OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 14 października 2010 r.[1]

I — Wprowadzenie

1. W rozpatrywanym tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym chodzi o dostęp do informacji na temat sprzedaży uprawnień do emisji. Sporne dane są zapisywane w rejestrach, które stanowią część systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych protokołu z Kioto[2].

2. Najpierw należy wyjaśnić, czy chodzi przy tym o informacje o środowisku w rozumieniu dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG[3] (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie informacji o środowisku").

3. Ponadto należy zbadać stosunek między dyrektywą w sprawie informacji o środowisku a rozporządzeniem (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów[4]. Pojawia się pytanie, czy restrykcyjne przepisy rozporządzenia w sprawie ujawniania spornych informacji wypierają dyrektywę jako lex specialis i lex posterior albo przynajmniej wpływają na stosowanie dyrektywy.

II — Ramy prawne

A — *Dostęp do informacji o środowisku*

4. W drodze Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 275, s. 32, w brzmieniu nadanym dyrektywą 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. (Dz.U. L 338, s. 18).

3 — Dz.U. L 41, s. 26.

4 — Dz.U. L 386, s. 1.

w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska [5] (zwanej dalej „konwencją z Aarhus"), którą Wspólnota podpisała w dniu 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (Dania) [6], Unia zobowiązała się na szczeblu międzynarodowym do zapewnienia dostępu do informacji o środowisku.

5. Dopuszczalne ograniczenia prawa dostępu wynikają w szczególności z art. 4 ust. 4 konwencji:

„Można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli ujawnienie jej miałoby szkodliwy wpływ na:

[…]

d) tajemnicę handlową lub przemysłową, jeżeli tajemnica taka jest chroniona przez prawo dla obrony uzasadnionych interesów gospodarczych; mieszczące się w tych ramach informacje o wprowadzanych zanieczyszczeniach [informacje o emisjach] mające znaczenie dla ochrony środowiska należy ujawniać;

e) prawa własności intelektualnej;

f) poufność danych lub akt osobowych dotyczących osoby fizycznej, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe, a osoba ta nie zgadza się na ujawnienie społeczeństwu informacji;

[…]

Powyższe powody umożliwiające odmowę są interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń [emisji] do środowiska".

6. Dyrektywa w sprawie informacji o środowisku dokonuje transpozycji konwencji z Aarhus dla Unii. Artykuł 2 definiuje między innymi pojęcie informacji o środowisku:

„Dla potrzeb niniejszej dyrektywy:

1. »Informacje o środowisku« oznaczają informacje w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie materialnej, dotyczące:

a) stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, powierzchnia ziemi, krajobraz oraz […] obszar[y] naturaln[e], włączając w to bagna,

5 — Dz.U. 2005 L 124, s. 4.

6 — Przyjęta decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., Dz.U. L 124, s. 1.

obszary nadmorskie i morskie, biologiczną różnorodność i jej składniki, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami,

b) czynników, takich jak substancje, energia, hałas, promieniowanie lub odpady, włączając w to odpady radioaktywne, emisje, zrzuty i inne rodzaje zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w lit. a),

c) środków (łącznie ze środkami administracyjnymi), takich jak polityki, przepisy prawne, plany, programy, porozumienia w sprawie ochrony środowiska, oraz działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy i czynniki, o których mowa w lit. a) i b), jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów,

d) raportów na temat realizacji przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska,

e) analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w lit. c); oraz

f) stanu ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa, łącznie, gdzie właściwe, ze skażeniem łańcucha pokarmowego, warunkami życia człowieka, obiektami kultury i budowlami w stopniu, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać: stan elementów środowiska, o których mowa w lit. a) lub, poprzez te elementy, czynniki i środki, o których mowa w lit. b) i c);

[…]".

7. Prawo dostępu do informacji o środowisku jest uregulowane w art. 3 ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają, że organy władzy publicznej, zgodnie z postanowieniami niniejszej dyrektywy, są obowiązane udostępnić informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, bez konieczności wykazania przez niego interesu".

8. Wyjątki są uregulowane w szczególności w art. 4 ust. 2:

„Państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na:

a) poufność działań organów władzy publicznej, jeśli jest ona prawnie przewidziana;

b) stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne lub obronę narodową;

c) toczące się postępowanie sądowe, szanse jakiejkolwiek osoby na sprawiedliwy proces lub zdolność organu władzy publicznej do prowadzenia dochodzenia karnego lub dyscyplinarnego;

d) poufność informacji handlowych lub przemysłowych, jeśli jest ona przewidziana prawem krajowym lub wspólnotowym w celu ochrony prawnie uzasadnionych interesów [uzasadnionych interesów gospodarczych], w tym interesu publicznego w zakresie zachowania poufności danych statystycznych oraz tajemnicy podatkowej;

e) prawa własności intelektualnej;

f) poufność danych osobowych i/lub akt dotyczących osób fizycznych, które nie wyraziły zgody na publiczne ujawnienie tych informacji, jeśli taka poufność jest przewidziana prawem krajowym lub wspólnotowym;

g) interesy lub ochronę jakiejkolwiek osoby, która informacje będące przedmiotem wniosku dostarczyła dobrowolnie, nie mając obowiązku dostarczenia tych informacji i nie mogąc być takim obowiązkiem obarczona, chyba że wyraziła ona zgodę na ich ujawnienie;

h) ochronę środowiska, którego informacje dotyczą, takiego jak teren występowania rzadkiego gatunku.

Podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. Państwa członkowskie nie mogą na mocy ust. 2 lit. a), d), f), g) i h) zdecydować o odmowie udostępnienia informacji, jeśli dotyczą one emisji do środowiska.

[…]".

B — *Uregulowania w sprawie handlu uprawnieniami do emisji*

9. Unia Europejska jest stroną Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu [7] podpisanej w czerwcu 1992 r. w Rio de Janeiro oraz zawartego do niej protokołu z Kioto [8]. Celem tego protokołu jest zredukowanie ogółu emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 5% poniżej poziomu emisji z 1990 r. w okresie od 2008 do 2012 r. Wspólne zobowiązanie Unii Europejskiej i jej państw członkowskich podjęte na podstawie protokołu z Kioto dotyczy łącznego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 8% w stosunku do poziomu z 1990 r. w wyżej wymienionym okresie.

10. Elementem strategii wykonania tych zobowiązań jest dyrektywa 2003/87. Wprowadzony w niej system opiera się na przyznaniu podmiotom gospodarczym z określonych branż ograniczonych praw do emisji gazów cieplarnianych. Mogą one wykonać te prawa lub przenieść je na inne podmioty gospodarcze, jeżeli podmioty te chcą wyemitować większą ilość gazów cieplarnianych niż ilość im przysługująca.

11. Artykuł 19 dyrektywy 2003/87 zawiera podstawy funkcjonowania rejestru uprawnień do emisji:

„(1) Państwa członkowskie zapewniają ustanowienie i utrzymanie rejestru w celu zapewnienia należytego uwzględnienia [księgowania] wydania, posiadania, przenoszenia oraz anulowania przydziałów [uprawnień]. Państwa członkowskie mogą utrzymywać swoje rejestry w skonsolidowanym systemie, razem z jednym lub większą ilością państw członkowskich.

(2) Jakakolwiek osoba może posiadać przydziały [uprawnienia]. Rejestry są dostępne dla społeczeństwa oraz zawierają oddzielną księgowość w celu odnotowania przydziałów [uprawnień] znajdujących się w posiadaniu każdej osoby, dla której oraz od której przydziały [uprawnienia] są wydawane lub przenoszone.

3) W celu wykonania niniejszej dyrektywy Komisja przyjmuje rozporządzenie zgodnie z procedurą określoną w art. 23 ust. 2 w odniesieniu do znormalizowanego oraz zabezpieczonego systemu rejestrów w formie elektronicznych baz danych zawierających wspólne elementy danych w celu prześledzenia wydania, posiadania, przeniesienia oraz anulowania przydziałów [uprawnień], w celu zapewnienia dostępu społeczeństwa oraz poufności we właściwy sposób oraz w celu zapewnienia, że nie istnieją przeniesienia niezgodne z zobowiązaniami wynikającymi z protokołu z Kioto. Rozporządzenie to przewiduje również przepisy dotyczące

7 — Dz.U. L 33, s. 13, przyjęta decyzją Rady 94/69/WE z dnia 15 grudnia 1993 r. dotyczącą zawarcia Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.U. L 33, s. 11).

8 — Dz.U. L 130, s. 4, przyjęty decyzją 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącą zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.U. L 130, s. 1).

wykorzystania i identyfikacji CER i ERU w systemie wspólnotowym oraz monitorowania poziomu takiego wykorzystania".

13. O dostępie do informacji jest mowa w motywie 13 i w art. 17:

12. Dodatkowo art. 20 przewiduje wspólnotową kontrolę transakcji:

„(13) W celu zapewnienia przejrzystości, społeczeństwo powinno mieć dostęp do informacji odnoszących się do rozdzielania przydziałów [uprawnień] oraz wyników monitorowania emisji, z zastrzeżeniem jedynie ograniczeń przewidzianych w dyrektywie 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska […]".

„(1) Komisja wyznacza głównego zarządcę [centralnego administratora] w celu utrzymania niezależnego rejestru transakcji, odnotowującego wydanie, przeniesienie oraz anulowanie przydziałów [uprawnień].

„Artykuł 17

(2) Główny zarządca [centralny administrator] przeprowadza zautomatyzowaną kontrolę każdego operatora [każdej transakcji] w rejestrach przez niezależny rejestr [dziennik transakcji] w celu zapewnienia, że nie ma żadnych nieprawidłowości w wydawaniu, przekazywaniu oraz anulowaniu przydziałów [uprawnień].

Dostęp do informacji

(3) Jeśli stwierdzono nieprawidłowości przez zautomatyzowane kontrole, główny zarządca [centralny administrator] powiadamia państw[o] członkowskie lub zainteresowane państwa członkowskie, które nie rejestrują danych transakcji lub jakichkolwiek dalszych transakcji odnoszących się do danych przydziałów [uprawnień] do momentu ustąpienia nieprawidłowości".

Decyzje odnoszące się do rozdzielania przydziałów [uprawnień], informacje dotyczące projektów, w których dane państwo członkowskie uczestniczy lub do których upoważnia podmioty publiczne lub prywatne, oraz sprawozdania dotyczące emisji wymagane na podstawie pozwolenia na emisje gazów cieplarnianych i znajdujące się w posiadaniu właściwego organu są publiczne zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE".

14. Na podstawie dyrektywy 2003/87 oraz decyzji 280/2004/WE [9] Komisja wydała rozporządzenie nr 2216/2004. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia wszystkie państwa członkowskie i Komisja ustanawiają rejestry w rozumieniu art. 19 dyrektywy 2003/87. Francuski rejestr jest prowadzony przez kasę depozytową (Caisse des dépôts et consignations).

15. Artykuł 8 ust. 3 reguluje odpowiedzialność za poszczególne rejestry:

„Państwa członkowskie i Komisja zachowują ostateczną odpowiedzialność i kompetencje w zakresie obsługi i prowadzenia swoich rejestrów".

16. Artykuł 9 reguluje ujawnianie pewnych informacji:

„1. Każdy administrator rejestru udostępnia informacje wymienione w załączniku XVI odbiorcom wymienionym w załączniku XVI z częstotliwościami określonymi tamże w sposób przejrzysty i zorganizowany poprzez internetową stronę swojego rejestru. Administratorzy rejestrów nie wydają dodatkowych informacji utrzymywanych w rejestrze.

2. Centralny administrator udostępnia informacje wymienione w załączniku XVI odbiorcom wymienionym w załączniku XVI i z częstotliwościami określonymi tamże w sposób przejrzysty i zorganizowany poprzez internetową stronę niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty. Centralny administrator nie wydaje dodatkowych informacji utrzymywanych w niezależnym dzienniku transakcji Wspólnoty.

3 Każda internetowa strona umożliwia odbiorcom sprawozdań wymienionych w załączniku XVI zapytywanie o te raporty przy użyciu funkcji przeszukiwania.

4. Każdy administrator jest odpowiedzialny za ścisłość informacji, które pochodzą z jego rejestru i są udostępnianie za pośrednictwem internetowej strony niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty.

5. Ani niezależny dziennik transakcji Wspólnoty, ani rejestry nie wymagają od posiadaczy rachunków przedstawiania informacji cenowych dotyczących przydziałów [uprawnień] lub jednostek Kioto".

17. Artykuł 10 reguluje poufność informacji wpisanych do rejestru:

„1. Wszystkie informacje, w tym stany wszystkich rachunków i wszystkie dokonane transakcje, przechowywane w rejestrach

9 — Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotycząca mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania protokołu z Kioto (Dz.U. L 49, s. 1).

i w niezależnym dzienniku transakcji Wspólnoty w odniesieniu do wszelkich celów innych niż wypełnianie wymagań niniejszego rozporządzenia, dyrektywy 2003/87/WE lub przepisów krajowego prawa, uważane są za poufne.

2. Informacje przechowywane w rejestrach nie mogą być wykorzystywane inaczej niż do obsługi i utrzymania tych rejestrów zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia bez uprzedniej zgody odnośnego posiadacza rachunku.

3. Każdy kompetentny organ i administrator rejestru wykonuje procesy dotyczące przydziałów [uprawnień], zweryfikowanych emisji, rachunków lub jednostek Kioto tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do wypełniania przez niego jego funkcji, jako kompetentnego organu lub administratora rejestru".

18. W odniesieniu do informacji o transakcjach związanych z uprawnieniami do emisji pkt 11 i 12 załącznika XVI przewidują, co następuje:

„11. Centralny administrator przedstawia i uaktualnia informacje wymienione w pkt 12 odnoszące się do systemu rejestrów w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika Wspólnoty według określonego harmonogramu.

12. Dla każdej dokonanej transakcji dotyczącej systemu rejestrów za rok X przedstawiane są, począwszy od 15 stycznia roku (X+5) następujące informacje:

a) kod identyfikacji rachunku przekazującego: przydzielony do rachunku kod składający się z elementów przedstawionych w załączniku VI,

b) kod identyfikacji rachunku nabywającego: przydzielony do rachunku kod składający się z elementów przedstawionych w załączniku VI,

c) nazwa posiadacza rachunku przekazującego: posiadacz rachunku (osoba, operator, Komisja, państwo członkowskie),

d) nazwa posiadacza rachunku nabywającego: posiadacz rachunku (osoba, operator, Komisja, państwo członkowskie),

e) występujące w transakcji przydziały [uprawnienia] lub jednostki Kioto według kodu identyfikacji jednostki składającego się z elementów przedstawionych w załączniku VI,

f) kod identyfikacji transakcji: przydzielony do transakcji kod składający się z elementów przedstawionych w załączniku VI,

g) data i godzina przeprowadzenia transakcji (według czasu uniwersalnego),

h) typ procesu: kategoryzacja procesu składającego się z elementów przedstawionych w załączniku VII".

III — Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

19. Pismem z dnia 7 lutego 2006 r. miasto Lyon zwróciło się do administratora krajowego rejestru uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, kasy depozytowej, o przekazanie mu danych na temat ilości uprawnień sprzedanych w 2005 r. przez operatorów każdej z 209 ciepłowni miejskich, którym przyznano uprawnienia do emisji, daty transakcji oraz nabywców sprzedanych uprawnień.

20. Decyzją z dnia 6 marca 2006 r. kasa depozytowa odmówiła przekazania tych danych, uzasadniając to tym, że stoją temu na przeszkodzie pkt 11 i 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 oraz art. 10 tego rozporządzenia.

21. Pismem z dnia 29 marca 2006 r. miasto Lyon zwróciło się w tej sprawie do komisji ds. dostępu do dokumentów administracyjnych (Commission d'accès aux documents administratifs). W dniu 9 października 2006 r. komisja ta wydała pozytywną opinię w sprawie przekazania informacji. Francuskie uregulowania w sprawie ochrony tajemnicy przemysłowej i handlowej nie mają zastosowania.

22. Decyzją z dnia 10 listopada 2006 r. kasa depozytowa potwierdziła swą odmowę udostępnienia danych.

23. Wobec powyższego miasto Lyon wniosło skargę o stwierdzenie nieważności decyzji w przedmiocie odmowy udostępnienia danych oraz o zobowiązanie kasy depozytowej do udostępnienia mu żądanych dokumentów.

24. W ramach wspomnianego postępowania sąd administracyjny przedkłada Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

1. Czy udostępnienie lub odmowa udostępnienia informacji, o których mowa w pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004, leży wyłącznie w gestii centralnego administratora, czy również w gestii administratora rejestru krajowego?

2. Jeżeli czynności te leżą w gestii administratora rejestru krajowego, to czy informacje takie należy uznać za „informacje o emisjach do środowiska" w rozumieniu art. 4 dyrektywy 2003/4, co do których nie można podnieść zarzutu „poufności informacji handlowych lub przemysłowych", czy też ich udostępnianie podlega szczególnym regułom poufności?

3. Jeżeli zastosowanie mają szczególne reguły poufności, to czy wykluczona jest możliwość udostępniania takich informacji przed upływem terminu pięciu lat, czy też termin ten dotyczy jedynie pięcioletniego okresu rozdzielania uprawnień na podstawie dyrektywy 2003/87?

4. Jeżeli zastosowanie ma wskazany termin pięcioletni, to czy art. 10 rozporządzenia nr 2216/2004 pozwala na odstępstwo od tego terminu i czy na podstawie tego przepisu można odmówić zastosowania odstępstwa od wskazanego terminu jednostce samorządu terytorialnego, która wnosi o udostępnienie tych informacji w związku z prowadzeniem negocjacji w celu zawarcia umowy w przedmiocie zlecenia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie zaopatrzenia miasta w energię cieplną?

25. W procedurze pisemnej udział wzięli miasto Lyon jako strona powodowa w postępowaniu przed sądem krajowym, kasa depozytowa jako pozwana w owym postępowaniu, Republika Francuska, Republika Austrii i Komisja Europejska. Z wyjątkiem Austrii przedstawili oni także swoje uwagi na rozprawie w dniu 7 października 2010 r.

IV — Ocena prawna

26. Gdyby oceniać dostęp do informacji na temat sprzedaży uprawnień do emisji wyłącznie na podstawie uregulowań przedstawionych w aktach sprawy, to wynik byłby stosunkowo jasny: po upływie pięcioletniego terminu informacje te zostają ujawnione. Wcześniej są one co do zasady poufne. Gdyby natomiast zastosowanie znajdowały reguły odnoszące się do dostępu do informacji o środowisku, to należałoby zbadać, czy zastosowanie mają wyjątki od prawa dostępu. Wobec tego najpierw zbadam, czy w niniejszym przypadku chodzi o informacje o środowisku (zob. część A), a następnie przeanalizuję właściwość francuskiego administratora rejestru do wydania decyzji w sprawie wniosku o udostępnienie spornych informacji (zob. część B) i stosunek między dyrektywą w sprawie informacji o środowisku i rozporządzeniem nr 2216/2004 (zob. część C), jak również zapobiegawczo odpowiem na pytania dotyczące rozporządzenia nr 2216/2004 (zob. części D i E).

A — *W przedmiocie pojęcia informacji o środowisku*

27. Wprawdzie sąd krajowy wychodzi w sposób dorozumiany z założenia, że w niniejszej sprawie chodzi o dostęp do informacji o środowisku w rozumieniu dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, jednak powinno to najpierw zostać sprawdzone, aby upewnić się, że badanie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku jest w ogóle konieczne.

28. Już w odniesieniu do starej dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, dyrektywy 90/313/EWG [10], Trybunał stwierdził, że prawodawca chciał przypisać szerokie znaczenie pojęciu „informacje dotyczące środowiska" [11]. Definicję zawartą w art. 2 pkt 1 nowej dyrektywy w sprawie informacji o środowisku Trybunał uważa nawet za jeszcze szerszą i dokładniejszą [12]. Tymczasem także traktat z Amsterdamu dał w art. 1 akapit drugi EU wyraz woli tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. W tym celu art. 15 TFUE (dawniej art. 255 WE) zobowiązuje instytucje do poszanowania zasady otwartości i ustanawia – wraz z art. 42 karty praw podstawowych – prawo dostępu do ich dokumentów.

29. Ani stara, ani nowa dyrektywa w sprawie informacji o środowisku nie ma jednak na celu zapewnienia powszechnego i nieograniczonego prawa dostępu do wszystkich informacji będących w posiadaniu organów władzy publicznej, wykazujących choćby znikomy związek z jednym z elementów środowiska. Wręcz przeciwnie, tego rodzaju informacje podlegają prawu dostępu jedynie wtedy, gdy należą one do jednej lub kilku kategorii wyliczonych w dyrektywie [13].

30. Miasto Lyon chciałoby otrzymać informacje na temat sprzedaży uprawnień do emisji dokonanej przez operatorów 209 francuskich ciepłowni miejskich. W przypadku tych informacji zdaje się chodzić o dane na temat transakcji, które zgodnie z pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia (WE) nr 2216/2004 zostają opublikowane pięć lat po przeprowadzeniu transakcji.

31. Zdaniem miasta Lyonu są to informacje na temat środków lub działań mających na celu ochronę środowiska w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. c) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. W jego opinii dane na temat transakcji pokazują, czy handel

10 — Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.U. L 158, s. 56).

11 — Wyroki: z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie C-321/96 Mecklenburg, Rec. s. I-3809, pkt 19; z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-316/01 Glawischnig, Rec. s. I-5995, pkt 24.

12 — Wyżej wymieniony w przypisie 11 wyrok w sprawie Glawischnig, pkt 5.

13 — Zobacz ww. w przypisie 11 wyrok w sprawie Glawischnig, pkt 25.

uprawnieniami do emisji jest odpowiednim środkiem do ochrony klimatu.

32. Ustosunkowując się do przedstawionej powyżej opinii, Francja i kasa depozytowa słusznie podniosły, że dane na temat transakcji mogą jedynie pokazać, czy rynek handlu uprawnieniami do emisji funkcjonuje. Rynek ten stanowi wprawdzie część systemu, który w ogóle służy ochronie klimatu, jednak z danych na temat transakcji nie można wywieść, w jakim stopniu ów rynek przyczynia się do tego celu. Artykuł 2 pkt 1 lit. c) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku nie ma zatem zastosowania.

33. W przypadku informacji na temat handlu uprawnieniami do emisji może jednak chodzić o informacje w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, a zatem o informacje na temat czynników, które prawdopodobnie wywierają wpływ na atmosferę, element środowiska w rozumieniu lit. a) tego przepisu.

34. Wprawdzie wskazany powyżej przepis wymienia jedynie przykładowo konkretne czynniki, które mogą znaleźć się bezpośrednio we wzajemnym współoddziaływaniu z elementami środowiska, jednak informacje o prawie do wyzwolenia takiego czynnika, mianowicie emisji gazów cieplarnianych, są pośrednio także informacjami o tym czynniku.

35. W związku z tym już prawodawca Unii wyszedł z założenia, że przynajmniej niektóre informacje o uprawnieniach do emisji są informacjami o środowisku, ponieważ motyw 13 i art. 17 dyrektywy 2003/87 przewidują dostęp zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Wobec tego w szczególności przydział uprawnień do emisji jest informacją o środowisku.

36. Francja i kasa depozytowa stoją niemniej na stanowisku, że dane na temat transakcji nie są informacjami o środowisku. Posiadanie uprawnień do emisji nie mówi jeszcze nic o tym, czy posiadacz faktycznie uwalnia gazy cieplarniane.

37. Okoliczność faktycznego korzystania z uprawnień do emisji nie jest jednak decydująca, ponieważ zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wystarcza już możliwy wpływ. Z reguły transakcja, to jest przeniesienie uprawnień do emisji, prowadzi do tego, że sprzedający powoduje mniej emisji niż przewidziano w momencie przydziału, podczas gdy kupujący może zwiększyć swoje emisje.

38. Niemniej Francja słusznie twierdzi, że ewentualnie transakcje nie mają bezpośredniego związku z uwalnianiem gazów cieplarnianych. Może bowiem chodzić o czysto spekulacyjne działania, których celem jest późniejsza odsprzedaż uprawnień z zyskiem.

39. Powyższe przemyślenie może się odnosić do części pożądanych danych na temat transakcji, mianowicie do informacji o nabywcach uprawnień do emisji. W przypadku ciepłowni miejskich, które w sprawie przed sądem krajowym odstępują uprawnienia do emisji, należy przyjąć rzeczywisty wpływ transakcji, gdyż z reguły muszą one odpowiednio zmniejszyć swoje emisje.

40. Nie należy jednak również wykluczać informacji o nabywcach. Nabywca końcowy wytwarza zazwyczaj więcej emisji niż przewidziano w momencie przydziału uprawnień do emisji i pośrednie spekulacyjne nabycie przyczynia się do tego rezultatu. Już z tego powodu istnieje interes środowiska w przejrzystości przenoszenia uprawnień do emisji. Ponadto przed ostatecznym wykorzystaniem uprawnienia w praktyce nie zawsze można łatwo stwierdzić, czy transakcja stanowiła jedynie pośrednie nabycie, czy też służyła własnemu użytkowi. Dane na temat transakcji należy zatem traktować co do zasady jako informacje o środowisku.

41. Konkretny interes miasta Lyonu w otrzymaniu tych informacji – wbrew opinii Austrii – nie może podważyć ich kwalifikacji jako informacji o środowisku. Wręcz przeciwnie, z art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, który to przepis wyklucza wskazanie interesu w złożeniu wniosku, wynika, że charakter indywidualnego interesu wnioskodawcy w otrzymaniu informacji jest bez znaczenia [14].

42. Wobec tego informacje na temat transakcji obejmujących uprawnienia do emisji są informacjami o środowisku w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

14 — Zobacz wyrok z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1233, pkt 43 i nast. odnośnie do rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43). Wątpliwa jest zatem także hipoteza niemieckiego Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) przedstawiona w wyroku z dnia 24 września 2009 r. (7-C2/09, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2009, 189, pkt 36), że cel wykorzystania informacji może spowodować, iż wniosek będzie postrzegany jako stanowiący nadużycie w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

B — *W przedmiocie pytania pierwszego – właściwość do wydania decyzji w sprawie udostępnienia informacji*

43. W pytaniu pierwszym sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy kasa depozytowa jest w ogóle właściwa do decydowania o wydawaniu informacji na temat transakcji.

44. Rozporządzenie nr 2216/2004 przewiduje co do zasady jedną formę wydania tego rodzaju informacji: ujawnienie informacji o zawartych transakcjach przez centralnego administratora zgodnie z pkt 11 i 12 załącznika XVI, począwszy od dnia 15 stycznia piątego roku po transakcji. Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 1 informacje te uważa się zasadniczo za poufne. Artykuł 10 ust. 2 zakazuje użycia tych informacji bez uprzedniej zgody danego posiadacza rachunku, jeżeli nie są one wykorzystywane zgodnie z przepisami tego rozporządzenia do prowadzenia rejestrów. Co więcej, art. 10 ust. 3 stanowi, że każdy kompetentny organ i administrator rejestru wykonuje procesy dotyczące uprawnień, zweryfikowanych emisji, rachunków lub jednostek Kioto tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do wypełniania przez niego jego funkcji jako kompetentnego organu lub administratora rejestru.

45. Kasa depozytowa, Austria i Komisja wnioskują z tego, że jedynie centralny administrator może decydować o wydaniu spornych informacji. Kasa depozytowa jako krajowy administrator rejestru nie jest właściwa.

46. Miasto Lyon i Francja rozróżniają jednak słusznie ujawnienie spornych informacji, do czego na podstawie rozporządzenia nr 2216/2004 uprawniony jest centralny administrator, i wydanie decyzji w sprawie wniosku o udostępnienie informacji o środowisku. W przedmiocie wniosku musi zdecydować organ, do którego jest on skierowany.

47. Wynika to z art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Zgodnie z tym przepisem organy władzy publicznej są obowiązane udostępnić każdemu wnioskodawcy na jego wniosek informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone. Bezsporne jest, że sporne informacje znajdują się w krajowym rejestrze.

48. Rozporządzenie nr 2216/2004 nie przewiduje w ogóle żadnego uregulowania w zakresie tego przepisu. Reguluje ono wprawdzie poufność i ujawnianie spornych informacji, ale nie reguluje ono właściwości do wydawania decyzji w sprawie wniosków o udostępnienie informacji o środowisku. Wbrew twierdzeniu Austrii i Komisji wspomniane rozporządzenie nie może być zatem uważane w tej kwestii za szczególne uregulowanie

w stosunku do dyrektywy w sprawie informacji o środowisku [15].

49. Nie można również wyjść z założenia, że krajowi administratorzy rejestrów tworzą wspólnie z centralnym administratorem jednolity organ władzy publicznej, w którego imieniu działać może jedynie centralny administrator. Francuski rząd słusznie bowiem zauważa, że zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 2216/2004 państwa członkowskie i Komisja są osobno odpowiedzialne za prowadzenie swoich rejestrów. Ponadto pkt 5–10 załącznika XVI zawierają różne obowiązki informacyjne ciążące na krajowym administratorze rejestru.

50. Argumentacja Komisji potwierdza pośrednio ten wniosek. Wprawdzie przyjmuje ona za punkt wyjścia wyłączną właściwość centralnego administratora, ale skoro tylko administrator ten zgodnie z pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 ujawni informacje, także krajowi administratorzy rejestrów mogą je dalej przekazać. Komisja nie wyjaśnia, z jakiego powodu ujawnienie informacji miałoby powodować zmianę właściwości.

15 — W kwestii szczególnego charakteru rozporządzenia z punktu widzenia decyzji w sprawie wniosku o udostępnienie informacji, zob. pkt 54 i nast.

51. Wobec powyższego na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że administrator krajowego rejestru jest właściwy do wydania decyzji w sprawie wniosku złożonego na podstawie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku o udostępnienie informacji, do których zastosowanie ma pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004, jeżeli informacje te znajdują się w jego posiadaniu lub są dla niego przeznaczone.

C — *W przedmiocie pytania drugiego – informacje o emisjach do środowiska*

52. W pytaniu drugim sąd krajowy przechodzi do sedna sporu. Chciałby się on dowiedzieć, czy pożądane informacje należy uważać za „informacje o emisjach do środowiska" w rozumieniu art. 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, co do których nie można podnieść zarzutu „poufności informacji handlowych lub przemysłowych", czy też ich udostępnianie podlega szczególnym regułom poufności.

53. W tym zakresie zbadam najpierw, czy dyrektywa w sprawie informacji o środowisku ma w ogóle zastosowanie (zob. część 1 poniżej), następnie to, czy chodzi o „informacje

o emisjach do środowiska" w rozumieniu art. 4 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku (zob. część 2 poniżej), a na koniec to, w jakim stopniu przepisy rozporządzenia nr 2216/2004 dotyczące poufności rejestrów wpływają na wyjątki od prawa do informacji przewidziane w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. d) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku (zob. część 3 poniżej).

1. W przedmiocie możliwości zastosowania dyrektywy w sprawie informacji o środowisku

54. Według zgodnej opinii kasy depozytowej, Francji, Austrii i Komisji z rozporządzenia nr 2216/2004 wynika późniejsze w czasie w stosunku do dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, wyczerpujące szczególne uregulowanie poufności informacji zawartych w rejestrach, które mają zostać utworzone na podstawie tego rozporządzenia. Uregulowanie to ma zatem pierwszeństwo przed ogólnymi regułami dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

55. Gdyby przyjrzeć się z osobna treści obu omawianych tu uregulowań, można by przyjąć szczególny charakter rozporządzenia nr 2216/2004. Zawiera ono szczególne uregulowania dotyczące ujawniania i poufnego traktowania informacji przechowywanych w rejestrach, podczas gdy dyrektywa w sprawie informacji o środowisku obowiązuje w odniesieniu do wszystkich informacji o środowisku. Rozporządzenie odbiega w tym zakresie od art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, jako że nie przewiduje ono wyraźnie, iż w każdym przypadku należy wyważyć interes w zachowaniu poufności informacji i publiczny interes w ich ujawnieniu, ani nie wspomina o szczególnie daleko idącym dostępie do informacji o emisjach do środowiska.

56. Poza tym czasowe następstwo uregulowań przemawia za tym, by rozporządzenie nr 2216/2004 uważać za lex posterior w stosunku do dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

57. Rozporządzenie nr 2216/2004 może jednak zostać uznane za lex specialis lub lex posterior w stosunku do dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, jeżeli Komisja mogła w ogóle wydać przepisy, które odbiegają od dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

58. Na pierwszy rzut oka oczywiste wydaje się przyjęcie relacji nadrzędności między dyrektywą w sprawie informacji o środowisku a rozporządzeniem nr 2216/2004. Ostatecznie

Rada i Parlament wydały dyrektywę jako klasyczne prawo wtórne bezpośrednio w oparciu o podstawę prawną zawartą w traktacie WE, podczas gdy rozporządzenie stanowi jedynie środek przyjęty przez Komisję w celu wykonania innej dyrektywy, a zatem poniekąd prawo trzeciego rzędu.

59. Trybunał zaniechał jednak do tej pory dokonania takiej obszernej hierarchizacji prawa Unii i także w niniejszym przypadku ostatecznie nie jest konieczne podjęcie tego działania. Staranne badanie podstawy prawnej rozporządzenia prowadzi już bowiem do wniosku, że nie może ono spowodować odejścia od dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

60. Rozporządzenie nr 2216/2004 opiera się na art. 19 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Zgodnie z tym przepisem Komisja wydaje rozporządzenie w sprawie systemu rejestrów, które w szczególności zapewnia dostęp społeczeństwa do rejestru oraz odpowiednią poufność. Poza tym art. 17 i motyw 13 dyrektywy 2003/87 przewidują podawanie do publicznej wiadomości określonych informacji zgodnie z dyrektywą w sprawie informacji o środowisku. Handel uprawnieniami do emisji nie podlega tym uregulowaniom. A zatem wydaje się, że przepisy rozporządzenia nr 2216/2004 w kwestii poufności informacji na temat sprzedaży uprawnień do emisji są zasadniczo zgodne z ich podstawą prawną.

61. Niemniej jednak nie można wyjść z założenia, że w drodze środków wykonawczych Komisja może odejść od innych przepisów prawa wtórnego, zwłaszcza gdy nie jest ona upoważniona do przyjęcia środków wykonawczych do tych innych przepisów [16]. Dyrektywa w sprawie informacji o środowisku nie przewiduje żadnych środków wykonawczych ze strony Komisji.

62. Szczególne uregulowanie odbiegające od dyrektywy w sprawie informacji o środowisku oznaczałoby zatem, że przy wydaniu dyrektywy 2003/87 prawodawca chciał upoważnić Komisję do odejścia od dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Można by to co najwyżej wywnioskować pośrednio z okoliczności, że o zastosowaniu dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wspomina się jedynie w odniesieniu do niektórych informacji.

63. Uzasadnienie omawianych przepisów zawarte w przedstawionej przez Komisję propozycji dyrektywy 2003/87 przemawia jednak przeciwko dorozumianemu ograniczeniu dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. W myśl tego uzasadnienia społeczeństwo powinno zgodnie z dyrektywą 90/313/EWG w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku, to jest starą dyrektywą w sprawie informacji o środowisku, uzyskać dostęp

16 — Wyrok z dnia 29 czerwca 1989 r. w sprawie 22/88 Vreugdenhil i van der Kolk, Zb.Orz. s. 2049, pkt 17.

do informacji o instalacjach do celów nadzoru, sporządzania sprawozdań i badań, informacji o krajowych rejestrach oraz środkach w przypadku naruszenia dyrektywy [17]. W niniejszej sprawie chodzi o informacje na temat krajowych rejestrów.

64. Ponadto w uzasadnieniu swojej propozycji Komisja wyraźnie stwierdziła, że dyrektywa 2003/87 powinna być zgodna z konwencją z Aarhus. Tak czy owak jest to nieodzowne, gdyż umowy międzynarodowe zawarte przez Unię mają pierwszeństwo przed przepisami wspólnotowego prawa wtórnego [18]. Przepisy prawa wtórnego Unii należy zatem interpretować w miarę możliwości w świetle międzynarodowych zobowiązań Unii [19].

65. W zakresie istotnym dla niniejszego postępowania art. 4 ust. 4 konwencji z Aarhus odpowiada art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Uznanie rozporządzenia nr 2216/2004 za szczególne uregulowanie w stosunku do dyrektywy w sprawie informacji o środowisku prowadziłoby zatem do odejścia od konwencji z Aarhus.

66. Okoliczność, że dyrektywa 2003/87 i rozporządzenie nr 2216/2004 służą również wykonaniu międzynarodowych zobowiązań, nie może uzasadniać odejścia od postanowień ww. konwencji. Ani ramowa konwencja w sprawie zmian klimatu, ani protokół z Kioto nie zawierają bowiem postanowień, które wymagałyby tego rodzaju odejścia.

67. W związku z powyższym nie można wyjść z założenia, że art. 19 dyrektywy 2003/87 upoważnia Komisję do wydania szczególnego uregulowania odbiegającego od dyrektywy w sprawie informacji o środowisku i konwencji z Aarhus. Wobec tego zakazane jest interpretowanie rozporządzenia nr 2216/2004 w ten sposób. Niemniej w zakresie w jakim dyrektywa w sprawie informacji o środowisku pozostawia pewien zakres uznania, rozporządzenie może dostarczyć wyjaśnienia.

68. W ramach wniosku pośredniego trzeba stwierdzić, że w przedmiocie wniosku o udostępnienie informacji, do których zastosowanie ma pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004, należy zdecydować na

17 — Propozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz w sprawie zmiany dyrektywy Rady 96/61/WE, COM(2001)581 wersja ostateczna., s. 16, pkt 18.

18 — Wyroki: z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3989, pkt 52; z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-286/02 Bellio F.lli, Rec. s. I-3465, pkt 33; z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 35.

19 — Wyżej wymieniony w przypisie 18 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 52; wyrok z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-341/95 Bettati, Rec. s. I-4355, pkt 20; ww. w przypisie 18 wyrok w sprawie Bellio F.lli, pkt 33; wyroki: z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie C-306/05 SGAE, Zb.Orz. s. I-11519, pkt 35; z dnia 14 maja 2009 r. w sprawie C-161/08 Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, Zb.Orz. s. I-4075, pkt 38.

podstawie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

2. W przedmiocie pojęcia informacji o emisjach do środowiska

69. Artykuł 4 ust. 2 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie informacji o środowisku pozwala odmówić udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na określone, wymienione tam dobra podlegające ochronie. Artykuł 4 ust. 2 zdanie czwarte ogranicza jednak wchodzące w rachubę dobra podlegające ochronie, w przypadku gdy wniosek o udostępnienie dotyczy informacji o emisjach do środowiska. Wobec takiego wniosku można się powołać jedynie na podstawy zachowania poufności uregulowane w art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze lit. b), c) i e). Niemniej jednak nie jest oczywiste, że jedna z tych podstaw jest właściwa w niniejszym przypadku. Należy zatem wyjaśnić, czy wniosek miasta Lyonu odnosi się do informacji o emisjach do środowiska.

70. Handel uprawnieniami do emisji ma związek z emisjami do środowiska, gdyż te uprawnienia pozwalają ich posiadaczom na uwalnianie substancji. Informacje na temat transakcji umożliwiają stwierdzenie, kto jest uprawniony do wytwarzania emisji. Wobec tego chodzi tu rzeczywiście o informacje o środowisku.

71. Jednakże wątpliwe jest, czy ograniczenie wyjątków od prawa dostępu przewidziane w art. 4 ust. 2 zdanie czwarte dyrektywy w sprawie informacji o środowisku powinno obejmować dokładnie te same pośrednie informacje o emisjach, co informacje ujęte w definicji informacji o środowisku. Oba te przepisy mają różne funkcje, które stoją na przeszkodzie jednolitej wykładni [20].

72. Definicja wchodzi w zakres stosowania dyrektywy w sprawie informacji o środowisku i pozwala tym samym na właściwe wyważenie sprzecznych interesów, czy określona informacja powinna zostać ujawniona, czy też nie.

73. Ograniczenie wyjątków od prawa dostępu opiera się natomiast na niedającym się obalić domniemaniu: z tego wynika, że określone podstawy, w szczególności ochrona poufności informacji handlowych lub przemysłowych, nigdy nie uzasadniają poufnego traktowania informacji o emisjach do środowiska. Gdyby art. 4 ust. 2 zdanie czwarte dyrektywy w sprawie informacji o środowisku obejmował pośrednie informacje o emisjach

20 — Zobacz w kwestii wykładni pojęcia usuwania odpadów na podstawie celów poszczególnych uregulowań: wyrok z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie C-486/04 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-11025, pkt 39 i nast.

do środowiska, zakres zastosowania wyjątków wykluczonych na jego podstawie i tym samym w szczególności ochrona poufności informacji handlowych lub przemysłowych byłyby znacznie ograniczone. Większość informacji o środowisku może zostać pośrednio powiązana z emisjami.

74. Bardziej przekonywające są zatem wywody przedstawione w wytycznych dotyczących stosowania konwencji z Aarhus. Wynika z nich, że ochrona poufności informacji handlowych powinna zakończyć się w momencie, gdy zostaną uwolnione substancje, do których odnoszą się poufne informacje [21]. Handel uprawnieniami do emisji ma natomiast miejsce, *zanim* substancje zostaną uwolnione. Informacje na ten temat nie są zatem informacjami o emisjach.

3. W przedmiocie poufności danych na temat transakcji

75. Wobec powyższego w niniejszym przypadku w rachubę wchodzi odmowa ujawnienia z powodu negatywnego wpływu na ochronę poufności informacji handlowych lub przemysłowych. Te podlegające ochronie dobra są objęte art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze lit. d) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, jeśli ich poufność jest przewidziana prawem krajowym lub wspólnotowym w celu ochrony uzasadnionych interesów gospodarczych, w tym interesu publicznego w zachowaniu poufności danych statystycznych oraz tajemnicy podatkowej.

76. Przepisy rozporządzenia nr 2216/2004 dotyczące ujawniania informacji z rejestrów uzasadniają taką ochronę prawną. Artykuł 10 ust. 2 rozporządzenia, który uzależnia wykorzystanie tych informacji od zgody danego posiadacza rachunku, pokazuje, że uregulowanie ma na celu ochronę jego uzasadnionych interesów gospodarczych.

77. Jeżeli posiadacz rachunku jest osobą fizyczną, w rachubę wchodzi także poufność informacji osobowych przewidziana w art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze lit. f) dyrektywy w sprawie informacji o środowisku [22].

21 — S. Stec, S. Casey-Lefkowitz, J. Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, s. 60 (s. 76 wersji francuskojęzycznej). W kwestii znaczenia tego dzieła dla wykładni dyrektywy w sprawie informacji o środowisku zob. moją opinię z dnia 23 września 2010 r. w sprawie C-266/09 Stichting Natuur en Milieu i in., w toku, pkt 88.

22 — Zobacz w przedmiocie inaczej ustrukturyzowanego wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-28/08 P Komisja przeciwko Bavarian Lager, Zb.Orz. s. I-6051, pkt 48 i nast.

78. Niemniej nie przesądza to jeszcze o tym, czy informacje z rejestrów należy traktować jako poufne do momentu upływu pięcioletniego okresu przewidzianego w pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004. Artykuł 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wymaga bowiem, by w każdym przypadku wyważyć publiczny interes w ujawnieniu informacji i interes w odmówieniu ich udostępnienia.

79. Właściwe organy muszą zatem – ewentualnie po skonsultowaniu się z zainteresowanymi przedsiębiorstwami – stwierdzić najpierw, czy rzeczywiście istnieje domniemywany w rozporządzeniu nr 2216/2004 interes w zachowaniu poufności. Jeżeli sporne informacje zostały już opublikowane gdzie indziej albo przedsiębiorstwa nie mają interesu w zachowaniu poufności, informacje nie mogą zostać zatrzymane z powodów związanych z poufnością informacji handlowych lub przemysłowych bądź jako informacje osobowe.

80. Jeżeli interes w zachowaniu poufności nadal istnieje, to należy go porównać z ewentualnym publicznym interesem w ujawnieniu danych informacji.

81. Na pierwszy rzut oka rozsądne wydaje się traktowanie interesu miasta Lyonu w wykorzystaniu informacji do negocjacji umownych jako interesu publicznego, jeżeli miasto Lyon wypełnia przy tym zadanie publiczne. Wrażenie to jest jednak mylące, gdyż wyważenie interesów przewidziane w art. 4 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku musi obowiązywać niezależnie od indywidualnego interesu danego wnioskodawcy. Dyrektywa ma bowiem na celu zagwarantowanie dostępu do informacji o środowisku wszystkim osobom, a nie ustanawianie reguł dotyczących ochrony indywidualnego interesu tej czy innej osoby w uzyskaniu dostępu do tych informacji [23].

82. Także wymogi prawa Unii dotyczące udzielania zamówień publicznych nie uzasadniają żadnego szczególnego interesu w ujawnieniu informacji zawartych w rejestrze na temat handlu uprawnieniami do emisji. Wręcz przeciwnie, w ramach udzielania zamówień publicznych należy również zagwarantować ochronę poufności informacji handlowych i przemysłowych [24].

83. Wreszcie wydaje mi się, że wykluczone jest przyjęcie interesu publicznego w przejrzystości rynku uprawnień do emisji. Za przejrzystością przemawia wprawdzie to, że przedmiotem tego rynku są uprawnienia do emisji oraz że art. 4 ust. 2 zdanie czwarte dyrektywy w sprawie informacji o środowisku wskazuje na wzmożony interes publiczny w publikowaniu informacji odnoszących się

23 — Zobacz w przedmiocie rozporządzenia nr 1049/2001 ww. w przypisie 14 wyrok w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 43 i nast.

24 — Zobacz wyrok z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie C-450/06 Varec, Zb.Orz. s. I-581, pkt 35 i nast.

do emisji, przejrzystość rynku uprawnień do emisji jest jednak jednoznacznie uregulowana w rozporządzeniu nr 2216/2004. O przekroczeniu kompetencji regulacyjnych także nie można mówić, ponieważ podstawa prawna rozporządzenia, art. 19 ust. 3 dyrektywy 2003/87, wyraźnie przewiduje uregulowanie dostępu społeczeństwa do rejestru oraz odpowiedniej poufności. Wobec tego należy przyjąć zasadniczo ocenę, jakiej dokonała Komisja jako autor rozporządzenia.

84. W związku z powyższym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie pozwala na przyjęcie istnienia bezwzględnego przeważającego interesu publicznego w ujawnieniu informacji w rozumieniu pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004, jeżeli domniemywany w rozporządzeniu interes w zachowaniu poufności rzeczywiście istnieje w konkretnym przypadku.

4. Wniosek pośredni

85. W przedmiocie wniosku o udostępnienie informacji, do których ma zastosowanie pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004, należy decydować na podstawie dyrektywy w sprawie informacji o środowisku. Niemniej nie chodzi tu o informacje o emisjach do środowiska w rozumieniu art. 4 ust. 2 zdanie czwarte dyrektywy, w odniesieniu do których obowiązują tylko nieliczne z przewidzianych powodów zachowania poufności. Do momentu upływu pięcioletniego terminu przewidzianego w pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia ich ujawnienie wpłynęłoby negatywnie na poufność informacji handlowych lub przemysłowych w rozumieniu art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze lit. d) lub poufność danych osobowych w rozumieniu art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze lit. f) dyrektywy. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wykazano istnienia bezwzględnego interesu publicznego w ujawnieniu tych informacji, który to interes przeważałby nad ochroną poufności informacji handlowych lub przemysłowych lub poufności danych osobowych, jeżeli domniemywany w rozporządzeniu interes w zachowaniu poufności rzeczywiście istnieje w konkretnym przypadku.

D — *W przedmiocie pytania trzeciego – obliczanie pięcioletniego okresu przewidzianego w pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004*

86. W pytaniu trzecim sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy sporne informacje należy uważać za poufne po ich wpisaniu do rejestru

przez okres pięciu lat, czy też należy je ujawnić na podstawie dyrektywy 2003/87 już po upływie pierwszego pięcioletniego okresu rozdziału uprawnień. Pytanie to ma znaczenie także przy stosowaniu dyrektywy w sprawie informacji o środowisku, ponieważ okres poufnego traktowania przewidziany w rozporządzeniu nr 2216/2004 może znaleźć zastosowanie do wyjątków od prawa dostępu do danych na temat transakcji przewidzianych w art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze lit. d) i f) dyrektywy.

87. Artykuł 11 dyrektywy 2003/87 przewiduje dwa okresy dla rozdziału uprawnień do emisji: trzyletni okres między dniem 1 stycznia 2005 r. i dniem 1 stycznia 2008 r. oraz następujący po nim pięcioletni okres. Niejasne jest, czy sąd krajowy bierze pod rozwagę to, że sporne informacje należy traktować jako poufne jedynie w trakcie danego okresu rozdziału uprawnień. Ostatecznie kwestia ta nie jest istotna, gdyż rozporządzenie nr 2216/2004 jest jasne w tym punkcie.

88. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 2216/2004 krajowy administrator rejestru i centralny administrator muszą przekazywać przewidzianym w tym celu odbiorcom informacje wymienione w załączniku XVI tak często, jak zostało to nakazane w tym załączniku. Nie ujawniają oni dalszych informacji. Punkt 11 załącznika XVI przewiduje, że centralny administrator przedstawia i uaktualnia informacje wymienione w pkt 12 odnoszące się do systemu rejestrów w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika Wspólnoty według określonego harmonogramu. Informacje na temat każdej dokonanej transakcji dotyczącej systemu rejestrów za rok X należy zgodnie z pkt 12 załącznika XVI przedstawiać, począwszy od 15 stycznia roku (X+5).

89. Jak słusznie twierdzą kasa depozytowa, Francja, Austria i Komisja, z uregulowań tych można jednoznacznie wywnioskować, że to nie upływ okresu rozdziału uprawnień ma znaczenie. Sporne informacje mogą bowiem zostać ujawnione dopiero od dnia 15 stycznia piątego roku po roku przeprowadzenia transakcji.

90. Jak podnosi Komisja, niezrozumiałe byłoby, gdyby transakcja z początku okresu

rozdziału uprawnień była dłużej chroniona niż transakcja z końca tego okresu. Należy bowiem wyjść z założenia, że interes w zachowaniu poufności istnieje w porównywalny sposób także w kolejnych okresach rozdziału uprawnień.

91. Wobec powyższego informacje przewidziane w pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 mogą zostać przekazane dopiero po upływie pięcioletniego terminu.

E — *W przedmiocie pytania czwartego – możliwość odstępstwa*

92. W pytaniu czwartym sąd krajowy stara się dowiedzieć, czy na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 2216/2004 można dopuścić odstępstwo od pięcioletniego terminu, w szczególności gdy jednostka samorządu terytorialnego wnosi o udostępnienie tych informacji w związku z prowadzeniem negocjacji w celu zawarcia umowy w przedmiocie zlecenia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie zaopatrzenia miasta w energię cieplną. Tego rodzaju odstępstwa mogą nabrać znaczenia także przy stosowaniu dyrektywy w sprawie informacji o środowisku.

93. Artykuł 10 ust. 1 rozporządzenia nr 2216/2004 przewiduje wprawdzie co do zasady, że wszystkie informacje przechowywane w rejestrach uważane są za poufne, ale zawiera on wyjątki dotyczące ich wykorzystania w celu wykonania przepisów rozporządzenia, dyrektywy 2003/87 lub przepisów prawa krajowego.

94. Miasto Lyon stoi na stanowisku, że otrzymanie przez nie spornych informacji ma służyć wykonaniu dyrektywy 2003/87. Twierdzi, iż chce je wykorzystać, aby ocenić i ewentualnie poprawić zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych przez operatora swojej ciepłowni.

95. Artykuł 10 ust. 1 rozporządzenia nr 2216/2004 nie zezwala jednak na ujawnienie informacji już wtedy, gdy służy ono celom dyrektywy 2003/87, lecz dopiero wtedy, gdy służy ono wykonaniu *przepisów* tej dyrektywy. Dyrektywa 2003/87 zawiera wprawdzie przepisy dotyczące ujawniania określonych informacji z rejestrów, ale nie zawiera ona żadnych przepisów przewidujących ujawnienie właśnie tych informacji, które są tu przedmiotem sporu.

96. W odniesieniu do rozporządzenia nr 2216/2004 nie obowiązuje nic innego: także to rozporządzenie ma na celu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, jednak przewidziane jest tylko ujawnienie informacji zgodnie z pkt 12 załącznika XVI po upływie pięciu lat.

97. Nie można wykluczyć, że prawo krajowe wymaga ujawnienia spornych informacji miastu Lyonowi. Niemniej jednak nic nie zostało przedstawione w tej kwestii, tak że Trybunał nie musi rozpatrywać tej możliwości.

98. Dla kompletności wywodu należy jednak zaznaczyć, że twierdzenie Komisji i Francji, jakoby wspomniany powyżej wyjątek odnosił się wyłącznie do krajowych przepisów wydanych w celu wykonania dyrektywy 2003/87 i rozporządzenia nr 2216/2004, nie jest przekonujące. Mogą istnieć uregulowania prawa krajowego, które wymagają bezwzględnie przekazania wspomnianych informacji, ale które nie mają żadnego związku z ochroną klimatu. Wystarczy pomyśleć o dochodzeniach w sprawach karnych. Przy stosowaniu tego rodzaju przepisów w zakresie stosowania prawa Unii, mianowicie rozporządzenia, państwa członkowskie muszą jednak zapewnić przestrzeganie zasad prawa Unii [25]. Ochrona poufności informacji handlowych [26] i informacji osobowych [27] może zatem zejść na dalszy plan jedynie wskutek istnienia przeważających, godnych ochrony interesów. Przedstawione powyżej zastosowanie uregulowań dyrektywy w sprawie informacji o środowisku ilustruje analizę, jaką należy przeprowadzić w każdym konkretnym przypadku.

99. Także art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 2216/2004 nie prowadzi do wcześniejszego ujawnienia informacji. Przepis ten wyklucza co do zasady możliwość wykorzystania informacji z rejestrów bez uprzedniej zgody danego posiadacza rachunku. Zezwala się wprawdzie na ich wykorzystanie w celu prowadzenia rejestrów zgodnie z przepisami rozporządzenia, do tego celu nie jest jednak konieczne przekazanie spornych informacji miastu Lyonowi.

100. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wykazano zatem istnienia żadnej okoliczności, która zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 2216/2004 uzasadniałaby odstępstwo od pięcioletniego terminu przewidzianego w pkt 12 załącznika XVI.

25 — Wyroki: z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie C-260/89 ERT, Rec. s. I-2925, pkt 42; z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-159/90 Society for the Protection of Unborn Children Ireland, Rec. s. I-4685, pkt 31; z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie C-349/07 Sopropé, Zb.Orz. s. I-10369, pkt 34.

26 — Zobacz wyroki: z dnia 24 czerwca 1986 r. w sprawie 53/85 AKZO Chemie przeciwko Komisji, Rec. s. 1965, pkt 28; z dnia 19 maja 1994 r. w sprawie C-36/92 P SEP przeciwko Komisji, Rec. s. I-1911, pkt 37; ww. w przypisie 24 wyrok w sprawie Varec, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

27 — Zobacz wyroki: z dnia 20 maja 2003 r. w sprawach połączonych C-465/00, C-138/01 i C-139/01 Österreichischer Rundfunk i in., Rec. s. I-4989, pkt 70 i nast.; z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-73/07 Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia, Zb.Orz. s. I-9831, pkt 52.

V — Wnioski

101. Wobec powyższego proponuję odpowiedzieć w następujący sposób na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

1. Administrator krajowego rejestru jest właściwy do wydania decyzji w sprawie wniosku złożonego na podstawie dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę 90/313/EWG o udostępnienie informacji, do których zastosowanie ma pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów, jeżeli informacje te znajdują się w jego posiadaniu lub są dla niego przeznaczone.

2. W przedmiocie wniosku o udostępnienie wspomnianych powyżej informacji należy decydować na podstawie dyrektywy 2003/4. Niemniej nie chodzi tu o informacje o emisjach do środowiska w rozumieniu art. 4 ust. 2 zdanie czwarte dyrektywy, w odniesieniu do których obowiązują tylko nieliczne z przewidzianych powodów zachowania poufności. Do momentu upływu pięcioletniego terminu przewidzianego w pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 ich ujawnienie może wpłynąć negatywnie na poufność informacji handlowych lub przemysłowych w rozumieniu art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze lit. d) dyrektywy 2003/4 lub poufność danych osobowych w rozumieniu art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze lit. f) tej dyrektywy. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wykazano istnienia bezwzględnego interesu publicznego w ujawnieniu tych informacji, który to interes przeważałby nad ochroną poufności informacji handlowych lub przemysłowych lub poufności danych osobowych, jeżeli domniemywany w rozporządzeniu interes w zachowaniu poufności rzeczywiście istnieje w konkretnym przypadku.

3. Zgodnie z pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 wspomniane powyżej informacje mogą co do zasady zostać przekazane dopiero po upływie pięcioletniego terminu.

4. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie wykazano zatem istnienia żadnej okoliczności, która zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 2216/2004 uzasadniałaby odstępstwo od pięcioletniego terminu przewidzianego w pkt 12 załącznika XVI.