Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 7 aprile 2016 [1]

Causa C-673/13 P

Commissione europea
contro

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

«Impugnazione — Regolamento (CE) n. 1049/2001 — Accesso ai documenti delle istituzioni — Regolamento (CE) n. 1367/2006 — Accesso all'informazione ambientale — Informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente — Documenti relativi all'autorizzazione iniziale di immissione in commercio della sostanza attiva glifosato — Diniego parziale di accesso — Rischio di pregiudizio per gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica — Interesse pubblico prevalente»

I – Introduzione

1. Il glifosato è una delle sostanze attive più utilizzate per la protezione fitosanitaria. Di conseguenza se ne trovano tracce nella catena alimentare, da ultimo nella birra tedesca. Nel contempo si discute sulla possibile cancerogenicità di questa sostanza attiva. Non sorprende quindi che la Greenpeace e la Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) cerchino già da molto tempo di accedere agli atti relativi all'autorizzazione all'uso della sostanza attiva di cui trattasi nei prodotti fitosanitari.

2. La Commissione ha divulgato parte dei documenti in esame, trattenendone però altri a tutela degli interessi commerciali delle imprese coinvolte. Il Tribunale ha invece ritenuto che anche i documenti denegati riguardassero emissioni nell'ambiente e occorresse, pertanto, necessariamente presumere un interesse prevalente alla loro divulgazione.

3. Nel procedimento d'impugnazione qui in esame occorre quindi chiarire cosa debba intendersi per informazioni riguardanti le emissioni nell'ambiente.

II – Contesto normativo

A – Diritto internazionale

4. Il diritto di accesso all'informazione ambientale è sancito dalla Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale [2] (in prosieguo: la «Convenzione di Århus»), sottoscritta dalla Comunità il 25 giugno 1998 ad Århus (Danimarca) [3].

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU 2005, L 124, pag. 4.

3 — Approvata con decisione 2005/370/CE del Consiglio del 17 febbraio 2005 (GU L 124, pag. 1).

5. L'articolo 4, paragrafo 4, lettera d), della Convenzione disciplina il diniego di divulgazione di informazioni ambientali a tutela della riservatezza delle informazioni commerciali o industriali:

«Una richiesta di informazioni ambientali può essere respinta, qualora la divulgazione di tali informazioni possa pregiudicare:

a) – c) (…)

d) la riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, qualora essa sia tutelata dalla legge a salvaguardia di legittimi interessi economici; tuttavia devono essere divulgate le informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente;

(…)».

6. La tutela della riservatezza delle informazioni commerciali, trasmesse alle autorità statali, è allo stesso tempo oggetto dell'articolo 39, paragrafo 3, dell'accordo TRIPS [4]:

«I membri, qualora subordinino l'autorizzazione della commercializzazione di prodotti chimici farmaceutici o agricoli implicanti l'uso di nuove sostanze chimiche alla presentazione di dati relativi a prove o di altri dati segreti, la cui elaborazione comporti un considerevole impegno, assicurano la tutela di tali dati da sleali usi commerciali. Essi inoltre proteggono detti dati dalla divulgazione, salvo nei casi in cui risulti necessaria per proteggere il pubblico o a meno che non vengano prese misure atte a garantire la protezione dei dati contro sleali usi commerciali».

B – Diritto dell'Unione

1. Il regolamento (CE) n. 1049/2001

7. Il regolamento n. 1049/2001 [5] definisce i principi, le condizioni e le limitazioni del diritto di accesso ai documenti delle istituzioni dell'Unione europea sancito all'articolo 255 CE.

8. L'articolo 4, paragrafo 2, di detto regolamento fissa i limiti di questo diritto:

«2. Le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela di quanto segue:

— gli interessi commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresa la proprietà intellettuale,

— (…)

— (…)

a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione».

4 — Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio, costituente l'allegato 1 C dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), firmato a Marrakesch il 15 aprile 1994 e adottato con decisione 94/800/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1994, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, [per le materie di sua competenza], degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986–1994) (GU L 336, pag. 1).

5 — Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU L 145, pag. 43).

2. Il regolamento di Århus

9. Il regolamento di Århus [6] traspone la Convenzione di Århus con riguardo alle istituzioni dell'Unione. L'articolo 6, paragrafo 1, di detto regolamento modifica, a tal fine, le deroghe del regolamento n. 1049/2001 al diritto di accesso ai documenti per quanto concerne informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente:

«Per quanto concerne l'articolo 4, paragrafo 2, primo e terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001, eccezion fatta per le indagini, in particolare quelle relative ad una possibile violazione della normativa comunitaria, si ritiene che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente. Circa le altre eccezioni di cui all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001, i motivi del rifiuto di accesso vanno interpretati in modo restrittivo, tenendo conto dell'interesse pubblico tutelato dalla divulgazione e del fatto che le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente».

3. La direttiva sui prodotti fitosanitari

10. La direttiva sui prodotti fitosanitari [7] ha disciplinato in primo luogo l'autorizzazione, l'immissione in commercio, l'utilizzazione e il controllo di prodotti fitosanitari, nonché l'immissione in commercio e il controllo delle sostanze attive di tali prodotti. In particolare, i prodotti fitosanitari necessitano di un'autorizzazione rilasciata dagli Stati membri. Tale autorizzazione è subordinata ad un'indagine sui loro effetti.

11. L'articolo 14 disciplina la protezione delle informazioni fornite nel corso della procedura di autorizzazione:

«Fatte salve le disposizioni della [direttiva sull'informazione ambientale [8]], gli Stati membri e la Commissione provvedono affinché le informazioni fornite dai richiedenti riguardanti segreti industriali o commerciali, vengano considerate riservate su domanda del richiedente interessato all'iscrizione di una sostanza attiva nell'allegato I o del richiedente dell'autorizzazione di un prodotto fitosanitario e previa accettazione da parte dello Stato membro o della Commissione della motivazione addotta dal richiedente.

La riservatezza non si applica:

(…)».

12. Con la direttiva 2001/99/CE [9] la Commissione ha autorizzato la sostanza attiva glifosato sulla base della direttiva sui prodotti fitosanitari.

6 — Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Århus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264, pag. 13).

7 — Direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU L 230, pag. 1).

8 — Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU L 41, pag. 26).

9 — Direttiva della Commissione, del 20 novembre 2001, che modifica l'allegato della direttiva 91/414 con l'iscrizione, tra l'altro, del glifosato (GU L 304, pag. 14).

4. Il regolamento sui prodotti fitosanitari

13. Ai sensi del suo articolo 84, il regolamento sui prodotti fitosanitari [10], che sostituisce la direttiva sui prodotti fitosanitari, si applica a decorrere dal 14 giugno 2011.

14. Il considerando 39 di detto regolamento così recita:

«Gli studi rappresentano un investimento importante. Tale investimento dovrebbe essere protetto per stimolare la ricerca. Per questo motivo, i test e gli studi presentati da un richiedente ad uno Stato membro, salvo quelli su animali vertebrati che sono soggetti alla condivisione obbligatoria dei dati, dovrebbero essere protetti contro l'utilizzo da parte di un altro richiedente. Tuttavia, per consentire la concorrenza, questa protezione dovrebbe essere limitata nel tempo. Inoltre, essa dovrebbe riguardare solo gli studi realmente necessari a fini normativi, in modo da evitare che i richiedenti prolunghino artificialmente il periodo di protezione presentando nuovi studi che non sono necessari. Gli operatori del settore, in particolare le piccole e medie imprese, dovrebbero avere le stesse opportunità in relazione all'accesso al mercato».

15. Il considerando 41 del regolamento sui prodotti fitosanitari, che verte sulla richiesta di informazioni, così recita:

«Poiché gli Stati membri, la Commissione e l'Autorità applicano regole diverse [sic] in materia di accesso e riservatezza dei documenti, è opportuno chiarire le disposizioni riguardanti l'accesso e la riservatezza delle informazioni contenute nei documenti in possesso di tali autorità».

16. L'articolo 63, paragrafo 2, del regolamento medesimo precisa le informazioni la cui divulgazione pregiudicherebbe, di norma, taluni interessi meritevoli di tutela:

«La divulgazione delle informazioni seguenti è considerata, di norma, pregiudizievole per la tutela degli interessi commerciali oppure della vita privata e dell'integrità dell'interessato:

a) il metodo di fabbricazione;

b) le specifiche sulle impurezze della sostanza attiva, eccezion fatta per le impurezze che sono considerate come rilevanti sotto il profilo tossicologico, ecotossicologico o ambientale;

c) i risultati relativi a lotti di fabbricazione della sostanza attiva, comprese le impurezze;

d) i metodi di analisi delle impurezze presenti nella sostanza attiva, così come fabbricata, eccezion fatta per i metodi di analisi delle impurezze considerate rilevanti sotto il profilo tossicologico, ecotossicologico o ambientale;

e) i legami che esistono tra un fabbricante o un importatore e il richiedente o il titolare dell'autorizzazione;

f) le informazioni sulla composizione completa di un prodotto fitosanitario;

g) i nomi e gli indirizzi delle persone impegnate nella sperimentazione su animali vertebrati».

17. Il medesimo articolo 63 fa tuttavia salva, ai sensi del suo paragrafo 3, l'applicazione della direttiva sull'informazione ambientale.

10 — Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU L 309, pag. 1).

18. L'articolo 80 del regolamento (CE) n. 1107/2009 contiene una serie di disposizioni transitorie, tra cui quella contenuta nel paragrafo 5 e riportata qui di seguito:

«Per quanto riguarda le domande dirette a ottenere l'autorizzazione di prodotti fitosanitari:

a) a norma dell'articolo 4 della direttiva 91/414/CEE e pendenti negli Stati membri; o

b) che devono essere modificate o ritirate a seguito dell'inserimento nell'allegato I della direttiva 91/414/CEE o a seguito di un'approvazione a norma del paragrafo 1 del presente articolo;

al 14 giugno 2011 le relative decisioni sono prese sulla base del diritto nazionale in vigore prima di tale data.

Dopo tale decisione, si applica il presente regolamento».

19. Il regolamento sui prodotti fitosanitari è entrato in vigore, a termini del suo articolo 84, primo comma, il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, ossia il 14 dicembre 2009. Nella stessa disposizione è altresì previsto che detto regolamento si applichi a decorrere dal 14 giugno 2011.

III – Fatti e procedimento amministrativo

20. Il 20 dicembre 2010 la Stichting Greenpeace Nederland e la PAN Europe si rivolgevano alla Commissione chiedendo l'accesso a diversi documenti relativi all'autorizzazione iniziale, concessa nel 2001 ai sensi della direttiva 91/414, di immissione in commercio del glifosato come sostanza attiva.

21. Dopo aver consultato la Germania, ossia lo Stato membro le cui autorità avevano predisposto l'autorizzazione iniziale della Commissione, quest'ultima respingeva parzialmente la domanda in data 10 agosto 2011. La divulgazione dei documenti denegati avrebbe pregiudicato gli interessi commerciali delle imprese che li avessero presentati allo scopo di ottenere l'autorizzazione iniziale. La Commissione precisa che il metodo di produzione del glifosato è certamente noto in linea di principio, a differenza del metodi specifici dei singoli produttori. Tuttavia, questi potrebbero essere desunti segnatamente dalle impurità del prodotto e dalla sua esatta composizione. Non si rinverrebbe un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di questi documenti. In particolare, le informazioni ivi contenute non riguarderebbero le emissioni nell'ambiente.

IV – Sulla sentenza del Tribunale impugnata

22. La Stichting Greenpeace Nederland e la Pan Europe impugnavano questa decisione proponendo ricorso dinanzi al Tribunale.

23. Il Tribunale annullava la decisione della Commissione nella parte in cui ha negato l'accesso a documenti riguardanti anzitutto l'«identità» e la quantità di tutte le impurità contenute nella sostanza attiva notificata da ciascun operatore, in secondo luogo le impurità presenti nei singoli lotti ed i quantitativi minimi, medi e massimi di ognuna di queste impurità e, in terzo luogo, la composizione dei prodotti fitosanitari sviluppati dagli operatori [11].

11 — Sentenza Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe/Commissione (T-545/11, EU:T:2013:523).

24. Il Tribunale rilevava, in primis, che l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1367/2006 fonderebbe una presunzione legale secondo cui l'interesse pubblico alla divulgazione di informazioni riguardanti le emissioni nell'ambiente prevarrebbe sugli interessi commerciali al loro trattamento riservato, affermando poi che dette informazioni riguardano emissioni nell'ambiente.

V – Sulle conclusioni delle parti

25. Il 17 dicembre 2013 la Commissione ha impugnato la sentenza del Tribunale chiedendo che la Corte voglia:

1) annullare la sentenza pronunciata dal Tribunale;

2) ai sensi dell'articolo 61 dello statuto della Corte, statuire definitivamente sul primo e sul terzo motivo, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché quest'ultimo decida in merito; e

3) condannare le convenute alle spese.

26. La Stichting Greenpeace Nederland e la PAN Europe chiedono, per contro, che la Corte voglia:

1) respingere l'impugnazione;

2) condannare la Commissione alle spese.

27. Il presidente della Corte ha ammesso quali parti intervenienti, a fianco della Commissione, la Germania nonché, con ordinanze del 3 marzo 2015, la European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America, Inc., la National Association of Manufacturers of the United States of America e l'American Chemistry Council, Inc., l'European Chemical Industry Council e la European Crop Care Association, le quali hanno preso parte alla fase scritta e, a eccezione della Germania, alla fase orale del procedimento.

28. All'udienza del 4 febbraio 2016 è intervenuta in giudizio la Svezia a sostegno della Stichting Greenpeace Nederland e della PAN Europe.

VI – Analisi

29. Nella sua impugnazione la Commissione contesta l'interpretazione, accolta dal Tribunale, dell'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento (CE) n. 1367/2006. Secondo questa «clausola sulle emissioni» sussisterebbe un interesse pubblico prevalente, specialmente rispetto alla tutela della riservatezza delle informazioni commerciali, alla divulgazione di informazioni qualora le informazioni richieste riguardino emissioni nell'ambiente.

30. Tuttavia, il Tribunale segue ampiamente la posizione già espressa dal sottoscritto nelle conclusioni nella causa Stichting Natuur en Milieu e a. in merito all'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, quarto periodo, della direttiva sull'informazione ambientale. Questa disposizione contiene una clausola sulle emissioni corrispondente all'articolo 6, paragrafo 1, primo periodo, del regolamento di Århus. Stando alla tesi ivi sostenuta, sono da intendersi quali informazioni sulle emissioni nell'ambiente sia le informazioni concernenti il rilascio di sostanze in quanto tale, sia le informazioni relative alle conseguenze di un siffatto rilascio [12]. La Corte, per contro, non si è ancora pronunciata su tale questione.

12 — V. le mie conclusioni nella causa Stichting Natuur en Milieu e a. (C-266/09, EU:C:2010:546, paragrafi da 93 a 95).

31. Vorrei pertanto precisare sin da ora che le eccezioni della Commissione, sollevate nel primo e nel terzo capo del motivo di ricorso, non appaiano convincenti. Il primo capo verte sul nesso logico-sistematico delle varie disposizioni del diritto di accesso ai documenti, fondato sul regolamento n. 1049/2001, sul regolamento di Århus e sull'articolo 4, paragrafo 4, della Convenzione di Århus (v., sul punto, sub A). Il terzo capo riguarda il contemperamento delle diverse posizioni concernenti i diritti fondamentali, nonché l'accordo TRIPS (v., al riguardo, sub B).

32. Per contro, il secondo capo del motivo, vertente sulle specifiche disposizioni di settore della normativa in materia di prodotti fitosanitari, mi obbliga a procedere ad una revisione della mia tesi, dal momento che la Commissione invoca disposizioni del regolamento sui prodotti fitosanitari che, ratione temporis, non costituivano oggetto della causa Stichting Natuur en Milieu e a. (v., in proposito, sub C).

A – Sul nesso sistematico delle norme relative all'accesso

33. Contrariamente all'articolo 169, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la Commissione non espone chiaramente i punti della sentenza impugnata da essa contestati con il primo capo del motivo di ricorso. È pur vero che verso la fine delle sue argomentazioni essa richiama taluni punti, ossia il 53, il 57, il 69 e il 71, ma questo rimando mira solamente a illustrare le presunte carenze dell'approccio seguito dal Tribunale. Tuttavia, un'attenta lettura degli argomenti addotti dalla Commissione, nonché della sentenza impugnata consente di individuare gli aspetti essenziali che la Commissione ritiene rilevanti. Pertanto, la Corte non dovrebbe respingere questo capo del motivo di ricorso per irricevibilità.

1. Sull'efficacia pratica della tutela della riservatezza delle informazioni commerciali

34. La Commissione si basa sul fatto che, prima o poi, ogni sostanza viene rilasciata nell'ambiente ritenendo, pertanto, che la presunzione di un interesse pubblico prevalente alla divulgazione di informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente debba essere interpretata in modo restrittivo. In caso contrario, verrebbe meno l'efficacia pratica delle eccezioni al diritto di accesso alle informazioni che passano necessariamente in secondo piano rispetto all'interesse prevalente in questione. La Commissione intende quindi limitare la presunzione a informazioni concernenti emissioni effettive rilasciate da determinati impianti.

35. Rispetto a tale tesi si deve riconoscere che non ogni collegamento tra un'informazione e il rilascio di sostanze nell'ambiente possa determinare di per sé l'applicazione della clausola sulle emissioni. Deve piuttosto trattarsi di informazioni concernenti tale rilascio in quanto tale [13]. Ciò comprende, tuttavia, informazioni attinenti alle conseguenze del rilascio, ad esempio gli studi sui residui di un prodotto fitosanitario [14]. Tali informazioni riguardano, infatti, le proprietà della sostanza rilasciata.

36. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, questa interpretazione della clausola sulle emissioni non svuota di significato l'eccezione a favore della riservatezza delle informazioni commerciali. Essa può altresì applicarsi, in linea di principio, a informazioni concernenti la manipolazione di sostanze prima del loro rilascio. La clausola de qua può essere considerata applicabile solo nella misura in cui tali informazioni forniscano chiarimenti sulle proprietà della sostanza rilasciata.

13 — V. le mie conclusioni nella causa Stichting Natuur en Milieu e a. (C-266/09, EU:C:2010:546, paragrafo 93), nonché le mie conclusioni nella causa Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, paragrafi 73 e 74).

14 — V. le mie conclusioni nella causa Stichting Natuur en Milieu e a. (C-266/09, EU:C:2010:546, paragrafo 93).

2. Sull'applicazione della clausola sulle emissioni con riguardo a emissioni «ipotetiche»

37. Richiamandosi alle mie conclusioni nella causa Ville de Lyon, la Commissione afferma, inoltre, che la clausola sulle emissioni si riferirebbe soltanto a emissioni effettive ma non a emissioni ipotetiche. Le informazioni a disposizione non riguarderebbero peraltro emissioni effettive.

38. È pur vero che, in tali conclusioni, ho sostenuto che la tutela della riservatezza delle informazioni commerciali cessa solo nel momento in cui vengono rilasciate le sostanze alle quali si riferiscono le informazioni riservate [15].

39. Anche la nozione stessa di informazione ambientale richiede, nel caso delle emissioni, che esse incidano o possano incidere sugli elementi dell'ambiente ai sensi dell'articolo 2, [punto 1], lettera d), sub ii), del regolamento di Århus. Se la probabilità di un impatto non può escludersi, in linea ipotetica, resta invece del tutto esclusa l'applicabilità delle norme relative all'accesso all'informazione ambientale.

40. Occorre quindi riconoscere, in linea con la Commissione, che le informazioni attinenti a ipotetiche emissioni non ricadono nella clausola sulle emissioni.

41. I prodotti fitosanitari autorizzati sono tuttavia di norma rilasciati in conformità della destinazione. Si deve quindi ritenere che le informazioni sulla loro autorizzazione non riguardino emissioni ipotetiche.

3. Sulla limitazione a emissioni provenienti da impianti

42. Infine, la Commissione intende escludere integralmente il rilascio di prodotti fitosanitari dalla clausola sulle emissioni limitandola alle emissioni provenienti da impianti.

43. Tale posizione non trova alcun fondamento nel tenore letterale del regolamento di Århus, atteso che tale regolamento non limita la nozione di emissione agli impianti, né rimanda ad altre direttive in cui ciò avviene.

44. La Commissione fonda tuttavia la limitazione della clausola sulle emissioni alle emissioni provenienti da impianti sulla guida per l'applicazione della Convenzione di Århus. Questa guida proponeva, anzitutto, di utilizzare la definizione di cui all'articolo 2, punto 5, della direttiva IPPC [16], in sede di applicazione della clausola sulle emissioni della Convenzione di Århus [17]. Nella seconda edizione [18], essa rimanda invece alla definizione di emissioni, avente lo stesso tenore, di cui all'articolo 3, punto 4, della direttiva relativa alle emissioni industriali [19]. Entrambe le definizioni limitano la nozione di emissioni ai rilasci provenienti da impianti.

45. La guida può di certo essere considerata quale documento illustrativo eventualmente rilevante – unitamente ad altri elementi pertinenti – ai fini dell'interpretazione della Convenzione. Tuttavia, le tesi ivi esposte non sono vincolanti né possiedono la validità normativa che spetta alle disposizioni della Convenzione di Århus [20].

15 — V. le mie conclusioni nella causa Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, paragrafi 73 e 74).

16 — Direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (GU L 257, pag. 26).

17 — Stec/Casey-Lefkowitz/Jendrośka, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York 2000, pag. 60 (pag. 76 della versione francese).

18 — Ebbesson/Gaugitsch/Miklau/Jendrośka/Stec/Marshall, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. Aufl. 2014, pag. 88.

19 — Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (GU L 334, pag. 17).

20 — Sentenze Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, punto 36), e Solvay e a. (C-182/10, EU:C:2012:82, punto 27).

46. Ai fini della questione in esame occorre osservare che la guida non fornisce alcuna motivazione quanto ai motivi per i quali debba trovare applicazione proprio la definizione della direttiva IPPC e della direttiva relativa alle emissioni industriali. Si potrebbe, ad esempio, fare ricorso anche alla definizione di cui all'articolo 2, punto 8, della direttiva sulla responsabilità ambientale [21] che non fa riferimento a un impianto come origine dell'emissione, ma soltanto alla riconducibilità alle attività umane.

47. Non sussiste neppure un particolare collegamento tra la direttiva IPPC o la direttiva relativa alle emissioni industriali e il diritto di accesso all'informazione ambientale, che possa giustificare una trasposizione proprio della definizione di emissioni collegate agli impianti. È pur vero che la direttiva IPPC e le corrispondenti sezioni della direttiva relativa alle emissioni industriali contribuiscono all'attuazione della Convenzione di Århus [22]. Le disposizioni della Convenzione riferite agli impianti hanno tuttavia un ambito di applicazione nettamente più contenuto rispetto al diritto di accesso all'informazione ambientale.

48. Da un esame più attento della clausola sulle emissioni di cui all'articolo 4, paragrafo 4, lettera d), della Convenzione di Århus risulta poi chiaramente che una limitazione alle emissioni degli impianti sarebbe persino contraria alla sua finalità. In base ad esso, infatti, devono essere divulgate le informazioni sulle emissioni rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente. Che le emissioni provengano da impianti non ha, tuttavia, alcuna importanza ai fini del loro impatto ambientale. Si pensi solo alle emissioni prodotte dalla circolazione di veicoli [23]. Di conseguenza, la guida stabilisce parimenti, immediatamente prima del rinvio alla definizione di emissione contenuta nella direttiva relativa alle emissioni industriali, che in linea di principio ogni informazione sulle emissioni dovrebbe ricadere nella clausola sulle emissioni della Convenzione [24].

49. Pertanto, anche quest'argomentazione non merita accoglimento.

B – Sui diritti fondamentali e sull'accordo TRIPS

50. Con il terzo capo del motivo di ricorso la Commissione contesta la scarsa considerazione, nei punti 44 e 45 della sentenza impugnata, dei diritti fondamentali delle imprese interessate e dell'accordo TRIPS. Il Tribunale si è ivi rifiutato di interpretare la clausola sulle emissioni, discostandosi dal suo tenore letterale, in linea con i principi fondamentali e con l'accordo TRIPS. La formulazione, prima facie brusca, di questo passaggio si pone del resto sulla scia seguita dalla Corte nella causa Interseroh Scrap and Metal Trading in cui si discute se debba prevedersi una restrizione per gli obblighi di informazione nell'ambito del trasporto dei rifiuti in ragione dei segreti commerciali [25].

51. Le censure della Commissione relative a detti punti si basano su una lettura erronea della sentenza impugnata. Con tali rilievi, infatti, il Tribunale intende meramente affermare che la clausola sulle emissioni fonda la presunzione legale di un prevalente interesse alla divulgazione di informazioni riguardanti emissioni nell'ambiente. La Commissione però non mette in dubbio questa presunzione, contestando invece la portata che il Tribunale conferisce alla clausola in questione [26]. Tuttavia in questo contesto, vale a dire nei punti da 47 a 76 della sentenza impugnata, il Tribunale non discute né di un'interpretazione conforme ai diritti fondamentali, né dell'accordo TRIPS. Ciò potrebbe certamente costituire un errore di diritto che la Commissione eccepisce peraltro tuttalpiù implicitamente.

21 — Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GU L 143, pag. 56).

22 — V. considerando 27 della direttiva relativa alle emissioni industriali.

23 — V. già le mie conclusioni nella causa Stichting Natuur en Milieu e a. (C-266/09, EU:C:2010:546, paragrafo 90).

24 — Ebbesson e a., cit. supra alla nota 18, pag. 88.

25 — Sentenza Interseroh Scrap and Metal Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, punto 44).

26 — V. punti 29, 30 e 34 dell'impugnazione.

52. Nel merito, tuttavia, anche questa eccezione (implicita) non può trovare accoglimento. Infatti, l'interesse del pubblico a sapere come possa essere coinvolto dalle emissioni e, in particolare, quali siano i possibili rischi per la salute umana e per l'ambiente, predomina generalmente sugli interessi commerciali delle imprese che traggono vantaggio dal rilascio.

53. L'eventuale tutela di questi interessi ad opera dei diritti fondamentali [27] ovvero dell'articolo 39 dell'accordo TRIPS non cambia nulla. Queste posizioni giuridiche possono subire, infatti, restrizioni a favore di interessi prevalenti [28]

54. Qualora il necessario contemperamento di interessi in proposito dovesse essere effettuato con riguardo a ogni singola domanda di accesso, ci si dovrebbe attendere che le imprese interessate difendano i loro interessi con profondo impegno. Ciò potrebbe comportare un notevole carico di lavoro per le autorità competenti e vi sarebbe motivo di temere che la divulgazione di tali informazioni avvenga solo in esito a procedimenti giudiziari lunghi e costosi. Questo rischio potrebbe scoraggiare la maggior parte degli interessati. Per evitare tali svantaggi il legislatore ha potuto anticipare questo contemperamento con l'adozione della clausola sulle emissioni.

55. È pur vero che, in tal modo, non è più possibile proceder ad una ponderazione degli interessi in gioco caso per caso. Un siffatto modus operandi non è tuttavia estraneo al diritto dell'Unione concernente l'accesso ai documenti. Piuttosto, la Corte ha già rinunciato in più occasioni a una valutazione del singolo caso ammettendo presunzioni generali [29]. È ben vero che tali presunzioni riguardavano il relativo diniego di accesso, ma dovrebbero essere allo stesso tempo possibili presunzioni in senso opposto.

C – Sulla normativa in materia di prodotti fitosanitari

56. Con il secondo capo del motivo di ricorso la Commissione censura i punti 38, 40 e 41 della sentenza impugnata. Il Tribunale non avrebbe ivi preso sufficientemente in considerazione il collegamento tra il diritto di accesso ai documenti, in particolare la clausola sulle emissioni, e le disposizioni specifiche della normativa in materia di prodotti fitosanitari.

57. Anche questo argomento risente della già dimostrata erronea lettura della sentenza impugnata. La Commissione eccepisce, infatti, che il Tribunale, al momento di stabilire la portata della clausola sulle emissioni nei punti da 47 a 76 della sentenza impugnata, non ha tenuto conto del nesso esistente tra la suddetta clausola e le disposizioni specifiche della normativa in materia di prodotti fitosanitari.

58. Nella misura in cui le disposizioni specifiche della normativa in materia di prodotti fitosanitari sono state esaminate nella causa Stichting Natuur en Milieu e a. ossia, in particolare, con riguardo all'articolo 14 della direttiva sui prodotti fitosanitari, insisto nel ritenere che esse non mettano in discussione l'applicazione della clausola sulle emissioni. Occorre piuttosto tenere conto della clausola in questione anche nel quadro dell'articolo 14 della direttiva suddetta [30].

27 — Sentenze Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, punto 49), e Interseroh Scrap and Metal Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, punto 43); nonché, sulla tutela dei diritti di proprietà intellettuale, sentenza della CEDU dell'11 gennaio 2007, Anheuser-Busch Inc./Portogallo (ricorso n. 73049/01, Recueil des arrêts et décisions 2007-I, § 72).

28 — V. sentenze Nelson e a. (C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, punto 81), e Križan e a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punti da 113 a 115), nonché le mie conclusioni nella causa Stichting Natuur en Milieu e a. (C-266/09, EU:C:2010:546, paragrafo 95).

29 — Sentenze Commissione/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, punto 61), Svezia/API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punto 94), Commissione/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, punto 64), Commissione/Éditions Odile Jacob (C-553/10 P e C-554/10 P, EU:C:2012:682, punto 123), e LPN/Commissione (C-514/11 P e C-605/11 P, EU:C:2013:738, punto 49).

30 — V. le mie conclusioni nella causa Stichting Natuur en Milieu e a. (C-266/09, EU:C:2010:546, paragrafi 81 e 82).

59. Questa disposizione tutela, infatti, la riservatezza delle informazioni commerciali pregiudicare in alcun modo la direttiva sull'informazione ambientale, contenente un'analoga clausola sulle emissioni che gli Stati membri sono tenuti a rispettare. Tuttavia, resta esclusa una diversa interpretazione della clausola sulle emissioni applicabile agli organismi dell'Unione. Si deve altresì rilevare che entrambe le clausole sulle emissioni sono state adottate molto tempo dopo la direttiva sui prodotti fitosanitari.

60. Il regolamento sui prodotti fitosanitari, emanato *successivamente* alle clausole sulle emissioni, modifica tuttavia il quadro giuridico, atteso che il suo articolo 63, paragrafo 2, definisce determinate informazioni la cui divulgazione è pregiudizievole per la tutela degli interessi commerciali. Ivi figurano informazioni sulla composizione completa di un prodotto fitosanitario, specifiche sulle impurezze della sostanza attiva, eccezion fatta per le impurezze che sono considerate come rilevanti sotto il profilo tossicologico, ecotossicologico o ambientale, nonché risultati relativi a lotti di fabbricazione della sostanza attiva, comprese le impurezze [lettere b), c) ed f)]. Queste sono esattamente le informazioni controverse.

61. Il regolamento sui prodotti fitosanitari trova applicazione anche al caso di specie. In base al suo articolo 84, primo comma, infatti, esso si applica a decorrere dal 14 giugno 2011, come confermato dalla disposizione transitoria contenuta nell'articolo 80, paragrafo 5, per le procedure di autorizzazione e di modifica pendenti. Per contro, la decisione impugnata è stata emanata solo il 10 agosto 2011.

62. Dal punto di vista formale, l'elenco delle informazioni meritevoli di tutela ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 2, del regolamento sui prodotti fitosanitari non osta ad un'applicazione della clausola sulle emissioni.

63. In primis, anche l'elenco di cui all'articolo 63, paragrafo 3, del regolamento sui prodotti fitosanitari fa salva la direttiva sull'informazione ambientale, contenente anch'essa la clausola sulle emissioni. Pertanto, fatto salvo il regolamento n. 1049/2001, esso dovrebbe parimenti valere nel combinato disposto con il regolamento di Århus, che si limitano entrambi ad applicare alle istituzioni la direttiva sull'informazione ambientale.

64. In secondo luogo, l'elenco chiarisce soltanto quali informazioni ricadono nella tutela di determinate eccezioni rispetto al diritto di accesso. La questione se esse debbano essere comunque divulgate in ragione di interessi pubblici prevalenti resta pertanto aperta. Proprio tale questione, nel caso di informazioni che riguardano le emissioni nell'ambiente, è disciplinata dalla clausola sulle emissioni mediante una presunzione legale di un interesse pubblico prevalente.

65. Un siffatto approccio formale trascurerebbe tuttavia il fatto che il legislatore, nel redigere l'elenco, doveva sapere che le informazioni di cui trattasi sono connesse all'autorizzazione dei prodotti fitosanitari. Se fosse partito dal presupposto che le informazioni ricavabili dalla procedura di autorizzazione ricadevano nella clausola sulle emissioni essendo i prodotti fitosanitari destinati ad essere rilasciati nell'ambiente, il legislatore avrebbe previsto un elenco di informazioni da trattare con particolare riservatezza del tutto privo di ogni effetto pratico. Rispetto a tali informazioni opererebbe, infatti, sempre la presunzione di interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Come osserva, tuttavia, correttamente la Commissione, non si può presumere che il legislatore intendesse emanare una disciplina priva di efficacia pratica.

66. Si deve quindi ritenere che il legislatore abbia implicitamente valutato ex novo il contemperamento effettuato tra i diritti e i principi fondamentali interessati e abbia quindi precisato, limitandola, la portata della clausola sulle emissioni.

67. La nuova valutazione di cui trattasi conferma, in particolare, la riservatezza delle informazioni sulla composizione completa del prodotto fitosanitario e sulle impurezze della sostanza attiva. Come dichiarato dalla Commissione nell'ambito del rifiuto di accesso [31], le informazioni di cui trattasi hanno carattere sensibile soprattutto in quanto esse permettono di ricostruire il procedimento di produzione e facilitano così la contraffazione. Tale nuova valutazione da parte del legislatore corrisponde quindi alla ponderazione compiuta dalla Corte nella sentenza ABNA e a. [32].

68. La clausola sulle emissioni non può quindi trovare applicazione alle informazioni indicate nell'articolo 63, paragrafo 2, del regolamento sui prodotti fitosanitari. In base all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1049/2001 e all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento di Århus, occorre pertanto decidere sull'accesso alle informazioni in parola sulla base di una valutazione del singolo caso.

69. Pertanto, il Tribunale ha erroneamente determinato la portata della clausola sulle emissioni laddove, al punto 75, ha dichiarato che essa includeva informazioni sulle impurità della sostanza attiva e la composizione dei prodotti fitosanitari sviluppati dalle imprese.

70. Il Tribunale avrebbe, piuttosto, dovuto correttamente escludere tali informazioni dall'ambito di applicazione della clausola sulle emissioni respingendo dunque il secondo motivo di ricorso. Di conseguenza, la sentenza impugnata deve essere annullata.

D – Sul ricorso dinanzi al Tribunale

71. Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte, quando l'impugnazione è accolta, la Corte di giustizia annulla la decisione del Tribunale. In tal caso, essa può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

72. La Stichting Greenpeace e la PAN Europe hanno dedotto due motivi di ricorso che il Tribunale non ha esaminato. Con il primo motivo esse contestano il fatto che la Commissione ha accolto il parere negativo della Germania circa la divulgazione dei documenti in questione. Con il terzo motivo hanno eccepito il mancato esame, da parte della Commissione, di una concreta minaccia per gli interessi economici delle imprese interessate attraverso la divulgazione di detti documenti.

73. Entrambe le questioni non hanno formato oggetto del procedimento dinanzi alla Corte e non sono state affrontate, segnatamente, all'udienza. Inoltre, il Tribunale ha preso visione dei documenti controversi, a differenza della Corte.

74. Ritengo, dunque, che la controversia non sia matura per la decisione.

75. Ciononostante, qualora la Corte dovesse statuire definitivamente sul ricorso, reputo significativo, in relazione al terzo motivo di ricorso, un punto di vista che la Commissione ha omesso di affrontare nella propria decisione sul diniego di accesso. Al momento della decisione della Commissione impugnata, infatti, i dati in questione avevano oltre 20 anni. Pertanto è dubbio che essi possano continuare a fornire chiarimenti sui metodi di produzione, attualmente rilevanti, dei produttori interessati. Nel frattempo, inoltre, alcuni concorrenti potrebbero ampiamente analizzare, in base al prodotto effettivamente venduto, la composizione e le impurità deducendo già da ciò i metodi di produzione. A mio avviso, quindi, l'eccezione sollevata dalla Stichting Greenpeace e dalla PAN Europe con il terzo motivo di ricorso appare del tutto plausibile.

31 — V. supra, paragrafo 21.

32 — Sentenza ABNA e a. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 e C-194/04, EU:C:2005:741, punti 82 e 83).

VII – Conclusione

76. Propongo pertanto alla Corte di statuire come segue:

1) la sentenza del Tribunale dell'Unione europea dell'8 ottobre 2013, Stichting Greenpeace Nederland e PAN Europe/Commissione (T-545/11, EU:T:2013:523), è annullata;

2) il secondo motivo di ricorso del ricorso di annullamento presentato dalla Stichting Greenpeace Nederland e dalla Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) è respinto;

3) la causa è rinviata al Tribunale affinché quest'ultimo statuisca sui motivi primo e terzo;

4) le spese sono riservate.