Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
de 7 de abril de 2016 [1]

Asunto C-673/13 P

Comisión Europea
contra

Stichting Greenpeace Nederland y Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)

«Recurso de casación — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Acceso a los documentos de las instituciones — Reglamento (CE) n.º 1367/2006 — Acceso a la información medioambiental — Información sobre emisiones en el medio ambiente — Documentos relativos a la primera autorización de comercialización de la sustancia activa glifosato — Denegación parcial del acceso — Riesgo de perjuicio a los intereses comerciales de una persona física o jurídica — Interés público superior»

I. **Introducción**

1. El glifosato es una de las sustancias activas más utilizadas para la protección de las plantas, motivo por el cual se encuentran trazas del mismo en la cadena alimentaria y, en último término, en la cerveza alemana. Por otro lado, se discute si dicha sustancia es cancerígena, por lo que no sorprende que Greenpeace y Pesticide Action Network Europe (en lo sucesivo, «PAN Europe») desde hace tiempo pugnen por acceder al expediente de autorización para su utilización en productos fitosanitarios.

2. Aunque la Comisión ha divulgado parte de los documentos en cuestión, otros los retiene a fin de proteger los intereses comerciales de las empresas afectadas. No obstante, el Tribunal General ha considerado que los documentos reservados también versan sobre emisiones en el medio ambiente, por lo que necesariamente se ha de presumir que existe un interés superior en su divulgación.

3. Por lo tanto, en el presente procedimiento de casación se ha de aclarar el concepto de información relativa a emisiones en el medio ambiente.

II. **Marco jurídico**

A. *Derecho internacional*

4. El derecho a acceder a la información medioambiental se regula en 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 [2] (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), suscrito por la Comunidad el 25 de junio de 1998 en Aarhus (Dinamarca). [3]

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO 2005, L 124, p. 4.

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

5. El artículo 4, apartado 4, letra d), del Convenio regula la negativa a divulgar información medioambiental por constituir ésta un secreto comercial o industrial:

«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.

[…]»

6. La protección de los derechos comerciales transmitidos a las autoridades públicas es objeto también del artículo 39, apartado 3, del Acuerdo ADPIC: [4]

«Los Miembros, cuando exijan, como condición para aprobar la comercialización de productos farmacéuticos o de productos químicos agrícolas que utilizan nuevas entidades químicas, la presentación de datos de pruebas u otros no divulgados cuya elaboración suponga un esfuerzo considerable, protegerán esos datos contra todo uso comercial desleal. Además, los Miembros protegerán esos datos contra toda divulgación, excepto cuando sea necesario para proteger al público, o salvo que se adopten medidas para garantizar la protección de los datos contra todo uso comercial desleal.»

B. *Derecho de la Unión*

1. Reglamento (CE) n.º 1049/2001

7. El Reglamento (CE) n.º 1049/2001 [5] establece los principios, requisitos y límites al derecho de acceso a los documentos de esas instituciones, consagrado en el artículo 255 CE.

8. El artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 define los límites de dicho derecho:

«Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

— los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,

[…]

salvo que su divulgación revista un interés público superior.»

4 — Acuerdos sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (OMC), firmado el viernes, 15 de abril de 1994 en Marraquech y aprobado en nombre de la Comunidad mediante Decisión 94/800/CE del Consejo, de jueves, 22 de diciembre de 1994, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea, por lo que respecta a los temas de su competencia, de los acuerdos resultantes de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) (DO L 336, p. 1).

5 — 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 L 145, p. 43).

2. El Reglamento de Aarhus

9. El Reglamento de Aarhus [6] transpone el Convenio de Aarhus en relación con las instituciones de la Unión. Su artículo 6, apartado 1, modifica a tal fin las excepciones que el Reglamento n.º 1049/2001 establece al derecho de acceso a los documentos en relación con información relativa a emisiones en el medio ambiente;

«Por lo que respecta al artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, con excepción de las investigaciones, en particular aquellas relativas a posibles incumplimientos del Derecho comunitario, 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 (CE) 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.»

3. Directiva 91/414/CEE

10. La Directiva 91/414/CEE [7] regulaba inicialmente la autorización, comercialización, utilización y control de los productos fitosanitarios y la comercialización y control de las sustancias activas destinadas a los mismos. En particular, imponía a los productos fitosanitarios la exigencia de una autorización por parte de los Estaos miembros, autorización que estaba sujeta a un análisis de sus repercusiones.

11. El artículo 14 regula la protección de la información facilitada en el procedimiento de autorización:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en la [Directiva sobre información medioambiental [8]] los Estados miembros y la Comisión velarán por que la información facilitada por los solicitantes que constituya secreto industrial o comercial sea tratada de modo confidencial, si así lo pidieren el solicitante de la inclusión de una sustancia activa en el Anexo I o el solicitante de la autorización de un producto fitosanitario y si el Estado miembro o la Comisión aceptaran la justificación alegada por el solicitante.

La confidencialidad no se aplicará:

[…]».

12. Mediante la Directiva 2001/99/CE, [9] la Comisión autorizó la sustancia activa glifosato sobre la base de la Directiva 91/414.

4. Reglamento n.º 1107/2009

13. Con arreglo al artículo 84 del Reglamento (CE) n.º 1107/2009, [10] éste está en vigor desde el 14 de junio de 2011 y sustituye a la Directiva 91/414.

6 — Reglamento (CE) n.º 1367/2006 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 L 264, p. 13).

7 — Directiva del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DO L 230, p. 1).

8 — 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).

9 — Directiva de la Comisión de 20 de noviembre de 2001, por la que se modifica el anexo I de la Directiva 91/414 a fin de incluir en él las sustancias activas glifosato y el tifensulfurón-metilo (DO L 304, p. 14).

10 — Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directiva 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO L 309, p. 1).

14. El considerando 39 del Reglamento n.º 1107/2009 presenta el siguiente tenor:

«Los estudios suponen una inversión importante. Es preciso proteger esta inversión para estimular la investigación. Por ello, los ensayos y estudios presentados por un solicitante ante un Estado miembro, salvo los realizados con animales vertebrados, que estarán sujetos al intercambio obligatorio de datos, deben protegerse para evitar que otro solicitante los utilice. No obstante, esta protección debe limitarse en el tiempo a fin de permitir la competencia. También debe limitarse a aquellos estudios que sean realmente necesarios para fines normativos, para evitar que los solicitantes amplíen artificialmente el período de protección presentando nuevos estudios que no sean necesarios. Los operadores del sector, en particular las pequeñas y medianas empresas, deben disponer de las mismas posibilidades de acceso al mercado.»

15. El considerando 41 del Reglamento n.º 1107/2009 se ocupa de las peticiones de información. En él se dice:

«Como los Estados miembros, la Comisión y la Autoridad aplican normas distintas en relación con el acceso a los documentos y su confidencialidad, conviene aclarar las disposiciones referentes al acceso a la información contenida en los documentos en poder de dichas autoridades y la confidencialidad de éstos.»

16. El artículo 63, apartado 2, del Reglamento n.º 1107/2009 precisa la información cuya revelación generalmente puede perjudicar a determinados intereses legítimos:

«Como norma general, se considerará que irá en perjuicio de la protección de los intereses comerciales o de la intimidad e integridad de las personas de que se trate la revelación de la siguiente información:

a) el método de fabricación;

b) la especificación de la impureza de la sustancia activa, excepto en el caso de las impurezas que se consideren pertinentes desde un punto de vista toxicológico, ecotoxicológico o medioambiental;

c) los resultados de los lotes de producción de la sustancia activa incluidas las impurezas;

d) los métodos de análisis de las impurezas de la sustancia activa fabricada, excepto en el caso de las impurezas que se consideren pertinentes desde un punto de vista toxicológico, ecotoxicológico o medioambiental;

e) las relaciones entre el productor o importador y el solicitante o titular de la autorización;

f) información sobre la composición completa de un producto fitosanitario;

g) los nombres y las direcciones de las personas que hayan participado en ensayos en animales vertebrados.»

17. De conformidad con el artículo 63, apartado 3, del Reglamento n.º 1107/2009, éste se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 2003/4.

18. El artículo 80 del Reglamento n.º 1107/2009 contiene diversas disposiciones transitorias, entre ellas la siguiente, en su apartado 5:

«Las solicitudes de autorización de productos fitosanitarios:

a) con arreglo al artículo 4 de la Directiva 91/414/CEE que se hallen en trámite en los Estados miembros, o

b) que deban ser modificadas o retiradas tras su inclusión en el anexo I de la Directiva 91/414/CEE o a raíz de una aprobación con arreglo al apartado 1 del presente artículo,

el 14 de junio de 2011, serán objeto de una decisión sobre la base del Derecho interno en vigor antes de esa fecha.

Tras dicha decisión, será de aplicación el presente Reglamento.»

19. Con arreglo al artículo 84, párrafo primero, del Reglamento n.º 1107/2009, éste entró en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, es decir, el 14 de diciembre de 2009. Dicho artículo prevé también que será aplicable a partir del 14 de junio de 2011.

III. **Hechos y procedimiento administrativo**

20. El 20 de diciembre de 2010, Stichting Greenpeace Nederland y PAN Europe solicitaron a la Comisión el acceso a diversos documentos relativos a la primera autorización de comercialización del glifosato como sustancia activa, expedida en el año 2001 con arreglo a la Directiva 91/414.

21. Tras consultar con Alemania, el Estado miembro cuyas autoridades habían concedido la primera autorización de comercialización, la Comisión desestimó parcialmente dicha solicitud el 10 de agosto de 2011. En su opinión, la divulgación de los documentos sería perjudicial para los intereses comerciales de las empresas que los habían facilitado con el fin de obtener la primera autorización. La Comisión aclaró que, aunque en principio es conocido el método de fabricación del glifosato, no lo son los métodos específicos de cada fabricante, y éstos se pueden deducir a partir de las impurezas del producto y de su composición exacta. No apreció tampoco que hubiera un interés público superior en la divulgación de dichos documentos. En particular, consideró que la información que contenían no versaba sobre emisiones en el medio ambiente.

IV. **Sobre la sentencia recurrida del Tribunal General**

22. Dicha decisión fue recurrida por Stichting Greenpeace Nederland y PAN Europe ante el Tribunal General.

23. El Tribunal General anuló la decisión impugnada de la Comisión en la medida en que denegaba el acceso a documentos relativos, en primer lugar, a la «identidad» y cantidad de todas las impurezas contenidas en la sustancia activa notificada por cada empresa; en segundo lugar, a las impurezas presentes en los distintos lotes y las cantidades mínima, mediana y máxima de dichas impurezas y, en tercer lugar, a la composición de los productos fitosanitarios desarrollados por las empresas. [11]

24. En primer lugar, declaró que el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1367/2006 establece una presunción legal según la cual el interés público en la divulgación de información referida a emisiones al medio ambiente es superior a los intereses comerciales en su tratamiento confidencial. A continuación, el Tribunal General resolvió que la información antes señalada versaba sobre emisiones al medio ambiente.

11 — Sentencia Stichting Greenpeace Nederland y PAN Europe/Comisión (T-545/11, EU:T:2013:523).

V. **Sobre las pretensiones de las partes**

25. El 17 de diciembre de 2013, la Comisión interpuso recurso de casación contra la sentencia del Tribunal General. En él solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia del Tribunal General.

— De conformidad con el artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia, resuelva definitivamente el litigio en relación con los motivos primero y tercero o devuelva el asunto al Tribunal General para que este último resuelva sobre dichos motivos.

— Condene en costas a las partes recurridas.

26. Stichting Greenpeace Nederland y PAN Europe solicitan, por su parte, que:

— Se desestime el recurso de casación.

— Se condene en costas a la Comisión.

27. El Presidente del Tribunal de Justicia ha admitido como coadyuvante en apoyo de las tesis de la Comisión a Alemania y, mediante autos de 3 de marzo de 2015, a la European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America, Inc., la National Association of Manufacturers of the United States of America y el American Chemistry Council, Inc., el European Chemical Industry Council y la European Crop Care Association. Todos ellos han presentado observaciones por escrito y, excepto Alemania, también verbalmente.

28. En la vista oral celebrada el 4 de febrero de 2016 ha intervenido Suecia como coadyuvante en apoyo de las tesis de Stichting Greenpeace Nederland y PAN Europe.

VI. **Apreciación**

29. Con su recurso de casación, la Comisión impugna la interpretación del artículo 6, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1367/2006 realizada por el Tribunal General. Conforme a la «cláusula de emisiones», existe un interés público superior en la divulgación de información, especialmente frente a la protección de los secretos comerciales, cuando la información solicitada se refiere a emisiones en el medio ambiente.

30. En cualquier caso, el Tribunal General sigue la postura que yo ya defendí en mis conclusiones presentadas en el asunto Stichting Natuur en Milieu y otros en relación con la interpretación del artículo 4, apartado 2, cuarta frase, de la Directiva 2003/4, disposición que contiene una cláusula de emisiones análoga a la del artículo 6, apartado 1, primera frase, del Reglamento de Aarhus. Conforme a la opinión que allí sostuve, tanto la información sobre la liberación de sustancias como la información sobre las consecuencias de dicha liberación se deben considerar información sobre emisiones en el medio ambiente. [12] En cambio, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado aún sobre esta cuestión.

12 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:546), puntos 93 a 95.

31. Por lo tanto, deseo aclarar en este punto que a mí no me convencen las objeciones formuladas por la Comisión como primer y tercer motivos de casación. El primer motivo trata de la relación sistemática entre las distintas disposiciones relativas al derecho de acceso a documentos, que se basa en el Reglamento n.º 1049/2001, el Reglamento de Aarhus y el artículo 4, apartado 4, del Convenio de Aarhus (véase la sección A). El tercer motivo se refiere a la ponderación entre los distintos derechos fundamentales, así como el Acuerdo ADPIC (véase la sección B).

32. Sin embargo, el segundo motivo, que tiene por objeto las disposiciones sectoriales específicas en materia de productos fitosanitarios, me obliga a replantearme mi postura, pues la Comisión invoca disposiciones del Reglamento n.º 1107/2009 que, por razones del ámbito temporal de aplicación, no fueron objeto del asunto Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:779; véase la sección C).

A. *Sobre la relación sistemática de las disposiciones relativas al acceso*

33. Contraviniendo el artículo 169, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la Comisión no expone con precisión cuáles son los apartados de la sentencia recurrida que impugna con su primer motivo de casación. Aunque, casi al final de su argumentación, cita algunos apartados, concretamente el 53, el 57, el 69 y el 71, se trata de una remisión con carácter meramente ilustrativo de las supuestas deficiencias que presenta la postura del Tribunal General. No obstante, tras una detenida lectura de las alegaciones de la Comisión y de la sentencia recurrida, se puede llegar a discernir a qué se refiere la Comisión. Por lo tanto, el Tribunal de Justicia no debe desestimar por inadmisible este motivo de casación.

1. Sobre la eficacia práctica de la protección de los secretos comerciales

34. La Comisión alega que toda sustancia acaba siendo liberada en algún momento al medio ambiente, por lo que la presunción de un interés público superior en la divulgación de información sobre emisiones en el medio ambiente debe interpretarse de forma restrictiva. De lo contrario, perderían todo efecto práctico las excepciones al derecho de acceso a la información, que deben ceder imperativamente ante este interés superior. Por lo tanto, la Comisión pretende restringir la presunción a la información sobre emisiones efectivas liberadas por determinadas instalaciones.

35. Respecto a esta postura, se ha de admitir que no toda relación entre una información y la liberación de sustancias en el medio ambiente puede motivar la aplicación de la cláusula de emisiones. En efecto, debe tratarse de información relativa a la liberación en sí.[13] Pero esto sí incluye la información que se refiera a las consecuencias de la liberación, como pueden ser los estudios sobre los residuos de un producto fitosanitario,[14] ya que se trata de información relativa a las propiedades de las sustancias liberadas.

36. Si se interpreta de esta forma la cláusula de emisiones, no se priva de su contenido a la excepción a favor de los secretos comerciales, en contra de lo alegado por la Comisión. En principio, la excepción puede seguir aplicándose a la información relativa al tratamiento de las sustancias antes de ser liberadas, pues la aplicación de la cláusula de emisiones sólo entra en consideración en la medida en que dicha información permita extraer conclusiones sobre las propiedades de la sustancia liberada.

13 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:546), punto 93. Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613), puntos 73 y 74.

14 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:546), punto 93.

2. Sobre la aplicación de la cláusula de emisiones a las emisiones «hipotéticas»

37. Remitiéndose a mis conclusiones presentadas en el asunto Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613), la Comisión alega, por otro lado, que la cláusula de emisiones sólo comprende las emisiones efectivas, pero no las hipotéticas y que la información aquí controvertida no se refiere a emisiones efectivas.

38. Es cierto que en dichas conclusiones sostuve que la protección de los derechos comerciales ha de cesar cuando se liberan sustancias a las que se refiere la información mantenida en secreto. [15]

39. El propio concepto de información medioambiental exige, en el caso de las emisiones, que éstas afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en el artículo 2, letra d), inciso ii), del Reglamento de Aarhus. Si los efectos son, en todo caso, meramente hipotéticos, no son de aplicación siquiera las normas que rigen el acceso a la información medioambiental.

40. Por lo tanto, tiene razón la Comisión al afirmar que la información sobre emisiones hipotéticas no está comprendida en la cláusula de emisiones.

41. No obstante, los productos fitosanitarios autorizados por lo general son liberados de acuerdo con la disposición correspondiente, por lo que cabe presumir que la información relativa a su autorización no versa sobre emisiones hipotéticas.

3. Sobre la limitación a las emisiones procedentes de instalaciones

42. Por último, la Comisión pretende excluir totalmente la liberación de productos fitosanitarios de la cláusula de emisiones, al limitarla a las emisiones procedentes de instalaciones.

43. Esta postura carece de fundamento en el tenor del Reglamento de Aarhus, pues éste ni limita el concepto de emisión a las instalaciones ni se remite a otras directivas donde se efectúe tal restricción.

44. La Comisión, sin embargo, fundamenta la limitación de la cláusula de emisiones a las emisiones procedentes de instalaciones en la Guía para la Aplicación del Convenio de Aarhus. Ésta proponía inicialmente utilizar la definición del artículo 2, punto 5, de la Directiva 96/61/CE [16] al aplicar la cláusula de emisiones del Convenio de Aarhus. [17] Pero en su segunda edición [18] se remite, en cambio, a la idéntica definición de «emisiones» que contiene el artículo 3, punto 4, la Directiva 2010/75/UE. [19] Ambas definiciones limitan el concepto de emisiones a las liberaciones procedentes de instalaciones.

45. Si bien la Guía para la Aplicación del Convenio de Aarhus puede considerarse un documento explicativo que en su caso cabe tener en cuenta, junto a otros elementos pertinentes, para interpretar dicho Convenio, los análisis que incluye no tienen ninguna fuerza vinculante y carecen del alcance normativo inherente a las disposiciones del Convenio de Aarhus. [20]

15 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613), puntos 73 y 74.

16 — Directiva del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO L 257, p. 26).

17 — Stec, Casey-Lefkowitz, Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, Nueva York 2000, p. 60 (p. 76 de la versión francesa).

18 — Ebbesson, Gaugitsch, Miklau, Jendrośka, Stec, Marshall, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2.ª ed. 2014, p. 88.

19 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO L 334, p. 17).

20 — Sentencias Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 36, y Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 27.

46. En cuanto a la presente cuestión, procede subrayar que la Guía para la Aplicación no ofrece ninguna explicación de por qué se haya de seguir precisamente la definición de las Directivas 96/61 y 2010/75. También podría ser válida, por ejemplo, la definición del artículo 2, punto 8, de la Directiva 2004/35/CE, [21] que no exige que la emisión proceda de una instalación, sino que únicamente atiende al origen humano de la misma.

47. Y tampoco existe ninguna relación especial entre las Directivas 96/61 y 2010/75 y el derecho a acceder a la información medioambiental, que pudiera justificar la aplicación precisamente de la definición referida a las instalaciones. Es cierto que la Directiva 96/61 y las correspondientes secciones de la Directiva 2010/75 contribuyen a la aplicación del Convenio de Aarhus. [22] Sin embargo, las disposiciones del mismo que se refieren a instalaciones tienen un ámbito de aplicación mucho más limitado que el del derecho a acceder a información medioambiental.

48. Además, si se observa con detenimiento la cláusula de emisiones del artículo 4, apartado 4, letra d), del Convenio de Aarhus, queda patente que la restricción a las emisiones de las instalaciones sería incluso contraria al fin de la norma, pues ésta dispone que se divulguen las informaciones sobre emisiones que sean pertinentes para la protección del medio ambiente, y resulta irrelevante para sus repercusiones sobre el medio ambiente si las emisiones proceden o no de instalaciones. Piénsese, por ejemplo, en las emisiones del tráfico. [23] No en vano, la Guía para la Aplicación declara también, justo antes de remitirse a la definición de emisiones de la Directiva 2010/75, que en principio toda información sobre emisiones ha de quedar incluida en la cláusula de emisiones del Convenio. [24]

49. Por lo tanto, también debe desestimarse este argumento.

B. *Sobre los derechos fundamentales y el Acuerdo ADPIC*

50. Con su tercer motivo, la Comisión critica que en los apartados 44 y 45 de la sentencia recurrida no se hayan tenido suficientemente en cuenta los derechos fundamentales de las empresas afectadas ni el Acuerdo ADPIC. En la misma el Tribunal General declinó interpretar la cláusula de emisiones de conformidad con los derechos fundamentales y el Acuerdo ADPIC, en contra de su propio tenor literal. Por cierto, la aparentemente intrincada redacción de dicho pasaje sigue el ejemplo del Tribunal de Justicia en el asunto Interseroh Scrap and Metal Trading, en el que se debatió si las obligaciones de información en el sector del transporte de residuos pueden verse limitadas en virtud de los secretos comerciales. [25]

51. La crítica dirigida por la Comisión a dichos apartados se debe a una lectura errónea de la sentencia recurrida, ya que con los citados argumentos el Tribunal General únicamente explica que la cláusula de emisiones fundamenta la presunción legal de un interés superior en la divulgación de información relativa a emisiones en el medio ambiente. Pero la Comisión no cuestiona esa presunción, sino que rebate el alcance que el Tribunal General atribuye a la cláusula de emisiones. [26] Pero en ese contexto, el de los apartados 47 a 76 de la sentencia recurrida, el Tribunal General no trata ni de la interpretación conforme con los derechos fundamentales ni del Acuerdo ADPIC. Aunque ahí podría residir un error de Derecho, la Comisión a lo sumo lo invoca de forma implícita.

21 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. (DO L 143, p. 56).

22 — Véase el vigésimo séptimo considerando de la Directiva 2010/75.

23 — Véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:546), punto 90.

24 — Ebbesson y otros, citado en la nota 18, p. 88.

25 — Sentencia Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194), apartado 44.

26 — Véanse los apartados 29, 30 y 34 del escrito de recurso.

52. Sin embargo, en el fondo tampoco prosperaría tal alegación (implícita), pues el interés del público en saber cómo le pueden afectar las emisiones y, en particular, qué riesgos existen para la salud humana y para el medio ambiente es superior, en general, a los intereses comerciales de las empresas que se benefician de la liberación.

53. En nada cambia a este respecto la eventual protección por los derechos fundamentales [27] o por el artículo 39 del Acuerdo ADPIC, pues los derechos fundamentales pueden ser limitados en beneficio de intereses superiores. [28]

54. Si para toda solicitud de acceso hubiese de llevarse a cabo la necesaria ponderación de intereses, cabría esperar que las empresas afectadas defendiesen sus intereses con ahínco, lo cual generaría una considerable carga de trabajo para las autoridades competentes e implicaría el riesgo de que sólo pudiese divulgarse la información solicitada tras un largo y costoso litigio, un riesgo que podría disuadir a la mayor parte de los interesados. Para evitar tales problemas, el legislador estaba legitimado para anticipar la ponderación estableciendo la cláusula de emisiones.

55. Es cierto que de esta manera ya no cabe una ponderación de los intereses enfrentados en cada caso concreto, pero tal forma de proceder no es extraña a la legislación de la Unión en materia de acceso a documentos. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha renunciado reiteradamente a analizar las circunstancias de cada caso concreto y ha reconocido presunciones generales. [29] Aunque dichas presunciones se referían a distintos casos de denegación del acceso, también ha de ser posible establecer presunciones a favor del acceso.

C. *Sobre la legislación en materia de productos fitosanitarios*

56. Con su segundo motivo de casación, la Comisión se dirige contra los apartados 38, 40 y 41 de la sentencia recurrida. Afirma que en ellos el Tribunal General no tuvo suficientemente en cuenta la relación entre el derecho a acceder a documentos, en particular la cláusula de emisiones, y las disposiciones específicas de la legislación en materia de productos fitosanitarios.

57. También este argumento adolece de la antes expuesta mala interpretación de la sentencia recurrida. En efecto, la Comisión alega que el Tribunal General no tuvo en cuenta la relación entre la cláusula de emisiones y las disposiciones específicas en materia de productos fitosanitarios al determinar, en los apartados 47 a 76 de la sentencia recurrida, el alcance de dicha cláusula.

58. En la medida en que las disposiciones específicas en materia de productos fitosanitarios ya fueron analizadas en el asunto Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:779), en particular en relación con el artículo 14 de la Directiva 91/414, sigo opinando que no se oponen a la aplicación de la cláusula de emisiones. Por el contrario, ésta se ha de tener en cuenta también en relación con dicha disposición. [30]

27 — Véanse las sentencias Varec (C-450/06, EU:C:2008:91), apartado 49, e Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194), apartado 43, y, sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual, la sentencia del TEDH de 11 de enero de 2007, Anheuser-Busch Inc./Portugal (asunto n.º 73049/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-I, apartado 72).

28 — Véanse las sentencias Nelson y otros (C-581/10 y C-629/10, EU:C:2012:657), apartado 81, y Križan y otros (C-416/10, Slg, EU:C:2013:8), apartados 113 a 115, y mis conclusiones presentadas en el asunto Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:546), punto 95.

29 — Sentencias Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), apartado 61; Suecia/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541), apartado 94; Comisión/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), apartado 64; Comisión/Éditions Odile Jacob (C-553/10 P y C-554/10 P, EU:C:2012:682), apartado 123, y LPN y Finlandia/Comisión (C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738), apartado 49.

30 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:546), puntos 81 y 82.

59. En efecto, el artículo 14 de la Directiva 91/414 sólo protege los derechos comerciales sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 2003/4, que contiene una cláusula de emisiones similar que debe ser observada por los Estados miembros. Pero no ha lugar a otra interpretación de la cláusula de emisiones aplicable a las instituciones de la Unión. Por otro lado, procede señalar que ambas cláusulas de emisiones fueron adoptadas mucho después de la Directiva 91/414.

60. No obstante, la situación jurídica cambia con el Reglamento n.º 1107/2009, adoptado *después* de la aprobación de la cláusula de emisiones, pues su artículo 63, apartado 2, define un catálogo de datos cuya revelación puede ir en perjuicio de la protección de los intereses comerciales. Dicha información incluye los datos sobre la composición completa de los productos fitosanitarios, las impurezas de la sustancia activa, a excepción de las impurezas que se consideren pertinentes desde el punto de vista toxicológico, ecotoxicológico o medioambiental, y los resultados de los lotes de producción de la sustancia activa, incluidas las impurezas [letras b), c) y f)]. Ésa es precisamente la información controvertida.

61. El Reglamento n.º 1107/2009 también es aplicable al presente caso, pues, con arreglo a su artículo 84, apartado 1, entró en vigor el 14 de junio de 2011, tal y como confirma la disposición transitoria del artículo 80, apartado 5, para los procedimientos de autorización y de modificación pendientes. La decisión impugnada fue adoptada el 10 de agosto de 2011.

62. Formalmente, el catálogo de informaciones protegidas con arreglo al artículo 63, apartado 3, del Reglamento n.º 1107/2009 no se opone a la aplicación de la cláusula de emisiones.

63. En primer lugar, con arreglo al artículo 63, apartado 3, del Reglamento n.º 1107/2009, el catálogo se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 2003/4, lo que también incluye la cláusula de emisiones. Por lo tanto, también se ha de entender sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento n.º 1107/2009 en relación con el Reglamento de Aarhus, que se limita a aplicar a las instituciones de la Unión la Directiva 2003/4.

64. En segundo lugar, con el mismo sólo se pretende aclarar cuál es la información excepcionalmente protegida frente al derecho de acceso, pero no se prejuzga la cuestión de si, pese a todo, se debe revelar tal información en atención a un interés público superior. Precisamente esa cuestión es la que regula la cláusula de emisiones en el caso de información relativa a emisiones en el medio ambiente, y lo hace estableciendo una presunción legal de que existe un interés público superior.

65. No obstante, con una postura tan formalista se olvidaría el hecho de que, al establecer el catálogo, el legislador tuvo que saber que el asunto de dicha información se plantearía con motivo de la aprobación de productos fitosanitarios. Si hubiese considerado que la información procedente de los procedimientos de aprobación quedaba comprendida por la cláusula de emisiones por estar destinados los productos fitosanitarios a su liberación en el medio ambiente, habría establecido un catálogo de datos especialmente protegidos por su carácter confidencial que carecería de todo efecto práctico, ya que siempre sería válida la presunción de que existe un interés público superior en su difusión. No obstante, como acertadamente señala la Comisión, no se puede suponer que el legislador tuviera la intención de adoptar una normativa sin efecto práctico.

66. De manera que se ha de considerar que el legislador procedió tácitamente a una nueva valoración de la ponderación que había realizado anteriormente entre los derechos fundamentales y los principios afectados, por lo que precisó con carácter restrictivo el alcance de la cláusula de emisiones.

67. Esta nueva valoración recoge, en particular, la protección de la información relativa a toda la composición del producto fitosanitario y a las impurezas de la sustancia activa. Tal y como expuso la Comisión al denegar el acceso, [31] esta información es especialmente sensible por permitir extraer conclusiones sobre el método de fabricación y, por tanto, facilita su imitación. Por lo tanto, la nueva valoración del legislador es conforme con la ponderación que formuló el Tribunal de Justicia en la sentencia ABNA y otros. [32]

68. Así pues, la cláusula de emisiones no puede ser aplicada al dato mencionado en el artículo 63, apartado 2, del Reglamento n.º 1107/2009. En consecuencia, respecto al acceso a dicha información debe resolverse con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001 y al artículo 6, apartado 1, del Reglamento de Aarhus, atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

69. Por lo tanto, el Tribunal General determinó incorrectamente el alcance de la cláusula de emisiones al declarar, en el apartado 75 de la sentencia, que comprende información sobre las impurezas de la sustancia activa y sobre la composición de los productos fitosanitarios desarrollados por las empresas.

70. Lo correcto habría sido excluir dicha información del ámbito de aplicación de la cláusula de emisiones, por lo que hubiera debido desestimar el segundo motivo de casación. En consecuencia, procede anular la sentencia recurrida.

D. *Sobre el recurso interpuesto ante el Tribunal General*

71. De conformidad con el artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia, cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General. En tal caso, el Tribunal de Justicia podrá o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.

72. Stichting Greenpeace y PAN Europe formularon dos motivos que no han sido valorados por el Tribunal General. Con el primero de ellos, critican que la Comisión hiciera suya la postura de Alemania de denegar la divulgación de los documentos controvertidos. Con el tercero, se reprocha a la Comisión haber omitido el examen de los riesgos concretos que la divulgación de los documentos controvertidos entrañaría para los intereses económicos de las empresas afectadas.

73. Ninguna de estas dos cuestiones ha sido objeto del procedimiento ante el Tribunal de Justicia y tampoco fue aludida en la vista oral. Además, el Tribunal General consultó los documentos controvertidos, cosa que no pudo hacer el Tribunal de Justicia.

74. Por lo tanto, entiendo que el litigio aún no puede ser resuelto.

75. No obstante, en caso de que el Tribunal de Justicia decida resolver el recurso, respecto al tercer motivo del misma considero relevante un punto de vista al que la Comisión no ha hecho referencia en su decisión de denegación del acceso, y es que los datos controvertidos tenían ya una antigüedad de veinte años en el momento en que la Comisión dictó la decisión impugnada. Por lo tanto, resulta dudoso que siga siendo posible extraer de ellos conclusión alguna sobre los métodos de producción aplicados por los fabricantes afectados. Además, en este tiempo los competidores han podido llevar a cabo exhaustivos análisis de la composición de los productos efectivamente comercializados y deducir las pertinentes conclusiones sobre dichos métodos. Por lo tanto, a mi parecer el reproche formulado por Stichting Greenpeace y PAN Europe en su tercer motivo del recurso es perfectamente razonable.

31 — Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

32 — C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, EU:C:2005:741, apartados 82 y 83.

VII. **Conclusión**

76. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva de la siguiente manera:

1) Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 8 de octubre de 2013, Stichting Greenpeace Nederland y PAN Europe/Comisión (T-545/11, EU:T:2013:523).

2) Desestimar el segundo motivo del recurso de anulación de Stichting Greenpeace Nederland y Pesticide Action Network Europe (PAN Europe).

3) Devolver el asunto al Tribunal General para que resuelva sobre el primer y el tercer motivo.

4) Reservar la decisión sobre las costas.