CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 14 de octubre de 2010[1]

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto el acceso a información relativa a la venta de derechos de emisión. Los datos controvertidos se almacenan en registros a los que se aplica el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad en el sentido de los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto.[2]

2. En primer lugar se ha de dilucidar si se trata de información medioambiental en el sentido de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo[3] (en lo sucesivo, «Directiva sobre la información medioambiental»).

3. Por otro lado, procede examinar la relación entre la Directiva sobre la información medioambiental y el Reglamento (CE) nº 2216/2004 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros.[4] La cuestión que se plantea es si las disposiciones restrictivas del Reglamento sobre la publicación de la información de que se trata derogan la Directiva como *lex specialis* y *lex posterior* o si, al menos, afectan a la aplicación de la Directiva.

II. Marco jurídico

A. *Acceso a la información medioambiental*

4. Mediante el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 275, p. 32, en la versión de la Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004 (DO L 338, p. 18).

3 — DO L 41, p. 26.

4 — DO L 386, p. 1.

la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente [5] (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), firmado por la Comunidad el 25 de junio de 1998 en Aarhus (Dinamarca), [6] la Unión se comprometió en el plano internacional a garantizar el acceso a la información medioambiental.

5. Posibles restricciones al derecho de acceso se derivan, en particular, del artículo 4, apartado 4, del Convenio:

«Podrá denegarse una solicitud de información sobre el medio ambiente en caso de que la divulgación de esa información pudiera tener efectos desfavorables sobre:

[…]

d) el secreto comercial o industrial cuando ese secreto esté protegido por la ley con el fin de defender un interés económico legítimo. En ese marco deberán divulgarse las informaciones sobre emisiones que sean pertinentes para la protección del medio ambiente;

e) los derechos de propiedad intelectual;

f) el carácter confidencial de los datos y de los expedientes personales respecto de una persona física si esa persona no ha consentido en la divulgación de esas informaciones al público, cuando el carácter confidencial de ese tipo de información esté previsto en el derecho interno;

[…]

Los motivos de denegación antes mencionados deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta el interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tendría para el público y según que esas informaciones guarden o no relación con las emisiones al medio ambiente.»

6. La Directiva sobre la información medioambiental incorpora el Convenio de Aarhus al Derecho de la Unión. Su artículo 2 define, entre otros conceptos, el de información medioambiental:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) Información medioambiental: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre:

a) la situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la

5 — DO L 124, p. 4.

6 — Adoptado mediante Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO L 124, p. 1).

diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;

b) factores como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a);

c) medidas (incluidas las medidas administrativas) como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos;

d) informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental;

e) análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas y actividades citadas en la letra c); y

f) el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, emplazamientos culturales y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

[...]»

7. El derecho de acceso a la información medioambiental se establece en el artículo 3, apartado 1:

«Los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Directiva, a poner la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre a disposición de cualquier solicitante, a petición de este, y sin que dicho solicitante esté obligado a declarar un interés determinado.»

8. Las excepciones se regulan especialmente en el artículo 4, apartado 2:

«Los Estados miembros podrán denegar las solicitudes de información medioambiental si la revelación de la información puede afectar negativamente a:

a) la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté dispuesta por la ley;

b) las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública;

c) la buena marcha de la justicia, la posibilidad de una persona de tener un juicio justo o la capacidad de una autoridad pública para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria;

d) la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial cuando dicha confidencialidad esté contemplada en la legislación nacional o comunitaria a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal;

e) los derechos de propiedad intelectual;

f) el carácter confidencial de los datos y de los expedientes personales respecto de una persona física si esta persona no ha consentido en la revelación de esa información al público, cuando dicho carácter confidencial está previsto en el Derecho nacional o comunitario;

g) los intereses o la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la ley o sin que la ley pueda obligarle a ello, salvo si esta persona ha consentido en su divulgación;

h) la protección del medio ambiente al que se refiere la información, como por ejemplo la localización de especies raras.

Los motivos de denegación mencionados en los apartados 1 y 2 deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta para cada caso concreto el interés público atendido por la divulgación. En cada caso concreto, el interés público atendido por la divulgación deberá ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación. Los Estados miembros no podrán, en virtud de la letras a), d), f), g) y h) del presente apartado, disponer la denegación de una solicitud relativa a información sobre emisiones en el medio ambiente.

[...]»

B. *La normativa sobre el comercio de emisiones*

9. La Unión Europea es parte de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, firmada en junio de 1992 en Río de Janeiro, [7] y del Protocolo de Kioto, celebrado en relación con la primera. [8] El objetivo de dicho Protocolo es reducir las emisiones totales de gases de efecto invernadero al menos en un 5 % respecto al nivel de esas emisiones en 1990 en el período entre 2008 y 2012. La obligación conjunta asumida por la Unión Europea y sus Estados miembros en el Protocolo de Kioto se refiere a una reducción total de las emisiones de gases de efecto invernadero en el citado período en un 8 % respecto al nivel de 1990.

10. Un elemento en la estrategia de cumplimiento de estas obligaciones es la Directiva 2003/87. El sistema que con ella se introdujo se basa en conceder a los operadores económicos de determinados sectores derechos limitados a la emisión de gases de efecto invernadero. Esos derechos pueden ser ejercidos o bien cedidos a otros operadores económicos, en caso de que estos deseen emitir mayores cantidades de gases de efecto invernadero de las que les corresponden.

11. El artículo 19 de la Directiva 2003/87 establece las bases del registro de derechos de emisión:

«1. Los Estados miembros tomarán las disposiciones necesarias para la creación y el mantenimiento de un registro que permita llevar cuenta exacta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión. Los Estados miembros podrán incorporar sus registros a un sistema consolidado del que formen parte otros Estados miembros.

2. Cualquier persona podrá ser titular de derechos de emisión. El registro será accesible al público y constará de cuentas separadas donde se registrarán los derechos de emisión de que sea titular cada persona a la que se expidan o transfieran, o de la que se transfieran derechos de emisión.

3. Para aplicar la presente Directiva, la Comisión adoptará, de conformidad con el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 23, un reglamento relativo a un régimen normalizado y garantizado de registros nacionales, en forma de bases de datos electrónicas normalizadas, que consten de elementos comunes de información que permitan realizar el seguimiento de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión, y que garanticen, en su caso, el acceso del público y la confidencialidad, y aseguren que no se produzcan transferencias incompatibles con las obligaciones derivadas del Protocolo de Kioto. El presente Reglamento también incluirá disposiciones relativas a la utilización

7 — DO L 33, p. 26, adoptada mediante la Decisión 94/69/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1993, relativa a la celebración de la Convención marco sobre el cambio climático (DO 1994, L 33, p. 11).

8 — DO L 130, p. 4, adoptado mediante la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (DO L 130, p. 1).

e identificación de RCE y URE en el régimen comunitario y al control del nivel de dicha utilización.»

12. Asimismo, el artículo 20 prevé un control de ámbito comunitario de las transacciones:

«1. La Comisión designará a un Administrador Central que llevará un registro independiente de transacciones en el que se consignarán las expediciones, las transferencias y las cancelaciones de derechos de emisión.

2. El Administrador Central controlará, de manera automatizada, cada transacción en los registros mediante el registro independiente de transacciones, para comprobar que no se producen irregularidades en la expedición, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión.

3. Si el control automatizado pone de manifiesto irregularidades, el Administrador Central informará de ello al Estado miembro o Estados miembros interesados, los cuales no registrarán las transacciones en cuestión ni ninguna otra transacción relativa a los derechos de emisión correspondientes hasta que no se hayan resuelto las irregularidades.»

13. El acceso a la información se menciona en el decimotercer considerando y en el artículo 17:

«13) Para garantizar la transparencia, el público debe tener acceso a la información sobre la asignación de los derechos de emisión y a los resultados del seguimiento de las emisiones, sin más restricciones que las previstas en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental.»

«Artículo 17

Acceso a la información

Se pondrán a disposición del público, con arreglo a la Directiva 2003/4/CE, las decisiones relativas a la asignación de derechos de emisión, la información sobre las actividades de proyectos en que un Estado miembro participe o autorice a participar a entidades privadas o públicas y los informes de emisiones requeridos con arreglo al permiso de emisión de gases de efecto invernadero y que se encuentren en posesión de la autoridad competente.»

14. La Comisión adoptó el Reglamento nº 2216/2004 sobre la base de la Directiva 2003/87 y de la Decisión 2004/280/CE. [9] Con arreglo al artículo 3 del Reglamento, todos los Estados miembros y la Comisión deben establecer un registro con arreglo al artículo 19 de la Directiva 2003/87. El registro francés lo gestiona la Caja de depósitos y consignaciones (*Caisse des dépôts et consignations).*

15. El artículo 8, apartado 3, regula la responsabilidad por cada registro:

«Los Estados miembros y la Comisión conservarán la responsabilidad y la autoridad últimas en lo relativo a la gestión y el mantenimiento de sus respectivos registros.»

16. El artículo 9 regula la publicación de ciertas informaciones:

«1. El administrador de cada registro deberá comunicar a través del sitio web de su registro, de manera transparente y organizada, la información que se indica en el anexo XVI, con la frecuencia y a los destinatarios que en él se especifican. Los administradores de los registros no podrán hacer pública otra información adicional contenida en el registro.

2. El Administrador Central deberá comunicar a través del sitio web del DITC, de manera transparente y organizada, la información que se indica en el anexo XVI, con la frecuencia y a los destinatarios que en él se especifican. El Administrador Central no podrá hacer pública otra información adicional contenida en el DITC.

3 Los sitios web deberán permitir a los destinatarios de los informes enumerados en el anexo XVI la consulta de dichos documentos mediante el uso de dispositivos de búsqueda.

4. El administrador de cada registro será responsable de la exactitud de la información procedente de su registro que se hace pública a través del sitio web del DITC.

5. El DITC y los registros no podrán exigir a los titulares de las cuentas que les notifiquen información sobre precios relacionada con los derechos de emisión o las unidades de Kioto.»

17. El artículo 10 regula la confidencialidad de la información inscrita en el registro:

«1. Toda la información contenida en los registros y en el DITC, lo cual incluye los haberes de todas las cuentas y la totalidad de

9 — Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto (DO L 49, p. 1).

las transacciones efectuadas, se considerará confidencial para cualquier efecto que no sea la aplicación de los requisitos establecidos en el presente Reglamento, en la Directiva 2003/87/CE o en la legislación nacional.

2. La información contenida en los registros no podrá ser utilizada sin el consentimiento previo del titular de la cuenta correspondiente, salvo cuando lo sea con fines de gestión y mantenimiento de dichos registros con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento.

3. La autoridad competente y el administrador del registro sólo efectuarán procesos relativos a los derechos de emisión, las emisiones verificadas, las cuentas o las unidades de Kioto en los casos en los que resulte necesario para la realización de las funciones que les son propias.»

18. Para la información sobre las transacciones con derechos de emisión, el anexo XVI, apartados 11 y 12, dispone lo siguiente:

«11. El Administrador Central presentará y actualizará los datos mencionados en el punto 12 relativos al sistema de registro de la zona pública del sitio web del diario independiente de transacciones comunitario, de acuerdo con el calendario especificado.

12. La información relativa a cada transacción completada pertinente para el sistema de registros correspondiente al año X se presentará a partir del 15 de enero del año X+5, indicando los siguientes datos:

a) Código de identificación de la cuenta de origen: el código asignado a la cuenta formado por los elementos que se especifican en el anexo VI.

b) Código de identificación de la cuenta de destino: el código asignado a la cuenta formado por los elementos que se especifican en el anexo VI.

c) Nombre del titular de la cuenta de origen: el titular de la cuenta (persona, titular de la instalación, Comisión o Estado miembro).

d) Nombre del titular de la cuenta de destino: el titular de la cuenta (persona, titular de la instalación, Comisión o Estado miembro).

e) Derechos de emisión o unidades de Kioto objeto de la transacción, por código de identificación de unidad formado por los elementos previstos en el anexo VI.

f) Código de identificación de la transacción: código asignado a la transacción formado por los elementos previstos en el anexo VI.

g) Fecha y hora en que la transacción se ha completado (tiempo UTC).

h) Tipo de proceso: categorización de un proceso que incluye los elementos que se especifican en el anexo VII.»

III. Hechos, procedimiento principal y cuestión prejudicial

19. Mediante escrito de 7 de febrero de 2006, la Ville de Lyon solicitó al administrador del registro nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que le comunicase las cuantías de derechos vendidos en el año 2005 por los titulares de las 209 plantas de calefacción urbana a las que les habían sido asignados derechos de emisión, así como la fecha de las transacciones y sus destinatarios.

20. La Caisse des dépôts et consignations denegó dicha comunicación por resolución de 6 de marzo de 2006, alegando que los apartados 11 y 12 del anexo XVI y el artículo 10 del Reglamento nº 2216/2004, de 21 de diciembre de 2004, se oponen a la misma.

21. La Ville de Lyon acudió a la Commission d'accès aux documents administratifs mediante escrito de 29 de marzo de 2006. Esta Comisión emitió el 9 de octubre de 2006 un dictamen favorable a la comunicación de dicha información, al considerar que no eran aplicables las disposiciones francesas sobre la protección del secreto industrial y comercial.

22. Mediante resolución de fecha de 10 de noviembre de 2006, la Caisse des dépôts et consignations confirmó su negativa a la comunicación.

23. Por ese motivo, la Ville de Lyon interpuso recurso solicitando la anulación de dicha negativa y que se ordenara a la Caisse que le comunicase los documentos solicitados.

24. En dicho procedimiento, el Tribunal administratif plantea al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Compete exclusivamente al Administrador Central o también al administrador del registro nacional comunicar o negarse a comunicar la información prevista en el apartado 12 del anexo XVI del Reglamento nº 2216/2004, de 21 de diciembre de 2004?

2) En el supuesto de que el administrador del registro nacional sea competente, ¿debe considerarse que dicha información es "información sobre emisiones en el medio ambiente", en el sentido del artículo 4 de la Directiva 2003/4, frente a la cual no cabe oponer "la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial", o se rige su comunicación por normas específicas de confidencialidad?

3) En el supuesto de que sean de aplicación normas específicas de confidencialidad, ¿está prohibido comunicar dicha información antes de que expire el plazo de cinco años o bien dicho plazo sólo afecta al período de cinco años de asignación de los derechos de emisión, de conformidad con la Directiva 2003/87?

4) En el supuesto de que sea de aplicación dicho plazo de cinco años, ¿permite el artículo 10 del Reglamento nº 2216/2004 alguna excepción a dicho plazo y, en su caso, cabe denegar tal excepción, basándose en el citado artículo, a una entidad territorial que desee que se le comunique dicha información para negociar un convenio de delegación del servicio público de calefacción urbana?»

25. En la fase escrita del procedimiento han intervenido la Ville de Lyon como demandante del procedimiento principal, la Caisse des dépôts et consignations como demandada de ese procedimiento, la República Francesa, la República de Austria y la Comisión Europea. A excepción de la Caisse des dépôts et consignations, todas esas partes han presentado observaciones también en la vista oral de 7 de octubre de 2010.

IV. Apreciación jurídica

26. Si el acceso a la información sobre la venta de derechos de emisión debiera decidirse exclusivamente a la luz de la normativa que contienen los actos jurídicos en materia de derechos de emisión, la conclusión sería fácil: dicha información se hace pública una vez transcurrido un plazo de cinco años. Antes de ese plazo, la información es, en principio, confidencial. Si, por el contrario, fueran de aplicación las disposiciones sobre el acceso a información medioambiental, habría que comprobar si concurre alguna excepción para permitir el acceso. Por eso analizaré en primer lugar si se trata de información medioambiental (parte A); a continuación, la competencia del administrador francés del registro para resolver una solicitud de acceso a la información controvertida (parte B); la relación entre la Directiva sobre la información medioambiental y el Reglamento nº 2216/2004 (parte C) y, en aras de la exhaustividad, responderé a las cuestiones sobre el Reglamento nº 2216/2004 (partes D y E).

A. *Sobre el concepto de información medioambiental*

27. Aunque el órgano jurisdiccional remitente considera implícitamente que se trata de información medioambiental en el sentido de la Directiva sobre la información medioambiental, procede en primer lugar comprobar si es así, para determinar si es necesario examinar dicha Directiva.

28. Ya en relación con la antigua Directiva sobre la información medioambiental, la Directiva 90/313/CEE, [10] el Tribunal de Justicia declaró que el legislador había querido dar una interpretación amplia al concepto de «información sobre medio ambiente». [11] El Tribunal de Justicia considera incluso que es más amplia y detallada la definición del artículo 2, número 1, de la nueva Directiva sobre la información medioambiental. [12] Entretanto el Tratado de Ámsterdam ha expresado en el artículo 1 UE, párrafo segundo, su voluntad de crear una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Para ello, el artículo 15 TFUE (antiguo artículo 225 CE) obliga a las instituciones a actuar con el mayor respeto posible del principio de apertura, que constituye –junto con el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales– la base del derecho de acceso a los documentos.

29. No obstante, ni la antigua ni la nueva Directiva sobre la información medioambiental tienen por objeto reconocer un derecho de acceso general e ilimitado a la totalidad de la información que obre en poder de las autoridades públicas y que guarde relación, aun cuando sea mínima, con alguno de los elementos del medio ambiente. La Directiva sobre la información medioambiental exige, en efecto, que para quedar amparada por el derecho de acceso que ella instaura, tal información debe hallarse comprendida en al menos una de las tres categorías enumeradas en dicha Directiva. [13]

30. La Ville de Lyon desea obtener información sobre la venta de derechos de emisión por los titulares de las 209 plantas de calefacción urbana de Francia. Dicha información parece consistir en datos sobre transacciones que, con arreglo al anexo XVI, apartado 12, del Reglamento nº 2216/2004, se publican cinco años después de realizarse la transacción.

31. Según la ville de Lyon, se trata de información relativa a las medidas o a los actos destinados a proteger el medio ambiente en el sentido del artículo 2, punto, letra c), de la Directiva sobre la información medioambiental. La información sobre las transacciones muestra, a su juicio, si el comercio de derechos de

10 — Directiva del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente (DO L 158, p. 56).

11 — Sentencia de 17 de junio de 1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec. p. I-3809), apartado 19, y de 12 de junio de 2003, Glawischnig (C-316/01, Rec. p. I-5995), apartado 24.

12 — Sentencia Glawischnig, citada en la nota 11, apartado 5.

13 — Véase la sentencia Glawischnig, citada en la nota 11, apartado 25.

emisión es un medio apropiado para proteger el medio ambiente.

32. No obstante, Francia y la Caisse de dépôts et consignations responden acertadamente a dicha tesis que la información sobre las transacciones sólo muestran si el mercado de los derechos de emisión funciona o no. Ese mercado forma parte de un sistema que sirve globalmente a la protección del medio ambiente, pero la información sobre las transacciones no permite determinar en qué medida el mercado contribuye a dicho objetivo. Por tanto, el artículo 2, apartado 1, letra c), de la Directiva sobre la información medioambiental no es aplicable.

33. La información sobre el comercio de derechos de emisión podría, no obstante, constituir información en el sentido del artículo 2, número 1, letra b), de la Directiva sobre la información medioambiental, es decir, información sobre factores que pueden afectar a la atmósfera, uno de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) de dicha disposición.

34. Aunque esta disposición enumera meramente a título de ejemplo factores concretos que pueden entrar en interacción con elementos del medio ambiente, la información sobre el derecho a liberar ese factor, en concreto la emisión de gases de efecto invernadero, constituye también información indirecta sobre dicho factor.

35. En consecuencia, el propio legislador de la Unión consideró que al menos cierta información sobre los derechos de emisión es información medioambiental, pues el decimotercer considerando y el artículo 17 de la Directiva 2003/87 prevén el acceso con arreglo a la Directiva sobre la información medioambiental. En particular, la asignación de los derechos de emisión es, en ese sentido, información medioambiental.

36. Francia y la Caisse de dépôts et consignations, sin embargo, sostienen que los datos sobre transacciones no son información medioambiental. A su parecer, la posesión de derechos de emisión no implica que su titular libere efectivamente gases de efecto invernadero.

37. Sin embargo, no es determinante si realmente se ejercen los derechos de emisión, pues con arreglo al artículo 2, número 1, letra b), de la Directiva sobre la información medioambiental basta con que «puedan afectar» a los elementos del medio ambiente. Por lo general, toda transacción, es decir, la transmisión de derechos de emisión, contribuirá a que el vendedor genere menos emisiones de las previstas en la asignación, mientras que el comprador puede incrementarlas.

38. Sin embargo, Francia alega acertadamente que las transacciones pueden no tener una relación directa con la liberación de gases de efecto invernadero: se puede tratar de medidas meramente especulativas dirigidas a la posterior reventa con beneficios.

39. Este argumento puede ser cierto respecto de una parte de los datos sobre transacciones a los que se pretende acceder, en particular los referidos a información sobre los adquirentes de los derechos de emisión. En lo que se refiere a las plantas de calefacción urbana que en el presente caso transmiten derechos de emisión, se ha de considerar que existen repercusiones reales de la transacción, pues por lo general deben reducir sus emisiones en la misma proporción.

40. Pero tampoco se ha de excluir la información sobre los adquirentes de los derechos, pues por regla general el adquirente último generará más emisiones de las previstas en el momento de la asignación de los derechos, y a esta conclusión contribuye la compra especulativa. Por este solo motivo existe un interés medioambiental en la transparencia de la transmisión de derechos de emisión. Por lo demás no siempre resulta fácil, antes de la realización definitiva de un derecho, determinar en la práctica si una transacción se dirigía a una mera compra especulativa o al disfrute propio del derecho. Por eso, las transacciones en principio deben considerarse información medioambiental.

41. El interés concreto de la Ville de Lyon en esa información, en contra de la opinión de Austria, no obsta a su calificación como información medioambiental. Del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre la información medioambiental, que no exige que se dedique un interés para solicitar el acceso a documentos, se desprende que es irrelevante la naturaleza del interés personal del solicitante en la información. [14]

42. Por lo tanto, la información relativa a las transacciones sobre los derechos de emisión es información medioambiental en el sentido del artículo 2, número 1, letra b), de la Directiva sobre la información medioambiental.

14 — Véase la sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo (C-266/05 P, Rec. p. I-1233), apartados 43 y ss., sobre el Reglamento (CE) 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO L 145, p. 43). Por lo tanto, resulta también dudosa la hipótesis del Bundesverwaltungsgericht alemán formulada en su sentencia de 24 de septiembre de 2009 (7 C 2/09, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 189, marg. 36), de que el fin al que se pretende destinar la información podría hacer irrazonable una solicitud en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre la información medioambiental.

B. *Sobre la primera cuestión: la competencia para resolver sobre la divulgación de una información*

43. Con la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea aclarar si la Caisse des dépôts et consignations es realmente competente para resolver sobre la divulgación de información relativa a transacciones.

44. El Reglamento nº 2216/2004 dispone esencialmente una forma de divulgación de dicha información: la publicación por el Administrador Central de la información sobre las transacciones realizadas, con arreglo al anexo XVI, apartados 11 y 12, a partir del 15 de enero del quinto año posterior a la transacción. Por lo demás, con arreglo al artículo 10, apartado 1, esa información se ha de tratar confidencialmente. El artículo 10, apartado 2, prohíbe utilizarla sin el consentimiento previo del titular de la cuenta correspondiente, salvo cuando lo sea con fines de gestión y mantenimiento de dichos registros con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento. Asimismo, el artículo 10, apartado 3, establece que la autoridad competente y el administrador del registro sólo efectuarán procesos relativos a los derechos de emisión, las emisiones verificadas, las cuentas o las unidades de Kioto en los casos en los que resulte necesario para la realización de las funciones que les son propias.

45. De ello deducen la Caisse des dépôts e consignations, Austria y la Comisión que sólo el Administrador Central puede resolver sobre la divulgación de la información en cuestión. En su opinión, la Caisse, como administrador del registro nacional, no tiene esa competencia.

46. Sin embargo, la Ville de Lyon y Francia distinguen, con razón, entre la publicación de la información en cuestión, que corresponde, con arreglo al Reglamento nº 2216/2004, al Administrador Central, y la decisión sobre una solicitud de acceso a información medioambiental. Esta solicitud la ha de resolver la autoridad a la que va dirigida.

47. Así se desprende del artículo 3, apartado 1, de la Directiva sobre la información medioambiental, con arreglo a la cual las autoridades están obligadas a poner a disposición de cualquier solicitante, a petición de este, la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre. No se discute que la información de que se trata consta en el registro nacional.

48. El Reglamento nº 2216/2004 nada establece a este respecto. Si bien regula la confidencialidad y la publicación de la información en cuestión, no regula la competencia para resolver sobre solicitudes de acceso a información medioambiental. Por lo tanto, en contra de lo que sostienen Austria y la Comisión, el Reglamento no puede considerarse norma

especial en esta materia respecto de la Directiva sobre la información medioambiental. [15]

49. Tampoco se puede aceptar la idea de que los administradores de los registros nacionales constituyen, junto con el Administrador Central, una autoridad única en cuyo nombre sólo este pueda actuar. El Gobierno francés señala acertadamente que, con arreglo al artículo 8, apartado 3, del Reglamento nº 2216/2004, los Estados miembros y la Comisión conservarán la responsabilidad en lo relativo a la gestión y el mantenimiento de sus respectivos registros. Por otro lado, el anexo XVI, apartados V a X, prevé diversas obligaciones de información del administrador del registro nacional.

50. La tesis de la Comisión confirma indirectamente esta conclusión: aunque parte de una competencia exclusiva del Administrador Central, tan pronto como este haya hecho pública la información con arreglo al artículo XVI, apartado 12, del Reglamento nº 2216/2004, también los administradores nacionales pueden transmitirla. La Comisión no aclara cómo tal publicación afecta a dicha competencia.

15 — Sobre la especialidad del Reglamento en relación con la resolución sobre la solicitud de acceso, véanse los puntos 54 y ss. de las presentes conclusiones.

51. Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que el administrador del registro nacional es competente para resolver sobre una solicitud formulada con arreglo a la Directiva sobre la información medioambiental para acceder a información comprendida en el anexo XVI, apartado 12, del Reglamento nº 2216/2004, siempre que esa información obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre.

C. Sobre la segunda cuestión: información sobre emisiones al medio ambiente

52. La segunda cuestión entra de lleno en el núcleo del litigio. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si la información solicitada debe considerarse «información sobre emisiones en el medio ambiente», en el sentido del artículo 4 de la Directiva sobre la información medioambiental a cuya comunicación no cabe oponer «la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial», o si su comunicación se rige por normas específicas de confidencialidad.

53. A este respecto analizaré, en primer lugar, si es de aplicación efectivamente la Directiva sobre la información medioambiental (punto 1); a continuación, si se trata de

«información sobre emisiones en el medio ambiente» en el sentido del artículo 4 de la Directiva sobre la información medioambiental (punto 2) y, para concluir, en qué medida afectan a las excepciones al derecho de información previstas en el artículo 4, apartado 2, primera frase, letra d), de la Directiva sobre la información medioambiental las disposiciones del Reglamento nº 2216/2004 en relación con la confidencialidad del registro (punto 3).

1. Sobre la aplicabilidad de la Directiva sobre la información medioambiental

54. Según la opinión común de la Caisse des dépôts et consignations, Francia, Austria y la Comisión, el Reglamento nº 2216/2004 establece una normativa especial exhaustiva y posterior en el tiempo a la Directiva sobre la información medioambiental, que regula la confidencialidad de la información en los registros constituidos en virtud del Reglamento. Afirman que, por lo tanto, el Reglamento prevalece sobre las disposiciones generales de la Directiva sobre la información medioambiental.

55. Un examen aislado del tenor de las respectivas disposiciones lleva a considerar que el Reglamento nº 2216/2004 es una norma especial: contiene reglas especiales sobre la publicación y el tratamiento confidencial de la información almacenada en los registros, mientras que la Directiva sobre la información medioambiental se aplica a toda la información de esa naturaleza. Por otro lado, el Reglamento se aparta del artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre la información medioambiental pues ni dispone expresamente que en cada caso se ha de ponderar el interés por la confidencialidad con el interés público en la comunicación, ni menciona el especialmente amplio acceso a la información sobre emisiones al medio ambiente.

56. Además, el orden temporal de los actos jurídicos apunta en el sentido de que el Reglamento nº 2216/2004 debe considerarse *lex posterior* respecto de la Directiva sobre la información medioambiental.

57. Sin embargo, sólo podrá reconocerse el Reglamento nº 2216/2004 como *lex specialis* y/o *lex posterior* respecto de la Directiva sobre la información medioambiental si la Comisión estaba facultada para adoptar normas que se aparten de la Directiva sobre la información medioambiental.

58. Por tanto podría sugerirse a primera vista una relación jerárquica entre la Directiva sobre la información medioambiental y el Reglamento nº 2216/2004. No en vano,

el Consejo y el Parlamento adoptaron la Directiva como un acto jurídico clásico de Derecho derivado sobre la base inmediata del Tratado CE, mientras que el Reglamento es sólo una medida de la Comisión para aplicar otra directiva, y por tanto constituye en cierto modo un acto de Derecho terciario.

59. Sin embargo, hasta ahora, el Tribunal de Justicia no ha establecido tal jerarquía del Derecho de la Unión, y en último término tampoco en el presente caso es necesario dar ese paso. En efecto, un detenido examen de la base jurídica del Reglamento permite llegar a la conclusión de que este no puede dar lugar a una excepción a la Directiva sobre la información medioambiental.

60. El Reglamento nº 2216/2004 se basa en el artículo 19, apartado 3, de la Directiva 2003/87. Conforme a este, la Comisión ha de adoptar un reglamento relativo a un régimen de registros que, en particular, ha de garantizar el acceso del público al registro y la confidencialidad. Además, el artículo 17 y el decimotercer considerando de la Directiva 2003/87 prevén la divulgación de ciertas informaciones con arreglo a la Directiva sobre la información medioambiental. Estas disposiciones no abarcan el comercio de derechos de emisión. Por ello las disposiciones del Reglamento nº 2216/2004 sobre la confidencialidad de la información relativa a la venta de derechos de emisión son, en principio, conformes con su base jurídica.

61. Sin embargo, no se puede considerar que a la Comisión le esté permitido adoptar medidas de ejecución que se aparten de otras disposiciones del Derecho derivado, sobre todo si no está habilitada para adoptar medidas de ejecución en relación con esas otras disposiciones. [16] La Directiva sobre la información medioambiental no prevé medidas de ejecución por parte de la Comisión.

62. Por lo tanto, una norma especial que establezca una excepción a la Directiva sobre la información medioambiental exigiría que el legislador, al adoptar la Directiva 2003/87, quisiera habilitar a la Comisión para apartarse de dicha Directiva. En el mejor de los casos, esto podría deducirse indirectamente del hecho de que la aplicación de la Directiva sobre la información medioambiental sólo está prevista para determinada información.

63. Sin embargo, la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión para la Directiva 2003/87 apunta en contra de un intento implícito de restringir la Directiva sobre la información medioambiental. Según dicha exposición de motivos, de conformidad con la Directiva 90/313 sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, la anterior Directiva sobre la información medioambiental, el público debería tener acceso a la información sobre los resultados de las obligaciones de seguimiento, notificación

16 — Sentencia de 29 de junio de 1989, Vreugdenhil y van der Kolk (22/88, Rec. p. 2049), apartado 17.

y verificación, a la información sobre los titulares inscritos en los inventarios nacionales y a cualquier acción relacionada con las infracciones de la Directiva. [17] En el presente caso se trata de información sobre los registros nacionales.

64. Por otro lado, la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión deja claro que la Directiva 2003/87 ha de ajustarse al Convenio de Aarhus. Esto es, en todo caso, imperativo, pues los Acuerdos internacionales celebrados por la Unión prevalecen sobre las disposiciones de Derecho comunitario derivado. [18] Por lo tanto, las disposiciones del Derecho derivado de la Unión deben interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con las obligaciones de la Unión derivadas del Derecho internacional. [19]

65. En lo relevante para el presente asunto, el artículo 4, apartado 4, del Convenio de Aarhus se corresponde con el artículo 4, apartado 2, de la Directiva sobre la información medioambiental. Considerar que el Reglamento nº 2216/2004 es una norma especial respecto de la Directiva sobre la información medioambiental implicaría, por tanto, una excepción inadmisible al Convenio de Aarhus.

66. El hecho de que la Directiva 2003/87 y el Reglamento 2216/2004 sirvan también al cumplimiento de compromisos de Derecho internacional público no permite justificar tal excepción. Ni la Convención marco sobre el cambio climático ni el Protocolo de Kioto contienen disposiciones que exijan tal excepción.

67. En consecuencia, no se puede considerar que el artículo 19 de la Directiva 2003/87 habilite a la Comisión para adoptar una normativa especial que constituya una excepción a la Directiva sobre la información medioambiental y al Convenio de Aarhus. Y esto, a su vez, impide interpretar en este sentido el Reglamento nº 2216/2004. No obstante, en la medida en que la Directiva sobre la información medioambiental concede el correspondiente margen, el Reglamento sí puede tener un efecto de concreción.

68. Como conclusión intermedia procede declarar que la resolución sobre una solicitud de acceso a la información comprendida en el anexo XVI, apartado 12, del Reglamento nº 2216/2004 debe adoptarse

17 — Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, COM(2001) 581 final, p. 16, número 18.

18 — Sentencias de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania (C-61/94, Rec. p. I-3989), apartado 52; de 1 de abril de 2004, Bellio F.lli (C-286/02, Rec. p. I-3465), apartado 33, y de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA (C-344/04, Rec. p. I-403), apartado 35.

19 — Sentencias Comisión/Alemania, citada en la nota 18, apartado 52; de 14 de julio de 1998, Bettati (C-341/95, Rec. p. I-4355), apartado 20; Bellio F.lli, citada en la nota 18, apartado 33; de 7 de diciembre de 2006, SGAE (C-306/05, Rec. p. I-11519), apartado 35, y de 14 de mayo de 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Rec. p. I-4075), apartado 38.

conforme a la Directiva sobre la información medioambiental.

2. Concepto de información sobre emisiones al medio ambiente

69. El artículo 4, apartado 2, primera frase, de la Directiva sobre la información medioambiental permite denegar una solicitud de acceso a información medioambiental en caso de que su divulgación pudiera tener efectos desfavorables sobre ciertos intereses legítimos que se enumeran. Pero el artículo 4, apartado 2, cuarta frase, restringe los intereses protegidos en el caso de que la solicitud verse sobre información relativa a emisiones en el medio ambiente. A tal solicitud sólo se pueden oponer los motivos de confidencialidad previstos en el artículo 4, apartado 2, primera frase, letras b), c) y e). No se aprecia que en el presente asunto concurra ninguno de esos motivos, por lo que ha de examinarse si la solicitud de la Ville de Lyon se refiere a información sobre emisiones en el medio ambiente.

70. El comercio de derechos de emisión guarda relación con las emisiones en el medio ambiente, pues tales derechos autorizan a sus titulares a liberar ciertas sustancias. La información sobre las transacciones permite determinar quién está autorizado para realizar emisiones. Por tanto, se trata ciertamente de información medioambiental.

71. No obstante, resulta dudoso si la limitación de las excepciones al derecho de acceso por el artículo 4, apartado 2, cuarta frase, de la Directiva sobre la información medioambiental pretende incluir exactamente la misma información indirecta sobre las emisiones que la definición de información medioambiental. Ambas disposiciones tienen diferentes funciones que impiden interpretarlas de la misma manera. [20]

72. La definición indica que es de aplicación la Directiva sobre la información medioambiental, de manera que permite ponderar debidamente los intereses en conflicto para determinar si procede divulgar la información o no.

73. La limitación de las excepciones al derecho de acceso, por el contrario, se basa en una presunción *iuris et de iure*: conforme a ella, ciertos motivos, especialmente la protección de los secretos comerciales e industriales, nunca justifican el tratamiento confidencial de información sobre emisiones en el medio ambiente. Si el artículo 4, apartado 2, cuarta frase, de la Directiva de información confidencial comprendiese información indirecta

20 — Véase, sobre la interpretación del concepto de eliminación de residuos a la luz de los objetivos de la correspondiente normativa, la sentencia de 23 de noviembre de 2006, Comisión/Italia (C-486/04, Rec. p. I-11025), apartados 39 y ss.

sobre emisiones en el medio ambiente, quedaría sustancialmente reducido el ámbito de aplicación de las excepciones allí excluidas y, con él, la protección de los secretos comerciales e industriales. En efecto, la mayor parte de la información medioambiental puede relacionarse indirectamente con las emisiones.

74. En consecuencia, son más convincentes los argumentos de la Guía práctica para la aplicación del Convenio de Aarhus, según la cual la protección de los secretos comerciales ha de cesar cuando se liberan sustancias a las que se refiere la información mantenida en secreto. [21] En cambio, el comercio con derechos de emisión tiene lugar *antes* de que se liberen las sustancias. Por eso, la información sobre ese comercio no es información sobre emisiones.

3. Sobre la confidencialidad de las transacciones

75. En consecuencia, en el presente caso se ha de considerar la denegación de la divulgación debido a efectos desfavorables sobre la confidencialidad de los datos de carácter comercial e industrial. Estos intereses legalmente protegidos están comprendidos en el artículo 4, apartado 2, primera frase, letra d), de la Directiva sobre la información medioambiental cuando estén protegidos en la legislación nacional o comunitaria a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público en mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal.

76. Las disposiciones del Reglamento nº 2216/2004 relativas a la divulgación de información de los registros justifican dicha protección jurídica. El artículo 10, apartado 2, del Reglamento, que supedita la utilización de esa información al consentimiento del titular de la cuenta correspondiente, demuestra que la normativa se dirige a la protección de sus intereses económicos legítimos.

77. Si el titular de la cuenta es una persona física, se plantea al mismo tiempo la confidencialidad de los datos personales con arreglo al artículo 4, apartado 2, primera frase, letra f), de la Directiva sobre la información medioambiental. [22]

21 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide,* Nueva York 2000, p. 60 (p. 76 de la versión francesa). Sobre la relevancia de esta obra para la interpretación de la Directiva sobre la información medioambiental, véanse mis conclusiones presentadas el 23 de septiembre de 2010 en el asunto Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, pendiente ante el Tribunal de Justicia), punto 88.

22 — Véanse, sobre la excepción, de diferente estructura, prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, la sentencia de 29 de junio de 2010, Comisión/Bavarian Lager (C-28/08 P, Rec. p. I-6055), apartados 48 y ss.

78. Sin embargo, con ello aún no queda zanjada la cuestión de si la información de los registros debe tratarse confidencialmente hasta la expiración del plazo de cinco años con arreglo al anexo XVI, apartado 12, del Reglamento nº 2216/2004. En efecto, el artículo 4, apartado 2, tercera frase, de la Directiva sobre la información medioambiental exige ponderar en cada caso concreto el interés público en la divulgación con el interés en la denegación de la divulgación.

79. Por lo tanto, las autoridades competentes, tras consultar, en su caso, a las empresas afectadas, deben decidir en primer lugar si efectivamente existe el interés en la confidencialidad que presume el Reglamento nº 2216/2004. Si la información de que se trata ya ha sido publicada por otro medio o las empresas carecen de interés en que permanezca secreta, no se puede retener esa información como datos de carácter comercial o industrial ni como datos personales.

80. Pero si aún existe un interés en la confidencialidad, este debe ser ponderado con el eventual interés público en la divulgación de la información.

81. A primera vista puede parecer que el interés de la Ville de Lyon en utilizar la información para negociar contratos debe considerarse un interés público si la Ville de Lyon cumple con ello una función pública. Pero esta impresión es engañosa, porque la ponderación que prescribe el artículo 4, apartado 2, tercera frase, de la Directiva sobre la información medioambiental debe realizarse con independencia del interés específico del solicitante. En efecto, el objetivo de la Directiva es garantizar el derecho de acceso del público en general a la información medioambiental, y no establecer normas destinadas a proteger el interés específico que tal o cual persona pueda tener en acceder a dicha información. [23]

82. Tampoco la normativa de la Unión en materia de contratos públicos justifica un interés público específico en la divulgación de la información de los registros sobre el comercio de derechos de emisión. Por el contrario, también en materia de contratación pública debe garantizarse la protección de los datos de carácter comercial e industrial. [24]

83. A mi juicio, por último, se ha de descartar que exista un interés público en la transparencia del mercado de derechos de emisión. Si bien se puede aducir a favor de la transparencia que dicho mercado tiene por objeto derechos de emisión y que el artículo 4, apartado 2, cuarta frase, de la Directiva sobre la información medioambiental evidencia un creciente interés público en la publicación de información relativa a las emisiones, la

23 — Véase, en cuanto al Reglamento nº 1049/2001, la sentencia Sison/Consejo, citada en la nota 14, apartados 43 y ss.

24 — Véase la sentencia de 14 de febrero de 2008, Varec (C-450/06, Rec. p. I-581), apartados 35 y 36.

transparencia del mercado de derechos de emisión está inequívocamente regulada en el Reglamento nº 2216/2004. A este respecto no se aprecia violación de la competencia normativa, pues la base jurídica del Reglamento, el artículo 19, apartado 3, de la Directiva 2003/87, prevé expresamente la regulación del acceso del público al registro y una confidencialidad adecuada. Por lo tanto, en principio ha de aceptarse la valoración efectuada por la Comisión como legislador.

84. En consecuencia, la petición de decisión prejudicial no permite apreciar que exista un interés público imperioso y superior en la divulgación de información en el sentido del anexo XVI, apartado 12, del Reglamento nº 2216/2004, si es que en el caso concreto existe realmente el interés en la confidencialidad que presume el Reglamento.

4. Conclusión intermedia

85. Una solicitud de acceso a la información comprendida en el anexo XVI, apartado 12, del Reglamento nº 2216/2004 debe resolverse con arreglo a la Directiva sobre la información medioambiental. Sin embargo, no se trata de información sobre emisiones en el medio ambiente en el sentido del artículo 4, apartado 2, cuarta frase, de la Directiva, para la cual se prevé un reducido número de motivos de confidencialidad. Hasta la expiración del plazo de cinco años con arreglo al anexo XVI, apartado 12, del Reglamento, su divulgación afectaría de forma desfavorable a datos de carácter comercial o industrial en el sentido del artículo 4, apartado 2, primera frase, letra d), y/o a la confidencialidad de los datos personales en el sentido del artículo 4, apartado 2, primera frase, letra f), de la Directiva. De la petición de decisión prejudicial no se desprende que exista un interés público imperioso en la divulgación de dicha información que prevalezca sobre la protección de datos de carácter comercial o industrial o sobre la confidencialidad de datos personales, si es que en el caso concreto efectivamente existe el interés en la confidencialidad que presume el Reglamento.

D. *Sobre la tercera cuestión: cómputo del plazo de cinco años previsto en el anexo XVI, apartado 12, del Reglamento nº 2216/2004*

86. Con su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la información en cuestión debe tratarse

confidencialmente durante cinco años desde su incorporación al registro o si se han de divulgar desde que se cumple el primer plazo de cinco años desde la asignación de los derechos de emisión con arreglo a la Directiva 2003/87. Esta cuestión resulta también de interés en la aplicación de la Directiva sobre la información medioambiental, pues la duración del tratamiento confidencial conforme al Reglamento nº 2216/2004 puede afectar al ámbito de las excepciones al derecho de acceso a los datos sobre las transacciones con arreglo al artículo 4, apartado 2, primera frase, letras d) y f), de la Directiva.

87. El artículo 11 de la Directiva 2003/87 prevé dos períodos de asignación de los derechos de emisión: un período de tres años entre el 1 de enero de 2005 y el 1 de enero de 2008, y a partir de ahí un período de cinco años. No está claro si el órgano jurisdiccional remitente toma en consideración que la información controvertida sólo debe tratarse confidencialmente durante el correspondiente período de asignación. En todo caso, eso no es determinante, pues el Reglamento nº 2216/2004 es claro en ese aspecto.

88. Con arreglo al artículo 9 del Reglamento nº 2216/2004, los administradores de los registros nacionales y el Administrador Central deben comunicar la información que se indica en el anexo XVI, con la frecuencia que en él se especifica y a los destinatarios previstos. No pueden hacer pública otra información adicional. El anexo XVI, apartado 11, dispone que el Administrador Central presentará y actualizará los datos mencionados en el punto 12 relativos al sistema de registro de la zona pública del sitio *web* del diario independiente de transacciones comunitario, de acuerdo con el calendario especificado. Con arreglo al anexo XVI, apartado 12, la información relativa a cada transacción completada pertinente para el sistema de registros correspondiente al año X se presentará a partir del 15 de enero del año X+5.

89. Como señalan acertadamente la Caisse des dépôts et consignations, Francia, Austria y la Comisión, de dichas disposiciones se desprende claramente que no es determinante la expiración de un período de asignación, sino que la información de que se trata no puede ser divulgada hasta después del 15 de enero del quinto año a partir del año de realización de la transacción.

90. Como alega la Comisión, sería difícil de entender que se protegiera durante más

tiempo una transacción realizada al principio del período de asignación que una transacción realizada hacia el final. En efecto, se ha de presumir que el interés en la confidencialidad existe, de la misma manera, durante los sucesivos períodos de asignación.

91. Por lo tanto, la información a que se refiere el anexo XVI, apartado 12, del Reglamento nº 2216/2004 no puede ser comunicada hasta que haya transcurrido un plazo de cinco años.

E. *Sobre la cuarta cuestión: posibilidades de excepción*

92. Con su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente precisa orientación acerca de si, con arreglo al artículo 10 del Reglamento nº 2216/2004, es posible apartarse del plazo de cinco años, especialmente cuando una entidad local o regional desea que se le comunique dicha información para negociar un convenio de delegación del servicio público de calefacción urbana. Tales excepciones pueden también ser relevantes en la aplicación de la Directiva sobre la información medioambiental.

93. Si bien el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 2216/2004 dispone, en principio, que toda la información de los registros se considerará confidencial, prevé también excepciones a efectos de la aplicación de lo establecido en el Reglamento, en la Directiva 2003/87 o en la legislación nacional.

94. La Ville de Lyon sostiene que la información que solicita se dirige a la aplicación de la Directiva 2003/87: pretende utilizarla para valorar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por el titular de su planta de calefacción y, en su caso, mejorarla.

95. Sin embargo, el artículo 10, apartado 1, del Reglamento nº 2216/2004 no permite la divulgación de la información por el hecho de que contribuya a los objetivos de la Directiva 2003/87, sino sólo para la aplicación de los *requisitos* de esa Directiva. Aunque la Directiva 2003/87 contiene disposiciones sobre la divulgación de determinada información de los registros, no hay en ella disposición alguna que prevea precisamente la divulgación de la información controvertida.

96. Nada distinto sucede con el Reglamento nº 2216/2004: este tiene por objeto también la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, pero la divulgación, con arreglo al anexo XVI, apartado 12, sólo es posible una vez transcurridos cinco años.

97. No se puede descartar que el Derecho nacional exija facilitar la información controvertida a la Ville de Lyon. Sin embargo, nada se ha alegado al respecto, de manera que el Tribunal de Justicia no ha de entrar a examinar esa posibilidad.

98. No obstante, en aras de la exhaustividad procede señalar que no resulta convincente la alegación de la Comisión y Francia de que dicha excepción se refiere exclusivamente a disposiciones nacionales sobre la aplicación de la Directiva 2003/87 y del Reglamento nº 2216/2004. Puede haber normativas de Derecho interno que obliguen a transmitir dicha información pero que carezcan de relación con la protección del clima. Baste pensar en la comunicación de hechos delictivos. No obstante, al aplicar dichas disposiciones dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, en concreto del Reglamento, los Estados miembros han de garantizar en todo caso que se respetan los principios del Derecho de la Unión. [25] Por ese motivo, la protección de los datos de carácter comercial [26] y de los datos personales [27] sólo puede ceder ante legítimos intereses superiores. La aplicación antes expuesta de las disposiciones de la Directiva sobre la información medioambiental ilustra el examen que ha de realizarse en cada caso.

99. Tampoco el artículo 10, apartado 2, del Reglamento nº 2216/2004 obliga a una divulgación más temprana de la información. Esta disposición excluye en principio que la información de los registros pueda utilizarse sin el consentimiento previo del titular de la cuenta correspondiente. Aunque permite su utilización con fines de gestión y mantenimiento del registro y con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento, para ello no es necesario transmitir la información de que se trata a la Ville de Lyon.

100. Por lo tanto, la petición de decisión prejudicial no permite apreciar ninguna circunstancia que justifique una excepción al plazo de cinco años del anexo XVI, apartado 12, con arreglo al artículo 10 del Reglamento nº 2216/2004.

25 — Sentencias de 18 de junio de 1991, ERT (C-260/89, Rec. p. I-2925), apartado 42; de 4 de octubre de 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, Rec. p. I-4685), apartado 31, y de 18 de diciembre de 2008, Sopropé (C-349/07, Rec. p. I-10369), apartado 34.

26 — Véanse las sentencias de 24 de junio de 1986, AKZO Chemie/Comisión (53/85, Rec. p. 1965), apartado 28; de 19 de mayo de 1994, SEP/Comisión (C-36/92 P, Rec. p. I-1911), apartado 37, y Varec, citada en la nota 24, apartado 49, y la jurisprudencia allí citada.

27 — Véanse las sentencias de 20 de mayo de 2003, Österreichischer Rundfunk y otros (C-465/00, C-138/01 y C-139/01, Rec. p. I-4989), apartados 70 y ss., y de 16 de diciembre de 2008, Satakunnan Markkinapörssi y Satamedia (C-73/07, Rec. p. I-9831), apartado 52.

V. Conclusión

101. En consecuencia, propongo que se responda a la petición de decisión prejudicial del modo siguiente:

«1) El administrador del registro nacional es competente para resolver sobre una solicitud formulada con arreglo a la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, con el fin de acceder a información comprendida en el anexo XVI, apartado 12, del Reglamento (CE) nº 2216/2004, de 21 de diciembre de 2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros, siempre que esa información obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre.

2) La solicitud de acceso a dicha información debe resolverse con arreglo a la Directiva 2003/4. Sin embargo, no se trata de información sobre emisiones en el medio ambiente en el sentido del artículo 4, apartado 2, cuarta frase, de la Directiva, para la que se prevé un reducido número de motivos de confidencialidad. Hasta la expiración del plazo de cinco años con arreglo al anexo XVI, apartado 12, del Reglamento nº 2216/2004, su divulgación afectaría de forma desfavorable a datos de carácter comercial o industrial en el sentido del artículo 4, apartado 2, primera frase, letra d), y/o a la confidencialidad de los datos personales en el sentido del artículo 4, apartado 2, primera frase, letra f), de la Directiva 2003/4. De la petición de decisión prejudicial no se desprende que exista un interés público imperioso en la divulgación de dicha información que prevalezca sobre la protección de datos de carácter comercial o industrial o sobre la confidencialidad de datos personales, si es que en el caso concreto efectivamente existe el interés en la confidencialidad que presume el Reglamento.

3) La información a que se refiere el anexo XVI, apartado 12, del Reglamento nº 2216/2004 en principio no puede ser comunicada hasta después de transcurrido un plazo de cinco años.

4) La petición de decisión prejudicial no permite apreciar ninguna circunstancia que justifique una excepción al plazo de cinco años del anexo XVI, apartado 12, con arreglo al artículo 10 del Reglamento nº 2216/2004.»