Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 28ης Νοεμβρίου 2017 [1]

Υπόθεση C-57/16 P

ClientEarth
κατά

Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Αίτηση αναιρέσεως – Πρόσβαση στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων – Κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001 – Αίτηση προσβάσεως στο σχέδιο εκθέσεως εκτιμήσεως επιπτώσεων, στην έκθεση εκτιμήσεως επιπτώσεων και στη γνωμοδότηση της επιτροπής εκτιμήσεως επιπτώσεων – Γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας – Άρνηση προσβάσεως – Νομοθετικά έγγραφα»

I. Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως εντάσσεται στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως που ασκήθηκε ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την ClientEarth κατά δύο αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με τις οποίες η τελευταία της αρνήθηκε την πρόσβαση σε έγγραφα. Ειδικότερα, με απόφαση της 1ης Απριλίου 2014, η Επιτροπή αρνήθηκε να παράσχει στην αναιρεσείουσα πρόσβαση σε έκθεση εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με σχέδιο δεσμευτικής πράξεως ορίζουσας το στρατηγικό πλαίσιο των διαδικασιών επιθεωρήσεως και εποπτείας, οι οποίες διαμορφώνονται με βάση τους κινδύνους και οι οποίες σχετίζονται με την περιβαλλοντική νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και σε γνωμοδότηση της επιτροπής εκτιμήσεως επιπτώσεων. Επιπλέον, με απόφαση της 3ης Απριλίου 2014, η Επιτροπή αρνήθηκε, ομοίως, να παράσχει στην αναιρεσείουσα πρόσβαση σε σχέδιο εκθέσεως εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα σε επίπεδο κρατών μελών στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ένωσης και σε γνωμοδότηση της επιτροπής εκτιμήσεως επιπτώσεων (στο εξής: επίδικα έγγραφα).

2. Η αναιρεσείουσα άσκησε, ως εκ τούτου, προσφυγή κατά των δύο ως άνω αποφάσεων, την οποία απέρριψε το Γενικό Δικαστήριο με την απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής (T-424/14 και T-425/14, στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, EU:T:2015:848).

3. Με την απόφαση αυτή, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι τα επίδικα έγγραφα ανήκαν στην ίδια κατηγορία και ότι ήταν επιβεβλημένη η αναγνώριση γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας, εφόσον η δημοσιοποίησή τους έθιγε τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων όσον αφορά την κατάρτιση προτάσεως νομοθετικών πράξεων από την Επιτροπή.

4. Η αναιρεσείουσα, υποστηριζόμενη από τη Φινλανδική και τη Σουηδική Κυβέρνηση, άσκησε αίτηση αναιρέσεως κατά της εν λόγω αποφάσεως.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

5. Στο πλαίσιο της ως άνω αιτήσεως αναιρέσεως, το Δικαστήριο θα κληθεί να αποφανθεί, πρωτίστως, επί του ζητήματος αν ένα θεσμικό όργανο μπορεί να στηρίξει την άρνηση παροχής προσβάσεως σε εκτιμήσεις επιπτώσεων σε ένα γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας, λαμβανομένης υπόψη της ίδιας της φύσεως των εκτιμήσεων αυτών. Συνεπώς, θα πρέπει να εξετάσει κατά πόσον η Επιτροπή, όταν καταρτίζει πράξεις που συνδέονται με τη νομοθετική διαδικασία, ενεργεί ως νομοθέτης. Η εξέταση αυτή θα οδηγήσει το Δικαστήριο να αποφανθεί επί της αναγκαίας ισορροπίας μεταξύ της αρχής της διαφάνειας, της βελτιώσεως του δημόσιου διαλόγου, της ανεξαρτησίας της Επιτροπής και της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών, όπως οι έννοιες αυτές απορρέουν από τον κανονισμό (ΕΕ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής[2].

6. Με τις παρούσες προτάσεις, θα εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση πρέπει να αναιρεθεί.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Ο κανονισμός 1049/2001

7. Οι αιτιολογικές σκέψεις 2 και 6 του κανονισμού αυτού έχουν ως εξής:

«(2) Η διαφάνεια εξασφαλίζει μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και, παράλληλα, εγγυάται μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοίκησης έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα. Η διαφάνεια συμβάλλει στην ενίσχυση των αρχών της δημοκρατίας και του σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως θεσπίζονται από το άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΕ και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[…]

(6) Θα πρέπει να εξασφαλισθεί ευρύτερη πρόσβαση σε έγγραφα όταν τα θεσμικά όργανα ενεργούν ως νομοθέτες, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων κατά τις οποίες ενεργούν κατόπιν εκχωρήσεως εξουσιών, ενώ συγχρόνως θα πρέπει να διαφυλαχθεί η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του οικείου οργάνου. Αυτά τα έγγραφα θα πρέπει να είναι άμεσα προσβάσιμα στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό.»

8. Το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 4, του εν λόγω κανονισμού προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών οργάνων, υπό την επιφύλαξη των αρχών, όρων και περιορισμών που καθορίζονται στον παρόντα κανονισμό.

[…]

4. Με την επιφύλαξη των άρθρων 4 και 9 παρέχεται στο κοινό πρόσβαση στα έγγραφα είτε ύστερα από γραπτή αίτηση, είτε απευθείας σε ηλεκτρονική μορφή ή μέσω μητρώου εγγράφων. Ειδικότερα, η πρόσβαση σε έγγραφα που συντάχθηκαν ή παρελήφθησαν κατά τη διάρκεια νομοθετικής διαδικασίας είναι δυνατή απευθείας σύμφωνα με το άρθρο 12.»

2 ΕΕ 2001, L 145, σ. 43.

9. Κατά το άρθρο 4, παράγραφοι 3 και 6, του κανονισμού 1049/2001:

«3. Προκειμένου περί εγγράφου που συντάχθηκε από ένα θεσμικό όργανο για εσωτερική χρήση ή που έχει παραληφθεί από ένα θεσμικό όργανο, και το οποίο σχετίζεται με θέμα επί του οποίου δεν έχει αποφασίσει, το εν λόγω θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση εάν η [δημοσιοποίηση] του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη [δημοσιοποίηση] του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.

Ένα θεσμικό όργανο αρνείται την πρόσβαση σε έγγραφα που περιέχουν απόψεις για εσωτερική χρήση, ως μέρος συζητήσεων και προκαταρκτικών διαβουλεύσεων εντός του σχετικού θεσμικού οργάνου, ακόμη και αφού έχει ληφθεί η απόφαση, εάν η [δημοσιοποίηση] του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη [δημοσιοποίηση] του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.

[…]

6. Εάν μόνον μέρη του ζητουμένου εγγράφου καλύπτονται από οιαδήποτε εξαίρεση, τα υπόλοιπα μέρη του εγγράφου δίδονται στη δημοσιότητα.»

10. Το άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού ορίζει ότι, «[ε]ιδικότερα, με την επιφύλαξη των άρθρων 4 και 9, παρέχεται άμεση πρόσβαση στα νομοθετικά έγγραφα, ήτοι τα έγγραφα που συντάχθηκαν ή παραλήφθηκαν στο πλαίσιο διαδικασιών για την έγκριση πράξεων που είναι δεσμευτικές στα ή για τα κράτη μέλη».

Β. Ο κανονισμός 1367/2006

11. Οι αιτιολογικές σκέψεις 7 και 15 του κανονισμού (ΕΚ) 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Århus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα [3] [4], έχουν ως εξής:

«(7) […] [Ο]ι διατάξεις σχετικά με την πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες θα πρέπει να εφαρμόζονται στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας που ενεργούν υπό νομοθετική ιδιότητα.

[…]

(15) Στις περιπτώσεις για τις οποίες ο κανονισμός […] 1049/2001 προβλέπει εξαιρέσεις, οι εξαιρέσεις αυτές θα πρέπει να ισχύουν, υπό την επιφύλαξη άλλων ειδικών διατάξεων του παρόντος κανονισμού σχετικά με αιτήσεις για περιβαλλοντικές πληροφορίες. Οι λόγοι άρνησης σχετικά με την πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες θα πρέπει να ερμηνεύονται περιοριστικά, λαμβάνοντας υπόψη το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται με τη δημοσιοποίηση καθώς και το κατά πόσον οι αιτούμενες πληροφορίες σχετίζονται με εκπομπές στο περιβάλλον. Ο όρος “εμπορικά συμφέροντα” καλύπτει τις συμφωνίες περί εμπιστευτικότητας που συνάπτονται από όργανα ή οργανισμούς που ενεργούν υπό τραπεζική ιδιότητα.»

3 ΕΕ 2005, L 124, σ. 1, στο εξής: Σύμβαση του Århus.

4 ΕΕ 2006, L 264, σ. 13.

12. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχεία α′ και β′, του ως άνω κανονισμού ορίζει τα εξής:

«1. Στόχος του παρόντος κανονισμού είναι να συμβάλλει στην εφαρμογή των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη σύμβαση [του Århus], θεσπίζοντας κανόνες για την εφαρμογή των διατάξεων της σύμβασης στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας, ιδίως:

α) εξασφαλίζοντας το δικαίωμα πρόσβασης του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες που παραλαμβάνονται ή προέρχονται από όργανα ή οργανισμούς της Κοινότητας και βρίσκονται στην κατοχή τους, και καθορίζοντας τους βασικούς όρους και τις προϋποθέσεις, καθώς και τις πρακτικές ρυθμίσεις, για την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος·

β) εξασφαλίζοντας ότι οι περιβαλλοντικές πληροφορίες προοδευτικά διατίθενται και διαδίδονται στο κοινό προκειμένου να επιτυγχάνεται η ευρύτερη δυνατή συστηματική διάθεση και διάδοσή τους. Προς τον σκοπό αυτόν, προωθείται, όπου είναι εφικτό, η χρήση, ιδίως, τηλεπικοινωνίας με ηλεκτρονικούς υπολογιστές ή/και άλλης ηλεκτρονικής τεχνολογίας[.]»

13. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού έχει ως εξής:

«1. Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

[…]

δ) “περιβαλλοντική πληροφορία”: οιαδήποτε πληροφορία σε γραπτή, οπτική, ηχητική, ηλεκτρονική ή άλλη υλική μορφή, σχετικά με:

[…]

iii) μέτρα (συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών μέτρων), όπως οι πολιτικές, η νομοθεσία, τα σχέδια, τα προγράμματα, οι περιβαλλοντικές συμφωνίες και οι δραστηριότητες που επηρεάζουν ή ενδέχεται να επηρεάσουν τα στοιχεία και τους παράγοντες που αναφέρονται στα σημεία i) και ii), καθώς και μέτρα ή δραστηριότητες που αποσκοπούν στην προστασία των εν λόγω στοιχείων,

iv) εκθέσεις σχετικά με την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας,

v) αναλύσεις κόστους-ωφέλειας και άλλες οικονομικές αναλύσεις και παραδοχές που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο των μέτρων και των δραστηριοτήτων που αναφέρονται στο σημείο iii),

[…]».

14. Το άρθρο 3 του κανονισμού 1367/2006 ορίζει τα εξής:

«Ο κανονισμός […] 1049/2001 ισχύει για οιαδήποτε αίτηση πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες τις οποίες έχουν στην κατοχή τους όργανα και οργανισμοί της Κοινότητας, άνευ διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, εθνικότητας ή τόπου διανομής του αιτούντος, και, στην περίπτωση νομικού προσώπου, άνευ διακρίσεων ως προς τον τόπο της καταστατικής έδρας του ή του πραγματικού κέντρου των δραστηριοτήτων του.

Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, ως “θεσμικό όργανο” στον κανονισμό […] 1049/2001 νοείται “όργανο ή οργανισμός της Κοινότητας”.»

15. Το άρθρο 6 του κανονισμού αυτού προβλέπει τα εξής:

«1. Όσον αφορά το άρθρο 4, παράγραφος 2, πρώτο και τρίτο εδάφιο, του κανονισμού [...] 1049/2001, εξαιρέσει των ερευνών, ιδίως εκείνων που αφορούν τυχόν παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, θεωρείται ότι υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον που επιβάλλει τη δημοσιοποίηση των πληροφοριών, όταν οι ζητούμενες πληροφορίες αφορούν εκπομπές στο περιβάλλον. Όσον αφορά τις λοιπές εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 4 του κανονισμού [...] 1049/2001, οι λόγοι απόρριψης ερμηνεύονται περιοριστικά, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από τη δημοσιοποίηση και το[υ] κατά πόσον οι ζητούμενες πληροφορίες αφορούν εκπομπές στο περιβάλλον.

2. Εκτός από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 4 του κανονισμού [...] 1049/2001, τα όργανα και οι οργανισμοί της Κοινότητας μπορούν να αρνούνται την πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, όταν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών θα είχε αρνητικές συνέπειες στην προστασία του περιβάλλοντος το οποίο αφορούν οι πληροφορίες, όπως οι χώροι αναπαραγωγής σπανίων ειδών.»

III. Τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως

16. Η αναιρεσείουσα είναι οργανισμός μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που έχει ως σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος.

17. Στις 20 Ιανουαρίου 2014, υπέβαλε στην Επιτροπή δύο αιτήσεις προσβάσεως σε έγγραφα, δυνάμει του κανονισμού 1049/2001. Όπως προαναφέρθηκε, η πρώτη από τις αιτήσεις αυτές αφορούσε την πρόσβαση στην έκθεση της διενεργηθείσας από την Επιτροπή εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με την εφαρμογή του πυλώνα «πρόσβαση στη δικαιοσύνη» της συμβάσεως του Århus, ενώ η δεύτερη αίτηση αφορούσε την πρόσβαση στην εκτίμηση επιπτώσεων που διενήργησε η Επιτροπή σχετικά με την αναθεώρηση του ευρωπαϊκού νομικού πλαισίου των περιβαλλοντικών επιθεωρήσεων και της περιβαλλοντικής εποπτείας σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο Ένωσης.

18. Με έγγραφο της 13ης Φεβρουαρίου 2014, η Επιτροπή απέρριψε τη δεύτερη αίτηση. Διευκρίνισε, με την ευκαιρία αυτή, ότι η εν λόγω αίτηση αφορούσε «[έ]κθεση εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με σχέδιο δεσμευτικής πράξεως ορίζουσας το στρατηγικό πλαίσιο των διαδικασιών επιθεωρήσεως και εποπτείας, οι οποίες διαμορφώνονται με βάση τους κινδύνους και οι οποίες σχετίζονται με την περιβαλλοντική νομοθεσία της [Ένωσης]», καθώς και τη γνωμοδότηση της επιτροπής εκτιμήσεως επιπτώσεων που διατυπώθηκε επί της εκθέσεως αυτής. Η απόρριψη αυτή στηρίχθηκε επί της εξαιρέσεως που προβλέπεται από το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001.

19. Με έγγραφο της 17ης Φεβρουαρίου 2014, η Επιτροπή απέρριψε και την πρώτη αίτηση. Αποσαφήνισε δε, με την ευκαιρία αυτή, ότι η εν λόγω αίτηση αφορούσε «σχέδιο εκθέσεως εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα σε επίπεδο κρατών μελών στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής της [Ένωσης]», καθώς και τη γνωμοδότηση της επιτροπής εκτιμήσεως επιπτώσεων που διατυπώθηκε επί του σχεδίου αυτού. Η απόρριψη αυτή στηρίχθηκε επί της εξαιρέσεως που προβλέπεται από το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού αυτού.

20. Στις 4 Μαρτίου 2014, η αναιρεσείουσα υπέβαλε στην Επιτροπή, δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 2, του αυτού κανονισμού, δύο επιβεβαιωτικές αιτήσεις.

21. Με έγγραφα της 24ης Μαρτίου 2014, η Επιτροπή ενημέρωσε την αναιρεσείουσα ότι, κατά το άρθρο 8, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού, η προθεσμία απαντήσεως στις εν λόγω επιβεβαιωτικές αιτήσεις παρατεινόταν κατά δεκαπέντε εργάσιμες ημέρες.

22. Με έγγραφα της 1ης και της 3ης Απριλίου 2014, η Επιτροπή επιβεβαίωσε την άρνηση παροχής προσβάσεως στα επίδικα έγγραφα βάσει της εξαιρέσεως που προβλέπεται από το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 (στο εξής: επίδικες αποφάσεις).

23. Με τις επίδικες αποφάσεις, πρώτον, η Επιτροπή επισήμανε, κατ' αρχάς, ότι, στο πλαίσιο συζητήσεων και διαπραγματεύσεων προς τον σκοπό της εκ μέρους της αναλήψεως νομοθετικών πρωτοβουλιών σχετικών με τις επιθεωρήσεις και την εποπτεία για περιβαλλοντικά θέματα και με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για όμοια θέματα, είχε αρχίσει τη διενέργεια εκτιμήσεων επιπτώσεων, οι οποίες βρίσκονταν ακόμη σε εξέλιξη. Διευκρίνισε, συναφώς, ότι οι εκτιμήσεις επιπτώσεων προορίζονταν να παράσχουν αρωγή για την προπαρασκευή τέτοιων πρωτοβουλιών και ότι οι στρατηγικές επιλογές («policy choices») που θα περιλαμβάνονταν σε μια νομοθετική πρωτοβουλία θα υποστηρίζονταν από το περιεχόμενο μιας εκτιμήσεως επιπτώσεων.

24. Εν συνεχεία, κατά την Επιτροπή, η δημοσιοποίηση, κατά το στάδιο αυτό, των επίδικων εγγράφων θα υπονόμευε σοβαρά τις οικείες διαδικασίες λήψεως αποφάσεων που ήσαν σε εξέλιξη, εφόσον η εν λόγω δημοσιοποίηση θα έπληττε το περιθώριο χειρισμών που αυτή διαθέτει και θα περιόριζε την ικανότητά της να εξεύρει συμβιβασμούς. Επιπλέον, κατά την άποψη της Επιτροπής, μια τέτοια δημοσιοποίηση θα ενείχε τον κίνδυνο να δημιουργηθούν εξωτερικές πιέσεις που θα μπορούσαν να παρεμποδίσουν τις δυσχερείς διαδικασίες λήψεως αποφάσεων, κατά τις οποίες θα πρέπει να επικρατεί ατμόσφαιρα εμπιστοσύνης. Περαιτέρω, η Επιτροπή αναφέρθηκε στις διατάξεις του άρθρου 17, παράγραφος 1 και παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ.

25. Συναφώς, αφενός, με την απόφαση της 1ης Απριλίου 2014, η Επιτροπή ενέμεινε στο γεγονός ότι οι επιθεωρήσεις και η εποπτεία αποτελούσαν βασικό στοιχείο της υλοποιήσεως των πολιτικών των δημοσίων αρχών, τομέα στον οποίο τα θεσμικά όργανα επιχειρούν, από το 2001, να επιστήσουν την προσοχή και να προαγάγουν μια δράση σε κλίμακα Ευρωπαϊκής Ένωσης, τόνισε δε το γεγονός ότι η συζήτηση έπρεπε να διαφυλαχθεί έναντι παραγόντων εξωτερικής επιρροής, εφόσον μια τέτοια επιρροή θα έθιγε την ποιότητα του ελέγχου επί των κρατών μελών.

26. Αφετέρου, με την απόφαση της 3ης Απριλίου 2014, η Επιτροπή έδωσε έμφαση στον ευαίσθητο χαρακτήρα του ζητήματος σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, στις πιθανές διαστάσεις απόψεων μεταξύ κρατών μελών καθώς και στο γεγονός ότι είχαν παρέλθει δέκα έτη από την εκ μέρους της υποβολή προτάσεως οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα [5].

27. Τέλος, η Επιτροπή προσέθεσε, με τις επίδικες αποφάσεις, ότι διάφορα έγγραφα σχετικά με τις δύο εκτιμήσεις επιπτώσεων, οι οποίες ήταν σε εξέλιξη, ήσαν ήδη διαθέσιμα στο Διαδίκτυο και ότι όλα τα λοιπά έγγραφα σχετικά με τις εν λόγω εκτιμήσεις επιπτώσεων επρόκειτο να δημοσιευθούν κατά το χρονικό σημείο της υιοθετήσεως των νομοθετικών προτάσεων από το σώμα των Επιτρόπων.

28. Υπό το πρίσμα των στοιχείων αυτών, η Επιτροπή κατέληξε, με τις επίδικες αποφάσεις, ότι δεν έπρεπε να παρασχεθεί πρόσβαση στα ζητηθέντα έγγραφα βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, εφόσον οι διαδικασίες λήψεως αποφάσεων βρίσκονταν σε πολύ πρώιμο και ευαίσθητο στάδιο («at a very early and delicate stage»).

29. Δεύτερον, η Επιτροπή εκτίμησε ότι η δημοσιοποίηση των ζητηθέντων εγγράφων δεν δικαιολογούνταν από κανένα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον. Συναφώς, παρατήρησε ότι η Ένωση όφειλε να διατηρεί, να προστατεύει και να βελτιώνει την ποιότητα του περιβάλλοντος και, κατά συνέπεια, της υγείας του ανθρώπου. Κατά την Επιτροπή, ο σκοπός αυτός θα μπορούσε να επιτευχθεί χάρη στην ύπαρξη προσβάσεως, χωρίς διακρίσεις, στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα. Ωστόσο, αφενός,

5 COM(2003) 624 τελικό.

η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να προσδιορίσει με ποιον τρόπο η δημοσιοποίηση, κατά το στάδιο αυτό, των ζητηθέντων εγγράφων θα βοηθούσε τα άτομα τα οποία ζουν στην Ένωση να επηρεάσουν εμμέσως το περιβάλλον στο οποίο ζουν, δεδομένου ότι η πρόσβαση στη δικαιοσύνη ήταν ήδη δυνατή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και ότι οι επίμαχες διαδικασίες λήψεως αποφάσεων αποσκοπούσαν μόνον στη βελτίωση της προσβάσεως αυτής. Επιπλέον, η Επιτροπή προσέθεσε ότι μια δημόσια διαβούλευση είχε διοργανωθεί το 2013, κατά τη διάρκεια της οποίας τα ενδιαφερόμενα μέρη, στα οποία συμπεριλαμβάνεται η κοινωνία των πολιτών, είχαν τη δυνατότητα να συμβάλουν στον καθορισμό των κεντρικών σημείων των προτάσεων. Αφετέρου, κατά την Επιτροπή, η ως άνω δημοσιοποίηση, κατά το στάδιο αυτό, θα υπονόμευε τις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων και θα έπληττε τη δυνατότητα επιτεύξεως του καλύτερου δυνατού συμβιβασμού. Επιπλέον, κατά την Επιτροπή, το δημόσιο συμφέρον θα κατοχυρωνόταν καλύτερα μέσω της δυνατότητας συνεχίσεως των επίμαχων διαδικασιών λήψεως αποφάσεων ελλείψει οποιασδήποτε εξωτερικής πιέσεως.

30. Τρίτον, η Επιτροπή απέκλεισε το ενδεχόμενο παροχής μερικής προσβάσεως κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 6, του κανονισμού 1049/2001, εφόσον τα ζητηθέντα έγγραφα καλύπτονταν από τη σχετική εξαίρεση στο σύνολό τους.

31. Κατόπιν της ως άνω αρνήσεως δημοσιοποιήσεως, στις 11 Ιουνίου 2014, η ClientEarth άσκησε δύο προσφυγές με αίτημα την ακύρωση, αντιστοίχως, της αποφάσεως της 1ης Απριλίου 2014 (υπόθεση T-425/14) και της αποφάσεως της 3ης Απριλίου 2014 (υπόθεση T-424/14).

32. Η ClientEarth, με το πρώτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακυρώσεως, προσήψε στην Επιτροπή ότι εσφαλμένως κατέληξε στην ύπαρξη κινδύνου σοβαρής υπονομεύσεως των διαδικασιών λήψεως αποφάσεως και στην έλλειψη υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος δικαιολογούντος τη δημοσιοποίηση των επίδικων εγγράφων.

33. Με το δεύτερο σκέλος του λόγου αυτού, η ClientEarth υποστήριξε ότι η Επιτροπή παρέβη την υποχρέωση αιτιολογήσεως που υπέχει.

34. Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τις προσφυγές της ClientEarth.

IV. Τα αιτήματα των διαδίκων

35. Με την αίτηση αναιρέσεως που άσκησε, η ClientEarth ζητεί από το Δικαστήριο να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα, συμπεριλαμβανομένων και των εξόδων των παρεμβαινόντων.

36. Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2016, επετράπη στη Φινλανδική και τη Σουηδική Κυβέρνηση να παρέμβουν στην παρούσα δίκη υπέρ της αναιρεσείουσας.

37. Η Επιτροπή ζητεί την απόρριψη της αιτήσεως αναιρέσεως και την καταδίκη της ClientEarth στα δικαστικά έξοδα.

V. Η εξέταση της αιτήσεως αναιρέσεως

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

38. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 3ης Ιουλίου 2017, η Επιτροπή ανέφερε ότι, στις 28 Απριλίου του ιδίου έτους, είχε δημοσιεύσει ανακοίνωση με την οποία επισήμανε ότι η πρωτοβουλία «πρόσβαση στη δικαιοσύνη» για περιβαλλοντικά θέματα είχε ολοκληρωθεί και εγκαταλειφθεί χωρίς να δοθεί συνέχεια στη νομοθετική διαδικασία. Διευκρίνισε, επιπλέον, ότι κατόπιν της δημοσιεύσεως της

ως άνω ανακοινώσεως, είχε δημοσιεύσει, στις 28 Ιουνίου 2017, το ένα από τα επίδικα έγγραφα, δηλαδή το σχέδιο της εκθέσεως εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με την προσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα[6], ως προς το οποίο είχε απορρίψει, με την απόφαση της 3ης Απριλίου 2014, την υποβληθείσα από την ClientEarth αίτηση προσβάσεως.

39. Κατά πάγια νομολογία, το αντικείμενο της διαφοράς πρέπει να εξακολουθεί να υφίσταται, όπως και το έννομο συμφέρον, έως την έκδοση της δικαστικής αποφάσεως, διότι διαφορετικά η δίκη καταργείται, πράγμα που προϋποθέτει ότι η προσφυγή πρέπει να μπορεί να ωφελήσει, με το αποτέλεσμά της, τον διάδικο που την άσκησε[7]. Στο μέτρο που το ένα από τα επίδικα έγγραφα, στο οποίο η ClientEarth επιθυμεί να έχει πρόσβαση, δημοσιοποιήθηκε, η προσφυγή που άσκησε κατέστη εν μέρει άνευ αντικειμένου· παρέλκει η έκδοση αποφάσεως επί της αιτήσεως για την παροχή προσβάσεως στο σχέδιο εκθέσεως εκτιμήσεως των επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα.

40. Επομένως, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να καταργήσει τη δίκη όσον αφορά το αίτημα ακυρώσεως της αποφάσεως της 3ης Απριλίου 2014, στο μέτρο που αφορά την πρόσβαση στο σχέδιο εκθέσεως εκτιμήσεως των επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα.

Β. Εκτίμηση

41. Η ClientEarth, προς στήριξη της αιτήσεως αναιρέσεως, προβάλλει δύο λόγους. Με τον πρώτο λόγο αναιρέσεως, προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον αναγνώρισε την ύπαρξη γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας όσον αφορά τα επίδικα έγγραφα.

42. Με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, τον οποίο προβάλλει επικουρικώς, υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον δεν αναγνώρισε, με τις σκέψεις 133 έως 163 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, την ύπαρξη υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος δικαιολογούντος τη δημοσιοποίηση των επίδικων εγγράφων.

43. Ο πρώτος λόγος αναιρέσεως διαρθρώνεται σε πέντε σκέλη, τα οποία πρέπει να εξετασθούν ως ακολούθως.

1. Επί του τετάρτου σκέλους του πρώτου λόγου αναιρέσεως, το οποίο αντλείται από πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον το Γενικό Δικαστήριο δεν έλαβε υπόψη την ειδική φύση των επίδικων εγγράφων για να παράσχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα αυτά

α) Επιχειρηματολογία των διαδίκων

44. Η ClientEarth, υποστηριζόμενη από τη Φινλανδική και τη Σουηδική Κυβέρνηση, φρονεί ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον έκρινε, με τις σκέψεις 100 έως 106 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι η αρχή της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων δεν εφαρμόζεται στα επίδικα έγγραφα, στο μέτρο που η Επιτροπή, όταν εκπονεί εκτίμηση επιπτώσεων προκειμένου να υποβάλει νομοθετική πρόταση, δεν ενεργεί υπό την ιδιότητα του νομοθέτη, ενώ δεν ασκεί, συναφώς, επιρροή η φύση των επίμαχων εγγράφων.

6 Το έγγραφο αυτό είναι διαθέσιμο στην ακόλουθη διαδικτυακή διεύθυνση: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

7 Βλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Επιτροπή κατά Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, σκέψη 26 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

45. Πρώτον, κατά την αναιρεσείουσα, το Γενικό Δικαστήριο θα έπρεπε να λάβει υπόψη το γεγονός ότι τα έγγραφα αυτά, οι εκτιμήσεις επιπτώσεων, αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της νομοθετικής διαδικασίας και, ειδικότερα, της αποφάσεως περί υποβολής ή μη νομοθετικής προτάσεως. Η αναιρεσείουσα εκτιμά ότι, ακόμη και αν η Επιτροπή, όταν καταρτίζει τέτοιου τύπου έγγραφα, δεν ενεργεί τυπικώς υπό την ιδιότητα του νομοθέτη, πάντως, τα έγγραφα αυτά συνιστούν τη βάση νομοθετικής προτάσεως.

46. Η Φινλανδική Κυβέρνηση παραθέτει, συναφώς, τη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία «[η] διαφάνεια, εν προκειμένω, συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας παρέχοντας στον πολίτη τη δυνατότητα να ελέγχει το σύνολο των πληροφοριών που αποτέλεσαν τη βάση νομοθετικής πράξεως. Συγκεκριμένα, η δυνατότητα του πολίτη να γνωρίζει τις βάσεις της νομοθετικής δράσεως συνιστά προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων του» [8]. Η Φινλανδική Κυβέρνηση φρονεί ότι, δυνάμει της νομολογίας αυτής, το κομβικό στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη δεν είναι τόσο η νομοθετική ιδιότητα του θεσμικού οργάνου που εξέδωσε το έγγραφο στο οποίο ζητείται η πρόσβαση όσο η ίδια η φύση του εγγράφου αυτού, το οποίο μπορεί να αποτελέσει τη βάση της μελλοντικής νομοθεσίας.

47. Όσον αφορά τη Σουηδική Κυβέρνηση, αυτή εκτιμά ότι η Επιτροπή, όταν συντάσσει εκτιμήσεις επιπτώσεων, ενεργεί υπό την ιδιότητα νομοθέτη, δεδομένου ότι ετοιμάζει και εκπονεί προτάσεις πράξεων νομοθετικής φύσεως.

48. Κατά συνέπεια, η αναιρεσείουσα, όπως και η Φινλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση, εκτιμούν ότι, σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 6 του κανονισμού 1049/2001 και τη νομολογία του Δικαστηρίου, θα έπρεπε να παρασχεθεί στους πολίτες της Ένωσης η ευρύτερη δυνατή πρόσβαση σε έγγραφα όπως τα επίδικα.

49. Δεύτερον, η αναιρεσείουσα εκτιμά ότι, αντίθετα προς ό,τι έκρινε το Γενικό Δικαστήριο με τη σκέψη 106 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, η νομολογία του Δικαστηρίου δεν δικαιολογεί την αναγνώριση γενικών τεκμηρίων που τυγχάνουν εφαρμογής στα νομοθετικά έγγραφα ή στα έγγραφα που αφορούν ενδεχόμενες νομοθετικές προτάσεις.

50. Η Επιτροπή, αντιθέτως, υποστηρίζει ότι, κατά τον χρόνο που ζητήθηκε η πρόσβαση στα επίδικα έγγραφα, δεν είχε υποβληθεί καμία νομοθετική πρόταση και, κατά συνέπεια, δεν υφίστατο τότε κανένα νομοθετικό έγγραφο. Παρατηρεί, συναφώς, ότι, όταν η πολιτική πρόταση υιοθετείται ή εγκαταλείπεται, αυτός ο τύπος εγγράφου δημοσιοποιείται πλέον και οι πολίτες μπορούν, επομένως, να λάβουν γνώση αυτού για να ελέγξουν το σύνολο των στοιχείων που συνιστούν τη βάση της νομοθετικής δράσεως της Ένωσης.

51. Εξάλλου, η Επιτροπή φρονεί ότι, έστω και αν τα επίδικα έγγραφα θα έπρεπε να χαρακτηρισθούν ως «νομοθετικά» υπό την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001, πάντως, η διάταξη αυτή εφαρμόζεται με την επιφύλαξη των άρθρων 4 και 9 του κανονισμού αυτού, όπως διαπίστωσε το Γενικό Δικαστήριο με τη σκέψη 105 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως. Επομένως, δεν αποκλείεται η αναγνώριση της υπάρξεως γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας σε νομοθετικό πλαίσιο, όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο, με τη σκέψη 106 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, παραπέμποντας στην απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου [9].

8 Βλ., αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου (C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψεις 45 και 46), καθώς και της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψεις 32 και 33).

9 C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374.

β) Εκτίμηση

52. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 15, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ και το άρθρο 42 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης) κατοχυρώνουν το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων. Δυνάμει του άρθρου 1 του κανονισμού 1049/2001, σκοπός του κανονισμού αυτού είναι να καθορίσει τις αρχές, τους όρους και τους περιορισμούς που διέπουν αυτό το δικαίωμα προσβάσεως. Συναφώς, δεδομένου ότι η πρόσβαση στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων συνιστά την αρχή, κάθε εξαίρεση από την αρχή αυτή πρέπει να ερμηνεύεται αυστηρά [10].

53. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 4 του κανονισμού αυτού περιλαμβάνει κατάλογο των εξαιρέσεων από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται αυτή που επικαλείται η Επιτροπή για να αρνηθεί την παροχή προσβάσεως στα επίδικα έγγραφα στην υπό κρίση περίπτωση. Όταν η Επιτροπή αποφασίζει να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφο στην περίπτωση κατά την οποία η δημοσιοποίηση του εγγράφου αυτού θα έθιγε ένα από τα συμφέροντα που προστατεύει το άρθρο αυτό, οφείλει, κατ' αρχήν, να παράσχει εξηγήσεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η πρόσβαση στο έγγραφο αυτό μπορεί να θίξει συγκεκριμένα και ουσιαστικά το προστατευόμενο από τη διάταξη αυτή συμφέρον [11]. Περαιτέρω, το όργανο αυτό οφείλει να εξετάσει μήπως υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση του οικείου εγγράφου παρά την προσβολή του συμφέροντος που προστατεύεται με το άρθρο 4, παράγραφοι 2 και 3, του κανονισμού 1049/2001 [12].

54. Το Δικαστήριο δέχθηκε, πάντως, ότι είναι θεμιτό για το οικείο θεσμικό όργανο να στηρίζεται σε γενικά τεκμήρια τα οποία ισχύουν για ορισμένες κατηγορίες εγγράφων για να δικαιολογήσει με ποιον τρόπο η προσβαση στα έγγραφα αυτά θα μπορούσε συγκεκριμένα και ουσιαστικά να θίξει το συμφέρον που προστατεύεται με εξαίρεση προβλεπόμενη στο άρθρο 4 του κανονισμού αυτού. Συναφώς, το οικείο όργανο πρέπει να διευκρινίσει επί ποίων εκτιμήσεων γενικής φύσεως στηρίζει το τεκμήριο, σύμφωνα με το οποίο η δημοσιοποίηση θα έθιγε κάποιο από τα προστατευόμενα με τις εξαιρέσεις της διατάξεως αυτής συμφέροντα. Προς τούτο δεν υποχρεούται να προβεί σε συγκεκριμένη εκτίμηση του περιεχομένου εκάστου των εγγράφων αυτών [13].

55. Πάντως, η εφαρμογή ενός γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας δεν αποκλείει το δικαίωμα των προσώπων που ζήτησαν πρόσβαση στο οικείο έγγραφο να αποδείξουν ότι συγκεκριμένο έγγραφο του οποίου ζητείται η δημοσιοποίηση δεν καλύπτεται από το εν λόγω τεκμήριο ή ότι υπάρχει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση αυτή [14].

56. Μέχρι σήμερα, το Δικαστήριο έχει δεχθεί πέντε γενικά τεκμήρια εμπιστευτικότητας. Ειδικότερα, έγινε δεκτό γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας όσον αφορά την πρόσβαση στα έγγραφα του διοικητικού φακέλου σχετικά με διαδικασία εξετάσεως κρατικής ενισχύσεως [15], την πρόσβαση σε υπομνήματα που ένα θεσμικό όργανο έχει καταθέσει στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας [16], την αίτηση προσβάσεως στα έγγραφα που αντηλλάγησαν μεταξύ της Επιτροπής και των μερών που προέβησαν σε κοινοποίηση ή τρίτων στο πλαίσιο διαδικασίας ελέγχου των πράξεων συγκεντρώσεως μεταξύ

10 Βλ. απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου (C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψεις 35 και 36).

11 Βλ. αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, Σουηδία κ.λπ. κατά API και Επιτροπής (C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, EU:C:2010:541, σκέψεις 71 και 72), καθώς και της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 31).

12 Βλ., συναφώς, απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου (C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψη 44).

13 Βλ. απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψεις 72 και 73 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

14 Βλ. απόφαση της 29ης Ιουνίου 2010, Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, σκέψη 62).

15 Απόφαση της 29ης Ιουνίου 2010, Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).

16 Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, Σουηδία κ.λπ. κατά API και Επιτροπής (C-514/07 P, C-528/07 P και C-532/07 P, EU:C:2010:541).

επιχειρήσεων[17], την αίτηση μη κερδοσκοπικής οργανώσεως να αποκτήσει πρόσβαση σε διοικητικό φάκελο σχετικά με διαδικασία λόγω παραβάσεως στο στάδιο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας[18], και την αίτηση προσβάσεως στο σύνολο εγγράφων που περιλαμβάνονται σε φάκελο σχετικά με διαδικασία εφαρμογής του άρθρου 81 ΕΚ, νυν άρθρου 101 ΣΛΕΕ[19].

57. Στο πλαίσιο της νομοθετικής δραστηριότητας, η αρχή της διαφάνειας παίζει ενισχυμένο ρόλο. Συγκεκριμένα, ενώ η αιτιολογική σκέψη 4 και το άρθρο 1 του κανονισμού 1049/2001 παρέχουν στο κοινό όσο το δυνατόν ευρύτερο δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, η αιτιολογική σκέψη 6 του ιδίου κανονισμού ορίζει ότι η ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα αυτά πρέπει να εξασφαλιστεί ακριβώς όταν τα θεσμικά όργανα ενεργούν ως νομοθέτες. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «[η] διαφάνεια, εν προκειμένω, συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας παρέχοντας στον πολίτη τη δυνατότητα να ελέγχει το σύνολο των πληροφοριών που αποτέλεσαν τη βάση νομοθετικής πράξεως. Συγκεκριμένα, η δυνατότητα του πολίτη να γνωρίζει τις βάσεις της νομοθετικής δράσεως συνιστά προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων του»[20].

58. Η στάθμιση του ειδικού συμφέροντος που πρέπει να προστατευθεί μέσω της μη δημοσιοποιήσεως του οικείου εγγράφου ιδίως με το γενικό συμφέρον να επιτραπεί η πρόσβαση που ζητείται στο συγκεκριμένο έγγραφο αποκτά όλως ιδιαίτερη σημασία όταν το θεσμικό όργανο ενεργεί ως νομοθέτης[21].

59. Επομένως, λαμβανομένων υπόψη των προαναφερθέντων στοιχείων, το ερώτημα που ανακύπτει εν προκειμένω είναι αν, λαμβανομένης υπόψη της φύσεως των επίδικων εγγράφων των οποίων ζητείται η δημοσιοποίηση, το Γενικό Δικαστήριο μπορούσε νομίμως να δεχθεί την ύπαρξη γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας σε σχέση με τα έγγραφα αυτά.

60. Από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση προκύπτει ότι το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, με τη σκέψη 102 της αποφάσεως αυτής, ότι, «καίτοι είναι αληθές ότι η εξουσία υποβολής προτάσεων για την έκδοση νομοθετικών πράξεων κατά την έννοια του άρθρου 289, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ ανήκει, κατ' αρχήν και εκτός άλλης αντίθετης διατάξεως, στην Επιτροπή, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ, γεγονός παραμένει ότι, κατά το άρθρο 14, παράγραφος 1, ΣΕΕ και το άρθρο 16, παράγραφος 1, ΣΕΕ, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ασκούν, από κοινού, τη νομοθετική λειτουργία. Ομοίως, από το άρθρο 289, παράγραφοι 1 έως 3, ΣΛΕΕ προκύπτει ότι αποτελεί νομοθετική πράξη κάθε πράξη που εκδίδεται με νομοθετική διαδικασία, ήτοι, αφενός, κάθε κανονισμός, κάθε οδηγία ή κάθε απόφαση που εκδίδεται δυνάμει της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, η οποία εκτίθεται στο άρθρο 294 ΣΛΕΕ, από κοινού εκ μέρους του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, και, αφετέρου, κάθε κανονισμός, κάθε οδηγία ή κάθε απόφαση που εκδίδεται δυνάμει ειδικής νομοθετικής διαδικασίας, ήτοι, ανάλογα με την περίπτωση, από το Κοινοβούλιο με τη συμμετοχή του Συμβουλίου, ή από το Συμβούλιο με τη συμμετοχή του Κοινοβουλίου».

17 Απόφαση της 28ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393).

18 Απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2013, LPN και Φινλανδία κατά Επιτροπής (C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738).

19 Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Επιτροπή κατά EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

20 Βλ. αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου (C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψη 46), καθώς και της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 33).

21 Βλ., συναφώς, απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψεις 32 και 33).

61. Το Γενικό Δικαστήριο διαπιστώνει περαιτέρω, με τη σκέψη 103 της εν λόγω αποφάσεως, ότι, «[ε]πομένως, οσάκις η Επιτροπή προετοιμάζει και καταρτίζει μια πρόταση πράξεως, έστω και αν πρόκειται για πράξη νομοθετικής φύσεως, το ως άνω θεσμικό όργανο δεν ενεργεί υπό την ιδιότητα του νομοθέτη, εφόσον, αφενός, η εν λόγω διαδικασία προετοιμασίας και καταρτίσεως αποτελεί κατ' ανάγκην διαδικασία η οποία προηγείται της καθαυτό νομοθετικής διαδικασίας και κατά τη διάρκεια της οποίας, εξάλλου, πρέπει να προσδιορισθεί η ίδια η φύση της προταθησομένης πράξεως, και εφόσον, αφετέρου, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ασκούν τη νομοθετική λειτουργία».

62. Με τη σκέψη 105 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο, απαντώντας σε ένα από τα επιχειρήματα της αναιρεσείουσας, διευκρινίζει ότι, «έστω και αν υποτεθεί ότι τα ζητούμενα έγγραφα θα πρέπει να χαρακτηρισθούν ως "νομοθετικά έγγραφα" κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001, πρέπει να επισημανθεί ότι η διάταξη αυτή εφαρμόζεται μόνον "με την επιφύλαξη των άρθρων 4 και 9" του ιδίου κανονισμού […]. Όπως όμως διαπιστώθηκε στις σκέψεις 97 και 99 [της αποφάσεως αυτής], κατά την εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του εν λόγω κανονισμού, η Επιτροπή δύναται να στηρίζεται στο τεκμήριο ότι η δημοσιοποίηση των ζητουμένων εγγράφων υπονομεύει, κατ' αρχήν, σοβαρά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων όσον αφορά την κατάρτιση μιας πολιτικής προτάσεως, επί όσο χρόνο το εν λόγω θεσμικό όργανο δεν έχει λάβει απόφαση επί του τελευταίου αυτού θέματος».

63. Μολονότι είναι αληθές ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί αυστηρά ως «νομοθέτης», φρονώ, πάντως, ότι ο ρόλος της στη νομοθετική διαδικασία την καθιστά αν όχι οιονεί νομοθέτη, τουλάχιστον αναγκαίο νομοθετικό παράγοντα χωρίς την παρώθηση του οποίου η νομοθετική δραστηριότητα της Ένωσης θα ήταν ανύπαρκτη. Πράγματι, όπως υπενθύμισε το Δικαστήριο με την απόφαση της 14ης Απριλίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής[22], «δυνάμει του άρθρου 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ, νομοθετική πράξη της Ένωσης μπορεί να εκδίδεται μόνο "βάσει προτάσεως της Επιτροπής", εκτός της […] περιπτώσεως στην οποία οι Συνθήκες ορίζουν διαφορετικά»[23]. Στην Επιτροπή εναπόκειται «να αποφασίσει αν θα υποβάλει ή όχι μια πρόταση νομοθετικής πράξεως, εκτός της περιπτώσεως […] που υποχρεούται, δυνάμει του δικαίου της Ένωσης, να υποβάλει μια τέτοια πρόταση. Βάσει της εξουσίας αυτής, σε περίπτωση υποβολής προτάσεως νομοθετικής πράξεως, εναπόκειται επίσης στην Επιτροπή, η οποία, κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες προς τούτο πρωτοβουλίες, να προσδιορίσει το αντικείμενο, τον σκοπό, καθώς και το περιεχόμενο της προτάσεως αυτής»[24].

64. Άλλωστε, λαμβανομένου υπόψη του ίδιου του γράμματος του άρθρου 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001, καθώς και της οικονομίας του κανονισμού αυτού και του σκοπού τον οποίο επιδιώκει, φρονώ ότι καθοριστική για την ύπαρξη ευρύτερου δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα της Ένωσης δεν είναι τόσο η ιδιότητα του θεσμικού οργάνου όσο η ίδια η φύση των εγγράφων αυτών.

65. Συγκεκριμένα, το άρθρο αυτό, το οποίο απηχεί την αιτιολογική σκέψη 6 του εν λόγω κανονισμού –η οποία, υπενθυμίζω, προβλέπει ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα στην περίπτωση που τα θεσμικά όργανα ενεργούν ως νομοθέτες–, προβλέπει ότι «με την επιφύλαξη των άρθρων 4 και 9, παρέχεται άμεση πρόσβαση στα νομοθετικά έγγραφα, ήτοι τα έγγραφα που συντάχθηκαν ή παραλήφθηκαν στο πλαίσιο διαδικασιών για την έγκριση πράξεων που είναι δεσμευτικές στα ή για τα κράτη μέλη».

66. Όπως υπέμνησα στο σημείο 57 των παρουσών προτάσεων, η διαφάνεια στον τομέα της νομοθετικής δραστηριότητας συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας παρέχοντας στον πολίτη τη δυνατότητα να ελέγχει το σύνολο των πληροφοριών που αποτέλεσαν τη βάση μιας νομοθετικής πράξεως. Συγκεκριμένα, η δυνατότητα του πολίτη να γνωρίζει τις βάσεις της νομοθετικής δράσεως συνιστά προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων του.

22 C-409/13, EU:C:2015:217.

23 Βλ. σκέψη 68 της αποφάσεως αυτής.

24 Βλ. σκέψη 70 της εν λόγω αποφάσεως.

67. Πάντως, εφόσον από την Επιτροπή προέρχεται η πρωτοβουλία θεσπίσεως των νομοθετικών πράξεων, τα έγγραφα που αυτή προετοιμάζει και καταρτίζει στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας αποτελούν ακριβώς τις βάσεις των εν λόγω νομοθετικών δράσεων που οι πολίτες δικαιούνται να γνωρίζουν. Επομένως, ακριβώς ως προς τα έγγραφα αυτά πρέπει να παρασχεθεί ευρύτερη πρόσβαση, δυνάμει του άρθρου 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 6 αυτού.

68. Οι εκτιμήσεις επιπτώσεων, όπως και οι εκθέσεις που τις ακολουθούν, εντάσσονται ακριβώς σε αυτή την κατηγορία εγγράφων. Πράγματι, προκειμένου να καθοριστεί το αντικείμενο, ο σκοπός και το περιεχόμενο μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας, η Επιτροπή προσφεύγει, ιδίως, σε εκτιμήσεις επιπτώσεων, οι οποίες παρέχουν τη δυνατότητα συγκεκριμένης και τεκμηριωμένης εκτιμήσεως των δεδομένων της καταστάσεως, καθώς και εκτιμήσεως των προβλέψιμων συνεπειών της υιοθετήσεως, ενδεχομένως, της νομοθεσίας αυτής. Όπως προκύπτει από τις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την εκτίμηση επιπτώσεων [25], «[η] εκτίμηση επιπτώσεων αποτελεί μια αλληλουχία σταδίων που πρέπει να ακολουθούνται κατά την προετοιμασία υποβολής νομοθετικών προτάσεων. Είναι μια διαδικασία κατά τη διάρκεια της οποίας συλλέγονται, προκειμένου να τεθούν υπόψη των φορέων λήψεως πολιτικών αποφάσεων, πληροφορίες σχετικά με τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των σχεδιαζόμενων πολιτικών επιλογών, μέσω της εξετάσεως των δυνητικών επιπτώσεών τους. Τα αποτελέσματα της διαδικασίας αυτής συνοψίζονται και παρατίθενται στην έκθεση [εκτιμήσεως επιπτώσεων]» [26].

69. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει αμφιβολία, κατ' εμέ, ότι στις εκτιμήσεις επιπτώσεων και στις εκθέσεις εκτιμήσεως επιπτώσεων πρέπει να παρέχεται ευρύτερη πρόσβαση, σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού 1409/2001. Επομένως, δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωσή τους το γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας.

70. Πράγματι, τα έγγραφα για τα οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε την ύπαρξη γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας αναφέρονταν όλα είτε σε διοικητική διαδικασία είτε σε ένδικη διαδικασία που βρισκόταν σε εξέλιξη [27].

71. Η κατάσταση στην υπό κρίση περίπτωση είναι εντελώς διαφορετική.

72. Βρισκόμαστε, εν προκειμένω, στο πλαίσιο διαδικασίας νομοθετικού χαρακτήρα, και όχι στο πλαίσιο διοικητικής ή ένδικης διαδικασίας, ως προς την οποία ο ίδιος ο νομοθέτης της Ένωσης προτίθεται να διασφαλίσει ενισχυμένη διαφάνεια [28]. Εντεύθεν απορρέει, ακριβώς, δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, χωρίς το οποίο η εν λόγω επιδιωκόμενη διαφάνεια δεν θα υφίστατο. Το Δικαστήριο υπενθύμισε τους σχετικούς λόγους με την απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου [29], αναφέροντας ότι «είναι ακριβώς η διαφάνεια [στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας] που, μέσω της δυνατότητας που αυτή παρέχει ώστε να τίθενται σε ανοικτό διάλογο οι διάφορες διιστάμενες απόψεις, συμβάλλει στο να αποκτούν τα θεσμικά όργανα μεγαλύτερη νομιμότητα στα μάτια του Ευρωπαίου πολίτη και στο να αυξάνεται η εμπιστοσύνη του προς αυτά. Στην πραγματικότητα, τις αμφιβολίες στον πολίτη, όχι μόνον ως προς τη νομιμότητα μιας μεμονωμένης πράξης, αλλά και ως προς τη νομιμότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο σύνολό της, μπορεί να γεννήσει μάλλον η έλλειψη πληροφόρησης και διαλόγου» [30].

25 Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής σχετικά με την εκτίμηση επιπτώσεων, της 15ης Ιανουαρίου 2009 [SEC(2009) 92].

26 Βλ. σημείο 5 των εν λόγω κατευθυντηρίων γραμμών.

27 Βλ. απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής (C-612/13 P, EU:C:2015:486, σκέψη 78).

28 Βλ. άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 6 αυτού.

29 C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374.

30 Βλ. σκέψη 59 της αποφάσεως αυτής.

73. Τα κράτη μέλη, ήδη από τη σύναψη της Συνθήκης του Μάαστριχτ, απέκτησαν επίγνωση της σημασίας της αρχής αυτής και κάλεσαν την Επιτροπή να υποβάλει ταχέως στο Συμβούλιο έκθεση σχετικά με μέτρα που αποσκοπούν να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα[31]. Ακολούθησαν η προσθήκη του άρθρου 255 ΕΚ στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, νυν άρθρο 15 ΣΛΕΕ και, ιδίως, η καθιέρωση με το άρθρο 42 του Χάρτη, το οποίο ανάγει το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων σε θεμελιώδες δικαίωμα.

74. Η ύπαρξη γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας συνιστά εξαίρεση από αυτό το θεμελιώδες δικαίωμα και πρέπει, κατά συνέπεια, να ερμηνεύεται συσταλτικά, όπως υπέμνησε το Δικαστήριο κατ' επανάληψη και, μεταξύ άλλων, με την απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου[32].

75. Επιπλέον, όπως προεξετέθη, σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού 1049/2001, η Επιτροπή διατηρεί το δικαίωμα να αρνηθεί την παροχή προσβάσεως στα έγγραφά της, εάν δικαιολογεί, σε συγκεκριμένη περίπτωση, κίνδυνο σοβαρής υπονομεύσεως της διαδικασίας λήψεως αποφάσεως και εάν εξακριβώνει ότι δεν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον για τη δημοσιοποίηση των εγγράφων αυτών. Ωστόσο, η απόφαση εφαρμογής γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας σε περίπτωση όπως η υπό κρίση θα κατέληγε, στην πραγματικότητα, στην ανατροπή της ισορροπίας του συστήματος που εγκαθίδρυσε ο κανονισμός αυτός. Πράγματι, η Επιτροπή θα μπορούσε να απαλλαγεί από την υποχρέωση να δικαιολογήσει την άρνηση παροχής προσβάσεως στα εν λόγω έγγραφα κατά τρόπο συγκεκριμένο και εξατομικευμένο και να στηρίξει την άρνηση αυτή σε εκτιμήσεις γενικής φύσεως. Εξάλλου, εναπόκειται στο πρόσωπο που επιθυμεί την πρόσβαση στα έγγραφα της Επιτροπής να αποδείξει την ύπαρξη τέτοιου υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Τούτο θα κατέληγε, στην πράξη, σε αντιστροφή του βάρους της αποδείξεως, πράγμα που φαίνεται στο σύνολό του μη συμβατό με το άρθρο 42 του Χάρτη, με την προπαρατεθείσα στις παρούσες προτάσεις νομολογία του Δικαστηρίου, καθώς και με την ίδια τη βούληση του νομοθέτη της Ένωσης όσον αφορά τα νομοθετικά έγγραφα.

76. Επιπλέον, εν αντιθέσει προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, φρονώ ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον έκρινε, με τη σκέψη 106 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως. ότι, με την απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου[33], «το Δικαστήριο […] αναγνώρισε, για πρώτη φορά, τη δυνατότητα ενός θεσμικού οργάνου να στηρίζεται σε γενικά τεκμήρια» όσον αφορά τα νομοθετικά έγγραφα. Συγκεκριμένα, το Γενικό Δικαστήριο μνημονεύει, ειδικότερα, τις σκέψεις 46, 47 και 50 της αποφάσεως εκείνης. Οι σκέψεις, όμως, αυτές εντάσσονται στις εξηγήσεις που παρέσχε το Δικαστήριο ως προς τη διεξαγωγή του ελέγχου που πρέπει να πραγματοποιήσει το θεσμικό όργανο στο οποίο απευθύνεται αίτηση προσβάσεως στα έγγραφα και ως προς το περιεχόμενο της αιτιολογίας η οποία πρέπει να ακολουθήσει. Στη συνέχεια και μόνο το Δικαστήριο προβαίνει στην εξέταση των λόγων που προβάλλουν οι αναιρεσείοντες. Η απλή υπόμνηση στην οποία προβαίνει το Δικαστήριο, με τις σκέψεις 46, 47 και 50, δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να νοηθεί ως αναγνώριση της δυνατότητας θεσμικού οργάνου να στηριχθεί σε γενικά τεκμήρια σε μια τέτοια περίπτωση.

77. Κατά συνέπεια, λαμβανομένων υπόψη των προηγουμένων στοιχείων, φρονώ ότι το Γενικό Δικαστήριο, κρίνοντας, με τις σκέψεις 100 έως 106 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι η Επιτροπή μπορούσε νομίμως να στηριχθεί σε γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας για να αρνηθεί την παροχή προσβάσεως στα επίδικα έγγραφα, υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο.

31 Βλ. δήλωση αριθ. 17 σχετικά με το δικαίωμα της πρόσβασης στην πληροφόρηση, η οποία προσαρτάται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

32 C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374.

33 C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374.

2. Επί του πρώτου σκέλους του πρώτου λόγου αναιρέσεως, το οποίο αντλείται από φερόμενη ως εσφαλμένη εφαρμογή της νομολογίας του Δικαστηρίου

α) Επιχειρηματολογία των διαδίκων

78. Κατά την ClientEarth, υποστηριζόμενη από τη Φινλανδική και τη Σουηδική Κυβέρνηση, το Γενικό Δικαστήριο, με τις σκέψεις 55 έως 127 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, προέβη σε εσφαλμένη εφαρμογή της νομολογίας του Δικαστηρίου για την αναγνώριση γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας. Συγκεκριμένα, το Γενικό Δικαστήριο δεν έλαβε υπόψη ότι το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον δέχθηκε την επέκταση του γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας σε μελέτες σχετικά με τη συμφωνία της νομοθεσίας διαφόρων κρατών μελών προς το δίκαιο του περιβάλλοντος της Ένωσης. Το Δικαστήριο είχε τότε τονίσει «την απαίτηση περί συσταλτικής ερμηνείας και εφαρμογής ενός τέτοιου τεκμηρίου, το οποίο συνιστά όντως εξαίρεση από την υποχρέωση συγκεκριμένης και εξατομικευμένης εξετάσεως, από το οικείο θεσμικό όργανο, καθενός από τα έγγραφα τα οποία αφορά η αίτηση προσβάσεως […] καθώς και, γενικότερα, από την αρχή της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης» [34].

79. Με την αναγνώριση του γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας όσον αφορά τις εκτιμήσεις επιπτώσεων, το Γενικό Δικαστήριο δεν έλαβε υπόψη την απαίτηση αυτή και παρέβλεψε τη θεμελιώδη φύση της αρχής της διαφάνειας που καθιερώνεται από τη Συνθήκη καθώς και από τον κανονισμό 1049/2001.

80. Εξάλλου, η αναιρεσείουσα προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι, με τη σκέψη 67 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, συνήγαγε από τη νομολογία του Δικαστηρίου ότι είναι δυνατή η αναγνώριση γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας όταν το απαιτεί η «ομαλή διεξαγωγή» της επίμαχης διαδικασίας, ενώ οι υποθέσεις στις οποίες αναγνωρίστηκε τέτοιο τεκμήριο αφορούσαν αποκλειστικώς και μόνον έγγραφα σχετικά με εν εξελίξει ένδικη ή διοικητική διαδικασία –λαμβανομένου υπόψη ότι η Επιτροπή, στην τελευταία περίπτωση, ενεργούσε ως θεματοφύλακας των Συνθηκών και ως όργανο εκτελέσεως του δικαίου της Ένωσης–, και ενώ τέτοια τεκμήρια αναγνωρίσθηκαν επί τη βάσει της αρχής της ισότητας των όπλων ή παρεμφερών εκτιμήσεων, ή διότι η πρόσβαση σε τέτοια έγγραφα υπήρχε κίνδυνος να θίξει άμεσα τα συμφέροντα του οικείου θεσμικού οργάνου, υπονομεύοντας την ικανότητά του να αμυνθεί αποτελεσματικά, ή τα συμφέροντα των τρίτων να διατηρηθεί η εμπιστευτικότητα των πληροφοριών που διαβιβάσθηκαν στην Επιτροπή.

81. Επιπλέον, η αναιρεσείουσα και η Φινλανδική Κυβέρνηση εκτιμούν ότι, στις υποθέσεις όπου το Δικαστήριο αναγνώρισε την ύπαρξη γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας, στήριξε την αναγνώριση αυτή στο γεγονός ότι την εφαρμογή του γενικού αυτού κριτηρίου δικαιολογούσε ρητώς η ύπαρξη ειδικής κανονιστικής ρυθμίσεως που περιόριζε κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο την πρόσβαση στα έγγραφα ή προέβλεπε ότι δεν ήταν δυνατή η πρόσβαση των τρίτων στα έγγραφα αυτά [35].

82. Κατά την αναιρεσείουσα, η εφαρμογή από το Γενικό Δικαστήριο της νομολογίας του Δικαστηρίου είναι, επίσης, εσφαλμένη, δεδομένου ότι τα επίδικα έγγραφα δεν αφορούν διοικητική διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας απόκειται στην Επιτροπή να μεριμνά για την τήρηση του δικαίου της Ένωσης ούτε ένδικη διαδικασία, ότι η πρόσβαση στα έγγραφα αυτά δεν μπορεί να θίξει συμφέροντα που

34 Βλ. απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής (C-612/13 P, EU:C:2015:486, σκέψεις 80 και 81).

35 Η ClientEarth παραθέτει, συναφώς, την απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Επιτροπή κατά EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112). Η Φινλανδική Κυβέρνηση παραθέτει, μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 29ης Ιουνίου 2010, Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), της 28ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), της 28ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), και της 14ης Νοεμβρίου 2013, LPN και Φινλανδία κατά Επιτροπής (C-514/11 P και C-605/11 P, EU:C:2013:738).

προστατεύονται κατά κανόνα από τη νομολογία του Δικαστηρίου μέσω γενικού τεκμηρίου, όπως η ισότητα των όπλων, και ότι η πρόσβαση αυτή δεν προάγει ειδικώς τα συμφέροντα τρίτου, εφόσον η ClienEarth είναι μη κυβερνητική οργάνωση που έχει σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος και δεν επιδιώκει την προαγωγή ιδιωτικών συμφερόντων.

83. Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι σε καμία περίπτωση δεν συνάγεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την αναγνώριση γενικών τεκμηρίων εμπιστευτικότητας κανόνας κατά τον οποίο η Επιτροπή, για να εφαρμόσει τέτοια τεκμήρια, θα πρέπει να ενεργεί ως εκτελεστικό όργανο του δικαίου της Ένωσης. Εκτιμά, αντιθέτως, ότι το Γενικό Δικαστήριο ορθώς εφάρμοσε τη νομολογία αυτή, καθόσον έκρινε, με τις σκέψεις 68 έως 75, 78 και 97 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι η αναγνώριση γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας για έγγραφα όπως τα επίδικα προϋποθέτει, αφενός, ότι τα έγγραφα αυτά ανήκουν σε μία και μόνο κατηγορία εγγράφων και, αφετέρου, ότι, λαμβανομένων υπόψη των κανόνων που διέπουν την προπαρασκευή, από την Επιτροπή, πολιτικών προτάσεων, η πρόσβαση στα ζητηθέντα έγγραφα θα υπονόμευε σοβαρά την εν λόγω ειδική διαδικασία ενόσω βρίσκεται σε εξέλιξη.

84. Επιπλέον, η Επιτροπή υποστηρίζει, αντίθετα προς αυτό που αφήνει να εννοηθεί η αναιρεσείουσα, ότι το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 1049/2001 προβλέπει ακριβώς ότι η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων των θεσμικών οργάνων συνιστά ίδιο συμφέρον, του οποίου η προστασία μπορεί να δικαιολογήσει εξαιρέσεις από την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα.

β) Εκτίμηση

85. Κατά την αναιρεσείουσα, το Γενικό Δικαστήριο εφάρμοσε εσφαλμένα τη νομολογία σχετικά με τα γενικά τεκμήρια εμπιστευτικότητας.

86. Στη σκέψη 66 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο αναφέρει ότι «από τη νομολογία [του Δικαστηρίου] προκύπτει ότι, προκειμένου ένα γενικό τεκμήριο να προβληθεί εγκύρως κατά του προσώπου το οποίο ζητεί πρόσβαση σε έγγραφα βάσει του κανονισμού 1049/2001, είναι αναγκαίο τα ζητηθέντα έγγραφα να αποτελούν μέρος της ίδιας κατηγορίας εγγράφων ή να είναι έγγραφα της ιδίας φύσεως». Στη συνέχεια, με τη σκέψη 67 της αποφάσεως αυτής, κρίνει ότι «από τη νομολογία αυτή απορρέει ότι η εφαρμογή των γενικών τεκμηρίων υπαγορεύεται, κατ' ουσίαν, από την επιτακτική ανάγκη εξασφαλίσεως της ομαλής διεξαγωγής των οικείων διαδικασιών και της επιτεύξεως των σκοπών που αυτές υπηρετούν. Ως εκ τούτου, η αναγνώριση ενός γενικού τεκμηρίου μπορεί να στηρίζεται στο ότι η πρόσβαση στα έγγραφα ορισμένων διαδικασιών είναι ασύμβατη με την ομαλή διεξαγωγή τους και στο ενδεχόμενο υπάρξεως κινδύνου υπονομεύσεως των εν λόγω διαδικασιών, εξυπακουομένου ότι τα γενικά τεκμήρια παρέχουν τη δυνατότητα να διασφαλισθεί η ακέραιη διεξαγωγή της διαδικασίας, μέσω του περιορισμού της αναμείξεως τρίτων». Το Γενικό Δικαστήριο συνεχίζει διαπιστώνοντας ότι «[η] εφαρμογή συγκεκριμένων κανόνων που προβλέπονται από νομική πράξη σχετική με διαδικασία διεξαγόμενη ενώπιον θεσμικού οργάνου της Ένωσης, διαδικασία για τις ανάγκες διεξαγωγής της οποίας έχουν προσκομισθεί τα ζητούμενα έγγραφα, είναι ένα από τα κριτήρια βάσει των οποίων μπορεί να δικαιολογηθεί η αναγνώριση ενός γενικού τεκμηρίου».

87. Από τα προαναφερθέντα συνάγεται ότι το Γενικό Δικαστήριο φαίνεται ότι εκτιμά ότι, για την εφαρμογή γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τρία κριτήρια, δηλαδή τα έγγραφα να ανήκουν στην ίδια κατηγορία ή να είναι της ίδιας φύσεως, η πρόσβαση στα έγγραφα αυτά να εμποδίζει την ομαλή διεξαγωγή της οικείας διαδικασίας και να υπάρχει νομοθετικό κείμενο που να διέπει ειδικώς τους λεπτομερείς κανόνες προσβάσεως στα ζητηθέντα έγγραφα, διευκρινιζομένου ότι το τελευταίο αυτό κριτήριο δεν είναι καθοριστικό για το Γενικό Δικαστήριο [36].

36 Βλ. σκέψεις 76 και 77 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

88. Δεν αμφισβητείται ότι από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, για την εφαρμογή γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας, τα επίμαχα έγγραφα πρέπει να είναι της ιδίας φύσεως [37]. Αντιθέτως, καίτοι είναι αληθές ότι, στις πέντε περιπτώσεις όπου το Δικαστήριο αναγνώρισε τέτοια τεκμήρια [38], διακυβευόταν η ομαλή διεξαγωγή ειδικής διαδικασίας, δεν νομίζω ότι τα τεκμήρια αυτά μπορούν να εφαρμοστούν σε όλα τα είδη διαδικασιών, περιλαμβανομένης και της νομοθετικής διαδικασίας. Συγκεκριμένα, όπως υπέμνησε το Δικαστήριο με την απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής [39], «[σ]ε όλες τις υποθέσεις [στις οποίες έγινε δεκτή η ύπαρξη γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας], η άρνηση προσβάσεως αφορούσε ένα σύνολο εγγράφων σαφώς προσδιορισμένων με βάση την κοινή τους ένταξη σε φάκελο σχετικό με ορισμένη εν εξελίξει διοικητική ή ένδικη διαδικασία» [40].

89. Με την απόφαση αυτή, που εκδόθηκε λίγους μήνες πριν από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Δικαστήριο φαίνεται, αντιθέτως, ότι περιόρισε σαφώς την προσφυγή στα γενικά τεκμήρια εμπιστευτικότητας στις περιπτώσεις όπου τα έγγραφα των οποίων ζητήθηκε η δημοσιοποίηση εντάσσονται σε εν εξελίξει διοικητική ή ένδικη διαδικασία. Συναφώς, όπως υπενθυμίζει η ClientEarth, το Δικαστήριο ρητώς απέκλεισε την επέκταση του τεκμηρίου εμπιστευτικότητας στις μελέτες περί του συμβατού της νομοθεσίας διαφόρων κρατών μελών με το δίκαιο περιβάλλοντος της Ένωσης, που είχαν εκπονηθεί από επιχείρηση κατ' αίτηση και για λογαριασμό της Επιτροπής, οι οποίες, κατά την ημερομηνία αποστολής της αποφάσεως περί αρνήσεως της προσβάσεως στις μελέτες αυτές, δεν συνδέονταν με το προ της ασκήσεως της προσφυγής στάδιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως [41].

90. Εξάλλου, όπως διαπιστώθηκε στα σημεία 72 έως 75 των παρουσών προτάσεων, συνάγεται όχι μόνον από τα κείμενα του πρωτογενούς και του παραγώγου δικαίου, αλλά και από τη νομολογία του Δικαστηρίου, ότι το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, απόρροια της αρχής της διαφάνειας, είναι δικαίωμα του οποίου οι εξαιρέσεις πρέπει να ερμηνεύονται ακόμη πιο αυστηρά, καθόσον πρόκειται για θεμελιώδες δικαίωμα και η παρούσα υπόθεση αφορά έγγραφα νομοθετικής φύσεως.

91. Επομένως, μολονότι το Γενικό Δικαστήριο, στις σκέψεις 58 έως 61 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ορθώς υπέμνησε τη νομολογία του Δικαστηρίου όσον αφορά την απαίτηση στενής ερμηνείας των εξαιρέσεων από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, φρονώ ότι δεν άντλησε, εντούτοις, από τη νομολογία αυτή τις επιβαλλόμενες συνέπειες, λαμβανομένης υπόψη της ειδικής φύσεως των επιδίκων εγγράφων.

92. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο, εφαρμόζοντας, με τις σκέψεις 55 έως 127, εσφαλμένα τη νομολογία του Δικαστηρίου, υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο.

3. Επί του δευτέρου σκέλους του πρώτου λόγου αναιρέσεως, το οποίο αντλείται από πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 17, παράγραφοι 1 έως 3, ΣΕΕ συνιστά νόμιμη βάση για την καθιέρωση γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας όσον αφορά τα επίδικα έγγραφα

α) Επιχειρηματολογία των διαδίκων

93. Με το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως, η ClientEarth, υποστηριζόμενη από τη Φινλανδική και τη Σουηδική Κυβέρνηση, εκτιμά ότι το Γενικό Δικαστήριο δεν μπορούσε να στηριχθεί στο άρθρο 17, παράγραφοι 1 έως 3, ΣΕΕ για να θεμελιώσει γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας όσον αφορά τα επίδικα έγγραφα. Εκτιμά, πρώτον, ότι η αυξημένη διαφάνεια της διαδικασίας λήψεως

37 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου (C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψη 50).

38 Βλ. σημείο 56 των παρουσών προτάσεων.

39 C-612/13 P, EU:C:2015:486.

40 Βλ. σκέψη 78 της αποφάσεως αυτής.

41 Βλ. σκέψεις 77 έως 82 της εν λόγω αποφάσεως.

αποφάσεων ενισχύει την ανεξαρτησία της Επιτροπής και δεν έχει ως αποτέλεσμα, εν αντιθέσει προς όσα έκρινε το Γενικό Δικαστήριο με τις σκέψεις 55 έως 99 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, να την καταστήσει πιο ευάλωτη στις κάθε φύσεως εξωτερικές επιρροές και πιέσεις, εμποδίζοντάς την έτσι να ασκήσει τον ρόλο που της έχει ανατεθεί, δυνάμει του άρθρου 17, παράγραφοι 1 έως 3, ΣΕΕ, με κάθε ανεξαρτησία και προς το γενικό συμφέρον.

94. Η αναιρεσείουσα εκτιμά, αντιθέτως, ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο με τη σκέψη 45 της αποφάσεως της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου [42], μια αυξημένη διαφάνεια θα ενίσχυε τη νομιμότητα, την αποτελεσματικότητα και την υπευθυνότητα της διοικήσεως έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα. Η πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα όπως τα επίδικα δεν θα παρείχε, επομένως, μόνον τη δυνατότητα καλύτερης αντιστάσεως στις εξωτερικές πιέσεις, στο μέτρο που η διαφάνεια της διαδικασίας εκτιμήσεως των επιπτώσεων θα καθιστούσε τις πιέσεις αυτές πιο ορατές στον εξωτερικό κόσμο, αλλά θα παρείχε επίσης στους πολίτες τη δυνατότητα να κατανοούν καλύτερα τα διακυβεύματα της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων και να προκαλούν, ενδεχομένως, συζήτηση χωρίς ωστόσο να υπονομεύεται η ανεξαρτησία της Επιτροπής ούτε ο χώρος προβληματισμού που πρέπει να διαθέτει.

95. Εξάλλου, η ClientEarth υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο σαφώς έκρινε, με τις σκέψεις 62 και 63 της αποφάσεως της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου [43], ότι ένα θεσμικό όργανο δεν μπορεί να αρνείται την πρόσβαση και να αντιτάσσει την υπονόμευση της ανεξαρτησίας του για τον λόγο και μόνον ότι η πρόσβαση στα έγγραφα θα μπορούσε να προκαλέσει κίνδυνο εξωτερικής πιέσεως.

96. Δεύτερον, η αναιρεσείουσα εκτιμά ότι το άρθρο 17 ΣΕΕ δεν μπορεί να συνιστά γενική βάση παρέχουσα στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αντιτίθεται στην πρόσβαση στα έγγραφά της επειδή η δημοσιοποίησή τους θα έθιγε σοβαρά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων. Θεωρεί, συγκεκριμένα, ότι μια τέτοια προσέγγιση θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια την υπέρμετρη διεύρυνση της εξαιρέσεως από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, στο μέτρο που θα αρκούσε στην Επιτροπή να επικαλεστεί το άρθρο 17 ΣΕΕ για να αρνηθεί την ύπαρξη του δικαιώματος αυτού. Η ClientEarth παραπέμπει, συναφώς, στα σημεία 43 έως 45 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Cruz Villalón επί των υποθέσεων ClientEarth κατά Επιτροπής και ClientEarth και PAN Europe κατά EFSA [44]. Η αναιρεσείουσα προσθέτει ότι η προσέγγιση αυτή, εάν τυχόν επιβεβαιωνόταν από το Δικαστήριο, θα αντέβαινε προς την αρχή ότι κάθε εξαίρεση από την άσκηση του δικαιώματος προσβάσεως πρέπει να ερμηνεύεται στενά.

97. Η Επιτροπή απαντά ότι, εν αντιθέσει προς όσα υποστηρίζει η αναιρεσείουσα, οι κανόνες που διέπουν την προπαρασκευή και κατάρτιση των πολιτικών προτάσεων της Επιτροπής δεν προβλέπουν ότι αυτή προβαίνει στις ενέργειες αυτές στο πλαίσιο συνεχούς διαλόγου με τους ενδιαφερομένους. Η Επιτροπή επισημαίνει, αντιθέτως, ότι, όπως ορθώς αναγνώρισε το Γενικό Δικαστήριο με τις σκέψεις 79 έως 84 και 96 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, εάν είχε εγκαθιδρυθεί ένας τέτοιος μόνιμος διάλογος, ιδίως μετά τη δημοσίευση εγγράφων όπως τα επίδικα, η Επιτροπή δεν θα διέθετε επαρκή χώρο αυτόνομης διαβουλεύσεως και θα βρισκόταν σε αδυναμία να αποφασίσει με πλήρη ανεξαρτησία, όπως προβλέπει το άρθρο 17, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

98. Όσον αφορά το επιχείρημα της αναιρεσείουσας ότι η κατανόηση της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων δεν θα θίξει την ανεξαρτησία της Επιτροπής, η τελευταία απαντά ότι, μολονότι η αίτηση προσβάσεως στα επίδικα έγγραφα αποσκοπεί στην ορθή κατανόηση της διαδικασίας αυτής, η αναιρεσείουσα ή κάθε άλλο ενδιαφερόμενο μέρος μπορεί κάλλιστα να αναμείνει τη δημοσίευση των εγγράφων αυτών μετά την ολοκλήρωση της εν λόγω διαδικασίας, είτε διότι υποβλήθηκε νομοθετική πρόταση είτε διότι η πρωτοβουλία εγκαταλείφθηκε.

42 C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374.

43 C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374.

44 C-612/13 P και C-615/13 P, EU:C:2015:219.

β) Εκτίμηση

99. Η αναιρεσείουσα προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο, κατ'ουσίαν, ότι έκρινε ότι η προσφυγή της Επιτροπής σε γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας, προκειμένου να αρνηθεί την παροχή προσβάσεως στα επίδικα έγγραφα, ήταν δικαιολογημένη, στο μέτρο που «ένα τέτοιο γενικό τεκμήριο είναι επιβεβλημένο, λαμβανομένων υπόψη των κανόνων που διέπουν την εκ μέρους της Επιτροπής προπαρασκευή και την κατάρτιση πολιτικών προτάσεων, περιλαμβανομένων ενδεχομένως και προτάσεων νομοθετικών πράξεων» [45].

100. Αφού υπέμνησε, με τις σκέψεις 79 έως 82 της αποφάσεως αυτής, τον ρόλο της Επιτροπής στη νομοθετική διαδικασία, το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε ότι η Επιτροπή πρέπει να μπορεί να ενεργεί με πλήρη ανεξαρτησία και προς εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος κατά την προπαρασκευή και κατάρτιση των πολιτικών προτάσεων [46]. Αφού εξήγησε τη λειτουργία των εκτιμήσεων επιπτώσεων και δέχθηκε ότι οι εκτιμήσεις αυτές εντάσσονται στο πλαίσιο της επιτεύξεως ενός σκοπού διαφάνειας και ανοίγματος της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων εκ μέρους της Επιτροπής για την προετοιμασία και την κατάρτιση πολιτικών προτάσεων, και στο πλαίσιο της επιτεύξεως ενός σκοπού συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών στην εν λόγω διαδικασία [47], το Γενικό Δικαστήριο συνήγαγε ότι, άπαξ και έχει ζητηθεί η γνώμη των ενδιαφερομένων μερών και έχουν συλλεγεί οι αναγκαίες πληροφορίες, η Επιτροπή θα πρέπει να μπορεί να διαθέτει χώρο προβληματισμού προκειμένου να αποφασίσει με πλήρη ανεξαρτησία, χωρίς εξωτερικές πιέσεις ούτε καν επιρροές εκ μέρους τρίτων, σχετικά με τις πολιτικές πρωτοβουλίες την ανάληψη των οποίων αυτή πρόκειται να προτείνει [48]. Ειδικότερα, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, με τη σκέψη 95 της αποφάσεως αυτής, ότι «θα πρέπει […] η […] εξουσία πρωτοβουλίας [της Επιτροπής στον νομοθετικό τομέα] να προστατευθεί από κάθε επήρεια δημοσίων ή ιδιωτικών συμφερόντων τα οποία θα επιχειρούσαν, εκτός του πλαισίου των οργανωμένων διαβουλεύσεων, να υποχρεώσουν την Επιτροπή να υιοθετήσει μια πολιτική πρόταση, να τροποποιήσει την εν λόγω πρόταση ή και να παραιτηθεί από αυτήν, και τα οποία θα παρέτειναν ή θα περιέπλεκαν τη συζήτηση στο εσωτερικό του εν λόγω θεσμικού οργάνου».

101. Έτσι, με τη σκέψη 96 της εν λόγω αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, «εφόσον η έκθεση εκτιμήσεως επιπτώσεων περιλαμβάνει, όπως προκύπτει από τη σκέψη 88 [της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως], σύγκριση των διαφόρων πολιτικών επιλογών που είναι υπό εξέταση κατά το στάδιο αυτό, η δημοσιοποίηση της εν λόγω εκθέσεως, έστω και μόνον κατά το στάδιο του σχεδίου, καθώς και των γνωμοδοτήσεων που έχει διατυπώσει η επιτροπή συναφώς, ενέχει τον αυξημένο κίνδυνο ότι τρίτοι ενδέχεται να επιχειρήσουν, εκτός του πλαισίου της διοργανωθείσας από την Επιτροπή δημόσιας διαβουλεύσεως, να ασκήσουν κατά τρόπο στοχευμένο επιρροή επί της προτιμήσεως, εκ μέρους της Επιτροπής, μιας επιλογής ως προς την ακολουθητέα πολιτική και επί του περιεχομένου της πολιτικής προτάσεως την οποία το εν λόγω θεσμικό όργανο καταλήγει να υιοθετήσει. Τα ίδια πρόσωπα ή οργανισμοί που υπέβαλαν παρατηρήσεις κατά τη διάρκεια της δημόσιας διαβουλεύσεως, εάν είχαν άμεσα πρόσβαση στα έγγραφα της εκτιμήσεως επιπτώσεων, θα μπορούσαν να υποβάλουν νέες παρατηρήσεις ή επικρίσεις ως προς τις υπό εξέταση επιλογές και ως προς τα υπό εξέταση ενδεχόμενα, υποστηρίζοντας ακριβώς ότι η άποψή τους δεν ελήφθη επαρκώς ή δεόντως υπόψη, ενώ η Επιτροπή πρέπει να έχει τη δυνατότητα να διαθέτει, μετά το δημόσιο στάδιο της διαβουλεύσεως, έναν αυτόνομο χώρο προβληματισμού, προσωρινά απαλλαγμένο από εξωτερικές επιρροές και πιέσεις οποιασδήποτε φύσεως».

102. Κατ' αρχάς, όπως προαναφέρθηκε, δεν νομίζω ότι ένα θεσμικό όργανο μπορεί να κάνει χρήση γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας όσον αφορά νομοθετικά έγγραφα, όπως τα επίδικα.

45 Βλ. σκέψη 78 της αναιρεσιβαλλομένης απόφασης.

46 Βλ. σκέψεις 83 και 84 της αποφάσεως αυτής.

47 Βλ. σκέψεις 85 έως 93 της εν λόγω αποφάσεως.

48 Βλ. σκέψη 94 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

103. Όπως υποστηρίζει η αναιρεσείουσα, η εκτίμηση αυτή φαίνεται, άλλωστε, να επιβεβαιώνεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Συγκεκριμένα, με την απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου [49], το Δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά υπόθεση σχετικά με την άρνηση προσβάσεως σε νομοθετικό έγγραφο, ότι «είναι ακριβώς η διαφάνεια που, μέσω της δυνατότητας που αυτή παρέχει ώστε να τίθενται σε ανοικτό διάλογο οι διάφορες διιστάμενες απόψεις, συμβάλλει στο να αποκτούν τα θεσμικά όργανα μεγαλύτερη νομιμότητα στα μάτια του Ευρωπαίου πολίτη και στο να αυξάνεται η εμπιστοσύνη του προς αυτά. Στην πραγματικότητα, τις αμφιβολίες στον πολίτη, όχι μόνον ως προς τη νομιμότητα μιας μεμονωμένης πράξης, αλλά και ως προς τη νομιμότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο σύνολό της, μπορεί να γεννήσει μάλλον η έλλειψη πληροφόρησης και διαλόγου» [50].

104. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο έκρινε ότι «[ό]σον αφορά [...] το επιχείρημα [...] ότι η ανεξαρτησία της νομικής [...] υπηρεσίας [του Συμβουλίου] τίθεται υπό αμφισβήτηση από την πιθανή κοινολόγηση των νομικών γνωμοδοτήσεών του στο πλαίσιο νομοθετικών διαδικασιών, πρέπει να επισημανθεί ότι ο φόβος αυτός βρίσκεται στον πυρήνα των συμφερόντων που προστατεύονται από την εξαίρεση του άρθρου 4, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001. Συγκεκριμένα, [...] η εν λόγω εξαίρεση αποσκοπεί ακριβώς στην προστασία του συμφέροντος που έχει ένα θεσμικό όργανο να ζητεί νομικές γνωμοδοτήσεις και να λαμβάνει γνωμοδοτήσεις ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις». Στη συνέχεια, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι, «[ω]στόσο, επισημαίνεται ότι το Συμβούλιο στηρίχθηκε, συναφώς, τόσο ενώπιον του Πρωτοδικείου όσο και ενώπιον του Δικαστηρίου, σε απλούς ισχυρισμούς, ουδόλως τεκμηριωμένους με εμπεριστατωμένα επιχειρήματα. Υπό το φως των ακόλουθων σκέψεων, δεν φαίνεται να υφίσταται κανένας πραγματικός ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός κίνδυνος για το εν λόγω συμφέρον» [51].

105. Τέλος, το Δικαστήριο, με τη σκέψη 64 της ίδιας αποφάσεως, έκρινε ότι, «[ό]σον αφορά την άσκηση ενδεχόμενων πιέσεων με σκοπό να επηρεαστεί το περιεχόμενο των γνωμοδοτήσεων που εκφράζει η νομική υπηρεσία του Συμβουλίου, αρκεί να επισημανθεί ότι, ακόμα και αν τα μέλη αυτής της νομικής υπηρεσίας υφίστανται παράνομες πιέσεις για τον σκοπό αυτό, είναι αυτές ακριβώς οι πιέσεις, και όχι η δυνατότητα κοινολόγησης των νομικών γνωμοδοτήσεων, που μπορούν να θέσουν υπό αμφισβήτηση το συμφέρον που έχει το θεσμικό αυτό όργανο να λαμβάνει νομικές γνωμοδοτήσεις ειλικρινείς, αντικειμενικές και πλήρεις, ενώ απόκειται προφανώς στο Συμβούλιο να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την παύση των πιέσεων αυτών».

106. Κατ' εμέ, από τη νομολογία αυτή συνάγεται ότι, μολονότι η Επιτροπή, όπως ακριβώς το Συμβούλιο, πρέπει να διαθέτει ένα χώρο προβληματισμού απαλλαγμένο από κάθε εξωτερική πίεση προκειμένου να διατηρήσει την ανεξαρτησία της στον νομοθετικό τομέα και μολονότι μπορεί να δικαιολογήσει, συναφώς, την άρνηση παροχής προσβάσεως σε νομοθετικό έγγραφο βάσει του άρθρου 4 του κανονισμού 1049/2001, οφείλει, εντούτοις, να αποδείξει ότι υπάρχει πραγματικός κίνδυνος, ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός, υπονομεύσεως της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων.

107. Επομένως, φρονώ ότι δεν συνάδει προς τη νομολογία αυτή να γίνει δεκτό ότι ένα θεσμικό όργανο μπορεί να επικαλεσθεί γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας προκειμένου να αρνηθεί την πρόσβαση σε νομοθετικό έγγραφο έστω και αν, όπως προαναφέρθηκε, μπορεί να δικαιολογήσει το τεκμήριο αυτό με εκτιμήσεις γενικής φύσεως. Κατά τα λοιπά, εκτιμώ ότι, με την απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου [52], το Δικαστήριο απέκλεισε ακριβώς τη δυνατότητα εφαρμογής

49 C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374.

50 Βλ. σκέψη 59 της αποφάσεως αυτής.

51 Βλ. σκέψεις 62 και 63 της εν λόγω αποφάσεως.

52 C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374.

γενικού κριτηρίου εμπιστευτικότητας όσον αφορά τις νομικές γνωμοδοτήσεις, οι οποίες αποτελούν νομοθετικά έγγραφα, εφόσον έκρινε, με τη σκέψη 57 της αποφάσεως αυτής, ότι «το Πρωτοδικείο κακώς θεώρησε ότι υφίσταται μια γενική ανάγκη εμπιστευτικότητας ως προς τις γνωμοδοτήσεις της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου επί νομοθετικών ζητημάτων».

108. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο, κρίνοντας, με τη σκέψη 97 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι «η Επιτροπή δύναται, χωρίς να προβαίνει σε συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εξέταση εκάστου εκ των εγγράφων τα οποία έχουν συνταχθεί στο πλαίσιο της προετοιμασίας μιας εκτιμήσεως επιπτώσεων, να στηρίζεται στο τεκμήριο ότι η δημοσιοποίηση των εγγράφων αυτών υπονομεύει, κατ' αρχήν, σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψεως αποφάσεων όσον αφορά την κατάρτιση μιας πολιτικής προτάσεως», υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο.

4. Επί του τρίτου σκέλους του πρώτου λόγου αναιρέσεως, που αντλείται από πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον το Γενικό Δικαστήριο δεν εξακρίβωσε την ύπαρξη ειδικής, συγκεκριμένης και πραγματικής προσβολής του προστατευόμενου από το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 1049/2001 συμφέροντος

α) Επιχειρηματολογία των διαδίκων

109. Με το τρίτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως, η ClientEarth προβάλλει, υποστηριζόμενη συναφώς από τη Σουηδική Κυβέρνηση, ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον αναγνώρισε γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας όσον αφορά τα επίδικα έγγραφα, χωρίς να εξακριβώσει την ύπαρξη κινδύνου να αποτελέσει η δημοσιοποίηση εγγράφων αυτού του τύπου ειδική, συγκεκριμένη και πραγματική προσβολή του προστατευομένου από το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 συμφέροντος.

110. Συγκεκριμένα, η αναιρεσείουσα εκτιμά ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δεν μπορούν να αρνηθούν την πρόσβαση στα έγγραφά τους παρά μόνον εάν εξηγήσουν τους λόγους για τους οποίους η πρόσβαση στα έγγραφα αυτά μπορεί να θίξει συγκεκριμένα και πραγματικά το προστατευόμενο από μια εξαίρεση συμφέρον[53], τούτο δε ακόμη και αν το εν λόγω θεσμικό όργανο στηρίζεται σε γενικό τεκμήριο που αφορά μια κατηγορία εγγράφων. Η αναιρεσείουσα θεωρεί ότι η προϋπόθεση αυτή είναι αναγκαία ώστε κάθε πολίτης να είναι σε θέση να γνωρίζει τους λόγους για τους οποίους η αίτησή του απορρίφθηκε, καθώς και για να διασφαλιστεί ότι μόνον όταν η πρόσβαση στα ζητηθέντα έγγραφα θίγει συγκεκριμένα και πραγματικά το προστατευόμενο από το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού συμφέρον δικαιολογείται η εξαίρεση από την αρχή της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως.

111. Εν προκειμένω, η ClientEarth υποστηρίζει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον έκρινε, με τη σκέψη 96 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι η Επιτροπή μπορούσε να στηριχθεί σε εκτιμήσεις γενικού και υποθετικού χαρακτήρα για να αρνηθεί την πρόσβαση στα επίδικα έγγραφα. Συγκεκριμένα, η αναιρεσείουσα εκτιμά ότι δεν αρκεί να διαπιστωθεί, όπως δέχεται το Γενικό Δικαστήριο, ότι η δημοσιοποίηση θα έθιγε συγκεκριμένα και πραγματικά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων του οικείου θεσμικού οργάνου, καθόσον τρίτος θα μπορούσε να επιχειρήσει να ασκήσει επιρροή στις πολιτικές αποφάσεις οι οποίες προσδιορίζονται στην έκθεση εκτιμήσεως επιπτώσεων. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή θα μπορούσε να προβάλει καταχρηστικά μια τέτοια δικαιολογία γενικού και υποθετικού χαρακτήρα, προκειμένου να δικαιολογήσει την άρνηση παροχής προσβάσεως σε όλα τα έγγραφά της.

53 Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Επιτροπή κατά EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, σκέψη 64).

112. Η Φινλανδική Κυβέρνηση προσθέτει ότι, κατά την άποψή της, οποιαδήποτε δημοσιοποίηση πληροφοριών που περιλαμβάνονται στα επίδικα έγγραφα δεν μπορεί να θεωρείται αυτομάτως ότι «θίγει σοβαρά» τις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων της Επιτροπής, υπό την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του εν λόγω κανονισμού.

113. Η Επιτροπή αντιτάσσει, πρώτον, ότι το Γενικό Δικαστήριο εξήγησε, με τη σκέψη 96 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ποιος ήταν ο αντικειμενικός, πραγματικός και ειδικός κίνδυνος που συνεπάγεται η δημοσιοποίηση των επίδικων εγγράφων για τις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, ο κίνδυνος αυτός έγκειται στο γεγονός ότι μια τέτοια δημοσιοποίηση θα παρείχε στα πρόσωπα που υπέβαλαν ήδη παρατηρήσεις κατά τη διάρκεια της δημόσιας διαβουλεύσεως τη δυνατότητα να υποβάλουν νέες παρατηρήσεις ή επικρίσεις και να υπονομεύσουν έτσι τον αυτόνομο χώρο προβληματισμού που η Επιτροπή πρέπει να είναι σε θέση να διαθέτει. Δεύτερον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, όπως διαπίστωσε το Γενικό Δικαστήριο με τη σκέψη 120 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, η αναιρεσείουσα αγνοεί το κύριο χαρακτηριστικό και το αντικείμενο του γενικού τεκμηρίου, το οποίο, εφόσον αναγνωριστεί, παρέχει ακριβώς στην Επιτροπή τη δυνατότητα να στηριχθεί σε λόγους αρνήσεως γενικού χαρακτήρα και να παραλείψει τη διενέργεια συγκεκριμένης και εξατομικευμένης εξετάσεως των ζητηθέντων εγγράφων.

β) Εκτίμηση

114. Αντιλαμβάνομαι ότι η αναιρεσείουσα εκτιμά ότι, όταν ένα θεσμικό όργανο αρνείται την παροχή προσβάσεως σε έγγραφα επί τη βάσει γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας, οφείλει, πάντως, να ελέγξει αν υπάρχει κίνδυνος η δημοσιοποίηση εγγράφων αυτού του τύπου να αποτελέσει ειδική, συγκεκριμένη και πραγματική προσβολή του προστατευομένου από το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 συμφέροντος. Υποστηρίζει, στην πραγματικότητα, ότι η εξέταση που το θεσμικό όργανο καλείται να διενεργήσει πρέπει να είναι η ίδια με αυτή που οφείλει να διενεργήσει όταν προβαίνει σε εξατομικευμένη και συγκεκριμένη εξέταση του εγγράφου.

115. Δεν συμμερίζομαι την άποψη αυτή. Υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία, «επιτρέπεται [στο οικείο θεσμικό όργανο] να στηρίζεται, [για να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφα], σε γενικά τεκμήρια που εφαρμόζονται σε ορισμένες κατηγορίες εγγράφων, δεδομένου ότι παρόμοιες γενικού χαρακτήρα θεωρήσεις μπορούν να ισχύουν σε αιτήσεις κοινολόγησης που αφορούν έγγραφα της ίδιας φύσεως» [54]. Κατά συνέπεια, το γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας παρέχει στο θεσμικό όργανο, το οποίο το επικαλείται, τη δυνατότητα να δικαιολογήσει την άρνηση παροχής προσβάσεως σε έγγραφα προβάλλοντας την προσβολή που συνεπάγεται, κατά γενικό κανόνα, η δημοσιοποίηση εγγράφων αυτού του τύπου. Για τον λόγο ακριβώς αυτόν το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η προσβολή αυτή μπορούσε να συνιστά προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, παραβίαση της ισότητας των όπλων ή ακόμη συνολική προσβολή των ένδικων διαδικασιών.

116. Άλλωστε, το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, Σουηδία κ.λπ. κατά API και Επιτροπής [55], ότι «η Επιτροπή μπορεί να στηριχθεί στο τεκμήριο ότι η γνωστοποίηση των υπομνημάτων που έχουν κατατεθεί στο πλαίσιο εκκρεμών ενδίκων διαδικασιών προσβάλλει τις διαδικασίες αυτές υπό την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, του [κανονισμού 1049/2001] και ότι, επομένως, μπορεί, καθ' όλη τη διάρκεια των διαδικασιών αυτών, να απορρίπτει αίτηση προσβάσεως που αφορά κάποιο από τα έγγραφα αυτά, χωρίς να οφείλει να προβαίνει σε συγκεκριμένη εξέταση του εν λόγω εγγράφου» [56]. Ομοίως, με την απόφαση της 14ης Ιουλίου 2016, Sea

54 Βλ. αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου (C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψη 50), της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, Σουηδία κ.λπ. κατά API και Επιτροπής (C-514/07 P, C-528/07 P και C-532/07 P, EU:C:2010:541, σκέψη 74), της 14ης Νοεμβρίου 2013, LPN και Φινλανδία κατά Επιτροπής (C-514/11 P και C-605/11 P, EU:C:2013:738, σκέψη 45), και της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Επιτροπή κατά EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112, σκέψη 65).

55 C-514/07 P, C-528/07 P και C-532/07 P, EU:C:2010:541.

56 Βλ. σκέψη 146 της αποφάσεως αυτής.

Handling κατά Επιτροπής[57], το Δικαστήριο έκρινε, όσον αφορά έγγραφα σχετικά με τις διαδικασίες ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων, ότι «δεν απόκειται, εν προκειμένω, στο Γενικό Δικαστήριο να εξετάσει το ζήτημα αν η δημοσιοποίηση του περιεχομένου των εγγράφων που ζήτησε η Sea Handling ήταν ικανή να προκαλέσει βλάβη σε προστατευόμενα συμφέροντα, καθόσον το Γενικό Δικαστήριο είχε απλώς την υποχρέωση να ελέγξει αν η Επιτροπή βασίμως θεώρησε ότι τα έγγραφα αυτά εντάσσονταν σε έρευνα που διεξήγετο στο πλαίσιο διαδικασίας ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων»[58]. Το Δικαστήριο έκρινε ότι, «[π]ράγματι, όπως ορθώς επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο με τη σκέψη 65 της [αποφάσεώς του της 25ης Μαρτίου 2015, Sea Handling κατά Επιτροπής (T-456/13, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2015:185)], η απαίτηση να ελεγχθεί αν ένα τέτοιο γενικό τεκμήριο εφαρμόζεται πράγματι σε συγκεκριμένη περίπτωση δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το θεσμικό όργανο θα πρέπει να εξετάζει εξατομικευμένα όλα τα έγγραφα των οποίων ζητείται η δημοσιοποίηση, εφόσον η απαίτηση αυτή θα στερούσε το εν λόγω γενικό τεκμήριο από την πρακτική του αποτελεσματικότητα»[59].

117. Ο λόγος υπάρξεως ενός τέτοιου τεκμηρίου στηρίζεται, ακριβώς, στη δυνατότητα να θεωρηθεί ότι η δημοσιοποίηση εγγράφων ορισμένου τύπου θα έθιγε ένα από τα προστατευόμενα συμφέροντα, χωρίς να χρειάζεται να διενεργηθεί συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εξέταση των εγγράφων αυτών. Αυτός είναι επίσης ο λόγος για τον οποίον η εξαίρεση αυτή από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων πρέπει, όπως προεξετέθη, να ερμηνεύεται ακόμη πιο αυστηρά.

118. Για τους λόγους αυτούς, εκτιμώ ότι το Γενικό Δικαστήριο, μη εξακριβώνοντας την ύπαρξη ειδικής, συγκεκριμένης και πραγματικής προσβολής του προστατευομένου από το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 1049/2001 συμφέροντος, δεν υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο.

5. Επί του πέμπτου σκέλους του πρώτου λόγου αναιρέσεως, που αντλείται από πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον η αναγνώριση από το Γενικό Δικαστήριο γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας όσον αφορά τα επίδικα έγγραφα καταλήγει να καθιστά το τεκμήριο αυτό αμάχητο

119. Η ClientEarth, υποστηριζόμενη από τη Φινλανδική Κυβέρνηση, προβάλλει ότι το Γενικό Δικαστήριο, καθιερώνοντας, με τις σκέψεις 113 έως 127 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, κριτήρια που καθιστούν αμάχητο το γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας, υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο. Ειδικότερα, καθόσον έκρινε, με τη σκέψη 120 της αποφάσεως αυτής, ότι τα επιχειρήματα της αναιρεσείουσας, τα οποία αντλούνται, μεταξύ άλλων, από την έλλειψη στοιχειοθετήσεως της υπάρξεως πραγματικού κινδύνου δημιουργίας πιέσεως εκ μέρους της κοινής γνώμης, από τον μη ευαίσθητο χαρακτήρα των επιδίκων εγγράφων και από την έλλειψη λυσιτέλειας του γεγονότος ότι οι διαδικασίες λήψεως αποφάσεων βρίσκονται σε πρώιμο στάδιο, ουδόλως ήσαν ικανά να ανατρέψουν το εν λόγω γενικό τεκμήριο, με την αιτιολογία ότι με τα επιχειρήματα αυτά επιδιώκεται μόνον η διατύπωση επικρίσεων ως προς τον γενικόλογο χαρακτήρα των αιτιολογιών επί των οποίων στηρίζονται οι επίδικες αποφάσεις και δεν προσκομίζονται συγκεκριμένα στοιχεία που να δικαιολογούν ανατροπή του εν λόγω γενικού τεκμηρίου, το Γενικό Δικαστήριο κατέστησε το τεκμήριο αυτό αμάχητο.

120. Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι, με τα επιχειρήματά της, η αναιρεσείουσα παραβλέπει ακριβώς την ίδια τη φύση του γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας εγγράφων αυτού του τύπου. Άλλωστε, εκτιμά ότι, εν αντιθέσει προς όσα υποστηρίζει η αναιρεσείουσα, το γεγονός ότι το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι δεν υφίστατο κανένα συγκεκριμένο στοιχείο που να παρέχει τη δυνατότητα ανατροπής του εν λόγω γενικού τεκμηρίου καταδεικνύει σαφώς ότι το τεκμήριο αυτό είναι μαχητό, αλλά ότι, εν προκειμένω, η αναιρεσείουσα δεν απέδειξε με ποιο τρόπο η δημοσιοποίηση των ζητηθέντων εγγράφων δεν θα έθιγε τις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων που ακολουθεί η Επιτροπή.

57 C-271/15 P (μη δημοσιευθείσα, EU:C:2016:557).

58 Βλ. σκέψη 68 της αποφάσεως αυτής.

59 Βλ. σκέψη 69 της εν λόγω αποφάσεως.

121. Στο μέτρο που φρονώ ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον αναγνώρισε την ύπαρξη γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας όσον αφορά τα επίδικα έγγραφα, εκτιμώ ότι παρέλκει η απάντηση στο πέμπτο σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως.

122. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προηγουμένων σκέψεων, εκτιμώ ότι ο πρώτος λόγος αναιρέσεως είναι βάσιμος και ότι, επομένως, η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση πρέπει να αναιρεθεί.

123. Κατά συνέπεια, κρίνω ότι δεν είναι αναγκαίο να εξετάσω τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, ο οποίος προβλήθηκε επικουρικώς από την αναιρεσείουσα.

VI. Επί των δικαστικών εξόδων

124. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι, εν προκειμένω, η ClientEarth ζήτησε να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα και η τελευταία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

125. Επιπλέον, ως παρεμβαίνοντες, η Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα, συμφώνως προς το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας.

VII. Πρόταση

126. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

1) Παρέλκει η έκδοση αποφάσεως επί του αιτήματος ακυρώσεως της αποφάσεως της 3ης Απριλίου 2014, με την οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αρνήθηκε να παράσχει πρόσβαση στο σχέδιο εκθέσεως εκτιμήσεως επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα σε επίπεδο κρατών μελών στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2) Αναιρεί την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 13ης Νοεμβρίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής (T-424/14 και T-425/14, EU:T:2015:848).

3) Καταδικάζει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

4) Η Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.