JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
14 päivänä lokakuuta 2010[1]

I Johdanto

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee päästöoikeuksien myyntiä koskevan tiedon saantia. Riidanalaiset tiedot tallennetaan rekistereihin, jotka ovat osa kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä Kioton pöytäkirjan hankemekanismien osalta annetussa direktiivissä 2003/87/EY[2] tarkoitettua kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmää.

2. Ensinnäkin on selvitettävä, onko kyse ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/4/EY[3] (jäljempänä ympäristötietodirektiivi) tarkoitetusta ympäristötiedosta.

3. Lisäksi on tarkasteltava ympäristötietodirektiivin ja standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä 21.12.2004 annetun asetuksen (EY) N:o 2216/2004[4] välistä suhdetta. On selvitettävä, syrjäyttävätkö asetuksen kyseisten tietojen julkistamista koskevat rajoittavat säännökset direktiivin erityissäännöksinä (lex specialis) ja myöhempinä säännöksinä (lex posterior) vai vaikuttavatko ne ainakin direktiivin soveltamiseen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Ympäristötiedon saanti*

4. Unioni on kansainvälisellä tasolla sitoutunut varmistamaan ympäristötiedon saannin

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EUVL L 275, s. 32, sellaisena kuin direktiivi on muutettuna 27.10.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/101/EY (EUVL L 338, s. 18).

3 – EUVL L 41, s. 26.

4 – EUVL L 386, s. 1.

yleissopimuksella tiedon saatavuudesta, yleisön osallistumisesta päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuudesta ympäristöasioissa [5] (jäljempänä Århusin yleissopimus), jonka yhteisö allekirjoitti 25.6.1998 Tanskan Århusissa. [6]

5. Tietojen saantioikeuden mahdollisista rajoituksista määrätään erityisesti yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappaleessa:

”Ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti:

– –

d) kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen, jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään tällaisen luottamuksellisuuden suojasta oikeutetun taloudellisen edun suojelemiseksi. Tässä yhteydessä ilmaistaan sellaisia päästöjä koskevia tietoja, jotka ovat ympäristön suojelun kannalta oleellisia;

e) teollis- ja tekijänoikeuksiin;

f) henkilötietojen ja/tai luonnollista henkilöä koskevien tiedostojen luottamuksellisuuteen, jos kyseinen henkilö ei ole antanut suostumustaan tiedon ilmaisemiseen ja jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään tällaisesta luottamuksellisuudesta;

– –

Edellä mainittuja epäämisperusteita tulkitaan suppeasti, ottaen huomioon tietojen ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu sekä se, liittyykö pyydetty tieto ympäristöpäästöihin.”

6. Ympäristötietodirektiivillä pannaan Århusin yleissopimus täytäntöön. Direktiivin 2 artiklassa määritellään muun muassa ympäristötiedon käsite:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1. ’ympäristötiedolla’ kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa:

a) ympäristön osa-alueiden, kuten ilman ja ilmakehän, veden, maaperän, maa-alueiden, maiseman ja luontokohteiden, kosteikot sekä ranta- ja merialueet mukaan

5 – EUVL 2005, L 124, s. 4.

6 – Hyväksytty 17.2.2005 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2005/370/EY (EUVL L 124, s. 1).

luettuina, tilasta, biologisesta monimuotoisuudesta ja sen osatekijöistä, joihin sisältyvät myös geeniteknisesti muunnetut organismit, ja näiden osa-alueiden välisestä vuorovaikutuksesta;

b) erilaisista tekijöistä, kuten aineista, energiasta, melusta, säteilystä tai jätteistä, radioaktiivinen jäte, päästöt ilmaan, veteen ja maaperään sekä muut ympäristöpäästöt mukaan luettuina, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa a alakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin;

c) toimenpiteistä, mukaan lukien hallinnolliset toimenpiteet, kuten politiikoista, lainsäädännöstä, suunnitelmista, ohjelmista, ympäristösopimuksista sekä toimista, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa a ja b alakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin ja tekijöihin, sekä toimenpiteistä ja toimista, jotka on suunniteltu suojelemaan näitä osa-alueita;

d) ympäristölainsäädännön toimeenpanoa koskevista kertomuksista;

e) kustannus-hyöty- ja muista taloudellisista analyyseistä sekä oletuksista, joita käytetään c alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden ja toimien yhteydessä; ja

f) ihmisten terveyden ja turvallisuuden tilasta, elintarvikeketjun saastuminen tarvittaessa mukaan lukien, sekä elinolojen, kulttuurikohteiden ja rakennetun ympäristön tilasta, sikäli kuin a alakohdassa tarkoitettujen ympäristön osa-alueiden tila tai näiden osa-alueiden välityksellä mikä tahansa b ja c alakohdassa tarkoitettu seikka vaikuttaa tai voi vaikuttaa niihin;

_ _”

7. Oikeudesta saada ympäristötietoa säädetään 3 artiklan 1 kohdassa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaiset velvoitetaan tämän direktiivin säännösten mukaisesti saattamaan pyydettäessä saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ilman, että pyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä.”

8. Poikkeuksista säädetään erityisesti 4 artiklan 2 kohdassa:

”Jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti:

a) viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, jos salassapidosta on laissa säädetty;

b) kansainvälisiin suhteisiin, yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen puolustukseen;

c) tuomioistuinkäsittelyyn, henkilön mahdollisuuteen saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti tai viranomaisen mahdollisuuteen suorittaa rikosoikeudellinen tai kurinpidollinen tutkinta;

d) kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen, jos kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä säädetään tällaisesta salassapidosta oikeutetun taloudellisen edun suojelemiseksi, mukaan lukien tilasto- ja verosalaisuuden säilyttämistä koskeva yleinen etu;

e) teollis- ja tekijänoikeuksiin;

f) henkilötietojen ja/tai luonnollista henkilöä koskevien tiedostojen luottamuksellisuuteen, jos kyseinen henkilö ei ole antanut suostumustaan tiedon ilmaisemiseen ja jos tällaisesta salassapidosta säädetään kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä;

g) sellaisen henkilön etuun tai suojaan, joka on toimittanut pyydetyn tiedon vapaaehtoisesti ilman oikeudellista velvollisuutta ja ilman, että häntä olisi voitu oikeudellisesti velvoittaa siihen, jollei tämä henkilö ole antanut suostumustaan kyseisen tiedon luovuttamiseen;

h) sellaisen ympäristön suojeluun, johon tieto liittyy, kuten harvinaisten lajien olinpaikat.

Edellä 1 ja 2 kohdassa mainittuja epäämisperusteita on tulkittava suppeasti, ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu. Kussakin yksittäistapauksessa tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin. Jäsenvaltiot eivät voi 2 kohdan a, d, f, g ja h alakohdan osalta säätää, että pyyntö voidaan evätä, jos pyyntö liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin.

– –”

B *Päästökauppaa koskevat sopimukset ja säädökset*

9. Euroopan unioni on Rio de Janeirossa kesäkuussa 1992 tehdyn ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen [7] ja sen Kioton pöytäkirjan [8] osapuoli. Pöytäkirjan tavoitteena on vähentää kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä vuosina 2008–2012 vähintään viisi prosenttia pienemmäksi kuin näiden päästöjen määrä oli vuonna 1990. Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden Kioton pöytäkirjan mukaisesti hyväksymä kokonaisvelvoite koskee kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä mainitulla velvoitekaudella kahdeksan prosenttia pienemmäksi kuin päästöjen määrä oli vuonna 1990.

10. Yksi näiden velvoitteiden täytäntöönpanostrategian osatekijä on direktiivi 2003/87. Sen myötä käyttöön otettu järjestelmä perustuu siihen, että talouden tiettyjen osa-alueiden toimijoille myönnetään rajallisia kasvihuonekaasujen päästöoikeuksia. Ne voivat käyttää näitä oikeuksia tai siirtää niitä muille talouden toimijoille, jos nämä haluavat päästää ilmaan kasvihuonekaasuja suurempia määriä kuin mihin niillä on oikeus.

11. Direktiivin 2003/87 19 artiklaan sisältyvät päästöoikeuksia koskevan rekisterin perusteet:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava rekisterin perustamisesta ja ylläpitämisestä sen varmistamiseksi, että päästöoikeuksien myöntämisestä, hallussapidosta, siirtämisestä ja mitätöimisestä pidetään tarkkaa kirjanpitoa. Jäsenvaltiot voivat ylläpitää rekistereitään yhteisessä järjestelmässä yhden tai useamman muun jäsenvaltion kanssa.

2. Kuka tahansa henkilö voi pitää hallussaan päästöoikeuksia. Rekisterin on oltava yleisön käytettävissä, ja rekisterissä kirjataan erillisille tileille kunkin sellaisen henkilön päästöoikeudet, jolle päästöoikeuksia myönnetään ja jolle tai jolta niitä siirretään.

3. Tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi komissio antaa 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti asetuksen standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä. Rekisterit koostuvat standardoiduista sähköisistä tietokannoista, joiden yhteisten tietojen avulla voidaan seurata päästöoikeuksien myöntämistä, hallussapitoa, siirtämistä ja mitätöimistä, taata yleisölle oikeus tutustua tietoihin ja luottamuksellisuus tarvittaessa sekä varmistaa, että siirrot eivät ole Kioton pöytäkirjasta johtuvien velvoitteiden vastaisia. Asetuksessa on annettava säännöksiä myös päästövähennysyksiköiden ja

7 – EYVL L 33, s. 13, puitesopimus hyväksytty ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen tekemisestä 15.12.1993 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/69/EY (EYVL 1994, L 33, s. 11).

8 – EYVL L 130, s. 4, pöytäkirja hyväksytty ilmastonmuutosta koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimuksen Kioton pöytäkirjan hyväksymisestä Euroopan yhteisön puolesta sekä sen velvoitteiden täyttämisestä yhteisesti 25.4.2002 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2002/358/EY (EYVL L 130, s. 1).

sertifioitujen päästövähennysten käytöstä ja yksilöinnistä yhteisön järjestelmässä sekä tällaisen käytön laajuuden seurannasta."

12. Lisäksi 20 artiklassa säädetään yhteisön laajuisesta tapahtumien tarkistuksista:

"1. Komissio nimeää keskusvalvojan, joka pitää riippumatonta tapahtumakirjaa päästöoikeuksien myöntämisestä, siirtämisestä ja mitätöimisestä.

2. Keskusvalvoja tekee riippumattoman tapahtumakirjan avulla automaattisia tarkistuksia kustakin tapahtumasta rekisterissä varmistaakseen, että päästöoikeuksien myöntämisessä, siirtämisessä ja mitätöimisessä ei toimita sääntöjenvastaisesti.

3. Jos automaattisissa tarkistuksissa havaitaan sääntöjenvastaisuutta, keskusvalvojan on ilmoitettava tästä asianomaiselle jäsenvaltiolle tai asianomaisille jäsenvaltioille, joka ei tai jotka eivät saa kirjata kyseistä tapahtumaa tai asianomaisiin päästöoikeuksiin liittyviä muita tapahtumia ennen kuin sääntöjenvastaisuudet on selvitetty."

13. Tietojen saatavuutta käsitellään johdantoosan 13 perustelukappaleessa ja 17 artiklassa:

"13 Avoimuuden varmistamiseksi yleisöllä olisi oltava mahdollisuus tutustua tietoihin, jotka koskevat päästöoikeuksien jakamista ja päästöjen tarkkailun tuloksia, ellei ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta 28 päivänä tammikuuta 2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY edellyttämistä rajoituksista muuta johdu."

"17 artikla

Tietojen saatavuus

Toimivaltaisen viranomaisen hallussa olevat päästöoikeuksien jakoon liittyvät päätökset, tiedot hanketoiminnoista, joihin jäsenvaltio osallistuu tai valtuuttaa yksityisiä tai julkisia tahoja osallistumaan, ja kasvihuonekaasujen päästölupien perusteella vaaditut päästöraportit on saatettava yleisön saataville direktiivin 2003/4/EY mukaisesti."

14. Komissio antoi asetuksen N:o 2216/2004 direktiivin 2003/87 ja päätöksen 280/2004/EY [9] perusteella. Asetuksen 3 artiklan mukaan jokaisen jäsenvaltion ja komission on perustettava direktiivin 2003/87 19 artiklassa tarkoitettu rekisteri. Ranskan rekisterin toiminnasta vastaa Caisse des dépôts et consignations.

15. Asetuksen 8 artiklan 3 kohdassa säännellään vastuuta rekistereistä:

”Lopullinen vastuu rekistereistä ja valtuudet niiden pitämiseen ovat jäsenvaltioilla ja komissiolla.”

16. Asetuksen 9 artiklassa säännellään tiettyjen tietojen julkistamista:

”1. Jokaisen rekisterin valvojan on annettava liitteessä XVI luetellut tiedot rekisterin verkkosivuston kautta avoimesti ja jäsennellysti liitteessä XVI lueteltujen vastaanottajien saataville kyseisessä liitteessä vahvistetuin määräajoin. Rekisterien valvojat eivät saa luovuttaa muita rekisterissä olevia tietoja.

2. Keskusvalvojan on annettava liitteessä XVI luetellut tiedot yhteisön riippumattoman tapahtumalokin verkkosivuston kautta avoimesti ja jäsennellysti liitteessä XVI lueteltujen vastaanottajien saataville kyseisessä liitteessä vahvistetuin määräajoin. Keskusvalvoja ei saa luovuttaa yhteisön riippumattomassa tapahtumalokissa olevia lisätietoja.

3 Liitteessä XVI lueteltujen raporttien vastaanottajien on voitava tutustua raportteihin kullakin verkkosivulla hakutoimintoja käyttäen.

4. Kukin rekisterin valvoja on vastuussa niiden tietojen oikeellisuudesta, jotka ovat peräisin kyseisestä rekisteristä ja annettu saataville yhteisön riippumattoman tapahtumalokin verkkosivuston välityksellä.

5. Yhteisön riippumattomassa tapahtumalokissa tai rekistereissä ei saa vaatia tilinomistajilta hintatietoja päästöoikeuksista tai Kioton päästöyksiköistä.”

17. Asetuksen 10 artiklassa säännellään rekisteriin vietyjen tietojen luottamuksellisuutta:

”1. Kaikkia rekistereissä ja yhteisön riippumattomassa tapahtumalokissa olevia tietoja, kaikkien tilien tilitiedot ja kaikki tapahtumat

9 – Järjestelmästä yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen seuraamiseksi ja Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanemiseksi 11.2.2004 tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EUVL L 49, s. 1).

mukaan luettuina, on pidettävä luottamuksellisina kaikissa muissa yhteyksissä kuin tämän asetuksen, direktiivin 2003/87/EY tai kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä.

2. Rekistereissä olevia tietoja ei saa käyttää ilman asianomaisen tilinomistajan suostumusta muuhun kuin rekisterien pitämiseen tämän asetuksen säännösten mukaisesti.

3. Kukin toimivaltainen viranomainen ja rekisterin valvoja suorittaa päästöoikeuksia, todennettuja päästöjä, tilejä tai Kioton päästöyksikköjä koskevia prosesseja ainoastaan, jos se on tarpeen toimivaltaiselle viranomaiselle tai rekisterin valvojalle kuuluvien tehtävien suorittamiseksi."

18. Liitteessä XVI olevissa 11 ja 12 kohdassa säädetään päästöoikeuksiin liittyviä tapahtumia koskevista tiedoista:

"11. Keskusvalvojan on ylläpidettävä 12 kohdassa määrättyjä tietoja rekisterijärjestelmästä määrätyn aikataulun mukaisesti yhteisön riippumattoman tapahtumalokin verkkosivuston julkisessa osiossa.

12. Jokaisesta rekisterijärjestelmän kannalta merkityksellisestä toteutuneesta rekisteritapahtumasta vuonna X on oltava nähtävillä seuraavat tiedot vuoden (X+5) tammikuun 15 päivästä lähtien:

a) lähdetilin tilitunnus: tilille annettu koodi, joka sisältää liitteessä VI kuvatut tietoelementit,

b) kohdetilin tilitunnus: tilille annettu koodi, joka sisältää liitteessä VI kuvatut tietoelementit,

c) lähdetilin omistajan nimi: tilin omistaja (henkilö, toiminnanharjoittaja, komissio, jäsenvaltio),

d) kohdetilin omistajan nimi: tilin omistaja (henkilö, toiminnanharjoittaja, komissio, jäsenvaltio),

e) tapahtumaan liittyvät päästöoikeudet tai Kioton päästöyksiköt yksilöityinä päästöyksikkötunnuksella, joka sisältää liitteessä VI kuvatut tietoelementit,

f) tapahtumatunnus: rekisteritapahtumalle annettu koodi, joka sisältää liitteessä VI kuvatut tietoelementit,

g) päivämäärä ja kellonaika, jona rekisteritapahtuma saatettiin päätökseen, GMT-yleisajassa (Greenwich Mean Time) ilmaistuna,

h) prosessityyppi: liitteessä VII kuvatut tietoelementit sisältävän prosessin luokittelu.”

III Tosiseikat, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisupyyntö

19. Lyonin kaupunki pyysi 7.2.2006 päivätyllä kirjeellä kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kansallista rekisterin valvojaa eli Caisse des dépôts et consignationsia antamaan sille tiedot päästöoikeuksien määristä, jotka kaupungin 209 kaukolämpökeskuksen, joille oli jaettu päästöoikeuksia, toiminnanharjoittajat olivat myyneet vuoden 2005 aikana, sekä rekisteritapahtumien päivämäärät ja päästöoikeuksien vastaanottajat.

20. Caisse des dépôts et consignations kieltäytyi antamasta näitä tietoja 6.3.2006 tekemällään päätöksellä, koska se katsoi tietojen antamisen olevan ristiriidassa asetuksen N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevien 11 ja 12 kohdan ja asetuksen 10 artiklan kanssa.

21. Lyonin kaupunki saattoi asian hallinnollisiin asiakirjoihin tutustumista koskevien asioiden komitean (Commission d’accès aux documents administratifs) käsiteltäväksi 29.3.2006 päivätyllä kirjeellä. Komitea puolsi tietojen antamista 9.10.2006 päivätyssä lausunnossaan. Se katsoi, että liikesalaisuuksien suojaa koskevia Ranskan säännöksiä ei voida soveltaa tähän asiaan.

22. Caisse des dépôts et consignations vahvisti 10.11.2006 päivätyllä päätöksellä, ettei se anna tietoja.

23. Tämän vuoksi Lyonin kaupunki nosti kanteen, jossa se vaatii, että tietojen epäämistä koskeva päätös on kumottava ja Caisse des dépôts et consignations on määrättävä toimittamaan vaaditut asiakirjat.

24. Tässä oikeudenkäynnissä Tribunal administratif de Paris esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kuuluuko asetuksen (EY) N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevassa 12 kohdassa mainittujen tietojen antaminen tai siitä kieltäytyminen vain keskusvalvojan toimivaltaan vai kuuluuko se myös kansallisen rekisterin valvojan toimivaltaan?

2) Jos kansallisen rekisterin valvoja on toimivaltainen, onko näiden tietojen katsottava olevan direktiivin 2003/4 4 artiklassa tarkoitettuja 'ympäristöön joutuneita päästöjä koskevia tietoja', joiden osalta ei voida vedota 'kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen', vai sovelletaanko näiden tietojen antamiseen erityisiä luottamuksellisuutta koskevia sääntöjä?

3) Jos erityisiä luottamuksellisuutta koskevia sääntöjä sovelletaan, voidaanko nämä tiedot antaa vasta viiden vuoden määräajan päätyttyä vai koskeeko tämä määräaika vain päästöoikeuksien jakamiseen direktiivin 2003/87 mukaisesti sovellettavaa viisivuotiskautta?

4) Jos tätä viiden vuoden määräaikaa sovelletaan, mahdollistetaanko asetuksen N:o 2216/2004 10 artiklassa tätä määräaikaa koskeva poikkeus ja voidaanko poikkeus sen perusteella evätä alueelliselta julkisyhteisöltä, joka haluaa saada nämä tiedot kaukolämmön julkisen palvelun hoitamista koskevasta sopimuksesta käytäviä neuvotteluja varten?"

25. Kirjalliseen menettelyyn osallistuivat Lyonin kaupunki pääasian kantajana, Caisse des dépôts et consignations pääasian vastaajana, Ranskan tasavalta, Itävallan tasavalta ja Euroopan komissio. Itävaltaa lukuun ottamatta ne esittivät huomautuksia myös 7.10.2010 pidetyssä istunnossa.

IV Oikeudellinen arviointi

26. Jos päästöoikeuksien myyntiä koskevien tietojen saantia olisi arvioitava yksinomaan päästöoikeuksia koskevien säädösten perusteella, päätelmä olisi suhteellisen selkeä: ne julkistetaan viiden vuoden määräajan päätyttyä. Tätä aiemmin ne ovat lähtökohtaisesti luottamuksellisia. Jos sitä vastoin sovellettaisiin ympäristötiedon saantia koskevia sääntöjä, olisi tutkittava, sovelletaanko asiaan poikkeuksia tietojen saantioikeudesta. Tämän vuoksi tarkastelen ensin, onko kyse ympäristötiedosta (ks. A kohta), minkä jälkeen selvitän Ranskan rekisterin valvojan toimivaltaa tehdä päätös riidanalaisten tietojen saantia koskevasta pyynnöstä (ks. B kohta) sekä ympäristötietodirektiivin ja asetuksen N:o 2216/2004 välistä suhdetta (ks. C kohta), ja sitten vastaan varmuuden vuoksi asetusta N:o 2216/2004 koskeviin kysymyksiin (ks. D ja E kohta).

A *Ympäristötiedon käsite*

27. Kansallinen tuomioistuin katsoo epäsuorasti, että kyse on ympäristötietodirektiivissä tarkoitetun ympäristötiedon saannista, mutta tämä on kuitenkin ensiksi tutkittava sen varmistamiseksi, että ympäristötietodirektiivin käsitteleminen ylipäänsä on tarpeen.

28. Unionin tuomioistuin on todennut jo vanhasta ympäristötietodirektiivistä eli direktiivistä 90/313/ETY,[10] että lainsäätäjä on halunnut tehdä ”ympäristötiedon” käsitteestä sisällöltään mahdollisimman laajan.[11] Unionin tuomioistuin pitää uuden ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdassa esitettyä määritelmää jopa tätäkin laajempana ja yksityiskohtaisempana.[12] Lisäksi Amsterdamin sopimuksessa on sittemmin EU 1 artiklan 2 kohdan avulla ilmaistu tahto luoda yhä läheisempi Euroopan kansojen välinen liitto, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia. Tämän vuoksi SEUT 15 artiklassa (aiemmin EY 255 artikla) velvoitetaan toimielimet noudattamaan avoimuuden periaatetta, ja mainittu artikla on yhdessä perusoikeuskirjan 42 artiklan kanssa perustana oikeudelle tutustua toimielinten asiakirjoihin.

29. Vanhan ja uuden ympäristötietodirektiivin tavoitteena ei kuitenkaan ole avata yleistä ja rajoittamatonta oikeutta saada kaikenlaisia julkisella vallalla olevia tietoja, joilla on vain vähäpätöinen yhteys johonkin ympäristön osatekijään. Pikemminkin edellytetään, että tietojen on kuuluttava yhteen tai useampaan direktiivissä mainituista ryhmistä, jotta niistä on oikeus saada tietoja.[13]

30. Lyonin kaupunki haluaa tietoja Ranskan 209 kaukolämpökeskuksen toiminnanharjoittajien suorittamasta päästöoikeuksien myynnistä. Nämä tiedot näyttävät olevan tapahtumatietoja, jotka on asetuksen (EY) N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevan 12 kohdan mukaan julkistettava viiden vuoden kuluttua tapahtuman toteutumisesta.

31. Lyonin kaupunki katsoo, että nämä ovat ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan c alakohdassa tarkoitettua tietoa ympäristön suojelemista koskevista toimenpiteistä ja toimista. Lyonin kaupungin mukaan

10 – Ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7.6.1990 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 158, s. 56).

11 – Asia C-321/96, Mecklenburg, tuomio 17.6.1998 (Kok., s. I-3809, 19 kohta) ja asia C-316/01, Glawischnig, tuomio 12.6.2003 (Kok., s. I-5995, 24 kohta).

12 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Glawischnig, tuomion 5 kohta.

13 – Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Glawischnig, tuomion 25 kohta.

tapahtumatiedot osoittaisivat, onko päästökauppa ilmastonsuojeluun sopiva keino.

32. Ranska ja Caisse des dépôts et consignations katsovat kuitenkin vastoin tätä näkemystä osuvasti, että tapahtumatiedot voivat osoittaa vain sen, toimivatko päästöoikeuksien markkinat. Nämä markkinat ovat osa ilmastonsuojelua kokonaisuutena edistävää järjestelmää, mutta niiden vaikutusta tähän tavoitteeseen ei voida päätellä tapahtumatiedoista. Tämän vuoksi ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan c alakohtaa ei voida soveltaa.

33. Päästöoikeuksien kauppaa koskeva tieto voi kuitenkin olla ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitettua tietoa eli tietoa tekijöistä, jotka saattavat vaikuttaa ilmakehään eli yhteen tämän säännöksen a alakohdassa mainituista ympäristön osa-alueista.

34. Tässä säännöksessä ainoastaan luetellaan esimerkinomaisesti konkreettisia tekijöitä, jotka saattavat olla välittömässä vuorovaikutuksessa ympäristön osa-alueiden kanssa. Kuitenkin tieto oikeudesta saada tällainen tekijä eli kasvihuonekaasujen päästö aikaan on välillisesti myös tietoa kyseisestä tekijästä.

35. Näin ollen jo unionin lainsäätäjä katsoi, että ainakin tietyt tiedot päästöoikeuksista ovat ympäristötietoa, koska direktiivin 2003/87 johdanto-osan 13 perustelukappaleessa ja 17 artiklassa säädetään tietojen saannista ympäristötietodirektiivin mukaisesti. Varsinkin tieto päästöoikeuksien jakamisesta on direktiivin mukaan ympäristötietoa.

36. Ranska ja Caisse des dépôts et consignations kuitenkin katsovat, että tapahtumatiedot eivät ole ympäristötietoa. Niiden mukaan päästöoikeuksien hallussapito ei kerro vielä mitään siitä, päästääkö oikeuksien haltija tosiasiallisesti ilmaan kasvihuonekaasuja.

37. Se, käytetäänkö päästöoikeuksia tosiasiallisesti, ei kuitenkaan ole ratkaisevaa, koska ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdan mukaan jo todennäköisiä vaikutuksia pidetään riittävinä. Yleensä tapahtuma eli päästöoikeuksien siirtäminen myötävaikuttaa siihen, että myyjä tuottaa vähemmän päästöjä kuin jaetut päästöoikeudet sallisivat, ja ostaja puolestaan voi lisätä päästöjään.

38. Ranska esittää kuitenkin osuvasti, että tapahtumilla ei mahdollisesti ole välitöntä yhteyttä kasvihuonekaasupäästöihin. Kyse voi olla puhtaasti spekulatiivisista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on myydä oikeudet edelleen voitolla.

39. Tämä näkökohta saattaa pitää paikkansa joidenkin pyydettyjen tapahtumatietojen, nimittäin päästöoikeuksien vastaanottajia koskevien tietojen, tapauksessa. Niiden kaukolämpökeskusten osalta, jotka pääasiassa luopuvat päästöoikeuksista, lähtökohtana on pidettävä tapahtuman tosiasiallisia vaikutuksia, sillä näiden keskusten on yleensä vähennettävä päästöjään vastaavasti.

40. Toisaalta myöskään tietoja päästöoikeuksien vastaanottajista ei pidä sulkea pois. Viimeinen hankkija nimittäin yleensä tuottaa enemmän päästöjä kuin jaetut päästöoikeudet sallisivat, ja spekulatiivinen välissä tapahtuva hankinta vaikuttaa tähän lopputulokseen. Jo tämän vuoksi päästöoikeuksien siirtämisen avoimuus on ympäristön kannalta kiinnostava seikka. Lisäksi ennen oikeuden lopullista käyttöä ei käytännössä liene aina helppoa todeta, oliko tapahtuma pelkkä välissä tapahtuva hankinta vai palveliko se omaa kulutusta. Tämän vuoksi tapahtumatietoja on periaatteessa pidettävä ympäristötietona.

41. Näihin tietoihin liittyvä Lyonin kaupungin konkreettinen intressi ei – vastoin Itävallan näkemystä – voi kyseenalaistaa niiden luokittelua ympäristötiedoksi. Pikemminkin ympäristötietodirektiivin 3 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan pyyntöä ei tarvitse perustella, seuraa, että tietoihin liittyvän pyynnön esittäjän henkilökohtaisen intressin luonne on merkityksetön. [14]

42. Tieto päästöoikeuksia koskevista tapahtumista on siis ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1 alakohdan b alakohdassa tarkoitettua ympäristötietoa.

14 – Ks. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) osalta asia C-266/05 P, Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007 (Kok., s. I-1233, 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Tämän vuoksi kyseenalainen on myös Saksan Bundesverwaltungsgerichtin asiassa 7 C 2/09 24.9.2009 antamassa tuomiossa (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2009, s. 189, 36 kohta) esittämä hypoteesi, jonka mukaan tietojen käyttötarkoitus voi tehdä pyynnöstä ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla kohtuuttoman.

B *Ensimmäinen kysymys – toimivalta tehdä päätös tietojen antamisesta*

43. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, onko Caisse des dépôts et consignations edes toimivaltainen tekemään päätöksen tapahtumatietojen antamisesta.

44. Asetuksella N:o 2216/2004 säännellään lähinnä näiden tietojen antamisen muotoa: keskusvalvojan on liitteessä XVI olevan 11 ja 12 kohdan mukaan julkistettava tiedot toteutuneista tapahtumista kunkin tapahtuman jälkeisen viidennen vuoden tammikuun 15. päivästä lähtien. Lisäksi näitä tietoja on 10 artiklan 1 kohdan mukaan pidettävä luottamuksellisina. Asetuksen 10 artiklan 2 kohdassa kielletään näiden tietojen käyttö ilman asianomaisen tilinomistajan suostumusta, jos niitä ei käytetä tämän asetuksen säännösten mukaisesti rekisterien pitämiseen. Lisäksi 10 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kukin toimivaltainen viranomainen ja rekisterin valvoja suorittaa päästöoikeuksia, todennettuja päästöjä, tilejä tai Kioton päästöyksikköjä koskevia prosesseja ainoastaan, jos se on tarpeen toimivaltaiselle viranomaiselle tai rekisterin valvojalle kuuluvien tehtävien suorittamiseksi.

45. Caisse des dépôts et consignations, Itävalta ja komissio päättelevät tämän perusteella, että ainoastaan keskusvalvoja voi tehdä päätöksen kyseisten tietojen antamisesta. Niiden mukaan Caisse des dépôts et consignations ei kansallisena rekisterin valvojana ole toimivaltainen.

46. Lyonin kaupunki ja Ranska kuitenkin erottavat perustellusti toisistaan kyseisten tietojen julkistamisen, joka asetuksen N:o 2216/2004 mukaisesti on keskusvalvojan tehtävä, ja päätöksen ympäristötiedon saantia koskevasta pyynnöstä. Päätös pyynnöstä on sen viranomaisen tehtävä, jolle pyyntö on osoitettu.

47. Tämä johtuu ympäristötietodirektiivin 3 artiklan 1 kohdasta. Sen mukaan viranomaisten on saatettava pyydettäessä saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa. On kiistatonta, että kyseiset tiedot ovat kansallisessa rekisterissä.

48. Asetukseen N:o 2216/2004 ei sisälly lainkaan tätä säännöstä koskevaa sääntelyä. Siinä kyllä säännellään kyseisten tietojen luottamuksellisuudesta ja julkistamisesta mutta ei toimivallasta, joka koskee päätöksiä ympäristötiedon saantia koskevista pyynnöistä. Toisin kuin Itävalta ja komissio esittävät, asetusta ei tämän kysymyksen osalta näin ollen voida

pitää erityissäädöksenä ympäristötietodirektiiviin nähden. [15]

49. Ei voida myöskään katsoa, että kansalliset rekisterin valvojat yhdessä keskusvalvojan kanssa muodostaisivat yhden viranomaisen, jonka nimissä keskusvalvoja voi toimia yksin. Ranskan hallitus huomauttaakin perustellusti, että asetuksen N:o 2216/2004 8 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja komissio vastaavat kukin omasta rekisteristään. Lisäksi liitteessä XVI olevaan V–X kohtaan sisältyy useita kansallista rekisterin valvojaa koskevia tiedonantovaatimuksia.

50. Komission näkemys vahvistaa tämän päätelmän epäsuorasti. Vaikka se katsookin, että keskusvalvojalla on yksinomainen toimivalta, sen julkistettua tiedot asetuksen N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevan 12 kohdan mukaisesti myös kansalliset rekisterin valvojat voivat ilmaista niitä. Komissio ei selitä, millä tavoin julkistaminen muuttaa toimivaltaa.

15 – Asetuksen erityisluonteesta tiedonsaantipyynnöstä tehtävän päätöksen osalta ks. jäljempänä 54 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

51. Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että kansallisen rekisterin valvoja on toimivaltainen tekemään päätöksen ympäristötietodirektiivin mukaisesta pyynnöstä saada asetuksen N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevassa 12 kohdassa tarkoitettuja tietoja, jos nämä tiedot ovat sen omassa tai sitä varten toisen hallussa.

C *Toinen kysymys – ympäristöön joutuneita päästöjä koskeva tieto*

52. Toinen kysymys pureutuu asian ytimeen. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko pyydettyjen tietojen katsottava olevan ympäristötietodirektiivin 4 artiklassa tarkoitettuja ”ympäristöön joutuneita päästöjä koskevia tietoja”, joiden osalta ei voida vedota ”kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen”, vai sovelletaanko näiden tietojen antamiseen erityisiä luottamuksellisuutta koskevia sääntöjä.

53. Tutkin aluksi, voidaanko ympäristötietodirektiiviä ylipäänsä soveltaa (ks. jäljempänä 1 kohta), onko kyse ympäristötietodirektiivin 4 artiklassa tarkoitetusta ”ympäristöön joutuneita päästöjä koskevasta tiedosta” (ks.

jäljempänä 2 kohta) ja missä määrin rekistereiden luottamuksellisuutta koskevat asetuksen N:o 2216/2004 säännökset vaikuttavat ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen d alakohdan mukaisiin tiedonsaantioikeutta koskeviin poikkeuksiin (ks. jäljempänä 3 kohta).

ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdasta sikäli, että siinä ei nimenomaisesti säädetä, että salassapitoon liittyvää etua ja tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua on verrattava toisiinsa kussakin yksittäistapauksessa, ettei siinä mainita erityisen laajaa ympäristöön joutuneita päästöjä koskevan tiedon saatavuutta.

1. Ympäristötietodirektiivin sovellettavuus

56. Lisäksi säädösten aikajärjestys puhuu sen puolesta, että asetusta N:o 2216/2004 on syytä pitää lex posterior -säädöksenä ympäristötietodirektiiviin verrattuna.

54. Caisse des dépôts et consignations, Ranska, Itävalta ja komissio ovat yhtä mieltä siitä, että asetus N:o 2216/2004 on ympäristötietodirektiiviä ajallisesti seuraava tyhjentävä erityissäädös asetuksen mukaisesti luotavissa rekistereissä olevien tietojen luottamuksellisuudesta. Tämän vuoksi se on niiden mukaan ensisijainen ympäristötietodirektiivin yleisiin säännöksiin nähden.

57. Asetusta N:o 2216/2004 voidaan kuitenkin pitää ympäristödirektiiviin nähden erityissäädöksenä (lex specialis) ja/tai myöhempänä säädöksenä (lex posterior) vain, jos komissiolla ylipäänsä oli oikeus antaa säädöksiä, jotka poikkeavat ympäristötietodirektiivistä.

55. Kun tarkastellaan kummankin säädöksen sanamuotoa erikseen, voidaan harkita asetuksen N:o 2216/2004 erityisluonteen hyväksymistä. Siihen sisältyy erityisiä säännöksiä rekistereihin tallennettujen tietojen julkistamisesta ja luottamuksellisesta käsittelystä, kun taas ympäristötietodirektiivi koskee kaikkea ympäristötietoa. Asetus poikkeaa

58. Tältä osin ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että ympäristötietodirektiivi ja asetus N:o 2216/2004 on asetettava keskinäiseen etusijajärjestykseen. Loppujen lopuksi

neuvosto ja parlamentti antoivat direktiivin perinteisenä sekundaarioikeuden säädöksenä välittömästi EY:n perustamissopimukseen sisältyvän oikeusperustan perusteella, kun taas asetus on vain yksi komission toimenpide erään toisen direktiivin täytäntöön panemiseksi, siis tavallaan tertiääristä oikeutta.

59. Unionin tuomioistuin on kuitenkin tähän asti jättänyt asettamatta unionin oikeuden säädökset hierarkkiseen järjestykseen näin kattavasti, eikä esillä olevassakaan asiassa ole viime kädessä tarpeen toimia siten. Jo tarkastelemalla huolellisesti asetuksen oikeusperustaa voidaan päätellä, että asetuksella ei voida poiketa ympäristötietodirektiivistä.

60. Asetus N:o 2216/2004 perustuu direktiivin 2003/87 19 artiklan 3 kohtaan. Sen mukaan komissio antaa asetuksen rekisterijärjestelmästä, jolla erityisesti taataan yleisölle oikeus tutustua tietoihin ja tarvittaessa luottamuksellisuus. Lisäksi direktiivin 2003/87 17 artiklassa ja johdanto-osan 13 perustelukappaleessa säädetään tiettyjen tietojen ilmaisemisesta ympäristötietodirektiivin mukaisesti. Päästöoikeuksien kauppa ei kuulu näiden säännösten piiriin. Sen vuoksi vaikuttaakin siltä, että asetuksen N:o 2216/2004 säännökset päästöoikeuksien myyntiä koskevan tiedon luottamuksellisuudesta sopivat periaatteessa yhteen sen oikeusperustan kanssa.

61. Ei kuitenkaan voida katsoa, että komissio voi täytäntöönpanotoimenpiteissä poiketa sekundaarioikeuden muista säännöksistä, varsinkaan kun sillä ei ole toimivaltaa toteuttaa näitä muita säännöksiä koskevia täytäntöönpanotoimenpiteitä.[16] Ympäristötietodirektiivissä ei säädetä komission täytäntöönpanotoimenpiteistä.

62. Ympäristötietodirektiivistä poikkeava erityissäädös edellyttäisi sen vuoksi sitä, että hyväksyessään direktiivin 2003/87 lainsäätäjä halusi antaa komissiolle mahdollisuuden poiketa ympäristötietodirektiivistä. Tämä voitaisiin johtaa korkeintaan epäsuorasti siitä, että ympäristötietodirektiivin soveltaminen mainitaan vain tiettyjen tietojen osalta.

63. Näiden säännösten perustelut komission ehdotuksessa direktiiviksi 2003/87 puhuvat kuitenkin ympäristötietodirektiivin rajoittamista koskevaa epäsuoraa pyrkimystä vastaan. Direktiiviehdotuksen mukaan valvontatuloksia ja kertomusten anto- ja tarkastamisvelvollisuuksia koskevien tietojen, kansallisten rekisterien saldotietojen ja direktiivin rikkomiseen liittyviä toimia koskevien

16 – Asia 22/88, Vreugdenhil ja van der Kolk, tuomio 29.6.1989 (Kok., s. 2049, 17 kohta).

tietojen on oltava ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta annetun direktiivin 90/313/ETY eli vanhan ympäristötietodirektiivin mukaisesti yleisön saatavilla.[17] Esillä olevassa asiassa on kyse kansallisten rekisterien saldotiedoista.

64. Lisäksi komission ehdotuksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että direktiivin 2003/87 on vastattava Århusin yleissopimusta. Tämä on muutenkin välttämätöntä, sillä yhteisön tekemät kansainväliset sopimukset ovat ensisijaisia yhteisön johdetun oikeuden säädöksiin nähden.[18] Tästä syystä unionin johdetun oikeuden säädöksiä on mahdollisuuksien mukaan tulkittava unionin kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti.[19]

65. Esillä olevan asian kannalta merkitykseltä osin Århusin yleissopimuksen 4 artiklan 4 kappale vastaa ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohtaa. Jos asetusta N:o 2216/2004 pidettäisiin ympäristötietodirektiivin nähden erityissäädöksenä, tämä johtaisi poikkeamiseen Århusin yleissopimuksesta.

66. Sillä, että direktiivi 2003/87 ja asetus N:o 2216/2004 edistävät myös kansainvälisten velvoitteiden täyttämistä, ei voida perustella tätä poikkeamista. Ilmastonmuutosta koskevaan puitesopimukseen ja Kioton pöytäkirjaan ei nimittäin sisälly määräyksiä, joissa edellytettäisiin tällaista poikkeamista.

67. Näin ollen ei voida katsoa, että direktiivin 2003/87 19 artikla antaa komissiolle mahdollisuuden ympäristötietodirektiivistä ja Århusin yleissopimuksesta poikkeavan erityissäädöksen antamiseen. Näin ollen asetusta N:o 2216/2004 ei voida tulkita tällä tavoin. Siltä osin kuin ympäristötietodirektiivissä säädetään asiaa koskevasta liikkumavarasta, sitä voidaan kuitenkin konkretisoida asetuksella.

68. Välipäätelmänä on todettava, että päätös pyynnöstä saada asetuksen N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevassa

17 – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kasvihuonekaasujen päästöjen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta, KOM(2001) 581 lopullinen, s. 16, 18 kohta.

18 – Asia C-61/94, komissio v. Saksa, tuomio 10.9.1996 (Kok., s. I-3989, 52 kohta); asia C-286/02, Bellio F.lli, tuomio 1.4.2004 (Kok., s. I-3465, 33 kohta) ja asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-403, 35 kohta).

19 – Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 52 kohta; asia C-341/95, Bettati, tuomio 14.7.1998 (Kok., I-4355, 20 kohta); edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Bellio F.lli, tuomion 33 kohta; asia C-306/05, SGAE, tuomio 7.12.2006 (Kok., s. I-11519, 35 kohta) ja asia C-161/08, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, tuomio 14.5.2009 (Kok., s. I-4075, 38 kohta).

12 kohdassa tarkoitettuja tietoja on tehtävä ympäristötietodirektiivin mukaisesti.

2. Ympäristöön joutuneita päästöjä koskeva tieto

69. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti tiettyihin, mainitussa kohdassa lueteltuihin suojelun kohteisiin. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan neljännessä virkkeessä kuitenkin rajoitetaan kyseeseen tulevat suojelun kohteet tapauksissa, joissa pyyntö liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin. Tällainen pyyntö voidaan evätä vain 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen b, c ja e kohdassa tarkoitettujen salassapidon perusteiden nojalla. Ei kuitenkaan ole havaittavissa, että mitään näistä perusteista voitaisiin soveltaa esillä olevassa asiassa. Tämän vuoksi on selvitettävä, liittyykö Lyonin kaupungin pyyntö ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin.

70. Päästöoikeuksien kauppa on yhteydessä ympäristöpäästöihin, sillä nämä oikeudet antavat haltijoilleen mahdollisuuden päästää ilmaan aineita. Tapahtumatietojen perusteella on mahdollista todeta, kenellä on oikeus tuottaa päästöjä. Niinpä on siis kyse ympäristötiedosta.

71. On kuitenkin kyseenalaista, onko tietojen saantioikeutta koskevien poikkeusten rajoittamiseen ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan neljännellä virkkeellä määrä sisällyttää välillinen tieto päästöistä samalla tavoin kuin ympäristötiedon määritelmään. Näillä kahdella säännöksellä on erilaiset tehtävät, joiden vuoksi yhdenmukainen tulkinta ei ole mahdollinen. [20]

72. Määritelmä mahdollistaa ympäristötietodirektiivin soveltamisen ja siten vastakkaisten intressien asianmukaisen vertailun sen toteamiseksi, onko tietyt tiedot ilmaistava vai ei.

73. Tietojen saantioikeutta koskevien poikkeusten rajoittaminen sitä vastoin perustuu ehdottomaan olettamaan: tietyt perusteet, varsinkin liikesalaisuuksien suoja, eivät sen mukaan koskaan oikeuta ympäristöön joutuneita päästöjä koskevan tiedon luottamuksellista käsittelyä. Jos ympäristötietodirektiivin

20 – Ks. jätteistä huolehtimisen käsitteen tulkinnasta kulloisenkin säännöksen tavoitteiden perusteella asia C-486/04, komissio v. Italia, tuomio 23.11.2006 (Kok., s. I-11025, 39 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

4 artiklan 2 kohdan neljäs virke käsittäisi välillisen tiedon ympäristöön joutuneista päästöistä, sen mukaan pois suljettujen poikkeusten soveltamisala ja siten varsinkin liikesalaisuuksien suoja rajoittuisi erittäin tuntuvasti. Suurin osa ympäristötiedosta voidaan välillisesti yhdistää päästöihin.

74. Tämän vuoksi pidän vakuuttavampina Århusin yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa oppaassa esitettyjä näkemyksiä. Oppaassa esitetään, että liikesalaisuuksien suojeleminen on lopetettava, jos päästetään aineita, joihin salassa pidetyt tiedot liittyvät. [21] Päästöoikeuksien kauppaa sitä vastoin harjoitetaan *ennen kuin* aineita päästetään. Sitä koskeva tieto ei näin ollen ole päästöjä koskevaa tietoa.

3. Tapahtumatietojen luottamuksellisuus

75. Tämän vuoksi esillä olevassa asiassa on tarkasteltava tiedonsaannin epäämistä liikesalaisuuksiin kohdistuvien haitallisten vaikutusten vuoksi. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen d kohta käsittää nämä suojelun kohteet, jos kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä säädetään tällaisesta salassapidosta oikeutetun taloudellisen edun suojelemiseksi, mukaan lukien tilasto- ja verosalaisuuden säilyttämistä koskeva yleinen etu.

76. Asetuksen N:o 2216/2004 säännökset rekisteritietojen ilmaisemisesta muodostavat perustan tällaiselle oikeudelliselle suojalle. Asetuksen 10 artiklan 2 kohta, jossa näiden tietojen käytön edellytykseksi asetetaan asianomaisen tilinomistajan suostumus, osoittaa, että säännöksen tavoitteena on tilinomistajan oikeutetun taloudellisen edun suojelu.

77. Jos tilinomistaja on luonnollinen henkilö, on samalla tarkasteltava ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen f kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen luottamuksellisuutta. [22]

21 – Stec, Casey-Lefkowitz ja Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York, 2000, s. 60 (ranskankielisen toisinnon s. 76). Tarkastelen tämän teoksen merkitystä ympäristötietodirektiivin tulkinnan kannalta asiassa C-266/09, Stichting Natuur en Milieu ym. (tuomio 16.12.2010), 23.9.2010 antamassani ratkaisuehdotuksessa (88 kohta).

22 – Ks. toisin laadittu poikkeus asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan: asia C-28/08 P, komissio v. Bavarian Lager, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-6055, 48 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

78. Tämä ei kuitenkaan vielä ratkaise sitä, onko rekisteritietoja pidettävä luottamuksellisina asetuksen N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevan 12 kohdan mukaisen viisivuotiskauden päättymiseen asti. Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannessa virkkeessä nimittäin vaaditaan, että kussakin yksittäistapauksessa tiedon ilmaisemiseen liittyvää yleistä etua olisi verrattava epäämisellä saavutettaviin etuihin.

79. Tämän vuoksi toimivaltaisten viranomaisten on – tarvittaessa kyseessä olevia yrityksiä kuultuaan – ensin todettava, onko asetuksessa N:o 2216/2004 oletettu salassapitoon liittyvä etu tosiasiallisesti olemassa. Mikäli kyseiset tiedot on jo julkistettu muulla tavoin tai mikäli yrityksillä ei ole salassapitoon liittyvää etua, tietoja ei voida evätä liikesalaisuuksina tai henkilötietoina.

80. Jos salassapitoon liittyvä etu on vielä olemassa, sitä on verrattava mahdollisiin tiedon ilmaisemiseen liittyviin yleisiin etuihin.

81. Ensi näkemältä vaikuttaa todennäköiseltä, että Lyonin kaupungin intressiä käyttää tietoja sopimusneuvotteluissa on pidettävä yleisenä etuna, jos Lyonin kaupunki tällöin suorittaa julkista tehtävää. Tämä vaikutelma on kuitenkin harhaanjohtava, sillä ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen virkkeen mukaisen vertailun on oltava riippumaton kulloisenkin pyynnön esittäjän erityisestä intressistä. Direktiivillä on nimittäin tarkoitus antaa jokaiselle oikeus saada ympäristötietoa eikä esimerkiksi määritellä sääntöjä minkään tietyn henkilön tietojen saantioikeutta koskevan erityisen intressin suojelemiseksi. [23]

82. Myöskään julkisia hankintoja koskevia sopimuksia koskevilla unionin oikeussäännöillä ei voida perustella mitään erityistä yleistä etua, joka liittyy päästöoikeuksien kauppaa koskevien rekisteritietojen ilmaisemiseen. Pikemminkin on niin, että myös julkisia hankintoja koskevien sopimusten alalla on taattava liikesalaisuuksien suoja. [24]

83. Loppujen lopuksi en pidä mahdollisena, että päästöoikeuksien markkinoiden avoimuuteen liittyisi yleinen etu. Avoimuuden puolesta tosin puhuu se, että nämä markkinat kohdistuvat päästöoikeuksiin ja ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan neljännestä virkkeestä käy ilmi suurempi päästöjä koskevien tietojen julkistamiseen liittyvä

23 – Ks. asetuksen N:o 1049/2001 osalta edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Sison v. neuvosto, tuomion 43 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

24 – Asia C-450/06, Varec, tuomio 14.2.2008 (Kok., s. I-581, 35 ja 36 kohta).

yleinen etu. Päästöoikeuksien markkinoiden avoimuutta säännellään kuitenkin yksiselitteisesti asetuksella N:o 2216/2004. Tältä osin ei ole havaittavissa sääntelytoimivallan ylittymistä, sillä asetuksen oikeusperustassa eli direktiivin 2003/87 19 artiklan 3 kohdassa nimenomaisesti säädetään yleisön oikeudesta tutustua rekisteritietoihin ja luottamuksellisuudesta tarvittaessa. Näin ollen arviointi, jonka komissio teki asetuksen säätäjänä, on periaatteessa hyväksyttävä.

84. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei siis ilmene asetuksen N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevassa 12 kohdassa tarkoitettujen tietojen ilmaisemiseen liittyvää pakottavaa yleistä etua, mikäli asetuksessa N:o 2216/2004 oletettu salassapitoon liittyvä etu on tosiasiallisesti olemassa esillä olevassa asiassa.

koskevat vain jotkin säädetyistä salassapidon perusteista. Asetuksen liitteessä XVI olevan 12 kohdan mukaisen viiden vuoden määräajan päättymiseen asti tämän tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen d kohdassa tarkoitettuun kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen ja/tai 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen f kohdassa tarkoitettuun henkilötietojen luottamuksellisuuteen. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene näiden tietojen ilmaisemiseen liittyvää pakottavaa yleistä etua, joka olisi tärkeämpi kuin liikesalaisuuksien suoja ja/tai henkilötietojen luottamuksellisuus, mikäli asetuksessa oletettu salassapitoon liittyvä etu on tosiasiallisesti olemassa esillä olevassa asiassa.

4. Välipäätelmä

D *Kolmas kysymys – viiden vuoden määräajan määrittäminen asetuksen N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevan 12 kohdan mukaan*

85. Päätös pyynnöstä saada asetuksen N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevassa 12 kohdassa tarkoitettuja tietoja on tehtävä ympäristötietodirektiivin mukaisesti. Kyseessä ei kuitenkaan ole direktiivin 4 artiklan 2 kohdan neljännessä virkkeessä tarkoitettu ympäristöön joutuneita päästöjä koskeva tieto, jota

86. Kansallisen tuomioistuimen kolmas kysymys koskee sitä, onko kyseisiä tietoja pidettävä luottamuksellisina rekisteriin viemisen

jälkeen viiden vuoden ajan vai voidaanko ne ilmaista jo päästöoikeuksien jakamiseen sovellettavan ensimmäisen viisivuotiskauden päätyttyä direktiivin 2003/87 mukaisesti. Tämä kysymys on kiinnostava myös ympäristötietodirektiiviä sovellettaessa, sillä asetuksen N:o 2216/2004 mukaisella luottamuksellisen käsittelyn kestolla voi olla vaikutuksensa direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen d ja f kohdan mukaisiin tietojen saantioikeutta koskeviin poikkeuksiin.

87. Direktiivin 2003/87 11 artiklassa säädetään kahdesta päästöoikeuksien jakamista koskevasta jakokaudesta: ensin kolmen vuoden jakso 1.1.2005–1.1.2008 ja sitten viiden vuoden jakso tämän jälkeen. On epäselvää, katsooko kansallinen tuomioistuin, että kyseisiä tietoja on pidettävä luottamuksellisina ainoastaan kunkin jakokauden ajan. Tämä ei kuitenkaan viime kädessä ole ratkaisevaa, sillä asetus N:o 2216/2004 on tältä osin selkeä.

88. Asetuksen N:o 2216/2004 9 artiklan mukaan kansallisen rekisterin valvojan ja keskusvalvojan on annettava liitteessä XVI luetellut tiedot liitteessä lueteltujen vastaanottajien saataville liitteessä vahvistetuin määräajoin. Ne eivät ilmaise muita tietoja. Liitteessä XVI olevan 11 kohdan mukaan keskusvalvojan on ylläpidettävä 12 kohdassa määrättyjä tietoja rekisterijärjestelmästä määrätyn aikataulun mukaisesti yhteisön riippumattoman tapahtumalokin verkkosivuston julkisessa osiossa. Jokaisesta rekisterijärjestelmän kannalta merkityksellisestä toteutuneesta rekisteritapahtumasta vuonna X on liitteessä XVI olevan 12 kohdan mukaisesti oltava nähtävillä tiedot vuoden (X+5) tammikuun 15. päivästä lähtien.

89. Kuten Caisse des dépôts et consignations, Ranska, Itävalta ja komissio osuvasti esittävät, näistä säännöksistä käy ilmi yksiselitteisesti, että jakokauden päättyminen ei ole ratkaiseva. Sen sijaan kyseiset tiedot on ilmaistava vasta tapahtuman toteutumisen jälkeisen viidennen vuoden tammikuun 15. päivästä lähtien.

90. Kuten komissio katsoo, olisikin käsittämätöntä suojata tapahtumaa jakokauden

alussa kauemmin kuin tapahtumaa kauden loppupuolella. On nimittäin syytä katsoa, että salassapitoon liittyvä etu on olemassa myös myöhempinä jakokausina vastaavalla tavalla.

91. Näin ollen asetuksen N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevassa 12 kohdassa tarkoitetut tiedot voidaan antaa vasta viiden vuoden määräajan päätyttyä.

E *Neljäs kysymys – mahdolliset poikkeukset*

92. Kansallisen tuomioistuimen neljäs kysymys koskee sitä, voidaanko viiden vuoden määräajasta poiketa asetuksen N:o 2216/2004 10 artiklan nojalla erityisesti silloin, kun alueellinen julkisyhteisö haluaa saada nämä tiedot kaukolämmön julkisen palvelun hoitamista koskevasta sopimuksesta käytäviä neuvotteluja varten. Tällaiset poikkeukset voivat olla merkityksellisiä myös ympäristötietodirektiiviä sovellettaessa.

93. Asetuksen N:o 2216/2004 10 artiklan 1 kohdassa periaatteessa säädetään, että kaikkia rekisteritietoja on pidettävä luottamuksellisina, mutta siihen sisältyy kuitenkin poikkeuksia, jotka koskevat niiden käyttöä asetuksen, direktiivin 2003/87 tai kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä.

94. Lyonin kaupunki katsoo, että jos se saisi kyseiset tiedot, tämä edistäisi direktiivin 2003/87 täytäntöönpanoa. Se aikoo käyttää tietoja lämpövoimalansa toiminnanharjoittajan aiheuttamien kasvihuonekasvupäästöjen vähentämisen arvioimiseksi ja tarvittaessa tilanteen kohentamiseksi.

95. Asetuksen N:o 2216/2004 10 artiklan 1 kohta ei kuitenkaan mahdollista tietojen ilmaisemista, jos tällä pyritään direktiivin 2003/87 tavoitteisiin, mutta se mahdollistaa ilmaisemisen pyrittäessä tämän direktiivin *säännösten* täytäntöönpanoon. Direktiiviin 2003/87 sisältyy säännöksiä tiettyjen rekisteritietojen ilmaisemisesta muttei säännöksiä, jotka koskevat nimenomaan riidanalaisten tietojen ilmaisemista.

96. Sama pätee asetukseen N:o 2216/2004: myös sillä pyritään kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, mutta siinä säädetään ainoastaan liitteessä XVI olevan 12 kohdan mukaisesta tietojen ilmaisemisesta viiden vuoden määräajan päätyttyä.

97. On mahdollista, että kansallisessa lainsäädännössä edellytetään kyseisten tietojen ilmaisemista Lyonin kaupungille. Tältä osin ei kuitenkaan ole esitetty mitään seikkoja, joten unionin tuomioistuimen ei tarvitse tarkastella tätä mahdollisuutta.

98. Täydentävänä tietona mainittakoon kuitenkin, että en pidä vakuuttavana komission ja Ranskan väitettä, jonka mukaan tämä poikkeus koskee yksinomaan direktiivin 2003/87 ja asetuksen N:o 2216/2004 täytäntöönpanosta annettuja kansallisia säännöksiä. Kansallisessa lainsäädännössä voi olla säännöksiä, joissa ehdottomasti edellytetään näiden tietojen ilmaisemista mutta joilla ei ole yhteyttä ilmastonsuojeluun. Esimerkkinä voidaan mainita rikostutkinta. Soveltaessaan tällaisia säännöksiä unionin oikeuden – siis asetuksen – soveltamisalalla jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava, että unionin oikeuden periaatteita noudatetaan.[25] Tämän vuoksi liikesalaisuuksien[26] ja henkilötietojen[27] suoja voidaan jättää taka-alalle ainoastaan pakottavien suojattavien etujen perusteella. Edellä esitetty ympäristötietodirektiivin säännösten soveltaminen havainnollistaa kulloinkin tehtävää tarkastusta.

99. Tietoja ei ole tarpeen ilmaista aiemmin myöskään asetuksen N:o 2216/2004 10 artiklan 2 kohdan perusteella. Tällä säännöksellä periaatteessa suljetaan pois se mahdollisuus, että rekisteritietoja käytettäisiin ilman asianomaisen tilinomistajan suostumusta. Niiden käyttö on kuitenkin sallittua rekisterien pitämiseksi asetuksen säännösten mukaisesti. Tämän vuoksi ei kuitenkaan ole välttämätöntä antaa kyseisiä tietoja Lyonin kaupungille.

100. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei siis ole ilmennyt yhtään seikkaa, jonka nojalla olisi perusteltua poiketa liitteessä XVI olevan 12 kohdan mukaisesta viiden vuoden määräajasta asetuksen N:o 2216/2004 10 artiklan mukaisesti.

25 – Asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991 (Kok., s. I-2925, Kok. Ep. XI, s. I-221, 42 kohta); asia C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, tuomio 4.10.1991 (Kok., s. I-4685, Kok. Ep. XI, s. I-445, 31 kohta) ja asia C-349/07, Sopropé, tuomio 18.12.2008 (Kok., s. I-10369, 34 kohta).

26 – Ks. asia 53/85, AKZO Chemie v. komissio, tuomio 24.6.1986 (Kok., s. 1965, Kok. Ep. VIII, s. 675, 28 kohta); asia C-36/92 P, SEP v. komissio, tuomio 19.5.1994 (Kok., s. I-1911, Kok. Ep. XV, s. I-191, 37 kohta) ja edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Varec, tuomion 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

27 – Ks. yhdistetyt asiat C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, Österreichischer Rundfunk ym., tuomio 20.5.2003 (Kok., s. I-4989, 70 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia, tuomio 16.12.2008 (Kok., s. I-9831, 52 kohta).

V Ratkaisuehdotus

101. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

”1) Kansallisen rekisterin valvoja on toimivaltainen tekemään päätöksen ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY mukaisesta pyynnöstä saada standardoidusta ja suojatusta rekisterijärjestelmästä 21.12.2004 annetun asetuksen (EY) N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevassa 12 kohdassa tarkoitettuja tietoja, jos nämä tiedot ovat sen omassa tai sitä varten toisen hallussa.

2) Päätös pyynnöstä saada näitä tietoja on tehtävä direktiivin 2003/4 mukaisesti. Kyseessä ei kuitenkaan ole direktiivin 4 artiklan 2 kohdan neljännessä virkkeessä tarkoitettu ympäristöön joutuneita päästöjä koskeva tieto, jota koskevat vain jotkin säädetyistä salassapidon perusteista. Asetuksen N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevan 12 kohdan mukaisen viiden vuoden määräajan päättymiseen asti tämän tiedon ilmaiseminen voi vaikuttaa haitallisesti direktiivin 2003/4 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen d kohdassa tarkoitettuun kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen ja/tai 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen f kohdassa tarkoitettuun henkilötietojen luottamuksellisuuteen. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene näiden tietojen ilmaisemiseen liittyvää pakottavaa yleistä etua, joka olisi tärkeämpi kuin liikesalaisuuksien suoja ja/tai henkilötietojen luottamuksellisuus, mikäli asetuksessa oletettu salassapitoon liittyvä etu on tosiasiallisesti olemassa esillä olevassa asiassa.

3) Asetuksen N:o 2216/2004 liitteessä XVI olevan 12 kohdan mukaan nämä tiedot voidaan lähtökohtaisesti antaa vasta viiden vuoden määräajan päätyttyä.

4) Ennakkoratkaisupyynnöstä ei ole ilmennyt yhtään seikkaa, jonka nojalla olisi perusteltua poiketa liitteessä XVI olevan 12 kohdan mukaisesta viiden vuoden määräajasta asetuksen N:o 2216/2004 10 artiklan mukaisesti."