

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 14 de Outubro de 2010¹

I — Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objecto o acesso a informações relativas à venda de direitos de emissão. Os dados controvertidos são gravados em registos que integram o regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa nos termos da Directiva 2003/87/CE, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, na acepção dos mecanismos do Protocolo de Quioto relacionados com projectos específicos².

2. Antes de mais, importa esclarecer se estão em causa informações sobre ambiente na acepção da Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho³ (a seguir «directiva relativa às informações sobre ambiente»).

3. A par disso, deve também ser analisada a relação entre a directiva relativa às informações sobre ambiente e o Regulamento (CE) n.º 2216/2004, de 21 de Dezembro de 2004, relativo a um sistema de registos normalizado e protegido⁴. Levanta-se a questão de saber se as disposições restritivas do regulamento sobre a divulgação das informações em causa, como *lex specialis* e *lex posterior*, afastam a aplicação da directiva ou se, pelo menos, influenciam a aplicação desta.

II — Quadro jurídico

A — O acesso às informações sobre ambiente

4. A nível internacional, a União vinculou-se a garantir o acesso às informações sobre

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 275, p. 32, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 2004/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Outubro de 2004 (JO L 338, p. 18).

3 — JO L 41, p. 26.

4 — JO L 386, p. 1.

o ambiente por via da Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (a seguir «Convenção de Aarhus»)⁵, que a Comunidade Europeia assinou em 25 de Junho de 1998 em Aarhus (Dinamarca)⁶.

f) A confidencialidade de dados pessoais e/ou ficheiros relativos a pessoas singulares quando a pessoa em causa não tiver consentido na divulgação da informação ao público, caso tal confidencialidade esteja prevista na legislação nacional;

...

5. As possíveis restrições ao direito de acesso resultam em particular do artigo 4.º, n.º 4, da Convenção:

«Pode ser recusado um pedido de informações se a divulgação das mesmas afectar negativamente:

Os fundamentos de recusa acima referidos devem ser objecto de uma interpretação restritiva, tendo em conta o interesse público defendido pela divulgação e o facto de a informação solicitada ser relativa a emissões para o ambiente.»

...

6. A directiva relativa às informações sobre ambiente transpõe a Convenção de Aarhus para a União, definindo o seu artigo 2.º o conceito de «informação sobre ambiente», entre outros:

d) A confidencialidade das informações comerciais e industriais, no caso de tal confidencialidade ser protegida por lei com o objectivo de proteger um interesse económico legítimo. Neste contexto, deverão ser divulgadas as informações relativas às emissões que sejam relevantes para efeitos da protecção do ambiente;

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

1. “Informação sobre ambiente” quaisquer informações, sob forma escrita, visual, sonora, electrónica ou qualquer outra forma material, relativas:

e) Os direitos de propriedade intelectual;

a) Ao estado dos elementos do ambiente, como o ar e a atmosfera, a água, o solo, a terra, a paisagem e as áreas de interesse natural, incluindo as zonas húmidas, as

5 — JO L 124, p. 4.

6 — Aprovada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 2005, JO L 124, p. 1.

zonas litorais e marinhas, a diversidade biológica e seus componentes, incluindo os organismos geneticamente modificados, e a interacção entre esses elementos;

b) A factores como as substâncias, a energia, o ruído, as radiações ou os resíduos, incluindo os resíduos radioactivos, emissões, descargas e outras libertações para o ambiente, que afectem ou possam afectar os elementos do ambiente referidos na alínea a);

c) A medidas (incluindo as administrativas) como, por exemplo, as políticas, a legislação, os planos, os programas, os acordos ambientais e as acções que afectem ou possam afectar os elementos referidos nas alíneas a) e b), bem como as medidas ou acções destinadas a proteger esses elementos;

d) A relatórios sobre a implementação da legislação ambiental;

e) A análise custos/benefícios e outras análises e cenários económicos utilizados no âmbito das medidas e actividades referidas na alínea c); e

f) Ao estado da saúde e da segurança das pessoas, incluindo a contaminação da cadeia alimentar, quando tal seja relevante, as condições de vida, os locais de interesse cultural e construções, na medida em que sejam ou possam ser afectados pelo estado dos elementos do ambiente referidos na alínea a), ou, através desses elementos, por qualquer dos elementos referidos nas alíneas b) e c).

...»

7. O direito de acesso à informação sobre o ambiente está consagrado no artigo 3.º, n.º 1:

«Os Estados-Membros asseguram que as autoridades públicas sejam, nos termos da presente Directiva, obrigadas a disponibilizar a qualquer requerente informação sobre ambiente na sua posse ou detida em seu nome, sem que o requerente tenha de justificar o seu interesse.»

8. As excepções estão particularmente reguladas no artigo 4.º, n.º 2:

«Os Estados-Membros podem prever o indeferimento de um pedido de informação sobre ambiente se a divulgação dessa informação prejudicar:

- a) A confidencialidade dos procedimentos das autoridades públicas, quando tal confidencialidade esteja prevista por lei;
- b) As relações internacionais, a segurança pública ou a defesa nacional;
- c) O bom funcionamento da justiça, o direito de todos a um julgamento equitativo ou a possibilidade de uma autoridade pública instruir um inquérito de carácter penal ou disciplinar;
- d) A confidencialidade das informações comerciais ou industriais, sempre que essa confidencialidade esteja prevista na legislação nacional ou comunitária para proteger um interesse económico legítimo, incluindo o interesse público em manter a confidencialidade estatística e o sigilo fiscal;
- e) Os direitos de propriedade intelectual;
- f) A confidencialidade de dados pessoais e/ou ficheiros relativos a uma pessoa singular quando essa pessoa não tenha dado o seu consentimento para a divulgação das informações ao público, sempre que essa confidencialidade esteja prevista na legislação nacional ou comunitária;
- g) Os interesses, ou a protecção, de quem tenha fornecido voluntariamente as informações pedidas sem estar ou poder estar sujeito à obrigação legal de o fazer, excepto se essa pessoa tiver autorizado a divulgação dessas informações;
- h) A protecção do ambiente a que essas informações se referem, tal como a localização de espécies raras.
- Os motivos de indeferimento referidos nos n.ºs 1 e 2 devem ser interpretados de forma restritiva, tendo em conta, em cada caso, o interesse público servido pela sua divulgação. Em cada caso específico, o interesse público que a divulgação serviria deve ser avaliado por oposição ao interesse servido pelo indeferimento. Os Estados-Membros não podem, por força do disposto nas alíneas a), d), f), g) e h) do n.º 2, prever o indeferimento de um pedido que incida sobre emissões para o ambiente.
- ...»

B — *As regulamentações relativas ao comércio de licenças de emissão*

9. A União Europeia é parte contratante da Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às alterações climáticas, celebrada em Junho de 1992 no Rio de Janeiro⁷, bem como do protocolo de Quioto⁸, adoptado na sequência deste. O objectivo deste protocolo consiste em reduzir o total das emissões dos gases com efeito de estufa pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990, no período de 2008 a 2012. O compromisso global assumido pela Comunidade Europeia e pelos seus Estados-Membros ao abrigo do Protocolo de Quioto consiste numa redução total das emissões de gases com efeito de estufa de 8% em relação aos níveis de emissões de 1990, no período de compromisso acima referido.

10. A Directiva 2003/87 constitui um elemento da estratégia de transposição destas obrigações. O regime que introduziu baseia-se na atribuição de direitos limitados de emissão de gases com efeitos de estufa aos operadores económicos de determinados sectores. Os operadores podem exercer os referidos direitos ou transferi-los para outros

operadores caso estes pretendam emitir quantidades maiores de gases com efeito de estufa do que aquelas a que têm direito.

11. O artigo 19.º da Directiva 2003/87 contém as bases do registo dos direitos de emissão:

«1. Os Estados-Membros devem tomar disposições para a criação e manutenção de um registo de dados a fim de assegurar uma contabilidade precisa da concessão, detenção, transferência e anulação de licenças de emissão. Os Estados-Membros podem gerir os seus registos de dados num sistema consolidado, conjuntamente com outro ou outros Estados-Membros.

2. Qualquer pessoa pode ser titular de licenças de emissão. O registo de dados deve ser acessível ao público e ter contas separadas onde sejam registadas as licenças de emissão atribuídas ou cedidas a cada pessoa ou por ela transferidas para outrem.

3. Tendo em vista dar execução à presente directiva, a Comissão aprovará, nos termos do n.º 2 do artigo 23.º, um regulamento com vista à criação de um sistema de registos normalizado e seguro, sob a forma de bases de dados electrónicas normalizadas, contendo dados comuns que permitam acompanhar a concessão, detenção, transferência e anulação de licenças, garantir o acesso do público e uma confidencialidade adequada e assegurar a impossibilidade de transferências incompatíveis com as obrigações resultantes do Protocolo de Quioto. Esse regulamento conterà também disposições respeitantes à utilização

7 — JO L 33, p. 13, aprovada pela Decisão 94/69/CE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1993, relativa à celebração da Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às alterações climáticas (JO L 33, p. 11).

8 — JO L 130, p. 4, aprovado pela Decisão 2002/358/CE, de 25 de Abril de 2002, relativa à aprovação, em nome da Comunidade Europeia, do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas e ao cumprimento conjunto dos respectivos compromissos (JO L 130, p. 1).

e identificação de RCE e URE no regime comunitário e à monitorização do nível dessa utilização.»

13. O acesso a informações é referido no décimo terceiro considerando e no artigo 17.º:

12. Para além disso, o artigo 20.º prevê ainda um controlo a nível comunitário das transacções:

«(13) Para fins de transparência, o público deverá ter acesso à informação relacionada com a atribuição de licenças de emissão e aos resultados da monitorização da emissão de gases, com a única reserva das restrições previstas na Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente.»

«1. A Comissão deve designar um administrador central, que manterá um diário independente de operações no qual devem ser registadas a concessão, a transferência e a anulação de licenças de emissão.

«Artigo 17.º

2. O administrador central deve proceder a um controlo automático de cada operação nos registos através do diário independente de operações para verificar se não existem irregularidades na concessão, transferência e anulação de licenças de emissão.

Acesso à informação

3. Caso sejam identificadas irregularidades através do controlo automático, o administrador central informa os Estados-Membros em causa, os quais não efectuarão as operações em questão ou quaisquer operações futuras relacionadas com as referidas licenças de emissão até terem sido resolvidas as ditas irregularidades.»

As decisões relativas à atribuição de licenças de emissão e as informações sobre emissões exigidas pelo título de emissão de gases com efeito de estufa e na posse da autoridade competente devem ser colocadas à disposição do público pela referida autoridade, sob reserva das restrições estabelecidas no n.º 3 do artigo 3.º e no artigo 4.º da Directiva 2003/4/CE.»

14. Com base na Directiva 2003/87, bem como da Decisão 280/2004/CE⁹, a Comissão adoptou o Regulamento n.º 2216/2004. Nos termos do artigo 3.º do referido regulamento, todos os Estados-Membros e a Comissão devem criar um registo na acepção do artigo 19.º da Directiva 2003/87. O registo francês é gerido pela *Caisse des dépôts et consignations*.

15. O artigo 8.º, n.º 3 regula a responsabilidade pelo respectivo registo:

«Os Estados-Membros e a Comissão serão, em última instância, os responsáveis pela operação e manutenção dos seus registos.»

16. O artigo 9.º regula a divulgação de determinadas informações:

«1. Cada administrador de registo disponibilizará as informações enumeradas no Anexo XVI com a frequência e aos destinatários definidos no mesmo anexo, de forma transparente e organizada, via o sítio *Web* do seu registo. Os administradores de registo não podem divulgar outras informações contidas nos registos.

⁹ — Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Fevereiro de 2004, relativa à criação de um mecanismo de vigilância das emissões comunitárias de gases com efeito de estufa e de implementação do Protocolo de Quioto (JO L 49, p. 1).

2. O administrador central disponibilizará as informações enumeradas no Anexo XVI com a frequência e aos destinatários definidos no mesmo anexo, de forma transparente e organizada, via o sítio *Web* do diário independente de operações da Comunidade. O administrador central não pode divulgar outras informações contidas no diário independente de operações da Comunidade.

3. Os sítios *Web* permitirão aos destinatários das informações enumeradas no Anexo XVI consultar essas informações usando meios de pesquisa.

4. Os administradores de registo são responsáveis pela exactidão das informações provenientes dos respectivos registos e disponibilizadas via o sítio *Web* do diário independente de operações da Comunidade.

5. Nem o diário independente de operações da Comunidade nem os registos podem impor aos titulares de contas que apresentem informações sobre preços das licenças ou unidades de Quioto.»

17. O artigo 10.º regula a confidencialidade das informações constantes do registo:

«1. Todas as informações, incluindo os haveres depositados em todas as contas e todas as operações efectuadas, que figurem nos

registos e no diário independente de operações da Comunidade serão consideradas confidenciais para fins que não a aplicação das disposições do presente regulamento, da Directiva 2003/87/CE ou de legislação nacional.

2. As informações contidas nos registos não podem ser utilizadas sem a autorização prévia do titular de conta em causa, excepto para fins de operação e manutenção dos mesmos registos em conformidade com as disposições do presente regulamento.

3. As autoridades competentes e os administradores de registo apenas executarão processos relativos a licenças, emissões verificadas, contas ou unidades de Quioto quando tal for necessário para o desempenho das suas funções.»

18. O Anexo XVI, pontos 11 e 12 prevê o seguinte em relação a informações sobre transacções com direitos de emissão:

«11.O administrador central apresentará e actualizará as informações mencionadas no ponto 12 no que respeita ao sistema de registo na zona pública do sítio *Web* do diário independente de operações da Comunidade, de acordo com o calendário especificado.

12. Informações sobre cada operação executada pertinentes para o sistema de registos relativas ao ano X a apresentar a partir de 15 de Janeiro do ano X+5:

- a) código de identificação da conta de origem da transferência: o código atribuído à conta composto pelos elementos previstos no anexo VI;
- b) código de identificação da conta receptora: o código atribuído à conta composto pelos elementos previstos no anexo VI;
- c) nome do titular da conta de origem da transferência: o titular da conta (pessoa, operador, Comissão, Estado-Membro);
- d) nome do titular da conta receptora: o titular da conta (pessoa, operador, Comissão, Estado-Membro);
- e) licenças ou unidades de Quioto envolvidas na operação, por código de identificação de unidade composto pelos elementos previstos no anexo VI;
- f) código de identificação da operação: o código atribuído à operação, composto pelos elementos previstos no anexo VI;

- g) data e hora em que a operação foi concluída [em Tempo Médio de Greenwich (GMT)];
- h) tipo de processo: a categorização de um processo compreendendo os elementos indicados no anexo VII.»
21. Por carta de 29 de Março de 2006, a Ville de Lyon recorreu para a comissão de acesso aos documentos administrativos (Commission d'accès aux documents administratifs). Em 9 de Outubro de 2006, a referida comissão emitiu um parecer favorável à comunicação das informações pedidas, considerando que as regulamentações francesas relativas à protecção dos segredos industriais e comerciais não se aplicavam.

22. Por decisão de 10 de Novembro de 2006, a Caisse des dépôts et consignations confirmou a sua recusa de comunicação.

III — Matéria de facto, processo principal e pedido de decisão prejudicial

19. Por carta de 7 de Fevereiro de 2006, a Ville de Lyon pediu ao administrador do registo nacional de licenças de emissão de gases com efeito de estufa, a Caisse des dépôts et consignations, que lhe comunicasse os volumes de licenças vendidas em 2005 pelos empresários de cada uma das 209 centrais de aquecimento urbano às quais foram concedidas licenças de emissão, a data das transacções e os seus destinatários.

20. A Caisse des dépôts et consignations recusou essa comunicação por decisão de 6 de Março de 2006, justificando a sua decisão com o facto de os n.ºs 11 e 12 do Anexo XVI e o artigo 10.º do Regulamento n.º 2216/2004, de 21 de Dezembro de 2004, se oporem a essa comunicação.

23. Por conseguinte, a Ville de Lyon interpôs um recurso visando a anulação da recusa de comunicação e pedindo que fosse ordenada à Caisse des dépôts et consignations a comunicação dos documentos pedidos.

24. No presente processo, o tribunal administrativo submete as seguintes questões ao Tribunal de Justiça para que este decida a título prejudicial:

1. A comunicação ou a recusa de comunicação das informações previstas no n.º 12 do Anexo XVI do Regulamento (CE) n.º 2216/2004, de 21 de Dezembro de 2004, compete apenas ao administrador central ou também ao administrador do registo nacional?

2. Na hipótese de o administrador do registo nacional ser competente, essas informações devem ser consideradas «[informações] sobre emissões para o ambiente» na acepção do artigo 4.º da Directiva 2003/4, às quais não se aplica «a confidencialidade das informações comerciais ou industriais», ou a comunicação dessas informações é regida por regras específicas de confidencialidade?

a Comissão Europeia apresentaram observações escritas no presente processo. Com excepção da Áustria, também fizeram alegações na audiência de 7 de Outubro de 2010.

IV — Apreciação jurídica

3. Na hipótese de se aplicarem regras de confidencialidade específicas, essas informações não são comunicáveis antes do termo de um prazo de cinco anos ou esse prazo apenas diz respeito ao período quinquenal de atribuição das licenças em aplicação da Directiva 2003/87/CE?

4. Na hipótese de esse prazo de cinco anos se aplicar, o artigo 10.º do Regulamento n.º 2216/2004 permite derrogá-lo e a recusa de derrogação com base nesse artigo é oponível a uma colectividade territorial que pretende a comunicação dessas informações para negociar uma convenção de adjudicação do serviço público de aquecimento urbano?

25. A Ville de Lyon, demandante no processo principal, a Caisse des dépôts et consignations, demandada no mesmo processo, a República Francesa, a República da Áustria e

26. Caso o acesso a informações relativas à venda de direitos de emissão devesse ser exclusivamente apreciado de acordo com as disposições constantes dos actos jurídicos sobre direitos de emissão, chegar-se-ia a uma conclusão relativamente clara: após o termo de um prazo de cinco anos, estas informações são colocadas à disposição, sendo antes desse prazo, em princípio, confidenciais. No entanto, caso se apliquem as regras relativas ao acesso a informações sobre ambiente, seria necessário analisar se se aplicam as excepções ao direito de acesso. Por conseguinte, irei começar por apreciar se estão em causa informações sobre ambiente (v. *infra*, o ponto A). Posteriormente irei apreciar a competência do administrador do registo francês para decidir sobre um pedido de acesso às informações controvertidas (v. *infra*, o ponto B) e a relação entre a directiva relativa às informações sobre ambiente e o Regulamento n.º 2216/2004 (v. *infra*, o ponto C), bem como responder, a título subsidiário, às questões relativas ao Regulamento n.º 2216/2004 (v. *infra*, os pontos D e E).

A — *Quanto ao conceito de informações sobre ambiente*

abertura e cria, juntamente com o artigo 42.º da Carta dos Direitos Fundamentais, o direito de acesso aos respectivos documentos.

27. Apesar de o órgão jurisdicional de reenvio partir de forma implícita do princípio de que está em causa o acesso às informações sobre ambiente na aceção da directiva relativa às informações sobre ambiente, importa antes de mais analisar esta questão, de forma a garantir que a análise da directiva relativa às informações sobre ambiente é realmente necessária.

29. Nem a antiga nem a nova directiva relativa às informações sobre ambiente têm por objectivo instituir um direito de acesso geral e ilimitado a todas as informações detidas pelas autoridades públicas que apresentem uma relação mínima com um elemento do ambiente. Exige, com efeito, que, para serem abrangidas pelo direito de acesso por ela instaurado, tais informações entrem numa ou em várias das três categorias enumeradas na directiva¹³.

28. Já em relação à antiga directiva relativa às informações sobre ambiente, a Directiva 90/313/CEE¹⁰, o Tribunal de Justiça tinha concluído que o legislador pretendeu dar à noção de «informação relativa ao ambiente» um significado lato¹¹. O Tribunal de Justiça considera mesmo que a definição constante do artigo 2.º, n.º 1, da nova directiva relativa às informações sobre ambiente é ainda mais ampla e mais pormenorizada¹². Além disso, o Tratado de Amesterdão consagrou entretanto expressamente, no seu artigo 1.º, segundo parágrafo, o desígnio de criar uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos. Para isso, o artigo 15.º do TFUE (ex-artigo 255.º TCE) obriga as instituições a respeitarem o princípio da

30. A Ville de Lyon pretende obter informações sobre a venda de direitos de emissão por parte dos empresários de cada uma das 209 centrais de aquecimento urbano. Estas informações parecem constituir dados relativos a transacções, que, nos termos do Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento (CE) n.º 2216/2004, são divulgados cinco anos após a realização da transacção.

31. No entender da Ville de Lyon, trata-se de informações relativas a medidas ou actividades de protecção do ambiente na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da directiva relativa às informações sobre ambiente. Os dados relativos às transacções poderiam mostrar se o

10 — Directiva do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (JO L 158, p. 56).

11 — Acórdãos de 17 de Junho de 1998, Mecklenburg (C-321/96, Colect., p. I-3809, n.º 19) e de 12 de Junho de 2003, Glawischnig (C-316/01, Colect., p. I-5995, n.º 24).

12 — Acórdão Glawischnig (já referido na nota 11, n.º 5).

13 — V. o acórdão Glawischnig (já referido na nota 11, n.º 25).

comércio das emissões é um meio adequado para proteger o ambiente.

estufa, constituem indirectamente também informações sobre o referido factor.

32. A República Francesa e a Caisse des dépôts et consignations sustentam, pelo contrário, que os dados sobre as transacções apenas podem demonstrar se o mercado dos direitos de emissão funciona. Embora este mercado seja parte de um sistema que, no seu conjunto, se destina a proteger o clima, os dados relativos às transacções não dão indicações quanto à medida em que tal mercado contribui para esse fim.

33. As informações relativas ao comércio de direitos de emissão poderiam, porém, constituir informações na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da directiva relativa às informações sobre ambiente, ou seja, informações sobre factores que podem afectar a atmosfera, um elemento do ambiente na acepção da alínea a) desta disposição.

34. Apesar de a referida disposição apenas enumerar a título exemplificativo factores concretos que podem interagir directamente com elementos do ambiente, as informações sobre o direito de produzir um factor deste tipo, a saber, a emissão de gases com efeito de

35. Neste sentido, o legislador da União partiu desde logo do princípio de que pelo menos algumas informações sobre direitos de emissão constituem informações sobre ambiente, na medida em que o décimo terceiro considerando e o artigo 17.º da Directiva 2003/87 prevêem um acesso em conformidade com a directiva relativa às informações sobre ambiente. Nestes termos, a concessão de direitos de emissão, em particular, constitui uma informação sobre o ambiente.

36. A França e a Caisse des dépôts et consignations defendem, no entanto, o entendimento de que os dados relativos a transacções não constituem informações sobre ambiente. O facto de se possuir direitos de emissão não fornece qualquer indicação sobre a questão de saber se o proprietário liberta efectivamente gases com efeito de estufa.

37. A questão de saber se os direitos de emissão são efectivamente exercidos não é, no entanto, decisiva, na medida em que, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da directiva relativa às informações sobre ambiente, é desde logo suficiente que exista a possibilidade de afectar os elementos do ambiente. Em regra, uma transacção, ou seja a transferência de direitos de emissão, irá contribuir para uma redução das emissões por parte do vendedor em relação ao previsto aquando da atribuição destes, enquanto o adquirente pode aumentar as suas emissões.

38. A França alega, no entanto, com razão, que as transacções possivelmente não apresentam uma relação directa com a libertação de gases com efeito de estufa, podendo representar medidas puramente especulativas com o objectivo de revender posteriormente os direitos com lucro.

39. Estas considerações podem aplicar-se a uma parte dos dados pretendidos relativos a transacções, designadamente às informações sobre os adquirentes dos direitos de emissão. No que respeita às centrais de aquecimento urbano, que, no processo principal, cedem direitos de emissão, é de partir do impacto real da transacção em causa, na medida em que aquelas em regra têm de reduzir de forma correspondente as emissões.

40. Mas também as informações sobre os adquirentes dos direitos não deveriam ser excluídas. O último adquirente irá produzir regulamente mais emissões do que previsto na atribuição dos direitos, contribuindo uma aquisição intermédia especulativa para este resultado. Desde logo por este motivo, existe um interesse ambiental na transparência da transferência de direitos de emissão. No entanto, antes da utilização definitiva de um direito não será sempre fácil de determinar em termos práticos se uma transacção apenas constituiu uma mera aquisição intermédia ou se se destinava ao consumo próprio. Por conseguinte, os dados relativos a transacções

devem, em princípio, ser considerados informações sobre ambiente.

41. Ao contrário do entendimento da Áustria, o interesse concreto da Ville de Lyon nas referidas informações não pode colocar em causa a sua classificação como informações sobre ambiente. Pelo contrário, resulta do artigo 3.º, n.º 1, da directiva relativa às informações sobre ambiente, que exclui a necessidade de indicação de um interesse para apresentar o requerimento, que a natureza do interesse pessoal do requerente nas informações não assume importância¹⁴.

42. Por conseguinte, as informações sobre transacções de direitos de emissão constituem informações sobre ambiente na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da directiva relativa às informações sobre ambiente.

14 — V. o acórdão de 1 de Fevereiro de 2007, Sison/Conselho (C-266/05 P, *Colect.*, p. 1-1233, n.º 43 e segs.) quanto ao Regulamento n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43). Neste sentido, parece duvidosa a hipótese apresentada pelo Bundesverwaltungsgericht, supremo tribunal administrativo alemão, no seu acórdão de 24 de Setembro de 2009 (7 C 2/09, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, p. 189, n.º 36), nos termos da qual a finalidade das informações poderá tornar abusivo um pedido na acepção do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da directiva relativa às informações sobre o ambiente.

B — *Quanto à primeira questão – a competência para a decisão sobre a divulgação das informações*

43. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a Caisse des dépôts et consignations é competente para decidir sobre a divulgação de informações sobre transacções.

44. O Regulamento n.º 2216/2004 prevê no essencial uma forma de divulgação das referidas informações: a apresentação de informações sobre transacções executadas pelo administrador central nos termos do Anexo XVI, n.ºs 11 e 12, em 15 de Janeiro do quinto ano após a transacção. Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, as mesmas informações devem, em princípio, ser consideradas confidenciais. O artigo 10.º, n.º 2, proíbe que estas informações sejam utilizadas sem a autorização prévia do titular da conta em causa, desde que não sejam utilizadas para fins de operação e manutenção dos registos em conformidade com as disposições do presente regulamento. Além disso, o artigo 10.º, n.º 3, estabelece que as autoridades competentes e os administradores de registo apenas executarão processos relativos a licenças, emissões verificadas, contas ou unidades de Quioto quando tal for necessário para o desempenho das suas funções.

45. Com base nestas disposições, a Caisse des dépôts et consignations, a Áustria e a Comissão concluem que apenas o administrador central tem o poder de decidir sobre a divulgação das informações controvertidas. Como administrador do registo nacional, a Caisse des dépôts et consignations não é competente.

46. No entanto, a Ville de Lyon e a França estabelecem com razão uma diferenciação entre a divulgação das informações controvertidas, que, nos termos do Regulamento n.º 2216/2004, compete ao administrador central, e a decisão sobre um pedido de acesso a informações sobre ambiente, devendo este ser decidido pela autoridade pública à qual foi apresentado.

47. Esta conclusão resulta do artigo 3.º, n.º 1, da directiva relativa às informações sobre ambiente, nos termos do qual as autoridades públicas são obrigadas a disponibilizar a qualquer requerente informação sobre ambiente na sua posse ou detida em seu nome. É ponto assente que as informações em causa estão na posse do registo nacional.

48. O Regulamento n.º 2216/2004 não prevê qualquer regra relativa a esta disposição. Regula a confidencialidade e a divulgação das informações controvertidas, mas não a competência para a decisão sobre pedidos de acesso a informações sobre ambiente. Contrariamente às alegações da Áustria e da Comissão, em relação a esta questão o regulamento não pode, por conseguinte, ser considerado um

regime especial em relação à directiva relativa às informações sobre ambiente¹⁵.

49. Também não se deve considerar que os administradores do registo nacional, em conjunto com o administrador central, formam uma autoridade pública unitária, pela qual apenas pode agir o administrador central. Tal como o Governo francês afirma correctamente, nos termos do artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento n.º 2216/2004, os Estados-Membros e a Comissão são os responsáveis pela operação e manutenção dos seus registos. Para além disso, o Anexo XVI, n.os V a X, contém diversas obrigações de informação do administrador do registo nacional.

50. Os argumentos apresentados pela Comissão confirmam indirectamente esta conclusão. Apesar de esta partir do pressuposto de uma competência exclusiva do administrador central, assim que este tivesse divulgado as informações nos termos do Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004 também os administradores do registo nacional poderiam transmiti-las. A Comissão não explica por que razão a divulgação deveria alterar a competência.

51. Por conseguinte, deve responder-se à primeira questão que o administrador do registo nacional é competente para decidir sobre um pedido de acesso às informações abrangidas pelo Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004, nos termos da directiva relativa às informações sobre ambiente, desde que as referidas informações estejam na sua posse ou detidas em seu nome.

C — Quanto à segunda questão — informações sobre emissões para o ambiente

52. A segunda questão diz respeito à essência do litígio. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se as informações desejadas devem ser consideradas «informações sobre emissões para o ambiente» na acepção do artigo 4.º da directiva relativa às informações sobre ambiente, às quais não se aplica «a confidencialidade das informações comerciais ou industriais», ou se a comunicação dessas informações é regida por regras específicas de confidencialidade.

53. Neste contexto, irei começar por analisar se a directiva relativa às informações sobre ambiente é aplicável (v., *infra*, o ponto 1.),

15 — Quanto à especialidade do regulamento com vista à decisão sobre um pedido de acesso, v., *infra*, os n.ºs 51 e segs.

posteriormente se estão em causa «informações sobre emissões para o ambiente» na acepção do artigo 4.º da directiva relativa às informações sobre ambiente (v., *infra*, o ponto 2.) e, por fim, em que medida as disposições do Regulamento n.º 2216/2004 sobre a confidencialidade dos registos influenciam as excepções ao direito às informações nos termos do artigo 4.º, n.º 2, primeira frase, alínea d), da directiva relativa às informações sobre ambiente (v., *infra*, o ponto 3.).

1. Quanto à aplicabilidade da directiva relativa às informações sobre ambiente

54. A Caisse des dépôts et consignations, a França, a Áustria e a Comissão estão de acordo em que resulta do Regulamento n.º 2216/2004 um regime específico, posterior à directiva relativa às informações sobre ambiente e com carácter exaustivo, da confidencialidade de informações nos registos a criar nos termos do regulamento. Esse regime, por conseguinte, sobrepõe-se às regras gerais da directiva relativa às informações sobre ambiente.

55. Considerando isoladamente a redacção das respectivas disposições, é possível considerar o Regulamento n.º 2216/2004 como lei especial, na medida em que este contém regulamentações específicas sobre a divulgação e o tratamento confidencial das informações inscritas nos registos, enquanto a directiva relativa às informações sobre ambiente se aplica a todas as informações sobre ambiente.

Neste sentido, o regulamento afasta-se do artigo 4.º, n.º 2, da directiva relativa às informações sobre ambiente ao não prever expressamente que em cada caso individual seja necessário ponderar entre o interesse da confidencialidade e o interesse público defendido pela divulgação e ao não referir o acesso particularmente abrangente a informações sobre emissões para o ambiente.

56. A sucessão temporal das regulamentações aponta, além disso, no sentido de que o Regulamento n.º 2216/2004 se considere *lex posterior* em relação à directiva relativa às informações sobre ambiente.

57. No entanto, o Regulamento n.º 2216/2004 apenas pode ser reconhecido como *lex specialis* e/ou *lex posterior* em relação à directiva relativa às informações sobre ambiente se a Comissão estivesse habilitada a adoptar regulamentações que divergissem da directiva relativa às informações sobre ambiente.

58. Por conseguinte, à primeira vista, parece concebível partir do pressuposto de uma relação de hierarquia entre a directiva relativa às informações sobre ambiente e o Regulamento

n.º 2216/2004. Afinal, o Conselho e o Parlamento adoptaram a directiva como direito derivado clássico directamente com base num fundamento jurídico do Tratado CE, enquanto o regulamento apenas representa uma medida da Comissão para execução de outra directiva, ou seja, constitui de certa forma direito terciário.

59. No entanto, até ao momento o Tribunal de Justiça absteve-se de considerar este tipo de hierarquização abrangente do direito da União e também no presente caso não é necessário, no fim de contas, optar por este passo. Pelo contrário, uma análise atenta da base jurídica do regulamento permite concluir que este não é susceptível de implicar uma derrogação da directiva relativa às informações sobre ambiente.

60. O Regulamento n.º 2216/2004 baseia-se no artigo 19.º, n.º 3, da Directiva 2003/87, nos termos do qual a Comissão aprovará um regulamento com vista à criação de um sistema de registos que garante em particular o acesso do público ao registo e uma confidencialidade adequada. Além disso, o artigo 17.º e o décimo terceiro considerando da Directiva 2003/87 prevêem a divulgação de determinadas informações nos termos da directiva relativa às informações sobre ambiente, não sendo o comércio de direitos de emissão abrangido por esta regulamentação. Por conseguinte, parece que as disposições do Regulamento n.º 2216/2004 relativas à confidencialidade de informações sobre a venda de

direitos de emissão são, em princípio, compatíveis com a sua base jurídica.

61. No entanto, não se pode partir do pressuposto de que a Comissão pode afastar-se, com medidas de execução, das outras disposições do direito derivado, em particular quando não está habilitada a adoptar medidas de execução em relação a essas outras disposições¹⁶. A directiva relativa às informações sobre ambiente não prevê qualquer medida de execução por parte da Comissão.

62. Uma regulamentação específica divergente da directiva relativa às informações sobre ambiente pressuporia, por conseguinte, que o legislador, ao adoptar a Directiva 2003/87, pretendesse autorizar a Comissão a afastar-se da directiva relativa às informações sobre ambiente, o que poderia, quanto muito, ser deduzido indirectamente do facto de a aplicação da directiva relativa às informações sobre ambiente apenas ser referida em relação a determinadas informações.

63. A fundamentação destas disposições na proposta da Directiva 2003/87 da Comissão opõe-se, no entanto, a uma restrição implicitamente visada pela directiva relativa às informações sobre ambiente. Nos termos desta, o público deve ter acesso a informações sobre os resultados das obrigações de monitorização, comunicação de informações e verificação, sobre os direitos nas contas dos registos

16 — Acórdão de 29 de Junho de 1989, *Vreugdenhil e van der Kolk* (22/88, Colect., p. 2049, n.º 17).

nacionais e sobre todas as medidas referentes a infracções à directiva, em conformidade com a Directiva 90/313/CEE relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, ou seja, da antiga directiva relativa às informações sobre ambiente¹⁷. No presente caso, estão em causa informações sobre os direitos nas contas dos registos nacionais.

64. Além disso, a fundamentação da proposta de directiva da Comissão estabelece expressamente que a Directiva 2003/37 deve estar em conformidade com a Convenção de Aarhus, o que seria sempre obrigatório, na medida em que os acordos internacionais celebrados pela União têm primado sobre os textos de direito comunitário derivado¹⁸. Por conseguinte, os textos de direito comunitário derivado devem ser interpretados, na medida do possível, em conformidade com os compromissos internacionais da União¹⁹.

65. Na medida em que é relevante no presente processo, o artigo 4.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus corresponde ao artigo 4.º,

n.º 2, da directiva relativa às informações sobre ambiente. Considerar o Regulamento n.º 2216/2004 como uma regulamentação específica em relação à directiva relativa às informações sobre ambiente implicaria, por conseguinte, uma divergência em relação à Convenção de Aarhus.

66. O facto de a Directiva 2003/87 e o Regulamento n.º 2216/2004 se destinarem a transpor obrigações de direito internacional não pode justificar esta divergência. Nem o Acordo-Quadro sobre as Alterações Climáticas nem o Protocolo de Quioto contêm disposições que alcançassem essa divergência.

67. Por conseguinte, não se deve partir do pressuposto de que o artigo 19.º da Directiva 2003/87 autoriza a Comissão a adoptar uma regulamentação específica que se afaste da directiva relativa às informações sobre ambiente e da Convenção de Aarhus, não sendo portanto aceitável que se interprete o Regulamento n.º 2216/2004 neste sentido. Na medida em que a directiva relativa às informações sobre ambiente concede margens de apreciação, o regulamento pode, no entanto, ter efeitos concretizadores.

68. Como conclusão provisória deve considerar-se que um pedido de acesso a informações abrangidas pelo Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004 deve ser decidido

17 — Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à criação do quadro de comércio de direitos de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade Europeia e que altera a Directiva 96/61/CE do Conselho, COM/2001/0581 final, p. 16, n.º 18.

18 — Acórdão de 10 de Setembro de 1996, Comissão/Alemanha (C-61/94, Colect., p. I-3989, n.º 52), de 1 de Abril de 2004, Bellio Flli (C-286/02, Colect., p. I-3465, n.º 33) e de 10 de Janeiro de 2006, IATA e ELFAA (C-344/04, Colect., p. I-403, n.º 35).

19 — Acórdão Comissão/Alemanha (já referido na nota 18, n.º 52), de 14 de Julho de 1998, Bettati (C-341/95, Colect., p. I-4355, n.º 20), Bellio Flli (já referido na nota 18, n.º 33), de 7 de Dezembro de 2006, SGAE (C-306/05, Colect., p. I-11519, n.º 35) e de 14 de Maio de 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Colect., p. I-4075, n.º 38).

em conformidade com a directiva relativa às informações sobre ambiente.

permitem determinar quem está autorizado a produzir emissões. Por conseguinte, estão em causa informações sobre ambiente.

2. Quanto ao conceito de informações sobre emissões para o ambiente

69. O artigo 4.º, n.º 2, primeira frase, da directiva relativa às informações sobre ambiente permite o indeferimento de um pedido de informação sobre ambiente se a divulgação dessa informação prejudicar determinados interesses aí enumerados. O artigo 4.º, n.º 2, quarta frase, restringe, no entanto, os interesses em causa aos casos em que o pedido diga respeito a emissões para o ambiente. A um pedido deste tipo apenas podem ser opostos os motivos de confidencialidade regulados no artigo 4.º, n.º 2, primeira frase, alíneas b), c) e e). Não é, contudo, evidente que um destes motivos fosse pertinente no presente caso. Por conseguinte, importa esclarecer se o pedido da Ville de Lyon diz respeito a informações sobre emissões para o ambiente.

70. O comércio de direitos de emissão apresenta uma relação com emissões para o ambiente, na medida em que os referidos direitos permitem aos seus proprietários libertar substâncias. As informações sobre as transacções

71. No entanto, é duvidoso se a restrição das excepções ao direito de acesso pelo artigo 4.º, n.º 2, quarta frase, da directiva relativa às informações sobre ambiente deve incluir tanto informações indirectas sobre emissões como a definição de informações sobre ambiente. As duas regulamentações têm funções distintas, que se opõem a uma interpretação uniforme²⁰.

72. A definição revela o âmbito de aplicação da directiva relativa às informações sobre ambiente e permite deste modo uma ponderação apropriada dos interesses divergentes, que se prendem com a questão de saber se uma determinada informação deve ser divulgada ou não.

73. A restrição das excepções ao direito de acesso baseia-se, no entanto, numa presunção não refutável: nestes termos, determinados motivos, em particular a protecção de segredos comerciais e industriais, nunca podem justificar o tratamento confidencial de informações sobre emissões para o ambiente. Caso o artigo 4.º, n.º 2, quarta frase, da directiva relativa às informações sobre ambiente abrangesse informações indirectas

20 — V., quanto à interpretação do conceito de eliminação de resíduos com base nos objectivos da respectiva regulamentação, o acórdão de 23 de Novembro de 2006, Comissão/Itália (C-486/04, Colect., p. I-11025, n.º 39 e segs.).

sobre emissões para o ambiente, o âmbito de aplicação das derrogações consequentemente excluídas, e por conseguinte a protecção dos segredos comerciais e industriais, em particular, seria fortemente restringido. A maior parte das informações sobre ambiente podem ser relacionadas indirectamente com emissões.

74. Neste sentido, são mais convincentes as observações constantes do Guia de Aplicação da Convenção de Aarhus, nos termos do qual a protecção de segredos comerciais deve terminar logo que as substâncias a que se referem as informações que são mantidas confidenciais tenham sido libertadas²¹. O comércio de direitos de emissão realiza-se *antes* de as substâncias serem libertadas. Por conseguinte, as informações a este respeito não são informações sobre emissões.

3. Quanto à confidencialidade de dados relativos a transacções

75. Por conseguinte, no presente caso há que considerar a recusa de divulgação das

informações devido ao facto de prejudicarem a confidencialidade das informações comerciais ou industriais. Estes interesses estão abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 2, segunda frase, alínea d), da directiva relativa às informações sobre ambiente sempre que essa confidencialidade esteja prevista na legislação nacional ou comunitária para proteger um interesse económico legítimo, incluindo o interesse público em manter a confidencialidade estatística e o sigilo fiscal.

76. As disposições do Regulamento n.º 2216/2004 sobre a divulgação de informações constantes do registo fundamentam uma protecção jurídica deste tipo. O artigo 10.º, n.º 2, do regulamento, que sujeita a utilização destas informações à autorização prévia do titular de conta em causa, demonstra que a regulamentação visa a protecção dos seus interesses económicos legítimos.

77. Caso o titular da conta em causa seja uma pessoa singular, deve ainda ser tida em consideração a confidencialidade de informações pessoais nos termos do artigo 4.º, n.º 2, alínea f), da directiva relativa às informações sobre ambiente²².

21 — *Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Nova Iorque 2000, p. 60 (p. 76 da versão francesa). Quanto ao significado desta obra para a interpretação da directiva relativa às informações sobre o ambiente, v. as minhas conclusões de 23 de Setembro de 2010 no processo *Stichting Natuur en Milieu e o.* (Acórdão de 16 de Dezembro de 2010, C-266/09, ainda não publicado na Colectânea, n.º 88).

22 — V., quanto à excepção diferentemente estruturada constante do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1049/2001, o acórdão de 29 de Junho de 2010, *Comissão/Bavarian Lager (C-28/08 P, Colect., p. I-6055, n.º 48 e segs.)*.

78. No entanto, esta constatação não permite ainda decidir se as informações constantes do registo devem ser tratadas de modo confidencial até ao termo do prazo de cinco anos nos termos do Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004, na medida em que o artigo 4.º, n.º 2, terceira frase, da directiva relativa às informações sobre ambiente exige que em cada caso específico o interesse público que a divulgação serviria deva ser avaliado por oposição ao interesse servido pelo indeferimento.

79. Por conseguinte, as autoridades competentes devem começar por determinar se existe efectivamente o interesse em manter a confidencialidade, interesse presumido pelo Regulamento n.º 2216/2004, se necessário após a consulta da empresa em causa. Caso as informações em causa já tenham sido divulgadas noutro local ou as empresas não apresentem qualquer interesse em manter a confidencialidade, as informações não podem ser retidas como segredos comerciais ou industriais ou informações relativas a dados pessoais.

80. Se ainda subsistir um interesse em manter a confidencialidade, este deve ser ponderado face aos eventuais interesses na divulgação das informações.

81. À primeira vista, parece pertinente considerar como um interesse público o interesse da Ville de Lyon em utilizar as informações para negociações contratuais, caso a Ville de Lyon cumpra uma missão de serviço público neste domínio. Esta impressão é, no entanto, enganosa, na medida em que a ponderação

nos termos do artigo 4.º, n.º 2, terceira frase, da directiva relativa às informações sobre ambiente deve ser válida independentemente do interesse específico do respectivo requerente. A directiva tem por objectivo conceder o direito de acesso do público em geral às informações sobre ambiente, e não estabelecer regras cuja finalidade é proteger o interesse específico que uma ou outra pessoa possa ter em aceder a essas informações²³.

82. Também as exigências do direito da União quanto à adjudicação de contratos de direito público não fundamentam um interesse público especial na divulgação de informações sobre o comércio de direitos de emissão constantes do registo. Pelo contrário, no âmbito dos contratos públicos deve ser igualmente garantida a protecção de segredos comerciais e industriais²⁴.

83. Finalmente, parece-me de excluir que se parta do princípio de um interesse público na transparência do mercado de direitos de emissões. A favor da transparência refira-se que este mercado tem por objecto direitos de emissão e que o artigo 4.º, n.º 2, quarta frase, da directiva relativa às informações sobre ambiente indica um aumento do interesse público na divulgação de informações relacionadas com as emissões. A transparência

23 — V. quanto ao Regulamento n.º 1049/2001 o acórdão Sison/Conselho (já referido na nota 14, n.º 43 e segs.).

24 — V. o acórdão de 14 de Fevereiro de 2008, Varec (C-450/06, Colect., p. I-581, n.º 35 e segs.).

do mercado de direitos de emissão é, no entanto, inequivocamente regulada no Regulamento n.º 2216/2004. Não parece que se tenha ultrapassado neste âmbito a competência regulamentar, na medida em que a base jurídica do regulamento, o artigo 19.º, n.º 3, da Directiva 2003/87, prevê expressamente a regulamentação do acesso do público ao registo e da confidencialidade adequada. Por conseguinte, deve aceitar-se, em princípio, a avaliação realizada pela Comissão como autora do regulamento.

84. Por conseguinte, o pedido de decisão prejudicial não permite reconhecer um interesse público superior e peremptório na divulgação de informações na aceção do Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004 se os interesses na manutenção da confidencialidade presumidos pelo regulamento existirem efectivamente no caso concreto.

4. Conclusão provisória

85. Um pedido de acesso a informações abrangidas pelo Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004 deve ser decidido em conformidade com a directiva relativa às informações sobre ambiente. Mas não se trata de informações sobre emissões para o ambiente na aceção do artigo 4.º, n.º 2, quarta

frase, da directiva, em relação às quais apenas se aplicam alguns dos motivos de confidencialidade previstos. Até ao termo do prazo de cinco anos previsto no Anexo XVI, n.º 12, do regulamento, a sua divulgação iria prejudicar segredos comerciais ou industriais na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeira frase, alínea d) e/ou a confidencialidade de dados pessoais na aceção do artigo 4.º, n.º 2, primeira frase, alínea f), da directiva. O pedido de decisão prejudicial não demonstrou qualquer interesse público peremptório na divulgação das informações que prevaleçam sobre a protecção de segredos comerciais ou industriais e/ou a confidencialidade de dados pessoais, caso os interesses na manutenção da confidencialidade presumidos pelo regulamento existam efectivamente no caso concreto.

D — Quanto à terceira questão – cálculo do período quinquenal nos termos do Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004

86. Com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, após terem sido inscritas no registo, as informações

em causa devem ser tratadas confidencialmente durante cinco anos ou se podem ser desde logo divulgadas após o termo do primeiro período quinquenal de atribuição das licenças nos termos da Directiva 2003/87. Esta questão também é relevante no caso de aplicação da directiva relativa às informações sobre ambiente, na medida em que a duração do tratamento confidencial nos termos do Regulamento n.º 2216/2004 pode ter efeitos sobre as excepções ao direito de acesso aos dados relativos a transacções nos termos do artigo 4.º, n.º 2, primeira frase, alíneas d) e f), da directiva.

disponibilizar as informações enumeradas no Anexo XVI com a frequência e aos destinatários definidos no mesmo anexo, não podendo divulgar outras informações. O Anexo XVI, n.º 11, prevê que o administrador central apresentará e actualizará as informações mencionadas no ponto 12 no que respeita ao sistema de registo na zona pública do sítio *Web* do diário independente de operações da Comunidade, de acordo com o calendário especificado. Segundo o disposto no Anexo XVI, n.º 12, as informações sobre cada operação executada pertinentes para o sistema de registos relativas ao ano X devem ser apresentadas a partir de 15 de Janeiro do ano X+5.

87. O artigo 11.º da Directiva 2003/87 prevê dois períodos de concessão de direitos de emissão: um período de três anos entre 1 de Janeiro de 2005 e 1 de Janeiro de 2008 seguido de um período de 5 anos. Não está claro se o órgão jurisdicional de reenvio considera que a informação em causa apenas deve ser tratada de forma confidencial durante o respectivo período de concessão. No entanto, esta questão acaba por não ter importância, na medida em que o Regulamento n.º 2216/2004 é claro a este respeito.

89. Tal como a Caisse des dépôts et consignations, a França, a Áustria e a Comissão alegam correctamente, é possível deduzir destas disposições que o termo de um período de concessão não é pertinente. Pelo contrário, as informações em causa apenas devem ser divulgadas a partir de 15 de Janeiro do quinto ano após a realização da transacção.

88. Nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 2216/2004, o administrador de registo nacional e o administrador central devem

90. Tal como a Comissão sustenta, seria também incompreensível que se protegesse

durante mais tempo uma transacção realizada no início de um período de atribuição do que uma transacção realizada no final deste período. Deve-se partir do pressuposto de que o interesse na manutenção da confidencialidade também continua a existir de forma equiparável durante os períodos de concessão posteriores.

91. Por conseguinte, nos termos do Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004, as informações apenas podem ser comunicadas após o termo de um prazo de cinco anos.

E — Quanto à quarta questão – possibilidades de derrogação

92. Com a quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 10.º do Regulamento n.º 2216/2004 permite derrogar o prazo de cinco anos, em particular quando uma colectividade territorial pretende a comunicação dessas informações para negociar uma convenção de adjudicação do serviço público de aquecimento urbano. Este tipo de derrogações também poderia ser relevante no caso de aplicação da directiva relativa às informações sobre ambiente.

93. Apesar de o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2216/2004 prever que todas as informações que figurem nos registos serão consideradas confidenciais, o mesmo preceito contém excepções que permitem a sua utilização para aplicação das disposições do mesmo regulamento, da Directiva 2003/87/CE ou de legislação nacional.

94. A Ville de Lyon entende que a obtenção das informações em causa visa a aplicação da Directiva 2003/87, pretendendo utilizá-las para avaliar, e eventualmente aperfeiçoar, a redução das emissões de gases com efeito de estufa pelo operador da central térmica.

95. No entanto, o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2216/2004 não permite desde logo a divulgação de informações quando esta prossegue os objectivos da Directiva 2003/87, mas sim para a aplicação das disposições da referida directiva. A Directiva 2003/87 contém disposições relativas à divulgação de determinadas informações que figuram nos registos, mas não inclui disposições que prevejam precisamente uma divulgação das informações controvertidas.

96. O mesmo é válido em relação ao Regulamento n.º 2216/2004: também o regulamento visa a redução de emissões de gases com efeito de estufa, mas, no entanto, apenas está prevista a divulgação após o termo de um prazo de cinco anos, de acordo com o disposto no Anexo XVI, n.º 12.

97. Não é de excluir que o direito nacional exija a divulgação das informações em causa à Ville de Lyon. No entanto, não foi apresentado nenhum elemento neste sentido, pelo que o Tribunal de Justiça não necessita de apreciar esta possibilidade.

e de informações pessoais²⁷ apenas pode ser preterida em face de interesses superiores dignos de protecção. A aplicação das disposições da directiva relativa às informações sobre ambiente, acima exposta, ilustra a avaliação que deve ser realizada em cada caso.

98. Apenas para completar o acima exposto, deve ainda referir-se que a argumentação apresentada pela Comissão e pela França, nos termos da qual a referida excepção diz exclusivamente respeito a disposições internas relativas à aplicação da Directiva 2003/87 e ao Regulamento n.º 2216/2004, não é convincente. Podem existir regulamentações de direito interno que exigem obrigatoriamente uma transmissão das referidas informações, mas que, no entanto, não apresentam qualquer relação com a protecção do clima. Basta pensar nos inquéritos criminais. Ao aplicar este tipo de disposições no âmbito de aplicação do direito da União, nomeadamente do regulamento, os Estados-Membros devem, no entanto, assegurar-se que são respeitados os princípios do direito da União²⁵. Por conseguinte, a protecção dos segredos de negócios²⁶

99. O artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2216/2004 também não implica a divulgação prévia das informações. Esta disposição exclui, em princípio, que as informações contidas nos registos sejam utilizadas sem a autorização prévia do titular de conta em causa. É certo que a sua utilização é autorizada para fins de operação e manutenção dos registos em conformidade com as disposições do presente regulamento, mas para isso não é necessário que as informações em causa sejam comunicadas à Ville de Lyon.

100. O pedido de decisão prejudicial não indicou, por conseguinte, qualquer circunstância que, de acordo com o artigo 10.º do Regulamento n.º 2216/2004, pudesse justificar uma derrogação do prazo de cinco anos constante do Anexo XVI, n.º 12.

25 — Acórdãos de 18 de Junho de 1991, ERT (C-260/89, Colect., p. I-2925, n.º 42), de 4 de Outubro de 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, Colect., p. I-4685, n.º 31) e de 18 de Dezembro de 2008, Sopropé (C-349/07, Colect., p. I-10369, n.º 34).

26 — V. os acórdãos de 24 de Junho de 1986, AKZO Chemie/Comissão (53/85, Colect., p. 1965, n.º 28), de 19 de Maio de 1994, SEP/Comissão (C-36/92 P, Colect., p. I-1911, n.º 37) e Varec (já referido na nota 24, n.º 49, e jurisprudência aí referida).

27 — V. os acórdãos de 20 de Maio de 2003, Österreichischer Rundfunk e o. (C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Colect., p. I-4989, n.º 70 e segs.) e de 16 de Dezembro de 2008, Satakunnan Markkinapörssi e Satamedia (C-73/07, Colect., p. I-9831, n.º 52).

V — Conclusão

101. À luz das considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo ao pedido de decisão prejudicial:

1. O administrador do registo nacional é competente para decidir sobre um pedido de acesso às informações abrangidas pelo Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004, de 21 de Dezembro de 2004, relativo a um sistema de registos normalizado e protegido, nos termos da Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE, desde que as referidas informações estejam na sua posse ou detidas em seu nome.
2. Um pedido de acesso a informações abrangidas pelo Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004 deve ser decidido em conformidade com a directiva relativa às informações sobre ambiente. Mas não se trata de informações sobre emissões para o ambiente na acepção do artigo 4.º, n.º 2, quarta frase, da directiva, em relação às quais apenas se aplicam alguns dos motivos de confidencialidades previstos. Até ao termo do prazo de cinco anos previsto no Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004, a sua divulgação iria prejudicar segredos comerciais ou industriais na acepção do artigo 4.º, n.º 2, primeira frase, alínea d) e/ou a confidencialidade de dados pessoais na acepção do artigo 4.º, n.º 2, primeira frase, alínea f), da Directiva 2003/4. O pedido de decisão prejudicial não demonstrou qualquer interesse público peremptório na divulgação das informações que prevaleçam sobre a protecção de segredos comerciais ou industriais e/ou a confidencialidade de dados pessoais, caso os interesses na manutenção da confidencialidade presumidos pelo regulamento existam efectivamente no caso concreto.

3. Nos termos do Anexo XVI, n.º 12, do Regulamento n.º 2216/2004, as informações apenas podem ser comunicadas após o termo de um prazo de cinco anos.

4. O pedido de decisão prejudicial não indicou qualquer circunstância que, de acordo com o artigo 10.º do Regulamento n.º 2216/2004, pudesse justificar uma derrogação do prazo de cinco anos constante do Anexo XVI, n.º 12.