



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

de 27 de febrero de 2018 *

«Acceso a los documentos — Reglamento (CE) n.º 1049/2001 — Documentos relativos a una decisión de la Comisión por la que se concede un préstamo Euratom en apoyo del programa de mejora de la seguridad de los reactores nucleares de Ucrania — Denegación parcial de acceso — Excepción relativa a la protección del interés público en materia de relaciones internacionales — Excepción relativa a la protección de los intereses comerciales — Interés público superior — Reglamento (CE) n.º 1367/2006 — Aplicación a los documentos relativos a las decisiones adoptadas en el ámbito del Tratado CEEA»

En el asunto T-307/16,

CEE Bankwatch Network, con domicilio social en Praga (República Checa), representada por el Sr. C. Kiss, abogado,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por el Sr. C. Zadra y las Sras. F. Clotuche-Duvieusart y C. Cunniffe, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, inicialmente representado por los Sres. M. Holt y D. Robertson, y posteriormente por el Sr. S. Brandon, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

que tiene por objeto un recurso basado en el artículo 263 TFUE por el que se solicita la anulación de la Decisión C(2016) 2319 final de la Comisión, de 15 de abril de 2016, que deniega, de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 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), el acceso a varios documentos relativos a la Decisión C(2013) 3496 final de la Comisión, de 24 de junio de 2013, relativa a la concesión de un préstamo Euratom en apoyo del programa de Ucrania de mejora de la seguridad de sus centrales nucleares,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera)

integrado por la Sra. I. Pelikánová, Presidenta, y los Sres. P. Nihoul (Ponente) y J. Svenningsen, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Secretario: Sr. E. Coulon;

dicta la siguiente

Sentencia

Antecedentes del litigio

Decisión C(2013) 3496 final

- 1 El 24 de junio de 2013, la Comisión Europea, mediante la Decisión C(2013) 3496 final (en lo sucesivo, «Decisión de concesión»), otorgó un préstamo Euratom a la Compañía Nacional de Producción de Energía de Ucrania (Energoatom) en apoyo del programa de Ucrania de mejora de la seguridad de sus centrales nucleares. Este préstamo estaba garantizado por el gobierno ucraniano.
- 2 La Decisión de concesión fue adoptada de conformidad con la Decisión 77/270/Euratom del Consejo, de 29 de marzo de 1977, por la que se faculta a la Comisión para contratar empréstitos Euratom con vistas a contribuir a la financiación de las centrales nucleoelectricas (DO 1977, L 88, p. 9; EE 12/03, P. 24), en su versión modificada por la Decisión 94/179/Euratom, de 21 de marzo de 1994 (DO 1994, L 84, p. 41). A tenor del artículo 1 de dicha Decisión, se habilita a la Comisión a contraer, en nombre de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, dentro del límite de los importes fijados por el Consejo, empréstitos cuyo producto se destinará, en forma de préstamos, a la financiación de proyectos de inversión que tengan por objeto reforzar la seguridad y la eficacia del parque nuclear de los terceros países que figuran en su anexo, entre ellos, Ucrania.

Sobre la solicitud de acceso a los documentos

- 3 La demandante, CEE Bankwatch Network, es una asociación de organizaciones no gubernamentales, establecida con arreglo al Derecho checo. De conformidad con sus estatutos, esta asociación tiene por misión controlar las actividades de las instituciones financieras internacionales que operan en esta región y proponer soluciones alternativas a sus políticas y proyectos, que sean sostenibles desde el punto de vista medioambiental y social y económicamente viables, siempre que sea posible. Su sede está en Praga (República Checa).
- 4 Los días 6 y 7 de noviembre de 2015 la demandante solicitó a la Comisión el acceso a varios documentos relacionados con la Decisión de concesión fundándose en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 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 La solicitud de acceso se refería a cinco documentos o categorías de documentos:
 - el acuerdo de préstamo de 7 de agosto de 2013 celebrado entre Ucrania y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, en particular las cláusulas relativas a las exigencias medioambientales y sociales (punto 1 de la solicitud de acceso);
 - las pruebas y los dictámenes específicos procedentes de las consultas entre servicios mencionadas en el considerando 12 de la Decisión de concesión, que la Comisión tuvo en cuenta al evaluar la aplicación de las condiciones previas al desembolso del primer tramo, relativas a las principales acciones de Ucrania en el ámbito nuclear y medioambiental (punto 2 de la solicitud de acceso);

- las comunicaciones oficiales entre la Comisión y Ucrania relativas a los compromisos contraídos por esta de respetar los acuerdos internacionales sobre medio ambiente, incluido el Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, hecho en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991, aprobado en nombre de la Comunidad Europea el 24 de junio de 1997 y que entró en vigor el 10 de septiembre de ese mismo año, así como 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, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998 (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), aprobado en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1), habida cuenta, en particular, de la Decisión adoptada por la Reunión de las Partes del Convenio de Espoo de junio de 2014, que consideró que Ucrania había incumplido las obligaciones establecidas por el artículo 2, apartado 2, de dicho Convenio en cuanto al marco jurídico y administrativo general aplicable a la toma de decisiones sobre la prórroga de la vida útil de los reactores nucleares (apartado 69 de la Decisión VI/2) (punto 3 de la solicitud de acceso);
 - la recomendación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) sobre los aspectos financieros y económicos del proyecto de préstamo, formulada en el proceso de tramitación del préstamo (punto 4 de la solicitud de acceso);
 - cualquier comunicación recibida del Gobierno ucraniano o de otras partes en relación con la prórroga prevista de la vida útil de la unidad 2 de la central nuclear de Ucrania del Sur y de la unidad 1 de la central nuclear de Zaporijia (Ucrania) (punto 5 de la solicitud de acceso).
- 6 Mediante escrito de 21 de diciembre de 2015, la Comisión respondió de la siguiente manera a la solicitud que se le había remitido:
- en cuanto al punto 1 de la solicitud de acceso, comunicó dos extractos del acuerdo de préstamo, relativos a las exigencias medioambientales y sociales;
 - en lo que atañe al punto 2 de la solicitud de acceso, denegó el acceso alegando que los documentos de que se trata estaban amparados por la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001, relativo a los casos en que la divulgación perjudica gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución;
 - por lo que respecta al punto 3 de la solicitud de acceso, transmitió a la demandante dos escritos remitidos por la Dirección General (DG) «Medio Ambiente» de la Comisión a varias autoridades ucranianas;
 - en lo que atañe al punto 4 de la solicitud de acceso, denegó el acceso, debido a que el documento estaba amparado por la excepción prevista por el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativa a las situaciones en las que la divulgación perjudica la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica;
 - por lo que se refiere al punto 5 de la solicitud de acceso, indicó que no disponía de ningún documento y remitió a la demandante a un hipervínculo.
- 7 Mediante escrito de 19 de enero de 2016, la demandante, sobre la base del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, presentó una solicitud confirmatoria a la Comisión, a fin de que esta reconsiderase su posición sobre los documentos mencionados en los puntos 1, 2, 3 y 4 de su solicitud de acceso. En cambio, ya no formuló ninguna solicitud sobre el punto 5. En su solicitud confirmatoria, la demandante invocó el 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 (DO 2006, L 264, p. 13).

- 8 Mediante escrito de 9 de febrero de 2016, la Comisión prorrogó quince días laborables el plazo de respuesta, conforme al artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. Mediante escrito de 1 de marzo de 2016, la Comisión amplió de nuevo el plazo previsto para responder a la solicitud confirmatoria.

Acto impugnado

- 9 Mediante su Decisión C(2016) 2319 final, de 15 de abril de 2016 (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), la Comisión respondió a la solicitud confirmatoria. En la Decisión impugnada, la Comisión consideró, con carácter preliminar, que el Reglamento n.º 1367/2006 era aplicable al presente asunto.
- 10 En cuanto al punto 1 de la solicitud de acceso (acuerdo de préstamo), la Comisión confirmó su decisión de dar un acceso solamente parcial al acuerdo de préstamo, limitado a las cláusulas medioambientales y sociales contenidas en ese documento. Estimó que el resto del acuerdo no debía divulgarse, sobre la base, por una parte, de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativo a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales, y, por otra, de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guion, del mismo Reglamento, relativo a la protección de los intereses comerciales.
- 11 En cuanto al punto 2 de la solicitud de acceso (consultas entre servicios y pruebas relativa a la evaluación previa al desembolso del primer tramo del préstamo), la Comisión concedió el acceso a tres documentos: una nota de la DG «Medio Ambiente» a la DG «Asuntos Económicos y Financieros» de la Comisión de 24 de octubre de 2014 y dos escritos de Energoatom a la DG «Medio Ambiente» de 31 de julio de 2014. Basándose en la excepción prevista por el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1049/2001, relativa a la protección de la intimidad y la integridad de la persona, se negó, sin embargo, a transmitir, para cada uno de los documentos, los nombres, puestos y firmas de las personas mencionadas.
- 12 Por lo que se refiere al punto 3 de la solicitud de acceso (comunicaciones oficiales entre la Comisión y Ucrania), la Comisión afirmó que no había ninguna otra comunicación de esta categoría aparte de los dos escritos de la DG «Medio Ambiente» ya transmitidos mediante escrito de 21 de diciembre de 2015.
- 13 En relación con el punto 4 de la solicitud de acceso (recomendación del BEI), la Comisión concedió acceso a la recomendación del BEI, pero consideró que debía ser limitado. A este respecto, se basó de nuevo en la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales establecida en el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. En la Decisión impugnada señaló, asimismo, que algunas partes del documento a las que se denegaba el acceso reproducían cláusulas del contrato de préstamo del que consideraba ya había demostrado que la divulgación perjudicaría sus intereses comerciales y los de Energoatom.
- 14 Con respecto al punto 5 de la solicitud de acceso (comunicaciones relativas a la prórroga de la vida útil de dos reactores), la Comisión confirmó que no tenía en su poder ningún documento que, a su juicio, fuese pertinente para responder a la solicitud.
- 15 Por último, la Comisión consideró que en el caso de autos no había ningún interés público superior, en el sentido del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, que justificase una divulgación completa del acuerdo de préstamo y de la recomendación del BEI.

Procedimiento y pretensiones de las partes

- 16 Mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal el 17 de junio de 2016, la demandante interpuso el presente recurso.
- 17 El 16 de septiembre de 2016, la Comisión presentó su escrito de contestación a la demanda.
- 18 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal el 13 de octubre de 2016, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte solicitó intervenir en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de la Comisión. Mediante auto del Presidente de la Sala Primera del Tribunal de 17 de noviembre de 2016, se admitió la citada intervención.
- 19 El 22 de noviembre de 2016, el demandante presentó su escrito de réplica.
- 20 Mediante escrito de 19 de diciembre de 2016, el Reino Unido comunicó al Tribunal que renunciaba a presentar su escrito de formalización de la intervención.
- 21 El 9 de enero de 2017, la Comisión presentó su escrito de dúplica.
- 22 Visto el informe del Juez Ponente, el Tribunal (Sala Primera) declaró que las partes no habían presentado ninguna solicitud para ser oídas en vista oral en el plazo previsto en el artículo 207, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento y decidió resolver sin fase oral con arreglo al apartado 2 de la misma disposición.
- 23 En su demanda, la demandante solicita al Tribunal que:
- Anule la resolución impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 24 En su escrito de contestación a la demanda, la Comisión solicita al Tribunal que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.
- 25 Mediante auto de 24 de abril de 2017, el Tribunal, con arreglo al artículo 91, letra c), y al artículo 92 de su Reglamento de Procedimiento, ordenó a la Comisión que presentase el contrato de préstamo y la recomendación del BEI en su totalidad. Dichos documentos fueron transmitidos al Tribunal el 2 de mayo de 2017 y no fueron notificados a la demandante ni al Reino Unido, de conformidad con el artículo 104 del Reglamento de Procedimiento.

Fundamentos de Derecho

- 26 En la demanda, la demandante invoca cuatro motivos, basados, respectivamente, en:
- un error cometido por la Comisión en la determinación de las reglas aplicables, en la medida en que no aplicó el Reglamento n.º 1367/2006 a la solicitud de acceso que se le remitía;
 - la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativa a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales;

- la infracción del artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativo a la protección de los intereses comerciales;
 - la infracción del artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que la Comisión no examinó si la divulgación estaba justificada por un interés público superior.
- 27 En la réplica, la demandante alega que la Comisión infringió el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debido a que, en su respuesta de 21 de diciembre de 2015, la Decisión impugnada y su defensa, la Comisión no tuvo suficientemente en cuenta las alegaciones formuladas por la demandante durante el procedimiento administrativo y contencioso.

Reglamento n.º 1049/2001

- 28 Con carácter preliminar, es preciso observar que el régimen general de acceso del público a los documentos que obran en poder de una institución, es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, fue fijado por el Reglamento n.º 1049/2001.
- 29 A tenor de su considerando 1, dicho Reglamento se inscribe en la voluntad expresada en el artículo 1 TUE, párrafo segundo, introducido por el Tratado de Ámsterdam, de marcar una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones sean tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. Como recuerda el considerando 2 de dicho Reglamento, el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de estas (sentencias del 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 34, y de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 72).
- 30 A este fin, el citado Reglamento tiene por objeto, como indican su considerando 4 y su artículo 1, garantizar al público el derecho de acceso más amplio posible a los documentos de las instituciones (sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 33, y de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 73).
- 31 No obstante, este derecho está sujeto a ciertos límites basados en razones de interés público o privado. Más concretamente, y de conformidad con su considerando 11, el Reglamento n.º 1049/2001 establece, en su artículo 4, un régimen de excepciones que autoriza a las instituciones a denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para alguno de los intereses protegidos por dicha disposición (sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 74).
- 32 Así, el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 permite a estas instituciones denegar el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales.
- 33 Por otro lado, el artículo 4, apartado 2, primer guion, del mismo Reglamento, permite a las instituciones denegar 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». En ese supuesto específico, la disposición prevé que será así salvo que su divulgación revista un interés público superior.
- 34 Dado que tales excepciones invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 75, y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 36).

35 De este modo, cuando la institución de que se trata decide denegar el acceso a un documento cuya comunicación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 e invocada por dicha institución (sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 76). Además, el riesgo de dicho menoscabo debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético (sentencias de 1 de julio de 2008, Suecia y Turco/Consejo, C-39/05 P y C-52/05 P, EU:C:2008:374, apartado 43, y de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 76).

Sobre el primer motivo, fundado en un error cometido por la Comisión en la determinación de las reglas aplicables, en la medida en que no aplicó el Reglamento n.º 1367/2006 a la solicitud de acceso que se le remitía

36 Mediante su primer motivo, la demandante critica la Decisión impugnada en la medida en que no tuvo en cuenta todas las normas aplicables al caso de autos. A su juicio, en el presente asunto la Decisión fue adoptada sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001 sin que la Comisión tuviese en cuenta el Reglamento n.º 1367/2006 que, sin embargo, es esencial, porque limita la posibilidad, para las instituciones de la Unión Europea, de denegar el acceso a los documentos cuando la información solicitada está relacionada con las emisiones al medio ambiente.

37 La Comisión rebate este motivo.

38 A este respecto, procede indicar que el Reglamento n.º 1367/2006, cuya aplicación solicita la demandante, introduce reglas particulares en el régimen general del acceso a los documentos, cuando se trata del acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

39 Así, en particular, en lo que atañe a la excepción mencionada en el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, a la que se refiere el apartado 33 anterior, basada en la protección de los intereses comerciales, que la Comisión invoca para denegar el acceso a algunos documentos solicitados por la demandante, el artículo 6, apartado 1, primera frase, del Reglamento n.º 1367/2006 establece que se considerará que la divulgación reviste un interés público superior y que, por consiguiente, deben comunicarse los documentos cuando la información solicitada se refiera a emisiones al medio ambiente.

40 Por otro lado, respecto a la excepción prevista por el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, mencionada en el apartado 32 anterior, el artículo 6, apartado 1, segunda frase, del Reglamento n.º 1367/2006 establece que la referida excepción será interpretada de manera estricta, teniendo en cuenta el interés público que reviste la divulgación y si la información solicitada se refiere a emisiones al medio ambiente.

41 Con carácter preliminar, debe determinarse si estas reglas particulares contenidas en el Reglamento n.º 1367/2006 se aplican al presente litigio para establecer las condiciones en las que la Comisión podía denegar, en su caso, el acceso a los documentos solicitados.

42 Sobre este particular, debe recordarse que la Decisión impugnada fue adoptada tras la concesión de un préstamo por parte de la Comisión a la empresa ucraniana Energoatom, y que ese préstamo fue el objeto de la Decisión de concesión.

43 Como se ha indicado en el apartado 2 de la presente sentencia, la Decisión de concesión fue tomada con arreglo a la Decisión 77/270, que fue modificada por la Decisión 94/179, y ambas decisiones se basaban en los artículos 1 EA, 2 EA, 172 EA y 203 EA.

- 44 Así, los documentos denegados se refieren a un acto adoptado sobre la base de disposiciones del ámbito del Tratado CEEA.
- 45 Para la demandante, esta circunstancia carece de incidencia sobre la aplicación de los Reglamentos antes mencionados. En apoyo de su posición, afirma que el Euratom forma parte de la Unión. En la réplica, afirma que la Comisión es un «institución comunitaria» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1367/2006. De esta afirmación, deduce que cualquier documento en poder de esta institución está sujeto a las disposiciones de dicho Reglamento, ya sea que este documento haya sido elaborado u obtenido en el marco de las competencias que le atribuyen los Tratados UE y FUE o en el marco de las que resultan del Tratado CEEA.
- 46 A este respecto, procede observar, en primer lugar, que, según su título, sus considerandos y sus disposiciones, el Reglamento n.º 1367/2006 aplica, en materia de información, obligaciones contraídas en el marco de un acuerdo internacional del que no es parte la Comunidad Europea de la Energía Atómica, a saber, el Convenio de Aarhus. Como resulta del artículo 1 de la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio de Aarhus (DO 2005, L 124, p. 1), el citado Convenio fue aprobado exclusivamente en nombre de la Comunidad Europea, convertida en la Unión. Al no ser parte de este Convenio, la Comunidad Europea de la Energía Atómica no puede estar sujeta, a falta de indicación en contrario, a las obligaciones contenidas en el Reglamento que lo aplica.
- 47 En segundo lugar, debe señalarse que los actos adoptados en aplicación del Tratado CEEA no están necesariamente sometidos, contrariamente a lo que sostiene la demandante, a las obligaciones que son aplicables en el marco de la Unión. En efecto, como subraya la Comisión, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Europea, convertida en la Unión, son organizaciones diferentes que fueron establecidas por Tratados distintos, dotadas de personalidades jurídicas diferentes (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de abril de 1965, Müller/Consejo, 28/64, EU:C:1965:39, p. 321) y sometidas, cada una por lo que a ella le ataña, a reglas específicas.
- 48 Así, las reglas aplicables en el marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica están reguladas por el Tratado CEEA. Entre estas reglas figura el artículo 106 *bis* EA, apartado 1, que, para el funcionamiento de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, hace aplicables algunas disposiciones de los Tratados UE y FUE, en particular, el artículo 15 TFUE, anteriormente artículo 255 CE, que constituye el fundamento del Reglamento n.º 1049/2001. Basado en una disposición aplicable en la Comunidad Europea de la Energía Atómica, este Reglamento, que establece el régimen general para el acceso a los documentos de las instituciones, se aplica, sin que la demandante lo discuta, a los documentos en poder de las instituciones y los organismos que actúan en ese marco.
- 49 Como indicó la Comisión, no ocurre lo mismo con el Reglamento n.º 1367/2006 que, como señalan sus considerandos, fue adoptado sobre la base del artículo 175 CE, actualmente artículo 192 TFUE. Dado que este último no se menciona en el artículo 106 *bis* EA, apartado 1, los actos adoptados basándose en este, incluido el referido Reglamento, no pueden aplicarse en el marco de Euratom.
- 50 En tercer lugar, es preciso señalar que, en su texto, el Reglamento n.º 1367/2006 se refiere, de forma específica, a las instituciones y a los organismos de la Comunidad Europea, sin prever su aplicación a otras entidades, por ejemplo, a instituciones o a organismos de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Así su título precisa que el Reglamento aplica disposiciones del Convenio de Aarhus a las «instituciones y a los organismos comunitarios». Por otro lado, el fundamento del Reglamento indicado al inicio de los considerandos hace referencia únicamente al Tratado CE. Por último, el artículo 2, apartado 1, letra c), establece que los términos «instituciones u organismos comunitarios» se refieren a «las instituciones, organismos, oficinas o agencias públicos creados por o en virtud del Tratado», que, a la vista del fundamento del Reglamento n.º 1367/2006, solo puede ser el Tratado CE, que precedió al Tratado FUE.

- 51 No desvirtúan este análisis las alegaciones expuestas por la demandante.
- 52 En primer lugar, la demandante rechaza que el Reglamento n.º 1367/2006 aplique el Convenio de Aarhus.
- 53 A este respecto, basta observar que, conforme a lo que se indicó en el apartado 46 anterior, esta alegación es contraria al propio tenor del Reglamento invocado, que hace referencia, en su título, sus considerandos y sus disposiciones, al citado Convenio, contrariamente a lo que afirma la demandante.
- 54 Asimismo, la demandante subraya que el artículo 2, apartado 1, letra d), del Reglamento n.º 1367/2006 incluye en la definición de información medioambiental «las radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos». De esta referencia a realidades radioactivas en el referido Reglamento deduce que este se aplica al acceso a la información relativa a la seguridad nuclear, incluidos los documentos en poder de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- 55 Sobre este particular, procede recordar que no existe ninguna base jurídica para aplicar el Reglamento n.º 1367/2006 a documentos que se poseen en el marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, ya que la disposición sobre la que se basa dicho Reglamento no es aplicable al Tratado CEEA. Esta falta de base jurídica no puede compensarse por la presencia de términos que incluyan referencias a la energía nuclear en el referido Reglamento, dado que tales referencias pueden encontrarse en otros contextos distintos al de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- 56 Asimismo, la demandante sostiene que el Reglamento interno de la Comisión se modificó para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Reglamento n.º 1367/2006, en particular, cuando dicha institución actúa en el marco del Tratado CEEA. Sobre este punto, se remite a la Decisión 2008/401/CE, Euratom de la Comisión, de 30 de abril de 2008, por la que modifica su Reglamento interno en lo que se refiere a las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1367/2006 (DO 2008, L 140, p. 22).
- 57 A este respecto, procede constatar que, como subraya la demandante, la Comisión adoptó una Decisión para garantizar la aplicación del Reglamento n.º 1367/2006 a los actos adoptados por ella, que la mención «Euratom» figura en el número de dicha Decisión y que los considerandos de esta última indican que fue adoptada «visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica».
- 58 La presencia de estas menciones resulta de que el acto que la Decisión 2008/401 modifica está a su vez basado en el Tratado CEEA, además del Tratado CE, del Tratado CECA y del Tratado UE. Dado que el Reglamento interno de la Comisión estaba basado en el Tratado CEEA, la Decisión que lo modifica debía basarse también en ese Tratado, así como en los Tratados UE y CE. En cambio, al haber expirado el 23 de julio de 2002, es decir, antes de la adopción de la Decisión 2008/401, el Tratado CECA ya no se menciona, como fundamento en dicha Decisión.
- 59 No obstante, estas menciones no pueden extender la aplicación del Reglamento n.º 1367/2006 a documentos que se tienen en el marco del Tratado CEEA. Asimismo, contrariamente a lo que sostiene la demandante y como resulta del apartado 47 anterior, la Unión y la Comunidad Europea de la Energía Atómica tienen, cada una, una personalidad jurídica independiente y la mención «Euratom» en la Decisión 2008/401 no puede hacer que las disposiciones del Reglamento n.º 1367/2006, que se aplican a la Comisión cuando esta actúa en el ámbito de aplicación del Tratado FUE, también se apliquen a dicha institución cuando esta actúe en el ámbito de aplicación del Tratado CEEA.
- 60 Por último, la demandante considera que el Reglamento n.º 1367/2006 debe aplicarse en el marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica a raíz de la Decisión n.º 2335/2008/(VIK)CK del Defensor del Pueblo Europeo, que se pronunció en ese sentido.

- 61 A este respecto, debe observarse que, en la Decisión antes mencionada, el Defensor del Pueblo constata que los Estados miembros y la Comunidad Europea, a la que sucedió la Unión, son partes en el Convenio de Aarhus, por lo que las autoridades nacionales competentes y las instituciones de la Unión deben aplicar las reglas que este establece cuando reciban una solicitud de divulgación de información medioambiental (punto 61 de la Decisión antes citada). Según el Defensor del Pueblo, las obligaciones de la Unión resultantes del Convenio de Aarhus forman parte del Derecho de la Unión relativo al acceso a los documentos (punto 62 de dicha Decisión).
- 62 Contrariamente a lo que sostiene la demandante, estas observaciones no indican que, a juicio del Defensor del Pueblo, el Reglamento n.º 1367/2006 se aplique a los documentos que se tienen en el ámbito de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Confirman solamente que, en lo que atañe al acceso a la información, el Convenio de Aarhus, en tanto se ejecutó por el Reglamento n.º 1367/2006, se aplica a los actos adoptados por las instituciones de la Unión cuando actúan en el marco de esta última.
- 63 Según la demandante, el Defensor del Pueblo afirma, no obstante, en la Decisión mencionada en el apartado 60 anterior, que, en virtud de los artículos 15 TFUE y 106 *bis* EA, apartado 1, estas obligaciones serán aplicables a los documentos que se tienen en el ámbito del Tratado CEEA.
- 64 A este respecto, es preciso recordar que, contrariamente a lo que afirma la demandante, el Reglamento n.º 1367/2006 no se adoptó sobre la base del artículo 255 CE, actualmente artículo 15 TFUE, sino que se basó en el artículo 175 CE, actualmente artículo 192 TFUE, que no se aplica en el marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Al no ser aplicable en el marco de esta, esta última disposición no puede servir de fundamento a la aplicación de este Reglamento a los documentos que se tienen en el ámbito de dicha Comunidad (véanse los apartados 48 y 49 anteriores).
- 65 Según la demandante, el Defensor del Pueblo indica además en su Decisión que las instituciones de la Unión deben interpretar el Derecho de la Unión a la luz de los principios generales y de los derechos fundamentales, entre los que figura el acceso a los documentos.
- 66 A este respecto, debe observarse que, como indica la demandante, el derecho de acceso a los documentos fue elevado a la categoría de derecho fundamental por el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales y que, en virtud del artículo 6 UE, apartado 3, los derechos fundamentales, tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, tienen el valor de principios generales del Derecho en el ordenamiento jurídico de la Unión.
- 67 Por lo que respecta a la Unión, el artículo 52, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales dispone que los derechos reconocidos por ese texto legal que constituyen disposiciones de los Tratados se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites determinados por estos.
- 68 En el presente caso, el artículo 15 TFUE, que sustituyó al artículo 255 CE, prevé que los límites al derecho de acceso se fijarán por reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo.
- 69 Del mismo modo, de los artículos 191 TFUE y 192 TFUE, este último sustituto del artículo 175 CE, resulta que las actuaciones dirigidas a llevar a cabo la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente serán decididas, en principio, por el Parlamento y el Consejo.
- 70 Así, para conocer los límites del derecho de acceso, es necesario, remitirse a los actos que se adoptaron con arreglo a esas disposiciones, a saber, los Reglamentos n.ºs 1049/2001 y 1367/2006.
- 71 Pues bien, aun cuando el Reglamento n.º 1049/2001 se aplica a los documentos que se tienen en el ámbito de la Comunidad Europea, convertida en la Unión, y mediante el artículo 106 *bis* EA, apartado 1, en el marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, no sucede así, por las

razones indicadas anteriormente, con el Reglamento n.º 1367/2006, que solo se aplica en el ámbito de la Comunidad Europea, convertida en la Unión, en lo relativo a la información en materia de medio ambiente.

- 72 Además, con arreglo a esos actos, debe concederse un amplio acceso a la información que se encuentra en poder de las instituciones velando por conciliar dicho acceso con otros intereses que se encuentran protegidos en estos, en la medida y de la manera que se describe en ellos y sin que pueda modificarse el ámbito de aplicación dado a cada uno de esos actos. Así sucedería si las obligaciones enunciadas por el Reglamento n.º 1367/2006 se aplicarían fuera de las instituciones y de los organismos de la Unión.
- 73 Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativo a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales

- 74 La demandante estima que, contrariamente a lo que afirma la Comisión en la Decisión impugnada, la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 y relativa a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales no puede justificar la negativa a comunicar la totalidad del contrato de préstamo (punto 1 de la solicitud de acceso), dado que el acceso a ese documento no perjudica la seguridad nuclear y que la Comisión no explicó de qué modo ese acceso lesionaría concreta y efectivamente la protección de ese interés.
- 75 La Comisión rebate este motivo.
- 76 A este respecto, procede señalar que, a tenor del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales.
- 77 Según la jurisprudencia, la naturaleza especialmente sensible y esencial de los intereses protegidos por dicha disposición, conjugada con el carácter obligatorio de la denegación de acceso que, según el tenor de la mencionada disposición, debe oponer la institución cuando la divulgación al público de un documento pudiera perjudicar dichos intereses, confieren a la decisión que debe adoptar la institución un carácter complejo y delicado que exige un grado de prudencia muy especial. Por consiguiente, una decisión de este tipo requiere un margen de apreciación (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 35, y de 7 de octubre de 2015, Jurašinović/Consejo, T-658/14, no publicada, EU:T:2015:766, apartado 26).
- 78 Por añadidura, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General consideraron que los criterios enunciados en el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001 eran muy generales, de modo que, efectivamente, como se desprende de los términos de dicha disposición, debe denegarse el acceso cuando la divulgación del documento en cuestión podría «perjudicar» la protección del «interés público», concretamente por lo que respecta a la «seguridad pública» o a las «relaciones internacionales» (sentencias de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 36, y de 7 de octubre de 2015, Jurašinović/Consejo, T-658/14, no publicada, EU:T:2015:766, apartado 27).
- 79 En estas condiciones, el control ejercido por el Tribunal sobre la legalidad de las decisiones basadas en dicha disposición, debe limitarse, según la citada jurisprudencia, a comprobar el cumplimiento de las normas de procedimiento y de motivación, la exactitud material de los hechos, la falta de error

manifiesto en la apreciación de los hechos y la inexistencia de desviación de poder (sentencias de 1 de febrero de 2007, *Sison/Consejo*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 34, y de 7 de octubre de 2015, *Jurašinović/Consejo*, T-658/14, no publicada, EU:T:2015:766, apartado 28).

- 80 En particular, en cuanto a la motivación, esta debe adaptarse a la naturaleza del acto de que se trate y debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control. La exigencia de motivación debe apreciarse en función de las circunstancias de cada caso, en particular, del contenido del acto, de la naturaleza de los motivos invocados y del interés que los destinatarios u otras personas afectadas directa e individualmente por dicho acto puedan tener en recibir explicaciones. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 253 CE, actualmente artículo 296 TFUE, debe apreciarse en relación no solo con su tenor literal, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencias de 1 de febrero de 2007, *Sison/Consejo*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 80, y de 10 de septiembre de 2008, *Williams/Comisión*, T-42/05, no publicada, EU:T:2008:325, apartado 94).
- 81 Por último, del tenor del artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001 se desprende que, cuando se trata de las excepciones al derecho de acceso establecidas en esta disposición, la institución está obligada a negarse a divulgar un documento cuando dicha divulgación puede perjudicar los intereses protegidos por dicha disposición, sin que, en un caso semejante y a diferencia de lo dispuesto concretamente en el apartado 2 del mismo artículo, puedan sopesarse las exigencias ligadas a la protección de dichos intereses y las derivadas de otros (sentencia de 1 de febrero de 2007, *Sison/Consejo*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, apartado 46).
- 82 La circunstancia de si, como sostiene la demandante, la Comisión infringió el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 debe apreciarse a la luz de las anteriores consideraciones.
- 83 En la Decisión impugnada, la Comisión formuló, en esencia, tres consideraciones para justificar su rechazo a dar acceso a determinados documentos o partes de documentos con arreglo a la excepción relativa a las relaciones internacionales:
- En primer lugar, la divulgación de la totalidad del contrato de préstamo podría echar por tierra los esfuerzos realizados para establecer una relación de calidad con Ucrania con el fin de mejorar la seguridad de sus centrales nucleares y el interés de la Unión es mantener esta calidad de relaciones internacionales no solamente con ese Estado, sino también con otros países vecinos.
 - Asimismo, Ucrania constituye un socio estratégico de la Unión para garantizar la seguridad de su abastecimiento energético.
 - Por último, la divulgación de información comercial sensible relativa a Energoatom tendría un impacto diplomático negativo.
- 84 Entre estas consideraciones, la demandante critica la primera y la tercera mientras que la segunda no suscita, por parte de esta última, ninguna observación.
- 85 En cuanto a las consideraciones primera y tercera, la demandante sostiene, en primer lugar, que la Comisión no ha precisado si el objetivo de seguridad nuclear está relacionado con la seguridad pública, la defensa o con las relaciones internacionales, citadas las tres por el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1049/2001.

- 86 A este respecto, procede señalar que, contrariamente a lo que afirma la demandante, la Decisión impugnada se remite, en su punto 2.2, de manera precisa y explícita, a la protección del interés público por lo que respecta a las relaciones internacionales, mencionado en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. Asimismo, de las explicaciones que figuran en la Decisión impugnada resulta que, para la Comisión, si la relación de calidad establecida con Ucrania se deteriorase, podrían echarse por tierra los esfuerzos realizados para garantizar la seguridad de las centrales próximas a la Unión. Sobre la base de estos elementos, el Tribunal considera que la excepción aplicada ha sido identificada por la Comisión como aquella que figura en el artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento antes citado.
- 87 En segundo lugar, la demandante afirma que, contrariamente a lo que indica la Comisión, el acceso a los documentos solicitados no perjudicaría la seguridad nuclear propiamente dicha, ya que estos documentos contienen exclusivamente datos de carácter financiero y económico, y tales datos no inciden sobre esa cuestión de seguridad.
- 88 A este respecto, hay que declarar que dicha alegación es inoperante ya que la Comisión no ha justificado su decisión indicando que la solicitud se refiriese a información sobre la seguridad nuclear, sino observando, como resulta del apartado 83 anterior, que la divulgación del contrato podía perjudicar la relación de calidad que había establecido con Ucrania y que era necesario preservar.
- 89 En tercer lugar, la demandante alega que la forma en la que las autoridades de terceros países perciben las decisiones de una institución no forman parte de las excepciones a la obligación de dar acceso a los documentos de las instituciones.
- 90 Sobre este particular, debe destacarse que la forma en la que las autoridades de un tercer país perciben las decisiones de la Unión es un componente de las relaciones establecidas con ese tercer país. De esta percepción depende, en efecto, el mantenimiento y la calidad de esas relaciones. Por ello, puede justificar la aplicación de la excepción prevista.
- 91 En cuarto lugar, la demandante reprocha a la Comisión que no explicase de qué modo la divulgación de los documentos solicitados podía deteriorar las relaciones establecidas con Ucrania en el ámbito de la seguridad nuclear. Asimismo, la Comisión tampoco explicó de qué modo la divulgación de datos comerciales sensibles sobre Energoatom tendría un impacto diplomático.
- 92 A la vista de la jurisprudencia recordada en los apartados 77 a 79 anteriores, debe desestimarse esta alegación. En la Decisión impugnada, la Comisión indicó, de manera expresa, que Ucrania había aceptado voluntariamente someterse a «test de stress», que estos permitieron a la Comisión y a Ucrania conseguir una mejor comprensión de los riesgos existentes y que claramente interesaba a la Unión mantener esta relación de calidad y fomentar las reglas europeas más estrictas en materia de seguridad nuclear en los países vecinos. La Comisión explicó también que desvelar la totalidad del contrato a terceros podría deteriorar la relación de calidad que se había establecido con todas las consecuencias que podrían resultar de ello para la seguridad nuclear.
- 93 Del mismo modo, en el contexto de la excepción prevista, la Comisión indicó que la revelación de información comercial sensible relativa a Energoatom tendría un impacto diplomático negativo. Dado que esa empresa es una empresa de Estado, dicha motivación no requería más explicaciones.
- 94 En quinto lugar, la demandante sostiene que, a su juicio, el riesgo invocado por la Comisión para denegar su solicitud no es razonablemente previsible, sino meramente hipotético. A la vista de la jurisprudencia citada en el apartado 35 anterior, a su juicio la naturaleza de este riesgo no permite adoptar la Decisión impugnada.

- 95 A este respecto, debe señalarse que la divulgación de un contrato celebrado por una institución europea con una empresa pública de un tercer país y basada en la relación de calidad que se estableció con las autoridades de ese país puede deteriorar esa relación y, por tanto, suponer un obstáculo para el logro de los objetivos perseguidos por el contrato y, de manera más general, para la política de la que este forma parte ya que se celebran contratos del mismo tipo con otros terceros países. En el caso de autos, esta política es crucial para la Unión, porque pretende hacer más seguras las centrales nucleares de los países que la rodean. En estas condiciones, el riesgo invocado tiene un grado de previsibilidad razonable y no hipotético. En consecuencia, la Decisión impugnada no adolece, en este punto, de un error manifiesto de apreciación.
- 96 Lo mismo es válido para el impacto diplomático negativo que podría provocar la divulgación de datos comerciales relativos a Energoatom.
- 97 Asimismo, de la lectura del contrato que fue transmitido al Tribunal en el marco de la diligencia de prueba del procedimiento a que se hace referencia en el apartado 25 anterior se desprende que la Comisión no incurrió en un error manifiesto de apreciación al estimar que las partes no comunicadas de ese contrato contienen información sensible sobre Energoatom, tales como cláusulas para identificar los riesgos comerciales potenciales y las condiciones financieras, cuya divulgación podría perjudicar concreta y efectivamente la protección de las relaciones internacionales de la Unión.
- 98 A lo anterior cabe añadir que, como resulta del artículo 4, apartado 1, letra a), tercer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, la protección del interés público que acaba de describirse no debía contraponerse a un interés público superior.
- 99 Por último, debe señalarse que, a la luz de la jurisprudencia recordada en el apartado 80 anterior, la motivación aportada por la Comisión es suficiente para permitir a la demandante conocer la justificación de la decisión adoptada y al Tribunal ejercer su control jurisdiccional.
- 100 Por tanto, debe desestimarse el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, relativo a la protección de los intereses comerciales

- 101 La demandante estima que, contrariamente a lo que decidió la Comisión, la excepción relativa a los intereses comerciales, que está prevista en el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001, no puede justificar, en el caso de autos, la negativa a comunicar la totalidad del contrato (punto 1 de la solicitud de acceso) y de la recomendación del BEI (punto 4 de la solicitud de acceso), dado que Energoatom no tenía intereses comerciales, que la Comisión no explicó de qué modo ese acceso perjudicaría concreta y efectivamente la protección de ese interés y que se trataría de un riesgo hipotético.
- 102 La Comisión rebate este motivo.
- 103 A este respecto, procede recordar que el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001 permite que las instituciones denieguen 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», a menos que exista un interés público superior que justifique la divulgación del documento en cuestión.
- 104 Como se recordó en el apartado 34 anterior, las excepciones al derecho de acceso a los documentos previstas por el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 deben interpretarse y aplicarse de manera estricta, para conferir al público el acceso más amplio posible a los documentos en poder de las instituciones.

- 105 Para justificar la denegación de acceso a un documento cuya divulgación se ha solicitado, no basta, en principio, según la jurisprudencia, que dicho documento esté incluido en el ámbito de una actividad mencionada en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001. También corresponde, en principio, a la institución destinataria de la solicitud explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por la excepción o las excepciones que invoque. Además, el riesgo de dicho menoscabo debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético (sentencia de 28 de marzo de 2017, Deutsche Telekom/Comisión, T-210/15, EU:T:2017:224, apartado 27).
- 106 De esta jurisprudencia resulta que la justificación aportada por la Comisión para negarse a facilitar la información solicitada debe examinarse a la luz de tres exigencias.
- 107 Por lo que respecta a la primera, a saber, la necesidad de que se trate de una actividad mencionada en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, la demandante sostiene que la Decisión impugnada se basa en un error de apreciación, porque en el presente caso no estamos ante intereses comerciales de Energoatom ya que es una empresa de Estado.
- 108 A este respecto, procede señalar que nada se opone a que se considere que una empresa estatal como Energoatom tenga intereses comerciales en el sentido del artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001. En efecto, la mera circunstancia de que el capital de una empresa sea de titularidad de los poderes públicos no le priva, como tal, de intereses comerciales que puedan protegerse como los de una empresa privada. En el presente caso, Energoatom, como indica la Comisión, realiza actividades comerciales, en el marco de las cuales está sometida a la competencia en el mercado de la electricidad, y este contexto la conduce a deber preservar sus intereses en el citado mercado. Así, no puede negarse que los documentos a los que se solicita el acceso pueden afectar intereses comerciales y estar incluidos, por ello, en la actividad a que se refiere el artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 109 En lo que atañe a la segunda exigencia resultante de la jurisprudencia mencionada en el apartado 105 de la presente sentencia, la demandante reprocha a la Comisión que no explicase de qué modo se comprometerían concreta y efectivamente los intereses de las partes si se transmitieran íntegramente los documentos solicitados.
- 110 Por lo que se refiere al contrato de préstamo, la Comisión explicó en la Decisión impugnada que, si se divulgase en su totalidad ese contrato, se perjudicarían, por una parte, los intereses comerciales de Energoatom y, por otra, sus intereses comerciales en relación con los contratos de préstamo Euratom. Con respecto a Energoatom, la Comisión ha destacado que el contrato señalaba los derechos y las obligaciones de las dos partes y abordaba un amplio abanico de riesgos comerciales potenciales e identificados. Además, contenía datos comerciales sensibles como los precios de la electricidad aplicados por Energoatom y los umbrales de los compromisos financieros. En su explicación, la Comisión indicó también que el contrato seguía aplicándose.
- 111 En cuanto a sus propios intereses, la Comisión indicó que el contrato se había establecido sobre la base de un modelo que se utilizaba para otros contratos Euratom. En estas condiciones, la divulgación de la totalidad del contrato obstaculizaría no solo la aplicación del acuerdo de préstamo celebrado con Energoatom, sino también la de otros contratos similares en curso y colocaría a la Comisión en una posición más difícil en la negociación de contratos futuros del mismo tipo.
- 112 Respecto a la recomendación del BEI, la Comisión consideró en la Decisión impugnada que las partes no comunicadas contenían información comercial sensible aportada por Energoatom y consejos para reducir los riesgos del préstamo. Además, reproducían cláusulas del contrato de préstamo de las que estimaba haber ya demostrado que su divulgación perjudicaría sus intereses comerciales y los de Energoatom.

- 113 A la vista de estas explicaciones y de que distinguió entre las partes de los documentos que afectaban a los intereses comerciales y aquellas que no les afectaban, las cuales fueron comunicadas, debe constatar que la Comisión procedió a un examen que respondió a las exigencias de la jurisprudencia recordada en el apartado 105 de la presente sentencia y que dio explicaciones suficientes al respecto.
- 114 Asimismo, cabe observar, a la luz de estas explicaciones, que, contrariamente a lo que afirma la demandante, la Comisión expuso en la Decisión impugnada las razones por las que no tenía prevista la divulgación en un futuro próximo. Así, expuso que el contrato celebrado con Energoatom seguía en vigor y que ese contrato se había establecido sobre la base de un modelo utilizado para otros contratos. Por tanto, la divulgación de la totalidad de los documentos solicitados podía tener repercusiones, a su juicio, no solo sobre la ejecución del contrato celebrado con Energoatom, sino también en la ejecución de otros contratos, celebrados o por celebrar.
- 115 En lo que atañe a la tercera exigencia resultante de la jurisprudencia mencionada en el apartado 105 anterior, la demandante sostiene que la puesta en peligro de los intereses comerciales que invoca la Comisión es meramente hipotética.
- 116 A este respecto, debe indicarse que tanto el riesgo de perjudicar los intereses comerciales de Energoatom al desvelar datos sensibles relativos a esta como el de obstaculizar la buena ejecución de otros contratos ya celebrados o por concluir tiene un grado de previsibilidad razonable y no puede calificarse de hipotético, dado que, por una parte, los documentos de que se trata consisten en un contrato de préstamo establecido sobre la base de un modelo utilizado para otros contratos y en una recomendación de un banco respecto a ese préstamo y que, por otra parte, la empresa afectada opera en el mercado de la electricidad.
- 117 En la demanda, la demandante reprochó además a la Comisión haber justificado la aplicación de la excepción relativa a los intereses comerciales por el hecho de que el contrato tuviera un valor de más de 300 millones de euros. Pues bien, según la demandante, la importancia del contrato no era pertinente para la aplicación de la excepción de que se trata.
- 118 Debe descartarse también esta alegación, ya que se basa en una lectura errónea de la Decisión impugnada. En efecto, de la Decisión impugnada se desprende que, si bien el valor del contrato se mencionó en la descripción del proyecto al que se refieren los documentos, la justificación de la aplicación de la excepción en el presente caso no se basa en ese elemento. Además, no puede negarse que el perjuicio a los intereses comerciales de una parte en un contrato aumenta con el valor de ese contrato.
- 119 Por otra parte, de la lectura de los documentos solicitados se desprende que han sido comunicados al Tribunal en el marco de la diligencia de prueba mencionada en el apartado 25 anterior, que, como se expone en la Decisión impugnada, las partes no comunicadas del contrato de préstamo y de la recomendación del BEI especifican los derechos y las obligaciones de las partes del contrato y contienen informaciones comerciales sensibles, como las tarifas de electricidad de Energoatom o umbrales de compromisos financieros, así como los análisis de riesgos asociados a ese préstamo, cuya divulgación podría perjudicar concreta y efectivamente tanto los intereses comerciales de Energoatom como los de la Comisión, en el sentido del artículo 4, apartado 2, primer guion, del Reglamento n.º 1049/2001.
- 120 En consecuencia, debe desestimarse el tercer motivo.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, en la medida en que la Comisión no examinó si la divulgación estaba justificada por un interés público superior

- 121 En la demanda, la demandante reprocha a la Comisión que no examinase si existía un interés público superior que implicase una divulgación a pesar de la protección de los intereses examinados anteriormente.
- 122 La Comisión rebate este motivo.
- 123 A este respecto, procede señalar que, a tenor del artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, 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 determinada, a menos que exista un interés público superior que justifique la divulgación del documento en cuestión.
- 124 En cambio, del artículo 4, apartado 1, del Reglamento n.º 1049/2001 resulta que la eventual existencia de un interés público superior no debe examinarse cuando se invoca la excepción relativa a la protección del interés público por lo que se refiere a las relaciones internacionales.
- 125 Por tanto, como se ha declarado en el apartado 98 anterior, no puede reprocharse a la Comisión, en el caso de autos, no haber ponderado el interés público por lo que se refiere a las relaciones internacionales con un interés público superior.
- 126 En cambio, para aplicar el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, la Comisión debía ponderar, por una parte, los intereses comerciales que, según ella, estaban amenazados por la divulgación de los documentos de que se trata y, por otra, el interés público superior invocado por la demandante, que se vería favorecido por la divulgación de los documentos de que se trata. Según reiterada jurisprudencia, la Decisión adoptada sobre una solicitud de acceso a documentos depende de cuál es el interés que debe prevalecer en el caso concreto (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de noviembre de 2013, LPN y Finlandia/Comisión, C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738, apartado 42, y de 13 de enero de 2017, Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, apartado 53).
- 127 Es necesario señalar que incumbe, no obstante, al solicitante invocar de manera concreta las circunstancias que fundamentan un interés público superior que justifique la divulgación de los documentos de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 14 de noviembre de 2013, LPN Finlandia/Comisión, C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738, apartado 94).
- 128 En su primera solicitud, la demandante no invocó ningún interés público superior que permita obtener la divulgación de la recomendación a pesar de la protección debida a los intereses comerciales.
- 129 En su solicitud confirmatoria, la demandante sostuvo que existía un interés público superior, en la medida en que la información solicitada se refería a emisiones en el medio ambiente así como a la energía nuclear, que constituye una tecnología de riesgo. Adujo que los aspectos económicos y financieros también eran de interés general, en la medida en que el programa de mejora de la seguridad nuclear representaba un coste soportado por la totalidad de la sociedad.
- 130 En la Decisión impugnada, la Comisión respondió que los intereses invocados por la demandante en su solicitud confirmatoria, aun cuando presentaban efectivamente carácter público, tenían menos importancia que el objetivo perseguido en el marco del préstamo, objetivo que consiste en mejorar la seguridad nuclear en las centrales de los países vecinos de Europa. Más aún, considera que este objetivo se protege mejor mediante el mantenimiento de una relación de calidad con Ucrania y de los progresos realizados en el marco del acuerdo de préstamo.

- 131 Aparte del interés del público de conocer el coste financiero del préstamo que se tratará en el apartado 137 posterior, debe señalarse que en el caso de autos, las consideraciones de la demandante sobre el interés público superior que figuran en su solicitud confirmatoria son sumarios e imprecisos.
- 132 Es cierto que, en la demanda, la demandante precisó que los documentos solicitados contenían las condiciones a las que está supeditada la concesión de la línea de crédito en materia de seguridad nuclear y que la divulgación de esos datos permitía al público comprobar si se cumplen esas condiciones. Este control es crucial, dado que numerosos signos muestran que las reglas relativas a la seguridad nuclear no se cumplen en Ucrania. La demandante expone, a este respecto, que el programa financiado permitiría prolongar la vida útil de dos reactores más allá del plazo inicialmente previsto sin que se pusieran en práctica medidas de seguridad, que las dificultades financieras del gestor suscitaban inquietud en cuanto a su capacidad para financiar las medidas de seguridad, que la autoridad responsable de la seguridad de las centrales nucleares se vio privada de su independencia en el momento de la adopción de la decisión relativa a uno de los dos reactores en cuestión, que el público tiene acceso limitado al proceso decisorio, que Ucrania no tiene en cuenta las peticiones de información formuladas por los países vecinos y que la Unión no parece tomar las medidas necesarias para garantizar el respeto de la seguridad. Habida cuenta del presente peligro, la demandante considera que es primordial que el público pueda ejercer un control reforzado sobre las medidas adoptadas, lo que debería permitir la comunicación de los documentos solicitados.
- 133 Sin embargo, procede constatar que, al haberse formulado únicamente en la demanda, estas consideraciones no pueden tenerse en cuenta para apreciar la legalidad de la Decisión impugnada. Según la jurisprudencia, la legalidad de un acto de una institución debe examinarse en función de la información de que podía disponer dicha institución en el momento en que la adoptó. Nadie puede alegar ante el juez de la Unión datos de hecho que no hayan sido expuestos durante el procedimiento administrativo (véase, en este sentido, la sentencia de 1 de julio de 2010, AstraZeneca/Comisión, T-321/05, EU:T:2010:266, apartado 687 y jurisprudencia citada).
- 134 Por tanto, no se cumplen las exigencias formuladas en el apartado 127 anterior.
- 135 Por añadidura, es preciso observar que las partes del contrato y de la recomendación del BEI que se refieren a los aspectos medioambientales y sociales del contrato ya fueron comunicados a la demandante y que la divulgación de las partes no comunicadas, relativas a aspectos económicos y financieros, no permitirían al público verificar si efectivamente se habían cumplido las condiciones de seguridad impuestas a Energoatom.
- 136 Además, debe destacarse que la Comisión pudo, sin incurrir en error de apreciación, considerar que la seguridad nuclear se garantizaría mejor mediante el mantenimiento de una relación de calidad con Ucrania en ese ámbito que mediante el acceso del público a los documentos solicitados.
- 137 En cuanto al interés del público en conocer el coste financiero del préstamo, la Comisión pudo, también, sin incurrir en tal error, estimar que era inferior, en términos de importancia, al consistente en garantizar la seguridad nuclear en los países vecinos de Europa.
- 138 Por tanto, debe constatar que el cuarto motivo es infundado.

Sobre el quinto motivo, basado en la infracción del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales

- 139 En la réplica, la demandante formula un motivo basado en la infracción del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales, según el cual, en su respuesta de 21 de diciembre de 2015, que se menciona en el apartado 6 de la presente sentencia, y en la Decisión impugnada, por una parte, y en el escrito de contestación a la demanda, por otra, la Comisión no tuvo en cuenta de manera suficiente las alegaciones expuestas por la demandante en el procedimiento administrativo.
- 140 Como indicó la Comisión, en la medida en que tiene por objeto la respuesta de 21 de diciembre de 2015 y la Decisión impugnada, el motivo, que se refiere a la regularidad del procedimiento administrativo, no fue formulado en la demanda. Dado que el citado motivo no constituye la ampliación de otro enunciado anteriormente en la demanda y que no se funda en razones de hecho o de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento, se trata de un motivo nuevo, cuya inadmisibilidad procede declarar con arreglo al artículo 84 del Reglamento de Procedimiento (véase, a este respecto, la sentencia de 20 de noviembre de 2017, Voigt/Parlamento, T-618/15, EU:T:2017:821, apartado 87).
- 141 En lo que atañe al escrito de contestación a la demanda, ni del Estatuto del Tribunal de Justicia ni del Reglamento de Procedimiento resulta que la parte demandada tenga la obligación de responder a todas las alegaciones formuladas por la parte demandante en la demanda. Además, el contenido de un escrito de contestación a la demanda no puede tener consecuencias sobre la legalidad de la Decisión impugnada. En efecto, esta debe apreciarse en el momento en el que se adoptó la Decisión.
- 142 Por último, del artículo 52, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales resulta que los derechos que reconoce y que son objeto de disposiciones en los Tratados se ejercen en las condiciones y los límites definidos por estos. En consecuencia, el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales no puede tener un contenido más amplio que el artículo 15 TFUE y el Reglamento n.º 1049/2001, que lo aplican. Por haberse examinado ya la legalidad de la Decisión impugnada a la luz de ese Reglamento en los motivos anteriores, no cabe volver a examinarla a la luz del artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales.
- 143 Por tanto, el quinto motivo debe desestimarse.
- 144 Del conjunto de consideraciones expuestas se deduce que procede desestimar el recurso en su totalidad.

Costas

- 145 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 146 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión, conforme a lo solicitado por esta.
- 147 Por otra parte, en virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Primera),

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) CEE Bankwatch Network cargará con sus propias costas y con las de la Comisión Europea.**
- 3) El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cargará con sus propias costas.**

Pelikánová

Nihoul

Svenningsen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 27 de febrero de 2018.

Firmas