Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τμήμα μείζονος συνθέσεως)

της 4ης Σεπτεμβρίου 2018 *

«Αίτηση αναίρεσης – Πρόσβαση στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001 – Κανονισμός (ΕΚ) 1367/2006 – Έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων, σχέδιο έκθεσης εκτίμησης επιπτώσεων και γνωμοδότηση της επιτροπής εκτίμησης επιπτώσεων – Νομοθετικές πρωτοβουλίες στον τομέα του περιβάλλοντος – Άρνηση παροχής πρόσβασης – Δημοσιοποίηση των ζητηθέντων εγγράφων κατά τη διάρκεια της δίκης – Διατήρηση του έννομου συμφέροντος – Εξαίρεση που αφορά την προστασία της εν εξελίξει διαδικασίας λήψης αποφάσεων θεσμικού οργάνου της Ένωσης – Γενικό τεκμήριο»

Στην υπόθεση C-57/16 P,

με αντικείμενο αίτηση αναίρεσης δυνάμει του άρθρου 56 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που ασκήθηκε στις 30 Ιανουαρίου 2016,

ClientEarth, με έδρα το Λονδίνο (Ηνωμένο Βασίλειο), εκπροσωπούμενη από τους O. W. Brouwer, J. Wolfhagen και F. Heringa, advocaten,

αναιρεσείουσα,

υποστηριζόμενη από

τη **Δημοκρατία της Φινλανδίας**, εκπροσωπούμενη από την H. Leppo και τον J. Heliskoski,

το **Βασίλειο της Σουηδίας**, εκπροσωπούμενο από τις A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson και N. Otte Widgren,

παρεμβαίνοντες στην αναιρετική διαδικασία,

όπου ο έτερος διάδικος είναι η:

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την F. Clotuche-Duvieusart και τον M. Κωνσταντινίδη,

καθής πρωτοδίκως,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τμήμα μείζονος συνθέσεως),

συγκείμενο από τους K. Lenaerts, Πρόεδρο, A. Tizzano (εισηγητή), Αντιπρόεδρο, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas και J. Malenovský, προέδρους τμήματος, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, M. Berger, E. Jarašiūnas, K. Λυκούργο, M. Βηλαρά και E. Regan, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Υ. Bot

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

γραμματέας: L. Hewlett, κύρια διοικητική υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζήτησης της 3ης Ιουλίου 2017,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 28ης Νοεμβρίου 2017,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με την αίτησή της αναίρεσης, η ClientEarth ζητεί την αναίρεση της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 13ης Νοεμβρίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής (T-424/14 και T-425/14, στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, EU:T:2015:848), με την οποία το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τις προσφυγές της με αίτημα την ακύρωση, αφενός, της απόφασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 1ης Απριλίου 2014 περί άρνησης παροχής πρόσβασης σε έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με σχέδιο δεσμευτικής πράξης ορίζουσας το στρατηγικό πλαίσιο των διαδικασιών επιθεώρησης 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 εκτίμησης επιπτώσεων και, αφετέρου, της απόφασης της Επιτροπής της 3ης Απριλίου 2014 περί άρνησης παροχής πρόσβασης σε σχέδιο έκθεσης εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα σε επίπεδο κρατών μελών στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ένωσης καθώς και σε γνωμοδότηση της επιτροπής εκτίμησης επιπτώσεων (στο εξής, από κοινού: επίδικες αποφάσεις).

Το νομικό πλαίσιο

2 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1, 2 και 6 του κανονισμού (ΕΚ) 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 (ΕΕ 2001, L 145, σ. 43) έχουν ως εξής:

«(1) Η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση καθιερώνει την έννοια της διαφάνειας στο άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο η συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες.

(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 […], ενώ συγχρόνως θα πρέπει να διαφυλαχθεί η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του οικείου οργάνου. Αυτά τα έγγραφα θα πρέπει να είναι άμεσα προσβάσιμα στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό.»

3 Κατά το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού:

«Σκοπός του παρόντος κανονισμού είναι:

α) να καθορίσει τις αρχές, τους όρους και τους περιορισμούς, για λόγους δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής [...] ώστε να εξασφαλίζεται όσο το δυνατόν ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα,

[...]».

4 Το άρθρο 4 του εν λόγω κανονισμού, με τίτλο «Εξαιρέσεις», ορίζει, στην παράγραφο 3, πρώτο εδάφιο, και στην παράγραφο 6, τα εξής:

«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 γνωστοποίηση του εγγράφου θα έθιγε σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτός εάν για τη γνωστοποίηση 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.»

5 Το άρθρο 12 του ίδιου κανονισμού, με τίτλο «Άμεση πρόσβαση με ηλεκτρονική μορφή ή μέσω μητρώου», προβλέπει, στην παράγραφο 2, τα εξής:

«[...] 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.»

6 Οι αιτιολογικές σκέψεις 2 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 (ΕΕ 2006, L 264, σ. 13), έχουν ως εξής:

«(2) Το έκτο κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον [...] τονίζει τη σημασία της παροχής επαρκών περιβαλλοντικών πληροφοριών και αποτελεσματικών ευκαιριών στο κοινό για συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που αφορούν το περιβάλλον, βελτιώνοντας τοιουτοτρόπως τις δυνατότητες απόδοσης ευθυνών και τη διαφάνεια όσον αφορά στη λήψη αποφάσεων ενώ παράλληλα συμβάλλει στην ευαισθητοποίηση του κοινού και τη στήριξη των λαμβανόμενων αποφάσεων. [...]

[...]

(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. [...]»

7 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο δ', του κανονισμού 1367/2006 ορίζει την έννοια «περιβαλλοντική πληροφορία» ως εξής:

«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 [περιβαλλοντικούς] παράγοντες που αναφέρονται στα σημεία i) και ii), καθώς και μέτρα ή δραστηριότητες που αποσκοπούν στην προστασία των εν λόγω στοιχείων,

[…]

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

[…]».

8 Κατά το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού, με τίτλο «Εφαρμογή του κανονισμού [1049/2001]»:

«Ο κανονισμός [1049/2001] ισχύει για οιαδήποτε αίτηση πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες τις οποίες έχουν στην κατοχή τους όργανα και οργανισμοί της Κοινότητας […]».

9 Το άρθρο 6 του κανονισμού 1367/2006, με τίτλο «Εφαρμογή των εξαιρέσεων όσον αφορά τις αιτήσεις πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες», προβλέπει, στην παράγραφο 1, τα εξής:

«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 κατά πόσον οι ζητούμενες πληροφορίες αφορούν εκπομπές στο περιβάλλον.»

Το ιστορικό της διαφοράς

10 Από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση προκύπτει ότι, στις 20 Ιανουαρίου 2014, η ClientEarth, οργανισμός μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που έχει ως σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος, υπέβαλε στην Επιτροπή, δυνάμει του κανονισμού 1049/2001, δύο αιτήσεις πρόσβασης σε έγγραφα τα οποία είχε στην κατοχή της η Επιτροπή. Η πρώτη από τις αιτήσεις αυτές αφορούσε σχέδιο έκθεσης εκτίμησης 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 εκτίμησης επιπτώσεων που διατυπώθηκε επί του σχεδίου αυτού (στο εξής: έγγραφα εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα). Η δεύτερη αίτηση αφορούσε έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με σχέδιο δεσμευτικής πράξης ορίζουσας το στρατηγικό πλαίσιο των διαδικασιών επιθεώρησης και εποπτείας, οι οποίες διαμορφώνονται με βάση τους κινδύνους και οι οποίες σχετίζονται με την περιβαλλοντική νομοθεσία της Ένωσης, καθώς και τη γνωμοδότηση της ίδιας επιτροπής που διατυπώθηκε επί της έκθεσης αυτής

(στο εξής: έγγραφα εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με τις επιθεωρήσεις και την εποπτεία για περιβαλλοντικά θέματα και, από κοινού με τα έγγραφα εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, επίδικα έγγραφα).

11 Με επιστολές της 13ης και της 17ης Φεβρουαρίου 2014, η Επιτροπή απέρριψε τις δύο αυτές αιτήσεις στηριζόμενη στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001.

12 Στις 4 Μαρτίου 2014, η ClientEarth κατέθεσε, δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού, δύο επιβεβαιωτικές αιτήσεις ενώπιον της Επιτροπής. Με τις επίδικες αποφάσεις, η Επιτροπή επιβεβαίωσε την άρνηση παροχής πρόσβασης στα επίδικα έγγραφα.

13 Με τις εν λόγω αποφάσεις, η Επιτροπή επισήμανε, πρώτον, ότι τα έγγραφα αυτά σχετίζονταν με εν εξελίξει εκτιμήσεις επιπτώσεων, οι οποίες πραγματοποιούνταν με σκοπό την ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών και αφορούσαν, αντιστοίχως, τις επιθεωρήσεις και την εποπτεία για περιβαλλοντικά θέματα, αφενός, και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για όμοια θέματα, αφετέρου. Διευκρίνισε, συναφώς, ότι οι εκτιμήσεις επιπτώσεων προορίζονταν να της παράσχουν αρωγή κατά την προετοιμασία των νομοθετικών προτάσεών της και ότι το περιεχόμενο των εκτιμήσεων αυτών λειτουργούσε υποστηρικτικά για τις στρατηγικές επιλογές που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο τέτοιων προτάσεων. Επομένως, κατά την Επιτροπή, η δημοσιοποίηση, κατά το στάδιο αυτό, των επίδικων εγγράφων θα έθιγε σοβαρά τις οικείες διαδικασίες λήψης αποφάσεων που βρίσκονταν σε εξέλιξη. Συγκεκριμένα, η δημοσιοποίηση αυτή θα έπληττε το περιθώριο χειρισμών της Επιτροπής, θα περιόριζε την ικανότητά της να εξεύρει συμβιβασμούς και θα ενείχε τον κίνδυνο να δημιουργηθούν εξωτερικές πιέσεις που θα μπορούσαν να παρεμποδίσουν τις δύσκολες αυτές διαδικασίες, κατά τις οποίες θα πρέπει να επικρατεί ατμόσφαιρα εμπιστοσύνης. Η Επιτροπή αναφέρθηκε, συναφώς, στο άρθρο 17, παράγραφος 1 και παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ.

14 Όσον αφορά, ειδικότερα, τα έγγραφα εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με τις επιθεωρήσεις και την εποπτεία για περιβαλλοντικά θέματα, η Επιτροπή ενέμεινε, αφενός, στο γεγονός ότι οι εν λόγω επιθεωρήσεις και η εν λόγω εποπτεία αποτελούσαν βασικό στοιχείο της υλοποίησης των πολιτικών των δημόσιων αρχών, τομέα στον οποίο τα θεσμικά όργανα της Ένωσης επιχειρούν, από το 2001, να επιστήσουν την προσοχή και να προαγάγουν μια δράση στο επίπεδο της Ένωσης, και, αφετέρου, στην ανάγκη να διαφυλαχθεί η συζήτηση έναντι παραγόντων εξωτερικής επιρροής, εφόσον μια τέτοια επιρροή θα έθιγε την ποιότητα του ελέγχου επί των κρατών μελών.

15 Όσον αφορά τα έγγραφα εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, η Επιτροπή έδωσε έμφαση στον ευαίσθητο χαρακτήρα του ζητήματος αυτού, στις πιθανές διαστάσεις απόψεων μεταξύ των κρατών μελών και στο γεγονός ότι είχαν παρέλθει δέκα έτη από την υποβολή, στις 24 Οκτωβρίου 2003, της πρότασής της για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα [COM(2003) 624 τελικό] (ΕΕ 2004, C 96, σ. 22).

16 Επιπλέον, η Επιτροπή προσέθεσε ότι διάφορα έγγραφα σχετικά με τις δύο επίμαχες εκτιμήσεις επιπτώσεων ήταν ήδη διαθέσιμα στο Διαδίκτυο και ότι όλα τα λοιπά έγγραφα που σχετίζονταν με τις εκτιμήσεις αυτές επρόκειτο να δημοσιευθούν κατά την υιοθέτηση των σχετικών νομοθετικών προτάσεων από το Σώμα των Επιτρόπων.

17 Από τα ανωτέρω η Επιτροπή συνήγαγε ότι δεν έπρεπε, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, να παρασχεθεί πρόσβαση στα επίδικα έγγραφα, αφ' ης στιγμής οι σχετικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων βρίσκονταν σε πολύ πρώιμο και ευαίσθητο στάδιο.

18 Δεύτερον, η Επιτροπή εκτίμησε ότι η δημοσιοποίηση των επίδικων εγγράφων δεν δικαιολογούνταν από κανένα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον. Συναφώς, η Επιτροπή παρατήρησε κατ' ουσίαν, αφενός, ότι, αν και ο σκοπός της διατήρησης, της προστασίας και της βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος καθώς και, κατά συνέπεια, της υγείας του ανθρώπου μπορούσε να επιτευχθεί χάρη στην ύπαρξη

πρόσβασης, χωρίς διακρίσεις, στη δικαιοσύνη, αυτή δεν ήταν εντούτοις σε θέση να προσδιορίσει με ποιον τρόπο η δημοσιοποίηση, κατά το στάδιο αυτό, των εν λόγω εγγράφων θα βοηθούσε τους κατοίκους της Ένωσης να επηρεάσουν εμμέσως το περιβάλλον στο οποίο ζουν. Συγκεκριμένα, η πρόσβαση στη δικαιοσύνη ήταν ήδη δυνατή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και οι επίμαχες διαδικασίες λήψης αποφάσεων σκοπούσαν απλώς στη βελτίωση της πρόσβασης αυτής. Επιπλέον, η Επιτροπή υπενθύμισε ότι το 2013 είχε διοργανωθεί δημόσια διαβούλευση, 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, η δημοσιοποίηση, κατά το στάδιο αυτό, των επίδικων εγγράφων θα έθιγε τις οικείες διαδικασίες λήψης αποφάσεων και θα έπληττε τη δυνατότητα επίτευξης του καλύτερου δυνατού συμβιβασμού. Το δημόσιο συμφέρον θα κατοχυρωνόταν καλύτερα μέσω της δυνατότητας συνέχισης των διαδικασιών αυτών χωρίς καμία εξωτερική πίεση.

19 Τρίτον, η Επιτροπή απέκλεισε το ενδεχόμενο παροχής μερικής πρόσβασης στα επίδικα έγγραφα δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 6, του κανονισμού 1049/2001, καθόσον τα έγγραφα αυτά καλύπτονταν στο σύνολό τους από την εξαίρεση του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του εν λόγω κανονισμού.

Η διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

20 Με δικόγραφα που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 11 Ιουνίου 2014, η ClientEarth άσκησε δύο προσφυγές με αίτημα την ακύρωση, αντιστοίχως, της απόφασης της Επιτροπής της 1ης Απριλίου 2014 (υπόθεση T-425/14) και της απόφασης της Επιτροπής της 3ης Απριλίου 2014 (υπόθεση T-424/14), οι οποίες μνημονεύονται στη σκέψη 1 της παρούσας απόφασης. Ζήτησε, επιπλέον, να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα. Με διάταξη του προέδρου του δεύτερου τμήματος του Γενικού Δικαστηρίου της 27ης Απριλίου 2015, οι υποθέσεις αυτές ενώθηκαν προς διευκόλυνση της προφορικής διαδικασίας και προς έκδοση κοινής απόφασης.

21 Στο πλαίσιο των προσφυγών αυτών, η ClientEarth προέβαλε έναν μοναδικό λόγο ακύρωσης, διαιρούμενο, κατ' ουσίαν, σε δύο σκέλη. Προς στήριξη του πρώτου σκέλους του λόγου αυτού, το οποίο αφορούσε παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, προέβαλε τρεις αιτιάσεις οι οποίες αφορούσαν, πρώτον, τη μη δυνατότητα εφαρμογής της εν λόγω διάταξης, δεύτερον, την ανυπαρξία κινδύνου σοβαρής υπονόμευσης των διαδικασιών λήψης αποφάσεων της Επιτροπής και, τρίτον, την ύπαρξη υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος που δικαιολογούσε τη δημοσιοποίηση των επίδικων εγγράφων. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου η ClientEarth παραιτήθηκε ρητώς από την πρώτη αιτίαση, παραίτηση η οποία καταγράφηκε στα πρακτικά της επ' ακροατηρίου συζήτησης. Με το δεύτερο σκέλος του λόγου αυτού, η ClientEarth υποστήριξε ότι η Επιτροπή παρέβη την υποχρέωση αιτιολόγησης.

22 Το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε αρχικά το δεύτερο αυτό σκέλος και το απέρριψε.

23 Όσον αφορά το πρώτο σκέλος, το Γενικό Δικαστήριο, αφού διαπίστωσε ότι η Επιτροπή δεν είχε προβεί σε εξατομικευμένη και συγκεκριμένη εξέταση των επίδικων εγγράφων, εξέτασε εντούτοις αν το εν λόγω θεσμικό όργανο μπορούσε να αρνηθεί την πρόσβαση στα έγγραφα αυτά, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, στηριζόμενο σε ένα γενικό τεκμήριο κατά το οποίο η δημοσιοποίηση τέτοιου είδους εγγράφων θα έθιγε, καταρχήν, σοβαρά τις οικείες εν εξελίξει διαδικασίες λήψης αποφάσεων, κατά την έννοια της διάταξης αυτής.

24 Προς τούτο, το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε, πρώτον, με τις σκέψεις 68 έως 75 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι τα επίδικα έγγραφα, καθόσον εντάσσονταν στο πλαίσιο της δύο εκτιμήσεων επιπτώσεων, ανήκαν στην ίδια κατηγορία εγγράφων.

25 Δεύτερον, το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε, με τις σκέψεις 76 έως 84 της εν λόγω απόφασης, τους κανόνες που διέπουν την εκ μέρους της Επιτροπής προετοιμασία και κατάρτιση πολιτικών προτάσεων και οι οποίοι απορρέουν ιδίως από το άρθρο 17, παράγραφοι 1 έως 3, ΣΕΕ. Βάσει της εξέτασης αυτής κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι εν λόγω κανόνες υποχρέωναν το θεσμικό αυτό όργανο να μεριμνά, κατά την προετοιμασία και κατάρτιση τέτοιων προτάσεων, ώστε να ενεργεί με πλήρη ανεξαρτησία και με μοναδικό γνώμονα το κοινό συμφέρον. Από τα ανωτέρω συνήγαγε ότι το εν λόγω θεσμικό όργανο έπρεπε, αντιστοίχως, να είναι σε θέση να ενεργεί κατ' αυτόν τον τρόπο.

26 Με τις σκέψεις 94 έως 96 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, μετά το δημόσιο στάδιο της διαβούλευσης που οργανώθηκε από την Επιτροπή στο πλαίσιο της διαδικασίας εκτίμησης επιπτώσεων με σκοπό να συγκεντρωθούν οι παρατηρήσεις των ενδιαφερομένων μερών, το θεσμικό αυτό όργανο έπρεπε να έχει τη δυνατότητα να διαθέτει έναν αυτόνομο χώρο προβληματισμού, προσωρινά απαλλαγμένο από εξωτερικές επιρροές και πιέσεις οποιασδήποτε φύσης, προκειμένου να μπορεί να αποφασίσει, βάσει των πληροφοριών που συγκεντρώθηκαν κατά τη διάρκεια της εν λόγω διαδικασίας, με πλήρη ανεξαρτησία και προς το κοινό συμφέρον, σχετικά με τις πολιτικές πρωτοβουλίες την ανάληψη των οποίων θα πρότεινε ενδεχομένως. Επομένως, η εξουσία πρωτοβουλίας της Επιτροπής έπρεπε να προστατευθεί από κάθε επήρεια δημόσιων ή ιδιωτικών συμφερόντων τα οποία θα επιχειρούσαν, εκτός του πλαισίου της διαβούλευσης αυτής, να υποχρεώσουν την Επιτροπή να υιοθετήσει μια πρόταση, να τροποποιήσει την εν λόγω πρόταση ή να παραιτηθεί από αυτήν και τα οποία θα παρέτειναν ή θα περιέπλεκαν τη συζήτηση στο εσωτερικό του εν λόγω θεσμικού οργάνου. Πάντως, οι εκθέσεις εκτίμησης επιπτώσεων περιλάμβαναν σύγκριση των διάφορων πολιτικών επιλογών που εξέταζε η Επιτροπή. Ως εκ τούτου, κατά το Γενικό Δικαστήριο, η δημοσιοποίηση των εν λόγω εκθέσεων, έστω και μόνον κατά το στάδιο των σχεδίων, καθώς και των γνωμοδοτήσεων που είχε διατυπώσει συναφώς η επιτροπή εκτίμησης επιπτώσεων ενείχε τον αυξημένο κίνδυνο τρίτοι να επιχειρήσουν, εκτός του πλαισίου της εν λόγω διαβούλευσης, να ασκήσουν κατά τρόπο στοχευμένο επιρροή επί των πολιτικών επιλογών του θεσμικού αυτού οργάνου. Ειδικότερα, υπήρχε ο κίνδυνος πρόσωπα που έλαβαν μέρος στη διαβούλευση αυτή να υποβάλουν στην Επιτροπή νέες παρατηρήσεις ως προς τις επιλογές και τα ενδεχόμενα που εξέταζε η Επιτροπή ή νέες επικρίσεις ως προς τις επιλογές και τα ενδεχόμενα αυτά υποστηρίζοντας ότι η άποψή τους δεν ελήφθη επαρκώς ή δεόντως υπόψη.

27 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, με τη σκέψη 97 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι, προς τον σκοπό της εφαρμογής της εξαίρεσης που προβλέπεται από το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, η Επιτροπή μπορούσε, χωρίς να προβαίνει σε συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εξέταση καθενός από τα έγγραφα τα οποία είχαν συνταχθεί στο πλαίσιο της προετοιμασίας μιας εκτίμησης επιπτώσεων, να στηρίζεται στο τεκμήριο ότι η δημοσιοποίηση των εγγράφων αυτών θα έθιγε, καταρχήν, σοβαρά την οικεία διαδικασία λήψης αποφάσεων όσον αφορά την κατάρτιση μιας πολιτικής πρότασης.

28 Τρίτον, το Γενικό Δικαστήριο διευκρίνισε, με τις σκέψεις 98 και 99 της εν λόγω απόφασης, ότι το τεκμήριο αυτό μπορούσε να έχει εφαρμογή επί όσο χρόνο η Επιτροπή δεν είχε λάβει απόφαση ως προς ενδεχόμενη πολιτική πρόταση, δηλαδή μέχρι τη λήψη απόφασης, εκ μέρους του θεσμικού αυτού οργάνου, είτε περί ανάληψης πρωτοβουλίας είτε περί απόσυρσης της υπό εξέταση πρωτοβουλίας.

29 Τέταρτον, το Γενικό Δικαστήριο εξέθεσε, με τις σκέψεις 100 έως 106 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι το εν λόγω τεκμήριο είχε εφαρμογή ανεξαρτήτως της φύσης, νομοθετικής ή άλλου είδους, της σχεδιαζόμενης πρότασης.

30 Πέμπτον, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, με τις σκέψεις 107 έως 110 της εν λόγω απόφασης, ότι το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 1367/2006 δεν απέκλειε την αναγνώριση του τεκμηρίου αυτού.

31 Όσον αφορά, ειδικότερα, τα επίδικα έγγραφα, το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε, με τις σκέψεις 116 έως 124 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι τα έγγραφα αυτά ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής του εν λόγω γενικού τεκμηρίου και ότι η ClientEarth δεν είχε επικαλεστεί κανένα στοιχείο ικανό να ανατρέψει το τεκμήριο αυτό.

32 Τέλος, με τις σκέψεις 133 έως 163 της εν λόγω απόφασης, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι κανένα από τα επιχειρήματα που προέβαλε η ClientEarth δεν κλόνιζε την εκτίμηση της Επιτροπής, κατά την οποία η δημοσιοποίηση των επίδικων εγγράφων δεν δικαιολογούνταν από κανένα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον.

33 Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε το πρώτο σκέλος του μοναδικού λόγου ακύρωσης και, ως εκ τούτου, τις προσφυγές στο σύνολό τους.

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και τα αιτήματα των διαδίκων

34 Η ClientEarth ζητεί από το Δικαστήριο να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα, συμπεριλαμβανομένων των εξόδων των τυχόν παρεμβαινόντων.

35 Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την αίτηση αναίρεσης ως αβάσιμη και να καταδικάσει την ClientEarth στα δικαστικά έξοδα.

36 Με αποφάσεις του Προέδρου του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 2016, επετράπη στη Δημοκρατία της Φινλανδίας και στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβουν υπέρ της ClientEarth. Τα εν λόγω κράτη μέλη ζητούν από το Δικαστήριο να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση. Το Βασίλειο της Σουηδίας ζητεί επίσης να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα στα οποία αυτό υποβλήθηκε στο πλαίσιο της αναιρετικής διαδικασίας.

Επί της αίτησης αναίρεσης

Επί της διατήρησης του έννομου συμφέροντος

37 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 3ης Ιουλίου 2017, η ClientEarth επικαλέστηκε τη δημοσίευση στο Διαδίκτυο, στις 28 Ιουνίου 2017, του τελικού κειμένου, ως εγγράφου εργασίας, της έκθεσης εκτίμησης επιπτώσεων όσον αφορά πρωτοβουλία της Επιτροπής σχετική με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα [SWD(2017) 255 τελικό], δημοσίευση την οποία επιβεβαίωσε η Επιτροπή. Υπό το πρίσμα των διευκρινίσεων που παρέσχε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, φαίνεται ότι η εν λόγω δημοσίευση πραγματοποιήθηκε μετά την έκδοση από το θεσμικό αυτό όργανο, στις 28 Απριλίου 2017, ανακοίνωσης σχετικής με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη στον τομέα του περιβάλλοντος [C(2017) 2616 τελικό].

38 Με έγγραφο της 2ας Φεβρουαρίου 2018, η Επιτροπή ενημέρωσε το Δικαστήριο ότι είχε διαβιβάσει, στις 29 Ιανουαρίου 2018, στην ClientEarth τα έγγραφα εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με τις επιθεωρήσεις και την εποπτεία για περιβαλλοντικά θέματα. Κατά την Επιτροπή, η διαβίβαση αυτή έγινε μετά την έκδοση από το εν λόγω θεσμικό όργανο, στις 18 Ιανουαρίου 2018, ανακοίνωσης σχετικής με τις ενέργειες για τη βελτίωση της περιβαλλοντικής συμμόρφωσης και διακυβέρνησης [COM(2018) 10 τελικό] καθώς και απόφασης για τη δημιουργία νέας ομάδας εμπειρογνωμόνων της Επιτροπής (του Φόρουμ για την περιβαλλοντική συμμόρφωση και διακυβέρνηση) [C(2018) 10 τελικό]. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι, μετά τη διαβίβαση αυτή, η ClientEarth είχε πρόσβαση στο σύνολο των επίδικων εγγράφων, γεγονός το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει το Δικαστήριο να διαπιστώσει, σύμφωνα με το άρθρο 149 του Κανονισμού Διαδικασίας του, ότι παρέλκει πλέον η έκδοση απόφασης επί της υπό κρίση αίτησης αναίρεσης.

39 Με παρατηρήσεις που υπέβαλε στο Δικαστήριο στις 20 Φεβρουαρίου 2018, η ClientEarth αντιτάχθηκε στο ενδεχόμενο κατάργησης της δίκης.

40 Συναφώς, η ClientEarth υποστήριξε, πρώτον, ότι, αντιθέτως προς όσα ανέφερε η Επιτροπή, είχε πρόσβαση μόνο σε τρία από τα τέσσερα επίδικα έγγραφα και όχι στο σύνολο των εγγράφων αυτών. Συγκεκριμένα, δεν της είχε κοινοποιηθεί ακόμη η γνωμοδότηση της επιτροπής εκτίμησης επιπτώσεων όσον αφορά το σχέδιο έκθεσης εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα. Δεύτερον, η ClientEarth υποστήριξε ότι, εν πάση περιπτώσει, αυτή εξακολουθούσε να έχει συμφέρον προς εξαφάνιση της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης και ακύρωση των επίδικων αποφάσεων, αφενός, προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο επανάληψης στο μέλλον της πλημμέλειας που αυτές ενέχουν και, αφετέρου, στο μέτρο που η Επιτροπή δεν είχε επισήμως ανακαλέσει τις επίδικες αποφάσεις.

41 Με έγγραφο της 16ης Μαρτίου 2018, η Επιτροπή ενημέρωσε το Δικαστήριο ότι, με επιστολή της ίδιας ημέρας, διαβίβασε στην ClientEarth την από 21 Μαΐου 2014 γνωμοδότηση της επιτροπής εκτίμησης επιπτώσεων όσον αφορά το σχέδιο έκθεσης εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα.

42 Η ClientEarth υπέβαλε παρατηρήσεις επί του εγγράφου αυτού στις 27 Μαρτίου 2018.

43 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το αντικείμενο της διαφοράς πρέπει να διατηρείται, όπως και το έννομο συμφέρον, μέχρι την έκδοση της δικαστικής απόφασης, άλλως παρέλκει η έκδοση απόφασης, πράγμα που προϋποθέτει ότι η προσφυγή ή, κατά περίπτωση, η αναίρεση μπορεί, με το αποτέλεσμά της, να ωφελήσει τον διάδικο που την άσκησε (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 28ης Μαΐου 2013, Abdulrahim κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, C-239/12 P, EU:C:2013:331, σκέψη 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και της 27ης Ιουνίου 2013, Xeda International και Pace International κατά Επιτροπής, C-149/12 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2013:433, σκέψη 31).

44 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι η ClientEarth είχε έννομο συμφέρον κατά την άσκηση των προσφυγών ακύρωσης ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου.

45 Επιπλέον, παρά τη δημοσίευση ή την κοινοποίηση στην ClientEarth, κατά τη διάρκεια της παρούσας αναιρετικής διαδικασίας, των διάφορων εγγράφων που μνημονεύονται στις σκέψεις 37, 38 και 41 της παρούσας απόφασης, επισημαίνεται, πρώτον, ότι οι επίδικες αποφάσεις δεν ανακλήθηκαν από την Επιτροπή, με αποτέλεσμα η διαφορά να διατηρεί το αντικείμενό της (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2007, Wunenburger κατά Επιτροπής, C-362/05 P, EU:C:2007:322, σκέψεις 48 και 49).

46 Δεύτερον, όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, η ClientEarth, αυτή ζήτησε, στη συγκεκριμένη περίπτωση, πρόσβαση στα επίδικα έγγραφα προκειμένου, ιδίως, να διατυπώσει την άποψή της στο πλαίσιο των εν εξελίξει διαδικασιών λήψης αποφάσεων της Επιτροπής και να προκαλέσει διάλογο σχετικά με τις σχεδιαζόμενες από το εν λόγω θεσμικό όργανο ενέργειες πριν αυτό λάβει απόφαση επί των υπό εξέταση πρωτοβουλιών είτε υποβάλλοντας, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, πρόταση είτε αποσύροντας τις πρωτοβουλίες αυτές.

47 Υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων που εκτίθενται στη σκέψη 37 της παρούσας απόφασης και των διευκρινίσεων που παρέσχε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, προκύπτει ότι η δημοσιοποίηση της έκθεσης εκτίμησης επιπτώσεων και της γνωμοδότησης της επιτροπής εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα έλαβε χώρα μετά την απόφαση της Επιτροπής να μην υποβάλει σχετική νομοθετική πρόταση και να εκδώσει ανακοίνωση. Όσον αφορά τη διαβίβαση στην ClientEarth των εγγράφων εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με τις επιθεωρήσεις και την εποπτεία για περιβαλλοντικά θέματα, από τη σκέψη 38 της παρούσας απόφασης προκύπτει ότι η διαβίβαση αυτή έλαβε χώρα μετά

την έκδοση, από την Επιτροπή, ανακοίνωσης για την περιβαλλοντική συμμόρφωση και διακυβέρνηση καθώς και απόφασης για τη δημιουργία μιας νέας ομάδας εμπειρογνωμόνων στον τομέα αυτόν. Συνάγεται, επομένως, ότι τα διάφορα αυτά έγγραφα δημοσιοποιήθηκαν μόνον αφού η Επιτροπή έλαβε απόφαση επί των υπό εξέταση πρωτοβουλιών. Υπό τις συνθήκες αυτές, η εν λόγω δημοσιοποίηση δεν φαίνεται να κατέστησε δυνατή την πλήρη επίτευξη των στόχων που επιδίωκε η ClientEarth με την υποβολή των αιτήσεών της περί πρόσβασης.

48 Τρίτον, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ο προσφεύγων μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να διατηρεί το έννομο συμφέρον του να ζητήσει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και, κατά περίπτωση, την αναίρεση της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου περί απόρριψης της προσφυγής κατά της πράξης αυτής προκειμένου να υποχρεωθεί ο εκδότης της εν λόγω πράξης να επιφέρει στο μέλλον τις δέουσες τροποποιήσεις και να αποτραπεί, κατ' αυτόν τον τρόπο, ο κίνδυνος επανάληψης της πλημμέλειας που προσάπτεται στην επίμαχη πράξη (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 28ης Μαΐου 2013, Abdulrahim κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, C-239/12 P, EU:C:2013:331, σκέψη 63 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Η διατήρηση του συμφέροντος αυτού προϋποθέτει ότι η εν λόγω πλημμέλεια ενδέχεται να επαναληφθεί στο μέλλον, ανεξαρτήτως των συγκεκριμένων περιστάσεων της επίμαχης υπόθεσης (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2007, Wunenburger κατά Επιτροπής, C-362/05 P, EU:C:2007:322, σκέψη 52).

49 Εν προκειμένω, η ClientEarth βάλλει ιδίως κατά της κρίσης του Γενικού Δικαστηρίου ότι η Επιτροπή είχε δικαίωμα να αρνηθεί την παροχή πρόσβασης στα επίδικα έγγραφα στηριζόμενη στο γενικό τεκμήριο κατά το οποίο η δημοσιοποίηση των εγγράφων που συντάχθηκαν στο πλαίσιο της προετοιμασίας εκτίμησης επιπτώσεων θα έθιγε, καταρχήν, σοβαρά την οικεία εν εξελίξει διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κατάρτιση πολιτικής πρότασης, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001. Επομένως, μία από τις πλημμέλειες που προβάλλει η ClientEarth έγκειται, κατ' ουσίαν, στην εφαρμογή του τεκμηρίου αυτού.

50 Όπως υποστηρίζει η ClientEarth, η πλημμέλεια αυτή ενδέχεται να επαναληφθεί στο μέλλον, ανεξαρτήτως των συγκεκριμένων περιστάσεων της υπό κρίση υπόθεσης.

51 Συναφώς, υπενθυμίζεται, πράγματι, ότι, κατά πάγια νομολογία, όταν θεσμικό όργανο της Ένωσης το οποίο έχει επιληφθεί αίτησης πρόσβασης σε έγγραφο αποφασίζει να απορρίψει την αίτηση αυτή βάσει μίας από τις εξαιρέσεις του άρθρου 4 του κανονισμού 1049/2001, οφείλει, καταρχήν, να παράσχει εξηγήσεις σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο η πρόσβαση στο έγγραφο αυτό μπορεί να θίξει συγκεκριμένα και ουσιαστικά το συμφέρον που προστατεύεται με την εν λόγω εξαίρεση. Επιπλέον, ο κίνδυνος προσβολής του συμφέροντος πρέπει να είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 31 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Σε ορισμένες περιπτώσεις, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι το θεσμικό αυτό όργανο επιτρέπεται, εντούτοις, να στηρίζεται, συναφώς, σε γενικά τεκμήρια τα οποία ισχύουν για ορισμένες κατηγορίες εγγράφων, δεδομένου ότι παρεμφερείς εκτιμήσεις γενικού χαρακτήρα ενδέχεται να έχουν εφαρμογή επί αιτήσεων δημοσιοποίησης που αφορούν έγγραφα της ίδιας φύσης (απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής, C-612/13 P, EU:C:2015:486, σκέψη 69 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

52 Ο σκοπός των τεκμηρίων αυτών έγκειται, επομένως, στη δυνατότητα του εμπλεκόμενου θεσμικού οργάνου της Ένωσης να κρίνει ότι η δημοσιοποίηση ορισμένων κατηγοριών εγγράφων θίγει, καταρχήν, το συμφέρον που προστατεύεται με την εξαίρεση την οποία επικαλείται, στηριζόμενο σε τέτοιες γενικές εκτιμήσεις, χωρίς να υποχρεούται να προβεί σε συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εξέταση καθενός από τα ζητηθέντα έγγραφα (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 73, και της 11ης Μαΐου 2017, Σουηδία κατά Επιτροπής, C-562/14 P, EU:C:2017:356, σκέψη 47 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

53 Συνεπώς, το γενικό τεκμήριο που αναγνώρισε το Γενικό Δικαστήριο στην υπό κρίση υπόθεση ενδέχεται να εφαρμοστεί εκ νέου στο μέλλον από την Επιτροπή κατά την εξέταση νέων αιτήσεων πρόσβασης σε έγγραφα συνταχθέντα στο πλαίσιο εν εξελίξει προετοιμασίας εκτίμησης επιπτώσεων, πράγμα το οποίο εξάλλου δεν αμφισβήτησε το θεσμικό αυτό όργανο.

54 Επιπλέον, στην περίπτωση της ClientEarth είναι ιδιαίτερα πιθανές τέτοιου είδους εφαρμογές του εν λόγω τεκμηρίου στο μέλλον. Συγκεκριμένα, από τη σκέψη 1 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης προκύπτει ότι η ClientEarth είναι οργανισμός μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που έχει ως σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος. Συναφώς, η ClientEarth υποστηρίζει κατ' ουσίαν, χωρίς τούτο να αμφισβητείται από την Επιτροπή, ότι ένας από τους σκοπούς της είναι να προαγάγει την περαιτέρω διαφάνεια και νομιμότητα της νομοθετικής διαδικασίας της Ένωσης και ότι, ως εκ τούτου, είναι πιθανό να ζητήσει στο μέλλον πρόσβαση σε έγγραφα παρόμοια με τα επίδικα έγγραφα και η Επιτροπή να απορρίψει εκ νέου την αίτηση αυτή βάσει του εν λόγω γενικού τεκμηρίου. Η ClientEarth θα πρέπει, συνεπώς, να ασκήσει νέα προσφυγή ακύρωσης προκειμένου να αμφισβητήσει το βάσιμο του τεκμηρίου αυτού.

55 Επομένως, κατά την άποψη της ClientEarth, το ζήτημα της νομιμότητας του επίμαχου στην παρούσα υπόθεση γενικού τεκμηρίου είναι κρίσιμο όσον αφορά μελλοντικές αιτήσεις πρόσβασης σε τέτοια έγγραφα (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2007, Wunenburger κατά Επιτροπής, C-362/05 P, EU:C:2007:322, σκέψη 59).

56 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η ClientEarth εξακολουθεί να έχει έννομο συμφέρον. Η αναγνώριση της ύπαρξης τέτοιου συμφέροντος εξυπηρετεί, λαμβανομένου υπόψη του κινδύνου επανάληψης της προβαλλόμενης πλημμέλειας και δεδομένων των συγκεκριμένων περιστάσεων που μνημονεύονται ανωτέρω, την ορθή απονομή της δικαιοσύνης.

57 Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί επί της υπό κρίση αίτησης αναίρεσης.

Επί του πρώτου λόγου αναίρεσης

58 Με τον πρώτο λόγο αναίρεσης προβάλλεται ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον αναγνώρισε, με τις σκέψεις 55 έως 127 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, την ύπαρξη γενικού τεκμηρίου κατά το οποίο η δημοσιοποίηση των εγγράφων που συντάχθηκαν στο πλαίσιο της προετοιμασίας εκτίμησης επιπτώσεων, όπως τα επίδικα έγγραφα, θίγει, καταρχήν, σοβαρά την εν εξελίξει διαδικασία λήψης αποφάσεων της Επιτροπής, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, για όσο χρόνο το θεσμικό αυτό όργανο δεν έχει λάβει απόφαση ως προς την ενδεχόμενη υποβολή πρότασης. Ο λόγος αυτός διαιρείται σε πέντε σκέλη, εκ των οποίων το πρώτο, το δεύτερο, το τρίτο και το τέταρτο σκέλος προβάλλονται κυρίως και το πέμπτο σκέλος προβάλλεται επικουρικώς. Πρέπει καταρχάς να εξεταστούν το πρώτο, το δεύτερο, το τρίτο και το τέταρτο σκέλος.

Επιχειρήματα των διαδίκων

59 Με το πρώτο σκέλος του πρώτου λόγου αναίρεσης, η ClientEarth, υποστηριζόμενη από τη Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας, προβάλλει ότι το Γενικό Δικαστήριο, αναγνωρίζοντας την ύπαρξη του εν λόγω γενικού τεκμηρίου, προέβη σε εσφαλμένη εφαρμογή της νομολογίας του Δικαστηρίου.

60 Συγκεκριμένα, μολονότι το Δικαστήριο έχει ήδη δεχθεί την ύπαρξη γενικών τεκμηρίων εμπιστευτικότητας για διάφορα είδη εγγράφων, από τη νομολογία αυτή προκύπτει, αφενός, ότι τα εν λόγω τεκμήρια πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά και να εφαρμόζονται αυστηρά. Αφετέρου, οι υποθέσεις στις οποίες το Δικαστήριο αναγνώρισε τα ανωτέρω τεκμήρια παρουσίαζαν ορισμένα χαρακτηριστικά, κανένα εκ των οποίων δεν υφίσταται εν προκειμένω.

61 Ειδικότερα, οι υποθέσεις αυτές αφορούσαν όλες ένα σύνολο εγγράφων σαφώς προσδιορισμένων με βάση την κοινή τους ένταξη σε φάκελο σχετικό με ορισμένη εν εξελίξει ένδικη ή διοικητική διαδικασία, πράγμα το οποίο δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

62 Επιπλέον, στις περισσότερες από τις υποθέσεις αυτές, τα επίμαχα έγγραφα αποτελούσαν αντικείμενο ειδικής κανονιστικής ρυθμίσεως που περιόριζε κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο την πρόσβαση σε αυτά. Εν προκειμένω, υφίσταται ειδική ρύθμιση έχουσα εφαρμογή επί των επίδικων εγγράφων που περιέχουν περιβαλλοντικές πληροφορίες και συγκεκριμένα η σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος, η οποία συνήφθη στο Århus στις 25 Ιουνίου 1998 («σύμβαση του Århus») και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005 (ΕΕ 2005, L 124, σ. 1), καθώς και ο κανονισμός 1367/2006. Ωστόσο, η ρύθμιση αυτή σκοπεί, αντιθέτως, στη διεύρυνση του δικαιώματος πρόσβασης στις εν λόγω πληροφορίες.

63 Η Επιτροπή αντικρούει τα επιχειρήματα αυτά, υποστηρίζοντας ότι η ClientEarth συνάγει από τη νομολογία του Δικαστηρίου κανόνες που δεν αντικατοπτρίζονται στην τελευταία. Συγκεκριμένα, από τη νομολογία αυτή προκύπτει ότι η καθιέρωση γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας προϋποθέτει, αφενός, ότι τα ζητηθέντα έγγραφα ανήκουν στην ίδια κατηγορία εγγράφων ή είναι της ίδιας φύσης και, αφετέρου, ότι η πρόσβαση στα έγγραφα αυτά ενδέχεται να θίξει την ομαλή διεξαγωγή και τους στόχους των σχετικών διαδικασιών.

64 Με το δεύτερο σκέλος του πρώτου λόγου αναίρεσης, η ClientEarth, υποστηριζόμενη από τη Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας, προβάλλει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον έκρινε, με τις σκέψεις 55 έως 99 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι το άρθρο 17, παράγραφοι 1 έως 3, ΣΕΕ καθιστά δυνατή την αναγνώριση γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας των εγγράφων που συντάσσονται στο πλαίσιο εκτίμησης επιπτώσεων. Αφενός, το Γενικό Δικαστήριο συγχέει την εμπιστευτικότητα με την ανεξαρτησία. Συγκεκριμένα, την ανεξαρτησία της Επιτροπής ενδέχεται να θίξει η αδιαφάνεια, και όχι η διαφάνεια. Η διαφάνεια ενισχύει, αντιθέτως, την ανεξαρτησία αυτή, παρέχοντας στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αντισταθεί καλύτερα στις ενδεχόμενες εξωτερικές πιέσεις. Αφετέρου, το άρθρο 17 ΣΕΕ δεν μπορεί να συνιστά γενική βάση παρέχουσα στην Επιτροπή τη δυνατότητα να αρνηθεί την παροχή πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, διότι άλλως θα παραβιαζόταν η αρχή της συσταλτικής ερμηνείας των εξαιρέσεων από το δικαίωμα πρόσβασης σε τέτοια έγγραφα.

65 Η Επιτροπή αντιτείνει ότι το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε ορθώς τους κανόνες που διέπουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεών της και, ειδικότερα, τους περιλαμβανόμενους στο άρθρο 17, παράγραφοι 1 έως 3, ΣΕΕ, το οποίο ορίζει ότι η Επιτροπή, κατά την προετοιμασία και την κατάρτιση πολιτικών προτάσεων, ενεργεί με πλήρη ανεξαρτησία και με γνώμονα το κοινό συμφέρον. Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η ClientEarth, οι εν λόγω κανόνες δεν προβλέπουν ότι η Επιτροπή διεξάγει, στο πλαίσιο αυτό, διάφορες συνεχείς συζητήσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Όπως ορθώς αναγνώρισε το Γενικό Δικαστήριο με τις σκέψεις 79 έως 84 και 96 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, θα ήταν πρακτικά αδύνατο να διαθέτει η Επιτροπή χώρο αυτόνομης διαβούλευσης και να ασκεί με πλήρη ανεξαρτησία την εξουσία πρωτοβουλίας που διαθέτει εάν καταπιανόταν συνεχώς με τέτοιου είδους διαλόγους. Η ουσία της εξουσίας αυτής δεν θα μπορούσε να διατηρηθεί εάν τα ενδιαφερόμενα μέρη επιχειρούσαν, εκτός του πλαισίου της διοργανωθείσας από το εν λόγω θεσμικό όργανο δημόσιας διαβούλευσης, να υποχρεώσουν το τελευταίο να αναλάβει πρωτοβουλία, να την τροποποιήσει ή να παραιτηθεί από αυτήν. Άλλωστε, το συμφέρον του κοινού προς κατανόηση της διαδικασίας λήψης

αποφάσεων της Επιτροπής εξυπηρετείται κατά την υποβολή πρότασης ή με την απόσυρση της υπό εξέταση πρωτοβουλίας, δεδομένου ότι, σε αμφότερες τις περιπτώσεις, το τελικό κείμενο του συνόλου ή μέρους των επίδικων εγγράφων θα είναι προσβάσιμο σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για την εκτίμηση επιπτώσεων τις οποίες εξέδωσε η Επιτροπή στις 15 Ιανουαρίου 2009 (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές του 2009).

66 Με το τρίτο σκέλος του πρώτου λόγου αναίρεσης, η ClientEarth, υποστηριζόμενη από το Βασίλειο της Σουηδίας, προβάλλει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον δέχθηκε την ύπαρξη γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας το οποίο καλύπτει τα επίδικα έγγραφα, χωρίς να εξακριβώσει, ιδίως με τη σκέψη 96 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, την ύπαρξη κινδύνου να αποτελέσει η δημοσιοποίηση τέτοιου είδους εγγράφων ειδική, συγκεκριμένη και πραγματική προσβολή του συμφέροντος που προστατεύεται από το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001. Συγκεκριμένα, η αναγνώριση του εν λόγω τεκμηρίου προϋποθέτει ότι έχει προηγουμένως αποδειχθεί ο κίνδυνος τέτοιας προσβολής.

67 Η Επιτροπή υποστηρίζει, αντιθέτως, ότι το Γενικό Δικαστήριο διευκρίνισε, με την εν λόγω σκέψη 96, τον αντικειμενικό, πραγματικό και ειδικό κίνδυνο που συνεπάγεται η δημοσιοποίηση αυτή για τις εν εξελίξει διαδικασίες λήψης αποφάσεων της Επιτροπής. Εξάλλου, η ίδια η ClientEarth, δηλώνοντας ότι σκοπός της αίτησής της για παροχή πρόσβασης ήταν να της επιτραπεί η συμμετοχή στις διαδικασίες αυτές, απέδειξε το υποστατό των εξωτερικών πιέσεων που κινδύνευε να υποστεί η Επιτροπή σε περίπτωση τέτοιας δημοσιοποίησης.

68 Με το τέταρτο σκέλος του πρώτου λόγου αναίρεσης, η ClientEarth, υποστηριζόμενη από τη Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας, προβάλλει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, με τις σκέψεις 100 έως 106 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, καθόσον δεν έλαβε υπόψη ότι τα επίδικα έγγραφα εντάσσονται σε ένα νομοθετικό πλαίσιο και συνδέονται άρρηκτα με την απόφαση να δοθεί ή να μη δοθεί συνέχεια σε νομοθετική πρωτοβουλία.

69 Συγκεκριμένα, αφενός, κατά την εκπόνηση των εκτιμήσεων επιπτώσεων, η Επιτροπή συμμετέχει στη νομοθετική διαδικασία και τα έγγραφα που συντάσσονται στο πλαίσιο αυτό συνιστούν τη βάση ενδεχόμενων νομοθετικών πράξεων. Τα έγγραφα αυτά πρέπει να χαρακτηρίζονται ως «νομοθετικά», κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001, και, ως εκ τούτου, πρέπει να τυγχάνουν ενισχυμένης διαφάνειας. Αφετέρου, η νομολογία του Δικαστηρίου δεν δικαιολογεί την αναγνώριση γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας το οποίο καλύπτει έγγραφα τέτοιας φύσης.

70 Η Επιτροπή απαντά, πρώτον, ότι η νομοθετική διαδικασία αρχίζει μόνο με την υποβολή νομοθετικής πρότασης. Το γενικό τεκμήριο, όμως, που αναγνώρισε το Γενικό Δικαστήριο ισχύει μόνο μέχρις ότου η Επιτροπή λάβει απόφαση όσον αφορά την ενδεχόμενη υιοθέτηση μιας τέτοιας πρότασης, δηλαδή μέχρι ενός χρονικού σημείου κατά το οποίο δεν υφίσταται ακόμη νομοθετικό έγγραφο. Η Επιτροπή προσθέτει ότι οι πολίτες θα έχουν τη δυνατότητα να λάβουν γνώση των βάσεων της νομοθετικής δράσης της Ένωσης από τη στιγμή που θα ξεκινήσει η νομοθετική διαδικασία, με την υποβολή της νομοθετικής πρότασής της, δεδομένου ότι τα επίδικα έγγραφα θα δημοσιευθούν κατά το χρονικό εκείνο σημείο.

71 Δεύτερον, όπως διαπίστωσε το Γενικό Δικαστήριο με τη σκέψη 105 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ακόμη και εάν υποτεθεί ότι τα επίδικα έγγραφα πρέπει να χαρακτηριστούν ως «νομοθετικά», κατά την έννοια του άρθρου 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001, η διάταξη αυτή εφαρμόζεται ωστόσο με την επιφύλαξη των άρθρων 4 και 9 του εν λόγω κανονισμού και, συνεπώς, της δυνατότητας αναγνώρισης ενός γενικού τεκμηρίου το οποίο να καλύπτει τα έγγραφα αυτά.

72 Τρίτον, η νομολογία του Δικαστηρίου δεν αποκλείει την αναγνώριση τέτοιου τεκμηρίου εντός ενός νομοθετικού πλαισίου.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

– Εισαγωγικές παρατηρήσεις

73 Υπενθυμίζεται ότι, σύμφωνα με την αιτιολογική του σκέψη 1, ο κανονισμός 1049/2001 εντάσσεται στο πλαίσιο της εκφραζόμενης στο άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ βούλησης να διανοιχθεί νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου, C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψη 34).

74 Ο θεμελιώδης αυτός στόχος της Ένωσης αντικατοπτρίζεται επίσης, αφενός, στο άρθρο 15, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά, όπως επιβεβαιώνεται επίσης στο άρθρο 10, παράγραφος 3, ΣΕΕ και στο άρθρο 298, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και, αφετέρου, στην κατοχύρωση του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα με το άρθρο 42 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 18ης Ιουλίου 2017, Επιτροπή κατά Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, σκέψη 52).

75 Από την αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού 1049/2001 προκύπτει ότι η διαφάνεια προσδίδει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα έναντι των πολιτών της Ένωσης σε ένα δημοκρατικό σύστημα. Παρέχοντας τη δυνατότητα ανοικτού διαλόγου επί των διάφορων διιστάμενων απόψεων, συμβάλλει, επιπλέον, στην αύξηση της εμπιστοσύνης των εν λόγω πολιτών (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση 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 59).

76 Προς τούτο, το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού προβλέπει ότι σκοπός του τελευταίου είναι να παράσχει στο κοινό το δικαίωμα της ευρύτερης δυνατής πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 13ης Ιουλίου 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland κατά Επιτροπής, C-60/15 P, EU:C:2017:540, σκέψη 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

77 Από το άρθρο 4 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο θεσπίζει συναφώς καθεστώς εξαιρέσεων, προκύπτει επίσης ότι το ανωτέρω δικαίωμα πρόσβασης υπόκειται εντούτοις σε ορισμένους περιορισμούς, για λόγους δημόσιου ή ιδιωτικού συμφέροντος (απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής, C-612/13 P, EU:C:2015:486, σκέψη 57). Μεταξύ των εξαιρέσεων αυτών, το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού προβλέπει ιδίως ότι, προκειμένου περί εγγράφου που συντάχθηκε από θεσμικό όργανο της Ένωσης για εσωτερική χρήση 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 υπέρτερο δημόσιο συμφέρον.

78 Δεδομένου ότι τέτοιου είδους εξαιρέσεις συνιστούν απόκλιση από την αρχή της κατά το δυνατόν ευρύτερης πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα, πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά και να εφαρμόζονται αυστηρά (απόφαση της 13ης Ιουλίου 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland κατά Επιτροπής, C-60/15 P, EU:C:2017:540, σκέψη 63 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

79 Όπως υπομνήσθηκε με τη σκέψη 51 της παρούσας απόφασης, όταν το εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο της Ένωσης αποφασίζει, βάσει μιας από τις εν λόγω εξαιρέσεις, να αρνηθεί την παροχή πρόσβασης σε έγγραφο του οποίου ζητήθηκε η κοινοποίηση, δύναται, σε ορισμένες περιπτώσεις, να στηρίζεται προς τούτο σε γενικά τεκμήρια τα οποία ισχύουν για ορισμένες κατηγορίες εγγράφων.

80 Όπως προκύπτει από τη νομολογία που μνημονεύεται στην εν λόγω σκέψη 51, η αναγνώριση γενικού τεκμηρίου για μια νέα κατηγορία εγγράφων προϋποθέτει ωστόσο ότι έχει προηγουμένως αποδειχθεί ότι η δημοσιοποίηση του είδους εγγράφων που εμπίπτουν στην κατηγορία αυτή ενδέχεται, κατά τρόπο ευλόγως προβλέψιμο, να θίξει πράγματι το προστατευόμενο με την επίμαχη εξαίρεση συμφέρον. Εξάλλου, τα γενικά τεκμήρια, αφ' ης στιγμής συνιστούν εξαίρεση από την υποχρέωση συγκεκριμένης και εξατομικευμένης εξέτασης, από το εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο της Ένωσης, κάθε εγγράφου το οποίο αφορά η αίτηση πρόσβασης και, γενικότερα, από την αρχή της ευρύτερης δυνατής πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά και να εφαρμόζονται αυστηρά (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής, C-612/13 P, EU:C:2015:486, σκέψη 81).

81 Έως σήμερα, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει την ύπαρξη γενικών τεκμηρίων εμπιστευτικότητας όσον αφορά πέντε κατηγορίες εγγράφων, και συγκεκριμένα έγγραφα διοικητικού φακέλου σχετικού με διαδικασία ελέγχου κρατικών ενισχύσεων, υπομνήματα που κατατίθενται ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης κατά τη διάρκεια ένδικης διαδικασίας ενόσω αυτή εκκρεμεί, έγγραφα που έχουν ανταλλαγεί μεταξύ της Επιτροπής και των μερών που προέβησαν σε κοινοποίηση ή τρίτων στο πλαίσιο διαδικασίας ελέγχου πράξεων συγκέντρωσης μεταξύ επιχειρήσεων, έγγραφα σχετικά με το προ της άσκησης της προσφυγής στάδιο διαδικασίας λόγω παράβασης, συμπεριλαμβανομένων των εγγράφων που έχουν ανταλλαγεί μεταξύ της Επιτροπής και του εμπλεκόμενου κράτους μέλους στο πλαίσιο διαδικασίας EU Pilot, και έγγραφα σχετικά με διαδικασία εφαρμογής του άρθρου 101 ΣΛΕΕ (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής, C-612/13 P, EU:C:2015:486, σκέψη 77 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία· όσον αφορά τα υπομνήματα που κατατίθενται ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης, βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 18ης Ιουλίου 2017, Επιτροπή κατά Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, σκέψη 41 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία· όσον αφορά τα έγγραφα που έχουν ανταλλαγεί στο πλαίσιο διαδικασίας EU Pilot, βλ. απόφαση της 11ης Μαΐου 2017, Σουηδία κατά Επιτροπής, C-562/14 P, EU:C:2017:356, σκέψη 51). Σε καθεμία από τις περιπτώσεις αυτές, η άρνηση πρόσβασης αφορούσε ένα σύνολο εγγράφων σαφώς προσδιορισμένων με βάση την κοινή τους ένταξη σε φάκελο σχετικό με ορισμένη εν εξελίξει διοικητική ή ένδικη διαδικασία (απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής, C-612/13 P, EU:C:2015:486, σκέψη 78· βλ., επίσης, απόφαση της 11ης Μαΐου 2017, Σουηδία κατά Επιτροπής, C-562/14 P, EU:C:2017:356).

82 Υπό το πρίσμα ακριβώς των εισαγωγικών αυτών παρατηρήσεων πρέπει να εξεταστούν, από κοινού, το πρώτο, το δεύτερο, το τρίτο και το τέταρτο σκέλος του πρώτου λόγου αναίρεσης.

83 Για τον σκοπό αυτόν, πρέπει να προσδιοριστεί αν το Γενικό Δικαστήριο μπορούσε, χωρίς να υποπέσει σε πλάνη περί το δίκαιο, να κρίνει κατ' ουσίαν, με τις σκέψεις 68 έως 111 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι, για την εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, η Επιτροπή μπορούσε βασίμως να θεωρήσει ότι, για όσο χρόνο αυτή δεν έχει λάβει απόφαση επί ενδεχόμενης πρότασης, η δημοσιοποίηση των εγγράφων που συντάχθηκαν στο πλαίσιο εκτίμησης επιπτώσεων θα έθιγε, καταρχήν, σοβαρά την οικεία εν εξελίξει διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κατάρτιση μιας τέτοιας πρότασης, τούτο δε ανεξαρτήτως, αφενός, του νομοθετικού ή άλλου χαρακτήρα τής υπό εξέταση πρότασης και, αφετέρου, του γεγονότος ότι τα σχετικά έγγραφα περιέχουν περιβαλλοντικές πληροφορίες, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο δ', του κανονισμού 1367/2006.

– Επί του πλαισίου σύνταξης και του περιεχομένου των επίδικων εγγράφων

84 Πρώτον, υπενθυμίζεται ότι, κατά την αιτιολογική σκέψη 6 του κανονισμού 1049/2001, θα πρέπει να εξασφαλίζεται ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα όταν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης ενεργούν ως νομοθέτες. Πράγματι, η δυνατότητα των πολιτών να ελέγχουν και να γνωρίζουν το σύνολο των πληροφοριών που συνιστούν τη βάση της νομοθετικής δράσης της Ένωσης αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων τους, τα οποία αναγνωρίζονται ιδίως με

το άρθρο 10, παράγραφος 3, ΣΕΕ (βλ., υπό την έννοια αυτή, 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). Όπως τονίζει, κατ' ουσίαν, η ClientEarth, η άσκηση αυτή προϋποθέτει ότι οι πολίτες όχι μόνο διαθέτουν τις επίμαχες πληροφορίες προκειμένου να κατανοήσουν τις επιλογές των θεσμικών οργάνων της Ένωσης στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, αλλά και ότι μπορούν να έχουν πρόσβαση στις εν λόγω πληροφορίες εγκαίρως, σε χρονικό σημείο κατά το οποίο είναι σε θέση να διατυπώσουν λυσιτελώς την άποψή τους επί των επιλογών αυτών.

85 Επιπλέον, όπως τόνισε ο γενικός εισαγγελέας με τα σημεία 64 και 65 των προτάσεών του, από το άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001, με το οποίο τίθεται σε εφαρμογή η αρχή που απορρέει από την αιτιολογική σκέψη 6 του κανονισμού αυτού, προκύπτει ότι πρέπει να χαρακτηρίζονται ως «νομοθετικά έγγραφα» και να καθίστανται, συνεπώς, άμεσα προσβάσιμες, με την επιφύλαξη των άρθρων 4 και 9 του εν λόγω κανονισμού, όχι μόνον οι πράξεις που εκδίδονται από τον νομοθέτη της Ένωσης, αλλά, γενικότερα, τα έγγραφα που συντάχθηκαν ή παραλήφθηκαν στο πλαίσιο διαδικασιών για την έγκριση πράξεων δεσμευτικών στα ή για τα κράτη μέλη.

86 Συναφώς, είναι αληθές ότι, όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο με τη σκέψη 103 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, όταν η Επιτροπή καταρτίζει έγγραφα εκτίμησης επιπτώσεων, όπως τα επίδικα έγγραφα, δεν ενεργεί η ίδια υπό την ιδιότητα του νομοθέτη. Επιπροσθέτως, η διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων διεξάγεται πριν από τη νομοθετική διαδικασία εν στενή εννοία, η οποία πράγματι δεν αρχίζει επισήμως παρά με την υποβολή, από την Επιτροπή, νομοθετικής πρότασης.

87 Κατόπιν τούτου, επισημαίνεται ότι, κατά το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ, νομοθετική πράξη της Ένωσης μπορεί να εκδίδεται μόνο βάσει πρότασης της Επιτροπής, εκτός των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως. Η εξουσία πρωτοβουλίας που η εν λόγω διάταξη αναγνωρίζει στο θεσμικό αυτό όργανο περιλαμβάνει, αφενός, την εξουσία να αποφασίσει αν θα υποβάλει ή δεν θα υποβάλει πρόταση, εκτός των περιπτώσεων κατά τις οποίες το εν λόγω όργανο υποχρεούται να υποβάλει μια τέτοια πρόταση. Ειδικότερα, η απόφαση της Επιτροπής να αποσύρει, κατόπιν εκτίμησης επιπτώσεων, την υπό εξέταση νομοθετική πρωτοβουλία περατώνει οριστικά τη σχεδιαζόμενη νομοθετική δράση, η οποία μπορεί να συνεχιστεί μόνο εάν η Επιτροπή αναθεωρήσει την απόφαση αυτή. Αφετέρου, η εξουσία πρωτοβουλίας της Επιτροπής περιλαμβάνει την εξουσία προσδιορισμού του αντικειμένου, του σκοπού και του περιεχομένου ενδεχόμενης πρότασης, με την υπόμνηση ότι, σύμφωνα με το άρθρο 293, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, εκτός των περιπτώσεων που μνημονεύονται στη διάταξη αυτή, το Συμβούλιο, όταν αποφασίζει, δυνάμει των Συνθηκών, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, μπορεί να τροποποιεί την πρόταση αυτή μόνο ομόφωνα (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 14ης Απριλίου 2015, Συμβούλιο κατά Επιτροπής, C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψεις 70 και 72).

88 Λαμβανομένης υπόψη της εξουσίας αυτής, η Επιτροπή αποτελεί ουσιώδη παράγοντα της νομοθετικής διαδικασίας.

89 Εν προκειμένω, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 9 και 33 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, τα επίδικα έγγραφα αφορούν εκτιμήσεις επιπτώσεων που πραγματοποιήθηκαν με σκοπό την ανάληψη, από την Επιτροπή, νομοθετικών πρωτοβουλιών.

90 Στο πλαίσιο αυτό, όπως εξέθεσε το Γενικό Δικαστήριο με τις σκέψεις 86 έως 88 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, οι εκτιμήσεις επιπτώσεων στις οποίες προέβη η Επιτροπή αποτελούν, κατά τις κατευθυντήριες γραμμές του 2009, βασικά βοηθήματα που παρέχουν τη δυνατότητα να υπάρχει επαγρύπνηση ώστε οι πρωτοβουλίες του εν λόγω θεσμικού οργάνου και η νομοθεσία της Ένωσης να καταρτίζονται με βάση διαφανείς, πλήρεις και ισορροπημένες πληροφορίες. Βάσει ακριβώς αυτών των πληροφοριών θα μπορεί η Επιτροπή να εκτιμήσει τη σκοπιμότητα, την αναγκαιότητα, τη φύση και το περιεχόμενο τέτοιων πρωτοβουλιών. Οι εκθέσεις εκτίμησης επιπτώσεων περιέχουν, ειδικότερα, την παρουσίαση των διάφορων υπό εξέταση πολιτικών επιλογών, τη μελέτη των

επιπτώσεων, των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων των επιλογών αυτών καθώς και σύγκριση των εν λόγω επιλογών. Μολονότι, κατά τις κατευθυντήριες αυτές γραμμές, οι εκτιμήσεις επιπτώσεων δεν υποκαθιστούν τη λήψη απόφασης εκ μέρους της Επιτροπής, από τη σκέψη 9 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης προκύπτει ότι το θεσμικό αυτό όργανο ανέφερε, στις επίδικες αποφάσεις, ότι οι πολιτικές επιλογές στις οποίες προέβη με τις νομοθετικές του προτάσεις υποστηρίζονταν από το περιεχόμενο των εκτιμήσεων αυτών.

91 Επομένως, όπως υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, η ClientEarth και η Δημοκρατία της Φινλανδίας, οι εκθέσεις εκτίμησης επιπτώσεων και οι γνωμοδοτήσεις της επιτροπής εκτίμησης επιπτώσεων οι οποίες συνοδεύουν τις εκθέσεις αυτές περιέχουν, σε ένα τέτοιο πλαίσιο, πληροφορίες που συνιστούν σημαντικά στοιχεία της νομοθετικής διαδικασίας της Ένωσης και αποτελούν μέρος της βάσεως της νομοθετικής της δράσης.

92 Μολονότι η εκ μέρους της Επιτροπής υποβολή πρότασης νομοθετικής φύσης είναι, κατά το στάδιο της εκτίμησης επιπτώσεων, αβέβαιη, η δημοσιοποίηση των εγγράφων αυτών δύναται να βελτιώσει τη διαφάνεια και τον ανοικτό χαρακτήρα της νομοθετικής διαδικασίας στο σύνολό της, ιδίως δε των προπαρασκευαστικών σταδίων της εν λόγω διαδικασίας, και, κατ' αυτόν τον τρόπο, να ενισχύσει τον δημοκρατικό χαρακτήρα της Ένωσης παρέχοντας στους πολίτες της τη δυνατότητα να ελέγχουν τις πληροφορίες αυτές και να προσπαθούν να επηρεάσουν την εν λόγω διαδικασία. Πράγματι, όπως προβάλλει, κατ' ουσίαν, η ClientEarth, μια τέτοια δημοσιοποίηση, σε χρονικό σημείο κατά το οποίο η διαδικασία λήψης αποφάσεων της Επιτροπής βρίσκεται σε εξέλιξη, παρέχει, αφενός, στους πολίτες τη δυνατότητα να κατανοήσουν τα ενδεχόμενα που εξετάζει και τις επιλογές στις οποίες προβαίνει το εν λόγω θεσμικό όργανο και, κατ' αυτόν τον τρόπο, να λάβουν γνώση του σκεπτικού στο οποίο στηρίζεται η νομοθετική δράση της Ένωσης. Αφετέρου, η δημοσιοποίηση παρέχει στους πολίτες τη δυνατότητα να διατυπώσουν λυσιτελώς την άποψή τους επί των επιλογών αυτών πριν από την οριστικοποίησή τους, όσον αφορά τόσο την απόφαση της Επιτροπής να υποβάλει νομοθετική πρόταση όσο και το περιεχόμενο μιας τέτοιας πρότασης, από το οποίο εξαρτάται η νομοθετική δράση της Ένωσης.

93 Επομένως, όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας με τα σημεία 67 και 68 των προτάσεών του, τα εν λόγω έγγραφα συγκαταλέγονται, δεδομένου του αντικειμένου τους, μεταξύ των εγγράφων που μνημονεύονται στο άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001.

94 Εξάλλου, η σημασία που έχει για τους πολίτες η δυνατότητα πρόσβασης στα έγγραφα τα οποία συντάσσονται στο πλαίσιο εκτίμησης επιπτώσεων, ακόμη και όταν η διαδικασία λήψης αποφάσεων της Επιτροπής βρίσκεται σε εξέλιξη, δεν αναιρείται από το γεγονός ότι, όπως τόνισε η Επιτροπή, αφενός, εν προκειμένω η ClientEarth είχε τη δυνατότητα να συμμετάσχει στις δημόσιες διαβουλεύσεις που οργάνωσε το εν λόγω θεσμικό όργανο στο πλαίσιο των επίμαχων στη συγκεκριμένη υπόθεση διαδικασιών εκτίμησης επιπτώσεων και, αφετέρου, ορισμένα έγγραφα σχετικά με τις εκτιμήσεις αυτές ήταν ήδη διαθέσιμα στο κοινό κατά το χρονικό σημείο έκδοσης των επίδικων αποφάσεων. Μολονότι τέτοιου είδους διαβουλεύσεις έχουν επίσης ως στόχο να εξασφαλίσουν τη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Επιτροπής και τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία αυτή, δεν υποκαθιστούν τη δυνατότητα των τελευταίων να έχουν πρόσβαση, κατόπιν αιτήματός τους, στις εκθέσεις εκτίμησης επιπτώσεων και στις γνωμοδοτήσεις της επιτροπής εκτίμησης επιπτώσεων. Πράγματι, από τις κατευθυντήριες γραμμές του 2009 προκύπτει ότι στις διαβουλεύσεις που διοργανώνει η Επιτροπή δεν μπορεί κατ' ανάγκη να συμμετάσχει το σύνολο του κοινού. Επιπλέον, δεν αποδεικνύεται, εν προκειμένω, ότι οι πληροφορίες που γνωστοποιήθηκαν στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων αυτών και εκείνες που περιέχονταν στα ήδη διαθέσιμα στο κοινό έγγραφα αντιστοιχούσαν, κατ' ουσίαν, στις πληροφορίες που περιλαμβάνονταν στα επίδικα έγγραφα.

95 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι λόγοι στους οποίους στηρίζεται η αρχή, που διατυπώνεται στην αιτιολογική σκέψη 6 του κανονισμού 1049/2001 και εφαρμόζεται στο άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού αυτού, της ευρύτερης πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων της Ένωσης που ενεργούν ως νομοθέτες, και οι οποίοι υπενθυμίζονται στη σκέψη 84 της παρούσας απόφασης, ισχύουν

επίσης για τα έγγραφα που συντάσσονται στο πλαίσιο διαδικασίας εκτίμησης επιπτώσεων, όπως τα επίδικα έγγραφα, με σκοπό την ενδεχόμενη ανάληψη νομοθετικών πρωτοβουλιών από την Επιτροπή. Επομένως, όπως υποστηρίζει η ClientEarth, πρέπει να παρέχεται τέτοια πρόσβαση και στα έγγραφα αυτά.

96 Δεύτερον, επισημαίνεται επίσης ότι τα επίδικα έγγραφα περιέχουν περιβαλλοντικές πληροφορίες κατά την έννοια του κανονισμού 1367/2006.

97 Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο δ', σημείο v, του κανονισμού αυτού, συνιστούν τέτοιου είδους πληροφορίες, μεταξύ άλλων, οι πληροφορίες σε γραπτή, οπτική, ηχητική, ηλεκτρονική ή άλλη υλική μορφή, σχετικά με τις αναλύσεις κόστους-ωφέλειας, τις λοιπές αναλύσεις και τις οικονομικές παραδοχές που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο των μέτρων όπως είναι οι πολιτικές, η νομοθεσία, τα σχέδια, τα προγράμματα και οι περιβαλλοντικές συμφωνίες. Συναφώς, αφενός, από τη σκέψη 90 της παρούσας απόφασης προκύπτει ότι οι εκθέσεις εκτίμησης επιπτώσεων περιλαμβάνουν ιδίως τη μελέτη των επιπτώσεων καθώς και των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων των διάφορων πολιτικών επιλογών που εξετάζει η Επιτροπή με σκοπό την ενδεχόμενη ανάληψη πρωτοβουλίας νομοθετικής ή άλλης φύσης. Αφετέρου, εν προκειμένω, αποδεικνύεται ότι τα επίδικα έγγραφα αφορούν εξεταζόμενες νομοθετικές πρωτοβουλίες στον τομέα του περιβάλλοντος.

98 Ο κανονισμός 1367/2006 έχει ως σκοπό, σύμφωνα με το άρθρο του 1, να εξασφαλίσει την ευρύτερη δυνατή συστηματική διάθεση και διάδοση των περιβαλλοντικών πληροφοριών (απόφαση της 13ης Ιουλίου 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland κατά Επιτροπής, C-60/15 P, EU:C:2017:540, σκέψη 64 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Από την αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού αυτού συνάγεται, κατ' ουσίαν, ότι η πρόσβαση στις εν λόγω πληροφορίες έχει πράγματι ως στόχο να ενθαρρύνει την αποτελεσματικότερη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ούτως ώστε να εντείνει την υποχρέωση λογοδοσίας των αρμόδιων αρχών όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων ενώ παράλληλα συμβάλλει στην ευαισθητοποίηση του κοινού και τη στήριξη των λαμβανόμενων αποφάσεων (απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 2016, Επιτροπή κατά Stichting Greenpeace Nederland και PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, σκέψη 80).

99 Συναφώς, μολονότι το άρθρο 3 του κανονισμού 1367/2006 ορίζει ότι ο κανονισμός 1049/2001 εφαρμόζεται σε όλες τις αιτήσεις πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες, το άρθρο 6 του πρώτου αυτού κανονισμού προσθέτει ειδικότερους κανόνες σχετικούς με τις αιτήσεις αυτές, εκ των οποίων κάποιοι ευνοούν και άλλοι περιορίζουν την εν λόγω πρόσβαση (απόφαση της 13ης Ιουλίου 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland κατά Επιτροπής, C-60/15 P, EU:C:2017:540, σκέψη 65 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

100 Ειδικότερα, από το άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, του κανονισμού 1367/2006, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 15 του κανονισμού αυτού, προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι ο λόγος άρνησης που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά προκειμένου περί περιβαλλοντικών πληροφοριών, λαμβανομένου υπόψη του δημόσιου συμφέροντος το οποίο εξυπηρετείται με τη δημοσιοποίηση των ζητούμενων πληροφοριών, πράγμα που σκοπεί στην περαιτέρω διαφάνεια των πληροφοριών αυτών.

101 Από τα εκτιθέμενα στις σκέψεις 84 έως 100 της παρούσας απόφασης προκύπτει ότι τα έγγραφα περί των οποίων πρόκειται εν προκειμένω εντάσσονται στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας, περιέχουν δε, επιπλέον, περιβαλλοντικές πληροφορίες, και ότι, κατά συνέπεια, το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 πρέπει να ερμηνευθεί ακόμη συσταλτικότερα και να εφαρμοστεί ακόμη αυστηρότερα.

– Επί του γενικού τεκμηρίου που αναγνωρίστηκε με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

102 Προκειμένου να αναγνωρίσει την ύπαρξη, για όσο χρόνο η Επιτροπή δεν έχει λάβει απόφαση ως προς ενδεχόμενη πρόταση, ενός γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας των εγγράφων που συντάσσονται στο πλαίσιο εκτίμησης επιπτώσεων, το Γενικό Δικαστήριο, όπως υπομνήσθηκε με τη σκέψη 26 της παρούσας απόφασης, στηρίχθηκε, στις σκέψεις 94 έως 96 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, σε γενικές εκτιμήσεις αντλούμενες κατ' ουσίαν, αφενός, από την επιταγή να διαφυλαχθεί ο χώρος προβληματισμού της Επιτροπής και η ικανότητα της τελευταίας να ασκεί την εξουσία πρωτοβουλίας με πλήρη ανεξαρτησία και με μοναδικό γνώμονα το κοινό συμφέρον σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφοι 1 έως 3, ΣΕΕ και, αφετέρου, από τον κίνδυνο η δημοσιοποίηση των εγγράφων που συντάσσονται στο πλαίσιο εκτίμησης επιπτώσεων σχετικής με εν εξελίξει διαδικασία λήψης αποφάσεων να οδηγήσει σε εξωτερικές πιέσεις ή επιρροές που ενδέχεται να θίξουν τη διεξαγωγή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Επιτροπής.

103 Πρώτον, μολονότι η Επιτροπή οφείλει, βάσει του άρθρου 17, παράγραφοι 1 έως 3, ΣΕΕ, να ενεργεί με πλήρη ανεξαρτησία και με μοναδικό γνώμονα το κοινό συμφέρον όταν προβαίνει σε εκτιμήσεις επιπτώσεων, επισημαίνεται ότι η διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων δεν συνιστά είδος διαδικασίας το οποίο παρουσιάζει, αυτό καθεαυτό, χαρακτηριστικά που έρχονται, καταρχήν, σε αντίθεση με την παροχή πλήρους διαφάνειας. Αντιθέτως, όπως διευκρίνισε το Γενικό Δικαστήριο με τη σκέψη 93 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, η διαδικασία αυτή διεξάγεται στο πλαίσιο της επίτευξης ενός σκοπού διαφάνειας και ανοίγματος της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Επιτροπής. Από τις σκέψεις 84 έως 101 της παρούσας απόφασης προκύπτει ότι τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο όταν η διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων εντάσσεται, όπως εν προκειμένω, στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας στον τομέα του περιβάλλοντος.

104 Επιπλέον, όπως υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, η ClientEarth, η διαφάνεια, ενισχύοντας τη νομιμότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Επιτροπής, εγγυάται την αξιοπιστία της δράσης του θεσμικού αυτού οργάνου στα μάτια των ενδιαφερόμενων πολιτών και οργανώσεων και συμβάλλει, επομένως, ακριβώς στο να εξασφαλίζεται ότι το θεσμικό αυτό όργανο ενεργεί με πλήρη ανεξαρτησία και με μοναδικό γνώμονα το κοινό συμφέρον. Αμφιβολίες ως προς την εκπλήρωση, από το εν λόγω θεσμικό όργανο, των καθηκόντων του με πλήρη ανεξαρτησία και με μοναδικό γνώμονα το κοινό συμφέρον μπορεί να γεννήσει μάλλον η έλλειψη ενημέρωσης του κοινού και η έλλειψη διαλόγου (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου, C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψη 59).

105 Δεύτερον, όπως υποστηρίζουν η ClientEarth και τα παρεμβαίνοντα υπέρ αυτής κράτη μέλη, κανένας από τους λόγους που δέχθηκε το Γενικό Δικαστήριο με τις σκέψεις 94 έως 96 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης δεν καθιστά δυνατή τη στοιχειοθέτηση του κινδύνου σοβαρής υπονόμευσης της εν εξελίξει διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Επιτροπής, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001. Αναγνωρίζοντας, βάσει των λόγων αυτών, ένα γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας των εγγράφων που συντάσσονται στο πλαίσιο εκτίμησης επιπτώσεων για όσο χρόνο η Επιτροπή δεν έχει λάβει απόφαση ως προς ενδεχόμενη πρόταση, το Γενικό Δικαστήριο παρέβη την εν λόγω διάταξη καθώς και την αρχή της συσταλτικής ερμηνείας και αυστηρής εφαρμογής της, αρχή η οποία, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 101 της παρούσας απόφασης, έχει ιδιαίτερη σημασία όσον αφορά έγγραφα που συντάσσονται κατά τη διάρκεια νομοθετικής διαδικασίας και περιέχουν περιβαλλοντικές πληροφορίες.

106 Συναφώς, δεν μπορεί, ασφαλώς, να αποκλειστεί το ενδεχόμενο, όπως εξέθεσε το Γενικό Δικαστήριο με τη σκέψη 96 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, τρίτοι να επιχειρήσουν, σε περίπτωση δημοσιοποίησης των εκθέσεων εκτίμησης επιπτώσεων και των σχετικών με τις εκθέσεις αυτές γνωμοδοτήσεων της επιτροπής εκτίμησης επιπτώσεων πριν από την εκ μέρους της Επιτροπής λήψη απόφασης ως προς ενδεχόμενη πρόταση, να ασκήσουν επιρροή, ή ακόμη και πιέσεις, επί των πολιτικών επιλογών στις οποίες θα προβεί η Επιτροπή ή το ενδεχόμενο ορισμένα από τα ενδιαφερόμενα μέρη που υπέβαλαν παρατηρήσεις κατά τη διοργανωθείσα από το θεσμικό αυτό

όργανο δημόσια διαβούλευση στο πλαίσιο της διαδικασίας εκτίμησης επιπτώσεων να υποβάλουν νέες παρατηρήσεις ως προς τις επιλογές και τα ενδεχόμενα που εξετάζει το εν λόγω όργανο ή νέες επικρίσεις ως προς τις επιλογές και τα ενδεχόμενα αυτά.

107 Πάντως, αφενός, στο μέτρο που η Επιτροπή υποστήριξε, κατ' ουσίαν, ότι, σε περίπτωση τέτοιας δημοσιοποίησης, θα εμπλεκόταν σε διάφορες συνεχείς συζητήσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη, με αποτέλεσμα να της είναι πρακτικά αδύνατο να διαθέτει αυτόνομο χώρο προβληματισμού και να λάβει με πλήρη ανεξαρτησία απόφαση ως προς τις προτάσεις που ενδεχομένως θα υιοθετήσει, επισημαίνεται ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν υποχρεώνει, καταρχήν, το εν λόγω θεσμικό όργανο να διεξάγει τέτοιες συζητήσεις σε μεμονωμένες περιπτώσεις, πράγμα το οποίο ρητώς παραδέχθηκε το εν λόγω θεσμικό όργανο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου. Συναφώς, μολονότι το άρθρο 11, παράγραφος 2, ΣΕΕ προβλέπει ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών, η διάταξη αυτή δεν συνεπάγεται, εντούτοις, ότι η Επιτροπή υποχρεούται να απαντά, επί της ουσίας και σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση, στις παρατηρήσεις που ενδεχομένως θα λάβει μετά τη δημοσιοποίηση εγγράφου βάσει του κανονισμού 1049/2001.

108 Αφετέρου, και εν πάση περιπτώσει, το Γενικό Δικαστήριο δεν απέδειξε ότι οι εξωτερικές επιρροές ή πιέσεις τις οποίες θα δεχόταν, ενδεχομένως, η Επιτροπή, σε περίπτωση δημοσιοποίησης των εγγράφων που έχουν συνταχθεί στο πλαίσιο εκτίμησης επιπτώσεων σχετικής με εν εξελίξει διαδικασία λήψης αποφάσεων θα ενείχαν τον κίνδυνο, κατά τρόπο γενικό και ανεξαρτήτως του ειδικού πλαισίου που περιβάλλει την επίμαχη εκτίμηση επιπτώσεων και διαδικασία λήψης αποφάσεων καθώς και του συγκεκριμένου περιεχομένου καθενός από τα ζητούμενα έγγραφα, να παρακωλύσουν την ικανότητα της Επιτροπής να ενεργεί με πλήρη ανεξαρτησία και με μοναδικό γνώμονα το κοινό συμφέρον ή ακόμη και να υπονομεύσουν, να παρατείνουν ή να περιπλέξουν σοβαρά την ομαλή διεξαγωγή των εσωτερικών συζητήσεων και της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του εν λόγω θεσμικού οργάνου. Όπως προβάλλει κατ' ουσίαν η ClientEarth, οι γενικές εκτιμήσεις που εξέθεσε συναφώς το Γενικό Δικαστήριο με τις σκέψεις 94 έως 96 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης δεν μπορούν να στοιχειοθετήσουν τέτοιου είδους κίνδυνο. Συναφώς, όπως συνάγεται από τις σκέψεις 92 και 98 της παρούσας απόφασης, η διατύπωση των απόψεων του κοινού ή των ενδιαφερόμενων μερών επί των επιλογών που πραγματοποιεί και των πολιτικής φύσης ενδεχομένων που εξετάζει η Επιτροπή στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών της, ιδίως δε των νομοθετικών πρωτοβουλιών της στον τομέα του περιβάλλοντος, πριν το εν λόγω θεσμικό όργανο λάβει απόφαση ως προς τη σχεδιαζόμενη πρωτοβουλία, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της άσκησης των δημοκρατικών δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης.

109 Επομένως, μολονότι η Επιτροπή πρέπει να διαθέτει ένα χώρο προβληματισμού, προκειμένου να είναι σε θέση να αποφασίζει ως προς τις πολιτικές επιλογές στις οποίες θα προβεί και τις προτάσεις που ενδεχομένως θα υποβάλει, εντούτοις το Γενικό Δικαστήριο εσφαλμένως έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι η προστασία της εξουσίας πρωτοβουλίας της Επιτροπής και η διαφύλαξη της ικανότητάς της να ασκεί την εξουσία αυτή με πλήρη ανεξαρτησία και με μοναδικό γνώμονα το κοινό συμφέρον προϋπέθεταν, καταρχήν, ότι τα συντασσόμενα στο πλαίσιο εκτίμησης επιπτώσεων έγγραφα μπορούσαν, εν γένει, να παραμείνουν εμπιστευτικά μέχρις ότου το εν λόγω θεσμικό όργανο λάβει σχετική απόφαση.

110 Εξάλλου, στο μέτρο που η Επιτροπή επικαλέστηκε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, το γεγονός ότι τα επίδικα έγγραφα είναι απλώς εσωτερικά σχέδια που δεν έχουν οριστικοποιηθεί, επισημαίνεται, όπως υπενθύμισε η ίδια η Επιτροπή με το υπόμνημά της επί της αίτησης αναίρεσης, ότι το Γενικό Δικαστήριο, προκειμένου να αναγνωρίσει το επίδικο γενικό τεκμήριο, δεν στηρίχθηκε συγκεκριμένα στο γεγονός αυτό ούτε στην ανάγκη διαφύλαξης της διαδικασίας που συνδέεται με τη σύνταξη των εν λόγω εγγράφων. Πράγματι, από τις σκέψεις 94 έως 97 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης προκύπτει ότι το Γενικό Δικαστήριο, για τον σκοπό αυτό, δέχθηκε γενικότερα ότι η δημοσιοποίηση των εκθέσεων εκτίμησης επιπτώσεων, είτε αυτές είχαν τη μορφή σχεδίου είτε όχι, καθώς και των γνωμοδοτήσεων της επιτροπής εκτίμησης επιπτώσεων ενείχε τον κίνδυνο να θίξει σοβαρά την εν εξελίξει διαδικασία λήψης αποφάσεων της Επιτροπής που συνδεόταν με την κατάρτιση και υιοθέτηση των προτάσεών της.

111 Εν πάση περιπτώσει, διευκρινίζεται, αφενός, ότι το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 αφορά την πρόσβαση σε έγγραφα εσωτερικής χρήσης που σχετίζονται με θέμα επί του οποίου το οικείο θεσμικό όργανο της Ένωσης δεν έχει ακόμη αποφασίσει. Η εν λόγω διάταξη όμως δεν αποκλείει, ούτε βάσει του γράμματός της ούτε βάσει του προστατευόμενου από αυτήν συμφέροντος, τη δυνατότητα να ζητηθεί πρόσβαση στα έγγραφα προσωρινού χαρακτήρα. Αφετέρου, ο προσωρινός χαρακτήρας των εγγράφων δεν είναι, αυτός καθεαυτόν, ικανός να αποδείξει, κατά τρόπο γενικό και ανεξάρτητα από την εξατομικευμένη και συγκεκριμένη εξέταση κάθε ζητούμενου εγγράφου, τον κίνδυνο να θιγεί σοβαρά η διαδικασία λήψης αποφάσεων της Επιτροπής. Ειδικότερα, η υπονόμευση αυτή εξαρτάται από παράγοντες όπως το στάδιο ολοκλήρωσης του επίμαχου εγγράφου και το ακριβές στάδιο στο οποίο βρίσκεται η σχετική διαδικασία λήψης αποφάσεων κατά το χρονικό σημείο της άρνησης παροχής πρόσβασης στο έγγραφο αυτό, το ειδικό πλαίσιο που περιβάλλει την εν λόγω διαδικασία καθώς και τα ζητήματα που πρέπει ακόμη να αποτελέσουν αντικείμενο συζητήσεων στο εσωτερικό του εμπλεκόμενου θεσμικού οργάνου.

112 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον έκρινε, με τις σκέψεις 94 έως 111 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης, ότι, για την εφαρμογή της εξαίρεσης του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, η Επιτροπή μπορούσε βασίμως να θεωρήσει ότι, για όσο χρόνο αυτή δεν έχει λάβει απόφαση επί ενδεχόμενης πρότασης, η δημοσιοποίηση των εγγράφων που συντάχθηκαν στο πλαίσιο εκτίμησης επιπτώσεων θα έθιγε, καταρχήν, σοβαρά την οικεία εν εξελίξει διαδικασία λήψης αποφάσεων για την κατάρτιση τέτοιας πρότασης, τούτο δε ανεξαρτήτως, αφενός, του νομοθετικού ή άλλου χαρακτήρα τής υπό εξέταση πρότασης και, αφετέρου, του γεγονότος ότι τα σχετικά έγγραφα περιέχουν περιβαλλοντικές πληροφορίες, κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο δ', του κανονισμού 1367/2006.

113 Συνεπώς, και χωρίς να χρειάζεται να εξεταστούν τα λοιπά επιχειρήματα που προβάλλουν η ClientEarth και τα παρεμβαίνοντα υπέρ αυτής κράτη μέλη, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το πρώτο, το δεύτερο, το τρίτο και το τέταρτο σκέλος του πρώτου λόγου αναίρεσης είναι βάσιμα.

114 Δεδομένου ότι ο πρώτος λόγος αναίρεσης πρέπει, ως εκ τούτου, να γίνει δεκτός, η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση πρέπει να αναιρεθεί, χωρίς να είναι αναγκαίο να εξεταστούν το πέμπτο σκέλος του λόγου αυτού, με το οποίο προβάλλεται, επικουρικώς, ότι το Γενικό Δικαστήριο κατέστησε αμάχητο το διαπιστωθέν γενικό τεκμήριο, ούτε ο δεύτερος λόγος αναίρεσης, που προβάλλεται επίσης επικουρικώς και κατά τον οποίο το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο καθόσον δεν αναγνώρισε την ύπαρξη υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος το οποίο δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση των επίδικων εγγράφων.

Επί των προσφυγών ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου

115 Κατά το άρθρο 61, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε περίπτωση αναίρεσης της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου, το Δικαστήριο μπορεί είτε να αναπέμψει την υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο για να την κρίνει είτε να αποφανθεί το ίδιο οριστικά επί της διαφοράς, εφόσον είναι ώριμη προς εκδίκαση.

116 Εν προκειμένω, πρέπει το Δικαστήριο να αποφανθεί οριστικά επί της διαφοράς, η οποία είναι ώριμη προς εκδίκαση.

117 Όπως αναφέρθηκε στη σκέψη 21 της παρούσας απόφασης, η ClientEarth υποστήριξε, σε πρώτο βαθμό, μεταξύ άλλων ότι οι επίδικες αποφάσεις συνιστούσαν παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 για τον λόγο ότι η Επιτροπή έκρινε, εσφαλμένως, ότι η δημοσιοποίηση των επίδικων εγγράφων ενείχε τον κίνδυνο να θίξει σοβαρά τις οικείες εν εξελίξει διαδικασίες λήψης αποφάσεων, κατά την έννοια της διάταξης αυτής.

118 Συναφώς, από τις επίδικες αποφάσεις, το περιεχόμενο των οποίων υπομνήσθηκε με τις σκέψεις 13 έως 17 της παρούσας απόφασης, προκύπτει ότι, προκειμένου να αποδείξει την ύπαρξη τέτοιου κινδύνου, η Επιτροπή στηρίχθηκε, αφενός, σε εκτιμήσεις γενικού χαρακτήρα αντλούμενες, καταρχάς, από το γεγονός ότι οι εκτιμήσεις επιπτώσεων λειτουργούν υποστηρικτικά για τις στρατηγικές επιλογές στις οποίες προβαίνει η Επιτροπή με τις νομοθετικές της προτάσεις, περαιτέρω, από την ανάγκη να διαφυλαχθούν το περιθώριο χειρισμών της, η ανεξαρτησία της, η ικανότητά της να εξεύρει συμβιβασμούς και να ενεργεί με μοναδικό γνώμονα το κοινό συμφέρον καθώς και το κλίμα εμπιστοσύνης που πρέπει να επικρατεί κατά τις διεξαγόμενες εντός του οργάνου αυτού συζητήσεις και, τέλος, από τον κίνδυνο εξωτερικών πιέσεων ικανών να θίξουν σοβαρά τη διεξαγωγή των συζητήσεων αυτών.

119 Αφετέρου, η Επιτροπή επικαλέστηκε, επίσης, πιο συγκεκριμένες εκτιμήσεις σχετικές με τις δύο εν εξελίξει διαδικασίες λήψης αποφάσεων και οι οποίες αφορούσαν, ειδικότερα, το πρώιμο και ευαίσθητο στάδιο στο οποίο βρίσκονταν οι διαδικασίες αυτές, το γεγονός ότι τα υπό συζήτηση ζητήματα αποτελούσαν επί μακρόν αντικείμενο προβληματισμού καθώς και τη σπουδαιότητα των εν λόγω ζητημάτων. Όσον αφορά τα έγγραφα εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, τόνισε επίσης τον ευαίσθητο χαρακτήρα της σχετικής με το ζήτημα αυτό προβληματικής και την ύπαρξη πιθανών διαστάσεων απόψεων μεταξύ των κρατών μελών. Ως προς τα έγγραφα εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με τις επιθεωρήσεις και την εποπτεία για περιβαλλοντικά θέματα, έδωσε έμφαση, επιπλέον, στην ανάγκη να διαφυλαχθεί η συζήτηση έναντι παραγόντων εξωτερικής επιρροής, δεδομένου ότι μια τέτοια επιρροή θα έθιγε την ποιότητα του ελέγχου επί των κρατών μελών.

120 Όσον αφορά, αφενός, τους λόγους γενικού χαρακτήρα που μνημονεύονται στη σκέψη 118 της παρούσας απόφασης, οι λόγοι αυτοί αντιστοιχούν, κατ' ουσίαν, σε εκείνους τους οποίους δέχθηκε το Γενικό Δικαστήριο με τις σκέψεις 78 έως 97 της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης. Από τα εκτιθέμενα όμως στις σκέψεις 84 έως 112 της παρούσας απόφασης προκύπτει ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να στηριχθεί σε τέτοιους λόγους για να συναγάγει ότι η πρόσβαση στα έγγραφα που συντάσσονται στο πλαίσιο εκτίμησης επιπτώσεων θίγει, καταρχήν, σοβαρά τις οικείες εν εξελίξει διαδικασίες λήψης αποφάσεων, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, χωρίς να προβεί σε συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εκτίμηση των επίδικων εγγράφων.

121 Αφετέρου, ως προς τους λόγους που αφορούν τις δύο εν εξελίξει διαδικασίες λήψης αποφάσεων και συνοψίζονται στη σκέψη 119 της παρούσας απόφασης, όπως υποστήριξε η ClientEarth σε πρώτο βαθμό, δεν καθιστούν δυνατή, περαιτέρω, τη στοιχειοθέτηση του συγκεκριμένου, πραγματικού και ευλόγως προβλέψιμου κινδύνου να θιγούν σοβαρά οι διαδικασίες αυτές λόγω της πρόσβασης στα επίδικα έγγραφα.

122 Πρώτον, ακόμη και εάν θεωρηθεί ότι έχει αποδειχθεί το γεγονός ότι τα επίδικα έγγραφα ζητήθηκαν σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, τούτο δεν αρκεί άνευ ετέρου για να διαπιστωθεί τέτοιος κίνδυνος (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 60).

123 Μολονότι η Επιτροπή, με τα υπομνήματα αντικρούσεως που κατέθεσε σε πρώτο βαθμό, υποστήριξε ότι δεν μπορεί να υποχρεωθεί να δημοσιοποιεί στο κοινό τις εκθέσεις εκτίμησης επιπτώσεων κατά το στάδιο των προσχεδίων και τις ενδεχόμενες διαδοχικές τροποποιήσεις τους, εντούτοις από τα εκτιθέμενα στη σκέψη 111 της παρούσας απόφασης συνάγεται ότι ο προσωρινός χαρακτήρας ενός εγγράφου δεν μπορεί ομοίως, αυτός καθεαυτόν, να αποδείξει τον εν λόγω κίνδυνο. Η Επιτροπή, πάντως, δεν απέδειξε, εμπεριστατωμένα, τους λόγους για τους οποίους, λαμβανομένου ιδίως υπόψη του ακριβούς σταδίου στο οποίο βρίσκονταν οι επίμαχες εν προκειμένω διαδικασίες εκτίμησης επιπτώσεων και δεδομένων των ειδικών ζητημάτων που έπρεπε ακόμη να συζητηθούν σε εσωτερικό επίπεδο κατά την ημερομηνία έκδοσης των επίδικων αποφάσεων, η δημοσιοποίηση καθενός από τα επίδικα έγγραφα, εξεταζόμενα μεμονωμένα, θα έθιγε σοβαρά τις οικείες διαδικασίες λήψης αποφάσεων που βρίσκονταν σε εξέλιξη.

124 Συναφώς, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η κοινοποίηση, πριν από το πέρας της διαδικασίας εκτίμησης επιπτώσεων, των εγγράφων αυτών σε ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη, τα οποία επιδίωκαν να επηρεάσουν τις εργασίες της Επιτροπής, ενείχε τον κίνδυνο να οδηγήσει σε υπερεκπροσώπηση καθώς και δυσανάλογη επιρροή των συμφερόντων των μερών αυτών και, κατά συνέπεια, να στρεβλώσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων του εν λόγω θεσμικού οργάνου. Συγκεκριμένα, στην Επιτροπή εναπόκειται να μεριμνά ώστε να αποτραπεί μια τέτοια κατάσταση, όχι αρνούμενη την παροχή πρόσβασης στα εν λόγω έγγραφα, αλλά λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των εμπλεκομένων συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων των συμφερόντων των προσώπων ή των ομάδων συμφερόντων που δεν ζήτησαν πρόσβαση. Πρέπει επίσης να απορριφθεί το επιχείρημα της Επιτροπής κατά το οποίο δεν είναι προς το συμφέρον του κοινού να έχει πρόσβαση στις διάφορες εκδόσεις των σχεδίων εκθέσεων εκτίμησης επιπτώσεων και στις διαδοχικές τροποποιήσεις τους με την αιτιολογία ότι η πρόσβαση αυτή θα προκαλούσε σύγχυση στους αποδέκτες των εν λόγω εγγράφων. Συγκεκριμένα, μολονότι δεν μπορεί να αποκλειστεί η δυνατότητα συνεκτίμησης μιας τέτοιας περίστασης, αν υποτεθεί ότι έχει αποδειχθεί, προκειμένου να κριθεί ότι δεν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον το οποίο δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση του εγγράφου, εντούτοις η περίσταση αυτή δεν είναι ικανή να αποδείξει τον κίνδυνο να θιγεί σοβαρά η διαδικασία λήψης αποφάσεων της Επιτροπής. Πάντως, εφόσον ο εν λόγω κίνδυνος δεν αποδεικνύεται, δεν τίθεται το ζήτημα αν υφίσταται τέτοιο συμφέρον.

125 Δεύτερον, η Επιτροπή δεν απέδειξε, με τις επίδικες αποφάσεις τους λόγους για τους οποίους η σπουδαιότητα των εξεταζόμενων στα επίδικα έγγραφα ζητημάτων και το γεγονός ότι τα ζητήματα αυτά αποτελούν επί μακρόν αντικείμενο προβληματισμού έχουν ως επακόλουθο ότι η δημοσιοποίηση των εν λόγω εγγράφων θα έθιγε σοβαρά τις οικείες διαδικασίες λήψης αποφάσεων που βρίσκονταν σε εξέλιξη.

126 Όσον αφορά, τρίτον, τα επιχειρήματα της Επιτροπής που αντλούνται από τον ευαίσθητο χαρακτήρα των εν λόγω ζητημάτων καθώς και των εν εξελίξει διαπραγματεύσεων και από την πιθανή ύπαρξη διαστάσεων απόψεων μεταξύ των κρατών μελών, τα επιχειρήματα αυτά ουδόλως τεκμηριώνονται και είναι υπερβολικά αφηρημένα για να αποδείξουν τον κίνδυνο τέτοιας υπονόμευσης, με αποτέλεσμα να μη μπορούν να γίνουν δεκτά.

127 Τέταρτον, οι λόγοι που αφορούν την ανάγκη διαφύλαξης της συζήτησης έναντι παραγόντων εξωτερικής επιρροής πρέπει, δεδομένων των παρατηρήσεων που εκτίθενται στις σκέψεις 106 έως 109 της παρούσας απόφασης, να απορριφθούν. Επιπροσθέτως, η Επιτροπή δεν διευκρίνισε τους λόγους για τους οποίους μια τέτοια επιρροή θα μπορούσε, όπως υποστηρίζει, να θίξει την ποιότητα του ελέγχου επί των κρατών μελών.

128 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η Επιτροπή παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 καθόσον αρνήθηκε, βάσει της διάταξης αυτής, να δημοσιοποιήσει τα επίδικα έγγραφα. Συνεπώς, πρέπει να ακυρωθούν οι επίδικες αποφάσεις, χωρίς να είναι αναγκαία η εξέταση των λοιπών επιχειρημάτων που προέβαλε η ClientEarth προς στήριξη των προσφυγών ακύρωσης.

Επί των δικαστικών εξόδων

129 Κατά το άρθρο 184, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, όταν η αίτηση αναίρεσης γίνεται δεκτή και το Δικαστήριο κρίνει το ίδιο οριστικά τη διαφορά, αυτό αποφαίνεται επί των εξόδων. Σύμφωνα με το άρθρο 138, παράγραφος 1, του ανωτέρω Κανονισμού, το οποίο εφαρμόζεται στην αναιρετική διαδικασία δυνάμει του άρθρου 184, παράγραφος 1, του ίδιου Κανονισμού, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, το οποίο εφαρμόζεται επίσης στην αναιρετική διαδικασία δυνάμει του άρθρου 184, παράγραφος 1, του Κανονισμού αυτού, προβλέπει ότι τα κράτη μέλη που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

130 Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε ως προς τους λόγους που προέβαλε στο πλαίσιο της υπό κρίση αίτησης αναίρεσης, ότι η ClientEarth ζήτησε την καταδίκη της στα δικαστικά έξοδα και ότι το Δικαστήριο δέχθηκε τις προσφυγές που άσκησε η ClientEarth ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, πρέπει να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδά της, καθώς και στα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η ClientEarth τόσο σε πρώτο βαθμό όσο και κατά την παρούσα αναιρετική διαδικασία.

131 Η Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους που αφορούν την παρούσα αναιρετική διαδικασία.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως) αποφασίζει:

1) 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).

2) Ακυρώνει την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 1ης Απριλίου 2014 περί άρνησης παροχής πρόσβασης σε έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με σχέδιο δεσμευτικής πράξης ορίζουσας το στρατηγικό πλαίσιο των διαδικασιών επιθεώρησης 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 εκτίμησης επιπτώσεων.

3) Ακυρώνει την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 3ης Απριλίου 2014 περί άρνησης παροχής πρόσβασης σε σχέδιο έκθεσης εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα σε επίπεδο κρατών μελών στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και σε γνωμοδότηση της επιτροπής εκτίμησης επιπτώσεων.

4) Καταδικάζει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα δικαστικά έξοδά της, καθώς και στα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η ClientEarth τόσο σε πρώτο βαθμό όσο και κατά την αναιρετική διαδικασία.

5) Η Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους που αφορούν την αναιρετική διαδικασία.

(υπογραφές)