

KAROLINA SZUMA\*

**GŁOSA**  
**DO WYROKU TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI**  
**Z DNIA 22 GRUDNIA 2010 R.**  
**W SPRAWIE C-524/09 VILLE DE LYON**  
**PRZECIWKO CAISSE DES DÉPÔTS ET**  
**CONSIGNATIONS<sup>1</sup>**

- 1) **Udostępnienie danych transakcyjnych takich jak te, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, dotyczących posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również daty i godziny tych transakcji, podlega wyłącznie szczególnym regułom publicznego udostępniania i po-**

---

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, prawnik w Kancelarii Radców Prawnych s.c. dr K. Szuma, H. Zambrowicz-Rybarczyk w Poznaniu.

<sup>1</sup> Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tej sprawie złożony został przez Tribunal administratif de Paris, Francja; wyrok dotychczas niepublikowany w Zb. Orz. TE, jest natomiast dostępny na stronie: <http://curia.europa.eu>; dalej cyt.: sprawa C-524/09.



ufności zawartym w dyrektywie 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, w jej brzmieniu wynikającym z dyrektywy 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r., oraz regułom zawartym w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

- 2) Dane transakcyjne takie jak te, których udostępnienia dochodzi w postępowaniu przed sądem krajowym jednostka samorządu terytorialnego zamierzająca renegecować umowę dzierżawy, stanowią dane poufne w rozumieniu rozporządzenia nr 2216/2004 i zgodnie z art. 9 i 10 w związku z pkt 11 i 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia w braku uprzedniej zgody danych posiadaczy rachunków dane takie są swobodnie dostępne ogółowi społeczeństwa wyłącznie w obszarze publicznym strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty od dnia 15 stycznia piątego roku (X+5) po roku (X) dokonania transakcji dotyczących przeniesienia uprawnień do emisji.
- 3) Dla celów wykonania rozporządzenia nr 2216/2004 jedynie centralny administrator jest uprawniony do udostępnienia ogółowi społeczeństwa danych, o których mowa w pkt 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia, niemniej administrator rejestru krajowego, do którego złożono wniosek o udostępnienie takich danych transakcyjnych, musi sam odrzucić ten wniosek, gdyż w braku uprzedniej zgody danych posiadaczy rachunków administrator ten jest zobowiązany zapewnić poufność tych danych dopóty, dopóki nie mogą one zostać udostępnione zgodnie z prawem ogółowi społeczeństwa przez centralnego administratora.



I. Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych stwarza możliwość wykorzystania limitu emisji, który otrzymali do zagospodarowania poszczególni uczestnicy całego systemu przenoszenia uprawnień do emisji. Próbując wyjaśnić ten mechanizm podkreślić należy, że handel uprawnieniami do emisji polega na tym, że dany zakład z najnowszymi rozwiązaniami technicznymi i mniejszą emisją dwutlenku węgla niż została mu przydzielona może sprzedać uprawnienia do emisji innemu zakładowi, który nie operuje nowymi technologiami i emituje więcej, niż pozwalają mu na to przydzielone limity. Jeżeli przedsiębiorstwo emituje więcej dwutlenku węgla, niż wskazuje na to jego limit oraz nie zakupi dodatkowego limitu, płaci bardzo wysokie kary. Powstaje zatem swego rodzaju rynek handlu uprawnieniami do emisji. Cały ten system handlu uprawnieniami do emisji jest zaopatrzony w szereg różnych instytucji. Prawodawca unijny oraz ustawodawcy poszczególnych państw członkowskich stworzyli wiele instytucji pozwalających chronić w maksymalnym stopniu interesy uczestników obrotu emisjami. Nie oznacza to jednak, że instrumenty zabezpieczające obrót nie rodzą trudności w praktyce. W szczególności udostępnianie danych transakcyjnych uczestników postępowania handlu emisjami ogółowi społeczeństwa powoduje problemy praktyczne, stąd niektóre sprawy znajdują swój finał w Trybunale Sprawiedliwości UE.

II. W glosowanym orzeczeniu wnioszek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczył wykładni w kontekście systemu wprowadzonego dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE<sup>2</sup> w sprawie warunków dostępu do informacji dotyczących transakcji w dziedzinie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, przechowywanych przez administratora rejestru krajowego, a które to informacje określone są w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, s. 32–46.



do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>3</sup> w związku z dyrektywą 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG<sup>4</sup>.

Wniosek ten został złożony w ramach sporu między miastem Lyon a *Caisse des dépôts et consignations* (kasą depozytową)<sup>5</sup> w przedmiocie odmowy udzielenia przez nią tej jednostce samorządu terytorialnego danych dotyczących ilości uprawnień do emisji gazów cieplarnianych sprzedanych w roku 2005 przez niektórych operatorów.

Pismem z dnia 7 lutego 2006 r. miasto Lyon zwróciło się do CDC o przekazanie mu danych na temat z jednej strony ilości uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (zwanym dalej „uprawnieniami do emisji”), które zostały sprzedane w 2005 r. przez operatorów każdej z 209 ciepłowni miejskich, którym przyznano uprawnienia do emisji, a z drugiej strony dat transakcji oraz odbiorców (zwanym dalej łącznie „danymi transakcyjnymi”). Miasto Lyon uznało, że dane te były mu potrzebne do celów porównawczych w ramach renegotjacji umowy dzierżawy ciepłowni miejskiej *La Duchère*, która jest zlokalizowana w aglomeracji liońskiej.

Decyzją z dnia 6 marca 2006 r. CDC odmówiła przekazania tych danych, uzasadniając, że stoją temu na przeszkodzie art. 10 rozporządzenia nr 2216/2004 oraz pkt 11 i 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia. Jednak *Commission d'accès aux documents administratifs*<sup>6</sup>, do której zwróciło się miasto Lyon, wydała opinię, w której opowiedziała się za ujawnieniem dokumentów dotyczących wspomnianych danych transakcyjnych. Mimo wszystko, decyzją z dnia 10 listopada 2006 r. CDC potwierdziła swoją odmowę udostępnienia danych. Zdaniem CDC, która jest administratorem rejestru krajowego, wspomniane dane transakcyjne

<sup>3</sup> Dz. Urz. UE L 386 z 29.12.2004, s. 1–77.

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L 41 z 14.02.2003, s. 26–32.

<sup>5</sup> Dalej cyt.: CDC.

<sup>6</sup> Komisja dostępu do dokumentów administracyjnych, dalej cyt.: CADA.



podlegają kompetencji centralnego administratora i mogą być udostępnione przez niego poprzez umieszczenie w Internecie dopiero po upływie pięciu lat od dokonania transakcji. Ponadto stwierdziła, że przepisy dyrektywy 2003/4/WE nie mają zastosowania do ujawnienia tych danych transakcyjnych w kontekście systemu uprawnień do emisji, dla którego prawodawca unijny przewidział przepisy szczególne w dyrektywie 2003/87/WE i rozporządzeniu nr 2216/2004.

Pismem z dnia 10 stycznia 2007 r. miasto Lyon wniosło do sądu krajowego skargę mającą na celu z jednej strony uchylenie decyzji odmownych z dnia 6 marca i 10 listopada 2006 r., a z drugiej strony nakazanie CDC ujawnienia mu dokumentów dotyczących żądanych danych transakcyjnych.

W tych okolicznościach Tribunal Administratif de Paris postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy udostępnienie lub odmowa udostępnienia informacji, o których mowa w pkt 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004, leży wyłącznie w gestii centralnego administratora, czy również w gestii administratora rejestru krajowego?
- 2) Jeżeli czynności te leżą w gestii administratora rejestru krajowego, to czy informacje takie należy uznać za »informacje o emisjach do środowiska« w rozumieniu art. 4 dyrektywy 2003/4, co do których nie można podnieść zarzutu »poufności informacji handlowych lub przemysłowych«, czy też ich udostępnianie podlega szczególnym regułom poufności?
- 3) Jeżeli zastosowanie mają szczególne reguły poufności, to czy wykluczona jest możliwość udostępniania takich informacji przed upływem terminu pięciu lat, czy też termin ten dotyczy jedynie pięcioletniego okresu rozdzielania uprawnień na podstawie dyrektywy 2003/87?
- 4) Jeżeli zastosowanie ma wskazany termin pięcioletni, to czy art. 10 rozporządzenia nr 2216/2004 pozwala na odstępstwo od tego terminu i czy na podstawie tego przepisu można odmówić zastosowania odstępstwa od wskazanego terminu jednostce samorządu teryto-

2/2011



rialnego, która wnosi o udostępnienie tych informacji w związku z prowadzeniem negocjacji w celu zawarcia umowy w przedmiocie zlecenia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie zaopatrzenia miasta w energię cieplną?”.

III. Trybunał zaznaczył, że w pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie drugie, a więc dotyczące zagadnienia udostępnienia danych transakcyjnych. Pytanie to dotyczyło faktu, czy kwestie udostępniania danych ogółowi społeczeństwa regulowane są jednym z wyjątków przewidzianych w art. 4 dyrektywy 2003/4/WE, czy przez przepisy dyrektywy 2003/87/WE i rozporządzenia nr 2216/2004 przyjętego w wykonaniu tej dyrektywy.

Trybunał zaznaczył, że przyjmując dyrektywę 2003/4/WE, prawodawca unijny miał na celu wykonanie konwencji z Aarhus<sup>7</sup>, wprowadzając ogólny system zmierzający do zagwarantowania, że każda osoba fizyczna lub prawna państwa członkowskiego Unii będzie miała dostęp do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, bez konieczności wykazywania interesu przez tę osobę. Dodatkowo Trybunał uznał, że „w odniesieniu do systemu handlu uprawnieniami do emisji wprowadzonego w dyrektywie 2003/87 należy stwierdzić, że art. 17 tej dyrektywy przewiduje między innymi, iż decyzje odnoszące się do rozdzielania uprawnień operatorom instalacji uprawnionych do emisji gazów cieplarnianych oraz sprawozdania dotyczące emisji wymagane zgodnie z pozwoleniem na emisję gazów cieplarnianych, które znajdują się w posiadaniu właściwego organu, są podawane do publicznej wiadomości zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE.

Chociaż prawodawca unijny wprowadził w ten sposób w ramach dyrektywy 2003/87 przepisy dotyczące publicznego dostępu do tego rodzaju informacji, należy zaznaczyć, że nie za-

---

<sup>7</sup> Konwencja sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.



mierzał jednak objąć przepisami dyrektywy 2003/4 udostępniania wszelkich informacji lub danych mających związek z wykonaniem dyrektywy 2003/87.

W tym kontekście należy zaznaczyć, że dane transakcyjne, o które zwróciło się miasto Lyon, nie są objęte art. 17 dyrektywy 2003/87, który odsyła do dyrektywy 2003/4. Chodzi tu natomiast o dane, o których mowa w art. 19 dyrektywy 2003/87, to znaczy dane dotyczące przeniesionych uprawnień, które muszą być dokładnie księgowane przez państwa członkowskie w ich rejestrach krajowych. Szczegóły techniczne i reguły prowadzenia tych rejestrów oraz udostępniania i poufności zawartych w nich danych określa rozporządzenie nr 2216/2004.

Ze względu na to, że art. 19 dyrektywy 2003/87 nie odsyła do dyrektywy 2003/4, jak czyni to wspomniany art. 17, należy uznać, że prawodawca Unii nie zamierzał poddać wniosku dotyczącego danych transakcyjnych takich jak te, których dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, ogólnym przepisom dyrektywy 2003/4, lecz że wręcz przeciwnie w odniesieniu do tych danych ustanowił szczególny i wyczerpujący system ich publicznego udostępniania jak również ich poufności.

Na pytanie drugie należy zatem odpowiedzieć, że wniosek o udostępnienie danych transakcyjnych takich jak te, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, dotyczących posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również daty i godziny tych transakcji, podlega wyłącznie szczególnym regułom publicznego udostępniania i poufności zawartym w dyrektywie 2003/87 i w rozporządzeniu nr 2216/2004<sup>8</sup>.

Pytanie trzecie i czwarte sądu krajowego Trybunał rozpatrzył łącznie. Dotyczyły one zagadnienia, czy udostępnienie danych transakcyjnych podlega szczególnym regułom poufności przewidzianym w art. 9 i 10 rozporządzenia nr 2216/2004, a z drugiej strony, czy ujawnienia danych transakcyjnych dotyczących wszystkich zrealizowanych transakcji, o których mowa

<sup>8</sup> Sprawa C-524/09, par. 37–41.





w pkt 11 i 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia, należy dokonać po upływie okresu pięciu lat od dokonania danej transakcji, czy też chodzi o ujawnienie informacji dotyczących wszystkich transakcji dokonanych w pięcioletnim okresie rozdzielania uprawnień w rozumieniu dyrektywy 2003/87, które powinno mieć miejsce po upływie tego okresu. Na wypadek gdyby to ujawnienie miało nastąpić po upływie pięcioletniego okresu od dokonania danej transakcji, należy ustalić, czy można uznać, że re negocjacje umowy dzierżawy zmierzają do wypełnienia wymogów rozporządzenia nr 2216/2004, dyrektywy 2003/87 lub przepisów prawa krajowego zgodnie z art. 10 ust. 1 tego rozporządzenia, co mogłoby powodować, iż nie można by odmówić udostępnienia żądanych danych transakcyjnych<sup>9</sup> ze względu na ich poufność.

Trybunał stwierdził, że „art. 19 ust. 2 dyrektywy 2003/87 przewiduje co prawda, że informacje takie są odnotowywane w rejestrach krajowych, że te rejestry są dostępne dla społeczeństwa oraz że zawierają odrębne rachunki w celu odnotowania uprawnień znajdujących się w posiadaniu każdej osoby, dla której oraz od której uprawnienia są wydawane lub przenoszone. Niemniej na podstawie ust. 3 tego artykułu Komisja przyjęła rozporządzenie nr 2216/2004 w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów, niezbędnego dla wykonania tej dyrektywy, w którym instytucja ta w szczególności określiła reguły mające zagwarantować publiczny dostęp do danych zapisanych w tym systemie i w razie potrzeby ich poufność.

Z artykułu 9 rozporządzenia nr 2216/2004 wynika, że administratorzy rejestrów krajowych tacy jak CDC we Francji, jak też centralny administrator wyznaczony przez Komisję, udostępniają odbiorcom wymienionym w załączniku XVI informacje wskazane w tym załączniku z określoną w nim częstotliwością w sposób przejrzysty i zorganizowany poprzez swoje strony in-

---

<sup>9</sup> Zaznaczyć, że w postępowaniu chodzi o następujące dane transakcyjne: dotyczące posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również daty i godziny tych transakcji.





ternetowe lub poprzez stronę internetową niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 2216/2004 wszystkie informacje, w tym dane dotyczące dokonanych transakcji, przechowywane we wszystkich rejestrach, uważane są za poufne w odniesieniu do wszelkich innych celów niż wypełnienie wymogów tego rozporządzenia, dyrektywy 2003/87/WE lub przepisów krajowego prawa. Ponadto zgodnie z ust. 2 tego artykułu informacje te nie mogą być wykorzystywane bez uprzedniej zgody danego posiadacza rachunku inaczej niż do obsługi i utrzymania tych rejestrów zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia.

Poza tym należy zaznaczyć z jednej strony, że renegowacja umowy dzierżawy przez jednostkę samorządu terytorialnego taką jak miasto Lyon nie stanowią co do zasady wypełnienia wymogów rozporządzenia nr 2216/2004, dyrektywy 2003/87 lub przepisów prawa krajowego.

Z drugiej strony bezsporne jest, że miasto Lyon nie jest posiadaczem rachunku i że w konsekwencji nie ma dostępu na warunkach określonych w pkt 13 i 14 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 do informacji, które mogą być umieszczane w niepublicznym obszarze rejestru krajowego na ewentualny wniosek ciepłowni miejskich, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym.

Wynika z tego, że w okolicznościach takich jak w sprawie przed sądem krajowym, a w każdym razie w braku wymaganej w art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 2216/2004 uprzedniej zgody danego posiadacza rachunku na wykorzystanie dotyczących go informacji do celów innych niż do obsługi i prowadzenia rejestrów, informacje takie jak dane transakcyjne, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, powinny zostać poufne, wobec czego miasto Lyon może domagać się wyłącznie dostępu do informacji dotyczących transakcji obejmujących uprawnienia do emisji na warunkach określonych dla ogółu społeczeństwa, to znaczy w drodze swobodnej konsultacji zgodnie z pkt 5 i 6 załącznika XV do rozporządzenia nr 2216/2004 publicznego obszaru strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty oraz publicznego obszaru strony WWW

2/2011



rejestrów krajowych, które są wyodrębnione od baz danych tego dziennika i tych rejestrów.

Jeżeli chodzi o częstotliwość, z jaką w obszarze publicznym rejestrów umieszczane są w Internecie informacje takie jak te, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, sąd krajowy pyta, czy można ją dostosować do okresów objętych krajowymi planami rozdziału, to znaczy w tej sprawie okresów od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2007 r. i od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2012 r., co oznaczałoby, że informacje dotyczące transakcji dokonanych na uprawnieniach przydzielonych w krajowym planie rozdziału byłyby dostępne publicznie bezpośrednio po upływie tych okresów, to znaczy w pierwszym przypadku w 2008 r., a w drugim w 2013 r.

W tym względzie wystarczy stwierdzić, że pkt 11 i 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 nie przewiduje takiego dostosowania. Z punktów tych, a w szczególności z pkt 12 lit. c)–e) i g), wynika bowiem, że dane takie jak te, o których mowa w postępowaniu przed sądem krajowym, dotyczące posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również daty i godziny tych transakcji, są umieszczane w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty przez centralnego administratora od dnia 15 stycznia piątego roku (X+5) po roku (X) dokonania danych transakcji.

Na pytanie trzecie i czwarte należy zatem odpowiedzieć, że dane transakcyjne takie jak te, których udostępnienia dochodzi w postępowaniu przed sądem krajowym jednostka samorządu terytorialnego zamierzająca renegotjować umowę dzierżawy, stanowią dane poufne w rozumieniu rozporządzenia nr 2216/2004 i że zgodnie z art. 9 i 10 w związku z pkt 11 i 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia w braku uprzedniej zgody danych posiadaczy rachunków dane takie są swobodnie dostępne ogółowi społeczeństwa wyłącznie w obszarze publicznym strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty od dnia 15 stycznia piątego roku (X+5) po roku (X) dokonania transakcji dotyczących przeniesienia uprawnień do emisji<sup>10</sup>.



Natomiast w pytaniu pierwszym sądu krajowego poruszony jest problem możliwości odmowy udostępnienia danych transakcyjnych przez administratora rejestru krajowego, jeżeli wniosek o ich udostępnienie został u niego bezpośrednio złożony, a których udostępnienie należy do kompetencji centralnego administratora, w przypadku złożenia do niego odpowiedniego wniosku może sam odmówić ich udostępnienia. Powyższe zagadnienie Trybunał rozstrzygnął w ten sposób, że uznał, iż „w systemie przewidzianym w rozporządzeniu nr 2216/2004, a w szczególności w pkt 11 i 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia, przewidziano wyraźnie, że dane dotyczące posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również daty i godziny tych transakcji, są udostępniane ogółowi społeczeństwa poprzez umieszczenie w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty i że w tym kontekście jedynie centralny administrator jest właściwy do ich udostępnienia.

Umieszczenie w Internecie następuje od dnia 15 stycznia piątego roku (X+5) po roku (X) dokonania transakcji przeniesienia uprawnień do emisji, z którym to dniem dane transakcyjne przestają być objęte systemem poufności wprowadzonym przez prawodawcę unijnego.

W konsekwencji, jeżeli wniosek skierowany do administratora rejestru krajowego dotyczy udostępnienia informacji odnoszących się do mających siedzibę na terytorium kraju tego administratora posiadaczy rachunków, z których i na które przenoszone są uprawnienia do emisji, do uprawnień lub jednostek Kioto objętych tymi transakcjami, jak również do daty i godziny tych transakcji, administrator ten w braku uprzedniej zgody danych posiadaczy rachunków jest zobowiązany zapewnić poufność takich informacji dopóty, dopóki nie mogą one zostać udostępnione zgodnie z prawem ogółowi społeczeństwa przez centralnego administratora. W takiej sytuacji administrator rejestru krajowego musi sam odrzucić skierowany do niego w ten sposób wniosek o udostępnienie informacji.

Jeżeli natomiast informacje te zostały już umieszczone zgodnie z pkt 11 i 12 załącznika XVI do rozporządzenia

2/2011



nr 2216/2004 przez centralnego administratora w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty, administrator rejestru krajowego jest uprawniony do udostępnienia wnioskodawcy takich informacji lub wskazania mu strony WWW, na której informacje te są legalnie dostępne.

Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, że wprawdzie dla celów wykonania rozporządzenia nr 2216/2004 jedynie centralny administrator jest uprawniony do udostępnienia ogółowi społeczeństwa danych, o których mowa w pkt 12 załącznika XVI do tego rozporządzenia, niemniej administrator rejestru krajowego, do którego złożono wniosek o udostępnienie takich danych transakcyjnych, musi sam odrzucić ten wniosek, gdyż w braku uprzedniej zgody danych posiadaczy rachunków administrator ten jest zobowiązany zapewnić poufność tych danych dopóty, dopóki nie mogą one zostać udostępnione zgodnie z prawem ogółowi społeczeństwa przez centralnego administratora<sup>11</sup>.

IV. W pierwszej kolejności należy wskazać, że w odniesieniu do pytania drugiego, w art. 4 dyrektywy 2003/4/WE, prawodawca unijny przewiduje wyjątki polegające na odmowie udostępnienia informacji o środowisku. Artykuł 4 ust. 2 tej dyrektywy przewiduje, że „państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na m. in. [...] d) poufność informacji handlowych lub przemysłowych, jeśli jest ona przewidziana prawem krajowym lub wspólnotowym w celu ochrony prawnie uzasadnionych interesów, w tym interesu publicznego w zakresie zachowania poufności danych statystycznych oraz tajemnicy podatkowej”.

Dodatkowo podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. Państwa członkowskie nie



mogą na mocy ust. 2 lit. a), d), f), g) i h) zdecydować o odmowie udostępnienia informacji, jeśli dotyczą one emisji do środowiska. Analizując ten przepis mogłoby się wydawać, że miasto Lyon zwracając się do CDC o przekazanie mu danych na temat informacji dotyczących uprawnień do emisji powinno uzyskać taką informację z uwagi na fakt, że informacje te dotyczą emisji do środowiska, a w takiej sytuacji państwa członkowskie nie mogą na mocy m. in. art. 4 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2003/4/WE odmówić udostępnienia informacji. Oprócz tego art. 4 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2003/4/WE stanowi o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na m. in. „[...]d) poufność informacji handlowych lub przemysłowych, jeśli jest ona przewidziana prawem krajowym[...]”. Poufność informacji handlowych wynika z francuskiej ustawy nr 78-753 z dnia 17 lipca 1978 r. o zastosowaniu różnorodnych środków w celu poprawy stosunków pomiędzy administracją publiczną a społeczeństwem i zawierającą regulacje o charakterze administracyjnym, socjalnym i fiskalnym<sup>12</sup>. Z artykułu 6II tej ustawy wynika, że „[...]dokumenty administracyjne, których ujawnienie spowodowałoby naruszenie [...]tajemnicy handlowej lub przemysłowej, udostępnia się wyłącznie osobom, których dokumenty te dotyczą”. Przytoczone przepisy wskazują więc, że odmowa udzielenia żądanych informacji w stanie faktycznym niniejszej sprawy jest uzasadniona.

Jednak Trybunał słusznie odwołał się do analizy dyrektywy 2003/87/WE. Artykuł 17 tej dyrektywy stanowi, że: „decyzje odnoszące się do rozdzielania przydziałów oraz sprawozdań dotyczących emisji wymaganych na podstawie pozwolenia na emisje gazów cieplarnianych oraz znajdujących się w posiadaniu właściwego organu są podawane do publicznej wiadomości przez ten organ z zastrzeżeniem ograniczeń ustanowionych w art. 3 ust. 3 oraz art. 4 dyrektywy 2003/4/WE”. Przepis ten wskazuje, że również powinna nastąpić odmowa udostępnienia informa-

<sup>12</sup> Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, Journal Officiel de la République Française (JORF) z dnia 18 lipca 1978 r., s. 2851.



cji miastu Lyon. Jednak zwrócić uwagę należy na fakt, że odsyła on do dyrektywy 2003/4/WE zawierającej ogólne regulacje na temat udostępniania informacji w zakresie decyzji odnoszących się do rozdzielania przydziałów oraz sprawozdań dotyczących emisji, a więc przepis ten nie dotyczy danych, o które wystąpiło miasto Lyon, ponieważ wniosek dotyczył dat transakcji, danych o odbiorcach oraz ilości sprzedanych uprawnień.

Analizując kolejne przepisy dyrektywy 2003/87/WE trzeba wskazać, że art. 19 ust. 2 tego aktu przewiduje z jednej strony, że każdy może posiadać uprawnienia, a z drugiej strony, że rejestry są dostępne dla społeczeństwa oraz zawierają oddzielną księgowość w celu odnotowania uprawnień znajdujących się w posiadaniu każdej osoby, dla której oraz od której uprawnienia są wydawane lub przenoszone. Zgodnie z art. 19 ust. 3 tej dyrektywy „w celu wykonania niniejszej dyrektywy Komisja przyjmuje rozporządzenie zgodnie z procedurą określoną w art. 23 ust. 2 w odniesieniu do znormalizowanego oraz zabezpieczonego systemu rejestrów w formie elektronicznych baz danych zawierających wspólne elementy danych w celu prześledzenia wydania, posiadania, przeniesienia oraz anulowania przydziałów, w celu zapewnienia dostępu społeczeństwa oraz poufności we właściwy sposób oraz w celu zapewnienia, że nie istnieją przeniesienia niezgodne z zobowiązaniami wynikającymi z Protokołu z Kioto”. Rozporządzeniem, które zostało przyjęte w wykonaniu tego przepisu jest Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

Natomiast Załącznik XVI do rozporządzenia nr 2216/2004, zatytułowany „Wymagania składania raportów przez każdego administratora rejestru i Centralnego Administratora”, zawiera część dotyczącą „Informacji dostępnych publicznie z niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty” o następującym brzmieniu (ust. 11 i 12 Załącznika XVI): „11. Centralny administrator wykazuje i uaktualnia informacje wymienione w ust. 12 Załącznika XVI odnoszące się do systemu rejestrów w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika Wspólnoty według okre-



ślonego harmonogramu. 12. Następujące informacje dla każdej dokonanej transakcji dotyczącej systemu rejestrów za rokX wykazywane są, począwszy od 15 stycznia roku (X+5): (...) c) nazwa posiadacza rachunku przekazującego: posiadacz rachunku (osoba, operator, Komisja, państwo członkowskie); d) nazwa posiadacza rachunku nabywającego: posiadacz rachunku (osoba, operator, Komisja, państwo członkowskie); e) występujące w transakcji przydziały lub jednostki Kioto według kodu identyfikacji jednostki składającego się z elementów przedstawionych w załączniku VI; [...] g) data i godzina przeprowadzenia transakcji[...].”

Wskazać trzeba, że art. 19 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE w zw. z załącznikiem XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 konstruuje szczególne przepisy w zakresie informacji dostępnych publicznie w obszarze transakcji dotyczących uprawnień do emisji. Tym samym, nie ma w tym przypadku zastosowania dyrektywa 2003/4/WE. Przyznać należy rację Trybunałowi, że wniosek o udostępnienie danych transakcyjnych będący przedmiotem orzeczenia podlega wyłącznie szczególnym regułom publicznego udostępniania i poufności zawartym w dyrektywie 2003/87/WE i w rozporządzeniu nr 2216/2004.

Z uwagi na fakt, że Trybunał rozpatrzył pytanie trzecie i czwarte łącznie, autorka niniejszej glosy również przyjęła taki sposób rozważań. Artykuł 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2216/2004 stanowi, że:

- „1. Każdy administrator rejestru udostępnia informacje wymienione w załączniku XVI odbiorcom wymienionym w załączniku XVI z częstotliwościami określonymi tamże w sposób przejrzysty i zorganizowany poprzez internetową stronę swojego rejestru. Administratorzy rejestrów nie wydają dodatkowych informacji utrzymywanych w rejestrze.
2. Centralny Administrator udostępnia informacje wymienione w załączniku XVI odbiorcom wymienionym w załączniku XVI i z częstotliwościami określonymi tamże w sposób przejrzysty i zorganizowany poprzez internetową stronę niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty. Centralny Administrator nie wydaje dodatkowych informacji utrzymywanych w niezależnym dzienniku transakcji Wspólnoty”. Z kolei zgodnie z art. 10 ust. 2 rozporządzenia

2/2011





2216/22004 „informacje przechowywane w rejestrach nie mogą być wykorzystywane inaczej niż do obsługi i utrzymania tych rejestrów zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia bez uprzedniej zgody odnośnego posiadacza rachunku”. W analizowanym przypadku miasto Lyon nie jest posiadaczem rachunku, w związku z tym nie mają zastosowania powyższe reguły w tym przypadku.

Słusznie Trybunał stwierdził, że miasto Lyon nie będąc posiadaczem rachunku może korzystać z dostępu przewidzianego dla ogółu społeczeństwa uregulowanego w ust. 5 i 6 załącznika XVI rozporządzenia 2216/2004<sup>13</sup>, czyli za pomocą publicznego obszaru strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty oraz publicznej strony WWW rejestru. W związku z tym w przypadku braku uprzedniej zgody posiadaczy rachunków dane są tylko i wyłącznie dostępne ogółowi społeczeństwa w obszarze publicznym strony WWW niezależnego dziennika transakcji w terminie, który należy liczyć zgodnie z regułami wskazanymi w dalszych rozważaniach.

Zgodnie z ust. 11 i 12 załącznika XVI rozporządzenia 2216/2004 „[...]Centralny Administrator wykazuje i uaktualnia informacje wymienione w ust. 12 odnoszące się do systemu rejestrów w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika Wspólnoty według określonego harmonogramu. [...] Następujące informacje dla każdej dokonanej transakcji dotyczącej systemu rejestrów za rok X wykazywane są, począwszy od 15 stycznia roku (X+5) [...]”. Informacje objęte postępowaniem krajowym zawarte są w ust. 12 lit. c)-e) oraz g) załącznika XVI rozporządzenia 2216/2004. Tak więc jeśli chodzi o termin udostępniania tych informacji, to możliwą datą w której można uży-

---

<sup>13</sup> „5. Publiczny obszar strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty oraz publiczna strona WWW rejestru nie wymagają uwierzytelniania ich użytkowników reprezentujących ogólną społeczność. 6. Publiczny obszar strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty oraz publiczny obszar strony WWW rejestru nie zezwalają użytkownikom reprezentującym ogólną społeczność na bezpośredni dostęp do bazy danych niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty lub bazy danych tego rejestru. Dostęp do danych, które są publicznie dostępne zgodnie z załącznikiem XVI, jest możliwy poprzez odrębną bazę danych”.



skać dane jest dzień od 15 stycznia piątego roku od dnia dokonania transakcji dotyczących przeniesienia uprawnień do emisji. Ostatecznie, stwierdzić należy, że Trybunał trafnie odpowiedział na pytanie trzecie i czwarte.

Jeśli natomiast chodzi o pytanie pierwsze, zwrócić uwagę należy na fakt, że Trybunał słusznie wskazał, iż zgodnie z ust. 11 i 12 załącznika XVI rozporządzenia 2216/2004 jedynie centralny administrator jest właściwy do wykazywania i uaktualniania informacji wymienionych w ust. 12 odnoszących się do systemu rejestrów w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika Wspólnoty i jedynie on jest właściwy do ich udostępniania. W związku z tym słusznym rozwiązaniem w przypadku skierowania wniosku do krajowego administratora rejestru, tj. tak jak to było w przypadku będącym przedmiotem glosowanego orzeczenia, jest odrzucenie skierowanego do niego wniosku o udostępnienie informacji. W sytuacji, gdy administrator centralny zamieści informacje z ust. 11 i 12 załącznika XVI do rozporządzenia nr 2216/2004 w publicznym obszarze strony WWW niezależnego dziennika transakcji Wspólnoty, administrator rejestru krajowego może zgodnie z prawem wskazać dane, które już zostały publicznie udostępnione. Stwierdzić więc należy, że odpowiedź Trybunału na pytanie pierwsze jest również trafna i taka interpretacja wskazanych przepisów oraz względy zasady szybkości i ekonomii postępowania nakazują przyjąć, iż administrator krajowy w sytuacji zaistnienia przesłanek do odrzucenia wniosku o udostępnienie informacji o dokonanych transakcjach, powinien sam go rozpatrzyć bez angażowania w sprawę administratora centralnego.

Za takim rozwiązaniem tego problemu przemawiają także przepisy krajowe. Otóż zgodnie z art. L. 229-16 akapit pierwszy francuskiego Kodeksu ochrony środowiska<sup>14</sup> przewidziane zostało utworzenie i prowadzenie krajowego rejestru uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, a rejestr ten jest dostępny publicznie na warunkach określonych w dekrete nr 2004-1412 z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie krajowego rejestru upraw-

<sup>14</sup> Code de l'environnement, JORF z dnia 21 września 2000 r., s. 14792–14795.



nień do emisji gazów cieplarnianych przewidzianego w art. L. 229-16 Kodeksu ochrony środowiska<sup>15</sup>. Dekret ten przewiduje, że CDC tworzy i prowadzi wspomniany rejestr. Zgodnie z art. 2 tego dekretu „Zadania wynikające z niniejszego dekretu obejmują [...] publiczne udostępnianie za pośrednictwem specjalnej strony internetowej i na warunkach określonych w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 19 ust. 3 dyrektywy [2003/87], informacji, do ujawnienia których zobowiązany jest podmiot prowadzący rejestr”. Tym podmiotem jest administrator krajowy i to on powinien rozpatrywać wnioski o udostępnienie informacji i to uprawnienie nie leży tylko i wyłącznie w gestii administratora centralnego. Innymi słowy, na szczeblu krajowym wnioski o udostępnienie informacji rozpatruje administrator krajowy.

**Kontakt e-mail:**

karolinaszuma@gmail.com

