beleértve a géntechnológiával módosított szervezeteket, valamint az ezen elemek közötti kölcsönhatást;

- b) olyan tényezők, mint például a különböző anyagok, az energia, a zaj, a sugárzás vagy a hulladék, beleértve a radioaktív hulladékot, a környezetbe történő kibocsátás, bevezetés vagy egyéb módon való kijuttatás, amelyek hatással vannak, illetve hatással lehetnek a környezet a) pontban említett elemeire;

- c) olyan intézkedések (beleértve a közigazgatási intézkedéseket is), mint például a politikák, jogszabályok, tervek, programok, a környezetre vonatkozó megállapodások, az a) és b) pontban említett elemekre és tényezőkre hatással lévő vagy valószínűleg hatással lévő tevékenységek, valamint az azoknak az elemeknek a védelmére hozott intézkedések és tevékenységek;

- d) a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtásáról szóló jelentések;

- e) a c) pontban említett intézkedések és tevékenységek keretein belül használt, költséghatékonysági és más gazdasági elemzések és feltevések; és

- f) az emberi egészség és biztonság állapota, ideértve az élelmiszerlánc szennyeződését, amennyiben ez lényeges, az emberi életfeltételeket, a kulturális helyszíneket és építményeket, amennyiben azokra az a) pontban említett környezeti elemek állapota vagy ezeken az elemeken keresztül a b) vagy c) pontban említett bármilyen tényező vagy intézkedés hatással van vagy hatással lehet.

[...]”

7. A környezeti információhoz való hozzáférés jogát a 3. cikk (1) bekezdése rögzíti:

„A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a hatóságok ezen irányelv rendelkezéseivel összhangban kérelemre kötelesek legyenek bármely kérelmező rendelkezésére bocsátani a birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat, anélkül hogy a kérelmezőnek indokolnia kellene a kérelmét.”

8. A kivételeket különösen a 4. cikk (2) bekezdése szabályozza:

„A tagállamok előírhatják a környezeti információ kérésének visszautasítását, ha az információ közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétele] hátrányosan befolyásolná a következőket:

- a) a hatóságok tanácskozásainak titkos jellege, amennyiben e titkos jelleget jogszabály írja elő;
- b) nemzetközi kapcsolatok, közbiztonság vagy honvédelem;
- c) folyamatban lévő bírósági eljárások, bármely személy jogosultsága ügyének tisztességes tárgyalására, vagy hatóság azon jogosultsága, hogy bűnügyi vagy fegyelmi vizsgálatot folytasson;
- d) üzleti titok vagy üzemi titok, amennyiben e jelleget nemzeti vagy közösségi jogszabály írja elő a jogos gazdasági érdekek védelme céljából, beleértve a statisztikai titok és az adótitok megőrzéséhez fűződő közérdeket;
- e) a szellemi tulajdonjogok;
- f) a személyi adatok és/vagy természetes személyre vonatkozó akták bizalmas jellege, amennyiben az érintett személy nem járult hozzá az információk nyilvánosságra hozatalához, és amennyiben a bizalmas jelleget nemzeti vagy Közösségi jog írja elő;
- g) bármely olyan személy érdeke vagy védelme, aki a kért információt önként szolgáltatja, anélkül hogy erre törvény kötelezné, illetve törvény által kötelezhetnék volna, kivéve ha ez a személy az érintett információk kiszolgáltatásához hozzájárult;
- h) azon környezet védelme, amelyre ezen információ vonatkozik, mint például a ritka fajok lelőhelye.

Az (1) és (2) bekezdésben említett megtagadás alapját szűken kell értelmezni, minden esetben figyelembe véve a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] által szolgáltatott közérdeket. Az egyes esetekben a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] által szolgáltatott közérdeket mérlegelni kell a megtagadás által szolgáltatott érdekekkel szemben. A tagállamok nem rendelhetik el a kérés megtagadását a (2) bekezdés a), d), f), g) és h) pontja alapján, ha az a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információt érint.

[...]"

## B – A kibocsátáskereskedelem szabályozása

9. Az Európai Unió részes fele az Egyesült Nemzetek 1992 júniusában Rio de Janeiróban aláírt éghajlatváltozási keretegyezményének<sup>7</sup>, valamint az ehhez fűződő Kiotói Jegyzőkönyvnek<sup>8</sup>. E jegyzőkönyv célkitűzése az, hogy a 2008 és 2012 közötti időszakra az 1990-es kibocsátási szinthez képest legalább 5%-kal csökkenjen az üvegházhatást okozó gázok összkibocsátása. Az Európai Közösség és tagállamai által a Kiotói Jegyzőkönyv alapján vállalt átfogó kötelezettség a fent említett kötelezettségvállalási időszak folyamán az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának összesen 8%-os csökkentésére vonatkozik az 1990-es kibocsátási szinthez képest.

10. E kötelezettségek végrehajtására irányuló stratégia egyik eleme a 2003/87 irányelv. Az ezzel bevezetett rendszer azon alapul, hogy meghatározott ágazatok piaci szereplői számára az üvegházhatást okozó gázok kibocsátása tekintetében korlátozott jogokat biztosít. A piaci szereplők e jogokat maguk gyakorolhatják, vagy azokat más piaci szereplőkre

ruházhatják át, amennyiben azok az őket megilletőnél nagyobb mennyiségű üvegházhatást okozó gázt kívánnak kibocsátani.

11. A 2003/87 irányelv 19. cikke tartalmazza a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékek alapjait:

„(1) Az egységek kiadásának, birtoklásának, átruházásának és törlésének pontos nyilvántartása érdekében a tagállamok gondoskodnak egy kibocsátási egység-forgalmi jegyzék létrehozásáról és aktualizálásáról. A tagállamok egy vagy több másik tagállammal közös egységesített rendszerben is üzemeltethetik kibocsátási egység-forgalmi jegyzéküket.

(2) Kibocsátási egységet bármely személy birtokolhat. A jegyzéket a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni, és külön számlákon nyilván kell tartani a különböző személyek részére kiosztott vagy átruházott egységeket.

(3) Ezen irányelv végrehajtása érdekében a Bizottság a 23. cikk (2) bekezdésében említett eljárással összhangban rendeletet alkot a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékek egységesített és biztonságos rendszeréről, amely az egységek kiadásának, birtoklásának, átruházásának és törlésének nyomon követésére a közös adatelemeket tartalmazó, egységesített elektronikus adatbázisok formájában működik, és biztosítja a nyilvános hozzáférést és a titkos adatok megfelelő kezelését [helyesen: a nyilvános hozzáférést és szükség esetén a bizalmas kezelést], illetve megakadályozza a Kiotói Jegyzőkönyvből eredő kötelezettségekkel összeférhetetlen átruházásokat. A rendeletnek a CER-eknek és az ERU-eknek a közösségi rendszerben való felhasználására és

7 – HL L 33., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 19. kötet, 169. o.; elfogadva az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezményének megkötéséről szóló, 1993. december 15-i 94/69/EK tanácsi határozattal (HL L 33., 11. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 19. kötet, 167. o.).

8 – HL L 130., 4. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 42. kötet, 27. o.; elfogadva az Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről szóló, 2002. április 25-i 2002/358/EK határozattal (HL L 130., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 42. kötet, 24. o.).

azonosítására, valamint az ilyen felhasználás felügyeletére vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaznia kell.”

13. Az információkhoz való hozzáférésről a (13) preambulumbekkezdés és a 17. cikk rendelkezik:

12. A 20. cikk emellett az ügyletek közösségi szintű ellenőrzését írja elő:

„(13) Az átláthatóság biztosítása érdekében a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni a kibocsátási egységek kiosztásáról és a kibocsátások nyomon követésének eredményeiről szóló információkat, kivételt kizárólag a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben meghatározott korlátozások jelentenek.”

„(1) A Bizottság központi tisztviselőt jelöl ki az egységek kiosztását, átruházását és törlését nyilvántartó független ügyleti jegyzőkönyv vezetésére.

„17. cikk

(2) A kibocsátási egységek kiadásakor, átruházásakor és törlésekor előforduló szabálytalanságok megelőzése érdekében a központi tisztviselő a független ügyleti jegyzőkönyvön keresztül minden, a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékekbe bevitt ügyletet automatikusan ellenőriz.

Az információkhoz való hozzáférés

(3) Amennyiben az automatikus ellenőrzés szabálytalanságot talál, a központi tisztviselő értesíti az érintett tagállamot vagy tagállamokat, amelyek a szabálytalanságok rendezéséig nem jegyezhetik be a kérdéses ügyletet vagy az érintett kibocsátási egységekkel kapcsolatos bármely más ügyletet.”

Az egységek kiosztásával kapcsolatos határozatokat, az olyan projekttevékenységre vonatkozó információt, amelyekben valamely tagállam részt vesz, vagy magán- vagy közintézmények részvételét engedélyezi, és a kibocsátásról szóló, az üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó engedélyben előírt és illetékes hatóság birtokában lévő jelentéseket a 2003/4/EK irányelvvel összhangban a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.”

14. A 2003/87 irányelv és a 280/2004/EK határozat<sup>9</sup> alapján a Bizottság elfogadta a 2216/2004 rendeletet. A rendelet 3. cikke értelmében minden egyes tagállam és a Bizottság létrehoz egy-egy – a 2003/87 irányelv 19. cikke értelmében vett – kibocsátási egység-forgalmi jegyzéket. A francia kibocsátási egység-forgalmi jegyzéket a *Caisse des dépôts et consignations* (letéti és hitelpénztár) működteti.

15. A 8. cikk (3) bekezdése a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékért való felelősséget szabályozza:

„Kibocsátási egység-forgalmi jegyzékeik működtetésével és karbantartásával kapcsolatosan a Bizottság és a tagállamok megtartják végső felelősségüket és hatáskörüket.”

16. A 9. cikk bizonyos információk hozzáférhetővé tételét szabályozza:

„(1) Minden egyes jegyzékkezelő jegyzékének weboldalán keresztül átlátható és szervezett módon hozzáférhetővé teszi a XVI. mellékletben felsorolt adatokat a XVI. mellékletben megadott gyakorisággal és az ott megadott jelentésfogadók számára. A jegyzékkezelők a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben lévő további adatokat nem adhatják ki.

<sup>9</sup> – Az üvegházhatást okozó gázok Közösségen belüli kibocsátásának nyomon követését szolgáló rendszerről és a Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtásáról szóló, 2004. február 11-i európai parlamenti és tanácsi határozat (HL L 49., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 57. o.).

(2) A központi tisztviselő a közösségi független ügyleti jegyzőkönyv weboldalán keresztül átlátható és szervezett módon hozzáférhetővé teszi a XVI. mellékletben felsorolt adatokat a XVI. mellékletben megadott gyakorisággal és az ott megadott jelentésfogadók számára. A központi tisztviselő közösségi független ügyleti jegyzőkönyvben lévő további adatokat nem adhatja ki [helyesen: nem adhat ki].

(3) Mindegyik weboldalon lehetővé kell tenni a XVI. mellékletben felsorolt jelentésfogadók számára a keresők segítségével történő keresést.

(4) Az egyes jegyzékkezelők felelősek a jegyzékükből származó és a közösségi független ügyleti jegyzőkönyv weboldalán keresztül rendelkezésre bocsátott adatokért.

(5) Sem a közösségi független ügyleti jegyzőkönyv, sem a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékek nem követelhetnek a kibocsátási egységekre vagy kiotói egységekre vonatkozó árinformációkat a számlabirtokosoktól.”

17. A 10. cikk szabályozza a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékben rögzített információk bizalmas kezelését:

„(1) A kibocsátási egység-forgalmi jegyzékekben és közösségi független ügyleti jegyzőkönyvben lévő összes adat, beleértve az

összes számla- és ügyletállományt, bizalmasan kezelendő minden olyan felhasználás szempontjából, mely kívül esik az e rendelet, a 2003/87/EK irányelv vagy a nemzeti jogszabályok előírásainak végrehajtásán.

(2) A kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékekben lévő adatokat tilos az adott számlabirtokos előzetes hozzájárulása nélkül felhasználni, kivéve a kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékek e rendelet rendelkezéseinek megfelelő működtetésére és karbantartására.

(3) Az egyes illetékes hatóságok és jegyzékezelők a kibocsátási egységekkel, hitelesített kibocsátásokkal, számlákkal vagy kiotói egységekkel kapcsolatosan csak olyan folyamatokat hajthatnak végre, amelyek illetékes hatósági vagy jegyzékezelői funkciójuk ellátásához szükségesek.”

18. A kibocsátási jogokkal végzett ügyletekre vonatkozó információk tekintetében a XVI. melléklet 11. és 12. pontja a következőket írja elő:

„11. A központi tisztviselő a jegyzékrendszerre vonatkozó 12. bekezdés [helyesen: 12. pont] szerinti adatokat a közösségi független ügyleti jegyzőkönyv weboldalának nyilvános területén a megadott időütemezésnek megfelelően megjeleníti és aktualizálja.

12. Az X. évre szólóan a jegyzékrendszerrel kapcsolatos befejezett ügyletekre vonatkozó alábbi adatokat az X+5. év január 15-étől kezdődően kell megjeleníteni:

- a) az átruházó számla számlaazonosító kódja: a számlához hozzárendelt, a VI. mellékletben meghatározott elemekből álló kód;
- b) a megszerző számla számlaazonosító kódja: a számlához hozzárendelt, a VI. mellékletben meghatározott elemekből álló kód;
- c) az átruházó számla birtokosának neve: a számla birtokosa (személy, üzemeltető, Bizottság, tagállam);
- d) a megszerző számla birtokosának neve: a számla birtokosa (személy, üzemeltető, Bizottság, tagállam);
- e) az ügyletben érintett kibocsátási, illetve kiotói egységek, a VI. mellékletben meghatározott elemekből álló egységazonosító kóddal azonosítva;
- f) ügyletazonosító kód: az ügyletthez hozzárendelt, a VI. mellékletben meghatározott elemekből álló kód;



- g) dátum és időpont (greenwichi idővel megadva), amikor az ügylet befejeződött;
- h) a folyamat típusa: egy, a VII. mellékletben meghatározott elemekből álló folyamat kategóriába való sorolása.”
21. 2006. március 29-i levelével Lyon városa a Commission d'accès aux documents administratifs-hoz (közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés bizottsága) fordult. E bizottság 2006. október 9-én kedvező véleményt adott az információk közlése tekintetében. Az üzemi és az üzleti titok védelmére vonatkozó francia szabályozás nem alkalmazható.
22. A letéti- és hitelpénztár 2006. november 10-i határozatával megerősítette közlést megtagadó határozatát.

### **III – A tényállás, az alapeljárás és az előzetes döntéshozatal iránti kérelem**

19. Lyon városa 2006. február 7-i levelében kérte az üvegházhatást okozó gázok nemzeti kibocsátási egység-forgalmi jegyzékének kezelőjétől, a letéti és hitelpénztártól, hogy közölje vele a 209 városi távfűtőközpont összes olyan üzemeltetője által 2005-ben egyenként eladott egységek mennyiségét, amelyek részére kibocsátási egységek kerültek kiosztásra, valamint közölje az ügyletek időpontját és a címzetteket.

20. A letéti- és hitelpénztár e közlést 2006. március 6-i határozatával megtagadta azzal az indokkal, hogy e közlés a 2216/2004 rendelet XVI. mellékletének 11. és 12. pontjába, valamint a rendelet 10. cikkébe ütközik.

23. Lyon városa ezért keresetet indított a közlés megtagadásának megsemmisítése, valamint a letéti- és hitelpénztárnak a kért dokumentumok részére történő kiadására való kötelezése iránt.

24. Ezen eljárásban a közigazgatási bíróság előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

1. A 2216/2004 rendelet XVI. mellékletének 12. pontjában meghatározott információk közlése vagy a közlés megtagadása a központi tisztviselő kizárólagos hatáskörébe tartozik, vagy erre a nemzeti jegyzék kezelőjének is van hatásköre?

2. Ha ez a nemzeti jegyzék kezelőjének hatáskörébe tartozik, akkor ezeket az információkat a 2003/4/EK irányelv 4. cikke értelmében vett, „a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információnak” kell-e tekinteni, amellyel szemben nem lehet „üzleti titok vagy üzemi titok” védelmére hivatkozni, vagy ezen információk közlésére a bizalmas kezelésre vonatkozó különös szabályokat kell alkalmazni?

Európai Bizottság vett részt. Ausztria kivételével e felek a 2010. október 7-i tárgyaláson is tettek észrevételeket.

#### IV – Jogi értékelés

3. Amennyiben a bizalmas kezelésre vonatkozó különös szabályok alkalmazandók, ezek az információk csak ötéves időszak leteltét követően közölhetők, vagy ez a határidő csak a kibocsátási egységek kiosztásának ötéves időszakát érinti a 2003/87 irányelv értelmében?

4. Amennyiben ez az ötéves határidő alkalmazandó, a 2216/2004 rendelet 10. cikke megengedi-e az attól való eltérést, és megtagadható-e az eltérés alkalmazása e cikk alapján olyan területi hatósággal szemben, amely ezen információkat azért kéri, mert a városi fűtési közszolgáltatás nyújtásának átruházására vonatkozó megállapodásról kíván tárgyalni?

25. Az írásbeli szakaszban az alapeljárás felpereseként Lyon városa, ugyanezen eljárás alpereseként a letéti- és hitelpénztár, a Francia Köztársaság, az Osztrák Köztársaság és az

26. Ha a kibocsátási jogok értékesítésére vonatkozó információkhoz való hozzáférés kizárólag a kibocsátási jogokról szóló jogi aktusokban foglalt szabályok alapján lenne megítélendő, akkor viszonylag világos végeredmény adódna: ezen információkat egy ötéves időszak leteltét követően nyilvánosságra hozzák. Ezt megelőzően azok főszabály szerint bizalmasak. Ellenben ha a környezeti információkhoz való hozzáférésről szóló szabályok lennének alkalmazandók, akkor meg kellene vizsgálni, hogy szerephez jutnak-e a hozzáférés jogára vonatkozó kivételek. Elsőként ezért azt fogom megvizsgálni, hogy környezeti információkról van-e szó (ehhez lásd az A pontot), majd pedig a francia jegyzékkezelőnek a vitatott információk kérésével kapcsolatos döntésre vonatkozó hatáskörét (ehhez lásd a B pontot) és a környezeti információkról szóló irányelv, valamint a 2216/2004 rendelet közötti viszonyt vizsgálom (ehhez lásd a C pontot), illetve a gondosság kedvéért választ adok a 2216/2004 rendelethez kapcsolódó kérdésekre (ehhez lásd a D és az E pontot).

## A – A környezeti információk fogalmáról

27. Jóllehet a kérdést előterjesztő bíróság közvetetten abból indul ki, hogy a környezeti információkról szóló irányelv értelmében vett környezeti információkhoz való hozzáférésről van szó, ezt azonban először meg kell vizsgálni annak megállapítása végett, hogy szükséges-e egyáltalán foglalkozni a környezeti információkról szóló irányelvvvel.

28. A Bíróság már a környezeti információkról szóló régi irányelv, a 90/313/EGK irányelv<sup>10</sup> kapcsán megállapította, hogy a jogalkotó a „környezeti információk” fogalmának tág értelmet kívánt kölcsönözni<sup>11</sup>. A környezeti információkról szóló új irányelv 2. cikkének 1. pontjában foglalt fogalom meghatározást a Bíróság egyenesen tágabbnak és pontosabbnak tartja<sup>12</sup>. Időközben ezenkívül az Amszterdami Szerződés az EU 1. cikk második albekezdésében kifejezésre juttatta az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozására irányuló szándékot, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Az EUMSZ 15. cikk (korábbi EK 255. cikk) az intézményeket e célból a nyitottság elvének tiszteletben tartására

kötelezi, és – az Alapjogi Charta 42. cikkével közösen – jogot teremt a dokumentumaikhoz való hozzáférésre.

29. Sem a régi, sem az új irányelv nem kíván azonban a hatóságok rendelkezésére álló minden – valamely környezeti értékre akár csak a legcsekélyebb mértékben vonatkozó – információhoz való általános és korlátlan hozzáférési jogot biztosítani. Az efféle információk inkább csak akkor tartoznak a hozzáférés jogának körébe, ha azok az irányelvben megjelölt csoportok legalább egyikébe tartoznak<sup>13</sup>.

30. Lyon városa információhoz kíván jutni a kibocsátási jogoknak a 209 franciaországi városi távfűtőközpont üzemeltetői általi értékesítéséről. Úgy tűnik, hogy ezen információk esetében olyan ügyletekkel kapcsolatos adatokról van szó, amelyeket a 2216/2004/EK rendelet XVI. mellékletének 12. pontja alapján öt évvel az ügylet végrehajtását követően közzétesznek.

31. Lyon városának véleménye szerint ezek a környezet védelmére hozott – a környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke 1. pontjának c) alpontja értelmében vett – intézkedésekre és tevékenységekre vonatkozó információk. Az ügyletekkel kapcsolatos adatok

10 – A környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló, 1990. június 7-i tanácsi irányelv (HL L 158., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 1. kötet, 402. o.).

11 – A C-321/96. sz. Mecklenburg-ügyben 1998. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-3809. o.) 19. pontja és a C-316/01. sz. Glawischnig-ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-5995. o.) 24. pontja.

12 – A 11. lábjegyzetben hivatkozott Glawischnig-ügyben hozott ítélet 5. pontja.

13 – Lásd a 11. lábjegyzetben hivatkozott Glawischnig-ügyben hozott ítélet 25. pontját.

elárulnák, hogy a kibocsátáskereskedelem alkalmas-e az éghajlat védelmére.

az e tényezőre vonatkozó információknak is minősülnek.

32. Franciaország és a letéti- és hitelpénztár mindazonáltal helyesen hivatkozik ezzel szemben arra, hogy az ügyletekkel kapcsolatos adatok csak azt árulhatják el, hogy működik-e a kibocsátási jogok piaca. Ez a piac ugyan összességében az éghajlatvédelmet szolgáló rendszer része, de az, hogy a piac e cél eléréshez mennyiben járul hozzá, az ügyletekkel kapcsolatos adatokból nem deríthető ki. A környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke 1. pontjának c) alpontja ezért nem alkalmazható.

33. A kibocsátási jogokkal való kereskedelemre vonatkozó információk esetében szó lehet azonban a környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke 1. pontjának b) alpontja értelmében vett információkról, tehát olyan tényezőkre vonatkozó információkról, amelyek hatással lehetnek a légkörre, az e rendelkezés a) alpontja értelmében vett egyik környezeti elemre.

34. Igaz, hogy e rendelkezés csak olyan konkrét tényezőket sorol fel példálózó jelleggel, amelyek közvetlenül kölcsönhatásba léphetnek a környezeti elemekkel. Az ilyen tényező kiváltásához, nevezetesen az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásához való jogra vonatkozó információk azonban közvetlen

35. Ennélfogva már az uniós jogalkotó is abból indult ki, hogy legalább a kibocsátási jogokra vonatkozó bizonyos információk környezeti információknak minősülnek, mivel a 2003/87 irányelv (13) preambulumbekzdése és 17. cikke a környezeti információkról szóló irányelvhez igazodó hozzáférésről rendelkezik. Eszerint különösen a kibocsátási jogok kiosztása minősül környezeti információnak.

36. Franciaország és a letéti- és hitelpénztár véleménye szerint mindazonáltal az ügyletekkel kapcsolatos adatok nem környezeti információk. A kibocsátási jogok birtoklása még semmit sem árul el arról, hogy a birtokos ténylegesen üvegházhatást okozó gázokat juttat-e ki.

37. Az azonban, hogy a kibocsátási jogokat ténylegesen gyakorolják-e, nem bír jelentőséggel, mert a környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke 1. pontjának b) alpontja értelmében már a hatás lehetősége elegendő. Valamely ügylet, azaz a kibocsátási jogok átruházása, rendszerint azzal az eredménnyel jár, hogy az eladó kisebb mennyiséget bocsát ki a kiosztás során előirányozottnál, miközben a vevő növelheti a kibocsátását.

38. Franciaország azonban helyesen hivatkozik arra, hogy az ügyletek esetleg nem állnak közvetlen összefüggésben az üvegházhatást okozó gázok kijuttatásával. Pusztán spekulációs jellegű intézkedésekről is szó lehet, amelyek a jogok nyereség mellett történő későbbi továbbértékesítésére irányulnak.

39. Ez a megközelítés helyesnek bizonyulhat az ügyletekkel kapcsolatban kívánt adatok egy része, nevezetesen a kibocsátási jogok címzettjeire vonatkozó információk tekintetében. A kiindulási esetben kibocsátási jogokat átruházó városi távfűtőközpontok tekintetében abból kell kiindulni, hogy az ügylet tényleges hatással rendelkezik, mivel azoknak a kibocsátásukat rendszerint megfelelően csökkenteniük kell.

40. Azonban a jogok címzettjeire vonatkozó információk sem zárandók ki. Az utolsó szerző ugyanis rendszerint nagyobb mennyiséget bocsát ki a jogok kiosztása során előirányozottnál, és a spekulációs jellegű köztes szerzés ezen eredményhez szintén hozzájárul. Már csak ezért is fennáll a kibocsátási jogok átruházásának átláthatóságához fűződő környezeti érdek. Egyébként valamely jog végleges hasznosítása előtt a gyakorlatban nem mindig állapítható meg egykönnyen, hogy valamely ügylet pusztán köztes szerzés volt-e, vagy a saját felhasználás célját szolgálta. Az ügyletekkel kapcsolatos adatokat ezért

főszabály szerint környezeti információknak kell tekinteni.

41. Lyon városának ezen információkhoz fűződő konkrét érdeke azok környezeti információkká minősítését – Ausztria álláspontjával ellentétben – nem kérdőjelezheti meg. A környezeti információkról szóló irányelv 3. cikkének a kérelem indokolását kizáró (1) bekezdéséből sokkal inkább az következik, hogy a kérelmező információkhoz fűződő személyes érdekének természete nem bír jelentőséggel<sup>14</sup>.

42. A kibocsátási jogokkal végzett ügyletekre vonatkozó információk tehát a környezeti információkról szóló irányelv 2. cikke 1. pontjának b) alpontja értelmében vett környezeti információk.

14 – Lásd a C-266/05. P. sz., Sison kontra Tanács ügyben 2007. február 1-jén hozott ítélet (EBHT 2007., I-1233. o.) 43. és azt követő pontjait az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelet (HL L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) kapcsán. Ezért a német Bundesverwaltungsgericht (szövetségi legfelsőbb közigazgatási bíróság) által a 7 C 2/09. sz. ügyben 2009. szeptember 24-én hozott ítélet (*Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009., 189. o.) 36. pontjában felállított azon hipotézis is kétes, miszerint az információk felhasználási célja a kérester környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében ésszerűtlennek tüntetheti fel.

B – *Az első kérdésről – az információk kiszolgáltatásával kapcsolatos döntésre vonatkozó hatáskör*

43. A kérdést előterjesztő bíróság az első kérdéssel arra vár választ, hogy a letéti- és hitelpénztárnak van-e egyáltalán hatásköre arra, hogy az ügyletekre vonatkozó információk kiszolgáltatásáról döntsön.

44. A 2216/2004 rendelet lényegében ezen információk kiszolgáltatásának az alábbi formáját írja elő: a befejezett ügyletekre vonatkozó információknak a központi tisztviselő útján történő hozzáférhetővé tételét a XVI. melléklet 11. és 12. pontja alapján az ügyletet követő ötödik év január 15-én. Ezen adatok egyebekben a 10. cikk (1) bekezdése szerint főszabály szerint bizalmasan kezelendők. A 10. cikk (2) bekezdése megtiltja ezen adatoknak az adott számlabirtokos előzetes hozzájárulása nélküli felhasználását, amennyiben azokat nem a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékek e rendelet rendelkezéseinek megfelelő működtetésére és karbantartására használják. A 10. cikk (3) bekezdése ezenfelül rögzíti, hogy az egyes illetékes hatóságok és jegyzékekkezők a kibocsátási egységekkel, hitelesített kibocsátásokkal, számlákkal vagy kiotói egységekkel kapcsolatosan csak olyan folyamatokat hajthatnak végre, amelyek illetékes hatósági vagy jegyzékekkezői funkciójuk ellátásához szükségesek.

45. Ebből a letéti- és hitelpénztár, Ausztria és a Bizottság azt a következtetést vonja le, hogy kizárólag a központi tisztviselő dönthet a szóban forgó információk kiadásáról. A letéti- és hitelpénztár nemzeti jegyzékekkezőként erre nem rendelkezik hatáskörrel.

46. Lyon városa és Franciaország ugyanakkor helyesen tesz különbséget a szóban forgó információknak a 2216/2004 rendelet alapján a központi tisztviselőre tartozó hozzáférhetővé tétele és a környezeti információk kérésével kapcsolatos döntés között. A kérésről annak a hatóságnak kell döntenie, amelyhez azt intézték.

47. Ez a környezeti információkról szóló irányelv 3. cikkének (1) bekezdéséből következik. Ennek értelmében a hatóságok kérelemre kötelesek bármely kérelmező rendelkezésére bocsátani a birtokukban lévő vagy számukra tárolt környezeti információkat. Nem vitatott, hogy a szóban forgó információk a nemzeti kibocsátási egység-forgalmi jegyzékekben megtalálhatók.

48. A 2216/2004 rendelet e rendelkezés körében egyáltalán nem tartalmaz előírást. Szabályozza ugyan a bizalmas kezelést és a szóban forgó információk hozzáférhetővé tételét, de nem érinti a környezeti információk kérésével kapcsolatos döntésre vonatkozó hatáskört. Az Ausztria és a Bizottság által kifejtettekkel ellentétben ezért a rendelet e kérdésben nem

tekinthető a környezeti információkról szóló irányelvhez képest különös szabálynak<sup>15</sup>.

49. Abból sem lehet kiindulni, hogy a nemzeti jegyzék kezelője a központi tisztviselővel együtt egységes hatóságot alkot, amelynek nevében egyedül a központi tisztviselő járhat el. A francia kormány ugyanis helyesen mutat rá arra, hogy a 2216/2004 rendelet 8. cikkének (3) bekezdése értelmében kibocsátási egységforgalmi jegyzékeik működtetésével és karbantartásával kapcsolatosan a Bizottság és a tagállamok megtartják felelősségüket. Ezenkívül a XVI. melléklet 5–10. pontja a nemzeti jegyzékkezelőt terhelő különféle információs kötelezettségeket állapít meg.

50. A Bizottság érvelése közvetetten alátámasztja ezen eredményt. A Bizottság ugyan a központi tisztviselő kizárólagos hatásköréből indul ki, de amint ez utóbbi hozzáférhetővé tette az információkat a 2216/2004 rendelet XVI. mellékletének 12. pontja alapján, azokat a nemzeti jegyzékek kezelői is továbbadhatják. Arra, hogy a hozzáférhetővé tétel miként módosíthatná a hatáskört, a Bizottság nem ad magyarázatot.

15 – A rendeletnek a hozzáférés iránti kérelemmel kapcsolatos döntés tekintetében betöltött sajátos szerepe kapcsán lásd az alábbi 54. és azt követő pontokat.

51. Az első kérdésre tehát azt a választ kell adni, hogy a nemzeti jegyzék kezelőjének hatásköre van a 2216/2004 rendelet XVI. melléklete 12. pontja hatálya alá tartozó információknak a környezeti információkról szóló irányelv szerinti kérésével kapcsolatos döntésre, amennyiben ezen információk a birtokában vannak, vagy azokat számára tárolják.

*C – A második kérdésről – a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ*

52. A második kérdés rátapint a jogvita lényegére. A kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy a kívánt információt a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke értelmében vett, „a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információnak” kell-e tekinteni, amely közlésének megtagadását nem lehet „üzleti titok vagy üzemi titok” védelmére hivatkozással kifogásolni, ha ezen információk közlésére bizalmas kezelésre vonatkozó különös szabályok vonatkoznak.

53. E körben elsőként azt fogom megvizsgálni, hogy alkalmazható-e egyáltalán a környezeti információkról szóló irányelv (ehhez lásd az 1. pontot), majd azt, hogy a környezeti

információkról szóló irányelv 4. cikke értelmében vett, „a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információról” van-e szó (lásd ehhez a 2. pontot), végül pedig azt, hogy a 2216/2004 rendeletnek a kibocsátásiegység-forgalmi jegyzék bizalmas kezelésére vonatkozó szabályozása mennyiben befolyásolja az információhoz való jog alóli, a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése első mondatának d) pontja szerinti kivételeket (lásd ehhez a 3. pontot).

információkról szóló irányelv valamennyi környezeti információra vonatkozik. A rendelet e körben eltér a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikkének (2) bekezdésétől annyiban, amennyiben az nem írja elő kifejezetten, hogy minden egyes esetben mérlegelni kell a titok megőrzéséhez fűződő érdek és a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdek között, és nem is említi a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információkhoz való különösen széles körű hozzáférést.

1. A környezeti információkról szóló irányelv alkalmazhatóságáról

54. A letéti- és hitelpénztár, Franciaország, Ausztria és a Bizottság egybehangzó véleménye szerint a 2216/2004 rendelet a rendelet alapján létrehozandó kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékekben szereplő adatok bizalmas kezelésének a környezeti információkról szóló irányelvet időben követő, kimerítő jellegű különös szabályozását tartalmazza. Az tehát elsőbbséget élvez a környezeti információkról szóló irányelv általános szabályaival szemben.

55. A szabályozások szövegét elkülönülten szemlélve kézenfekvő a 2216/2004 rendelet különös jellegének feltételezése. Az a kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékekben tárolt információk hozzáférhetővé tételére és bizalmas kezelésére vonatkozó különleges szabályokat tartalmaz, míg a környezeti

56. A szabályozások időbeli sorrendje ezenkívül amellet szól, hogy a 2216/2004 rendeletet a környezeti információkról szóló irányelvhez képest *lex posteriori*nak tekintjük.

57. A 2216/2004 rendelet kétségtelenül csak *lex specialis*ként és/vagy *lex posteriori*ként minősíthető a környezeti információkról szóló irányelvhez képest, ha a Bizottság elfogadhatott egyáltalán a környezeti információkról szóló irányelvtől eltérő szabályozást.

58. Ennyiben első pillantásra kézenfekvő a környezeti információkról szóló irányelv és a 2216/2004 rendelet közötti alá-fölé rendeltségi viszony feltételezése. Végül is a



Tanács és a Parlament az irányelvet klasszikus másodlagos jogként közvetlenül az EK-Szerződés jogalapjainak egyike alapján fogadta el, míg a rendelet csak a Bizottság egy másik irányelvet végrehajtó intézkedése, bizonyos értelemben tehát harmadlagos jog.

59. A Bíróság eddig mindazonáltal eltekintett az uniós jog ilyen átfogó hierarchizálásától, és végső soron a jelen ügyben sem szükséges ezirányú lépést tenni. Sokkal inkább már a rendelet jogalapjának gondos vizsgálata arra az eredményre vezet, hogy az nem idézhet elő a környezeti információkról szóló irányelvtől való eltérést.

60. A 2216/2004 rendelet a 2003/87 irányelv 19. cikkének (3) bekezdésén alapul. Ennek értelmében a Bizottság rendeletet alkot a kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékek rendszeréről, amely különösen a kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékekhez való nyilvános hozzáférést és a titkos adatok megfelelő kezelését biztosítja. A 2003/87 irányelv 17. cikke és (13) preambulumbekkezdése ezenkívül bizonyos információknak a környezeti információkról szóló irányelv szerinti hozzáférhetővé tételét írja elő. A kibocsátási jogokkal való kereskedelem nem tartozik e szabályozások hatálya alá. Ezért úgy tűnik, hogy a 2216/2004 rendeletnek a kibocsátási jogok értékesítésére vonatkozó információk bizalmas

kezeléséről szóló szabályai főszabály szerint összeegyeztethetők annak jogalapjával.

61. Mindazonáltal nem indulhatunk ki abból, hogy a Bizottság végrehajtási intézkedésekkel eltérhet a másodlagos jog egyéb rendelkezéseitől, különösen ha nincs felhatalmazva arra, hogy ezen egyéb rendelkezések végrehajtására vonatkozó intézkedéseket hozzon<sup>16</sup>. A környezeti információkról szóló irányelv nem rendelkezik a Bizottság végrehajtási intézkedéseiről.

62. A környezeti információkról szóló irányelvtől eltérő különös szabályozás ezért azt feltételezné, hogy a jogalkotó a 2003/87 irányelv megalkotásakor fel kívánta hatalmazni a Bizottságot a környezeti információkról szóló irányelvtől való eltérésre. Ezt legfeljebb közvetetten, abból a körülményből vezethetnénk le, hogy a környezeti információkról szóló irányelv alkalmazása csak bizonyos információk tekintetében nyer említést.

63. Ezen rendelkezéseknek a 2003/87 irányelv bizottsági javaslatában foglalt indokolása mindazonáltal a környezeti információkról szóló irányelv közvetett módon elérni kívánt korlátozása ellen szól. Eszerint a nyilvánosság számára a környezeti információkhoz való hozzáférés szabadságáról szóló 90/313/EGK irányelvvel – vagyis a környezeti információkról szóló régi irányelvvél – összhangban hozzáférést kell biztosítani a nyomon követési, jelentési és hitelesítési követelményekre vonatkozó információkhoz,

<sup>16</sup> – A 22/88. sz., Vreugdenhil és van der Kolk ügyben 1989. június 29-én hozott ítélet (EBHT 1989., 2049. o.) 17. pontja.

és információt kell szolgáltatni a nemzeti kibocsátásforgalmi jegyzékekről, valamint az irányelv megsértése esetén alkalmazandó intézkedésekről<sup>17</sup>. A jelen ügyben a nemzeti kibocsátásforgalmi jegyzékekre vonatkozó információkról van szó.

64. A bizottsági javaslat indokolása ezenfelül kifejezetten leszögezi, hogy a 2003/87 irányelvnek összhangban kell állnia az Aarhusi Egyezményvel. Ez egyébként is szükségszerű, mivel az Unió által megkötött nemzetközi szerződések a jogszabályi hierarchiában megelőzik a másodlagos közösségi jogot<sup>18</sup>. A másodlagos uniós jog rendelkezéseit ezért amennyire lehetséges, az Unió nemzetközi jogi kötelezettségeivel összhangban kell értelmezni<sup>19</sup>.

65. A jelen eljárásban az Aarhusi Egyezmény 4. cikkének (4) bekezdése releváns részében megfelel a környezeti információkról szóló

irányelv 4. cikke (2) bekezdésének. Ezért ha a 2216/2004 rendeletet a környezeti információkról szóló irányelvhez képest különös szabálynak tekintenénk, ez az Aarhusi Egyezménytől való eltérést eredményezne.

66. Az a körülmény, hogy a 2003/87 irányelv és a 2216/2004 rendelet egyaránt nemzetközi jogi kötelezettségek végrehajtását szolgálja, ezen eltérést nem igazolhatja. Sem az Éghajlatváltozási Keretegyezmény, sem a Kiotói Jegyzőkönyv nem tartalmaz ugyanis ilyen eltérést igénylő rendelkezéseket.

67. Nem abból kell tehát kiindulni, hogy a 2003/87 irányelv 19. cikke a Bizottságot arra hatalmazza fel, hogy a környezeti információkról szóló irányelvtől és az Aarhusi Egyezménytől eltérő különös szabályozást alkosson. Ezért tilos a 2216/2004 rendelet ilyen értelmezése. Amennyiben a környezeti információkról szóló irányelv megfelelő mozgásteret enged, annyiban a rendelet pontosítóan hathat.

68. Közbenső következtetésként meg kell állapítani, hogy a 2216/2004 rendelet XVI. melléklete 12. pontjának hatálya alá tartozó információkra vonatkozó kérésről a

17 – Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv javaslata, COM (2001) 581 végleges, 16. o., 18. pont.

18 – A C-61/94. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-3989. o.) 52. pontja, a C-286/02. sz. Bellio Elli ügyben 2004. április 1-jén hozott ítélet (EBHT 2004., I-3465. o.) 33. pontja és a C-344/04. sz., IATA és ELFAA ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-403. o.) 35. pontja.

19 – A 18. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Németország ügyben hozott ítélet 52. pontja; a C-341/95. sz. Bettati ügyben 1998. július 14-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-4355. o.) 20. pontja; a 33. lábjegyzetben hivatkozott Bellio Elli ügyben hozott ítélet 33. pontja; a C-306/05. sz. SGAE ügyben 2006. december 7-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-11519. o.) 35. pontja és a C-161/08. sz. Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely ügyben 2009. május 14-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4075. o.) 38. pontja.

környezeti információkról szóló irányelv szerint kell dönteni.

kibocsátásra jogosult személyének meghatározását. Ezért tulajdonképpen környezeti információkról van szó.

2. A környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ fogalmáról

69. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének első mondata lehetővé teszi a környezeti információ kérésének visszautasítását, ha az információ hozzáférhetővé tétele hátrányosan befolyásolna bizonyos ott felsorolt védett jogtárgyakat. A 4. cikk (2) bekezdésének negyedik mondata a számításba vehető védett jogtárgyakat mindazonáltal korlátozza abban az esetben, ha a kérés a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információt érint. Egy ilyen kéressel szemben csak a 4. cikk (2) bekezdése első mondatának b), c) és e) pontjában szabályozott titoktartási okokra lehet hivatkozni. Nem tűnik úgy azonban, hogy ezen okok valamelyike a jelen ügyben releváns lenne. Ezért tisztázni kell, hogy Lyon városának kérése a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információra vonatkozik-e.

70. A kibocsátási jogokkal való kereskedelem összefügg a környezetbe történő kibocsátással, mivel e jogok lehetővé teszik a birtokosaik számára anyagok kijuttatását. Az ügyletekre vonatkozó információk lehetővé teszik a

71. Kétséges mindazonáltal, hogy a hozzáférési jog alóli kivételeknek a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének negyedik mondata általi korlátozása ugyanúgy vonatkozik-e a kibocsátásra vonatkozó közvetett információkra, mint a környezeti információk fogalommeghatározása. A két szabályozás eltérő rendeltetéssel bír, ami akadályát képezi az egységes értelmezésnek<sup>20</sup>.

72. A fogalommeghatározás megnyitja a környezeti információkról szóló irányelv hatályát, lehetővé téve ezáltal az ellentétes érdekek arra irányuló ésszerű mérlegelését, hogy egy bizonyos információt hozzáférhetővé kell-e tenni, vagy sem.

73. A hozzáférési jog alóli kivételek korlátozása ezzel szemben egy megdönthetetlen vélelmen alapszik: eszerint meghatározott okok, különösen az üzleti titok és az üzemi titok védelme, sohasem igazolják a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információk bizalmas kezelését. Ha a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének negyedik mondata a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos

20 – A hulladékártalmatlanítás fogalmának a mindenkori szabályozás céljai nyomán történő értelmezése kapcsán lásd a C-486/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-11025. o.) 39. és azt követő pontjait.

közvetett információkra is vonatkozna, akkor az annak értelmében kizárt kivételek hatálya és ezáltal különösen az üzleti titok és az üzemi titok védelmére rendkívül szigorú korlátozás vonatkozna. A környezeti információk többsége közvetetten kapcsolatba hozható a kibocsátással.

titok hátrányos befolyásolása miatti megtagadása jön tekintetbe. E védett jogtárgyak a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése első mondata d) pontjának hatálya alá tartoznak, amennyiben e jelleget nemzeti vagy közösségi jogszabály írja elő a jogos gazdasági érdekek védelme céljából, beleértve a statisztikai titok és az adótitok megőrzéséhez fűződő közérdeket.

74. Ezért meggyőzőbbek az Aarhusi Egyezmény végrehajtási útmutatójában foglaltak. Ezek értelmében az üzleti titok védelmének meg kell szűnnie azon anyagok kijuttatásával, amelyekre a titokban tartott információk vonatkoznak<sup>21</sup>. A kibocsátási jogokkal való kereskedelem ezzel szemben *megelőzi* az anyagok kijuttatását. Az erre vonatkozó információk ezért nem a kibocsátással kapcsolatos információk.

76. A 2216/2004 rendeletnek a kibocsátásforgalmi jegyzékekben szereplő adatok hozzáférhetővé tételéről szóló rendelkezései megalapoznak ilyen jogi védelmet. A rendelet 10. cikkének (2) bekezdése, amely ezen adatok felhasználását az adott számlabirtokos hozzájárulásához köti, rámutat arra, hogy a szabályozás célja a számlabirtokos jogos gazdasági érdekeinek védelme.

### 3. Az ügyletekkel kapcsolatos adatok bizalmas kezeléséről

75. Következésképpen a jelen ügyben a hozzáférhetővé tételnek az üzleti titok és az üzemi

77. Ha a számlabirtokos természetes személy, akkor egyúttal a személyi adatoknak a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdése első mondata f) pontja szerinti bizalmas jellege is tekintetbe jön<sup>22</sup>.

21 – Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000., 60. o. (a francia változat 76. oldala). E műnek a környezeti információkról szóló irányelv értelmezésében betöltött jelentősége kapcsán lásd a Bíróság előtt folyamatban lévő C-266/09. sz. Stichting Natuur en Milieu és társai ügyre vonatkozó 2010. szeptember 23-i indítványom 88. pontját.

22 – Az 1049/2001 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének b) pontjában foglalt, másként kialakított kivétel kapcsán lásd a C-28/08. P. sz., Bizottság kontra Bavarian Lager ügyben 2010. június 29-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-6055. o.) 48. és azt követő pontjait.

78. Ezzel mindazonáltal még nem dönt el az, hogy a kibocsátásforgalmi jegyzékekben szereplő adatokat a 2216/2004 rendelet XVI. mellékletének 12. pontja szerinti ötéves időszak leteltéig bizalmasan kell-e kezelni. A környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének harmadik mondata megköveteli ugyanis az egyes esetekben a hozzáférhetővé tétel által szolgált közérdek mérlegelését a megtagadás által szolgált érdekekkel szemben.

79. A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerveknek ezért – adott esetben az érintett vállalkozásokkal folytatott konzultációt követően – mindenekelőtt azt kell megállapítaniuk, hogy a 2216/2004 rendelet által vélelmezett, a titok megőrzéséhez fűződő érdek valóban fennáll-e. Amennyiben a szóban forgó információkat már más módon közzétették, vagy a vállalkozásoknak nem fűződik érdeke a titok megőrzéséhez, annyiban az információk nem tarthatók vissza mint üzleti titkok vagy üzemi titkok, illetve személyi adatok.

80. Ha a titok megőrzéséhez fűződő érdek továbbra is fennáll, azt mérlegelni kell az információk hozzáférhetővé tétele által szolgált esetleges közérdekekkel szemben.

81. Első pillantásra kézenfekvőnek tűnik, hogy Lyon városának az információk üzleti tárgyalások céljára történő felhasználásához fűződő érdekét közérdeknek tekintsük, ha Lyon városa ennek során közfeladatot lát el. E benyomás mindazonáltal félrevezető, mivel

a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének harmadik mondata szerinti mérlegelésnek függetlennek kell lennie a mindenkori kérelmező különleges érdekeitől. Az irányelv célja ugyanis a környezeti információkhoz való hozzáférés mindenki számára való biztosítása, nem pedig valamely személy ezen információkhoz való hozzáférés iránti különleges érdeke védelmének szabályozása<sup>23</sup>.

82. Az uniós jog közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó előírásai sem alapoznak meg a kibocsátásforgalmi jegyzékekben szereplő és a kibocsátási jogokkal való kereskedelemre vonatkozó adatok hozzáférhetővé tételéhez fűződő különleges közérdeket. Sokkal inkább a közbeszerzési eljárások körében is biztosítandó az üzleti titok és az üzemi titok védelme<sup>24</sup>.

83. Végezetül kizártnak tűnik számomra, hogy a kibocsátási jogok piacának átláthatóságához fűződő közérdeket vélelmezni lehessen. Az átláthatóság mellett szól ugyan, hogy e piac tárgyát a kibocsátási jogok képezik, és a környezeti információkról szóló irányelv 4. cikke (2) bekezdésének negyedik mondata a kibocsátással kapcsolatos információk hozzáférhetővé tételéhez fűződő fokozott

23 – Az 1049/2001 rendelet kapcsán lásd a 14. lábjegyzetben hivatkozott Sison kontra Tanács ügyben hozott ítélet 43. és azt követő pontjait.

24 – Lásd a C-450/06. sz. Varec-ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-581. o.) 35. és azt követő pontját.

közérdeket jelez. A kibocsátási jogok piacának átláthatóságát azonban a 2216/2004 rendelet egyértelműen szabályozza. A szabályozási hatáskör túllépése e tekintetben nem állapítható meg, mivel a rendelet jogalapja, a 2003/87 irányelv 19. cikkének (3) bekezdése kifejezetten a kibocsátásforgalmi jegyzékhez való nyilvános hozzáférésnek és a titkos adatok megfelelő kezelésének a szabályozását írja elő. Ezért a Bizottság által rendeletalkotóként elvégzett értékelés főszabály szerint elfogadható.

84. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tehát nem tesz kimutathatóvá a 2216/2004 rendelet XVI. mellékletének 12. pontja értelmében vett információk hozzáférhetővé tételéhez fűződő, feltétlenül érvényesítendő nyomós közérdeket annyiban, amennyiben a titok megőrzéséhez fűződő, a rendelet által vélelmezett érdek a konkrét esetben valóban fennáll.

#### 4. Közbenső következtetés

85. A 2216/2004 rendelet XVI. melléklete 12. pontjának hatálya alá tartozó információkra vonatkozó kérésről a környezeti információkról szóló irányelv szerint kell dönteni. Ugyanakkor nem az irányelv 4. cikke (2) bekezdésének negyedik mondata értelmében vett, a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információkról van szó,

amelyekre csak a meghatározott titoktartási okok némelyike vonatkozik. Azoknak a rendelet XVI. mellékletének 12. pontja szerinti ötéves időszak leteltéig történő hozzáférhetővé tétele hátrányosan érintené az irányelv 4. cikke (2) bekezdése első mondatának d) pontja értelmében vett üzleti titkot vagy üzemi titkot és/vagy a személyi adatoknak az irányelv 4. cikke (2) bekezdése első mondatának f) pontja értelmében vett bizalmas jellegét. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem állapított meg az ezen információk hozzáférhetővé tételéhez fűződő feltétlenül érvényesítendő közérdeket, amely elsőbbséget élvezne az üzleti vagy üzemi titok védelmével és/vagy a személyi adatok bizalmas jellegével szemben annyiban, amennyiben a titok megőrzéséhez fűződő, a rendelet által vélelmezett érdek a konkrét esetben valóban fennáll.

*D – A harmadik kérdésről – A 2216/2004 rendelet XVI. mellékletének 12. pontja szerinti ötéves időszak számítása*

86. A kérdést előterjesztő bíróság a harmadik kérdéssel arra kér választ, hogy a szóban forgó információkat azoknak a kibocsátásforgalmi

jegyzékbe történő felvételét követő öt évig bizalmasan kell-e kezelni, vagy azok már a kibocsátási egységek kiosztásának a 2003/87 irányelv szerinti első ötéves időszakának leletét követően hozzáférhetővé teendők. E kérdés a környezeti információkról szóló irányelv alkalmazása szempontjából is érdekes, mert a 2216/2004 rendelet szerinti bizalmas kezelés időtartama az ügyletekkel kapcsolatos adatokhoz jutás joga alóli, az irányelv 4. cikke (2) bekezdése első mondatának d) és f) pontja szerinti kivételekre is hatással lehet.

teszi a XVI. mellékletben felsorolt adatokat a XVI. mellékletben megadott gyakorisággal és az ott megadott jelentésfogadók számára. További adatokat nem adhatnak ki. A XVI. melléklet 11. pontja úgy rendelkezik, hogy a központi tisztviselő a jegyzékrendszerre vonatkozó 12. pont szerinti adatokat a közösségi független ügyleti jegyzőkönyv weboldalának nyilvános területén a megadott időütemezésnek megfelelően megjeleníti és aktualizálja. A XVI. melléklet 12. pontja értelmében az X. évre szólóan a jegyzékrendszerrel kapcsolatos befejezett ügyletekre vonatkozó adatokat az X+5. év január 15-étől kezdődően kell megjeleníteni.

87. A 2003/87 irányelv 11. cikke a kibocsátási jogok kiosztására két kiosztási időszakot határoz meg: egy 2005. január 1. és 2008. január 1. közötti hároméves időszakot és egy ezt követően kezdődő ötéves időszakot. Nem világos, hogy a kérdést előterjesztő bíróság mérlegeli-e, hogy a szóban forgó információk csak a mindenkori kiosztási időszak alatt kezelendők bizalmasan. Ez azonban végső soron nem bír jelentőséggel, mivel a 2216/2004 rendelet egyértelmű e szempontból.

89. Miként a letéti- és hitelpénztár, Franciaország, Ausztria és a Bizottság helyesen kifejti, e szabályozásból egyértelműen az derül ki, hogy nem a kiosztási időszak letelte bír jelentőséggel. A szóban forgó információkat sokkal inkább csak az ügylet végrehajtásának évét követő ötödik év január 15-étől kezdődően kell hozzáférhetővé tenni.

88. A 2216/2004 rendelet 9. cikke értelmében a nemzeti jegyzék kezelője és a központi tisztviselő hozzáférhetővé

90. Miként a Bizottság kifejti, érthetetlen is lenne a kiosztási időszak kezdetén

végrehajtott ügyletet hosszabb időtartamú védelemben részesíteni az ezen időszak vége felé végrehajtott ügyletnél. Abból kell ugyanis kiindulni, hogy a titok megőrzéséhez fűződő érdek a későbbi kiosztási időszakok alatt is hasonlóképpen fennáll.

91. Az információk a 2216/2004 rendelet XVI. mellékletének 12. pontja alapján tehát csak egy ötéves időszak leteltét követően közölhetők.

E – A negyedik kérdésről – *Eltérési lehetőségek*

92. A kérdést előterjesztő bíróság a negyedik kérdéssel arra kér választ, hogy a 2216/2004 rendelet 10. cikke megengedi-e az ötéves határidőtől való eltérést, különösen ha valamely területi hatóság ezen információkat azért kéri, mert a városi fűtés közszolgáltatás nyújtásának átruházására vonatkozó megállapodásról kíván tárgyalni. Az efféle eltérések a környezeti információkról szóló irányelv alkalmazása során is jelentőséggel bírhatnak.

93. Jóllehet a 2216/2004 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése főszabályként azt írja elő, hogy a kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékekben szereplő összes adat bizalmasan kezelendő, kivételként határozza meg azonban azoknak a rendelet, a 2003/87 irányelv vagy a nemzeti jogszabályok végrehajtásához történő felhasználását.

94. Lyon városának álláspontja szerint a 2003/87 irányelv végrehajtását szolgálja, ha a szóban forgó információkat megkapja. Azokat a hőerőműveinek működtetői által az üvegházhatást okozó gázok tekintetében elért kibocsátáscsökkentés értékelésére és adott esetben javítására kívánja felhasználni.

95. A 2216/2004 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése azonban nem teszi lehetővé az adatok hozzáférhetővé tételét már pusztán akkor, ha az a 2003/87 irányelv céljait szolgálja, hanem csak az ezen irányelv *előírásainak* végrehajtása esetén. A 2003/87 irányelv tartalmaz ugyan a kibocsátásiegység-forgalmi jegyzékekben szereplő bizonyos adatok hozzáférhetővé tételére vonatkozó rendelkezéseket, de nem tartalmaz olyanokat, amelyek éppen a vitatott adatok hozzáférhetővé tételéről rendelkeznenek.

96. A 2216/2004 rendeletre sem vonatkozik más: a rendelet is az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentését célozza, de a XVI. melléklet 12. pontja szerinti hozzáférhetővé tételt csak öt év leteltével írja elő.



97. Nem zárható ki, hogy a nemzeti jog megkívánja a szóban forgó információk Lyon városának történő kiadását. E tekintetben mindazonáltal nem hangzottak el érvek, és így a Bíróságnak e lehetőséggel nem kell foglalkoznia.

98. A teljesség kedvéért mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a Bizottság és Franciaország érve, mely szerint e kivétel kizárólag a 2003/87 irányelv és a 2216/2004 rendelet végrehajtását szolgáló nemzeti előírásokra vonatkozik, nem meggyőző. Létezhetnek olyan nemzeti jogi szabályozások, amelyek ezen információk továbbítását kötelező jelleggel követelik meg, de nincsenek összefüggésben az éghajlatvédelemmel. Gondoljunk csak a bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozásra. Az uniós jog – nevezetesen a rendelet – hatálya alá tartozó effajta rendelkezések alkalmazása során a tagállamoknak mindazonáltal biztosítaniuk kell az uniós jog elveinek tiszteletben tartását<sup>25</sup>. Ezért az üzleti titok<sup>26</sup> és

a személyi adatok<sup>27</sup> védelme csak nyomós védendő érdekekre tekintettel szorulhat háttérbe. A környezeti információkról szóló irányelv szabályozásának fent bemutatott alkalmazása szemlélteti a minden esetben elvégzendő vizsgálatot.

99. A 2216/2004 rendelet 10. cikkének (2) bekezdése sem eredményezi az információk korábbi hozzáférhetővé tételét. E rendelkezés főszabályként kizárja, hogy a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékekben lévő adatokat az adott számlabirtokos előzetes hozzájárulása nélkül használják fel. Megengedett azonban a használatuk a kibocsátási egység-forgalmi jegyzékeknek a rendelet rendelkezéseinek megfelelő működtetésére és karbantartására. Ehhez azonban nem szükséges, hogy a szóban forgó információkat Lyon városának átadják.

100. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tehát nem állapított meg olyan körülményt, amely a 2216/2004 rendelet 10. cikke értelmében igazolná a XVI. melléklet 12. pontja szerinti ötéves határidőtől való eltérést.

25 – A C-260/89. sz. ERT-ügyben 1991. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-2925. o.) 42. pontja, a C-159/90. sz. Society for the Protection of Unborn Children Ireland ügyben 1991. október 4-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4685. o.) 31. pontja és a C-349/07. sz. Sopropé-ügyben 2008. december 18-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-10369. o.) 34. pontja.

26 – Lásd az 53/85. sz., AKZO Chemie kontra Bizottság ügyben 1986. június 24-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1965. o.) 28. pontját, a C-36/92. P. sz., SEP kontra Bizottság ügyben 1994. május 19-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-1911. o.) 37. pontját és a 24. lábjegyzetben hivatkozott Varec-ügyben hozott ítélet 49. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélekezési gyakorlatot.

27 – Lásd a C-465/00., C-138/01. és C-139/01. sz., Österreichischer Rundfunk és társai egyesített ügyekben 2003. május 20-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4989. o.) 70. és azt követő pontjait, valamint a C-73/07. sz., Satakunnan Markkinapörssi és Satamedia ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-9831. o.) 52. pontját.

## V – Véggkövetkeztetések

101. Következésképpen azt javaslom a Bíróságnak, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következő választ adja:

1. A nemzeti jegyzék kezelője hatáskörrel rendelkezik a kibocsátásforgalmi jegyzékek egységesített és biztonságos rendszeréről szóló, 2004. december 21-i 2216/2004/EK rendelet XVI. melléklete 12. pontjának hatálya alá tartozó információknak a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2003. január 28-i 2003/4/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti kérésével kapcsolatos döntésre, amennyiben ezen információk a birtokában vannak, vagy azokat számára tárolják.
2. Az ezen információkra vonatkozó kérésről a 2003/4 irányelv szerint kell dönten. Ugyanakkor nem az irányelv 4. cikke (2) bekezdésének negyedik mondata értelmében vett, a környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információkról van szó, amelyekre csak a meghatározott titoktartási okok némelyike vonatkozik. Azoknak a 2216/2004 rendelet XVI. mellékletének 12. pontja szerinti ötéves időszak leteltéig történő hozzáférhetővé tétele hátrányosan érintheti a 2003/4 irányelv 4. cikke (2) bekezdése első mondatának d) pontja értelmében vett üzleti titkot vagy üzemi titkot és/vagy a személyi adatoknak a 4 cikk (2) bekezdése első mondatának f) pontja értelmében vett bizalmas jellegét. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem állapított meg az ezen információk hozzáférhetővé tételéhez fűződő, feltétlenül érvényesítendő közérdeket, amely elsőbbséget élvezne az üzleti vagy üzemi titok védelmével és/vagy a személyi adatok bizalmas jellegével szemben annyiban, amennyiben a titok megőrzéséhez fűződő, a rendelet által vélelmezett érdek a konkrét esetben valóban fennáll.

3. A 2216/2004 rendelet XVI. mellékletének 12. pontja alapján ezen információk főszabály szerint csak az ötéves időszak leteltét követően közölhetők.
  
4. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem állapított meg olyan körülményt, amely a 2216/2004 rendelet 10. cikke értelmében igazolná a XVI. melléklet 12. pontja szerinti ötéves határidőtől való eltérést.