

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 14 oktober 2010¹

I — Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de toegang tot informatie over de verkoop van emissierechten. De aan de orde zijnde gegevens worden opgeslagen in registers die deel uitmaken van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, in de zin van de op projecten gebaseerde mechanismen van het Kyoto-protocol.²

2. Om te beginnen moet worden ingegaan op de vraag of het daarbij gaat om milieu-informatie in de zin van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad³ (hierna: „richtlijn inzake milieu-informatie”).

3. Voorts moet de verhouding tussen de richtlijn inzake milieu-informatie en verordening (EG) nr. 2216/2004 van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem⁴, worden onderzocht. De vraag is of de restrictieve bepalingen van de verordening over de openbaarmaking van de verzochte informatie voorrang hebben op de richtlijn als *lex specialis* en *lex posterior*, of op zijn minst de toepassing van de richtlijn beïnvloeden.

II — Toepasselijke bepalingen

A — Toegang tot milieu-informatie

4. Via het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 275, blz. 32, in de versie van richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 (PB L 338, blz. 18).

3 — PB L 41, blz. 26.

4 — PB L 386, blz. 1.

toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden⁵ (hierna: „Verdrag van Aarhus”), dat de Gemeenschap op 25 juni 1998 te Aarhus (Denemarken) heeft ondertekend⁶, is de Unie internationaal de verbintenis aangaan om de toegang tot milieu-informatie te waarborgen.

f) de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens en/of -dossiers met betrekking tot een natuurlijk persoon wanneer die persoon niet heeft ingestemd met bekendmaking van de informatie aan het publiek, wanneer in deze vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal recht;

5. Mogelijke beperkingen van het toegangsrecht volgen in het bijzonder uit artikel 4, lid 4, van het Verdrag:

[...]

„Een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de bekendmaking een nadelige invloed zou hebben op:

De bovengenoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang en in aanmerking nemend of de verzochte informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.”

[...]

6. De richtlijn inzake milieu-informatie geeft voor de Unie uitvoering aan het Verdrag van Aarhus. Artikel 2 definieert onder meer het begrip milieu-informatie:

d) de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie bij wet beschermd wordt om een legitiem economisch belang te beschermen. Binnen dit kader wordt informatie over emissies bekendgemaakt die van belang is voor de bescherming van het milieu;

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

1. ‚milieu-informatie’: alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over:

e) intellectuele-eigendomsrechten;

a) de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden met inbegrip van vochtige biotopen, kust- en

5 — PB 2005, L 124, blz. 4.

6 — Aangenomen bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005, PB L 124, blz. 1.

- zeegebieden, biologische diversiteit en haar componenten, met inbegrip van genetisch gemodificeerde organismen, en de interactie tussen deze elementen;
- b) factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling of afval, met inbegrip van radioactief afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de sub a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;
- c) maatregelen (met inbegrip van bestuurlijke maatregelen), zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de sub a en b bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen;
- d) verslagen over de toepassing van de milieuwetgeving;
- e) kosten-baten- en andere economische analyses en veronderstellingen die worden gebruikt in het kader van de sub c bedoelde maatregelen en activiteiten;
- f) de toestand van de gezondheid en veiligheid van de mens, met inbegrip van de verontreiniging van de voedselketen, indien van toepassing, de levensomstandigheden van de mens, waardevolle cultuurgebieden en bouwwerken, voor zover zij worden of kunnen worden aangetast door de sub a bedoelde toestand van elementen van het milieu of, via deze elementen, door het genoemde sub b of c;
- [...]"
7. Het recht op toegang tot milieu-informatie is in artikel 3, lid 1, neergelegd:
- „De lidstaten zorgen ervoor dat de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, ertoe gehouden zijn de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen, zonder dat deze daarvoor een belang hoeft aan te voeren.”
8. De uitzonderingen zijn in het bijzonder in artikel 4, lid 2, geregeld:
- „De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan een van de volgende punten:

- a) het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties, indien deze vertrouwelijkheid bij wet is voorzien;
 - b) internationale betrekkingen, openbare veiligheid of nationale defensie;
 - c) de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen;
 - d) de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie, wanneer deze vertrouwelijkheid bij de nationale of de communautaire wetgeving geboden wordt om een gewettigd economisch belang te beschermen, met inbegrip van het algemeen belang dat met statistische en fiscale geheimhouding is gediend;
 - e) intellectuele-eigendomsrechten;
 - f) de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens en/of -dossiers met betrekking tot een natuurlijk persoon wanneer die persoon niet heeft ingestemd met bekendmaking van de informatie aan het publiek, wanneer in deze vertrouwelijkheid is voorzien naar nationaal of gemeenschapsrecht;
 - g) de belangen of de bescherming van iedere persoon die de verzochte informatie op vrijwillige basis heeft verstrekt, zonder daartoe wettelijk verplicht te zijn of te kunnen worden, tenzij die persoon ermee heeft ingestemd dat de betrokken informatie wordt vrijgegeven;
 - h) de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft, zoals de habitat van zeldzame soorten.
- De in de leden 1 en 2 genoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met voor het specifieke geval inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang. In elk afzonderlijk geval dient het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De lidstaten kunnen het bepaalde in lid 2, sub a, d, f, g en h, niet als grondslag aanzien om te bepalen dat een verzoek kan worden geweigerd indien het betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.
- [...]"

B — *Bepalingen inzake emissiehandel*

9. De Europese Unie is partij bij het in juni 1992 te Rio de Janeiro ondertekende Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering⁷ en bij het daarbij horende Kyoto-protocol⁸. Dit protocol heeft tot doel, de totale emissie van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met ten minste 5% te verminderen ten opzichte van het niveau van die emissie in 1990. De Europese Unie en haar lidstaten zijn in het Kyoto-protocol de algemene verplichting aangegaan de totale uitstoot van broeikasgassen in bovenvermelde periode met 8% te verminderen ten opzichte van het niveau van die uitstoot in 1990.

10. Een onderdeel van de strategie tot tenuitvoerlegging van die verplichtingen is richtlijn 2003/87. De basis van het bij die richtlijn ingevoerde stelsel is dat marktdeelnemers uit bepaalde takken beperkte broeikasgas-emissierechten worden verleend. Zij kunnen die rechten uitoefenen of overdragen aan andere marktdeelnemers indien deze meer

broeikasgassen willen uitstoten dan de hun toegestane hoeveelheid.

11. Artikel 19 van richtlijn 2003/87 bevat het kader voor het emissierechtenregister:

„1. De lidstaten dragen er zorg voor dat een register wordt aangelegd en bijgehouden teneinde te zorgen voor de nauwkeurige registratie van de verlening, het bezit en de overdracht en annulering van emissierechten. De lidstaten kunnen hun registers in een geconsolideerd systeem samen met een of meer andere lidstaten bijhouden.

2. Elke persoon kan emissierechten bezitten. De registers zijn toegankelijk voor het publiek en bevatten afzonderlijke rekeningen voor de registratie van de emissierechten die iedere persoon bezit aan wie of van wie emissierechten worden verleend of overgedragen.

3. Voor de uitvoering van deze richtlijn stelt de Commissie volgens de in artikel 23, lid 2, bedoelde procedure een verordening vast inzake een gestandaardiseerd en beveiligd stelsel van registers in de vorm van elektronische gegevensbanken, die gemeenschappelijke gegevens bevatten om de verlening, het bezit, de overdracht en de annulering van emissierechten te volgen, om voor toegang van het publiek en de nodige geheimhouding te zorgen en om te waarborgen dat er geen overdrachten geschieden die met uit het Protocol van Kyoto voortvloeiende verplichtingen onverenigbaar zijn. Die verordening bevat tevens bepalingen betreffende het gebruik en de identificatie van CER's en ERU's

7 — PB 1994, L 33, blz. 13, aangenomen bij besluit 94/69/EG van de Raad van 15 december 1993 betreffende de sluiting van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (PB 1994, L 33, blz. 11).

8 — PB 2002, L 130, blz. 4, aangenomen bij beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (PB L 130, blz. 1).

voor gebruik in de gemeenschapsregeling en betreffende de bewaking van het niveau van dit gebruik.”

13. De toegang tot informatie is aan de orde in punt 13 van de considerans en in artikel 17:

12. Aanvullend voorziet artikel 20 in een communautaire controle op transacties:

„(13) Ter wille van de transparantie heeft het publiek toegang tot informatie over de toewijzing van emissierechten en de resultaten van de emissiebewaking, slechts onder voorbehoud van de beperkingen opgenomen in richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 28 januari 2003 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie.”

„1. De Commissie benoemt een centrale administrateur voor het bijhouden van een onafhankelijk transactielogboek waarin de verlening, het bezit, de overdracht en de annulering van emissierechten worden vastgelegd.

„Artikel 17

2. De centrale administrateur oefent via het onafhankelijke transactielogboek een geautomatiseerde controle uit op elke transactie in de registers om te verzekeren dat er bij de verlening, de overdracht en de annulering van emissierechten geen onregelmatigheden geschieden.

Toegang tot informatie

3. Wanneer bij de geautomatiseerde controle onregelmatigheden worden vastgesteld, stelt de centrale administrateur de betrokken lidstaat of lidstaten daarvan in kennis, welke de betrokken transactie en alle verdere transacties in verband met de betrokken emissierechten niet registreren voordat de onregelmatigheden zijn opgelost.”

Besluiten over de toekenning van emissierechten, informatie in het bezit van de bevoegde autoriteit over projectactiviteiten waaraan een lidstaat of een door hem gemachtigde particuliere of openbare organisatie deelneemt, en de uitstootverslagen die verplicht zijn overeenkomstig de vergunning voor de uitstoot van broeikasgassen, worden door de bevoegde autoriteit voor het publiek toegankelijk gemaakt, overeenkomstig richtlijn 2003/4/EG.”

14. Op grond van richtlijn 2003/87 en beschikking 280/2004/EG⁹ heeft de Commissie verordening nr. 2216/2004 vastgesteld. Overeenkomstig artikel 3 van de verordening wordt door elke lidstaat en door de Commissie een register in de zin van artikel 19 van richtlijn 2003/87 aangelegd. Het Franse register wordt door de Caisse des dépôts et consignations gevoerd.

15. Artikel 8, lid 3, regelt de verantwoordelijkheid voor dat register:

„De lidstaten en de Commissie behouden de eindverantwoordelijkheid en -bevoegdheid voor het beheer en het bijhouden van hun registers.”

16. Artikel 9 gaat over de openbaarmaking van bepaalde informatie:

„1. Elke registeradministrateur stelt de in bijlage XVI bedoelde informatie met de in die bijlage bepaalde frequentie op een transparante en georganiseerde wijze ter beschikking aan de in genoemde bijlage vermelde ontvangers via de website van zijn register. Registeradministrateurs geven geen bijkomende in het register opgeslagen informatie vrij.

9 — Beschikking van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto (PB L 49, blz. 1).

2. De centrale administrateur stelt de in bijlage XVI bedoelde informatie met de in die bijlage bepaalde frequentie op een transparante en georganiseerde wijze ter beschikking aan de in genoemde bijlage vermelde ontvangers via de website van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap. De centrale administrateur geeft geen bijkomende in het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap opgeslagen informatie vrij.

3. Elke website biedt de ontvangers van de in bijlage XVI vermelde verslagen de mogelijkheid deze met behulp van zoekfaciliteiten te raadplegen.

4. Elke registeradministrateur is verantwoordelijk voor de juistheid van de informatie die afkomstig is van zijn register en via de website van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap beschikbaar wordt gesteld.

5. Noch het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap, noch de registers kunnen van rekeninghouders verlangen dat zij prijsinformatie met betrekking tot emissierechten of Kyoto-eenheden overleggen.”

17. In artikel 10 is de vertrouwelijkheid van de in het register opgeslagen informatie aan de orde:

„1. Alle informatie, met inbegrip van gegevens over het tegoed van alle rekeningen en alle verrichte transacties, die in de registers

en in het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap is opgeslagen wordt als vertrouwelijk beschouwd, tenzij zij wordt gebruikt voor de tenuitvoerlegging van de voorschriften van deze verordening, richtlijn 2003/87/EG of nationale wetgeving.

2. In de registers opgeslagen informatie kan niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de betrokken rekeninghouder, behalve voor het beheer en het bijhouden van die registers overeenkomstig de bepalingen van deze verordening.

3. Elke bevoegde autoriteit en elke registeradministrateur voert alleen processen inzake emissierechten, geverifieerde emissies, rekeningen of Kyoto-eenheden uit wanneer dit nodig is voor haar/zijn functioneren als bevoegde autoriteit of registeradministrateur.”

18. Met betrekking tot informatie over transacties met emissierechten staat in bijlage XVI, punten 11 en 12:

„11. De centrale administrateur draagt er zorg voor dat de informatie in punt 12 met betrekking tot het registersysteem in de openbare afdeling van de website van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap volgens het aangegeven tijdschema wordt weergegeven en bijgewerkt.

12. Voor elke afgeronde transactie die relevant is voor het registersysteem voor het jaar X wordt de volgende informatie weergegeven vanaf 15 januari van het jaar (X+5):

- a) identificatiecode van de overdrachtsrekening: de aan de rekening toegekende code die de in bijlage VI vermelde elementen omvat;
- b) identificatiecode van de verweringsrekening: de aan de rekening toegekende code die de in bijlage VI vermelde elementen omvat;
- c) naam van de houder van de overdrachtsrekening: de houder van de rekening (persoon, exploitant, Commissie, lidstaat);
- d) naam van de houder van de verweringsrekening: de houder van de rekening (persoon, exploitant, Commissie, lidstaat);
- e) emissierechten of Kyoto-eenheden waarop de transactie betrekking heeft, per eenheidsidentificatiecode die de in bijlage VI vermelde elementen omvat;
- f) identificatiecode van de transactie: de aan de transactie toegekende code die de in bijlage VI vermelde elementen omvat;

- g) datum en tijdstip waarop de transactie is afgerond (Greenwichtijd);
- h) procestype: de categorisering van een proces, met inbegrip van de in bijlage VII vermelde elementen.”
21. Bij brief van 29 maart 2006 heeft de stad Lyon de zaak voorgelegd aan de Commission d'accès aux documents administratifs (Franse commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten). Op 9 oktober 2006 heeft deze commissie een gunstig advies gegeven over de mededeling van de informatie. De Franse bepalingen inzake de bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie waren niet van toepassing.

22. Bij beslissing van 10 november 2006 heeft de Caisse des dépôts et consignations haar weigering om die documenten mee te delen bevestigd.

III — Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

19. Bij brief van 7 februari 2006 heeft de stad Lyon de administrateur van het nationale register van broeikasgasemissierechten, de Caisse des dépôts et consignations, verzocht om mededeling van het aantal emissierechten dat in 2005 werd verhandeld door de exploitanten van de 209 installaties voor stadsverwarming aan wie emissierechten waren verleend, de datum van de transacties en de begunstigden ervan.

20. De Caisse des dépôts et consignations heeft de mededeling daarvan bij beslissing van 6 maart 2006 geweigerd op grond dat de punten 11 en 12 van bijlage XVI bij en artikel 10 van verordening nr. 2216/2004 zich tegen mededeling verzetten.

23. Daarop heeft de stad Lyon verzocht om nietigverklaring van de weigering tot mededeling en gevorderd dat de Caisse des dépôts et consignations wordt gelast de gevraagde documenten mee te delen.

24. In deze procedure stelt het Tribunal administratif de Paris het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen:

„1. Is de mededeling of de weigering tot mededeling van de in punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 bedoelde informatie een uitsluitende bevoegdheid van de centrale administrateur of is de administrateur van het nationale register daartoe eveneens bevoegd?

2. Indien de administrateur van het nationale register bevoegd is, moet die informatie worden beschouwd als ‚informatie over emissies in het milieu’ in de zin van artikel 4 van richtlijn 2003/4, waartegen ‚de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie’ niet kan worden aangevoerd, of gelden voor de mededeling van die informatie specifieke vertrouwelijkheidsregels?

3. Indien specifieke vertrouwelijkheidsregels gelden, mag deze informatie pas worden meegedeeld na een termijn van vijf jaar, of betreft deze termijn uitsluitend de periode van vijf jaar voor toewijzing van emissierechten overeenkomstig richtlijn 2003/87?

4. Indien die termijn van vijf jaar geldt, mag ervan worden afgeweken op grond van artikel 10 van verordening nr. 2216/2004 en kan op basis van dat artikel een afwijking van die termijn worden geweigerd aan een lokale overheid die om mededeling van deze informatie verzoekt om te kunnen onderhandelen over een concessie voor openbare dienstverlening inzake stadsverwarming?”

25. De stad Lyon als verzoekster in het hoofdgeding, de Caisse des dépôts et consignations als verweerster in het hoofdgeding, de Franse Republiek, de Republiek Oostenrijk

en de Europese Commissie hebben aan de schriftelijke procedure deelgenomen. Met uitzondering van Oostenrijk hebben zij ook mondelinge opmerkingen gemaakt ter terechtzitting van 7 oktober 2010.

IV — Juridische analyse

26. Indien de toegang tot informatie over de verkoop van emissierechten uitsluitend wordt beoordeeld aan de hand van de bepalingen over emissierechten, is de conclusie vrij duidelijk: na vijf jaar wordt die informatie openbaar gemaakt. Daarvóór is zij in beginsel vertrouwelijk. Indien daarentegen de bepalingen inzake de toegang tot milieu-informatie van toepassing zijn, moet worden onderzocht of er uitzonderingen op het toegangsrecht voorliggen. Ik zal dan ook hieronder onderzoeken of er sprake is van milieu-informatie (A), vervolgens of de Franse registeradministrateur bevoegd is om over een verzoek om toegang tot de aan de orde zijnde informatie te beslissen (B) en ingaan op de verhouding tussen de richtlijn inzake milieu-informatie en verordening nr. 2216/2004 (C), alsmede volledigheidshalve de vragen over verordening nr. 2216/2004 (D en E) beantwoorden.

A — *Begrip milieu-informatie*

27. Weliswaar gaat de verwijzende rechter impliciet ervan uit dat het om toegang tot milieu-informatie in de zin van de richtlijn inzake milieu-informatie gaat, maar dit moet eerst worden onderzocht om te verzekeren dat het eigenlijk wel nodig is om dieper in te gaan op de richtlijn inzake milieu-informatie.

28. Reeds met betrekking tot de oude richtlijn inzake milieu-informatie, richtlijn 90/313/EEG¹⁰, heeft het Hof vastgesteld dat de wetgever het begrip „milieu-informatie” een ruime betekenis heeft willen geven.¹¹ Het Hof beschouwt de definitie in artikel 2, lid 1, van de nieuwe richtlijn inzake milieu-informatie zelfs als nog ruimer en uitvoeriger.¹² Ondertussen heeft bovendien het Verdrag van Amsterdam in artikel 1, lid 2, EU uitdrukking gegeven aan de wil om een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa tot stand te brengen, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Daartoe legt artikel 15 VWEU (oud artikel 255 VEG) de instellingen het beginsel van openheid op en vormt het — samen met artikel 42 van het

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — de basis voor een recht op toegang tot de documenten van deze instellingen.

29. De oude noch de nieuwe richtlijn inzake milieu-informatie heeft echter tot doel te voorzien in een algemeen en onbeperkt toegangsrecht tot alle informatie in het bezit van de overheid die, zij het in geringe mate, betrekking heeft op een van de milieuelementen. Dergelijke informatie valt integendeel slechts onder het toegangsrecht indien zij in een of meer van de drie in die bepaling genoemde categorieën kan worden ondergebracht.¹³

30. De stad Lyon verzoekt om informatie over de verkoop van emissierechten door de exploitanten van de 209 installaties voor stadsverwarming van Frankrijk. Bij deze informatie lijkt het om transactiegegevens te gaan die overeenkomstig punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 vijf jaar na de transactie openbaar worden gemaakt.

31. Volgens de stad Lyon gaat het om informatie over maatregelen of activiteiten ter bescherming van het milieu in de zin van artikel 2, lid 1, sub c, van de richtlijn inzake milieu-informatie. Uit transactiegegevens

10 — Richtlijn van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie (PB L 158, blz. 56).

11 — Arresten van 17 juni 1998, Mecklenburg (C-321/96, Jurispr. blz. I-3809, punt 19), en 12 juni 2003, Glawischnig (C-316/01, Jurispr. blz. I-5995, punt 24).

12 — Arrest Glawischnig (aangehaald in voetnoot 11, punt 5).

13 — Zie arrest Glawischnig (aangehaald in voetnoot 11, punt 25).

zou blijken of de emissiehandel een passend middel ter bescherming van het klimaat is.

broeikasgassen uit te stoten, is echter indirect ook informatie over die factor.

32. Frankrijk en de Caisse des dépôts et consignations voeren echter terecht tegen die opvatting aan dat uit de transactiegegevens enkel kan blijken of de emissierechtenmarkt werkt. Die markt is weliswaar onderdeel van een globaal stelsel voor klimaatbescherming, maar uit de transactiegegevens kan niet worden afgeleid in hoeverre hij tot dat doel bijdraagt. Artikel 2, lid 1, sub c, van de richtlijn inzake milieu-informatie is dus niet van toepassing.

35. Dienovereenkomstig ging reeds de uniewetgever ervan uit dat minstens bepaalde informatie over emissierechten milieu-informatie is, aangezien punt 13 van de considerans en artikel 17 van richtlijn 2003/87 voorzien in toegang overeenkomstig de richtlijn inzake milieu-informatie. Zo is in het bijzonder de toewijzing van emissierechten milieu-informatie.

33. Bij informatie over de handel in emissierechten kan het echter gaan om informatie in de zin van artikel 2, lid 1, sub b, van de richtlijn inzake milieu-informatie, dus om informatie over factoren die de atmosfeer, een milieuelement in de zin van artikel 2, lid 1, sub a, van die richtlijn, waarschijnlijk aantasten.

36. Frankrijk en de Caisse des dépôts et consignations staan echter op het standpunt dat transactiegegevens geen milieu-informatie zijn. Het bezit van emissierechten betekent nog niet dat de bezitter daadwerkelijk broeikasgassen uitstoot.

34. Het is juist dat die bepaling enkel concrete factoren als voorbeeld opsomt die onmiddellijk in interactie kunnen treden met milieuelementen. Informatie over het recht om die factor te doen vrijkomen, namelijk

37. Of emissierechten daadwerkelijk worden uitgeoefend, is echter niet doorslaggevend omdat volgens artikel 2, lid 1, sub b, van de richtlijn inzake milieu-informatie een waarschijnlijke aantasting reeds volstaat. In beginsel draagt een transactie, dat wil zeggen de overdracht van emissierechten, ertoe bij dat de verkoper minder emissie veroorzaakt dan de hoeveelheid die hem is toegewezen, terwijl de koper meer kan uitstoten.

38. Frankrijk voert echter terecht aan dat het mogelijk is dat transacties niet onmiddellijk verband houden met de uitstoot van broeikasgassen. Het kan gaan om louter speculatieve verrichtingen waarmee wordt beoogd de rechten later met winst door te verkopen.

39. Die overweging kan kloppen voor een deel van de gewenste transactiegegevens, namelijk voor informatie over de ontvanger van de emissierechten. Met betrekking tot de installaties voor stadsverwarming die in het hoofdgeding emissierechten overdragen, zijn de gevolgen van de transactie reëel, aangezien die installaties hun emissies in beginsel passend moeten verminderen.

40. Ook de informatie over de ontvanger van de rechten mag echter niet worden uitgesloten. De laatste koper stoot namelijk regelmatig meer uit dan de hoeveelheid rechten die hem is toegewezen, en een speculatieve tussenkoop draagt daartoe bij. Reeds daarom is er sprake van een milieubelang bij de transparantie van de overdracht van emissierechten. Voor het overige kan vóór de definitieve uitoefening van een recht in de praktijk niet steeds gemakkelijk worden vastgesteld of een transactie een loutere tussenkoop was dan wel voor eigen gebruik diende.

Transactiegegevens moeten dan ook in beginsel als milieu-informatie worden aangemerkt.

41. Het concrete belang van de stad Lyon bij die informatie kan — anders dan Oostenrijk stelt — geen afbreuk doen aan de classificatie ervan als milieu-informatie. Integendeel, uit artikel 3, lid 1, van de richtlijn inzake milieu-informatie, volgens hetwelk geen belang bij de aanvraag hoeft te worden aangevoerd, vloeit voort dat de aard van het persoonlijke belang van de aanvrager bij de informatie irrelevant is.¹⁴

42. Informatie over transacties van emissierechten is dan ook milieu-informatie in de zin van artikel 2, lid 1, sub b, van de richtlijn inzake milieu-informatie.

¹⁴ — Zie arrest van 1 februari 2007, Sison/Raad (C-266/05 P, Jurispr. blz. I-1233, punten 43 e.v.), met betrekking tot verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43). Derhalve is ook de stelling van het Duitse Bundesverwaltungsgericht in het arrest van 24 september 2009 (7 C 2/09, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 189, punt 36) dat het doel waarvoor de informatie zal worden gebruikt, een verzoek in de zin van artikel 4, lid 1, sub b, van de richtlijn inzake milieu-informatie onrechtmatig kan doen lijken, twijfelachtig.

B — *Eerste vraag — Bevoegdheid om over de openbaarmaking van de informatie te beslissen*

43. Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de Caisse des dépôts et consignations eigenlijk wel bevoegd is om over de openbaarmaking van informatie over transacties te beslissen.

44. Verordening nr. 2216/2004 voorziet in wezen in één vorm van openbaarmaking van die informatie: de openbaarmaking van informatie over afgesloten transacties door de centrale administrateur overeenkomstig de punten 11 en 12 van bijlage XVI op 15 januari van het vijfde jaar na de transactie. Voor het overige moet die informatie overeenkomstig artikel 10, lid 1, in beginsel als vertrouwelijk worden beschouwd. Op grond van artikel 10, lid 2, kan die informatie niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de betrokken rekeninghouder, behalve voor het beheer en het bijhouden van het register overeenkomstig de bepalingen van deze verordening. Bovendien bepaalt artikel 10, lid 3, dat elke bevoegde autoriteit en elke registeradministrateur alleen processen inzake emissierechten, geverifieerde emissies, rekeningen of Kyoto-eenheden uitvoert wanneer dit nodig is voor haar/zijn functioneren als bevoegde autoriteit of registeradministrateur.

45. Daaruit leiden de Caisse des dépôts et consignations, Oostenrijk en de Commissie af dat alleen de centrale administrateur over de openbaarmaking van de gevraagde informatie kan beslissen. De Caisse des dépôts et consignations is als nationale registeradministrateur daarvoor niet bevoegd.

46. De stad Lyon en Frankrijk maken echter terecht een onderscheid tussen de openbaarmaking van de gevraagde informatie, die overeenkomstig verordening nr. 2216/2004 toekomt aan de centrale administrateur, en de beslissing over een verzoek om toegang tot milieu-informatie. Over het verzoek wordt beslist door de instantie aan wie het is gericht.

47. Dit volgt uit artikel 3, lid 1, van de richtlijn inzake milieu-informatie, volgens hetwelk de overheidsinstanties ertoe gehouden zijn de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen. Vaststaat dat de gevraagde informatie in het nationale register beschikbaar is.

48. Verordening nr. 2216/2004 voorziet in dat verband niet in enige regeling. Zij regelt weliswaar de vertrouwelijkheid en de openbaarmaking van de gevraagde informatie, maar niet de bevoegdheid om over verzoeken om toegang tot milieu-informatie te beslissen. Anders dan Oostenrijk en de Commissie betogen, kan de verordening op dit gebied dan ook niet als bijzondere regeling ten aanzien

van de richtlijn inzake milieu-informatie worden beschouwd.¹⁵

49. Evenmin kan ervan worden uitgegaan dat de nationale registeradministrateur samen met de centrale administrateur één instantie vormt, voor wie alleen de centrale administrateur kan optreden. De Franse regering merkt dan ook terecht op dat overeenkomstig artikel 8, lid 3, van verordening nr. 2216/2004 de lidstaten en de Commissie de eindverantwoordelijke voor het beheer en het bijhouden van hun registers zijn. Bovendien bevat bijlage XVI, punten 5 tot en met 10, diverse informatieverplichtingen voor de nationale registeradministrateur.

50. Het betoog van de Commissie ondersteunt die conclusie indirect. Weliswaar gaat de Commissie van een exclusieve bevoegdheid van de centrale administrateur uit, maar zodra deze de informatie overeenkomstig punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 openbaar heeft gemaakt, kunnen ook de nationale registeradministrateurs deze informatie doorgeven. Waarom de openbaarmaking de bevoegdheid zou wijzigen, verklaart de Commissie niet.

¹⁵ — Inzake de bijzonderheid van de verordening ten aanzien van de beslissing over een verzoek om toegang, zie hieronder punten 54 e.v.

51. Op de eerste vraag moet dan ook worden geantwoord dat de nationale registeradministrateur over een verzoek op grond van de richtlijn inzake milieu-informatie om toegang tot de in punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 bedoelde informatie kan beslissen indien hij over die informatie beschikt of die informatie voor hem wordt beheerd.

C — Tweede vraag — Informatie over emissies in het milieu

52. De tweede vraag dringt tot de kern van de zaak door. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de verzochte informatie kan worden beschouwd als „informatie over emissies in het milieu” in de zin van artikel 4 van de richtlijn inzake milieu-informatie, tegen de mededeling waarvan „de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie” niet kan worden aangevoerd, dan wel of voor de mededeling van die informatie specifieke vertrouwelijkheidsregels gelden.

53. In dit verband zal ik hieronder onderzoeken of de richtlijn inzake milieu-informatie eigenlijk wel van toepassing is (1), vervolgens of er sprake is van „informatie over emissies

in het milieu” in de zin van artikel 4 van de richtlijn inzake milieu-informatie (2), en tot slot in hoeverre de bepalingen van verordening nr. 2216/2004 inzake de vertrouwelijkheid van het register de in artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub d, van de richtlijn inzake milieu-informatie neergelegde uitzonderingen op het recht op informatie beïnvloeden (3).

1. Toepasselijkheid van de richtlijn inzake milieu-informatie

54. De Caisse des dépôts et consignations, Frankrijk, Oostenrijk en de Commissie zijn het erover eens dat verordening nr. 2216/2004 een chronologisch op de richtlijn inzake milieu-informatie volgende, uitputtende bijzondere regeling vormt van de vertrouwelijkheid van informatie in het overeenkomstig de verordening aan te leggen register. Zij heeft dan ook voorrang op de algemene bepalingen van de richtlijn inzake milieu-informatie.

55. Wanneer de bewoordingen van de betrokken regelingen op zichzelf worden beschouwd, ligt het voor de hand aan te nemen dat verordening nr. 2216/2004 een bijzondere regeling is. Zij bevat bijzondere bepalingen over de openbaarmaking en de vertrouwelijke behandeling van de in het register opgeslagen informatie, terwijl de richtlijn inzake

milieu-informatie voor alle milieu-informatie geldt. De verordening wijkt daarbij van artikel 4, lid 2, van de richtlijn inzake milieu-informatie af in die zin dat zij niet uitdrukkelijk bepaalt dat in elk afzonderlijk geval het algemene belang dat wordt gediend met openbaarmaking dient te worden afgewogen tegen het specifieke belang bij geheimhouding, en evenmin de bijzonder vergaande toegang tot informatie over emissies in het milieu vermeldt.

56. Bovendien pleit de chronologische volgorde van de regelingen voor de stelling dat verordening nr. 2216/2004 een *lex posterior* is ten aanzien van de richtlijn inzake milieu-informatie.

57. Verordening nr. 2216/2004 kan echter alleen als *lex specialis* en/of *lex posterior* ten aanzien van de richtlijn inzake milieu-informatie worden aangemerkt indien de Commissie überhaupt regelingen mag treffen die van de richtlijn inzake milieu-informatie afwijken.

58. In dit verband ligt het op het eerste gezicht voor de hand om uit te gaan van een hiërarchische verhouding tussen de richtlijn inzake milieu-informatie en verordening nr. 2216/2004. De Raad en het Parlement

hebben de richtlijn immers als klassiek afgeleid recht vastgesteld op grond van een rechtsbasis uit het EG-Verdrag, terwijl de verordening slechts een maatregel van de Commissie tot uitvoering van een andere richtlijn is, dus in zekere zin tertiair recht.

59. Tot nu toe heeft het Hof echter afgezien van een dergelijke omvattende hiërarchische ordening van het Unierecht en ook in casu is het uiteindelijk niet noodzakelijk om die stap te zetten. Integendeel, uit een zorgvuldig onderzoek van de rechtsbasis van de verordening blijkt reeds dat zij geen afwijking van de richtlijn inzake milieu-informatie kan bewerkstelligen.

60. Verordening nr. 2216/2004 is gebaseerd op artikel 19, lid 3, van richtlijn 2003/87. Volgens die bepaling stelt de Commissie een verordening vast inzake een stelsel van registers, dat in het bijzonder zorgt voor toegang van het publiek en de nodige geheimhouding. Bovendien voorzien artikel 17 en punt 13 van de considerans van richtlijn 2003/87 in de bekendmaking van bepaalde informatie overeenkomstig de richtlijn inzake milieu-informatie. De handel in emissierechten valt niet onder die voorschriften. De bepalingen van verordening nr. 2216/2004 inzake de vertrouwelijkheid van informatie over de verkoop

van emissierechten lijken dan ook in beginsel met de rechtsbasis ervan verenigbaar te zijn.

61. Er kan echter niet van worden uitgegaan dat de Commissie met uitvoeringsmaatregelen mag afwijken van andere bepalingen van afgeleid recht, in het bijzonder wanneer zij niet is gemachtigd om maatregelen tot uitvoering van die andere bepalingen te treffen.¹⁶ De richtlijn inzake milieu-informatie voorziet niet in uitvoeringsmaatregelen van de Commissie.

62. Een van de richtlijn inzake milieu-informatie afwijkende bijzondere regeling zou dan ook veronderstellen dat de wetgever bij de vaststelling van richtlijn 2003/87 de Commissie heeft willen machtigen om van de richtlijn inzake milieu-informatie af te wijken. Dit zou hoogstens indirect kunnen worden afgeleid uit de omstandigheid dat de toepassing van de richtlijn inzake milieu-informatie slechts voor bepaalde informatie wordt vermeld.

63. De toelichting bij die bepalingen in het voorstel van de Commissie voor richtlijn 2003/87 pleit echter tegen een impliciet nagestreefde beperking van de richtlijn inzake milieu-informatie. Volgens die toelichting dient het publiek toegang te hebben tot informatie over de resultaten van de verplichtingen tot bewaking, rapportage en verificatie, over de inhoud van de nationale registers en over eventuele acties in verband met de

¹⁶ — Arrest van 29 juni 1989, *Vreugdenhil en Van der Kolk* (22/88, Jurispr. blz. 2049, punt 17).

niet-naleving van de richtlijn, een en ander in overeenstemming met richtlijn 90/313 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie, dat wil zeggen de oude richtlijn inzake milieu-informatie.¹⁷ In casu gaat het om informatie over de nationale registers.

inzake milieu-informatie. Indien verordening nr. 2216/2004 als een bijzondere regeling ten aanzien van de richtlijn inzake milieu-informatie werd beschouwd, zou dit dan ook een afwijking van het Verdrag van Aarhus inhouden.

64. Bovendien stelt de toelichting bij het voorstel van de Commissie uitdrukkelijk dat richtlijn 2003/87 in overeenstemming moet zijn met het Verdrag van Aarhus. Dit is hoe dan ook verplicht, aangezien door de Unie gesloten internationale overeenkomsten van hogere rang zijn dan de bepalingen van afgeleid gemeenschapsrecht.¹⁸ Bepalingen van afgeleid Unierecht moeten dus zo veel mogelijk worden uitgelegd in het licht van de volkenrechtelijke verplichtingen van de Unie.¹⁹

66. Dat bij richtlijn 2003/87 en verordening nr. 2216/2004 ook uitvoering wordt gegeven aan volkenrechtelijke verplichtingen, kan die afwijking niet rechtvaardigen. Het Raamverdrag inzake klimaatverandering en het Kyoto-protocol bevatten namelijk geen bepalingen die een dergelijke afwijking verlangen.

65. Voor zover in casu relevant is, stemt artikel 4, lid 4, van het Verdrag van Aarhus overeen met artikel 4, lid 2, van de richtlijn

67. Bijgevolg kan er niet van worden uitgegaan dat artikel 19 van richtlijn 2003/87 de Commissie machtigt om een van de richtlijn inzake milieu-informatie en het Verdrag van Aarhus afwijkende bijzondere regeling vast te stellen. Verordening nr. 2216/2004 mag dus niet in die zin worden uitgelegd. Waar de richtlijn inzake milieu-informatie passende marge laat, kan de verordening echter een verduidelijkende werking hebben.

17 — Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad, COM(2001) 581 def., blz. 16, punt 18.

18 — Arresten van 10 september 1996, Commissie/Duitsland (C-61/94, Jurispr. blz. I-3989, punt 52); 1 april 2004, Bellio Flli (C-286/02, Jurispr. blz. I-3465, punt 33), en 10 januari 2006, IATA en ELFAA (C-344/04, Jurispr. blz. I-403, punt 35).

19 — Arrest Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 18, punt 52); arrest van 14 juli 1998, Bettati (C-341/95, Jurispr. blz. I-4355, punt 20); arrest Bellio Flli (aangehaald in voetnoot 18, punt 33), en arresten van 7 december 2006, SGAE (C-306/05, Jurispr. blz. I-11519, punt 35), en 14 mei 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Jurispr. blz. I-4075, punt 38).

68. De tussenconclusie is dat over een verzoek om toegang tot onder punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 vallende

informatie moet worden beslist overeenkomstig de richtlijn inzake milieu-informatie.

van transactiegegevens kan worden vastgesteld wie emissies mag veroorzaken. Het gaat dus hoe dan ook om milieu-informatie.

2. Begrip informatie over emissies in het milieu

69. Op grond van artikel 4, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn inzake milieu-informatie kan een verzoek om toegang tot milieu-informatie worden geweigerd wanneer de bekendmaking bepaalde, in die bepaling opgesomde beschermde belangen zou aantasten. Artikel 4, lid 2, vierde zin, beperkt de betrokken beschermde belangen echter bij verzoeken om informatie over emissies in het milieu. Een dergelijke aanvraag kan alleen worden geweigerd om de in artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub b, c en e, vermelde redenen voor geheimhouding. Er blijkt echter niet dat in casu een van die redenen voorligt. Bijgevolg moet worden nagegaan of het verzoek van de stad Lyon betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.

70. De handel in emissierechten houdt verband met emissies in het milieu, aangezien deze rechten de bezitter ervan toestaan stoffen in het milieu te introduceren. Aan de hand

71. Het lijkt echter twijfel of de in artikel 4, lid 2, vierde zin, van de richtlijn inzake milieu-informatie neergelegde beperking van de uitzonderingen op het toegangsrecht net als de definitie van milieu-informatie indirecte informatie over emissies moet omvatten. Beide regelingen hebben verschillende functies en kunnen dus niet op dezelfde wijze worden uitgelegd.²⁰

72. De definitie bepaalt de werkingssfeer van de richtlijn inzake milieu-informatie en staat dus toe dat eerst een doelmatige afweging van de aan de orde zijnde belangen plaatsvindt om uit te maken of bepaalde informatie al dan niet moet worden bekendgemaakt.

73. De beperking van de uitzonderingen op het toegangsrecht berust daarentegen op een onweerlegbaar vermoeden: bepaalde gronden, in het bijzonder de bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie, zijn geen rechtvaardiging voor de vertrouwelijke behandeling van informatie over emissies in het milieu. Indien artikel 4, lid 2, vierde zin, van de richtlijn inzake milieu-informatie indirecte informatie over emissies in het milieu omvatte, zou

20 — Zie over de uitlegging van het begrip afvalverwijdering aan de hand van de doelstellingen van de betrokken regeling, arrest van 23 november 2006, Commissie/Italië (C-486/04, Jurispr. blz. I-11025, punten 39 e.v.).

de werkingssfeer van de daarin uitgesloten uitzonderingen en dus in het bijzonder de bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie zeer sterk worden beperkt. De meeste milieu-informatie kan indirect met emissies in verband worden gebracht.

openbaarmaking de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie zou aantasten, aan de orde. Dat beschermde belang valt onder artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub d, van de richtlijn inzake milieu-informatie, voor zover de vertrouwelijkheid bij de nationale of de communautaire wetgeving geboden wordt om een gewettigd economisch belang te beschermen, met inbegrip van het algemeen belang dat met statistische en fiscale geheimhouding is gediend.

74. Overtuigender zijn dan ook de uiteenzettingen in de toepassingsleidraad voor het Verdrag van Aarhus, volgens welke de bescherming van vertrouwelijke commerciële en industriële informatie ophoudt wanneer de substanties waarop de geheimgehouden informatie betrekking heeft, in het milieu worden geïntroduceerd.²¹ De handel in emissierechten vindt daarentegen plaats *vóór* stoffen vrijkomen. Informatie daarover is dan ook geen informatie over emissies.

76. De bepalingen van verordening nr. 2216/2004 inzake de openbaarmaking van in het register opgeslagen informatie vormen een basis voor die rechtsbescherming. Uit artikel 10, lid 2, van de verordening, dat het gebruik van die informatie doet afhangen van de toestemming van de betrokken rekeninghouder, blijkt dat de regeling de bescherming van diens gewettigde economische belangen beoogt.

3. Vertrouwelijkheid van transactiegegevens

75. In casu komt dus de weigering om openbaar te maken op grond dat deze

77. Wanneer de rekeninghouder een natuurlijk persoon is, is tevens de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens in de zin van artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub f, van de richtlijn inzake milieu-informatie aan de orde.²²

21 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, blz. 60 (blz. 76 van de Franse versie). Over de betekenis van dat werk voor de uitlegging van de richtlijn inzake milieu-informatie, zie mijn conclusie van 23 september 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, Jurispr. blz. I-13119, punt 88).

22 — Zie inzake de anders gestructureerde uitzondering in artikel 4, lid 1, sub b, van verordening nr. 1049/2001 arrest van 29 juni 2010, Commissie/Bavarian Lager (C-28/08 P, Jurispr. blz. I-6055, punten 48 e.v.).

78. Dit gezegd zijnde, is echter nog geen uitspraak gedaan over de vraag of de in het register opgeslagen informatie tot aan het verstrijken van de in punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 gestelde termijn van vijf jaar als vertrouwelijk moet worden beschouwd. Artikel 4, lid 2, derde zin, van de richtlijn inzake milieu-informatie verlangt namelijk dat in elk afzonderlijk geval het algemene belang dat met openbaarmaking wordt gediend, wordt afgewogen tegen het specifieke belang dat wordt gediend met de weigering om openbaar te maken.

79. De bevoegde instanties moeten dan ook om te beginnen, in voorkomend geval na raadpleging van de betrokken onderneming, vaststellen of het door verordening nr. 2216/2004 vermoede belang bij geheimhouding daadwerkelijk bestaat. Indien de gevraagde informatie reeds anders openbaar is gemaakt of de ondernemingen geen belang bij geheimhouding hebben, kan de informatie niet als vertrouwelijke commerciële of industriële informatie respectievelijk vertrouwelijke persoonsgegevens worden geheimgehouden.

80. Bestaat er nog een belang bij geheimhouding, dan moet het worden afgewogen tegen een eventueel algemeen belang dat door de openbaarmaking van de informatie wordt gediend.

81. Op het eerste gezicht lijkt het voor de hand te liggen dat het belang dat de stad Lyon bij het gebruik van de informatie voor onderhandelingen over overeenkomsten heeft, als een algemeen belang wordt aangemerkt wanneer de stad Lyon daarbij een overheidstaak

vervult. Die indruk is echter misleidend, aangezien de afweging in de zin van artikel 4, lid 2, derde zin, van de richtlijn inzake milieu-informatie los van specifieke belangen van de betrokken aanvragers moet plaatsvinden. Het doel van de richtlijn is namelijk het publiek in het algemeen een recht van toegang tot milieu-informatie te geven en niet regels voor te schrijven ter bescherming van het bijzondere belang dat deze of gene bij toegang tot die informatie heeft.²³

82. Evenmin zijn de bepalingen van Unierecht over het plaatsen van overheidsopdrachten een basis voor een bijzonder algemeen belang dat door de openbaarmaking van in het register opgeslagen informatie over de handel in emissierechten wordt gediend. Integendeel, in het kader van overheidsaanbestedingen dient evenzeer de bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie te worden gewaarborgd.²⁴

83. Mijns inziens kan tot slot niet worden uitgegaan van een algemeen belang dat door de transparantie van de markt voor emissierechten wordt gediend. Weliswaar pleit voor transparantie dat deze markt emissierechten betreft en artikel 4, lid 2, vierde zin, van de richtlijn inzake milieu-informatie op een ver groot algemeen belang bij de openbaarmaking van informatie over emissies wijst. De

23 — Zie met betrekking tot verordening nr. 1049/2001, arrest Sison/Raad (aangehaald in voetnoot 14, punten 43 e.v.).

24 — Zie arrest van 14 februari 2008, Varec (C-450/06, Jurispr. blz. I-581, punten 35 e.v.).

transparantie van de markt voor emissierechten wordt echter ondubbelzinnig geregeld in verordening nr. 2216/2004. In dat opzicht lijkt er geen overschrijding van de normatieve bevoegdheid te zijn, aangezien de rechtsbasis van de verordening, artikel 19, lid 3, van richtlijn 2003/87, uitdrukkelijk voorziet in de toegang van het publiek tot het register en de nodige vertrouwelijkheid. De beoordeling die de Commissie heeft verricht als instelling die de verordening heeft vastgesteld, moet dan ook in beginsel worden aanvaard.

84. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt derhalve niet dat er sprake is van een dwingend zwaarwegender algemeen belang dat door de openbaarmaking van informatie in de zin van punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 wordt gediend, indien het door de verordening vermoede belang bij geheimhouding in het concrete geval daadwerkelijk bestaat.

4. Tussenconclusie

85. Over een verzoek om toegang tot in punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 bedoelde informatie moet worden beslist overeenkomstig de richtlijn inzake milieu-informatie. Het gaat echter niet om informatie over emissies in het milieu in de zin van artikel 4, lid 2, vierde zin, van de richtlijn, waartegen slechts enkele van de

vastgestelde gronden voor geheimhouding kunnen worden aangevoerd. Tot aan het verstrijken van de in punt 12 van bijlage XVI bij de verordening gestelde termijn van vijf jaar zou de openbaarmaking ervan de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie in de zin van artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub d, en/of de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens in de zin van artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub f, van de richtlijn aantasten. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet dat er sprake is van een dwingend algemeen belang dat door de openbaarmaking van die informatie wordt gediend en zwaarder weegt dan de bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie en/of de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens, indien het door de verordening vermoede belang bij geheimhouding in het concrete geval daadwerkelijk bestaat.

D — Derde vraag — Bepaling van de in punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 gestelde termijn van vijf jaar

86. Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de gevraagde informatie na de opname ervan in het register

vijf jaar lang als vertrouwelijk moet worden beschouwd, dan wel of zij reeds na het verstrijken van het eerste tijdvak van vijf jaar voor toewijzing van de emissierechten overeenkomstig richtlijn 2003/87 moet worden openbaar gemaakt. Deze vraag is ook relevant bij toepassing van de richtlijn inzake milieu-informatie omdat de duur van de vertrouwelijke behandeling overeenkomstig verordening nr. 2216/2004 gevolgen kan hebben voor de uitzonderingen op het recht van toegang tot de transactiegegevens overeenkomstig artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub d en f, van de richtlijn.

bijlage XVI bedoelde informatie met de in die bijlage bepaalde frequentie ter beschikking stellen aan de in genoemde bijlage vermelde ontvangers. Zij geven geen bijkomende informatie vrij. Overeenkomstig punt 11 van bijlage XVI draagt de centrale administrateur er zorg voor dat de informatie in punt 12 met betrekking tot het registersysteem in de openbare afdeling van de website van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap volgens het aangegeven tijdschema wordt weergegeven en bijgewerkt. Punt 12 van bijlage XVI bepaalt dat voor elke afgeronde transactie die relevant is voor het registersysteem voor het jaar X informatie wordt weergegeven vanaf 15 januari van het jaar (X+5).

87. Artikel 11 van richtlijn 2003/87 bepaalt twee tijdvakken voor de toewijzing van emissierechten: een tijdvak van drie jaar tussen 1 januari 2005 en 1 januari 2008 en een daaropvolgend tijdvak van vijf jaar. Onduidelijk is of de verwijzende rechter overweegt dat de gevraagde informatie enkel in het respectieve tijdvak voor toewijzing als vertrouwelijk moet worden beschouwd. Dit is uiteindelijk echter irrelevant, aangezien verordening nr. 2216/2004 op dit punt duidelijk is.

89. Zoals de Caisse des dépôts et consignations, Frankrijk, Oostenrijk en de Commissie terecht aanvoeren, volgt ondubbelzinnig uit die regeling dat het verstrijken van een tijdvak voor toewijzing irrelevant is. De gevraagde informatie wordt integendeel pas openbaar gemaakt vanaf 15 januari van het vijfde jaar na het jaar waarin de transactie is verricht.

88. Artikel 9 van verordening nr. 2216/2004 bepaalt dat de nationale registeradministrateur en de centrale administrateur de in

90. Zoals de Commissie betoogt, zou het ook onverstandig zijn om een transactie aan het

begin van een tijdvak voor toewijzing langer te beschermen dan een transactie die tegen het einde van dat tijdvak wordt verricht. Er moet namelijk van worden uitgegaan dat ook tijdens daaropvolgende tijdvakken voor toewijzing een vergelijkbaar belang bij geheimhouding bestaat.

91. Derhalve kan informatie overeenkomstig punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 pas na het verstrijken van een tijdvak van vijf jaar worden meegedeeld.

E — Vierde vraag — Mogelijkheden tot afwijking

92. Met de vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of op grond van artikel 10 van verordening nr. 2216/2004 van de termijn van vijf jaar kan worden afgeweken, in het bijzonder wanneer een lokale overheid om mededeling van die informatie verzoekt om te kunnen onderhandelen over een concessie voor openbardienstverlening inzake stadsverwarming. Die afwijkingen kunnen ook relevant worden bij de toepassing van de richtlijn inzake milieu-informatie.

93. Artikel 10, lid 1, van verordening nr. 2216/2004 stelt weliswaar als beginsel dat alle in het register opgeslagen informatie als vertrouwelijk wordt beschouwd, maar voorziet in uitzonderingen voor het gebruik ervan voor de tenuitvoerlegging van de voorschriften van de verordening, richtlijn 2003/87 of nationale wetgeving.

94. De stad Lyon voert aan dat de verlening van toegang tot de gevraagde informatie bijdraagt tot de uitvoering van richtlijn 2003/87. Zij wil die informatie gebruiken om de vermindering van de broeikasgasemissie door de exploitant van haar warmtekrachtcentrale te beoordelen en in voorkomend geval te verbeteren.

95. Artikel 10, lid 1, van verordening nr. 2216/2004 staat de openbaarmaking van informatie echter niet reeds toe wanneer zij de doelstellingen van richtlijn 2003/87 dient, maar pas wanneer deze de tenuitvoerlegging van de *voorschriften* van die richtlijn dient. Richtlijn 2003/87 bevat weliswaar voorschriften over de openbaarmaking van bepaalde informatie uit het register, maar geen voorschriften die specifiek voorzien in de openbaarmaking van de aan de orde zijnde informatie.

96. Voor verordening nr. 2216/2004 is het niet anders: ook de verordening beoogt de vermindering van broeikasgasemissies, maar er is slechts voorzien in openbaarmaking overeenkomstig punt 12 van bijlage XVI na vijf jaar.

97. Er kan niet worden uitgesloten dat het nationale recht de openbaarmaking van de gevraagde informatie aan de stad Lyon verlangt. In dat verband zijn echter geen argumenten aangevoerd en het Hof hoeft dus niet op deze mogelijkheid in te gaan.

98. Volledigheidshalve moet toch worden opgemerkt dat het betoog van de Commissie en Frankrijk dat die uitzondering uitsluitend betrekking heeft op nationale voorschriften ter uitvoering van richtlijn 2003/87 en verordening nr. 2216/2004, niet slaagt. Er kunnen nationaalrechtelijke regelingen bestaan die de mededeling van die informatie verlangen, maar die geen betrekking op klimaatbescherming hebben. Men denke slechts aan de opsporing van strafbare feiten. Bij de toepassing van die voorschriften binnen de werkingssfeer van het Unierecht, namelijk de verordening, moeten de lidstaten echter waarborgen dat de beginselen van het Unierecht in acht worden genomen.²⁵ De bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële informatie²⁶

25 — Arresten van 18 juni 1991, ERT (C-260/89, Jurispr. blz. I-2925, punt 42); 4 oktober 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, Jurispr. blz. I-4685, punt 31), en 18 december 2008, Sopropé (C-349/07, Jurispr. blz. I-10369, punt 34).

26 — Zie arresten van 24 juni 1986, AKZO Chemie/Commissie (53/85, Jurispr. blz. 1965, punt 28), en 19 mei 1994, SEP/Commissie (C-36/92 P, Jurispr. blz. I-1911, punt 37), en arrest Varec (aangehaald in voetnoot 24, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

en persoonsgegevens²⁷ kan derhalve enkel op grond van zwaarwegender beschermingswaardige belangen terzijde worden geschoven. De hierboven beschreven toepassing van de bepalingen van de richtlijn inzake milieu-informatie illustreert het per geval te verrichten onderzoek.

99. Ook artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2216/2004 houdt geen vroegere openbaarmaking van de informatie in. Op grond van die bepaling wordt in beginsel uitgesloten dat in de registers opgeslagen informatie wordt gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de betrokken rekeninghouder. Het is wel toegestaan om die informatie te gebruiken voor het beheer en het bijhouden van de registers overeenkomstig de bepalingen van de verordening. Daarvoor is het echter niet noodzakelijk dat de verzochte informatie aan de stad Lyon wordt doorgegeven.

100. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dus niet dat er sprake is van omstandigheden die op grond van artikel 10 van verordening nr. 2216/2004 een afwijking van de in punt 12 van bijlage XVI gestelde termijn van vijf jaar zouden rechtvaardigen.

27 — Zie arresten van 20 mei 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 en C-139/01, Jurispr. blz. I-4989, punten 70 e.v.), en 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (C-73/07, Jurispr. blz. I-9831, punt 52).

V — Conclusie

101. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

- „1) De nationale registeradministrateur kan beslissen over een op grond van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad, ingediend verzoek om toegang tot de informatie bedoeld in punt 12 van bijlage XVI bij verordening (EG) nr. 2216/2004 van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem, indien hij over die informatie beschikt of die informatie voor hem wordt beheerd.

- 2) Over een verzoek om toegang tot die informatie moet worden beslist overeenkomstig richtlijn 2003/4. Het gaat echter niet om informatie over emissies in het milieu in de zin van artikel 4, lid 2, vierde zin, van de richtlijn, waartegen slechts enkele van de vastgestelde gronden voor geheimhouding kunnen worden aangevoerd. Tot aan het verstrijken van de in punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 gestelde termijn van vijf jaar kan de openbaarmaking ervan de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie in de zin van artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub d, van richtlijn 2003/4 en/of de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens in de zin van artikel 4, lid 2, eerste alinea, sub f, aantasten. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet dat er sprake is van een dwingend algemeen belang dat door de openbaarmaking van die informatie wordt gediend en zwaarder weegt dan de bescherming van de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie en/of de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens, indien het door de verordening vermoede belang bij geheimhouding in het concrete geval daadwerkelijk bestaat.

- 3) Die informatie kan overeenkomstig punt 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 in principe pas na het verstrijken van een termijn van vijf jaar worden meegedeeld.

- 4) Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet dat er sprake is van omstandigheden die op grond van artikel 10 van verordening nr. 2216/2004 een afwijking van de in punt 12 van bijlage XVI gestelde termijn van vijf jaar zouden rechtvaardigen.”