Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 19 de octubre de 2016 [1]

Asunto C-60/15 P

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH
contra

Comisión Europea

«Recurso de casación — Acceso a la información medioambiental — Convenio de Aarhus — Artículo 4, apartado 4, letra a) — Motivos de denegación de acceso — Confidencialidad de las deliberaciones de las autoridades públicas — Reglamento (CE) n.º 1367/2006 — Artículo 6, apartado 1 — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Artículo 4, apartados 3 y 5 — Protección del proceso de toma de decisiones de una institución — Oposición manifestada por el Estado miembro — Información relativa a las instalaciones afectadas por el procedimiento de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero — Denegación parcial de acceso»

Introducción

1. Mediante el presente recurso de casación, Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH solicita la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión (T-476/12, no publicada; en lo sucesivo, «sentencia impugnada», EU:T:2014:1059), mediante la cual dicho Tribunal desestimó su recurso de anulación de la Decisión de la Comisión de 17 de enero de 2013 (GestDem 3273/2012), por la que se denegó parcialmente una solicitud de acceso a un documento comunicado a la Comisión por la República Federal de Alemania en el marco del procedimiento de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero regulado en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE [2] (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva 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 2003, L 275, p. 32).

2. La problemática jurídica que plantea este recurso de casación llevará al Tribunal de Justicia a examinar el principio de interpretación estricta de los motivos de denegación de acceso a la información medioambiental,[3] contemplado en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1367/2006,[4] así como a interpretar el motivo de denegación relativo al secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas, contemplado en el artículo 4, apartado 4, letra a), del 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 (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»).[5]

Marco jurídico

3. El artículo 4 del Convenio de Aarhus estipula lo siguiente:

«1. Cada Parte procurará que, sin perjuicio de lo expresado en los apartados siguientes del presente artículo, las autoridades públicas pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten […]:

a) sin que el público tenga que invocar un interés particular;

[…]

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

a) el secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas, cuando ese secreto 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.

[…]»

4. El artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001,[6] titulado «Excepciones», dispone, en sus apartados 3 y 5:

«3. Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

[…]

3 — Debo observar que esta problemática, entre otras, se ha planteado en otro recurso de casación pendiente ante el Tribunal de Justicia, asunto ClientEarth/Comisión (C-57/16 P).

4 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus 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 (DO 2006, L 264, p. 13).

5 — Convenio firmado en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1).

6 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).

5. Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.»

5. El artículo 6 del Reglamento n.º 1367/2006, titulado «Aplicación de excepciones respecto de las solicitudes de acceso a información medioambiental», dispone, en su apartado 1:

«Por lo que respecta al artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del [Reglamento n.º 1049/2001], con excepción de las investigaciones, en particular aquellas relativas a posibles incumplimientos del Derecho [de la Unión], se considerará que la divulgación reviste un interés público superior cuando la información solicitada se refiera a emisiones al medio ambiente. Por lo que respecta a las demás excepciones contempladas en el artículo 4 del [Reglamento n.º 1049/2001], los motivos de denegación serán interpretados de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público que reviste la divulgación y si la información solicitada se refiere a emisiones al medio ambiente.»

Antecedentes del litigio

6. Los antecedentes del litigio, tal como se desprenden de la sentencia impugnada, pueden describirse de la siguiente manera.

7. Saint-Gobain Glass Deutschland es una sociedad que opera en el mercado mundial del vidrio y que explota instalaciones que están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87.

8. Mediante un escrito de 3 de julio de 2012, la recurrente solicitó a la Comisión Europea la divulgación del documento comunicado por la República Federal de Alemania en el marco del procedimiento de asignación gratuita de derechos de emisión contemplado en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87. Este documento contiene información relativa a determinadas instalaciones de la recurrente situadas en el territorio alemán, en particular datos relativos a la «capacidad inicial instalada» y al número provisional de derechos de emisión asignados para el período comprendido entre 2013 y 2020.

9. A raíz de la denegación de su solicitud inicial, la recurrente presentó, mediante un escrito de 7 de agosto de 2012, una solicitud confirmatoria de acceso a los documentos.

10. Parte de la información de que se trata fue hecha pública por las autoridades alemanas.

11. Mediante la Decisión controvertida, la Comisión concedió un acceso parcial a la información solicitada, a saber, a la información que fue hecha pública por las autoridades alemanas, así como a algunas otras informaciones no esenciales y denegó el acceso al resto de dicha información.

12. Por una parte, la Comisión fundamentó su decisión denegatoria en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, al considerar que la divulgación íntegra de la información solicitada perjudicaría gravemente a su proceso de toma de decisiones que todavía no había concluido y afectaba a cerca de 12 000 instalaciones en 27 Estados miembros de la época. Según la Comisión, la comunicación integral de dicha información permitiría al público y, en particular, a las empresas afectadas, plantear preguntas o formular críticas respecto de la información remitida por los Estados miembros, lo que podría interferir en el proceso de toma de decisiones tanto ante la Comisión como ante los Estados miembros. A su vez, estas interferencias podrían retrasar de forma importante dicho proceso de toma de decisiones y perjudicar el diálogo entre la Comisión y los Estados miembros.

13. La Comisión no apreció la existencia de un interés público superior, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, que justificara la divulgación de la información solicitada, al tiempo que precisó que los intereses evocados por la recurrente en su solicitud eran de naturaleza puramente privada. En el presente caso, los intereses prioritarios eran garantizar una toma de decisiones libre de cualquier interferencia exterior y proteger el clima de confianza entre la Comisión y las autoridades alemanas. Asimismo, la Comisión recordó que una parte importante de la información solicitada ya había sido hecha pública por las autoridades alemanas e indicó que por lo tanto el público había tenido acceso a los principales elementos del proyecto de asignación armonizada de derechos de emisión de forma gratuita.

14. Por último, la Comisión precisó que, aun suponiendo que la información solicitada por la recurrente fuera información medioambiental, el artículo 6 del Reglamento n.º 1367/2006 no contenía ninguna disposición que permitiera excluir la aplicación de la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001.

15. Por otra parte, a efectos del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001, dado que la información solicitada había sido proporcionada por la República Federal de Alemania, la Comisión consultó a dicho Estado miembro, que se opuso a su divulgación. Dicho Estado miembro justificó su oposición haciendo referencia a la excepción establecida en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001. En particular, la República Federal de Alemania alegó que la Comisión aún no había adoptado una decisión sobre la información en cuestión y que la presión para adoptar una decisión dentro de plazo era importante. La Comisión consideró que estos motivos eran pertinentes *prima facie*.

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia impugnada

16. Mediante una demanda de 31 de octubre de 2012, la recurrente interpuso un recurso ante el Tribunal General contra la Decisión implícita de la Comisión denegando el acceso.

17. A raíz de la adopción de la Decisión controvertida, la recurrente adaptó sus pretensiones contenidas en la demanda de primera instancia para pasar a referirse a la anulación de dicha Decisión.

18. En apoyo de su recurso, la recurrente invocó, en esencia, dos motivos basados, el primero, en la vulneración del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, en relación con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006 y, el segundo, en la vulneración del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001.

19. Mediante la sentencia impugnada, el Tribunal General desestimó el recurso por infundado y condenó en costas a la recurrente.

Pretensiones de las partes

20. Mediante su recurso de casación, la recurrente solicita al Tribunal de Justicia que anule la sentencia impugnada, anule la Decisión controvertida o, con carácter subsidiario, que devuelva el asunto al Tribunal General y condene a la Comisión en costas.

21. La Comisión solicita que se desestime el recurso de casación y se condene en costas a la recurrente.

Análisis del recurso de casación

22. En apoyo de su recurso de casación, la recurrente invocó dos motivos basados, el primero, en la interpretación errónea del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, en relación con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006 y, el segundo, en la aplicación errónea del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001.

Sobre el primer motivo

Alegaciones de las partes

23. La recurrente afirma que el Tribunal General cometió un error de Derecho al interpretar de forma demasiado amplia el motivo de denegación de acceso contemplado en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, en relación con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006.

24. La recurrente indica que el Tribunal General dictaminó erróneamente que una institución puede invocar este motivo de denegación para un documento «que guarda relación con una cuestión sobre la que ésta todavía no ha tomado una decisión» y que su aplicación no se limita, por tanto, a los documentos elaborados en el marco del proceso de toma de decisiones de una autoridad pública sino que se extiende igualmente a los «documentos directamente vinculados a las cuestiones tratadas en dicho proceso de toma de decisiones» (apartados 87 y 88 de la sentencia impugnada).

25. La recurrente alega que esta interpretación, basada en una jurisprudencia que no pertenece al ámbito del acceso a la información medioambiental, entra en conflicto con el objetivo perseguido por el Convenio de Aarhus, a saber, el de garantizar la transparencia del proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas en materia medioambiental y permitir al público influir en dicho proceso. Según la recurrente, el fundamento de la sentencia impugnada, según el cual se debe garantizar que los procedimientos administrativos puedan desarrollarse con total serenidad y protegerlos de las presiones externas (apartado 81 de la sentencia impugnada), es incompatible con este objetivo.

26. Según la recurrente, la disposición pertinente del Convenio de Aarhus, a saber, su artículo 4, apartado 4, letra a), no protege la totalidad del procedimiento administrativo sino únicamente el secreto de las deliberaciones. El concepto de «deliberaciones» se refiere únicamente al proceso interno de consulta y toma de decisiones de esta autoridad referido a la adopción de una decisión sobre el fondo, excluyendo los hechos en base a los cuales se desarrolla dicho proceso, que no están protegidos. La mera eventualidad de que esta divulgación de la información pueda suscitar preguntas y críticas no puede justificar la negativa a acceder a los documentos, dado que dichas preguntas y críticas son inherentes al objetivo de la transparencia.

27. La Comisión plantea dudas sobre la admisibilidad del primer motivo. Por una parte, alega que la recurrente no está legitimada para plantear en esta fase una supuesta incompatibilidad del Reglamento n.º 1367/2006 con el Convenio de Aarhus. Por otra parte, la Comisión indica que si la recurrente pretende invocar el requisito de una interpretación conforme a dicho Convenio, se trataría de un nuevo motivo, que la recurrente no habría invocado ante el Tribunal General.

28. Sobre el fondo, la Comisión sostiene que la interpretación que hace el Tribunal General en la sentencia impugnada del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, en relación con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, es correcta. La Comisión opina que el concepto de «deliberaciones de las autoridades públicas» que aparece en el artículo 4, apartado 4, letra a), del Convenio de Aarhus no se limita al proceso de deliberación de las

autoridades. Según la Comisión, incluso si un documento, como el que es objeto de la Decisión controvertida, no describe las deliberaciones internas de una autoridad pública, sino únicamente lo que les ha servido de fundamento, el acceso a dicho documento puede denegarse con arreglo al artículo 4, apartado 4, letra a), del Convenio de Aarhus.

Sobre la admisibilidad

29. La Comisión impugna la admisibilidad del primer motivo, sosteniendo que la argumentación basada en el artículo 4, apartado 4, letra a), del Convenio de Aarhus constituye un nuevo motivo invocado por primera vez en la fase del recurso de casación.

30. Debo señalar que de una jurisprudencia reiterada se desprende que una parte no puede invocar por primera vez ante el Tribunal de Justicia un motivo que no haya invocado ante el Tribunal General. En el marco de un recurso de casación, la competencia del Tribunal de Justicia está, en principio, limitada al examen de la apreciación efectuada por el Tribunal General de los motivos que se debatieron ante él. Sin embargo, esta limitación no se aplica a los argumentos que únicamente sean una ampliación de la argumentación ya expuesta ante la primera instancia. [7]

31. En el presente caso, la recurrente invocó ante el Tribunal General una vulneración del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, en relación con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, afirmando que los motivos de denegación de acceso deben interpretarse de manera restrictiva. La recurrente hizo referencia a la finalidad del Reglamento n.º 1367/2006, que tiene por objeto garantizar el cumplimiento del Convenio de Aarhus. La recurrente sostuvo que el motivo invocado por la Comisión no permitía denegar el acceso a la información fáctica que no fuera relativa al proceso de toma de decisiones *stricto sensu*, sino únicamente a la base fáctica de dicho proceso (véanse, en particular, los apartados 41 y 86 de la sentencia impugnada).

32. En el marco del primer motivo del recurso de casación, la recurrente ha invocado argumentos similares indicando, además, que la interpretación que defendía también se desprende del artículo 4, apartado 4, letra a), del Convenio de Aarhus.

33. Me permito observar que la recurrente, tal como se desprende de sus argumentos presentados en la vista, no invoca el Convenio de Aarhus para impugnar la validez del Reglamento n.º 1367/2006, lo que modificaría efectivamente el ámbito del litigio, sino que se apoya únicamente en el requisito de una interpretación de dicho Reglamento conforme al Convenio de Aarhus.

34. Ahora bien, dado que, en primera instancia, la recurrente había invocado la vulneración del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, que aplica el artículo 4 del Convenio de Aarhus, le correspondía al Tribunal General interpretar la disposición invocada del Reglamento teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de este Convenio, con arreglo al principio de interpretación conforme al Derecho internacional. [8]

35. En estas circunstancias, considero que el argumento basado en el artículo 4, apartado 4, letra a), del Convenio de Aarhus constituye simplemente una ampliación de la argumentación ya expuesta por la recurrente en primera instancia, basada en la vulneración del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006.

36. De ello se desprende que el primer motivo es admisible.

7 — Sentencia de 10 de abril de 2014, Areva y otros/Comisión (C-247/11 P y C-253/11 P, EU:C:2014:257), apartados 113 y 114 y jurisprudencia citada.

8 — Sentencia de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Alemania (C-61/94, EU:C:1996:313), apartado 52. Véase el punto 39 de las presentes conclusiones.

Sobre el fondo

– Obligación de una interpretación conforme al Convenio de Aarhus

37. El Convenio de Aarhus, aprobado mediante la Decisión 2005/370, forma parte integral del ordenamiento jurídico de la Unión. Al pasar a ser parte del Convenio de Aarhus, la Unión Europea se comprometió, en particular, a garantizar en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión el acceso a la información sobre el medio ambiente con arreglo a las disposiciones de dicho Convenio. [9]

38. Para cumplir con este compromiso, el legislador de la Unión adoptó dos actos, la Directiva 2003/4/CE, [10] dirigida a los Estados miembros, y el Reglamento n.º 1367/2006, relativo a las instituciones y los otros organismos de la Unión.

39. Dado que el legislador de la Unión pretendía garantizar la compatibilidad del Derecho de la Unión con el Convenio de Aarhus al adoptar estos dos actos, cabe tener en cuenta el tenor literal y el objeto de este Convenio a los efectos de su interpretación. [11]

40. Me permito observar, asimismo, que es deseable garantizar la coherencia en la interpretación de estos dos actos —la Directiva 2003/4 y el Reglamento n.º 1367/2006— habida cuenta de que estos aplican las mismas disposiciones del Convenio de Aarhus. Es razonable considerar, salvo indicación expresa en contrario, que el legislador de la Unión pretendía aplicar este Convenio de manera uniforme en el Derecho de la Unión, tanto respecto de los Estados miembros como de las instituciones de la Unión.

41. Debo observar que estas consideraciones han sido aceptadas por las partes. La Comisión, en particular, admitió en su escrito de contestación que el motivo de denegación invocado debía interpretarse a la luz del artículo 4, apartado 4, letra a), del Convenio de Aarhus y de forma coherente con el artículo 4, apartado 2, letra a), de la Directiva 2003/4.

– Concepto de «deliberaciones de las autoridades públicas»

42. El artículo 4, apartado 4, letra a), del Convenio de Aarhus prevé la posibilidad de denegar el acceso a la información medioambiental en caso de que atente contra el secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas, cuando esté previsto en Derecho. El mismo [12] motivo de denegación se prevé en el artículo 4, apartado 2, letra a), de la Directiva 2003/4.

43. Resulta obligado reconocer que el tenor literal de estas dos disposiciones presenta algunas divergencias lingüísticas. Por lo que respecta al texto auténtico del Convenio de Aarhus, la versión en lengua francesa hace referencia a las «délibérations des autorités publiques», mientras que la versión inglesa emplea el término «proceedings [of public authorities]», que puede interpretarse de manera más amplia.

9 — Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853), apartado 35. Véanse también, en este sentido, las sentencias de 22 de diciembre de 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822), apartado 36, y de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 30.

10 — Directiva 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 2003, L 41, p. 26).

11 — Véanse, en este sentido, respecto de la Directiva 2003/4, las sentencias de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 40, y de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853), apartado 37.

12 — El artículo 4, apartado 2, letra a), de la Directiva 2003/4 utiliza un término análogo, a saber, «confidencialidad» de los procedimientos.

44. Del mismo modo, en lo referente a la Directiva 2003/4, algunas versiones lingüísticas utilizan un término equivalente a «deliberaciones», o incluso «deliberaciones internas», [13] mientras que otras se refieren, de una manera más amplia, a la confidencialidad de los procedimientos, de los trabajos o de las acciones procedimentales de una autoridad pública. [14]

45. Para poder dar una interpretación uniforme a la disposición afectada, que aparece en el Convenio de Aarhus y en los actos que transponen este Convenio en Derecho de la Unión, se debe tener en cuenta el contexto y la finalidad de dichos actos. [15]

46. El Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4 tienen por objeto garantizar un mayor acceso del público a la información medioambiental, estableciendo el derecho de acceso como norma general y limitando la posibilidad de denegarlo a determinados casos concretos claramente definidos. [16] Estos actos consagran el principio según el cual los motivos de denegación de acceso deben interpretarse de manera restrictiva. [17]

47. Habida cuenta de este objetivo, creo que el concepto de «deliberaciones de las autoridades públicas» no puede interpretarse en el sentido de que se refiere a la totalidad del procedimiento ante una autoridad pública. Una interpretación semejante, al ser demasiado amplia, no permitiría delimitar el alcance del motivo de denegación de que se trata e interpretarlo de manera restrictiva.

48. Me parece que la elección de una interpretación más restrictiva del concepto de «deliberaciones», tal como se deduce en particular de la versión en francés del Convenio de Aarhus, queda corroborada por los trabajos preparatorios.

49. Ya aparecía una disposición análoga en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, primer guion, de la Directiva 90/313/CEE, [18] que sirvió de modelo durante la preparación del Convenio de Aarhus. La versión francesa de la Directiva 90/313 se refería a las «délibérations», y este mismo término ha sido reproducido en el Convenio de Aarhus. Por lo tanto, los autores de este Convenio decidieron no sustituir este término por uno más general.

50. A mi modo de ver, una lectura restrictiva del motivo de denegación de que se trata, en el sentido de que está limitado a las deliberaciones «internas» de una autoridad, también puede basarse en el análisis que aparece en la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, [19] que es un documento explicativo pertinente para la interpretación de este Convenio, aunque carece de efectos jurídicos vinculantes. [20]

13 — En particular en las versiones en lengua alemana (*Beratungen von Behörden*), francesa (*délibérations des autorités publiques*) e italiana (*deliberazioni interne delle autorità pubbliche*).

14 — En particular las versiones en lenguas inglesa, lituana ([*valdžios institucijų*]*procesinių veiksmų konfidencialumas*), neerlandesa (*handelingen van overheidsinstanties*) y polaca (*poufność działań organów władzy publicznej*). El texto español de la Directiva 2003/4 (*procedimientos de las autoridades públicas*) se aparta de la traducción oficial del Convenio (*deliberaciones de las autoridades públicas*).

15 — En Derecho de la Unión, en caso de divergencia entre las distintas versiones lingüísticas, la disposición en cuestión debe interpretarse en función de la estructura general y la finalidad de la normativa de que se trata. Véase, en particular, la sentencia de 9 de abril de 2014, GSV (C-74/13, EU:C:2014:243), apartado 27.

16 — Considerando 16 de la Directiva 2003/4.

17 — Artículo 4, apartado 4, párrafo segundo, del Convenio de Aarhus y artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4.

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

19 — Véase Stec, S., y otros, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Naciones Unidas, New York, Ginebra, 2000, p. 81. Según esta Guía, «el Convenio de Aarhus no ofrece una definición de las "deliberaciones de las autoridades públicas", pero una de las interpretaciones es que se puede tratar de deliberaciones relativas al funcionamiento interno de una autoridad pública y no de la deliberación de las autoridades públicas sobre cuestiones de fondo dentro de su ámbito de competencia» (p. 74 de la versión en lengua francesa) («The Convention does not define "proceedings of public authorities" but one interpretation is that these may be proceedings concerning the internal operations of a public authority and not substantive proceedings conducted by the public authority in its area of competence»). La misma posición se expresa en la segunda edición de la Guía (p. 86 de la versión en lengua inglesa). Véase el documento que está accesible en el sitio web: http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/key-guidance-material.html.

20 — Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853), apartado 38.

51. Así pues considero que el concepto de «deliberaciones» debe entenderse en el sentido de que se refiere únicamente a la fase deliberativa de los procedimientos de toma de decisiones, tal como sugieren los términos empleados en la versión francesa del Convenio de Aarhus y en las versiones en lengua alemana, francesa e italiana de la Directiva 2003/4.

52. A este respecto, debo señalar que el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de interpretar el artículo 4, apartado 2, letra a), de la Directiva 2003/4, desde un punto de vista diferente, en el asunto que dio lugar a la sentencia Flachglas Torgau. [21]

53. Al interpretar el requisito según la cual la confidencialidad de los procedimientos de una autoridad pública debe estar «dispuesta por la ley», el Tribunal de Justicia ha dictaminado que este requisito exige en particular que el Derecho nacional defina claramente el alcance del concepto de «procedimientos» contemplado en el artículo 4, apartado 2, letra a), de la Directiva 2003/4, que «remite a las etapas finales de los procesos de toma de decisiones por las autoridades públicas». [22]

54. Aunque el Tribunal de Justicia no se pronunció expresamente sobre el alcance del concepto de «procedimientos» en dicha sentencia, se puede deducir de ella, en mi opinión, que dicho concepto debe estar claramente delimitado y no puede abarcar todo el procedimiento ante una autoridad.

55. En sus conclusiones presentadas en el mismo asunto, la Abogado General Sharpston, aun destacando las divergencias entre las versiones lingüísticas, consideró que el concepto de «procedimientos de las autoridades públicas» debía referirse únicamente a la formulación de los puntos de vista y de discusiones de opciones políticas en el marco de los procedimientos de toma de decisiones. [23] La Abogado General siguió por tanto el enfoque restrictivo defendido por la Comisión en dicho asunto, que se basaba en las versiones en lengua francesa y alemana de la Directiva 2003/4. [24]

56. En una sentencia de primera instancia dictada a resultas de la sentencia Flachglas Torgau, [25] invocada por la recurrente, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania) interpretó el motivo de denegación en cuestión en el sentido de que estaba limitado al proceso de deliberación en sí mismo, a saber, el proceso de reflexión propiamente dicho, excluyendo la información que constituyera el fundamento fáctico de las decisiones adoptadas, que sólo estarían protegidas cuando permitieran extraer unas conclusiones claras sobre dicho proceso de deliberación. [26]

57. Propongo al Tribunal de Justicia que adopte, en esencia, la misma interpretación en el presente asunto. Tal enfoque permitirá garantizar la coherencia en la aplicación del mismo motivo de denegación, aplicable, con arreglo al Convenio de Aarhus, tanto a los Estados miembros como a las instituciones de la Unión.

21 — Sentencia de 14 de febrero de 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

22 — Sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 63.

23 — Conclusiones del Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413), punto 83.

24 — Conclusiones del Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413), punto 81. En este asunto, el Gobierno alemán sostuvo que el término «procedimientos» incluía los intercambios de puntos de vista entre los distintos servicios, pero no los datos o las estadísticas que hubieran formado la base de dichas discusiones y de las decisiones resultantes.

25 — Sentencia de 14 de febrero de 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

26 — Sentencia de primera instancia de 2 de agosto de 2012, 7 C 7.12, apartados 26 y 27 (ECLI:DE:BVerwG:2012:020812U7C7.12.0).

58. Es cierto que no se excluye que el legislador de la Unión, al aplicar un concepto jurídico relativo a un compromiso internacional, tenga en cuenta las especificidades del funcionamiento de la Unión, que puede ser diferente del funcionamiento de un Estado miembro. [27] Sin embargo, en el presente caso, no alcanzo a ver cómo dichas especificidades podrían justificar una interpretación del concepto de «deliberaciones» diferente de la que deduce de la Directiva 2003/4.

59. Tal como ya he indicado, el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, en relación con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, debe interpretarse de conformidad con el artículo 4, apartado 4, letra a), del Convenio de Aarhus.

60. Así pues, la excepción relativa a las solicitudes de acceso a la información prevista en estas disposiciones del Derecho de la Unión debe entenderse en el sentido de que se refiere a la confidencialidad de las «deliberaciones de las autoridades públicas» y de que abarca la información cuya divulgación puede atentar contra la confidencialidad del proceso de deliberación en el marco de los procedimientos de toma de decisiones. Tal interpretación restrictiva excluye *a priori*, como sostiene la recurrente, la información que constituye el fundamento fáctico que alimenta el proceso de toma de decisiones.

61. Soy consciente de que esta interpretación se aparta del tenor literal del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, que hace referencia a cualquier «documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión». [28]

62. Esto se debe a que el legislador de la Unión, al aplicar el Convenio de Aarhus respecto de las instituciones de la Unión, mediante el Reglamento n.º 1367/2006, escogió no transponer los motivos de denegación contenidos en dicho Convenio sino hacer una remisión al Reglamento n.º 1049/2001, que no emplea la misma terminología. [29]

– Análisis de las apreciaciones del Tribunal General

63. Las críticas formuladas por la recurrente se refieren, por una parte, a los apartados 80 a 82 y, por otra parte, a los apartados 87 a 89 de la sentencia impugnada.

64. En los apartados 79 a 85 de la sentencia impugnada, el Tribunal General examinó el argumento de la recurrente según el cual la transparencia y la participación de los ciudadanos implican la posibilidad de formular críticas y preguntas sobre la exactitud de los datos, por lo que el riesgo de que se produzcan dichas críticas no puede ser un motivo de denegación de acceso a la información (apartado 79 de la sentencia impugnada).

27 — Precisamente teniendo en cuenta estas especificidades, la Unión, en una declaración presentada conforme al artículo 19 del Convenio de Aarhus, alegó que «las instituciones comunitarias aplicarán el Convenio en el marco de sus normas actuales y futuras relativas al acceso a documentos y de otras normas pertinentes del Derecho comunitario en el ámbito regulado por el Convenio». Véase también la sentencia de 16 de julio de 2015, ClientEarth/Comisión (C-612/13 P, EU:C:2015:486), apartados 40 y 41.

28 — El párrafo segundo de este mismo apartado, que no se invoca en el presente caso, se refiere al acceso a un «documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución».

29 — Algunos autores observaron, en la época de la transposición del Convenio de Aarhus, que el Reglamento n.º 1049/2001 contenía elementos que no son conformes con dicho Convenio. Véase Krämer, L., «Access to Environmental Information in an Open European Society — Directive 2003/4», *College of Europe Research Papers*, 5/2003, p. 28.

65. En este sentido, el Tribunal General dictaminó, basándose en la jurisprudencia relativa al artículo 4, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1049/2001,[30] que el procedimiento administrativo en cuestión merecía un grado mayor de protección, puesto que el acceso a la información relativa a éste permitía a los interesados influir en el procedimiento, por lo que se debían proteger estos procedimientos administrativos de las presiones externas para que no se perjudicara la serenidad de los debates (apartados 80 a 81 de la sentencia impugnada).

66. Debo observar que esta argumentación jurídica, que es perfectamente válida en el ámbito del control de las concentraciones al que se refiere la sentencia Suecia/MyTravel y Comisión[31] citada por el Tribunal General, no puede trasladarse sin reservas al ámbito del acceso a la información medioambiental.

67. Tal como señala acertadamente la recurrente, el mismo objetivo del Convenio de Aarhus y de los actos legislativos que aplican este Convenio en el Derecho de la Unión es garantizar una mayor transparencia en la Administración y conceder al público un acceso a la información en el ámbito medioambiental que le dé la posibilidad de expresar sus preocupaciones.[32]

68. Por lo tanto, en el ámbito contemplado por el Convenio de Aarhus, la Administración no puede invocar la posibilidad de formular críticas y de intentar influir en el proceso de toma de decisiones como motivo de denegación de acceso a la información.

69. De ello se deduce que, en la medida en que el Tribunal General constató que la información solicitada entraba dentro del ámbito contemplado por el Convenio de Aarhus y por el Reglamento n.º 1367/2006, no podía, sin incurrir en un error de Derecho, apoyarse en la consideración, procedente de otro ámbito de actividad de la Unión, según la cual la actividad administrativa de la Comisión, al igual que los procedimientos jurisdiccionales,[33] debe ser protegida para garantizar la serenidad de los debates (apartado 81 de la sentencia impugnada).

70. Asimismo, el motivo invocado por el Tribunal General en el apartado 82 de la sentencia impugnada, según el cual la actividad administrativa no exige un acceso a la información tan amplio como la actividad legislativa, tampoco es aplicable en el ámbito contemplado por el Convenio de Aarhus. En efecto, este Convenio tiene por objeto aumentar la transparencia principalmente en el contexto de la actividad administrativa, quedando excluido de su ámbito de aplicación el ejercicio de los poderes legislativos.[34]

71. Por lo tanto los fundamentos que aparecen en los apartados 80 a 82 de la sentencia impugnada son incompatibles con los objetivos del Convenio de Aarhus y del Reglamento n.º 1367/2006 y violan el principio de interpretación restrictiva de los motivos de denegación de acceso a la información, contemplado en el artículo 4, apartado 4, párrafo segundo del Convenio de Aarhus y en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006.

30 — Sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión (C-506/08 P, EU:C:2011:496), apartados 86 y 87, y conclusiones de la Abogado General Kokott para dicha sentencia (C-506/08 P, EU:C:2011:107), puntos 65 a 67.

31 — Sentencia de 21 de julio de 2011 (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

32 — Véanse el considerando 9 del Convenio de Aarhus, el considerando 1 de la Directiva 2003/4 y el considerando 2 del Reglamento n.º 1367/2006.

33 — En las conclusiones citadas por el Tribunal General, la Abogado General Kokott consideró que, precisamente en materia de control de las concentraciones, los procedimientos administrativos merecen ser protegidos de las presiones externas, de una manera análoga a la actividad jurisdiccional. Véanse las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Suecia/MyTravel y Comisión (C-506/08 P, EU:C:2011:107), puntos 65 a 67.

34 — Aun cuando el legislador de la Unión ha decidido ampliar el régimen del Convenio también a la actividad legislativa de la Unión. Véase el artículo 2, apartado 2, párrafo segundo, del Convenio de Aarhus y el considerando 7 del Reglamento n.º 1367/2006.

72. A continuación, en los apartados 86 a 89 de la sentencia impugnada, el Tribunal General examinó el argumento de la recurrente según el cual la información solicitada no está comprendida en el ámbito de aplicación del motivo de denegación invocado, puesto que no se puede considerar que se refiere al proceso de toma de decisiones en sí mismo, sino que únicamente se refiere a la base fáctica de dicho proceso (apartado 86 de la sentencia impugnada).

73. En este sentido, el Tribunal General señaló que, haciendo referencia al artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, una institución puede denegar el acceso a un documento «relativo a una cuestión sobre la que ésta no haya tomado aún una decisión», ya que la utilización de esta expresión permite, en su opinión, aplicar esta disposición a los documentos directamente relacionados con las cuestiones tratadas en el proceso de toma de decisiones (apartados 87 y 88 de la sentencia impugnada).

74. El Tribunal General apreció que tal era el caso de la información controvertida, puesto que se trata de datos que los Estados miembros deben comunicar a la Comisión para calcular los derechos gratuitos de emisión de gases de efecto invernadero, con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2003/87 y al artículo 15 de la Decisión 2011/278/UE. [35] Dicha información estaba por tanto «directamente relacionada con la cuestión examinada en el marco del proceso de toma de decisiones» y por consiguiente tenían «por objeto una cuestión sobre la que la institución aún no ha[bía] tomado una decisión» (apartados 89 y 90 de la sentencia impugnada).

75. Debo señalar que el razonamiento del Tribunal General no tiene en cuenta el hecho de que, en el ámbito contemplado por el Convenio de Aarhus y par el Reglamento n.º 1367/2006, la excepción relativa a las solicitudes de acceso a los documentos contemplada en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001, debe interpretarse de manera restrictiva y a la luz de la lista cerrada de los motivos de denegación establecida en este Convenio.

76. Con arreglo al artículo 4, apartado 4, letra a), del Convenio de Aarhus, podrá denegarse una solicitud de información sobre el medio ambiente en el caso de que atente contra el «secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas, cuando ese secreto esté previsto en el derecho interno». En mi opinión, este motivo de denegación debe entenderse en el sentido de que se refiere al proceso de deliberación de los procedimientos de toma de decisiones y no abarca la totalidad de un procedimiento administrativo. [36]

77. Habida cuenta de este motivo de denegación previsto en el Convenio de Aarhus, la interpretación del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 realizada por el Tribunal General en los apartados 87 a 90 de la sentencia impugnada es demasiado amplia ya que abarca potencialmente cualquier documento que tenga por objeto una cuestión sobre la que una autoridad pública aún no haya tomado una decisión. [37]

78. Así pues, el Tribunal General vulneró el principio de interpretación restrictiva de los motivos de denegación contemplado en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, así como la obligación de interpretación conforme al Convenio de Aarhus. [38]

35 — Decisión de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87 (DO 2011, L 130, p. 1).

36 — Véase el punto 60 de las presentes conclusiones.

37 — Me permito observar que en la jurisprudencia más reciente relativa al acceso a la información medioambiental, el Tribunal General realizó una interpretación significativamente más estricta de esta disposición del Reglamento n.º 1049/2001. Véase la sentencia de 20 de septiembre de 2016, PAN Europe/Comisión (T-51/15, no publicada, EU:T:2016:519), apartados 30 a 37.

38 — Véase el punto 39 de las presentes conclusiones.

Conclusión preliminar

79. En atención al conjunto de razones expuestas, considero que, en los apartados 80 a 90 de la sentencia impugnada, el Tribunal General se basó en una interpretación errónea del artículo 4, apartado 3, párrafo primero, del Reglamento n.º 1049/2001 en relación con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006.

80. Por consiguiente, en mi opinión se debe anular la sentencia impugnada, sin que sea necesario examinar el segundo motivo del recurso de casación.

Sobre las consecuencias de la anulación de la sentencia impugnada

81. Con arreglo al artículo 61, apartado 1, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, si anula la sentencia impugnada, el Tribunal de Justicia puede resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.

82. Considero que en el presente caso se cumple esta condición.

83. Ante el Tribunal General, la recurrente fundamentó su demanda de anulación de la Decisión controvertida, en esencia, en dos motivos, el primero de los cuales estaba basado en la vulneración del artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, en relación con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006.

84. De los puntos 76 a 78 de las presentes conclusiones se desprende que dicho motivo debe acogerse.

85. Tal como señala acertadamente la recurrente en su demanda y su demanda modificada presentadas en primera instancia, la Comisión infringió el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001, en relación con el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, al considerar que la información estaba comprendida en el ámbito del motivo de denegación relativo al riesgo de perjuicio grave al proceso de toma de decisiones de la Comisión.

86. Por lo que se refiere a las solicitudes de acceso relativas a la información medioambiental en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 1367/2006, hecho que las partes no discuten, a la luz del artículo 4, apartado 4, letra a), del Convenio de Aarhus, este motivo de denegación debe entenderse en el sentido de que pretende proteger la confidencialidad de las deliberaciones de una autoridad pública.

87. Ahora bien, en el presente caso, la Comisión no ha demostrado de qué forma el acceso a la información que simplemente constituyó el fundamento fáctico de su futura Decisión, a saber, los datos comunicados por la República Federal de Alemania necesarios para calcular los derechos gratuitos de emisión de gases de efecto invernadero, con arreglo al artículo 11 de la Directiva 2003/87 y al artículo 15 de la Decisión 2011/278, podría perjudicar al proceso de deliberación referido a la adopción de dicha Decisión.

88. El razonamiento que efectuó la Comisión en la Decisión controvertida, basado en el hecho de que la comunicación integral de dicha información permitiría al público plantear preguntas o formular críticas respecto de la información remitida por los Estados miembros, lo que podría interferir en el proceso de toma de decisiones, retrasar dicho proceso y perjudicar al diálogo entre la Comisión y los Estados miembros, no es pertinente habida cuenta de la finalidad tanto del Reglamento n.º 1367/2006 como del Convenio de Aarhus, que pretende aumentar la transparencia de la actividad administrativa en el ámbito del medio ambiente.

89. Asimismo, ignorando lo dispuesto en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006, la Decisión controvertida no precisa si la información solicitada guarda relación, o no, con las emisiones al medio ambiente, y tampoco tiene en cuenta el interés público en la divulgación. [39]

90. En cuanto al interés público, me permito observar que uno de los objetivos del derecho al acceso a la información medioambiental es sensibilizar al público sobre las cuestiones medioambientales y permitirle expresar sus preocupaciones. Pues bien, tal como alega acertadamente la recurrente en su réplica en primera instancia, las eventuales indicaciones por parte del público de posibles errores relativos a los datos de los Estados miembros permitirán a la Comisión cumplir mejor su función, establecida en el artículo 15, apartado 1, de la Decisión 2011/278.

91. Por último, debo señalar que no es relevante que la solicitud de acceso provenga, en el presente caso, de una empresa que es en sí misma beneficiaria del régimen de derechos gratuitos. El derecho de acceso a la información medioambiental se garantiza a toda persona física o jurídica, sin que dicha persona se vea obligada a declarar un interés determinado. [40] Por lo tanto, la eventual presencia de tal interés carece de relevancia. Asimismo, aun cuando la recurrente, en su calidad de beneficiaria de los derechos, tiene un interés particular en que la información utilizada para calcular los derechos sea exacta, no se excluye que este interés coincida con el interés público en que la Comisión tome las decisiones relativas al medio ambiente en base a información exacta y actual.

92. Por consiguiente, procede acoger el primer motivo del recurso y anular la Decisión controvertida sin que sea necesario examinar el segundo motivo de la demanda de primera instancia, basado en la vulneración del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001.

93. En cualquier caso, en el presente asunto esta última disposición no constituye un motivo de denegación realmente autónomo que pueda justificar el mantenimiento de la Decisión controvertida. En efecto, la oposición manifestada por la República Federal de Alemania, en virtud del artículo 4, apartado 5, del Reglamento n.º 1049/2001, también está motivada por la protección del proceso de toma de decisiones de la Comisión, prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de este mismo Reglamento (apartado 127 de la sentencia impugnada).

Conclusión

94. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión (T-476/12, no publicada, EU:T:2014:1059).

— Anule la Decisión de la Comisión de 17 de enero de 2013 (GestDem 3273/2012), por la que se denegó parcialmente una solicitud de acceso a un documento comunicado a la Comisión por la República Federal de Alemania en el marco del procedimiento de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero regulado en el artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE.

— Condene a la Comisión Europea al pago de las costas de las dos instancias.

39 — En un contexto similar, relativo al acceso a la información relativa a la venta de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, véanse las conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613), puntos 69 a 74. Debo señalar que el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4 excluye la posibilidad de invocar el motivo de denegación relativo a la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando la solicitud de acceso se refiera a la información relativa a las emisiones. Aunque el Reglamento n.º 1367/2006 no contiene tal limitación, albergo dudas en cuanto a que la Comisión pueda invocar válidamente este motivo en el mismo supuesto, dado que tal posibilidad no está abierta a los Estados miembros.

40 — Considerando 8 de la Directiva 2003/4. Véanse las sentencias de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853); apartado 36, y de 6 de octubre de 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656), apartado 56.