

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 14 oktober 2010¹

I — Inledning

1. Detta mål gäller tillgång till information om försäljning av utsläppsrätter. De omtvistade uppgifterna sparas i register som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser enligt direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, i överensstämmelse med Kyotoprotokollets projektbaserade mekanismer.²

2. Det ska inledningsvis klargöras om det härvid rör sig om miljöinformation, i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG³ (nedan kallat direktivet om miljöinformation).

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EUT L 275, s. 32, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 (EUT L 338, s. 18).

3 — EUT L 41, s. 26.

3. Dessutom ska förhållandet mellan direktivet om miljöinformation och förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem⁴ undersökas. Den fråga som uppkommer är frågan huruvida de restriktiva bestämmelserna i förordningen om offentliggörande av informationen i fråga i egenskap av *lex specialis* och *lex posterior* har företräde framför direktivet eller om de i vart fall påverkar tillämpningen av direktivet.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — Tillgång till miljöinformation

4. Unionen har på internationell nivå genom konventionen om tillgång till information,

4 — EGT L 386, s. 1.

allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor⁵ (nedan kallad Århuskonventionen) som gemenskapen undertecknade i Århus (Danmark) den 25 juni 1998⁶ förpliktat sig till att säkerställa tillgång till miljöinformation.

f) Sekretess som omfattar personuppgifter eller akter om en fysisk person, om denna person inte har gett sitt medgivande till att informationen lämnas ut till allmänheten, om sådan sekretess gäller enligt nationell rätt.

5. Eventuella begränsningar av rätten till tillgång till information följer framfört allt av artikel 4.4 i konventionen, i vilken följande föreskrivs:

...

”En begäran om miljöinformation får avslås om utlämnandet skulle få negativa följder för följande:

Ovannämnda grunder för avslag skall tolkas restriktivt, varvid hänsyn skall tas till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut och huruvida informationen gäller utsläpp i miljön.”

...

6. Genom direktivet om miljöinformation införlivas Århuskonventionen med unionsrätten. I artikel 2 definieras bland annat begreppet miljöinformation:

d) Sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess skyddas i lag i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen. Denna punkt skall inte hindra utlämnande av information om utsläpp som är av betydelse i miljöskyddshänseende.

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *Miljöinformation*: all information i skriftlig form, bild- eller ljudform, elektronisk eller annan materiell form om

e) Immateriella rättigheter.

a) tillståndet för olika delar av miljön, som luft och atmosfär, vatten, mark, land, landskap och naturområden, inbegripet våtmarker, kust- och havsområden,

5 — EUT L 124, 2005, s. 4.

6 — Antagen genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005, EUT L 124, s. 1.

biologisk mångfald och dess delar, inklusive genetiskt modifierade organismer, och samspelet mellan dessa delar,

- b) faktorer som substanser, energi, buller, strålning eller avfall, inklusive radioaktivt avfall, utsläpp i luften, utsläpp i vattnet och andra utsläpp i miljön som påverkar eller troligtvis påverkar de delar av miljön som anges i a,
- f) tillståndet för människors hälsa och säkerhet, inbegripet förorening av livsmedelskedjan, när det är relevant, villkoren för mänskligt liv, kulturplatser och byggnader i den utsträckning de påverkas eller kan påverkas av tillståndet i de delar av miljön som anges i a eller, genom dessa delar, av någon av de faktorer som anges i b och c.
- ...”

- c) åtgärder (inklusive förvaltningsåtgärder) som policy, lagstiftning, planer, program, miljöavtal och verksamhet som påverkar eller troligtvis påverkar de delar och faktorer som anges i a och b samt åtgärder eller verksamheter som är avsedda att skydda dessa delar,

- d) rapporter om genomförandet av miljölagstiftningen,

- e) kostnads- och nyttoanalys och övriga ekonomiska analyser och antaganden som används inom ramen för de åtgärder och verksamheter som anges i c, och

7. Rätten till tillgång till miljöinformation fastställs i artikel 3.1 enligt följande:

”Medlemsstaterna skall säkerställa att offentliga myndigheter i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv åläggs att tillhandahålla den sökande sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem utan att denne behöver ange skälen för sin begäran.”

8. Undantagen föreskrivs framför allt i artikel 4.2, som har följande lydelse:

”Medlemsstaterna får föreskriva att begäran om miljöinformation skall avslås, om utlämnande av informationen skulle ha negativa följder för följande:

- a) Sekretess som omfattar offentliga myndigheters förfaranden, då sådan sekretess föreskrivs enligt lag.
- b) Internationella förbindelser, allmän säkerhet eller det nationella försvaret.
- c) Domstolsförfaranden, personers möjlighet att få en rättvis rättegång eller en offentlig myndighets möjligheter att genomföra en undersökning av straffrättslig eller disciplinär art.
- d) Sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, där sådan sekretess föreskrivs i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen, inbegripet det allmänna intresset att behålla sekretess för insynsskydd för statistiska uppgifter och skatteseekretess.
- e) Immateriella rättigheter.
- f) Sekretess som omfattar personuppgifter och/eller akter om en fysisk person, om denna person inte har gett sitt medgivande till att informationen utlämnas till allmänheten, om sådan sekretess föreskrivs i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning.
- g) En persons intressen eller skyddet av en person, om denne frivilligt tillhandahållit den begärda informationen utan att vara skyldig att göra detta enligt lag eller utan att kunna tvingas att göra detta enligt lag, såvida inte denna person gett sitt medgivande till att informationen lämnas ut.
- h) Skydd av den miljö som informationen avser, till exempel lokalisering av sällsynta arter.

De skäl till avslag som nämns i punkterna 1 och 2 skall tolkas restriktivt, varvid det i det särskilda fallet skall tas hänsyn till allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut. I varje enskilt fall skall allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut vägas mot det intresse som betjäns av att begäran avslås. Medlemsstaterna får inte med stöd av punkt 2 a, d, f, g och h föreskriva att en begäran kan avslås om den gäller uppgifter om utsläpp i miljön.

...”

B — *Bestämmelserna om handel med utsläppsrätter*

om dessa vill släppa ut större mängder av växthusgaser än de har rätt till.

9. Europeiska unionen är avtalslutande part i Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring⁷ som undertecknades i juni 1992 i Rio de Janeiro och Kyotoprotokollet som hänför sig till denna.⁸ Detta protokolls syfte är att minska de totala utsläppen av växthusgaser med åtminstone 5 procent under perioden 2008–2012, jämfört med 1990 års nivåer. Europeiska unionens och dess medlemsstaters övergripande åtagande i enlighet med Kyotoprotokollet avser en total minskning av utsläpp av växthusgaser på 8 procent, jämfört med nivån på utsläppen för år 1990 under ovan nämnda period.

10. Direktiv 2003/87 ingår som en del av strategin för införlivande av dessa åtaganden. Det system som införts genom direktivet bygger på att ekonomiska aktörer i vissa branscher beviljas begränsade utsläppsrätter för växthusgaser. De kan utöva dessa rättigheter eller överlåta dem till andra ekonomiska aktörer

7 — EGT L 33, 1994, s. 11, svensk specialutgåva, område 11, volym 29, s. 27, antagen genom rådets beslut 94/69/EG av den 15 december 1993 om slutande av Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (EGT L 33, s. 11).

8 — EGT L 130, s. 4, antaget genom beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta (EGT L 130, s. 1).

11. Artikel 19 i direktiv 2003/87 innehåller grunderna för registret för utsläppsrätter som beskrivs enligt följande:

”1. Medlemsstaterna skall sörja för att ett register upprättas och förs i syfte att se till att utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redovisas korrekt. Medlemsstaterna får föra sina register inom ramen för ett gemensamt system tillsammans med en eller flera andra medlemsstater.

2. Alla personer har rätt att inneha utsläppsrätter. Registret skall vara tillgängligt för allmänheten och omfatta separata konton för redovisningen av de utsläppsrätter som innehas av varje person till och från vilken utsläppsrätter utfärdas eller överlåts.

3. För att genomföra detta direktiv skall kommissionen anta en förordning i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 för införande av ett standardiserat och säkert system av register i form av standardiserade elektroniska databaser som innehåller gemensamma uppgifter för spårning av utfärdande, innehav, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter, för att i förekommande fall ge allmänheten tillgång till register, garantera sekretess och se till att inga överlåtelser genomförs som är oförenliga med skyldigheter enligt Kyotoprotokollet. Den förordningen skall också omfatta bestämmelser om användningen och

identifieringen av CER och ERU i gemenskapssystemet samt om övervakning av användningens omfattning.”

13. Tillgången till information omtalas i skäl 13 och i artikel 17 på följande sätt:

12. I artikel 20 föreskrivs dessutom en kontroll av transaktioner inom hela gemenskapen enligt följande:

”1. Kommissionen skall utse en central förvaltare, som skall föra en oberoende transaktionsförteckning, i vilken utfärdande, överlåtelse och annullering av utsläppsrätter redovisas.

”(13) För att insyn skall garanteras, bör allmänheten ha tillgång till uppgifter om fördelningen av utsläppsrätter och resultaten av övervakningen av utsläppen, med förbehåll endast för de begränsningar som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation.”

”Artikel 17

2. Den centrala förvaltaren skall genomföra automatiska kontroller av varje transaktion i registren med hjälp av den oberoende transaktionsförteckningen, för att se till att inga oegentligheter uppkommer vid utfärdandet, överlåtelsen eller annulleringen av utsläppsrätter.

Tillgång till information

3. Om oegentligheter framkommer vid en automatisk kontroll, skall den centrala förvaltaren underrätta den eller de berörda medlemsstaterna, som inte får registrera den ifrågasvarande transaktionen eller ytterligare transaktioner med de berörda utsläppsrätterna förrän oegentligheterna undanröjts.”

Beslut om fördelning av utsläppsrätter, information om projektverksamhet i vilken en medlemsstat deltar eller tillåter privata eller offentliga företag att delta och de utsläppsrappporter som krävs enligt tillståndet för utsläpp av växthusgaser och som innehas av den behöriga myndigheten skall göras tillgängliga för allmänheten i enlighet med direktiv 2003/4/EG.”

14. Kommissionen antog förordning nr 2216/2004 på grundval av direktiv 2003/87 och beslut nr 280/2004/EG⁹. Enligt artikel 3 i denna förordning ska alla medlemsstater och kommissionen upprätta ett register, i den mening som avses i artikel 19 i direktiv 2003/87. Det franska registret drivs av Caisse des dépôts et consignations.

15. I artikel 8.3 regleras ansvaret för varje register enligt följande:

”Medlemsstaterna och kommissionen skall behålla det slutgiltiga ansvaret och behörigheten i fråga om hur deras register sköts.”

16. Artikel 9 avser offentliggörande av viss information. I denna artikel föreskrivs följande:

”1. Registeradministratören skall på ett överskådligt och organiserat sätt tillhandahålla den information som anges i bilaga XVI på registrets webbplats, med den periodicitet och för de mottagare som anges i den bilagan. Registeradministratören får inte lämna ut annan information från registret.

9 — Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet (EUT L 49, s. 1).

2. Den centrala förvaltaren skall på ett överskådligt och organiserat sätt tillhandahålla den information som anges i bilaga XVI på gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats, med den periodicitet och för de mottagare som anges i den bilagan. Den centrala förvaltaren får inte lämna ut annan information från gemenskapens oberoende transaktionsförteckning.

3. Varje webbplats skall tillhandahålla adressaterna för de rapporter som anges i bilaga XVI sökfunktioner för sökning i rapporterna.

4. Registeradministratören ansvarar för att information som härrör från registret men tillhandahålls via gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats är korrekt.

5. Varken gemenskapens oberoende transaktionsförteckning eller register får kräva av kontoinnehavare att de lämnar information om priser på utsläppsrätter eller Kyotoenheter.”

17. I artikel 10 regleras sekretess avseende information i register. I denna artikel föreskrivs följande:

”1. All information i register och i gemenskapens oberoende transaktionsförteckning, inbegripet om kontosaldo och utförda

transaktioner, skall vara sekretessbelagd utom vad gäller tillämpning av denna förordning, direktiv 2003/87/EG eller nationell rätt.

2. Utom för registrens drift och underhåll i enlighet med denna förordning får informationen i registren inte användas utan kontoinnehavarens medgivande.

3. Behöriga myndigheter och registeradministratörer får bara genomföra de processer rörande utsläppsrätter, kontrollerade utsläpp, konton eller Kyotoenheter som krävs för att fullgöra den behöriga myndighetens eller registeradministratörens arbetsuppgifter.”

18. Vad gäller information om transaktioner med utsläppsrätter föreskrivs följande i punkterna 11 och 12 i bilaga XVI:

”11. Den centrala förvaltaren skall på den offentliga delen av gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats i rätt tid ange och uppdatera den information om registersystemet som anges i punkt 12 nedan.

12. För varje fullbordad transaktion som berör registersystemet år X skall följande uppgifter anges från den 15 januari och framåt år X+5:

- a) Det överförande kontots kontokod: den kod som har tilldelats kontot, uppbyggd av de beståndsdelar som anges i bilaga VI.
- b) Det förvärvande kontots kontokod: den kod som har tilldelats kontot, uppbyggd av de beståndsdelar som anges i bilaga VI.
- c) Kontoinnehavare av det överförande kontot: kontoinnehavare (person, verksamhetsutövare, kommissionen, medlemsstat).
- d) Kontoinnehavare av det förvärvande kontot: kontoinnehavare (person, verksamhetsutövare, kommissionen, medlemsstat).
- e) De utsläppsrätter och Kyotoenheter som ingår i transaktionen, ordnade efter enhetskod, uppbyggd av de beståndsdelar som anges i bilaga VI.
- f) Transaktionskod: den kod som har tilldelats transaktionen, uppbyggd av de beståndsdelar som anges i bilaga VI.

- g) Dag och klockslag när transaktionen fullbordades (anges i världstid, UT).
- h) Processtyp: angivelse av vilka kategorier processen tillhör, uppbyggd av de beståndsdelar som anges i bilaga VII.”
21. Staden Lyon hänsköt frågan till kommissionen för tillgång till offentliga handlingar (Commission d'accès aux documents administratifs) genom brev av den 29 mars 2006. Kommissionen avgav den 9 oktober 2006 ett positivt yttrande avseende utlämnandet av uppgifterna och angav att artikel 6 i de franska bestämmelserna om skydd för industri- och affärshemligheter inte var tillämpliga.

22. I beslut av den 10 november 2006 vidhöll Caisse des dépôts et consignations sitt beslut att vägra utlämning.

III — Bakgrund, förfarandet vid den nationella domstolen och begäran om förhandsavgörande

19. Genom skrivelse av den 7 februari 2006 begärde staden Lyon, att registeradministratören för det nationella registret för utsläppsrätter för växthusgaser, Caisse des dépôts et consignations, skulle lämna ut uppgifter om antalet utsläppsrätter som sålts under år 2005 av operatörer av 209 fjärrvärmeverk, vilka tilldelats utsläppsrätter, datumet för transaktionerna och namnet på köparna.

20. Caisse des dépôts et consignations avslog denna begäran genom beslut av den 6 mars 2006 med motiveringen att ett sådant utlämnande skulle strida mot punkterna 11 och 12 i bilaga XVI och artikel 10 i förordning nr 2216/2004.

23. Staden Lyon väckte därför talan om att beslutet att vägra utlämning skulle upphävas och att Caisse des dépôts et consignations skulle föreläggas att utlämna de begärda handlingarna till staden.

24. I förevarande mål har den hänskjutande förvaltningsdomstolen ställt följande frågor till domstolen:

- ”1. Kan prövning avseende utlämnande eller nekande till utlämnande av sådana uppgifter som avses i punkt 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004 endast göras av den centrale förvaltaren eller också av registeradministratören för det nationella registret?

2. För det fall att registeradministratören för det nationella registret är behörig: Ska dessa uppgifter anses vara 'uppgifter om utsläpp i miljön', i den mening som avses i artikel 4 i direktiv 2003/4, för vilka 'sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information' inte kan utgöra skäl för att vägra utlämning, eller regleras utlämnande av dessa uppgifter genom särskilda sekretessregler?

Republiken Frankrike, Republiken Österrike och Europeiska kommissionen. Med undantag för Caisse des dépôts et consignations yttrade de sig även vid den muntliga förhandlingen den 7 oktober 2010.

3. För det fall att särskilda sekretessregler är tillämpliga: Får dessa uppgifter inte utlämnas innan tidsfristen på fem år har löpt ut, eller avser denna tidsfrist endast femårsperioden för tilldelning av utsläppsrättigheter med tillämpning av direktiv 2003/87?

IV — Rättslig bedömning

4. För det fall att denna tidsfrist på fem år är tillämplig: Möjliggör artikel 10 i förordning nr 2216/2004 att göra undantag från denna tidsfrist, och kan ett nekande att göra undantag på grundval av denna artikel göras gällande gentemot en regional eller lokal myndighet som önskar utlämnande av dessa uppgifter för att förhandla om ett avtal avseende delegation av den allmännyttiga tjänsten fjärrvärme?"

26. Om tillgång till information om försäljning av utsläppsrätter enbart skulle bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i rättsakterna om utsläppsrätter, så skulle ett relativt klart resultat uppnås. Denna information ska utlämnas efter att en frist på fem år har löpt ut. Dessförinnan omfattas den i princip av sekretess. Om däremot bestämmelserna om tillgång till miljöinformation är tillämpliga, så ska det prövas om undantagen från rätten till tillgång till information är tillämpliga. Jag kommer därför först att pröva om det rör sig om miljöinformation (se i detta avseende nedan punkt A), och sedan granska huruvida den franska registeradministratören är behörig att bedöma en begäran om tillgång till den omtvistade informationen (se nedan punkt B) och förhållandet mellan direktivet om miljöinformation och förordning nr 2216/2004 (se nedan punkt C) samt för fullständighetens skull besvara de frågor som ställts avseende förordning nr 2216/2004 (se i detta avseende nedan punkterna D och E).

25. I det skriftliga förfarandet deltog staden Lyon som klagande i målet vid den nationella domstolen, Caisse des dépôts et consignations som motpart i förevarande mål,

A — *Begreppet miljöinformation*

27. Den hänskjutande domstolen har visserligen implicit antagit att det rör sig om tillgång till miljöinformation, i den mening som avses i direktivet om miljöinformation. Detta ska emellertid först granskas för att säkerställa att det överhuvudtaget är nödvändigt att befatta sig med direktivet om miljöinformation.

28. Domstolen har redan vad gäller det gamla direktivet om miljöinformation, direktiv 90/313/EEG,¹⁰ slagit fast att lagstiftaren har avsett att ge begreppet uppgifter om miljön en vid betydelse.¹¹ Domstolen anser att artikel 2.1 i det nya direktivet om miljöinformation till och med innehåller en definition som är mer omfattande och mer detaljerad.¹² Under mellantiden har Amsterdamfördraget trätt i kraft, vilket innebär att det i artikel 1.2 EU uttrycks en vilja att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. Enligt artikel 15 FEUF (tidigare artikel 255 EG), tillsammans med artikel 42 i stadgan om de

grundläggande rättigheterna, är medlemsstaterna därför skyldiga att följa öppenhetsprincipen och ge tillgång till sina handlingar.

29. Varken det nya eller det gamla direktivet om miljöinformation har emellertid till syfte att skapa en allmän och obegränsad rätt till samtliga uppgifter som finns hos offentliga myndigheter och som har någon form av samband, även ett minimalt sådant, med någon av de delar av miljön som avses i direktivet. Den rätt att ta del av uppgifter som följer av direktivet förutsätter nämligen, enligt direktivet, att uppgifterna ingår i en eller flera av de kategorier som anges i direktivet.¹³

30. Staden Lyon önskar få information om de utsläppsrätter som sålts av operatörer av 209 fjärrvärmeverk i Frankrike. Dessa uppgifter utgör transaktionsuppgifter som enligt punkt 12 i bilaga XVI till förordning (EG) nr 2216/2004 ska offentliggöras fem år efter att transaktionen har genomförts.

31. Enligt staden Lyon är det här fråga om information om åtgärder eller verksamheter som är avsedda att skydda miljön, i den mening som avses i artikel 2.1 c i direktivet om miljöinformation. Information om transaktionerna kommer att visa huruvida handel

10 — Rådets direktiv av den 7 juni 1990 om rätt att ta del av miljöinformation (EGT L 158, s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 233).

11 — Dom av den 17 juni 1998 i mål C-321/96, Mecklenburg (REG 1998, s. I-3809), punkt 19, och av den 12 juni 2003 i mål C-316/01, Glawischnig (REG 2003, s. I-5995), punkt 24.

12 — Domen i målet Glawischnig (ovan fotnot 11), punkt 5.

13 — Domen i målet Glawischnig (ovan fotnot 11), punkt 25.

med utsläppsrätter är ett lämpligt medel för att uppnå klimatskydd.

växthusgaser utgör indirekt även information om denna faktor.

32. Frankrike och Caisse des dépôts et consignations har emellertid korrekt invänt att information om transaktioner endast kan visa huruvida marknaden för utsläppsrätter fungerar eller inte. Denna marknad ingår visserligen som en del i ett större system för klimatskydd men information om transaktionerna ger ingen ledning vad gäller att avgöra i vilken denna marknad påverkar klimatskyddet positivt. Artikel 2.1 c i direktivet om miljöinformation är således inte tillämpligt.

35. Unionslagstiftaren utgick följaktligen från att i vart fall vissa uppgifter om utsläppsrätter utgör miljöinformation, eftersom det i skäl 13 och artikel 17 i direktiv 2003/87 föreskrivs en tillgång enligt direktivet om miljöinformation. Framför allt tilldelning av utsläppsrätter är miljöinformationen i enlighet härmed.

33. Information om utsläppsrätter kan utgöra information i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktivet om miljöinformation, det vill säga information om faktorer som troligtvis påverkar atmosfären eller den del av miljön som anges i a i denna bestämmelse.

36. Frankrike och Caisse des dépôts et consignations anser emellertid att transaktionsuppgifter inte utgör miljöinformation. Innehavet av utsläppsrätter ger ingen vägledning om huruvida innehavaren verkligen släpper ut växthusgaser.

34. Denna bestämmelse innehåller visserligen enbart exempel på konkreta faktorer som indirekt kan träda i växelverkan med olika delar av miljön. Information om att rätten att utlösa en sådan faktor, nämligen utsläpp av

37. Frågan huruvida utsläppsrätter verkligen används är emellertid inte avgörande, eftersom redan trolig inverkan räcker enligt artikel 2.1 b i direktivet om miljöinformation. En transaktion, det vill säga en överlåtelse av utsläppsrätter bidrar i allmänhet till att säljaren orsakar mindre utsläpp än vad som avses vid tilldelningen medan köparen kan öka sina utsläpp.

38. Frankrike har emellertid med rätta anfört att transaktioner möjligen inte har något direkt samband med utsläpp av växthusgaser. Det kan röra sig om rent spekulativa åtgärder i syfte att vid en senare tidpunkt sälja dessa rättigheter med vinst.

39. Denna bedömning kan stämma med avseende på en del av de transaktionsuppgifter till vilka tillgång önskas, nämligen information om den som erhåller utsläppsrätter. Vad gäller de fjärrvärmeverk som i förevarande fall överlåter utsläppsrätter kan man utgå från att transaktioner påverkar miljön eftersom de i allmänhet i motsvarande grad måste minska sina utsläpp.

40. Information om den som erhållit rättigheterna ska emellertid inte heller uteslutas. Den sistnämnda personen kommer nämligen i allmänhet att orsaka mer utsläpp än vad som avses vid tilldelningen av rättigheterna och ett spekulativt mellankommande förvärv leder till detta resultat. Redan av det skälet finns ett miljöintresse av insyn vad gäller överlåtelse av utsläppsrätter. För övrigt är det före den slutgiltiga användningen av en rättighet i praktiken inte alltid lätt att fastställa om en transaktion enbart var ett mellankommande förvärv eller om den genomfördes för eget

behov. Transaktionsuppgifter ska följaktligen i princip betraktas som miljöinformation.

41. Staden Lyons konkreta intresse av denna information kan, tvärt emot vad Österrike anser, inte innebära att dess klassificering som miljöinformation ifrågasätts. Av artikel 3.1 i direktivet om miljöinformation enligt vilken skälen för begäran om information inte behöver anges framgår i stället att sökandens personliga intresse av uppgifterna inte är avgörande.¹⁴

42. Information om transaktioner av utsläppsrätter är således miljöinformation, i den mening som avses i artikel 2.1 b i direktivet om miljöinformation.

14 — Se dom av den 1 februari 2007 i mål C-266/05 P, Sison mot rådet (REG 2007, s. I-1233), punkt 43 och följande punkter, avseende Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43). Av det skälet finns det även anledning att ställa sig frågande till tyska Bundesverwaltungsgerichts hypotes i sin dom av den 24 september 2009 (7 C 2/09, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, s. 189, punkt 36) att det syfte i vilket informationen används kan göra att en begäran, i den mening som avses i artikel 4.1 b i direktivet om miljöinformation, utgör missbruk.

B — *Den första frågan – Behörighet att fatta beslut om utlämnande av information*

43. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida Caisse des dépôts et consignations är behörig att besluta om utlämnande av information om transaktioner.

44. I förordning nr 2216/2004 föreskrivs huvudsakligen en form av utlämnande av denna information, nämligen offentliggörande av information om transaktioner som fullbordats av den centrala förvaltaren enligt punkterna 11 och 12 i bilaga XVI till och med den 15 januari det femte året efter transaktionen. Enligt artikel 10.1 ska denna information i princip omfattas av sekretess. Enligt artikel 10.2 får informationen för övrigt inte användas utan kontoinnehavarens medgivande såvida den inte används för registrens drift och underhåll i enlighet med denna förordning. Därutöver fastställs i artikel 10.3 att behöriga myndigheter och registeradministratörer bara får genomföra de processer rörande utsläppsrätter, kontrollerade utsläpp, konton eller Kyotoenheter som krävs för att fullgöra den behöriga myndighetens eller registeradministratörens arbetsuppgifter.

45. Härav har Caisse des dépôts et consignations, Österrike och kommissionen dragit slutsatsen att enbart den centrala förvaltaren kan fatta beslut om utlämnande av ifrågavarande information. Caisse des dépôts et consignations saknar i egenskap av nationella registeradministratörer behörighet.

46. Staden Lyon och Frankrike skiljer emellertid med rätta mellan offentliggörande av ifrågavarande information, vilket är en uppgift som enligt förordning nr 2216/2006 ankommer på den centrala förvaltaren, och bedömning av en begäran om tillgång till miljöinformation, vilket är en uppgift som ankommer på den myndighet till vilken begäran framförts.

47. Detta framgår av artikel 3.1 i direktivet om miljöinformation. Enligt ovannämnda bestämmelse ska offentliga myndigheter tillhandahålla den sökande sådan miljöinformation som innehas av eller förvaras för dem. Det är ostridigt att det nationella registret innehåller ifrågavarande information.

48. Förordning nr 2216/2004 innehåller på det område som omfattas av bestämmelsen överhuvudtaget inte någon regel. I denna förordning regleras visserligen sekretess och offentliggörande av ifrågavarande information men inte vem som är behörig att bedöma begäran om miljöinformation. I motsats till vad Österrike och kommissionen har gjort gällande kan förordningen i denna fråga därför

inte anses som *lex specialis* i förhållande till direktivet om miljöinformation.¹⁵

49. Det kan inte heller antas att nationella registeradministratörer tillsammans med den centrala förvaltaren utgör en enhetlig myndighet för vilken enbart den centrala förvaltaren kan agera. Den franska regeringen har nämligen med rätta påpekat att medlemsstaterna och kommissionen enligt artikel 8.3 i förordning nr 2216/2004 ska behålla ansvaret i fråga om hur deras register sköts. Dessutom föreskrivs i punkterna 5–10 i bilaga XVI olika informationsskyldigheter för den nationella registeradministratören.

50. Denna slutsats bekräftas indirekt av kommissionens argumentation. Kommissionen har visserligen utgått från att den centrala förvaltaren har exklusiv behörighet men att även nationella registeradministratörer kan utlämna informationen när denna har offentliggjorts av den centrala förvaltaren enligt punkt 12 i bilaga XVI. Kommissionen har inte förklarat varför offentliggörandet medför en ändring vad gäller behörigheten.

15 — Beträffande förordningens särskilda ordning med avseende på bedömningen av en begäran om information, se nedan punkt 51 och följande punkter.

51. Den första frågan ska således besvaras så, att registeradministratören för det nationella registret kan bedöma en begäran enligt direktivet om miljöinformation om information som omfattas av punkt 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004, såvida informationen innehåller eller förvaras för den.

C — Den andra frågan – Uppgifter om utsläpp i miljön

52. Den andra frågan utgör kärnfrågan i målet. Domstolen vill få klarhet i huruvida de uppgifter som begäran avser ska anses vara ”uppgifter om utsläpp i miljön”, i den mening som avses i artikel 4 i direktivet om miljöinformation, för vilka ”sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information” inte kan utgöra skäl för att vägra utlämning, eller för vilka utlämnande av dessa uppgifter regleras genom särskilda sekretessregler.

53. Jag kommer i det följande således pröva om direktivet om miljöinformation överhuvudtaget är tillämpligt (se i detta avseende rubrik 1 nedan) och därefter om det rör sig

om ”uppgifter om utsläpp i miljön”, i den mening som avses i artikel 4 i direktivet om miljöinformation (se i detta avseende rubrik 2 nedan), och slutligen huruvida bestämmelserna i förordning nr 2216/2004 om sekretess som omfattar registret påverkar undantagen från rätten till information enligt artikel 4.2 d i direktivet om miljöinformation (se i detta avseende rubrik 3 nedan).

direktivet om miljöinformation är tillämpligt på samtlig miljöinformation. Förordningen avviker härvid från artikel 4.2 i direktivet om miljöinformation, eftersom det varken uttryckligen föreskrivs att det i varje enskilt fall ska göras en avvägning mellan intresset av en konfidentiell behandling och allmänhetens intresse av ett offentliggörande eller den särskilt omfattande tillgången till information om utsläpp i miljön anges.

1. Huruvida direktivet om miljöinformation är tillämpligt

56. Därutöver talar bestämmelsernas kronologiska ordning för att förordning nr 2216/2004 ska betraktas som *lex posterior* i förhållande till direktivet om miljöinformation.

54. Caisse des dépôts et consignations, Frankrike, Österrike och kommissionen är eniga om att förordning nr 2216/2004 innehåller en i förhållande till direktivet om miljöinformation uttömmande och tidsmässigt efterföljande specialbestämmelse om sekretess för information i de register som ska inrättas enligt förordningen. Den har därför företräde framför de allmänna bestämmelserna i direktivet om miljöinformation.

57. Förordning nr 2216/2004 kan emellertid enbart anses utgöra *lex specialis* och/eller *lex posterior* i förhållande till direktivet om miljöinformation om kommissionen överhuvudtaget får anta bestämmelser som avviker från direktivet om miljöinformation.

55. Vid en isolerad betraktelse av ordalydelsen i bestämmelserna ligger det nära till hands att anta att förordning nr 2216/2004 utgör *lex specialis*. Den innehåller särskilda bestämmelser om offentliggörande och konfidentiell behandling av information i registren medan

58. Det ligger således vid en första anblick nära till hands att anta att det finns en rangordning mellan direktivet om miljöinformation och förordning nr 2216/2004. Slutligen

har rådet och parlamentet antagit direktivet som klassisk sekundärrätt direkt på en rättslig grund i EG-fördraget medan förordningen enbart är en åtgärd som kommissionen har vidtagit för att genomföra ett annat direktiv, det vill säga den är i viss mån tertiärrätt.

59. Domstolen har emellertid hittills avstått från att göra en sådan långtgående rangordning av unionsrätten och det är inte heller i förevarande fall nödvändigt att ta detta steg. En noggrann undersökning av den rättsliga grunden för förordningen leder i stället till slutsatsen att den inte kan medföra någon avvikelse från direktivet om miljöinformation.

60. Förordning nr 2216/2004 grundar sig på artikel 19.3 i direktiv 2003/87. Enligt sistnämnda bestämmelse ska kommissionen anta en förordning för införande av ett system av register som bland annat ska ge allmänheten tillgång till register och garantera sekretess. Dessutom innehåller artikel 17 och skäl 13 i direktiv 2003/87 bestämmelser om utlämnande av viss information enligt direktivet om miljöinformation. Handel med utsläppsrätter omfattas inte av denna bestämmelse. Det förefaller därför som att bestämmelserna i förordning nr 2216/2004 om sekretess när det gäller information om försäljning av

utsläppsrätter i princip är förenliga med sin rättsliga grund.

61. Det kan emellertid inte utgå från att kommissionen genom genomförandebestämmelser får göra undantag från andra sekundärrättsliga bestämmelser, särskilt inte när den inte har befogenhet att anta genomförandebestämmelser för de andra bestämmelserna.¹⁶ I direktivet om miljöinformation föreskrivs inte att kommissionen kan anta genomförandebestämmelser.

62. En specialbestämmelse som avviker från direktivet om miljöinformation skulle således förutsätta att gemenskapslagstiftaren vid antagandet av direktiv 2003/87 ville ge kommissionen befogenhet att avvika från direktivet om miljöinformation. Detta skulle på sin höjd kunna härledas indirekt ur den omständigheten att en tillämpning av direktivet om miljöinformation enbart anges med avseende på viss typ av information.

63. Motiveringen avseende dessa bestämmelser i kommissionens förslag till direktiv 2003/87 talar emellertid mot att en begränsning av direktivet om miljöinformation implicit eftersträvas. I enlighet härmed ska allmänheten i enlighet med direktiv 90/313/EEG om rätt att ta del av miljöinformation, det vill säga det gamla direktivet om miljöinformation, ha tillgång till uppgifter om resultaten av övervaknings-, rapporterings- och

¹⁶ — Dom av den 29 juni 1989 i mål 22/88, Vreugdenhil och van der Kolk (REG 1989, s. 2049), punkt 17.

kontrollförpliktelserna, samt om tillgodohavanden i nationella register och om åtgärder i samband med brott mot bestämmelserna i direktivet.¹⁷ Det är i förevarande fall fråga om tillgodohavanden i nationella register.

miljöinformation. Att betrakta förordning nr 2216/2004 som *lex specialis* i förhållande till direktivet om miljöinformation skulle därför innebära en otillåten avvikelse från Århuskonventionen.

64. Därutöver fastställs uttryckligen i kommissionens förslag att direktiv 2003/87 ska vara förenligt med Århuskonventionen. Detta är nödvändigt eftersom internationella överenskommelser som har ingåtts av unionen har företräde framför gemenskapens sekundärrätt.¹⁸ Av det skälet ska bestämmelserna i unionens sekundärrätt så långt möjligt tolkas i överensstämmelse med unionens folkrättsliga förpliktelser.¹⁹

66. Den omständigheten att direktiv 2003/87 och förordning nr 2216/2004 även syftar till att uppfylla folkrättsliga skyldigheter utgör inte skäl för att göra ett sådant undantag. Varken ramkonventionen om klimatförändring eller Kyotoprotokollet innehåller nämligen bestämmelser om ett sådant undantag.

65. I den mån som det är relevant i förevarande mål motsvarar artikel 4.4 i Århuskonventionen artikel 4.2 i direktivet om

67. Det kan således inte antas att kommissionen enligt artikel 19 i direktiv 2003/87 har befogenhet att anta en specialbestämmelse som avviker från direktivet om miljöinformation och Århuskonventionen. Förordning nr 2216/2004 kan därför inte tolkas på detta sätt. I den mån som direktivet om miljöinformation ger ett motsvarande handlingsutrymme kan förordningen emellertid ha en konkretiserande verkan.

17 — Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgas inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, KOM(2001)581 slutlig, s. 16, nr 18.

18 — Dom av den 10 september 1996 i mål C-61/94, kommissionen mot Tyskland (REG 1996, s. I-3989), punkt 52, av den 1 april 2004 i mål C-286/02, Bellio Flli (REG 2004, s. I-3465), punkt 33, och av den 10 januari 2006 i mål C-344/04, IATA och ELFAA (REG 2006, s. I-403), punkt 35.

19 — Domen i målet kommissionen mot Tyskland (ovan fotnot 18), punkt 52, dom av den 14 juli 1998 i mål C-341/95, Bettati (REG 1998, s. I-4355), punkt 20, domen i målet Bellio Flli (ovan fotnot 18), punkt 33, dom av den 7 december 2006 i mål C-306/05, SGAE (REG 2006, s. I-11519), punkt 35, och av den 14 maj 2009 i mål C-161/08, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (REG 2009, s. I-4075), punkt 38.

68. Som resultat i denna del slås därmed fast att en begäran om information som omfattas av punkt 12 i bilaga XVI till förordning

nr 2216/2004 ska bedömas enligt direktivet om miljöinformation.

det möjligt att fastställa vem som har rätt att orsaka utsläpp. Det rör sig därför om miljöinformation.

2. Begreppet uppgifter om utsläpp i miljön

69. Enligt artikel 4.2 första meningen i direktivet om miljöinformation kan en begäran om miljöinformation avslås om utlämnande av informationen har negativa följder för vissa rättigheter som skyddas i direktivet. Genom artikel 4.2 fjärde stycket begränsas emellertid de rättigheter som skyddas i direktivet om en begäran gäller uppgifter om utsläpp i miljön. Vid en sådan begäran kan enbart de konfidentialitetsskäl som regleras i artikel 4.2 b, c och e göras gällande. Det finns emellertid inget stöd för att ett av dessa skäl skulle vara tillämpligt i förevarande fall. Det måste sålunda utredas huruvida staden Lyons begäran gäller uppgifter om utsläpp i miljön.

70. Handel med utsläppsrätter har ett samband med utsläpp i miljön eftersom dessa rättigheter ger innehavare rätt att släppa ut ämnen. Information om transaktioner gör

71. Det är emellertid tveksamt om begränsningen av undantagen från rätten till tillgång till information i artikel 4.2 fjärde meningen i direktivet om miljöinformation även omfattar sådan indirekt information om utsläpp som definitionen av miljöinformation. De båda bestämmelserna har olika funktioner som utgör hinder för en enhetlig tolkning.²⁰

72. Enligt denna definition är direktivet om miljöinformation tillämpligt och möjliggör således en ändamålsenlig avvägning av motstridiga intressen om huruvida viss information ska utlämnas eller inte.

73. Begränsningen av undantagen från rätten till tillgång till information grundar sig däremot på en presumtion som inte är motbevisbar. Vissa skäl, till exempel skydd för sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, motiverar i enlighet härmed aldrig konfidentiell behandling av uppgifter om utsläpp till miljön. Om artikel 4.2 fjärde meningen i direktivet om miljöinformation skulle omfatta indirekta uppgifter om utsläpp

20 — Se, avseende tolkningen av begreppet bortskaffande av avfall mot bakgrund av ändamålen med bestämmelsen, dom av den 23 november 2006 i mål C-486/04, kommissionen mot Italien (REG 2006, s. I-11025), punkt 39 och följande punkter.

i miljön, så skulle tillämpningsområdet för de i enlighet härmed uteslutna undantagen och därmed bland annat skyddet för sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information vara starkt begränsat. De flesta uppgifter om miljön kan indirekt kopplas till utsläpp.

74. Den argumentation som framförts i handboken om tillämpning av Århuskonventionen är därför mer övertygande. Enligt denna ska affärshemligheter inte åtnjuta skydd när de ämnen som den information som hållits hemlig avser släpps ut.²¹ Handeln med utsläppsrätter äger däremot rum *innan* ämnen släpps ut. Information om detta utgör därför ingen information om utsläpp.

3. Huruvida transaktionsuppgifter omfattas av sekretess

75. I förevarande fall ska således en begäran om information på grund av negativa

21 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York, 2000, s. 60 (s. 76–77 i den franska versionen). Se, beträffande betydelsen av detta verk för tolkningen av direktivet om miljöinformation, mitt förslag till avgörande av den 23 september 2010 i mål C-266/09, Stichting Natuur en Milieu m.fl., där dom meddelades den 16 december 2010 (REU 2010, s. I-13119), punkt 88.

följder för sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information avslås. Dessa skyddsintressen omfattas av artikel 4.2 d i direktivet om miljöinformation, där sådan sekretess föreskrivs i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning i syfte att skydda legitima ekonomiska intressen, inbegripet det allmänna intresset att behålla sekretess för insynsskydd för statistiska uppgifter och skatteseekretess.

76. Ett sådant rättsligt skydd tillerkänns i bestämmelserna i förordning nr 2216/2004 om utlämnande av information i register. Av artikel 10.2 i förordningen enligt vilken denna information enbart får användas under förbehåll för kontoinnehavarens medgivande framgår att bestämmelsen avser att skydda legitima ekonomiska intressen.

77. När kontoinnehavaren är en fysisk person kan även personuppgifter omfattas av sekretess enligt artikel 4.2 f i direktivet om miljöinformation.²²

22 — Se, beträffande det annorlunda strukturerade undantaget i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001, dom av den 29 juni 2010 i mål C-28/08 P, kommissionen mot Bavarian Lager (REU 2010, s. I-6055), punkt 48 och följande punkter.

78. Därmed har det emellertid inte avgjorts huruvida registerinformation ska omfattas av sekretess fram till att femårsperioden enligt punkt 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004 har löpt ut. Enligt artikel 4.2 tredje meningen i direktivet om miljöinformation ska nämligen, i varje enskilt fall, allmänhetens intresse av att informationen lämnas ut vägas mot det intresse som betjänas av att begäran avslås.

79. Av det skälet måste de behöriga myndigheterna i förekommande fall i samråd med de berörda företagen inledningsvis fastställa om det intresse av att hålla uppgifter konfidentiella som presumeras i förordning nr 2216/2004 verkligen föreligger. Såvida ifrågavarande uppgifter redan har offentliggjorts på annat håll eller företagen inte har något intresse av att de hålls konfidentiella, kan informationen inte undanhållas som sekretessbelagd kommersiell eller industriell information eller sekretessbelagda personuppgifter.

80. Om det fortfarande finns ett intresse av att hålla uppgifter konfidentiella så måste detta vägas mot allmänhetens eventuella intresse av att informationen lämnas ut.

81. Vid en första anblick ligger det nära till hands att betrakta staden Lyons intresse att använda informationen för avtalsförhandlingar som ett allmänintresse när staden Lyon härvid fullgör en offentlig funktion. Detta intryck är emellertid vilseledande, eftersom

avvägningen enligt artikel 4.2 tredje meningen i direktivet om miljöinformation måste gälla oberoende av sökandens särskilda intresse. Direktivet har nämligen till syfte att inrätta en generell rätt för allmänheten att få tillgång till miljöinformation och inte att inrätta bestämmelser för att skydda ett särskilt intresse som en person kan ha av att få tillgång till denna information.²³

82. De unionsrättsliga bestämmelserna om offentlig upphandling medför inte heller ett särskilt allmänt intresse av utlämnande av registerinformation om handel med utsläppsrätter. Inom ramen för offentlig upphandling ska tvärtom också skydd för sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information säkerställas.²⁴

83. Det förefaller mig slutligen uteslutet att anta att det föreligger ett allmänt intresse av insyn i marknaden för utsläppsrätter. För insyn talar visserligen att denna marknad avser utsläppsrätter och att det av artikel 4.2 fjärde meningen i direktivet om miljöinformation framgår att det föreligger ett ökat allmänintresse av offentliggörande av uppgifter som gäller utsläpp. Insyn i marknaden för

23 — Se, beträffande förordning nr 1049/2001, domen i målet *Sison mot rådet* (ovan fotnot 14), punkt 43 och följande punkter.

24 — Se dom av den 14 februari 2008 i mål C-450/06, *Varec* (REG 2008, s. I-581), punkt 35 och följande punkt.

utsläppsrätter regleras emellertid entydigt i förordning nr 2216/2004. Normgivningsbehörigheten har således inte överskridits, eftersom den rättsliga grunden för förordningen, artikel 19.3 i direktiv 2003/87 uttryckligen föreskriver att allmänhetens tillgång till register och sekretess ska regleras. Den bedömning som kommissionen gjort i egenskap av lagstiftare ska därför i princip godtas.

84. Av begäran om förhandsavgörande framgår således inte att det föreligger ett tvingande övervägande allmänintresse av att information utlämnas, i den mening som avses i punkt 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004, om det intresse av att hålla uppgifter konfidentiella som presumeras i förordningen verkligen föreligger i förevarande fall.

4. Slutsats i denna del

85. En begäran om information som omfattas av punkt 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004 ska bedömas enligt direktivet om miljöinformation. Det rör sig emellertid inte om uppgifter om utsläpp i miljön i den mening som avses i artikel 4.2 fjärde mening i direktivet för vilka enbart vissa av

de konfidentialitetsskäl som föreskrivs gäller. Fram till att den femårsperiod som föreskrivs i punkt 12 till bilaga XVI till förordningen har löpt ut, har utlämnandet av denna information negativa följder för sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, i den mening som avses i artikel 4.2 d, och/eller sekretess som omfattar personuppgifter, i den mening som avses i artikel 4.2 f i direktivet. Av begäran om förhandsavgörande framgår inte att det föreligger ett tvingande allmänintresse av att denna information utlämnas som överväger skyddet för sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information och/eller sekretess som omfattar personuppgifter om det intresse av att hålla uppgifter konfidentiella som presumeras i förordningen verkligen föreligger.

D — Tredje frågan – Beräkning av femårsperioden enligt punkt 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004

86. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida ifrågasvarande information efter att ha införts

i registret ska omfattas av sekretess under fem år eller om den redan ska utlämnas efter att den första femårsperioden för tilldelning av utsläppsrättigheter med tillämpning av direktiv 2003/87 löpt ut. Denna fråga är även relevant vid tillämpningen av direktivet om miljöinformation eftersom varaktigheten av den konfidentiella behandlingen enligt förordning nr 2216/2004 kan ha företräde framför undantagen från rätten till tillgång till transaktionsuppgifter enligt artikel 4.2 d och f i direktivet.

den information som anges i bilaga XVI, med den periodicitet och för de mottagare som anges i den bilagan. De får inte lämna ut annan information. I bilaga XVI elfte stycket föreskrivs att den centrala förvaltaren på den offentliga delen av gemenskapens oberoende transaktionsförtecknings webbplats i rätt tid ska ange och uppdatera den information om registersystemet som anges i punkt 12 nedan. Enligt punkt 12 i bilaga XVI ska uppgifter för varje fullbordad transaktion som berör registersystemet år X anges från den 15 januari och framåt år X+5.

87. I artikel 11 i direktiv 2003/87 föreskrivs två fördelningsperioder för fördelning av utsläppsrätter. En treårsperiod från den 1 januari 2005 till den 1 januari 2008 och därefter en femårsperiod. Det är oklart om den hänskjutande domstolen har beaktat att ifrågavarande information endast omfattas av sekretess under respektive fördelningsperiod. Detta saknar emellertid betydelse, eftersom förordning nr 2216/2004 är klar på denna punkt.

89. Såsom Caisse des dépôts et consignations, Frankrike, Österrike och kommissionen med rätta har påpekat framgår tydligt av dessa bestämmelser att utgången av en fördelningsperiod inte är avgörande. Ifrågavarande information ska tvärtom utlämnas först från den 15 januari fem år efter det år då transaktionen genomfördes.

88. Enligt artikel 9 i förordning nr 2216/2004 ska den nationella registeradministratören och den centrala förvaltaren tillhandahålla

90. Såsom kommissionen har påpekat skulle det vara obegripligt att ge en transaktion som

sker i början av en fördelningsperiod längre skydd än en transaktion som sker i slutet av fördelningsperioden. Det kan nämligen antas att intresset av att hålla uppgifter hemliga på motsvarande sätt även föreligger under efterföljande fördelningsperioder.

91. Uppgifter enligt punkt 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004 kan således inte utlämnas innan tidsfristen på fem år har löpt ut.

E — Den fjärde frågan — Möjligheter till undantag

92. Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 10 i förordning nr 2216/2004 möjliggör att göra undantag från tidsfristen på fem år, framför allt när en regional eller lokal myndighet önskar utlämnande av dessa uppgifter för att förhandla om ett avtal avseende delegation av den allmännyttiga tjänsten fjärrvärme. Sådana undantag kan även vara av betydelse vid tillämpningen av direktivet om miljöinformation.

93. I artikel 10.1 i förordning nr 2216/2004 föreskrivs visserligen i princip att all information i register ska vara sekretessbelagd. Bestämmelsen innehåller emellertid undantag vad gäller tillämpningen av denna förordning, direktiv 2003/87/EG eller nationell rätt.

94. Staden Lyon har anfört att ett utlämnande av ifrågavarande information till staden Lyon syftar till att genomföra direktiv 2003/87. Den avser att använda informationen till att bedöma och, i förekommande fall, förbättra minskningen av de utsläpp av växthusgaser som operatören av dess kraftvärmeverk orsakar.

95. Enligt artikel 10.1 i förordning nr 2216/2004 kan information emellertid inte utlämnas när den syftar till att uppfylla de mål som eftersträvas med direktiv 2003/87, utan när den syftar till att införliva *bestämmelserna* i direktivet. Direktiv 2003/87 innehåller visserligen bestämmelser om utlämnande av viss information i register men inte bestämmelser avseende utlämnande av omtvistad information.

96. Detsamma gäller för förordning nr 2216/2004. Syftet med förordningen är också att åstadkomma en minskning av utsläpp av växthusgaser men enligt punkt 12 i bilaga XVI får uppgifter inte utlämnas innan tidsfristen på fem år löpt ut.

97. Det kan inte uteslutas att det enligt nationell rätt krävs att ifrågavarande information utlämnas till staden Lyon. Det har emellertid inte framförts någon argumentation i detta avseende och domstolen behöver således inte pröva denna möjlighet.

98. Det ska för fullständighetens skull emellertid påpekas att kommissionens och Frankrikes argument att undantaget enbart avser nationella bestämmelser för införlivande av direktiv 2003/87 och förordning nr 2216/2004 inte är övertygande. Den nationella lagstiftningen kan visserligen innehålla bestämmelser enligt vilka det krävs att denna information utlämnas men som inte har något samband med klimatskydd. Man behöver enbart tänka på beivrande av brott. Vid tillämpningen av sådana bestämmelser på unionsrättens tillämpningsområde, nämligen förordningen, ska medlemsstaterna emellertid säkerställa att de unionsrättsliga principerna iakttas.²⁵ Av det skälet får skyddet för sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information²⁶ och sekretess som

omfattar personuppgifter²⁷ endast efterges för övergripande legitima intressen. Ovan nämnda tillämpning av bestämmelserna i direktivet om miljöinformation illustrerar den prövning som ska genomföras.

99. Artikel 10.2 i förordning nr 2216/2004 leder inte heller till att informationen utlämnas tidigare. Enligt denna bestämmelse kan informationen i registren i princip inte användas utan kontoinnehavarens medgivande. Informationen kan visserligen användas för registrens drift och underhåll i enlighet med denna förordning. Därför är det emellertid inte nödvändigt att utlämna ifrågavarande information till staden Lyon.

100. Av begäran om förhandsavgörande framgår således inga omständigheter som enligt artikel 10 i förordning nr 2216/2004 motiverar ett undantag från femårsfristen i punkt 12 i bilaga XVI.

25 — Dom av den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT (REG 1991, s. I-2925; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-209), punkt 42, av den 4 oktober 1991 i mål C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (REG 1991, s. I-468; svensk specialutgåva, tillägg, s. 19), punkt 31, och av den 18 december 2008 i mål C-349/07, Sopropé (REG 2008, s. I-10369), punkt 34.

26 — Se dom av den 24 juni 1986 i mål 53/85, AKZO Chemie mot kommissionen (REG 1986, s. 1965; svensk specialutgåva, volym 8, s. 649), punkt 28, av den 19 maj 1994 i mål C-36/92 P, SEP mot kommissionen (REG 1994, s. I-1911; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-155), punkt 37, och domen i målet Varec (ovan fotnot 24), punkt 49 och där angiven rättspraxis.

27 — Se dom av den 20 maj 2003 i de förenade målen C-465/00, C-138/01 och C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl. (REG 2003, s. I-4989), punkt 70 och följande punkter, och av den 16 december 2008 i mål C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia (REG 2008, s. I-9831), punkt 52.

V — Förslag till avgörande

101. Jag föreslår därför att domstolen fattar följande beslut:

- ”1. Registeradministratören för det nationella registret kan bedöma en begäran enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG om information som omfattas av punkt 12 i bilaga XVI till kommissionens förordning (EG) nr 2216/2004 av den 21 december 2004 om ett standardiserat och skyddat registersystem, såvida informationen innehas av eller förvaras för den.

2. En begäran om denna information ska bedömas enligt direktiv 2003/4. Det rör sig emellertid inte om uppgifter om utsläpp i miljön, i den mening som avses i artikel 4.2 fjärde meningen i direktivet, för vilka enbart vissa av de konfidentialitetsskäl som föreskrivs gäller. Fram till att den femårsperiod som föreskrivs i punkt 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004 har löpt ut, kan utlämnandet av denna information ha negativa följder för sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information, i den mening som avses i artikel 4.2 d i direktiv 2003/4, och/eller sekretess som omfattar personuppgifter, i den mening som avses i artikel 4.2 f i direktivet. Av begäran om förhandsavgörande framgår inte att det föreligger ett tvingande allmänintresse av att denna information utlämnas som överväger skyddet för sekretess som omfattar kommersiell eller industriell information och/eller sekretess som omfattar personuppgifter om det intresse av att hålla uppgifter konfidentiella som presumeras i förordningen verkligen föreligger.

3. Enligt punkt 12 i bilaga XVI till förordning nr 2216/2004 får dessa uppgifter i princip inte utlämnas innan tidsfristen på fem år har löpt ut.

4. Av begäran om förhandsavgörande framgår inga omständigheter som enligt artikel 10 i förordning nr 2216/2004 motiverar ett undantag från femårsfristen i punkt 12 i bilaga XVI.”