

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

22 december 2010*

In zaak C-524/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Tribunal administratif de Paris (Frankrijk) bij beslissing van 6 november 2009, ingekomen bij het Hof op 12 november 2009, in de procedure

Ville de Lyon

tegen

Caisse des dépôts et consignations,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader (rapporteur) en A. Prechal, rechters,

* Procestaal: Frans.

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 oktober 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- Ville de Lyon, vertegenwoordigd door C. Enckell, avocat,
- Caisse des dépôts et consignations, vertegenwoordigd door T. Garancher en L. Deruy, avocats,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en S. Menez als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet en E. White als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 oktober 2010,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging, in het kader van het systeem ingevoerd bij richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275, blz. 32) in de versie van richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 (PB L 338, blz. 18) (hierna: „richtlijn 2003/87”), van de regels voor toegang tot de gegevens betreffende de handel in broeikasgasemissierechten, die in het bezit zijn van de nationale registeradministrateur en zijn omschreven in verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad en beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 386, blz. 1), en wel in verband met richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41, blz. 26).

- 2 Dit verzoek is gedaan in het kader van een geding tussen de stad Lyon en de Caisse des dépôts et consignations (hierna: „CDC”) over de weigering van laatstgenoemde om de stad gegevens te verschaffen over de omvang van de broeikasgasemissierechten die in de loop van het jaar 2005 door bepaalde exploitanten waren verkocht.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, het zogenoemde „Verdrag van Aarhus”, is op 25 juni 1998 ondertekend en bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd (PB L 124, blz. 1).
- 4 Artikel 4, lid 4, van dat verdrag bepaalt:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

Unierecht

Richtlijn 2003/4

- 5 Artikel 2 van richtlijn 2003/4, getiteld „definities”, bepaalt in lid 1, sub a tot en met c:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

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

- a) de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht en atmosfeer, water, bodem, land, landschap en natuurgebieden [...];
 - b) factoren, zoals [...]emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen in het milieu die de sub a bedoelde elementen van het milieu aantasten of waarschijnlijk aantasten;
 - c) maatregelen (met inbegrip van bestuurlijke maatregelen), zoals beleidsmaatregelen, wetgeving, plannen, programma's, milieuakkoorden en activiteiten die op de sub a en b bedoelde elementen en factoren van het milieu een uitwerking hebben of kunnen hebben, alsmede maatregelen of activiteiten ter bescherming van die elementen."
- 6 Luidens artikel 3, lid 1, „zorgen [de lidstaten] ervoor dat de overheidsinstanties, overeenkomstig het bepaalde in deze richtlijn, ertoe gehouden zijn de milieu-informatie waarover zij beschikken, of die voor hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op verzoek beschikbaar te stellen, zonder dat deze daarvoor een belang hoeft aan te voeren". Lid 3 van dit artikel voegt hieraan toe dat „indien een verzoek te algemeen geformuleerd is, [...] de overheidsinstantie de aanvrager zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen de in lid 2, sub a, vastgestelde termijn (verzoekt), om zijn verzoek te preciseren en is zij hem daarbij behulpzaam, bijvoorbeeld door informatie te verstrekken over het gebruik van openbare registers zoals bedoeld in lid 5, sub c [...]”.
- 7 Artikel 4 van deze richtlijn, getiteld „Uitzonderingen”, bepaalt in lid 2:

„De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan een van de volgende punten:

[...]

- d) de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie, wanneer deze vertrouwelijkheid bij de nationale of de communautaire wetgeving geboden wordt om een gewettigd economisch belang te beschermen, met inbegrip van het algemeen belang dat met statistische en fiscale geheimhouding is gediend;

[...]

De in de leden 1 en 2 genoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met voor het specifieke geval inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang. In elk afzonderlijk geval dient het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De lidstaten kunnen het bepaalde in lid 2, sub a, d, f, g en h, niet als grondslag aanzien om te bepalen dat een verzoek kan worden geweigerd indien het betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.

[...]”

Richtlijn 2003/87

- 8 Volgens artikel 1 van richtlijn 2003/87 wordt bij deze richtlijn voor de Europese Unie een regeling vastgesteld voor de handel in broeikasgasemissierechten, teneinde de emissies van broeikasgassen, en in het bijzonder van kooldioxide, op een kosten-effectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen.

- 9 De richtlijn beoogt daarmee uitvoering te geven aan de reductieverplichtingen die op de Unie rusten krachtens het Kyoto-Protocol bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering. Dit protocol is namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 (PB L 130, blz. 1).
- 10 Artikel 11 van richtlijn 2003/87 voorziet in een eerste periode van toewijzing en verlening van emissierechten die loopt van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007, en vervolgens in toewijzingsperiodes in tranches van telkens vijf jaar waarvan de eerste ingaat op 1 januari 2008.
- 11 In de artikelen 9 tot en met 11 van de richtlijn worden de voorwaarden en procedures geregeld volgens welke de bevoegde nationale autoriteiten gedurende die periodes op basis van een nationaal toewijzingsplan aan de exploitant van elke installatie emissierechten toewijzen. Bovendien dragen de lidstaten er op grond van de artikelen 12, lid 3, en 14, lid 3, van de richtlijn zorg voor, enerzijds dat de exploitant van iedere installatie uiterlijk op 30 april van ieder jaar een hoeveelheid emissierechten inlevert die gelijk is aan de totale emissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15, en dat die rechten vervolgens worden geannuleerd, en anderzijds dat hij over de emissies van de installatie in elk kalenderjaar na afloop van dat jaar verslag uitbrengt aan de bevoegde autoriteit.
- 12 Punt 13 van de considerans van de richtlijn luidt: „Ter wille van de transparantie heeft het publiek toegang tot informatie over de toewijzing van emissierechten en de resultaten van de emissiebewaking, slechts onder voorbehoud van de beperkingen opgenomen in richtlijn 2003/4/EG [...]”.
- 13 Artikel 17 van richtlijn 2003/87, getiteld „Toegang tot informatie”, bepaalt:

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

- 14 Artikel 19, lid 2, van richtlijn 2003/87 bepaalt enerzijds dat elke persoon emissierechten kan bezitten, en anderzijds dat het register toegankelijk is voor het publiek en afzonderlijke rekeningen bevat voor de registratie van de emissierechten die iedere persoon bezit aan wie of van wie emissierechten worden verleend of overgedragen.
- 15 Luidens artikel 19, lid 3, van de richtlijn stelt de Commissie voor de uitvoering van deze richtlijn volgens de in artikel 23, lid 2, bedoelde procedure een verordening vast inzake een gestandaardiseerd en beveiligd stelsel van registers in de vorm van elektronische gegevensbanken, die gemeenschappelijke gegevens bevatten om de verlening, het bezit, de overdracht en de annulering van emissierechten te volgen, om voor toegang van het publiek en de nodige geheimhouding te zorgen en om te waarborgen dat er geen overdrachten geschieden die met de uit het Protocol van Kyoto voortvloeiende verplichtingen onverenigbaar zijn.
- 16 Artikel 20, leden 1 en 2, van de richtlijn bepaalt:

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

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

Verordening nr. 2216/2004

¹⁷ Artikel 8 van verordening nr. 2216/2004, getiteld „Registeradministrateurs”, bepaalt:

„1. Elke lidstaat en de Commissie wijzen een registeradministrateur aan met als taak zijn/haar register te beheren en bij te houden overeenkomstig de bepalingen van deze verordening.

[...]

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

4. De Commissie coördineert de tenuitvoerlegging van de voorschriften van deze verordening met de registeradministrateurs van elke lidstaat en de centrale administrateur.”

¹⁸ In hoofdstuk III („Inhoud van de registers”), afdeling 1 („Rapportage en vertrouwelijkheid”), van verordening nr. 2216/2004 bepaalt artikel 9, getiteld „Rapportage”:

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

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

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

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

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

¹⁹ In de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding geldende redactie bepaalde artikel 10, leden 1 en 2, van verordening nr. 2216/2004, dat in dezelfde afdeling van hoofdstuk III staat, onder het kopje „Vertrouwelijkheid”:

„1. Alle informatie, met inbegrip van gegevens over het tegoed van alle rekeningen en alle verrichte transacties, die in de registers en in het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap is opgeslagen, wordt als vertrouwelijk beschouwd, tenzij zij wordt gebruikt voor de tenuitvoerlegging van de voorschriften van deze verordening, richtlijn 2003/87/EG of nationale wetgeving.

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

²⁰ De punten 5 en 6 van bijlage XV bij verordening nr. 2216/2004, die het opschrift dragen „Communicatieverbinding tussen het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap en het grote publiek, en elk register en het grote publiek”, luiden als volgt:

„5. Voor toegang tot de openbare afdeling van de website van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap en de openbare website van een register is geen authenticering vereist van de gebruikers die het grote publiek vertegenwoordigen.

6. De openbare afdeling van de website van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap en de openbare afdeling van de website van een register mogen de gebruikers die het grote publiek vertegenwoordigen niet in staat stellen directe toegang te verkrijgen tot gegevens uit de database van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap of de database van dat register. Voor toegang tot gegevens die overeenkomstig bijlage XVI algemeen toegankelijk zijn, wordt gebruik gemaakt van een afzonderlijke database.”

21 Bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004, „Eisen inzake de rapportage van elke registeradministrateur en de centrale administrateur”, bevat een deel „Algemeen beschikbare informatie uit het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap”, dat luidt als volgt:

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

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

[...]

- c) naam van de houder van de overdrachtsrekening: de houder van de rekening (persoon, exploitant, Commissie, lidstaat);

- d) naam van de houder van de verwervingsrekening: de houder van de rekening (persoon, exploitant, Commissie, lidstaat);

- e) emissierechten of Kyoto-eenheden waarop de transactie betrekking heeft, per eenheidsidentificatiecode die de in bijlage VI vermelde elementen omvat;

[...]

g) datum en tijdstip waarop de transactie is afgerond [...];

[...]"

22 Genoemde bijlage bevat eveneens een deel „Informatie uit elk register die aan de rekeninghouders ter beschikking moet worden gesteld”, dat luidt als volgt:

„13.Elke registeradministrateur draagt er zorg voor dat de informatie in punt 14 met betrekking tot het register in de veilige afdeling van de website van dat register volgens het aangegeven tijdschema wordt weergegeven en bijgewerkt.

14. De volgende elementen voor elke rekening, per eenheidsidentificatiecode die de in bijlage VI vermelde elementen omvat, worden op verzoek van de rekeninghouder uitsluitend voor die rekeninghouder weergegeven:

a) lopende tegoeden aan emissierechten of Kyoto-eenheden;

b) lijst van voorgestelde transacties waartoe die rekeninghouder het initiatief heeft genomen, met voor elke voorgestelde transactie de elementen in punt 12a) tot f), de datum en het tijdstip waarop de transactie is voorgesteld (Greenwichtijd), de huidige status van die voorgestelde transactie en eventuele responscodes die na de overeenkomstig bijlage IX verrichte controles zijn teruggezonden;

- c) lijst van emissierechten of Kyoto-eenheden welke door die rekening zijn verworven als gevolg van afgeronde transacties, met vermelding van de elementen in punt 12a) tot g) voor elke transactie.

- d) lijst van emissierechten of Kyoto-eenheden welke uit die rekening zijn overgedragen als gevolg van afgeronde transacties, met vermelding van de elementen in punt 12a) tot g) voor elke transactie.”

Nationaal recht

- ²³ Artikel 1, eerste en tweede alinea, van de Franse wet nr. 78-753 van 17 juli 1987 houdende diverse maatregelen ter verbetering van de verhoudingen tussen de overheid en de burgers en houdende diverse bepalingen van administratieve, sociale en fiscale aard (Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal) (JORF van 18 juli 1978, blz. 2851) bepaalde in de ten tijde van de feiten geldende redactie:

„Het recht van eenieder op informatie wordt in de hoofdstukken I, III en IV van deze titel uitgewerkt en gewaarborgd wat de vrije toegang tot overheidsdocumenten betreft.

Als overheidsdocumenten in de zin van de hoofdstukken I, III en IV van deze titel worden aangemerkt, ongeacht de drager die wordt gebruikt voor de invoer, de opslag en de overbrenging van de informatie die zij bevatten, documenten die zijn opgesteld door of in het bezit zijn van de staat, territoriale lichamen en andere publiekrechtelijke rechtspersonen of privaatrechtelijke rechtspersonen belast met het beheer van een overheidsdienst. [...]”

24 Blijkens artikel 6 II van deze wet kunnen overheidsdocumenten waarvan de mededeling afbreuk zou kunnen doen aan de bescherming van commerciële en industriële geheimen, enkel aan de betrokkene worden meegedeeld.

25 Wat milieuaangelegenheden betreft, wordt de toegang tot informatie geregeld bij specifieke bepalingen van het Franse milieuwetboek (Code de l'environnement). Zo bepaalt artikel L. 124-1 van dat wetboek:

„Het recht van eenieder op toegang tot milieu-informatie die door of voor rekening van in artikel L. 124-3 genoemde overheidsinstanties wordt gehouden, ontvangen of opgesteld, wordt uitgeoefend onder de in titel 1 van wet nr. 78-753 neergelegde voorwaarden [...]”

26 Artikel L. 124-2 van dat wetboek luidt als volgt:

„Als milieu-informatie in de zin van dit hoofdstuk wordt aangemerkt alle beschikbare informatie, ongeacht de drager waarop deze zich bevindt, betreffende:

1. de toestand van elementen van het milieu, zoals lucht, atmosfeer, water, bodem, land, landschap, natuurgebieden, kust- en zeegebieden en biologische diversiteit, en de interactie tussen deze elementen;
2. beslissingen, activiteiten en factoren, zoals stoffen, energie, geluid, straling, afval, emissies, lozingen en ander vrijkomen van stoffen, die de onder 1 bedoelde elementen waarschijnlijk aantasten;

[...]

5. De door of voor rekening van overheidsinstanties opgestelde rapporten over de toepassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op milieugebied.”

²⁷ Artikel L. 229-16, eerste alinea, van het milieuwetboek voorziet in de invoering en het beheer van een nationaal register voor broeikasgasemissierechten, waarin de afgegeven, gehouden, overgedragen en geannuleerde emissierechten worden geboekt (hierna: „nationaal register”). Blijkens de derde alinea van dat artikel is dit register onder bij decreet vast te stellen voorwaarden voor het publiek toegankelijk.

²⁸ In verband hiermee is decreet nr. 2004-1412 van 23 december 2004 vastgesteld, betreffende het nationale register voor broeikasgasemissierechten, voorzien in artikel L. 229-16 van het milieuwetboek (JORF van 28 december 2004, blz. 22123). Dit decreet bepaalt dat de CDC belast is met het opzetten en beheer van dit nationale register. Verder bepaalt artikel 2 van dit decreet:

„I. — De taken van de [CDC] uit hoofde van dit decreet omvatten:

[...]

6. Terbeschikkingstelling van het publiek, op een speciale internetsite en onder de voorwaarden bepaald in de in artikel 19, lid 3, van de richtlijn [2003/87] vermelde verordening, van de gegevens die de beheerder van het register openbaar dient te maken;

[...]

II. — De [CDC] [...] treft de nodige maatregelen om de vertrouwelijkheid te verzekeren van de informatie die zij in de uitoefening van haar taak verzamelt en om elk gebruik, intern gebruik daaronder begrepen, van deze informatie te voorkomen voor activiteiten die buiten deze taak vallen.

[...]"

Hoofding en prejudiciële vragen

- ²⁹ Bij brief van 7 februari 2006 heeft de stad Lyon de CDC verzocht om mededeling van het aantal broeikasgasemissierechten (hierna: „emissierechten”) dat in 2005 was verhandeld door de exploitanten van 209 over heel Frankrijk verspreide stadsverwarminginstallaties aan wie emissierechten waren toegewezen, de datum van de transacties en de ontvangers ervan (hierna tezamen: „transactiegegevens”). Volgens haar waren deze gegevens voor haar nuttig als vergelijkingsmateriaal bij de heronderhandeling van de concessieovereenkomst voor de exploitatie van de stadsverwarming van La Duchère in de agglomeratie van Lyon.
- ³⁰ De CDC heeft de mededeling van die gegevens bij beslissing van 6 maart 2006 geweigerd op grond van artikel 10 van verordening nr. 2216/2004 en van de punten 11 en 12 van bijlage XVI bij die verordening. De stad Lyon heeft zich daarop gewend tot de Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) (Commissie voor toegang tot overheidsdocumenten), die gunstig adviseerde over mededeling van de documenten betreffende de genoemde transactiegegevens.
- ³¹ Bij beslissing van 10 november 2006 heeft de CDC haar weigering om die documenten mee te delen, desondanks gehandhaafd. Volgens de CDC, die de nationale

registeradministrateur is, vallen de gevraagde transactiegegevens onder de bevoegdheid van de centrale administrateur en mag deze de gegevens pas na verloop van vijf jaar na de verwezenlijking van de transacties mededelen via internet. Bovendien is richtlijn 2003/4 niet bedoeld om de mededeling van die transactiegegevens te regelen in de context van het emissierechtensysteem. Daarvoor heeft de wetgever van de Unie specifieke regels vastgesteld, die zijn neergelegd in richtlijn 2003/87 en verordening nr. 2216/2004.

32 Bij verzoekschrift van 10 januari 2007 heeft de stad Lyon bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beslissingen van 6 maart en 10 november 2006 en heeft zij hem verzocht de CDC te gelasten, haar de documenten mee te delen die betrekking hebben op de gevraagde gegevens.

33 Daarop heeft het Tribunal administratif de Paris de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Valt de mededeling of de weigering tot mededeling van de in punt 12 van bijlage XVI bij verordening (EG) nr. 2216/2004 bedoelde informatie onder de uitsluitende bevoegdheid van de centrale administrateur of is de nationale registeradministrateur daartoe eveneens bevoegd?

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

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

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

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De tweede vraag

- 34 Met zijn tweede vraag, die als eerste moet worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de mededeling van transactiegegevens als die waarom de stad Lyon in het hoofdgeding heeft verzocht, wordt beheerst door een van de uitzonderingen in artikel 4 van richtlijn 2003/4, dan wel door de bepalingen van richtlijn 2003/87 en de voor de toepassing daarvan vastgestelde verordening nr. 2216/2004.

- 35 Vooraf moet worden opgemerkt dat de Europese Unie zich met de ondertekening van het Verdrag van Aarhus ertoe heeft verbonden, binnen de werkingssfeer van het recht van de Unie te verzekeren dat de milieu-informatie waarover de overheid beschikt, in principe toegankelijk is.

- 36 Met de vaststelling van richtlijn 2003/4 heeft de wetgever van de Unie uitvoering willen geven aan het Verdrag van Aarhus door middel van een algemene regeling die ervoor moet zorgen dat alle natuurlijke en rechtspersonen van een lidstaat van de Unie recht hebben op toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken of die voor hen wordt beheerd, zonder dat zij daarvoor een belang behoeven aan te voeren.
- 37 In het systeem voor de verhandeling van emissierechten, dat in de Unie is ingevoerd bij richtlijn 2003/87, bepaalt artikel 17 in het bijzonder dat de besluiten tot toewijzing van emissierechten aan de exploitanten van installaties die bevoegd zijn om broeikasgassen uit te stoten, en de verklaringen over de daadwerkelijke uitstoot door die exploitanten, die in het bezit zijn van de bevoegde autoriteit, door deze autoriteit beschikbaar worden gesteld aan het publiek, behoudens de in de artikelen 3, lid 3, en 4 van richtlijn 2003/4/EG vastgelegde beperkingen en uitzonderingen.
- 38 Weliswaar heeft de wetgever van de Unie aldus in richtlijn 2003/87 bepalingen opgenomen betreffende de toegang van het publiek tot dit soort informatie, maar hij heeft niet alle informatie of gegevens verband houdend met de uitvoering van richtlijn 2003/87 aan de voorschriften van richtlijn 2003/4 willen onderwerpen.
- 39 In dit verband zij opgemerkt dat de transactiegegevens waar de stad Lyon om vraagt, niet vallen onder artikel 17 van richtlijn 2003/87, dat naar richtlijn 2003/4 verwijst, maar gegevens zijn als bedoeld in artikel 19 van richtlijn 2003/87, en wel gegevens betreffende overgedragen emissierechten, waarvan de lidstaten in hun respectieve nationale registers een nauwkeurige boekhouding moeten bijhouden. De technische bijzonderheden en de bepalingen betreffende het bijhouden van de registers alsmede betreffende de mededeling en de vertrouwelijkheid van de informatie in die registers zijn geregeld in verordening nr. 2216/2004.
- 40 Aangezien artikel 19 van richtlijn 2003/87 geen bepaling bevat die op analoge wijze als artikel 17 naar richtlijn 2003/4 verwijst, moet worden geconcludeerd dat de wetgever

van de Unie verzoeken om transactiegegevens als in het hoofdgeding aan de orde niet onder de werking van de algemene bepalingen van richtlijn 2003/4 heeft willen brengen, maar dat hij, integendeel, voor die gegevens een specifieke en uitputtende regeling heeft ingevoerd inzake de mededeling aan het publiek en de vertrouwelijkheid.

- 41 Op de tweede vraag moet daarom worden geantwoord dat een verzoek om mededeling van transactiegegevens als aan de orde in het hoofdgeding, betreffende de namen van de houders van de overdrachts- en de verwervingsrekening voor emissierechttransacties, de bij die transacties betrokken emissierechten of Kyoto-eenheden alsmede de datum en het tijdstip van die transacties, uitsluitend wordt beheerst door de specifieke bepalingen inzake mededeling aan het publiek en vertrouwelijkheid die zijn neergelegd in richtlijn 2003/87 en in verordening nr. 2216/2004.

De derde en de vierde vraag

- 42 Met zijn derde en vierde vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de mededeling van transactiegegevens als waarom het in het hoofdgeding gaat, wordt beheerst door de specifieke vertrouwelijkheidsregels van de artikelen 9 en 10 van verordening nr. 2216/2004. Anderzijds vraagt hij of de in de punten 11 en 12 van bijlage XVI bij deze verordening bedoelde bekendmaking van de transactiegegevens van elke afgeronde transactie moet plaatsvinden na afloop van een termijn van vijf jaar na de voltooiing van de betrokken transactie, dan wel of het de bekendmaking betreft van informatie over alle transacties die zijn verricht in de loop van een toekenningsperiode van vijf jaar als bedoeld in richtlijn 2003/87, die aan het einde van die periode moet plaatsvinden.

- 43 Indien die bekendmaking moet plaatsvinden na afloop van een periode van vijf jaar na de voltooiing van de betrokken transactie, vraagt de verwijzende rechter zich af of de heronderhandeling van een concessieovereenkomst als in het hoofdgeding aan de orde, kan worden geacht bedoeld te zijn voor de tenuitvoerlegging van de voorschriften van verordening 2216/2004, richtlijn 2003/87 of nationale wetgeving in de zin van artikel 10, lid 1, van die verordening, met als mogelijk gevolg dat de mededeling van de gevraagde transactiegegevens niet langer kan worden geweigerd met een beroep op de vertrouwelijkheid.
- 44 Zoals opgemerkt in punt 41 van dit arrest, vallen transactiegegevens als die waarom de stad Lyon vraagt, betreffende de namen van de houders van de overdrachts- en de verwervingsrekening waaruit of waarheen emissierechten zijn overgedragen, de bij die transacties betrokken emissierechten of Kyoto-eenheden alsmede de datum en het tijdstip van die transacties, onder de werking van richtlijn 2003/87 en van verordening nr. 2216/2004.
- 45 Artikel 19, lid 2, van richtlijn 2003/87 bepaalt in dit verband weliswaar dat dergelijke gegevens in de nationale registers worden opgenomen, dat deze registers voor het publiek toegankelijk zijn en dat zij aparte rekeningen bevatten om de emissierechten te registreren van eenieder aan wie of door wie emissierechten zijn verleend of overgedragen, maar de Commissie heeft, gevolg gevend aan de uitnodiging in artikel 19, lid 3, de voor de uitvoering van die richtlijn noodzakelijke verordening vastgesteld inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem, te weten verordening nr. 2216/2004, waarin zij onder meer de regels heeft vastgesteld die de toegang van het publiek tot de in dit systeem opgenomen gegevens moeten verzekeren en zo nodig de vertrouwelijkheid van die gegevens.
- 46 Volgens artikel 9 van verordening nr. 2216/2004 stellen de nationale registeradministrateurs, zoals de CDC in Frankrijk, en de door de Commissie aangewezen centrale administrateur de in bijlage XVI bij die verordening bedoelde informatie met de in die bijlage bepaalde frequentie op een transparante en georganiseerde wijze ter beschikking van de ontvangers genoemd in die bijlage, via de website van hun register of van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap.

- 47 Artikel 10, lid 1, van verordening nr. 2216/2004 bepaalt dat alle informatie, met inbegrip van de gegevens over de verrichte transacties, die in de registers is opgeslagen, als vertrouwelijk wordt beschouwd, tenzij zij wordt gebruikt voor de tenuitvoerlegging van de voorschriften van deze verordening, richtlijn 2003/87 of nationale wetgeving. Het tweede lid van dit artikel bepaalt bovendien, dat in de registers opgeslagen informatie niet kan worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de betrokken rekeninghouder, behalve voor het beheer en het bijhouden van die registers.
- 48 Overigens moet worden opgemerkt dat de heronderhandeling van een concessie-overeenkomst door een openbaar lichaam als de stad Lyon in beginsel niet kan worden aangemerkt als een vorm van tenuitvoerlegging van verordening nr. 2216/2005, richtlijn 2003/87 of nationale wetgeving.
- 49 Anderzijds wordt niet betwist dat de stad Lyon geen rekeninghoudster is. Zij heeft bijgevolg geen mogelijkheid om onder de in de punten 13 en 14 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 vermelde voorwaarden toegang te krijgen tot de informatie die in het niet-openbare gedeelte van het nationale register kan zijn opgeslagen, in geval van een aanvraag van stadsverwarmingsexploitanten als in het hoofdgeding.
- 50 In omstandigheden als de onderhavige, en in ieder geval indien voorafgaande toestemming van de betrokken rekeninghouders ontbreekt, die volgens artikel 10, lid 2, van verordening nr. 2216/2004 vereist is voor het gebruik van op hen betrekking hebbende informatie voor andere doeleinden dan het beheer en het bijhouden van de registers, moet informatie als de in het hoofdgeding gevraagde transactiegegevens vertrouwelijk blijven, zodat de stad Lyon enkel aanspraak maken op toegang tot informatie over transacties betreffende emissierechten onder dezelfde voorwaarden als het grote publiek, dat wil zeggen via de vrije raadpleging van de openbare afdeling van de website van het onafhankelijke transactielogboek van de Gemeenschap en de openbare afdeling van de websites van de nationale registers, overeenkomstig de punten 5 en 6 van bijlage XV bij verordening nr. 2216/2004; deze afdelingen zijn gescheiden van de gegevensbestanden van dat logboek en die registers.

- 51 Met betrekking tot de frequentie waarmee informatie als in het hoofdgeding aan de orde, in de openbare afdeling van de registers op internet wordt geplaatst, vraagt de verwijzende rechter of deze frequentie kan worden aangepast aan de periodes waarover de nationale toewijzingsplannen zich uitstrekken; dat wil zeggen in het hoofdgeding de periodes van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007 en van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2012. Dit zou impliceren, dat de informatie over transacties met emissierechten die in een nationaal toekenningsplan waren toegewezen, direct na afloop van die periodes voor het publiek beschikbaar zou zijn, dat wil zeggen in het eerste geval in 2008 en in het tweede in 2013.
- 52 In zover volstaat de vaststelling dat de punten 11 en 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 niet in een dergelijke aanpassing voorzien. Uit deze punten en in het bijzonder punt 12, sub c, d, e en g, blijkt namelijk expliciet dat gegevens als waarom in het hoofdgeding wordt verzocht, betreffende de namen van de houders van de overdrachts- en de verwervingsrekening waaruit of waarheen emissierechten zijn overgedragen, de bij de transacties betrokken emissierechten of Kyoto-eenheden alsmede de datum en het tijdstip van die transacties, met ingang van 15 januari van het vijfde jaar (X+5) na het jaar (X) waarin de transacties zijn verricht, in de openbare afdeling van de website van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap worden geplaatst door de centrale administrateur.
- 53 Op de derde en de vierde vraag moet dus worden geantwoord dat transactiegegevens als waarom in het hoofdgeding is verzocht door een openbaar lichaam dat over een concessieovereenkomst wil heronderhandelen, vertrouwelijke gegevens zijn in de zin van verordening nr. 2216/2004. Gelet op de artikelen 9 en 10 van deze verordening junctis de punten 11 en 12 van bijlage XVI bij deze verordening kunnen deze gegevens, bij gebreke van voorafgaande toestemming van de houders van de betrokken rekeningen, door het grote publiek pas vrij in de openbare afdeling van de website van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap worden geraadpleegd vanaf 15 januari van het vijfde jaar (X+5) na het jaar (X) waarin de transacties tot overdracht van emissierechten zijn afgerond.

De eerste vraag

- 54 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de administrateur van het nationale register, langs wie gegevens passeren als die waarom in het hoofdgeding is verzocht en waarvan de mededeling tot de bevoegdheid van de centrale administrateur behoort, bij een desbetreffend verzoek zelf bevoegd is de mededeling te weigeren.
- 55 Zoals in punt 52 van dit arrest is vastgesteld, is in het stelsel van verordening nr. 2216/2004 en in het bijzonder in de punten 11 en 12 van bijlage XVI bij die verordening met zoveel woorden bepaald dat de gegevens betreffende de namen van de houders van de overdrachts- en de verwervingsrekening waaruit of waarheen emissierechten zijn overgedragen, de bij de transacties betrokken emissierechten of Kyoto-eenheden alsmede de datum en het tijdstip van die transacties, aan het grote publiek worden meegedeeld door plaatsing in de openbare afdeling van de website van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap en dat de centrale administrateur als enige bevoegd is om een dergelijke mededeling te doen.
- 56 Deze toegankelijkmaking op internet moet plaatsvinden vanaf 15 januari van het vijfde jaar ($X+5$) na het jaar (X) waarin de overdracht van de emissierechten is afgerond. Vanaf die datum genieten de transactiegegevens niet langer de bescherming van de vertrouwelijkheidsregeling die door de wetgever van de Unie is ingevoerd.
- 57 Indien dus een tot een nationale registeradministrateur gericht verzoek strekt tot verkrijging van informatie over de namen van de op het nationale grondgebied van die administrateur gevestigde houders van de overdrachts- en de verwervingsrekening voor emissierechtentransacties, de bij die transacties betrokken emissierechten of Kyoto-eenheden alsmede de datum en het tijdstip van die transacties, is die administrateur, bij gebreke van voorafgaande toestemming van de houders van de betrokken rekeningen, gehouden de vertrouwelijkheid te beschermen die dergelijke gegevens genieten zolang zij niet door de centrale administrateur rechtmatig aan het grote publiek kunnen worden meegedeeld. Onder die omstandigheden dient de administrateur van het nationale register zelf het tot hem gerichte mededelingsverzoek af te wijzen.

- 58 Wanneer deze informatie daarentegen reeds overeenkomstig de punten 11 en 12 van bijlage XVI bij verordening nr. 2216/2004 door de centrale administrateur op internet is geplaatst in de openbare afdeling van de website van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap, mag de administrateur van het nationale register de gevraagde inlichtingen aan de verzoeker meedelen of hem de website meedelen waarop deze gegevens rechtmatig beschikbaar zijn.
- 59 Op de eerste vraag moet daarom worden geantwoord dat de centrale administrateur voor de toepassing van verordening nr. 2216/2004 weliswaar als enige bevoegd is om de in punt 12 van bijlage XVI bij die verordening genoemde gegevens aan het grote publiek mee te delen, maar dat de administrateur van het nationale register die om dergelijke transactiegegevens wordt verzocht, zelf dat verzoek dient af te wijzen aangezien hij bij gebreke van voorafgaande toestemming van de houders van de betrokken rekeningen gehouden is de vertrouwelijkheid te beschermen die deze gegevens genieten zolang zij niet door de centrale administrateur rechtmatig aan het grote publiek kunnen worden megedeeld.

Kosten

- 60 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) Een verzoek om mededeling van transactiegegevens als aan de orde in het hoofdgeding, betreffende de namen van de houders van de overdrachts- en de verwervingsrekening voor emissierechtentransacties, de bij die transacties betrokken emissierechten of Kyoto-eenheden alsmede de datum en het tijdstip van die transacties, wordt uitsluitend beheerst door de specifieke bepalingen inzake mededeling aan het publiek en vertrouwelijkheid die zijn neergelegd in richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad

van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad, in de versie van richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004, en in verordening (EG) nr. 2216/2004 van de Commissie van 21 december 2004 inzake een gestandaardiseerd en beveiligd registersysteem overeenkomstig richtlijn 2003/87 en beschikking 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad.

- 2) Transactiegegevens als waarom in het hoofdgeding is verzocht door een openbaar lichaam dat over een concessieovereenkomst wil heronderhandelen, zijn vertrouwelijke gegevens in de zin van verordening nr. 2216/2004. Gelet op de artikelen 9 en 10 van deze verordening junctis de punten 11 en 12 van bijlage XVI bij deze verordening kunnen deze gegevens, bij gebreke van voorafgaande toestemming van de houders van de betrokken rekeningen, door het grote publiek pas vrij in de openbare afdeling van de website van het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap worden geraadpleegd vanaf 15 januari van het vijfde jaar (X+5) na het jaar (X) waarin de transacties tot overdracht van emissierechten zijn afgerond.

- 3) De centrale administrateur is weliswaar voor de toepassing van verordening nr. 2216/2004 als enige bevoegd is om de in punt 12 van bijlage XVI bij die verordening genoemde gegevens aan het grote publiek mee te delen, maar de administrateur van een nationaal register die om dergelijke transactiegegevens wordt verzocht, dient zelf dat verzoek af te wijzen aangezien hij bij gebreke van voorafgaande toestemming van de houders van de betrokken rekeningen gehouden is de vertrouwelijkheid te beschermen die deze gegevens genieten zolang zij niet door de centrale administrateur rechtmatig aan het grote publiek kunnen worden megedeeld.

ondertekeningen