

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 22 de diciembre de 2010 *

En el asunto C-524/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el tribunal administratif de Paris, mediante resolución de 6 de noviembre de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 12 de noviembre de 2009, en el procedimiento entre

Ville de Lyon

y

Caisse des dépôts et consignations,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, y los Sres. K. Schiemann y L. Bay Larsen y las Sras. C. Toader (Ponente) y A. Prechal, Jueces;

* Lengua de procedimiento: francés.

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de octubre de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Ville de Lyon, por Me C. Enckell, avocat;
- en nombre de la Caisse des dépôts et consignations, por Mes T. Garancher y L. Deruy, avocats;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y S. Menez, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. E. Riedl, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. O. Beynet y por el Sr. E. White, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de octubre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación, en el contexto del régimen adoptado por la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, p. 32), en su versión modificada por la Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004 (DO L 338, p. 18) (en lo sucesivo, «Directiva 2003/87»), de las modalidades de acceso a la información relativa a las transacciones en materia de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que obran en poder del administrador del registro nacional, definidas en el Reglamento (CE) n° 2216/2004 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión n° 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 386, p. 1), y ello en relación con la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO L 41, p. 26).
- ² Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la Ville de Lyon y la Caisse des dépôts et consignations (en lo sucesivo, «CDC»), en relación con la negativa de ésta a transmitir a dicho ente local unos datos relativos al volumen de derechos de emisión de gases de efecto invernadero vendidos durante el año 2005 por determinados titulares.

Marco jurídico

Derecho Internacional

- 3 El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, denominado «Convenio de Aarhus», fue firmado el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO L 124, p. 1).
- 4 El artículo 4, apartado 4, de dicho Convenio dispone:

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

Normativa de la Unión

La Directiva 2003/4

- 5 El artículo 2 de la Directiva 2003/4, titulado «Definiciones», dispone en su punto 1, letras a) a c):

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

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

- a) la situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales [...];
- b) factores como [...] emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a);
- c) medidas (incluidas las medidas administrativas) como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.»

6 Con arreglo al artículo 3, apartado 1, de esta Directiva, «los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Directiva, a poner la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre a disposición de cualquier solicitante, a petición de éste, y sin que dicho solicitante esté obligado a declarar un interés determinado». Además, el apartado 3 de dicho artículo dispone que, «cuando una solicitud esté formulada de manera demasiado general, la autoridad pública pedirá al solicitante cuanto antes, y a más tardar en el plazo indicado en la letra a) del apartado 2, que la concrete, y le ayudará a hacerlo, por ejemplo dándole información sobre el uso de los registros públicos a que se refiere la letra c) del apartado 5 [...]»

7 El artículo 4 de esta misma Directiva, titulado «Excepciones», establece en su apartado 2:

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

[...]

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

[...]

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

[...]»

La Directiva 2003/87

- 8 El artículo 1 de la Directiva 2003/87 dispone que éste tiene por objetivo establecer un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Unión Europea, a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases, en concreto de dióxido de carbono, de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente.

- 9 Así, esta Directiva tiene por objeto aplicar las obligaciones de reducción que incumben a la Unión con arreglo al Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Este Protocolo fue aprobado, en nombre de la Comunidad Europea, por la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002 (DO L 130, p. 1).
- 10 El artículo 11 de la Directiva 2003/87 establece un primer período de asignación y expedición de derechos de emisión que va desde el 1 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2007, y después períodos de asignación de cinco, el primero de los cuales comenzó el 1 de enero de 2008.
- 11 Las condiciones y los procedimientos conforme a los cuales las autoridades nacionales competentes asignan, sobre la base de un plan nacional de asignación, derechos de emisión a los titulares de instalaciones durante estos períodos de asignación se detallan en los artículos 9 a 11 de la Directiva 2003/87. Por otra parte, con arreglo a los artículos 12, apartado 3, y 14, apartado 3, de la misma, los Estados miembros velarán, por una parte, por que, a más tardar el 30 de abril de cada año, el titular de cada instalación entregue un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales de esa instalación durante el año natural anterior, verificadas de conformidad con el artículo 15, y por que dichos derechos se cancelen a continuación, y, por otra parte, por que los titulares de cada instalación notifiquen las emisiones de dicha instalación durante cada año natural a la autoridad competente una vez finalizado ese año.
- 12 Con arreglo al decimotercer considerando de esta misma Directiva, «para garantizar la transparencia, el público debe tener acceso a la información sobre la asignación de los derechos de emisión y a los resultados del seguimiento de las emisiones, sin más restricciones que las previstas en la Directiva 2003/4 [...]».
- 13 El artículo 17 de la Directiva 2003/87, titulado «Acceso a la información», dispone:

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

14 El artículo 19, apartado 2, de la Directiva 2003/87 establece, por una parte, que cualquier persona podrá ser titular de derechos de emisión y, por otra parte, que el registro será accesible al público y que constará de cuentas separadas donde se registrarán los derechos de emisión de que sea titular cada persona a la que se expidan o transfieran, o de la que se transfieran derechos de emisión.

15 Con arreglo al artículo 19, apartado 3, de dicha Directiva, «para aplicar la presente Directiva, la Comisión adoptará, de conformidad con el procedimiento contemplado en el apartado 2 del artículo 23, un reglamento relativo a un régimen normalizado y garantizado de registros nacionales, en forma de bases de datos electrónicas normalizadas, que consten de elementos comunes de información que permitan realizar el seguimiento de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión, y que garanticen, en su caso, el acceso del público y la confidencialidad, y aseguren que no se produzcan transferencias incompatibles con las obligaciones derivadas del Protocolo de Kioto [...]».

16 El artículo 20, apartados 1 y 2, de dicha Directiva establece:

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

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

El Reglamento n° 2216/2004

- ¹⁷ El artículo 8 del Reglamento n° 2216/2004, titulado «Administrador del registro», dispone:

«1. Cada Estado miembro y la Comisión designarán a un administrador que gestionará y mantendrá su registro con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento.

[...]

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

4. La Comisión coordinará con los administradores de los registros de cada Estado miembro y con el Administrador Central la aplicación de los requisitos establecidos en virtud del presente Reglamento.»

- ¹⁸ En la sección 1, titulada «Información y confidencialidad», del capítulo III del Reglamento n° 2216/2004, relativo al «Contenido de los registros», el artículo 9 de este Reglamento establece bajo el título «Información»:

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

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

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

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

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

¹⁹ En su versión aplicable a los hechos del litigio principal y bajo el título «Confidencialidad», el artículo 10 del Reglamento n° 2216/2004, que figura en la misma sección 1 de dicho capítulo III, dispone en sus apartados 1 y 2:

«1. Toda la información contenida en los registros y en el DITC, lo cual incluye los haberes de todas las cuentas y la totalidad de las transacciones efectuadas, se considerará confidencial para cualquier efecto que no sea la aplicación de los requisitos establecidos en el presente Reglamento, en la Directiva 2003/87/CE o en la legislación nacional.

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

²⁰ Bajo el título «Enlace de comunicación entre el DITC y el público, y entre cada registro y el público en general», los puntos 5 y 6 del anexo XV del Reglamento n° 2216/2004 tienen el siguiente tenor:

«5. El acceso a la zona de acceso público del sitio *web* del DITC o a la del sitio *web* de los registros no exigirá la autenticación de los usuarios que representen al público en general.

6. El acceso a la zona de acceso público del sitio *web* del DITC o a la del sitio *web* de un registro no permitirá a los usuarios que representen al público en general acceder directamente a la base de datos del DITC ni a la del registro en cuestión. El acceso a los datos públicos con arreglo al anexo XVI se realizará a través de una base de datos separada.»

- 21 El anexo XVI del Reglamento n° 2216/2004, titulado «Requisitos de notificación de los administradores de registro y del Administrador Central», incluye una parte relativa a la «Información de acceso público del DITC», que está redactada así:

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

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

[...]

- c) Nombre del titular de la cuenta de origen: el titular de la cuenta (persona, titular de la instalación, Comisión o Estado miembro).
- d) Nombre del titular de la cuenta de destino: el titular de la cuenta (persona, titular de la instalación, Comisión o Estado miembro).
- e) Derechos de emisión o unidades de Kioto objeto de la transacción, por código de identificación de unidad formado por los elementos previstos en el anexo VI.

[...]

g) Fecha y hora en que la transacción se ha completado [...].

[...]»

22 Este anexo contiene también una parte, titulada «Información de cada registro disponible para los titulares de cuenta», que establece:

«13. Los administradores de registros presentarán y actualizarán la información indicada en el punto 14 en la zona segura del sitio *web* de su registro de acuerdo con calendario especificado.

14. Elementos relativos a cada cuenta, por código de identificación de unidad formado por los elementos previstos en el anexo VI, que deberán ponerse a disposición de un titular de cuenta, y sólo a él, cuando éste lo solicite:

a) Haberes existentes de derechos de emisión o unidades de Kioto.

b) Lista de transacciones propuestas iniciadas por el titular de esa cuenta, especificando para cada transacción propuesta los elementos indicados en las letras a) a f) del punto 12, la fecha y hora en que se propuso la operación (tiempo UTC), la situación actual de esa operación propuesta y los códigos de respuesta enviados a raíz de las verificaciones realizadas con arreglo al anexo IX.

- c) Lista de derechos de emisión o unidades de Kioto adquiridas por esa cuenta como resultado de transacciones completadas, especificando para cada transacción los elementos indicados en las letras a) a g) del punto 12.

- d) Lista de derechos de emisión o unidades de Kioto transferidas desde esa cuenta como resultado de transacciones completadas, especificando para cada transacción los elementos indicados en las letras a) a g) del punto 12.»

Derecho nacional

- ²³ El artículo 1 de la Ley n° 78-753, de 17 de julio de 1978, por la que se adoptan diversas medidas de mejora de las relaciones entre la Administración y el público y diversas disposiciones de carácter administrativo, social y fiscal (JORF de 18 de julio de 1978, p. 2851), en su versión aplicable a los hechos en el litigio principal, dispone en su artículo 1, párrafos primero y segundo:

«Se establece y garantiza por las disposiciones de los capítulos I, III y IV del presente título el derecho de toda persona a la información en lo relativo a la libertad de acceso a los documentos administrativos.

Se considerarán documentos administrativos, a efectos de los capítulos I, III y IV del presente título, cualquiera que sea el soporte utilizado para la introducción, el almacenamiento o la transmisión de los datos que integren su contenido, los documentos elaborados o en posesión del Estado, las entidades locales y regionales y las demás personas de Derecho público o las personas de Derecho privado gestoras de servicios públicos. [...]»

²⁴ Del artículo 6 II de dicha ley se desprende que «aquellos documentos administrativos cuya comunicación pudiera lesionar [...] el secreto comercial e industrial únicamente podrán facilitarse al interesado.»

²⁵ En materia medioambiental, el derecho de acceso a la información es objeto de disposiciones específicas en el Código de Medio Ambiente francés. De este modo, el artículo L. 124-1 de dicho Código dispone:

«El derecho de cualquier persona a acceder a la información medioambiental que posean, reciban o elaboren las autoridades públicas mencionadas en el artículo L. 124-3 u otras personas o entidades por cuenta de aquellas se ejercitará en las condiciones establecidas por las disposiciones del título I de la Ley n° 78-753 [...]»

²⁶ El artículo L. 124-2 de dicho Código tiene el siguiente tenor:

«Se considerará información medioambiental a los efectos del presente capítulo toda información disponible, cualquiera que sea el soporte, que tenga por objeto:

1. La situación de elementos del medio ambiente, en particular, el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes, los espacios naturales, las zonas costeras o marinas y la diversidad biológica, así como las interacciones entre dichos elementos;
2. Las decisiones, las actividades y los factores, en particular, las sustancias, la energía, el ruido, las radiaciones, los residuos, las emisiones, los vertidos y otras liberaciones, que afecten o puedan afectar al estado de los elementos citados en el punto 1;

[...]

5. Los informes elaborados por las autoridades públicas o por otras personas o entidades por su cuenta relativos a la aplicación de las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia medioambiental.»

²⁷ El artículo L. 229-16, párrafo primero, del mismo Código prevé la creación y el mantenimiento de un registro nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el que se inscribirán los derechos de emisión expedidos, poseídos, transferidos y cancelados (en lo sucesivo, «registro nacional»). Del tercer párrafo de dicho artículo resulta que este registro será accesible al público en las condiciones fijadas mediante Decreto.

²⁸ A este respecto, se adoptó el Decreto n° 2004-1412, de 23 de diciembre de 2004, relativo al registro nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, previsto por el artículo L. 229-16 del Código de Medio Ambiente (JORF de 28 de diciembre de 2004, p. 22123). Este Decreto establece que la CDC asume la aplicación y el mantenimiento de dicho registro nacional. Además, el artículo 2 del mismo Decreto dispone:

«I. – A los efectos del presente Decreto, corresponde a la [CDC]:

[...]

6. La comunicación al público, en un sitio *web* especializado y en las condiciones establecidas por el Reglamento citado en el apartado 3 del artículo 19 de la Directiva [2003/87], de la información que el encargado del registro está obligado a hacer pública;

[...]

II. – La [CDC] adoptará las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información que obtenga en el ejercicio de sus competencias y para evitar cualquier uso de tal información, incluso en su interior [...], para actividades ajenas a dichas competencias.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- ²⁹ Mediante escrito de 7 de febrero de 2006, la Ville de Lyon solicitó a la CDC que le comunicase, por una parte, las cuantías de derechos de emisión de gases de efecto invernadero («en lo sucesivo, derechos de emisión») vendidos en el año 2005 por los titulares de las 209 plantas de calefacción urbana repartidas por todo el territorio francés a las que se había asignado derechos de emisión, y, por otra parte, la fecha de las transacciones y sus destinatarios (en lo sucesivo, en su conjunto, «datos objeto de transacción»). Según la Ville de Lyon, estos datos le eran útiles, a efectos comparativos, para renegociar el convenio de arrendamiento de la calefacción urbana de la planta de La Duchère, ubicada en la aglomeración de Lyon.
- ³⁰ Mediante resolución de 6 de marzo de 2006, la CDC se negó a comunicar dichos datos basándose en el artículo 10 del Reglamento n° 2216/2004 y en los puntos 11 y 12 del anexo XVI del mismo. A instancias de la Ville de Lyon, la Comisión de acceso a los documentos administrativos (CADA) emitió un dictamen favorable a la comunicación de los documentos relativos a dichos datos objeto de transacción.
- ³¹ Sin embargo, mediante resolución de 10 de noviembre de 2006, la CDC reiteró su negativa a comunicárselos. A juicio de ésta, que es el administrador del registro nacional,

los datos objeto de transacción solicitados son competencia del administrador central, que sólo los puede comunicar, poniéndolos a disposición en Internet, una vez transcurridos cinco años desde que se hayan realizado las transacciones. Afirmaba además que las disposiciones de la Directiva 2003/4 no pretenden regular la comunicación de dichos datos objeto de transacción en el contexto del régimen de derechos de emisión, para el cual el legislador de la Unión estableció unas normas concretas que figuran en la Directiva 2003/87 y en el Reglamento n° 2216/2004.

32 Mediante escrito de 10 de enero de 2007, la Ville de Lyon interpuso un recurso ante el tribunal remitente cuyo objeto era, por una parte, la anulación de las resoluciones denegatorias de 6 de marzo y de 10 de noviembre de 2006 y, por otra, que se ordenara a la CDC a que le comunicara los documentos relativos a los datos objeto de transacción solicitados.

33 En estas circunstancias, el tribunal administratif de Paris decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Compete exclusivamente al Administrador Central o también al administrador del registro nacional comunicar o negarse a comunicar la información prevista en el punto 12 del anexo XVI del Reglamento (CE) n° 2216/2004 [...]?

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

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

- 4) En el supuesto de que sea de aplicación dicho plazo de cinco años, ¿permite el artículo 10 del Reglamento n° 2216/2004 [...] alguna excepción a dicho plazo y, en su caso, cabe denegar tal excepción, basándose en el citado artículo, a una entidad territorial que desee que se le comunique dicha información para negociar un convenio de delegación del servicio público de calefacción urbana?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la segunda cuestión

- 34 Mediante su segunda cuestión, que procede examinar en primer lugar, el tribunal remitente desea saber, en esencia, si la comunicación de datos objeto de transacción, como los solicitados en el litigio principal por la Ville de Lyon, se debe regir por alguna de la excepciones previstas en el artículo 4 de la Directiva 2003/4 o por las disposiciones de la Directiva 2003/87 y del Reglamento n° 2216/2004, adoptado en aplicación de esta Directiva.

- 35 Con carácter preliminar, procede señalar que, al suscribir el convenio de Aarhus, la Unión se ha comprometido a garantizar, en principio, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas.

- 36 Al adoptar la Directiva 2003/4, el legislador de la Unión pretendía aplicar el convenio de Aarhus estableciendo un régimen general que garantice que toda persona física o jurídica de un Estado miembro de la Unión tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre sin que dicha persona esté obligada a invocar un interés determinado.
- 37 En el régimen para el comercio de derechos de emisión aplicado en la Unión por la Directiva 2003/87, el artículo 17 de la misma establece, en particular, que se pondrán a disposición del público, con arreglo a la Directiva 2003/4, las decisiones relativas a la asignación de derechos de emisión a los titulares de instalaciones autorizadas a emitir gases de efecto invernadero y los informes de emisiones requeridos con arreglo al permiso de emisión de gases de efecto invernadero y que se encuentren en posesión de la autoridad competente.
- 38 Aunque el legislador de la Unión ha incluido de este modo, en la Directiva 2003/87 normas sobre el acceso del público a este tipo de información, procede señalar que dicho legislador no pretendía someter a las disposiciones de la Directiva 2003/4 la comunicación de cualquier información y de cualesquiera datos relacionados con la aplicación de la Directiva 2003/87.
- 39 A este respecto, es importante señalar que a los datos objeto de transacción solicitados por la Ville de Lyon no les es aplicable el artículo 17 de la Directiva 2003/87, que remite a la Directiva 2003/4, que son datos a los que se refiere el artículo 19 de la Directiva 2003/87, en el presente asunto, los datos relativos a los derechos de emisión transferidos, de los que los Estados miembros deben llevar cuenta exacta en sus respectivos registros nacionales, y para los cuales el Reglamento n° 2216/2004 determina las características técnicas y la normativa relativa a su mantenimiento, amén de la relativa a la comunicación y a la confidencialidad de la información contenida en dichos registros.
- 40 Al no remitirse el artículo 19 de la Directiva 2003/87 a la Directiva 2003/4 de forma análoga a como lo hace dicho artículo 17, procede considerar que el legislador de

la Unión no pretendió someter una solicitud de datos objeto de transacción como los controvertidos en el litigio principal a las disposiciones generales de la Directiva 2003/4, sino que estableció, por el contrario, para tales datos un régimen específico y exhaustivo de comunicación al público de dichos datos y de confidencialidad de los mismos.

- ⁴¹ Procede, pues, responder a la segunda cuestión que una solicitud que tenga por objeto la comunicación de datos objeto de transacción como los controvertidos en el asunto principal, relativos a los nombres de los titulares de cuentas de origen y de destino de las transferencias de derechos de emisión, a los derechos de emisión o unidades de Kioto objeto de dichas transacciones y a la fecha y hora de dichas transacciones, se rige exclusivamente por la normativa específica que sobre comunicación al público y confidencialidad se contienen en la Directiva 2003/87 y en el Reglamento n° 2216/2004.

Sobre las cuestiones tercera y cuarta

- ⁴² Mediante sus cuestiones tercera y cuarta, que procede tratar conjuntamente, el tribunal remitente desea saber, en esencia, por una parte, si la comunicación de datos objeto de transacción como los controvertidos en el litigio principal deriva de las normas concretas sobre confidencialidad previstas en los artículos 9 y 10 del Reglamento n° 2216/2004. Por otra parte, el órgano jurisdiccional nacional desea saber si la publicación de los datos objeto de transacción, relativos a cada transacción completada, a los que se refieren los puntos 11 y 12 del anexo XVI de dicho Reglamento, debe realizarse una vez finalizado el plazo de cinco años posterior al año en que se complete la transacción controvertida o si se trata de la publicación de la información, correspondiente a todas las transacciones realizadas durante un período de asignación de cinco años en el sentido de la Directiva 2003/87, que debe realizarse una vez finalizado dicho período quinquenal.

- 43 En el supuesto de que dicha publicación deba realizarse una vez finalizado el plazo de cinco años posterior al año en que se complete la transacción controvertida, dicho órgano jurisdiccional desea saber si se puede considerar que la renegociación de un convenio de arrendamiento como el controvertido en el litigio principal persigue aplicar los requisitos establecidos en el Reglamento n° 2216/2004, en la Directiva 2003/87 o en la legislación nacional, en el sentido del artículo 10, apartado 1, de dicho Reglamento, lo que puede conllevar que ya no se pueda oponer la confidencialidad a la comunicación de los datos objeto de transacción solicitados.
- 44 Como se ha declarado en el apartado 41 de la presente sentencia, datos objeto de transacción como los solicitados por la Ville de Lyon, relativos a los nombres de los titulares de cuentas de origen y de destino de las transferencias de derechos de emisión, a los derechos de emisión o unidades de Kioto objeto de dichas transacciones y a la fecha y hora de dichas transacciones, están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87 y del Reglamento n° 2216/2004.
- 45 A este respecto, es cierto que el artículo 19, apartado 2, de la Directiva 2003/87 establece que tal información ha de consignarse en los registros nacionales, que estos registros serán accesibles al público y que constarán de cuentas separadas donde se registrarán los derechos de emisión de que sea titular cada persona a la que se expidan o transfieran, o de la que se transfieran derechos de emisión. Sin embargo, como preveía el apartado 3 de dicho artículo, la Comisión adoptó el Reglamento n° 2216/2004 relativo a un sistema normalizado y garantizado, necesario para aplicar dicha Directiva, con el que dicha institución definió, en particular, las normas que pretenden garantizar el acceso del público a los datos consignados en dicho sistema y su confidencialidad, si fuera necesaria.
- 46 Se deduce del artículo 9 del Reglamento n° 2216/2004 que los administradores de los registros nacionales, como la CDC en Francia, y que el Administrador Central, nombrado por la Comisión, deberán comunicar, sirviéndose de sus sitios *web* o del sitio *web* del DITC, de manera transparente y organizada, la información que se indica en este anexo XVI, con la frecuencia y a los destinatarios que en él se especifican.

- 47 Con arreglo al artículo 10, apartado 1, del Reglamento n° 2216/2004, toda la información contenida en el conjunto de registros, lo cual incluye los datos relativos a las transacciones efectuadas, se considerará confidencial para cualquier efecto que no sea la aplicación de los requisitos establecidos en dicho Reglamento, en la Directiva 2003/87 o en la legislación nacional. Además, de conformidad con el apartado 2 del mismo artículo, esta información no podrá ser utilizada sin el consentimiento previo del titular de la cuenta correspondiente para fines distintos de los inherentes a la gestión y al mantenimiento de dichos registros.
- 48 Por otra parte, procede señalar, por un lado, que la renegociación de un convenio de arrendamiento por una entidad pública como la Ville de Lyon no constituye, en principio, una actividad de aplicación de los requisitos establecidos en el Reglamento n° 2216/2004, en la Directiva 2003/87 o en la legislación nacional.
- 49 Por otro lado, consta que la Ville de Lyon no es titular de una cuenta ni, en consecuencia, tiene acceso, en las condiciones definidas en los puntos 13 y 14 del anexo XVI del Reglamento n° 2216/2004, a la información a la que, de solicitarlo, en su caso, los titulares de las plantas de calefacción urbana de que se trata en el asunto principal, puede accederse en la parte no pública del registro nacional.
- 50 De ello se deduce que, en unas circunstancias como las del litigio principal y, en cualquier caso, si no existe consentimiento previo de los titulares de las cuentas correspondientes, como exige el artículo 10, apartado 2, del Reglamento n° 2216/2004, para usar una información que les afecte para fines distintos de la gestión y del mantenimiento de los registros, una información como los datos objeto de transacción solicitados en el asunto principal debe seguir siendo confidencial, de modo que la Ville de Lyon sólo puede acceder a la información relativa a las transacciones en materia de derechos de emisión en las condiciones definidas para el público en general, es decir, consultando libremente, de conformidad con los puntos 5 y 6 del anexo XV del Reglamento n° 2216/2004, la zona de acceso público del sitio *web* del DITC y la zona de acceso público del sitio *web* de los registros nacionales, que son distintas de las bases de datos del DITC y de dichos registros.

- 51 En relación con la frecuencia con la que se pone en la zona de acceso público de los registros una información como la controvertida en el litigio principal, el tribunal remitente desea saber si puede adaptar esta frecuencia a los períodos que abarcan los planes nacionales de asignación, concretamente, en el asunto principal, los períodos comprendidos entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2007 y entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2012, lo que implicaría que la información relativa a las transacciones efectuadas de los derechos de emisión asignados por un plan nacional de asignación sería inmediatamente accesible al público una vez transcurridos dichos períodos, concretamente, en el primer caso, en 2008 y, en el segundo, en 2013.
- 52 A este respecto, basta con constatar que los puntos 11 y 12 del anexo XVI del Reglamento n° 2216/2004 no prevén tal adaptación. En efecto, se deduce expresamente de dichos puntos, y, en particular, del punto 12, letras c) a e) y g), que datos como los solicitados en el asunto principal, relativos a los nombres de los titulares de las cuentas de origen y de destino de las transferencias de derechos de emisión, a los derechos de emisión o unidades de Kioto objeto de dichas transacciones y a la fecha y hora de dichas transacciones, son consignados en la zona de acceso público del sitio *web* del DITC por el administrador central a partir del 15 de enero del quinto año (X+5) siguiente al año (X) en que se completen las transacciones a que se refieren.
- 53 En consecuencia, procede, responder a las cuestiones tercera y cuarta que datos objeto de transacción como los solicitados en el asunto principal por una entidad territorial que desea renegociar un convenio de arrendamiento constituyen datos confidenciales en el sentido del Reglamento n° 2216/2004 y que, de conformidad con los artículos 9 y 10 del mismo, en relación con los puntos 11 y 12 del anexo XVI de dicho Reglamento, dichos datos, si no existe consentimiento previo de los titulares de las cuentas correspondientes, sólo son de libre consulta por el público en general en la zona de acceso público del sitio *web* del DITC a partir del 15 de enero del quinto año (X+5) siguiente al año (X) en que se completen las transacciones relativas a las transferencias de derechos de emisión.

Sobre la primera cuestión

- 54 Mediante su primera cuestión, el tribunal remitente desea saber, en esencia, si, cuando se le presenta una solicitud al respecto, el propio administrador del registro nacional, por el que transitan datos como los controvertidos en el asunto principal cuya comunicación es competencia del administrador central, está autorizado a denegar esa comunicación.
- 55 Como se ha señalado en el apartado 52 de la presente sentencia, en el sistema previsto por el Reglamento n° 2216/2004 y, en particular, en los puntos 11 y 12 del anexo XVI de éste, se establece expresamente que los datos relativos a los nombres de los titulares de las cuentas de origen y de destino de las transferencias de derechos de emisión, a los derechos de emisión o unidades de Kioto objeto de dichas transacciones y a la fecha y hora de dichas transacciones, se comunican al público en general consignándolos en la zona de acceso público del sitio *web* del DITC y que, a este respecto, el administrador central es el único competente para realizar esa comunicación.
- 56 Se deben consignar esos datos a partir del 15 de enero del quinto año (X+5) siguiente al año (X) en que se completen las transacciones de transferencias de derechos de emisión, fecha a partir de la cual los datos objeto de transacción dejan de gozar del régimen de confidencialidad establecido por el legislador de la Unión.
- 57 En consecuencia, si una solicitud, dirigida a un administrador de registro nacional, pretende que se comunique una información relativa a los nombres de los titulares, domiciliados en el territorio nacional de dicho administrador, de las cuentas de origen y de destino de las transferencias de derechos de emisión, a los derechos de emisión o unidades de Kioto objeto de dichas transacciones y a la fecha y hora de dichas transacciones, ese administrador estará obligado, si no existe consentimiento previo de los titulares de las cuentas correspondientes, a garantizar la confidencialidad de la que goza esa información por no poder ser comunicada legalmente al público en general por el administrador central. En esa situación, corresponde al propio administrador del registro nacional desestimar la solicitud de comunicación que le haya sido dirigida de este modo.

- 58 En cambio, si dicha información ya ha sido consignada, de conformidad con los puntos 11 y 12 del anexo XVI del Reglamento n° 2216/2004, por el administrador central en la zona de acceso público del sitio *web* del DITC, el administrador del registro nacional estará autorizado a comunicar al solicitante esa información o a indicarle el sitio *web* en el que esa información está legalmente disponible.
- 59 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión que, aunque a efectos de aplicar el Reglamento n° 2216/2004, el administrador central es el único competente para comunicar al público en general los datos mencionados en el punto 12 del anexo XVI de dicho Reglamento, corresponde al propio administrador del registro nacional, ante el que se solicita la comunicación de esos datos objeto de transacción, denegar dicha solicitud puesto que, si no existe consentimiento previo de los titulares de las cuentas correspondientes, dicho administrador está obligado a garantizar la confidencialidad de tales datos mientras el administrador central no pueda comunicarlos legalmente al público en general.

Costas

- 60 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) declara:

- 1) **La comunicación de datos objeto de transacción como los controvertidos en el asunto principal, relativos a los nombres de los titulares de cuentas de origen y de destino de las transferencias de derechos de emisión, a los derechos de emisión o unidades de Kioto objeto de dichas transacciones y a la fecha y hora de dichas transacciones, se rige exclusivamente por la normativa específica que sobre comunicación al público y confidencialidad se contienen en**

la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, en la versión resultante de la Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, y en el Reglamento (CE) n° 2216/2004 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87 y la Decisión n° 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

- 2) Datos objeto de transacción como los solicitados en el asunto principal por una entidad territorial que desea renegociar un convenio de arrendamiento constituyen datos confidenciales en el sentido del Reglamento n° 2216/2004 y, de conformidad con los artículos 9 y 10 del mismo, en relación con los puntos 11 y 12 del anexo XVI de dicho Reglamento, dichos datos, si no existe consentimiento previo de los titulares de las cuentas correspondientes, sólo son de libre consulta por el público en general en la zona de acceso público del sitio *web* del DITC a partir del 15 de enero del quinto año (X+5) siguiente al año (X) en que se completen las transacciones relativas a las transferencias de derechos de emisión.
- 3) Aunque a efectos de la aplicación del Reglamento n° 2216/2004, el administrador central es el único competente para comunicar al público en general los datos mencionados en el punto 12 del anexo XVI de dicho Reglamento, corresponde al propio administrador del registro nacional, ante el que se solicita la comunicación de esos datos objeto de transacción, denegar dicha solicitud puesto que, si no existe consentimiento previo de los titulares de las cuentas correspondientes, dicho administrador está obligado a garantizar la confidencialidad de tales datos mientras el administrador central no pueda comunicarlos legalmente al público en general.

Firmas