CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL JULIANE KOKOTT prezentate la 14 octombrie 2010[1]

I — Introducere

1. Prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește accesul la informații despre comercializarea drepturilor de emisie. Informațiile în cauză sunt cuprinse în registre care constituie parte integrantă a sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, în conformitate cu Directiva 2003/87/CE de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității, în temeiul mecanismelor bazate pe proiectul din Protocolul de la Kyoto[2].

2. În primul rând, este necesar să se stabilească dacă acestea reprezintă informații despre mediu în sensul Directivei 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului[3] (denumită în continuare „Directiva privind informațiile despre mediu").

3. De asemenea, este necesar să se analizeze raportul dintre Directiva privind informațiile despre mediu și Regulamentul (CE) nr. 2216/2004 din 21 decembrie 2004 privind un sistem de registre standardizat și securizat[4]. Se ridică problema dacă dispozițiile regulamentului care privesc accesul la informațiile în cauză înlătură dispozițiile directivei ca *lex specialis* și *lex posterior* sau dacă, cel puțin, acestea influențează aplicarea directivei.

II — Cadrul juridic

A — *Accesul la informațiile despre mediu*

4. Uniunea și-a asumat la nivel internațional obligația de a asigura accesul la informațiile

1 — Limba originală: germana.

2 — JO L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78, astfel cum a fost modificată ultima dată prin Directiva 2004/101/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 octombrie 2004 (JO L 338, p. 18, Ediție specială, 15/vol. 12, p. 61).

3 — JO L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200.

4 — JO L 386, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 37, p. 250.

despre mediu prin Convenția privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu [5] (denumită în continuare „Convenția de la Aarhus"), pe care Comunitatea a semnat-o la 25 iunie 1998 la Aarhus (Danemarca) [6].

5. Posibile limitări ale dreptului de acces reies în special din dispozițiile articolului 4 alineatul (4) din convenție:

„O cerere de informații despre mediu poate fi refuzată în cazul în care dezvăluirea lor ar avea efecte negative asupra:

[…]

(d) confidențialității informațiilor comerciale și industriale, în cazul în care această confidențialitate este protejată prin lege în vederea apărării unui interes economic legitim. În acest cadru, informațiile privind emisiile poluante relevante pentru protecția mediului trebuie dezvăluite;

(e) drepturilor de proprietate intelectuală;

(f) confidențialității informațiilor și/sau dosarelor personale ale unei persoane fizice, în cazul în care persoana respectivă nu a consimțit la dezvăluirea informațiilor către public, în cazul în care confidențialitatea este prevăzută de legislația internă;

[…]

Motivele de refuz menționate anterior se interpretează în mod restrictiv, ținând seama de interesul publicului în beneficiul căruia ar fi făcută dezvăluirea și în cazul în care informațiile solicitate se referă la emisiile poluante."

6. Directiva privind informațiile despre mediu transpune Convenția de la Aarhus la nivelul Uniunii. Articolul 2 definește printre altele noțiunea de informații despre mediu:

„În sensul prezentei directive:

1. «informații despre mediu» înseamnă orice informații scrise, vizuale, verbale, electronice sau în orice altă formă materială privind:

(a) starea elementelor mediului, precum aerul și atmosfera, apa, solul, pământul, peisajul și siturile naturale, inclusiv terenuri umede, de coastă și maritime,

5 — JO 2005, L 124, p. 4, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 204.

6 — Aprobată prin Decizia 2005/370/CE a Consiliului din 17 februarie 2005 (JO L 124, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 201).

diversitatea biologică și componentele sale, inclusiv organismele modificate genetic, precum și interacțiunea dintre aceste elemente;

(b) factorii, precum substanțele, energia, zgomotul radiațiile sau deșeurile, inclusiv deșeurile radioactive, emisiile, deversările și alte tipuri de diseminare în mediu, care afectează sau care este posibil să afecteze elementele de mediu menționate la litera (a);

(c) măsurile (inclusiv măsurile administrative) cum sunt politicile, legislația, planurile, programele, acordurile de mediu și activitățile care afectează sau care este posibil să afecteze elementele și factorii menționați la literele (a) și (b), precum și măsurile sau activitățile elaborate pentru protejarea acestor elemente;

(d) rapoartele privind punerea în aplicare a legislației privind mediul;

(e) analizele costuri-beneficii și alte analize economice și ipoteze folosite în cadrul măsurilor și al activităților menționate la litera (c);

(f) starea sănătății și siguranței umane, inclusiv contaminarea lanțului alimentar, în cazul în care este relevantă, situația vieții umane, a edificiilor de interes cultural și a structurilor construite, în măsura în care acestea sunt sau ar putea fi afectate de starea elementelor de mediu menționate la litera (a) sau, prin intermediul acelor elemente, de către oricare dintre aspectele menționate la literele (b) și (c).

[…]"

7. Dreptul de acces la informații privind mediul este reglementat la articolul 3 alineatul (1):

„Statele membre se asigură că, în conformitate cu dispozițiile din prezenta directivă, autoritățile publice trebuie să pună la dispoziția oricărui solicitant, la cererea acestuia și fără ca acesta să declare interesul pe care îl are în acest sens, informațiile despre mediu pe care le dețin sau care sunt deținute în numele lor."

8. Excepțiile sunt reglementate în special la articolul 4 alineatul (2):

„Statele membre pot prevedea ca cererea de informații despre mediu să fie refuzată în cazul în care dezvăluirea informațiilor respective ar afecta în mod negativ:

(a) confidențialitatea procedurilor desfășurate de autoritățile publice, în cazul în care legislația prevede o astfel de confidențialitate;

(b) relațiile internaționale, siguranța publică sau apărarea națională;

(c) cursul justiției, dreptul oricărei persoane de a avea un proces corect sau dreptul unei autorități publice de a efectua o anchetă de natură penală sau disciplinară;

(d) confidențialitatea informațiilor comerciale sau industriale, în cazul în care legislația internă sau comunitară prevede o astfel de confidențialitate în vederea protejării intereselor economice legitime, inclusiv a interesului public privind păstrarea confidențialității statisticilor și a secretului fiscal;

(e) drepturi de proprietate industrială [a se citi «intelectuală»];

(f) confidențialitatea datelor și/sau a dosarelor personale privind o persoană fizică în cazul în care persoana respectivă nu a consimțit la dezvăluirea publică a informațiilor, în cazul în care legislația internă sau comunitară prevede o astfel de confidențialitate;

(g) interesele sau protecția oricărei persoane care a furnizat informațiile solicitate în mod voluntar fără a avea sau fără a i se putea impune o obligație legală în acest sens, cu excepția cazurilor în care persoana respectivă consimte la difuzarea informațiilor în cauză;

(h) protecția mediului vizat de informațiile respective, cum ar fi localizarea unor specii rare.

Motivele de refuz menționate la alineatele (1) și (2) se interpretează în mod restrictiv, ținându-se seama de interesul public servit de dezvăluire în cazul respectiv. În fiecare caz în parte interesul public servit de dezvăluire trebuie comparat cu interesul servit de refuz. Statele membre nu pot prevedea refuzarea unei cereri în temeiul alineatului (2) literele (a), (d), (f), [(g),] și (h) în cazul în care cererea respectivă vizează date privind emisiile în mediu.

[...]"

B — *Reglementări privind comercializarea cotelor de emisie*

9. Uniunea Europeană este parte la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice, semnată la Rio de Janeiro în luna iunie 1992 [7], precum și la Protocolul de la Kyoto [8], încheiat ulterior. Obiectivul acestui protocol îl reprezintă reducerea, în perioada 2008-2012, a emisiilor globale de gaze cu efect de seră cu cel puțin 5 % față de nivelul din anul 1990. Angajamentul global asumat de Uniunea Europeană și de statele sale membre în temeiul Protocolului de la Kyoto are în vedere o reducere totală a emisiilor de gaze cu efect de seră cu 8 % față de nivelul acestor emisii din anul 1990, pentru perioada de angajare menționată anterior.

10. Un element component al strategiei de îndeplinire a acestor angajamente îl constituie Directiva 2003/87. Sistemul introdus de directivă urmărește alocarea unui număr limitat de cote de emisie de gaze cu efect de seră agenților economici din diferite domenii de activitate. Aceștia pot utiliza cotele sau le pot transfera altor agenți economici, dacă aceștia din urmă doresc să emită cantități mai mari de gaze cu efect de seră decât au dreptul.

11. Articolul 19 din Directiva 2003/87 conține bazele registrului cuprinzând evidența cotelor de emisie:

„(1) Statele membre prevăd întocmirea și păstrarea unui registru pentru a asigura evidența exactă a emiterii, deținerii, transferului și a anulării cotelor. Statele membre pot păstra registrele lor în cadrul unui sistem consolidat, împreună cu unul sau mai multe alte state membre.

(2) Orice persoană poate deține cote. Registrul este accesibil publicului și conține evidențe separate în care sunt menționate cotele deținute de fiecare persoană pentru care sau de la care sunt emise sau transferate cote.

(3) Pentru aplicarea prezentei directive, Comisia adoptă un regulament, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 23 alineatul (2), privind un sistem standardizat și securizat de registre sub formă de baze de date electronice standardizate care conțin elemente de date comune folosite la urmărirea emiterii, deținerii, transferului și anulării cotelor, pentru a asigura accesul publicului și confidențialitatea în mod corespunzător și pentru a garanta că nu se efectuează transferuri incompatibile cu obligațiile care decurg din Protocolul de la Kyoto. Respectivul regulament include, de asemenea, dispoziții privind utilizarea și identificarea CER-urilor și ERU-urilor în sistemul comunitar și privind monitorizarea nivelului respectivei utilizări,

7 — JO L 33, p. 13, aprobată prin Decizia 94/69/CE a Consiliului din 15 decembrie 1993 privind încheierea Convenției-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice (JO L 33, p. 11, Ediție specială, 11/vol. 8, p. 132).

8 — JO L 130, p. 4, aprobat prin Decizia 2002/358/CE din 25 aprilie 2002 privind aprobarea, în numele Comunității Europene, a Protocolului de la Kyoto la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite asupra schimbărilor climatice și îndeplinirea în comun a angajamentelor care decurg din acesta (JO L 130, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 27, p. 220).

precum și dispoziții prin care să se ia în considerare includerea activităților de aviație în sistemul comunitar."

12. În plus, articolul 20 prevede controlul tranzacțiilor la nivel comunitar:

„(1) Comisia desemnează un administrator central care păstrează un registru independent privind tranzacțiile, în care înregistrează emiterea, transferul și anularea cotelor.

(2) Administratorul central efectuează un control automatizat asupra fiecărei tranzacții din registre prin intermediul registrului independent privind tranzacțiile pentru a se asigura că nu există neregularități legate de emiterea, transferul și anularea cotelor.

(3) În cazul în care în urma controlului automatizat sunt identificate neregularități, administratorul central informează statul membru sau statele membre în cauză, care nu înregistrează tranzacțiile respective și nici alte tranzacții ulterioare legate de cotele în cauză până la remedierea neregularităților."

13. Accesul la informații este menționat în considerentul (13) și la articolul 17:

„(13) În vederea asigurării transparenței, este necesar ca publicul să aibă acces la informațiile privind alocarea cotelor și la rezultatele monitorizării emisiilor, sub rezerva restricțiilor prevăzute de Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu.[…]"

„Articolul 17

Accesul la informații

În conformitate cu Directiva 2003/4/CE, se pun la dispoziția publicului deciziile privind alocarea de cote, informațiile privind activitățile bazate pe proiecte la care un stat membru participă sau permite entităților publice sau private să participe și rapoartele privind emisiile cerute în conformitate cu permisul de emisii de gaze cu efect de seră și care sunt deținute de autoritatea competentă."

14. Pe baza Directivei 2003/87 și a Deciziei 280/2004/CE [9], Comisia a adoptat Regulamentul nr. 2216/2004. În conformitate cu articolul 3 din regulament, fiecare stat membru și Comisia întocmesc un registru în sensul articolului 19 din Directiva 2003/87. Registrul francez este gestionat de Casa de Depuneri și Consemnațiuni (Caisse des dépôts et consignations).

15. Articolul 8 alineatul (3) stabilește răspunderea pentru registrele respective:

„Statele membre și Comisia dețin răspunderea și autoritatea supreme în ceea ce privește gestionarea și ținerea registrelor lor."

16. Articolul 9 reglementează publicarea anumitor informații:

„(1) Fiecare administrator de registru pune la dispoziția destinatarilor menționați în anexa XVI informațiile prevăzute în anexa în cauză, și, în funcție de frecvența menționată în aceeași anexă și în mod transparent și organizat, prin intermediul site-ului web al registrului său. Administratorii de registru nu publică alte informații conținute în registru.

(2) Administratorul central pune la dispoziția destinatarilor menționați în anexa XVI informațiile prevăzute în anexa în cauză, și, în funcție de frecvența menționată în aceeași anexă și în mod transparent și organizat, prin intermediul site-ului web al registrului comunitar independent de tranzacții. Administratorul central nu publică alte informații conținute în registrul comunitar independent de tranzacții.

(3) Fiecare site web permite destinatarilor rapoturilor menționate în anexa XVI să efectueze interogări cu ajutorul instrumentelor de căutare.

(4) Fiecare administrator de registru este responsabil de exactitatea informațiilor din registrul său, care sunt puse la dispoziție prin intermediul site-ului web al registrului comunitar independent de tranzacții.

(5) Nici registrul comunitar independent de tranzacții, nici registrele nu le solicită titularilor de conturi să comunice informații tarifare privind cotele sau unitățile Kyoto."

17. Articolul 10 reglementează confidențialitatea informațiilor înscrise în registru:

„(1) Toate informațiile, inclusiv activele tuturor conturilor și toate tranzacțiile realizate, deținute în registre și în registrul comunitar

9 — Decizia Parlamentului European și a Consiliului din 11 februarie 2004 privind un mecanism de monitorizare a emisiilor de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de punere în aplicare a Protocolului de la Kyoto (JO L 49, p. 1).

independent de tranzacții sunt considerate confidențiale în orice scop, cu excepția punerii în aplicare a cerințelor prezentului regulament, ale Directivei 2003/87/CE sau ale legislației naționale.

(2) Informațiile deținute în registre nu pot fi utilizate fără acordul prealabil al titularului contului în cauză decât pentru a gestiona și a ține registrele menționate anterior în conformitate cu dispozițiile prezentului regulament.

(3) Fiecare autoritate competentă și fiecare administrator de registru efectuează procese privind cotele, emisiile verificate, conturile sau unitățile Kyoto doar în cazul în care este necesar pentru exercitarea funcțiilor lor de autoritate competentă sau de administrator de registru."

18. În privința informațiilor privind tranzacțiile cu drepturile de emisie, punctele 11 și 12 din anexa XVI prevăd următoarele:

„11. Administratorul central afișează și actualizează informațiile menționate la punctul 12 privind sistemul de registre în zona publică a site-ului web al registrului comunitar independent de tranzacții, în conformitate cu calendarul specificat.

12. Informațiile următoare privind fiecare tranzacție finalizată care prezintă interes pentru sistemul de registre pentru anul X se afișează începând cu data de 15 ianuarie a anului (X + 5):

(a) codul de identificare de cont a contului de origine: codul atribuit contului, format din elementele menționate în anexa VI;

(b) codul de identificare de cont a contului de destinație: codul atribuit contului, format din elementele menționate în anexa VI;

(c) numele titularului de cont al contului de origine: titularul contului (persoană, operator, Comisie, stat membru);

(d) numele titularului de cont al contului de destinație: titularul contului (persoană, operator, Comisie, stat membru);

(e) cotele sau unitățile Kyoto implicate în tranzacție, prezentate prin codul de identificare a unității format din elementele menționate în anexa VI;

(f) codul de identificare a tranzacției: codul atribuit tranzacției, format din elementele menționate în anexa VI;

(g) data și ora la care s-a finalizat tranzacția, în funcție de timpul universal coordonat (Greenwich Mean Time);

(h) tipul procesului: categorisirea unui proces conținând elementele menționate în anexa VII."

III — Situația de fapt, acțiunea principală și cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare

19. Prin scrisoarea din 7 februarie 2006, administrația orașului Lyon a solicitat administratorului Registrului național al cotelor de emisie de gaze cu efect de seră, Casa de Depuneri și Consemnațiuni, să îi comunice numărul și data tranzacțiilor, precum și destinatarii cotelor vândute în cursul anului 2005 de operatorii unui număr de 209 centrale termice urbane cărora le fuseseră alocate cote de emisie.

20. Prin decizia din 6 martie 2006, Casa de Depuneri și Consemnațiuni a refuzat comunicarea, motivând că aceasta ar contraveni dispozițiilor punctelor 11 și 12 din anexa XVI și dispozițiilor articolului 10 din Regulamentul nr. 2216/2004.

21. Prin scrisoarea din 29 martie 2006, orașul Lyon s-a adresat Comisiei pentru accesul la documentele administrative (Commission d'accès aux documents administratifs). Prin avizul său din 9 octombrie 2006, această comisie a aprobat dezvăluirea informațiilor. Normele franceze privind protejarea secretelor comerciale și industriale nu au fost considerate aplicabile.

22. Prin decizia din 10 noiembrie 2006, Casa de Depuneri și Consemnațiuni a reconfirmat refuzul de comunicare a informațiilor solicitate.

23. Drept urmare, orașul Lyon a formulat o acțiune urmărind declararea nulității refuzului de a comunica informații și obligarea Casei de Depuneri și Consemnațiuni să transmită documentele solicitate.

24. În cadrul acestei proceduri, Tribunal administratif de Paris a adresat Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

„1) Comunicarea sau refuzul comunicării informațiilor prevăzute la punctul 12 din anexa XVI la Regulamentul nr. 2216/2004 intră exclusiv în competența administratorului central sau intră și în competența administratorul registrului național?

2) În ipoteza în care administratorul registrului național ar avea această competență, respectivele informații trebuie considerate drept «date privind emisiile în mediu» în sensul articolului 4 din Directiva 2003/4, cărora nu ar putea să li se opună «confidențialitatea informațiilor comerciale sau industriale», sau comunicarea acestora este reglementată prin norme speciale de confidențialitate?

3) În ipoteza în care ar fi aplicabile norme de confidențialitate speciale, este interzisă comunicarea acestor informații înainte de expirarea unui termen de cinci ani sau acest termen se referă doar la perioada de cinci ani de alocare a cotelor în temeiul Directivei 2003/87?

4) În ipoteza în care acest termen de cinci ani ar fi aplicabil, articolul 10 din Regulamentul nr. 2216/2004 permite să se deroge de la acest termen, iar refuzul de a deroga de la acest termen poate fi opus, în acest temei, unei colectivități teritoriale care dorește să i se comunice informații pentru a negocia o convenție de delegare a serviciului public de termoficare urbană?"

25. Au depus observații scrise orașul Lyon, în calitate de reclamant în acțiunea principală, Casa de Depuneri și Consemnațiuni, în calitate de pârâtă în acțiunea principală, Republica Franceză, Republica Austria și Comisia Europeană. Cu excepția Austriei, aceleași părți au prezentat și observații orale în ședința din 7 octombrie 2010.

IV — Analiză

26. Dacă accesul la informații privind comercializarea drepturilor de emisie ar trebui acordat exclusiv pe baza normelor prevăzute în actele normative privind cotele de emisie, rezultatul ar fi unul relativ clar: după expirarea termenului de cinci ani, acest informații sunt divulgate. În cadrul termenului, informațiile sunt, în principiu, confidențiale. În schimb, în cazul în care ar fi aplicabile normele privind accesul la informații despre mediu, ar trebui să se verifice dacă intervin excepțiile de la dreptul de acces. În aceste condiții, vom verifica mai întâi dacă datele solicitate reprezintă informații despre mediu (a se vedea secțiunea A), vom continua cu verificarea competenței administratorului registrului francez în materia adoptării deciziei privind cererea de acces la informațiile în cauză (a se vedea secțiunea B), vom analiza raportul dintre Directiva privind informațiile despre mediu și Regulamentul nr. 2216/2004 (a se vedea secțiunea C) și vom răspunde, cu titlu suplimentar, la întrebările privind Regulamentul nr. 2216/2004 (a se vedea secțiunile D și E).

A — *Cu privire la noțiunea de informații despre mediu*

27. Deși instanța de trimitere pornește implicit de la premisa că se solicită accesul la informații despre mediu în sensul Directivei privind informațiile despre mediu, acest aspect ar trebui mai întâi verificat pentru a se stabili cu exactitate dacă în realitate este necesară analizarea Directivei privind informațiile despre mediu.

28. Curtea a stabilit deja, referitor la vechea directivă privind informațiile despre mediu, Directiva 90/313/CEE [10], că legiuitorul a dorit să confere o semnificație mai largă noțiunii „informații despre mediu” [11]. Curtea consideră că definiția de la punctul 1 al articolului 2 din noua directivă privind informațiile despre mediu este chiar mai amănunțită și mai exactă [12]. Între timp, Tratatul de la Amsterdam a exprimat, la articolul 1 alineatul (2) UE, dorința de a crea o uniune tot mai profundă între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni. În acest sens, articolul 15 TFUE (fostul articol 255 CE) impune instituțiilor să respecte principiul fundamental al transparenței și instituie – alături de articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale – un drept de acces la documentele deținute de instituții.

29. Cu toate acestea, nici vechea directivă privind informațiile despre mediu, nici noua directivă nu au ca obiectiv instituirea unui drept de acces general și nelimitat la toate informațiile deținute de autorități, care prezintă o legătură extrem de limitată cu factorii de mediu. Dimpotrivă, astfel de informații constituie obiect al dreptului de acces numai în condițiile în care fac parte din una sau din mai multe categorii menționate în directivă [13].

30. Orașul Lyon solicită acces la informații privind vânzarea de drepturi de emisie de către operatorii unui număr de 209 centrale termice urbane din Franța. Aceste informații par a fi date despre tranzacții, care, potrivit punctului 12 din anexa XVI la Regulamentul (CE) nr. 2216/2004, sunt publicate după cinci ani de la efectuarea tranzacției.

31. În opinia exprimată de orașul Lyon, datele solicitate reprezintă informații privind măsurile sau activitățile prin care se urmărește protecția mediului în sensul articolului 2 punctul 1 litera (c) din Directiva privind informațiile despre mediu. Informațiile referitoare la tranzacții ar dovedi că

10 — Directiva Consiliului din 7 iunie 1990 privind libertatea de acces la informații în domeniul mediului (JO L 158, p. 56).

11 — Hotărârea din 17 iunie 1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec., p. I-3809, punctul 19), și Hotărârea din 12 iunie 2003, Glawischnig (C-316/01, Rec., p. I-5995, punctul 24).

12 — A se vedea Hotărârea Glawischnig (citată la nota de subsol 11), punctul 5.

13 — Hotărârea Glawischnig (citată la nota de subsol 11), punctul 25.

comercializarea cotelor de emisie reprezintă un mijloc adecvat de protecție a mediului.

32. Cu toate acestea, Franța și Casa de Depuneri și Consemnațiuni se opun în mod întemeiat acestei teze, afirmând că informațiile privind tranzacțiile nu pot dovedi decât dacă piața de comercializare a drepturilor de emisie este funcțională. Însă această piață este parte componentă a unui sistem menit să servească protecției mediului, iar informațiile privind tranzacțiile nu permit să se stabilească în ce măsură piața contribuie la atingerea acestui obiectiv. În consecință, articolul 2 punctul 1 litera (c) din Directiva privind informațiile despre mediu nu este aplicabil.

33. „Informațiile privind cotele de emisie" ar putea reprezenta însă date în sensul articolului 2 punctul 1 litera (b) din Directiva privind informațiile despre mediu, mai exact, cunoștințe despre factorii care pot afecta atmosfera, un element al mediului în sensul dispozițiilor de la litera (a) a acestei prevederi.

34. Desigur, această dispoziție enumeră numai cu titlu de exemplu factori concreți, care pot interacționa direct cu elementele mediului. Cu toate acestea, informațiile privind dreptul de a declanșa un astfel de factor, mai exact, emisia de gaze cu efect de seră, constituie indirect și informații privind respectivul factor.

35. În consecință, legiuitorul Uniunii a pornit de la premisa că cel puțin anumite informații privind dreptul de emisie constituie informații despre mediu, întrucât considerentul (13) și articolul 17 din Directiva 2003/87 prevăd acordarea unui acces în conformitate cu dispozițiile Directivei privind informațiile despre mediu. Îndeosebi alocarea de drepturi de emisie constituie informație despre mediu.

36. Franța și Casa de Depuneri și Consemnațiuni consideră însă că datele privind tranzacțiile nu constituie informații despre mediu. Deținerea de drepturi de emisie nu ar însemna că deținătorul emite într-adevăr gaze cu efect de seră.

37. Aspectul dacă aceste drepturi de emisie sunt în realitate utilizate nu este însă decisiv, deoarece, în conformitate cu dispozițiile articolului 2 punctul 1 litera (b) din Directiva privind informațiile despre mediu, este suficient ca în discuție să intre efecte posibile. De regulă, ca urmare a unei tranzacții, mai exact, cesiunea drepturilor de emisie, vânzătorul va produce mai puține emisii decât se prevăzuse la momentul alocării, în timp ce cumpărătorul își poate majora cantitatea de emisii.

38. Franța susține însă în mod întemeiat că este posibil ca tranzacțiile să nu aibă o legătură directă cu eliberarea de gaze cu efect de seră. Pot fi vizate măsuri pur speculative, care urmăresc vânzarea ulterioară a cotelor cu scopul de a obține profit.

39. Această considerație poate fi valabilă cu privire la o parte din datele privind tranzacțiile solicitate, mai exact, cu privire la informațiile privind destinatarii drepturilor de emisie. În ceea ce privește centralele termice urbane, cele care au cedat cote de emisie în acțiunea principală, este necesar să se aibă în vedere efectele reale ale tranzacției, deoarece, de regulă, acestea trebuie să își reducă emisiile corespunzător.

40. Nu ar trebui însă excluse nici informațiile privind destinatarii drepturilor. Cumpărător final va produce de regulă mai multe emisii decât cantitatea prevăzută la alocarea cotelor, iar achiziționarea intermediară în scop speculativ contribuie la acest rezultat. Acest aspect este suficient pentru a considera că există un interes din perspectiva protecției mediului în ceea ce privește transparența transmiterii drepturilor de emisie. De altfel, înainte de valorificarea definitivă a unui drept, nu este întotdeauna ușor de stabilit în practică dacă o tranzacție a vizat doar achiziționarea intermediară sau a servit consumului propriu. De aceea, datele privind tranzacțiile trebuie considerate, în principiu, informații despre mediu.

41. Contrar opiniei Austriei, interesul concret al orașului Lyon în obținerea informațiilor nu poate pune sub semnul întrebării clasificarea acestora drept informații despre mediu. Dimpotrivă, din articolul 3 alineatul (1) din Directiva privind informațiile despre mediu, care exclude demonstrarea unui interes pentru a solicita accesul, reiese că nu este relevantă natura interesului personal al solicitantului cu privire la informații [14].

42. În consecință, informațiile privind tranzacțiile cu drepturi de emisie constituie informații despre mediu în sensul articolului 2 punctul 1 litera (b) din Directiva privind informațiile despre mediu.

14 — A se vedea Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul (C-266/05 P, Rep., p. I-1233, punctul 43 și urm.), care privește Regulamentul nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76). În consecință, ne îndoim de valabilitatea ipotezei formulate de Bundesverwaltungsgericht (Germania) în hotărârea din 24 septembrie 2009 (7-C2/09, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 189, punctul 36), conform căreia, din perspectiva scopului în care sunt utilizate informațiile, cererea de acces ar putea fi considerată abuzivă în sensul articolului 4 alineatul (1) litera (b) din Directiva privind informațiile despre mediu.

B — *Cu privire la prima întrebare – competența decizională cu privire la furnizarea informațiilor*

43. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere dorește să se stabilească dacă este de competența Casei de Depuneri și Consemnațiuni să decidă cu privire la furnizarea informațiilor privind tranzacțiile.

44. Regulamentul nr. 2216/2004 prevede în esență o cale de furnizare a acestor informații, mai exact publicarea informațiilor privind tranzacțiile încheiate, în conformitate cu punctele 11 și 12 din anexa XVI, de către administratorul central, la data de 15 ianuarie a celui de al cincilea an de la încheierea tranzacției. De altfel, în conformitate cu articolul 10 alineatul (1), aceste informații constituie, în principiu, informații confidențiale. Articolul 10 alineatul (2) se opune utilizării acestor informații fără acordul prealabil al titularului contului în cauză, cu excepția cazului în care datele sunt utilizate pentru a gestiona și a ține registrele în conformitate cu dispozițiile acestui regulament. De asemenea, articolul 10 alineatul (3) prevede că autoritățile competente și administratorii de registru efectuează procese privind cotele, emisiile verificate, conturile și unitățile Kyoto doar în cazul în care este necesar pentru exercitarea funcțiilor lor de autoritate competentă sau de administrator de registru.

45. Casa de Depuneri și Consemnațiuni, Austria și Comisia conchid din cele de mai sus că numai administratorul central ar putea decide cu privire la furnizarea informațiilor în cauză. Casa de Depuneri și Consemnațiuni, în calitate de administrator de registru național, nu ar avea competența necesară.

46. Orașul Lyon și Franța fac însă în mod întemeiat distincție între publicarea informațiilor în cauză, care revine administratorului central în conformitate cu Regulamentul nr. 2216/2004, și decizia privind cererea de acces la informații despre mediu. Autoritatea căreia i-a fost adresată cererea trebuie să decidă asupra acesteia.

47. Acest fapt reiese din dispozițiile articolului 3 alineatul (1) din Directiva privind informațiile despre mediu. În sensul articolului menționat, autoritățile publice trebuie să pună la dispoziția oricărui solicitant, la cererea acestuia, informațiile despre mediu pe care le dețin sau care sunt deținute în numele lor. Nu se contestă faptul că informațiile în cauză sunt înscrise în registrul național.

48. În această materie, Regulamentul nr. 2216/2004 nu cuprinde nicio reglementare. Actul normativ reglementează într-adevăr confidențialitatea și publicarea informațiilor în cauză, însă nu și competența de a decide asupra cererilor de acces la informații despre mediu. Prin urmare, contrar celor susținute de Austria și de Comisie, regulamentul menționat nu poate fi considerat în această

privință *lex specialis* în raport cu Directiva privind informațiile despre mediu [15].

49. De asemenea, nu trebuie să se pornească de la premisa că administratorii de registre naționale constituie o autoritate unică alături de administratorul central, în numele căreia acesta din urmă să poată acționa singur. Guvernul francez remarcă în mod întemeiat că, în conformitate cu articolul 8 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2216/2004, statele membre și Comisia răspund pentru ținerea registrelor proprii. În plus, punctele 5-10 din anexa XVI conțin diferite obligații impuse fiecărui administrator de registru național.

50. Argumentația prezentată de Comisie confirmă indirect această concluzie. Este adevărat că instituția pornește de la permisa existenței unei competențe exclusive a administratorului central, dar, de îndată ce acesta ar publica informațiile în conformitate cu punctul 12 din anexa XVI la Regulamentul nr. 2216/2004, și administratorii registrelor naționale ar putea transmite aceste informații. Comisia nu explică însă de ce publicarea ar fi de natură să modifice competența.

15 — Cu privire la caracterul special al regulamentului în ceea ce privește decizia privind cererile de acces, a se vedea mai jos punctul 51 și urm.

51. În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că, în temeiul Directivei privind informațiile despre mediu, administratorul registrului național deține competența de a decide asupra cererilor de acces la informațiile care fac obiectul punctului 12 din anexa XVI la Regulamentul nr. 2216/2004, dacă deține aceste informații sau dacă informațiile sunt deținute în numele său.

C — *Cu privire la a doua întrebare – informații privind emisiile în mediu*

52. A doua întrebare ne conduce către punctul nodal al litigiului. Instanța dorește să se stabilească dacă datele solicitate trebuie considerate „informații privind emisiile în mediu" în sensul articolului 4 din Directiva privind informațiile despre mediu, a căror dezvăluire nu poate aduce atingere „confidențialității informațiilor comerciale sau industriale", sau dacă la dezvăluirea acestor informații trebuie să se țină seama de existența unui regim special de confidențialitate.

53. În aceste condiții, vom verifica mai întâi dacă Directiva privind informațiile despre mediu își găsește aplicarea (a se vedea punctul 1), apoi dacă sunt vizate „date privind

emisiile în mediu" în sensul articolului 4 din Directiva privind informațiile despre mediu (a se vedea punctul 2) și ulterior în ce măsură influențează dispozițiile Regulamentului nr. 2216/2004 care privesc confidențialitatea registrelor excepțiile de la dreptul la informare în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) primul paragraf litera (d) din Directiva privind informațiile despre mediu (a se vedea punctul 3).

despre mediu se aplică tuturor informațiilor despre mediu. În acest sens, regulamentul instituie norme distincte față de dispozițiile de la articolul 4 alineatul (2) din Directiva privind informațiile despre mediu, în măsura în care nici nu prevede în mod expres că este necesar să se compare în fiecare caz interesul servit de păstrarea confidențialității cu interesul public servit de dezvăluire, nici nu prevede un acces deosebit de extins la datele privind emisiile în mediu.

1. Cu privire la aplicabilitatea Directivei privind informațiile despre mediu

56. În plus, ordinea cronologică a dispozițiilor confirmă că Regulamentul nr. 2216/2004 trebuie considerat *lex posterior* în raport cu Directiva privind informațiile despre mediu.

54. Conform opiniei împărtășite de Casa de Depuneri și Consemnațiuni, de Franța, de Austria și de Comisie, Regulamentul nr. 2216/2004 constituie o *lex specialis* exhaustivă și ulterioară Directivei privind informațiile despre mediu care privește confidențialitatea informațiilor din registrele care trebuie întocmite în conformitate cu regulamentul. De aceea, regulamentul s-ar aplica cu prioritate asupra dispozițiilor generale din Directiva privind informațiile despre mediu.

57. Cu toate acestea, Regulamentul nr. 2216/2004 poate fi considerat *lex specialis* și/sau *lex posterior* față de Directiva privind informațiile despre mediu numai în condițiile în care Comisiei i s-ar acorda dreptul să adopte norme care derogă de la dispozițiile Directivei privind informațiile despre mediu.

55. Efectuând o analiză izolată a textului normelor respective, se poate constata că Regulamentul nr. 2216/2004 constituie în mod evident o *lex specialis*. Acesta conține dispoziții speciale privind publicarea și regimul confidențial al datelor înscrise în registre, în timp ce Directiva privind informațiile

58. În aceste condiții, la prima vedere, s-ar putea presupune că există o ordine de prioritate între Directiva privind informațiile despre mediu și Regulamentul nr. 2216/2004. În

definitiv, Consiliul și Parlamentul European au adoptat directiva ca act de drept derivat clasic având ca temei juridic direct Tratatul CE, în timp ce regulamentul reprezintă doar o măsură a Comisiei, emisă pentru aplicarea unei alte directive, aparținând, prin urmare, într-o anumită măsură, legislației terțiare.

59. Cu toate acestea, Curtea nu a elaborat până în prezent o astfel de ierarhie amplă a dreptului Uniunii și, în definitiv, nici în prezenta cauză nu este necesar să se procedeze astfel. Mai mult, o analiză atentă a temeiului juridic al regulamentului permite să se concluzioneze că acesta nu poate da naștere unei derogări de la dispozițiile Directivei privind informațiile despre mediu.

60. Regulamentul nr. 2216/2004 are ca temei juridic articolul 19 alineatul (3) din Directiva 2003/87. Ca atare, Comisia trebuie să adopte un regulament privind un sistem de registre care asigură în special accesul publicului la registre și confidențialitatea corespunzătoare. De asemenea, articolul 17 și considerentul (13) al Directivei 2003/87 prevăd dezvăluirea anumitor informații în conformitate cu Directiva privind informațiile despre mediu. Tranzacțiile cu drepturi de emisie nu fac obiectul acestor norme. În consecință, dispozițiile Regulamentului nr. 2216/2004 privind confidențialitatea informațiilor despre vânzarea drepturilor de emisie par, în principiu, compatibile cu temeiul juridic al regulamentului.

61. Cu toate acestea, nu se poate porni de la premisa potrivit căreia Comisia poate adopta măsuri de transpunere prin eludarea altor dispoziții de drept derivat, în special dacă nu este autorizată să adopte măsuri de punere de aplicare a respectivelor dispoziții [16]. Directiva privind informațiile despre mediu nu prevede adoptarea de către Comisie a niciunor măsuri de punere în aplicare.

62. În consecință, o *lex specialis* care derogă de la Directiva privind informațiile despre mediu ar presupune că la adoptarea Directivei 2003/87 legiuitorul intenționa să acorde Comisiei dreptul de a institui excepții de la Directiva privind informațiile despre mediu. Această concluzie s-ar putea desprinde, cel puțin indirect, din împrejurarea că aplicarea Directivei privind informațiile despre mediu este prevăzută numai pentru anumite informații.

63. Cu toate acestea, expunerea de motive la Propunerea Comisiei pentru Directiva 2003/87 reprezintă un argument împotriva unei limitări implicite a domeniului de aplicare a Directivei privind informațiile despre mediu. Potrivit textului amintit și în conformitate cu Directiva 90/313/CEE privind liberul acces la informații în domeniul mediului, mai exact, vechea directivă privind informațiile despre mediu, publicul ar trebui să beneficieze de acces liber la informațiile rezultate din îndeplinirea obligațiilor de supraveghere, de

16 — Hotărârea din 29 iunie 1989, Vreugdenhil und van der Kolk (22/88, Rec., p. 2049, punctul 17).

raportare și de control, la informațiile privind cotele înscrise în registrele naționale și la măsurile aplicate în cazul în care au fost încălcate dispozițiile directivei [17]. În speță, sunt vizate informațiile privind registrele naționale.

64. Mai mult, expunerea de motive la propunerea Comisiei arată în mod expres că Directiva 2003/87 trebuie să fie conformă cu Convenția de la Aarhus. Acest lucru este evident obligatoriu, deoarece acordurile internaționale încheiate de Uniune primează asupra dispozițiilor comunitare de drept derivat [18]. În consecință, în măsura posibilului, dispozițiile de drept derivat al Uniunii trebuie interpretate în conformitate cu obligațiile de drept internațional public asumate de Uniune [19].

65. În măsura în care este relevant în speță, articolul 4 alineatul (4) din Convenția de la Aarhus corespunde articolului 4 alineatul (2) din Directiva privind informațiile despre mediu. Dacă Regulamentul nr. 2216/2004 ar fi considerat *lex specialis* în raport cu Directiva privind informațiile despre mediu, s-ar crea o derogare nepermisă de la Convenția de la Aarhus.

66. Împrejurarea că Directiva 2003/87 și Regulamentul nr. 2216/2004 au ca obiectiv și punerea în aplicare a angajamentelor de drept internațional public nu permite să se justifice o astfel de derogare. Astfel, nici Convenția-cadru privind schimbările climatice și nici Protocolul de la Kyoto nu cuprind norme care să impună o astfel de excepție.

67. Prin urmare, nu trebuie să se pornească de la premisa că articolul 19 din Directiva 2003/87 autorizează Comisia să adopte o normă specială prin derogare de la Directiva privind informațiile despre mediu și de la Convenția de la Aarhus. În consecință, Regulamentul nr. 2216/2004 nu trebuie interpretat în acest sens. În măsura în care Directiva privind informațiile despre mediu permite marja de apreciere respectivă, regulamentul poate constitui totuși o modalitate de clarificare.

68. Se impune concluzia preliminară că decizia asupra cererii de acces la informațiile prevăzute la punctul 12 din anexa XVI la Regulamentul nr. 2216/2004 trebuie luată cu

17 — Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind instituirea unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în Comunitate și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului, COM(2001) 581 final, p. 16, punctul 18.

18 — Hotărârea din 10 septembrie 1996, Comisia/Germania (C-61/94, Rec., p. I-3989, punctul 52), Hotărârea din 1 aprilie 2004, Bellio F.lli (C-286/02, Rec., p. I-3465, punctul 33), și Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA (C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 35).

19 — Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 18, punctul 52), Hotărârea din 14 iulie 1998, Bettati (C-341/95, Rec., p. I-4355, punctul 20), Hotărârea Bellio F.lli (citată la nota de subsol 18, punctul 33), Hotărârea din 7 decembrie 2006, SGAE (C-306/05, Rec., p. I-11519, punctul 35), și Hotărârea din 14 mai 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Rep., p. I-4075, punctul 38).

respectarea prevederilor Directivei privind informațiile despre mediu.

2. Cu privire la noțiunea de informații privind emisiile în mediu

69. Articolul 4 alineatul (2) prima teză din Directiva privind informațiile despre mediu permite respingerea unei cereri de acces la informațiile despre mediu în condițiile în care dezvăluirea ar afecta negativ anumite interese protejate enumerate la articolul respectiv. Articolul 4 alineatul (2) a patra teză limitează interesele protejate la situația în care o cerere vizează date privind emisiile în mediu. O asemenea cerere poate fi respinsă numai pe baza motivelor de păstrare a confidențialității prevăzute la articolul 4 alineatul (2) prima teză literele (b), (c) și (e). Nu este însă evident că unul dintre aceste motive ar fi putut fi invocate în cazul în speță. În consecință, este necesar să se stabilească dacă cererea orașului Lyon vizează informații privind emisiile în mediu.

70. Comercializarea drepturilor de emisie are legătură cu emisiile în mediu, deoarece aceste drepturi permit deținătorilor să elibereze substanțe. Informațiile privind tranzacțiile permit să se constate cine are dreptul să producă emisii. Prin urmare, cererea vizează informații despre mediu.

71. Cu toate acestea, este legitimă întrebarea dacă limitarea excepțiilor de la dreptul de acces prevăzută în articolul 4 alineatul (2) a patra teză din Directiva privind informațiile despre mediu trebuie să conțină aceleași informații indirecte privind emisiile ca și cele vizate la definiția informațiilor despre mediu. Cele două dispoziții îndeplinesc funcții diferite, care nu se pretează unei interpretări unitare [20].

72. Definiția intră în domeniul de aplicare al Directivei privind informațiile despre mediu și permite astfel o comparare obiectivă a intereselor divergente pentru a se stabili dacă o anumită informație ar trebui sau nu ar trebui dezvăluită.

73. Pe de altă parte, limitarea excepțiilor de la dreptul de acces se întemeiază pe o prezumție *iuris et de iure*: anumite motive, în special protejarea secretelor comerciale și industriale, nu justifică niciodată tratamentul confidențial al datelor privind emisiile în mediu. Dacă articolul 4 alineatul (2) a patra teză din Directiva privind informațiile despre mediu ar cuprinde date indirecte privind emisiile

20 — Cu privire la interpretarea noțiunii de eliminare a deșeurilor pe baza obiectivelor urmărite prin dispozițiile în cauză, a se vedea Hotărârea din 23 noiembrie 2006, Comisia/Italia (C-486/04, Rec., p. I-11025, punctul 39 și următoarele).

în mediu, domeniul de aplicare al excepțiilor eliminate în temeiul acestuia și, implicit, în special protejarea secretelor comerciale și industriale ar fi în mare măsură limitate. Majoritatea informațiilor privind mediul pot fi corelate indirect cu emisiile.

Aceste interese protejate fac obiectul articolului 4 alineatul (2) primul paragraf litera (d) din Directiva privind informațiile despre mediu, în măsura în care sunt protejate în temeiul legislației naționale sau comunitare pentru a apăra interese economice legitime, inclusiv interesul public de păstrare a confidențialității datelor statistice și a secretului fiscal.

74. Prin urmare, sunt mai convingătoare argumentele prezentate în Ghidul pentru aplicarea Convenției de la Aarhus. Potrivit acestuia, protejarea secretelor comerciale încetează dacă sunt eliberate substanțe care fac obiectul informațiilor cu regim de confidențialitate [21]. Pe de altă parte, comercializarea drepturilor de emisie are loc *înainte* de eliberarea substanțelor. Prin urmare, informațiile cu privire la acestea nu constituie date despre emisii.

76. Dispozițiile Regulamentului nr. 2216/2004 privind divulgarea informațiilor conținute în registre justifică această protecție legală. Articolul 10 alineatul (2) din regulament, care prevede utilizarea acestor informații sub rezerva acordului titularului respectiv al contului, arată că dispoziția urmărește protejarea intereselor economice legitime.

3. Cu privire la confidențialitatea informațiilor privind tranzacțiile

75. Așadar, în speță, refuzul divulgării trebuie analizat prin prisma efectului negativ asupra secretelor comerciale și industriale.

77. Dacă titularului contului este persoană fizică, se va avea de asemenea în vedere confidențialitatea datelor cu caracter personal în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) primul paragraf litera (f) din Directiva privind informațiile despre mediu [22].

21 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendroska, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York, 2000, p. 60 [p. 76 și urm. din versiunea în limba franceză]. Pentru relevanța acestui document în interpretarea Directivei privind informațiile despre mediu, a se vedea Concluziile pe care le-am prezentat la 23 septembrie 2010 în cauza Stichting Natuur en Milieu și alții (Hotărârea din 16 decembrie 2010, C-266/09, Rep., p. I-13119, punctul 88).

22 — Cu privire la excepția elaborată diferit la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001, a se vedea Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Bavarian Lager (C-28/08 P, Rep., p. I-6055, punctul 48 și urm.).

78. Totuși, nu este un fapt deja dovedit că informațiile conținute în registre trebuie considerate confidențiale până la expirarea termenului de cinci ani în conformitate cu punctul 12 din anexa XVI la Regulamentul nr. 2216/2004. Articolul 4 alineatul (2) a treia teză din Directiva privind informațiile despre mediu impune în fiecare caz compararea interesului public servit prin divulgare cu interesul servit prin refuzul divulgării.

79. Prin urmare, organele competente trebuie să stabilească mai întâi, dacă este cazul, după consultarea întreprinderilor implicate, dacă interesul în materie de confidențialitate prezumat de Regulamentul nr. 2216/2004 există într-adevăr. Dacă informațiile respective au fost deja publicate pe alte căi sau dacă întreprinderile nu au niciun interes în păstrarea confidențialității, accesul la informații nu poate fi refuzat pentru motivul că acestea ar constitui secrete comerciale sau industriale, respectiv date cu caracter personal.

80. Dacă există încă un interes în păstrarea confidențialității, acesta trebuie comparat cu eventualele interese publice servite prin divulgarea informațiilor.

81. La prima vedere, pare corect să se considere că interesul orașului Lyon de a folosi informațiile în cadrul unor negocieri contractuale constituie un interes public, dacă orașul Lyon îndeplinește un serviciu public în acest context. Această impresie este însă înșelătoare, deoarece operațiunea de comparare, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) a treia teză din Directiva privind informațiile despre mediu, trebuie aplicată independent de interesul specific al solicitantului respectiv. Scopul directivei trebuie să fie acela de a acorda tuturor dreptul de acces la informațiile despre mediu, iar nu de a stabili reguli de protejare a interesului special al anumitor persoane cu privire la accesul la informațiile în cauză [23].

82. Nici normele dreptului Uniunii privind atribuirea contractelor de achiziții publice nu motivează un interes public în divulgarea informațiilor despre comercializarea drepturilor de emisie conținute în registre. Dimpotrivă, în cadrul achizițiilor publice, trebuie de asemenea garantată protejarea secretelor comerciale și industriale [24].

83. În sfârșit, considerăm că este exclus să se recunoască existența unui interes public în asigurarea transparenței pieței de comercializare a drepturilor de emisie. Transparența este favorizată prin faptul că obiectul de activitate al acestei piețe este reprezentat de drepturile de emisie, iar articolul 4 alineatul (2) a patra teză din Directiva privind informațiile despre mediu demonstrează un interes public ridicat pentru publicarea informațiilor privind

23 — Cu privire la Regulamentul nr. 1049/2001, a se vedea Hotărârea Sison/Consiliul (citată la nota de subsol 14), punctul 43 și urm.

24 — A se vedea Hotărârea din 14 februarie 2008, Varec (C-450/06, Rep., p. I-581, punctul 35 și urm.).

emisiile. Cu toate acestea, transparența pieței de comercializare a drepturilor de emisie este reglementată în mod clar prin Regulamentul nr. 2216/2004. Nu se constată în acest domeniu depășirea competenței de reglementare, întrucât temeiul juridic al regulamentului, articolul 19 alineatul (3) din Directiva 2003/87, prevede în mod expres reglementarea accesului publicului la registru și confidențialitatea corespunzătoare. Așadar, trebuie acceptate în principiu aprecierile formulate de Comisie în calitate de autor al regulamentului.

84. Prin urmare, cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu permite să se identifice niciun interes public superior absolut în sensul divulgării informațiilor, astfel cum se prevede la punctul 12 din anexa XVI la Regulamentul nr. 2216/2004, în cazul în care interesele de păstrare a confidențialității presupuse de regulament există într-adevăr în speță.

4. Concluzie intermediară

85. Decizia cu privire la cererea de acces la informațiile menționate la punctul 12 din anexa XVI la Regulamentul nr. 2216/2004 trebuie adoptată în conformitate cu dispozițiile Directivei privind informațiile despre mediu. Cu toate acestea, nu sunt avute în vedere informații despre emisiile în mediu în sensul articolului 4 alineatul (2) a patra teză din directivă, pentru care se aplică numai un număr redus dintre motivele de confidențialitate prevăzute. Divulgarea acestora înainte de expirarea perioadei de cinci ani prevăzute la punctul 12 din anexa XVI la regulament poate afecta negativ secretele comerciale sau industriale în sensul articolului 4 alineatul (2) prima teză litera (d) și/sau confidențialitatea datelor cu caracter personal în sensul articolului 4 alineatul (2) prima teză litera (f) din directivă. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu a dovedit existența niciunui interes public superior absolut în sensul divulgării acestor informații, care ar depăși prin importanță protejarea secretelor comerciale sau industriale și/sau confidențialitatea datelor cu caracter personal, în cazul în care interesele de păstrare a confidențialității presupuse de regulament există într-adevăr în cazul în speță.

D — *Cu privire la a treia întrebare – calculul perioadei de cinci ani în conformitate cu punctul 12 din anexa XVI la Regulamentul nr. 2216/2004*

86. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere dorește să se stabilească dacă trebuie păstrată confidențialitatea

informațiilor în cauză o perioadă de cinci ani de la înscrierea lor în registru sau dacă acestea pot fi divulgate încă de la expirarea primei perioade de cinci ani de la alocarea cotelor în conformitate cu Directiva 2003/87. Această întrebare este utilă și în cazul în care ar fi aplicabilă Directiva privind informațiile despre mediu, deoarece perioada de aplicare a regimului de confidențialitate în temeiul Regulamentului nr. 2216/2004 se poate răsfrânge și asupra excepțiilor de la dreptul de acces la datele privind tranzacțiile în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) prima teză literele (d) și (f) din directivă.

87. Articolul 11 din Directiva 2003/87 prevede două perioade pentru alocarea drepturilor de emisie: o perioadă de trei ani între 1 ianuarie 2005 și 1 ianuarie 2008 și o perioadă imediat ulterioară de cinci ani. Este însă neclar dacă instanța de trimitere ține seama de faptul că informațiile în cauză trebuie considerate confidențiale numai în perioada relevantă de alocare. În orice caz, nu vom aborda acest aspect, deoarece Regulamentul nr. 2216/2004 conține dispoziții clare în această privință.

88. În conformitate cu articolul 9 din Regulamentul nr. 2216/2004, administratorul registrului național și administratorul central trebuie să transmită destinatarilor menționați în anexa XVI informațiile prevăzute în această anexă, la intervalele stabilite în anexa menționată. Aceștia nu divulgă și alte informații conținute în registru. Punctul 11 din anexa XVI prevede că administratorul central afișează și actualizează informațiile menționate la punctul 12 privind sistemul de registre în zona publică a site-ului web al registrului comunitar independent de tranzacții, în conformitate cu calendarul specificat. Informațiile privind fiecare tranzacție finalizată care prezintă interes pentru sistemul de registre pentru anul X se afișează începând cu data de 15 ianuarie a anului (X + 5), în conformitate cu punctul 12 din anexa XVI.

89. Astfel cum susțin în mod întemeiat Casa de Depuneri și Consemnațiuni, Franța, Austria și Comisia, din aceste dispoziții se poate desprinde în mod clar concluzia că nu se face referire la expirarea unei perioade de alocare. Dimpotrivă, informațiile în cauză trebuie divulgate abia de la data de 15 ianuarie a celui de al cincilea an de la încheierea tranzacției.

90. După cum subliniază Comisia, ar fi greu de înțeles de ce ar trebui protejată o

perioadă mai îndelungată o tranzacție care a avut loc la începutul perioadei de alocare decât o tranzacție care a avut loc către sfârșitul acesteia. Este necesar să se pornească de la premisa că interesul de păstrare a confidențialității există în mod similar și pentru perioadele de alocare ulterioare.

91. Prin urmare, informațiile menționate la punctul 12 din anexa XVI la Regulamentul nr. 2216/2004 pot fi divulgate numai după expirarea unei perioade de cinci ani.

E — *Cu privire la a patra întrebare – posibilități de derogare*

92. Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere dorește să se stabilească dacă se poate deroga de la perioada de cinci ani prevăzută la articolul 10 din Regulamentul nr. 2216/2004, în special atunci când divulgarea informațiilor este solicitată de o colectivitate teritorială pentru a negocia o convenție de delegare sarcinilor efectuate în cadrul serviciului public de termoficare urbană. Aceste derogări ar putea deveni relevante și la aplicarea Directivei privind informațiile despre mediu.

93. Cu toate că articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2216/2004 prevede în principiu că toate informațiile deținute în registre trebuie considerate confidențiale, acesta cuprinde și excepții în scopul punerii în aplicare a cerințelor regulamentului, ale Directivei 2003/87 sau ale legislației naționale.

94. Orașul Lyon consideră că obținerea informațiilor în cauză ar servi punerii în aplicare a Directivei 2003/87. Acesta ar intenționa să le utilizeze în scopul evaluării și, dacă este cazul, al îmbunătățirii nivelului de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră produse de operatorul centralei termice a orașului.

95. Articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2216/2004 nu permite însă divulgarea informațiilor pentru simplul fapt că acestea servesc obiectivelor Directivei 2003/87, ci pentru transpunerea *cerințelor* acestei directive. Deși conține dispoziții privind divulgarea anumitor informații deținute în registre, Directiva 2003/87 nu cuprinde cerințe privind divulgarea informațiilor în cauză în mod specific.

96. Același lucru este valabil și pentru Regulamentul nr. 2216/2004: și acest act urmărește reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră, însă la punctul 12 din anexa XVI se prevede doar divulgarea după expirarea perioadei de cinci ani.

97. Nu s-ar putea exclude posibilitatea ca legislația națională să impună divulgarea informațiilor în cauză către orașul Lyon. Cu toate acestea, nu au fost prezentate date în acest sens, astfel încât Curtea nu trebuie să analizeze această posibilitate.

98. Pentru a asigura caracterul complet al analizei, subliniem că nu considerăm convingător argumentul Comisiei și al Franței potrivit căruia această excepție s-ar referi exclusiv la dispozițiile legislației naționale de transpunere a Directivei 2003/87 și a Regulamentului nr. 2216/2004. Este posibil să existe dispoziții ale legislației naționale care impun obligativitatea divulgării acestor informații, dar care nu au legătură cu schimbările climatice. Este suficient să amintim în acest sens exemplul anchetelor în cazurile de încălcare a legislației. La aplicarea acestor dispoziții în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, mai exact, al regulamentului, statele membre trebuie însă să asigure respectarea principiilor legislației comunitare [25]. Prin urmare, protejarea secretelor comerciale [26] și a datelor cu caracter personal [27] pot trece pe plan secund numai dacă există interese superioare care trebuie protejate. Acest mod de punere în aplicare a dispozițiilor Directivei privind informațiile despre mediu ilustrează controlul care trebuie efectuat în fiecare caz în parte.

99. Nici dispozițiile articolului 10 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2216/2004 nu prevăd o divulgare mai rapidă a informațiilor. Acestea exclud, în principiu, utilizarea informațiilor deținute în registre fără acordul prealabil al titularului contului respectiv. Este permisă utilizarea acestora pentru a asigura ținerea registrelor în conformitate cu dispozițiile regulamentului. Pentru a asigura respectarea acestor norme nu este însă necesară comunicarea informațiilor în cauză către orașul Lyon.

100. Prin urmare, cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu a prezentat niciun element care să justifice, în conformitate cu articolul 10 din Regulamentul nr. 2216/2004, o derogare de la perioada de cinci ani prevăzută de punctul 12 din anexa XVI.

25 — Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT (C-260/89, Rec., p. I-2925, punctul 42), Hotărârea din 4 octombrie 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, Rec., p. I-4685, punctul 31), și Hotărârea din 18 decembrie 2008, Sopropé (C-349/07, Rep., p. I-10369, punctul 34).

26 — A se vedea Hotărârea din 24 iunie 1986, AKZO Chemie/Comisia (53/85, Rec., p. 1965, punctul 28), Hotărârea din 19 mai 1994, SEP/Comisia (C-36/92 P, Rec., p. I-1911, punctul 37), și Hotărârea Varec (citată la nota de subsol 24), punctul 49 și jurisprudența citată.

27 — A se vedea Hotărârea din 20 mai 2003, Österreichischer Rundfunk și alții (C-465/00, C-138/01 și C-139/01, Rec., p. I-4989, punctul 70 și urm.), și Hotărârea din 16 decembrie 2008, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia (C-73/07, Rep., p. I-9831, punctul 52).

V — Concluzie

101. Pentru aceste motive, propunem Curții să răspundă la cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare după cum urmează:

„1) Administratorul registrului național este competent să decidă cu privire la orice cerere formulată în temeiul Directivei 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE de acces la informațiile menționate la punctul 12 din anexa XVI la Regulamentul (CE) nr. 2216/2004 din 21 decembrie 2004 privind un sistem de registre standardizat și securizat, în măsura în care aceste informații sunt deținute de respectivul administrator sau în numele acestuia.

2) Decizia cu privire la cererile de acces la aceste informații trebuie luată în conformitate cu Directiva 2003/4. Cu toate acestea, nu sunt avute în vedere informații privind emisiile în mediu în sensul articolului 4 alineatul (2) a patra teză din directivă, pentru care se aplică numai un număr redus dintre motivele de confidențialitate prevăzute. Divulgarea acestora înainte de expirarea perioadei de cinci ani prevăzute la punctul 12 din anexa XVI la Regulamentul nr. 2216/2004 poate afecta negativ secretele comerciale sau industriale în sensul articolului 4 alineatul (2) prima teză litera (d) și/sau confidențialitatea datelor cu caracter personal în sensul articolului 4 alineatul (2) prima teză litera (f). Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu a dovedit existența niciunui interes public superior absolut în sensul divulgării acestor informații, care ar depăși prin importanță protejarea secretelor comerciale sau industriale și/sau confidențialitatea datelor cu caracter personal, în cazul în care interesele de păstrare a confidențialității presupuse de regulament există într-adevăr în cazul în speță.

3) În conformitate cu punctul 12 din anexa XVI la Regulamentul nr. 2216/2004, aceste informații pot fi divulgate, în principiu, numai după expirarea unei perioade de cinci ani.

4) Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu a prezentat niciun element care să justifice, în conformitate cu articolul 10 din Regulamentul nr. 2216/2004, o derogare de la perioada de cinci ani prevăzută de punctul 12 din anexa XVI."