ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έβδομο πενταμελές τμήμα)

της 22ας Μαρτίου 2018*

«Πρόσβαση στα έγγραφα – Κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001 – Έγγραφα σχετικά με εν εξελίξει νομοθετική διαδικασία – Τριμερείς διάλογοι – Πίνακες με τέσσερις στήλες που αφορούν την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την Ευρωπόλ και την κατάργηση των αποφάσεων 2009/371/ΔΕΥ και 2005/681/ΔΕΥ – Μερική άρνηση προσβάσεως – Προσφυγή ακυρώσεως – Έννομο συμφέρον – Παραδεκτό – Άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 – Εξαίρεση σχετική με την προστασία της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων – Δεν υφίσταται γενικό τεκμήριο όσον αφορά την άρνηση προσβάσεως στους πίνακες με τέσσερις στήλες που συντάσσονται στο πλαίσιο των τριμερών διαλόγων»

Στην υπόθεση T-540/15,

Emilio De Capitani, κάτοικος Βρυξελλών (Βέλγιο), εκπροσωπούμενος από τους O. Brouwer, J. Wolfhagen και E. Raedts, δικηγόρους,

προσφεύγων,

κατά

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκπροσωπούμενου αρχικώς από τους N. Görlitz, A. Τρουπιώτη και την C. Burgos, στη συνέχεια, από τον N. Görlitz και τις C. Burgos και I. Αναγνωστοπούλου,

καθού,

υποστηριζόμενου από

το **Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**, εκπροσωπούμενο από τους E. Rebasti, B. Driessen και J.-B. Laignelot,

και από

την **Ευρωπαϊκή Επιτροπή**, εκπροσωπούμενη από τον J. Baquero Cruz και την F. Clotuche-Duvieusart,

παρεμβαίνοντες,

με αντικείμενο προσφυγή στηριζόμενη στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ με αίτημα την ακύρωση της αποφάσεως A(2015) 4931 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 8ης Ιουλίου 2015, περί αρνήσεως παροχής στον προσφεύγοντα πλήρους προσβάσεως στα έγγραφα LIBE-2013-0091-02 και LIBE-2013-0091-03,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έβδομο πενταμελές τμήμα),

συγκείμενο από τους M. Van der Woude, προεδρεύοντα, V. Tomljenović, E. Bieliūnas, A. Μαρκουλλή και A. Kornezov (εισηγητή), δικαστές,

γραμματέας: P. Cullen, διοικητικός υπάλληλος,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 20ής Σεπτεμβρίου 2017,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Ιστορικό της διαφοράς

1 Με έγγραφο της 15ης Απριλίου 2015, ο προσφεύγων, Emilio De Capitani, υπέβαλε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δυνάμει 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), αίτηση προσβάσεως στα έγγραφα που συνέταξε το Κοινοβούλιο ή που τέθηκαν στη διάθεσή του και περιλαμβάνουν τις ακόλουθες πληροφορίες: «λόγους που δικαιολογούν την αναζήτηση εκ των προτέρων συμφωνιών επί των εν εξελίξει διαδικασιών συναποφάσεως που προτείνονται σε όλες τις επιτροπές· πολύστηλους πίνακες (που περιγράφουν την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τη θέση της κοινοβουλευτικής επιτροπής, τις τροποποιήσεις που προτείνουν τα εσωτερικά όργανα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, ενδεχομένως, τα προτεινόμενα σχέδια συμβιβασμού) που προσκομίστηκαν στο πλαίσιο των τριμερών διαλόγων για τις εν εξελίξει διαδικασίες συναποφάσεως» (στο εξής: αρχική αίτηση).

2 Στις 3 Ιουνίου 2015 το Κοινοβούλιο απάντησε στον προσφεύγοντα ότι, λόγω του πολύ μεγάλου αριθμού εγγράφων τα οποία αφορούσε η αρχική αίτηση, η αποδοχή της θα προκαλούσε υπέρμετρη διοικητική επιβάρυνση, για τον λόγο δε αυτό η εν λόγω αίτηση έπρεπε να απορριφθεί.

3 Με έγγραφο της 19ης Ιουνίου 2015 ο προσφεύγων υπέβαλε στο Κοινοβούλιο αίτηση δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001, στην οποία περιόριζε τα έγγραφα που μνημονεύονται στη σκέψη 1 ανωτέρω στους πολύστηλους πίνακες που είχαν συνταχθεί στο πλαίσιο εν εξελίξει κατά την ημερομηνία της αρχικής αιτήσεως τριμερών διαλόγων, οι οποίοι αφορούν τις συνήθεις νομοθετικές διαδικασίες που έχουν ως νομική βάση τον τίτλο V της Συνθήκης ΛΕΕ («Ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης») και το άρθρο 16 ΣΛΕΕ, που αφορά την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (στο εξής: επιβεβαιωτική αίτηση).

4 Με την απόφασή του A(2015) 4931, της 8ης Ιουλίου 2015, το Κοινοβούλιο δήλωσε στον προσφεύγοντα ότι εντόπισε επτά πολύστηλους πίνακες σχετικούς με την επιβεβαιωτική αίτηση. Το Κοινοβούλιο παρέσχε πλήρη πρόσβαση σε πέντε από αυτούς. Αντιθέτως, όσον αφορά τους δύο άλλους πίνακες, ήτοι εκείνους που περιλαμβάνονταν στα έγγραφα LIBE-2013-0091-02 και LIBE-2013-0091-03 (στο εξής: επίμαχα έγγραφα), το Κοινοβούλιο παρέσχε πρόσβαση μόνο στις τρεις πρώτες στήλες των εν λόγω πινάκων, αρνούμενο συνεπώς να δημοσιοποιήσει την τέταρτη στήλη τους. Ο προσφεύγων βάλλει κατά της ως άνω αρνήσεως πλήρους προσβάσεως στα επίμαχα έγγραφα (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

5 Οι πίνακες που περιέχονται στα επίμαχα έγγραφα περιλαμβάνουν τέσσερις στήλες· η πρώτη περιέχει το κείμενο της νομοθετικής προτάσεως της Επιτροπής, η δεύτερη τη θέση του Κοινοβουλίου και τις τροπολογίες που προτείνει, η τρίτη τη θέση του Συμβουλίου και η τέταρτη το κείμενο του

προσωρινού συμβιβασμού (έγγραφο LIBE-2013-0091-02) ή την προκαταρκτική θέση της προεδρίας του Συμβουλίου σε σχέση με τις τροπολογίες που προτείνει το Κοινοβούλιο (έγγραφο LIBE-2013-0091-03).

6 Το Κοινοβούλιο στήριξε την προσβαλλόμενη απόφαση στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, καθόσον, πρώτον, η τέταρτη στήλη των επίμαχων εγγράφων περιείχε κείμενα προσωρινών συμβιβασμών και τις προκαταρκτικές προτάσεις της προεδρίας του Συμβουλίου, η δημοσιοποίηση των οποίων θα συνιστούσε πραγματική, ειδική και σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων του θεσμικού οργάνου, καθώς και της διαδικασίας λήψεως διοργανικών αποφάσεων στο πλαίσιο της εν εξελίξει νομοθετικής διαδικασίας, και, δεύτερον, δεν εντοπίστηκε εν προκειμένω κανένα δημόσιο συμφέρον υπέρτερο εκείνου της αποτελεσματικότητας της εν λόγω διαδικασίας.

7 Όσον αφορά την προβαλλόμενη σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων, το Κοινοβούλιο στηρίχθηκε στην ακόλουθη αιτιολογία:

– η γνωστοποίηση της τέταρτης στήλης των επίμαχων εγγράφων θα συνιστούσε πραγματική, ειδική και σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων·

– ο τομέας στον οποίο εμπίπτουν τα επίμαχα έγγραφα, ήτοι ο τομέας της αστυνομικής συνεργασίας, είναι πολύ ευαίσθητος, η δε δημοσιοποίηση της τέταρτης στήλης αυτών θα έθιγε την εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, επομένως, την αγαστή συνεργασία μεταξύ τους, καθώς και την εσωτερική διαδικασία λήψεως αποφάσεων του Κοινοβουλίου·

– η δημοσιοποίηση ενώ διεξάγονται ακόμη οι διαπραγματεύσεις ενδέχεται να προκαλέσει δημόσια πίεση στον εισηγητή, στους σκιώδεις εισηγητές και στις πολιτικές ομάδες, δεδομένου ότι οι διαπραγματεύσεις αφορούν τα πολύ ευαίσθητα ζητήματα της προστασίας των δεδομένων και του διοικητικού συμβουλίου του Οργανισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη συνεργασία και την κατάρτιση στον τομέα της επιβολής του νόμου (Ευρωπόλ)·

– η παροχή προσβάσεως στην τέταρτη στήλη των επίμαχων εγγράφων θα καθιστούσε την προεδρία του Συμβουλίου πιο διστακτική να γνωστοποιεί πληροφορίες και να συνεργάζεται με τη διαπραγματευτική ομάδα του Κοινοβουλίου και, ιδίως, τον εισηγητή· επιπλέον, η τελευταία, λόγω της αυξημένης πιέσεως εκ μέρους των εθνικών αρχών και των ομάδων συμφερόντων, θα υποχρεωνόταν να προβεί σε πρόωρες στρατηγικές επιλογές όσον αφορά τον προσδιορισμό των περιπτώσεων στις οποίες θα έπρεπε να δεχθεί όσα ζητεί το Συμβούλιο ή θα έπρεπε να ζητήσει περισσότερα από την προεδρία του, πράγμα το οποίο «θα περιέπλεκε αφάνταστα τις δυνατότητες να συμφωνηθεί κοινή γραμμή»·

– η αρχή κατά την οποία «δεν υπάρχει συμφωνία για τίποτα εφόσον δεν υπάρχει συμφωνία για όλα» είναι πολύ σημαντική για την εύρυθμη λειτουργία της νομοθετικής διαδικασίας και, επομένως, η πριν από το πέρας των διαπραγματεύσεων δημοσιοποίηση ενός στοιχείου, έστω και αν τούτο δεν είναι ευαίσθητο αυτό καθαυτό, θα μπορούσε να έχει αρνητικές συνέπειες για όλα τα άλλα τμήματα του φακέλου· περαιτέρω, η δημοσιοποίηση θέσεων που δεν έχουν ακόμη καταστεί οριστικές υπάρχει κίνδυνος να δώσει ανακριβή εντύπωση των πραγματικών θέσεων των θεσμικών οργάνων·

– επομένως, δεν μπορεί να παρασχεθεί πρόσβαση στο σύνολο της τέταρτης στήλης για όσο διάστημα το κείμενο που αποτελεί το αντικείμενο συμφωνίας δεν έχει εγκριθεί από τους συννομοθέτες.

8 Όσον αφορά την ύπαρξη ενδεχόμενου υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, το Κοινοβούλιο διατείνεται ότι η αρχή της διαφάνειας και οι υπέρτερες απαιτήσεις της δημοκρατίας δεν αποτελούν, και δεν μπορούν να αποτελέσουν, αυτές καθαυτές, υπέρτερο δημόσιο συμφέρον.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

9 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 18 Σεπτεμβρίου 2015, ο προσφεύγων άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

10 Με δικόγραφα που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 21 Ιανουαρίου 2016, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ζήτησαν να παρέμβουν στην υπό κρίση υπόθεση υπέρ του Κοινοβουλίου. Με τις παρατηρήσεις τους, ούτε ο προσφεύγων ούτε το Κοινοβούλιο προέβαλαν αντιρρήσεις για τις παρεμβάσεις αυτές.

11 Στις 9 Φεβρουαρίου 2016 το Κοινοβούλιο κατέθεσε το υπόμνημα αντικρούσεως στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου.

12 Με απόφαση του προέδρου του τετάρτου τμήματος του Γενικού Δικαστηρίου της 22ας Μαρτίου 2016, επετράπη στο Συμβούλιο και την Επιτροπή να παρέμβουν στην υπό κρίση υπόθεση.

13 Το υπόμνημα απαντήσεως κατατέθηκε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 4 Απριλίου 2016.

14 Στις 13 και στις 17 Μαΐου 2016 η Επιτροπή και το Συμβούλιο κατέθεσαν στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου τα αντίστοιχα υπομνήματά τους παρεμβάσεως.

15 Στις 17 Μαΐου 2016 κατατέθηκε επίσης στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου το υπόμνημα ανταπαντήσεως.

16 Ο προσφεύγων διαβίβασε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου τις παρατηρήσεις του επί των υπομνημάτων παρεμβάσεως στις 6 Ιουλίου 2016.

17 Κατόπιν μεταβολής στη σύνθεση των τμημάτων του Γενικού Δικαστηρίου, η υπόθεση ανατέθηκε στο έβδομο τμήμα του Γενικού Δικαστηρίου και ορίστηκε νέος εισηγητής δικαστής.

18 Στις 5 Απριλίου 2017 το Γενικό Δικαστήριο αποφάσισε να παραπέμψει την υπόθεση στο έβδομο πενταμελές τμήμα.

19 Λόγω κωλύματος ενός εκ των μελών του τμήματος, ο Πρόεδρος του Γενικού Δικαστηρίου όρισε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 17, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, τον Αντιπρόεδρο του Γενικού Δικαστηρίου για να συμπληρωθεί η σύνθεση του τμήματος.

20 Με διάταξη της 18ης Μαΐου 2017, το έβδομο πενταμελές τμήμα του Γενικού Δικαστηρίου κάλεσε το Κοινοβούλιο, στο πλαίσιο της διεξαγωγής αποδείξεων, να του προσκομίσει αντίγραφο των επίμαχων εγγράφων· το εν λόγω αντίγραφο δεν επρόκειτο να διαβιβαστεί στον προσφεύγοντα σύμφωνα με το άρθρο 104 του Κανονισμού Διαδικασίας.

21 Στις 23 Μαΐου 2017 το έβδομο πενταμελές τμήμα του Γενικού Δικαστηρίου έθεσε στους διαδίκους ερωτήσεις στις οποίες ζητήθηκε γραπτή απάντηση, στο πλαίσιο των μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας.

22 Στις 14 Ιουνίου 2017 το Κοινοβούλιο συμμορφώθηκε στα μέτρα διεξαγωγής αποδείξεων.

23 Την ίδια ημέρα, ο προσφεύγων, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή κατέθεσαν στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου τις απαντήσεις τους στα μέτρα οργανώσεως της διαδικασίας.

24 Ο προσφεύγων ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση·

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

25 Το Κοινοβούλιο, υποστηριζόμενο από το Συμβούλιο και την Επιτροπή, ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή·

– να καταδικάσει τον προσφεύγοντα στα δικαστικά έξοδα.

Σκεπτικό

Επί του εννόμου συμφέροντος

26 Με την απάντησή του της 14ης Ιουνίου 2017 στις ερωτήσεις που έθεσε το Γενικό Δικαστήριο στο πλαίσιο των μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας, το Κοινοβούλιο εξέθεσε ότι στις 23 Οκτωβρίου 2016 του υποβλήθηκε αίτηση προσβάσεως όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τα επίμαχα έγγραφα, την οποία και δέχθηκε, θέτοντας τα έγγραφα αυτά στη διάθεση του κοινού στο μητρώο των εγγράφων του Κοινοβουλίου, δεδομένου ότι η νομοθετική διαδικασία την οποία αυτά αφορούσαν είχε περατωθεί. Το Κοινοβούλιο παρέθεσε, στην υποσημείωση αριθ. 3, τον διαδικτυακό υπερσύνδεσμο που παρείχε πρόσβαση στα ως άνω έγγραφα.

27 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστήριξαν, κατ' ουσίαν, ότι με τον τρόπο αυτόν ο προσφεύγων είχε ικανοποιηθεί και, επομένως, δεν είχε πλέον έννομο συμφέρον, οπότε η δίκη έπρεπε να καταργηθεί.

28 Ο προσφεύγων αμφισβητεί ότι δεν έχει πλέον έννομο συμφέρον.

29 Από πάγια νομολογία προκύπτει ότι προσφυγή ακυρώσεως που ασκείται από φυσικό ή νομικό πρόσωπο είναι παραδεκτή μόνον εφόσον ο προσφεύγων έχει έννομο συμφέρον να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη πράξη (απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2010, Ryanair κατά Επιτροπής, T-494/08 έως T-500/08 και T-509/08, EU:T:2010:511, σκέψη 41· διατάξεις της 9ης Νοεμβρίου 2011, ClientEarth κ.λπ. κατά Επιτροπής, T-120/10, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2011:646, σκέψη 46, και της 30ής Απριλίου 2015, EEB κατά Επιτροπής, T-250/14, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2015:274, σκέψη 14).

30 Το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος πρέπει, λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου της προσφυγής, να υφίσταται κατά τον χρόνο της ασκήσεώς της, διότι διαφορετικά η προσφυγή κηρύσσεται απαράδεκτη, ενώ πρέπει να διατηρείται μέχρι την έκδοση της δικαστικής αποφάσεως, άλλως η δίκη καταργείται, πράγμα το οποίο προϋποθέτει ότι η προσφυγή μπορεί, με το αποτέλεσμά της, να ωφελήσει τον διάδικο που την άσκησε (απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2010, Ryanair κατά Επιτροπής, T-494/08 έως T-500/08 και T-509/08, EU:T:2010:511, σκέψεις 42 και 43· διατάξεις της 9ης Νοεμβρίου 2011, ClientEarth κ.λπ. κατά Επιτροπής, T-120/10, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2011:646, σκέψεις 47 και 49, και της 30ής Απριλίου 2015, EEB κατά Επιτροπής, T-250/14, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2015:274, σκέψεις 15 και 17).

31 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν το γεγονός ότι τα επίμαχα έγγραφα τέθηκαν στη διάθεση του κοινού στο ηλεκτρονικό μητρώο των εγγράφων του Κοινοβουλίου, μετά την περάτωση της νομοθετικής διαδικασίας την οποία αυτά αφορούσαν, καθιστά άνευ αντικειμένου το αίτημα ακυρώσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως.

32 Συναφώς, από τη νομολογία προκύπτει ότι ο προσφεύγων διατηρεί το έννομο συμφέρον του για ακύρωση πράξεως θεσμικού οργάνου της Ένωσης προς αποτροπή του ενδεχομένου επαναλήψεως της προβαλλομένης παρανομίας στο μέλλον. Το εν λόγω έννομο συμφέρον απορρέει από το άρθρο 266, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, βάσει του οποίου το όργανο που εξέδωσε την ακυρωθείσα πράξη οφείλει να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Πάντως, το έννομο αυτό συμφέρον υφίσταται μόνον αν η προβαλλόμενη παρανομία είναι δυνατό να επαναληφθεί στο μέλλον, ανεξαρτήτως των περιστάσεων της υποθέσεως στο πλαίσιο της οποίας ασκήθηκε η προσφυγή του προσφεύγοντος (βλ. απόφαση της 7ης Ιουνίου 2007, Wunenburger κατά Επιτροπής, C-362/05 P, EU:C:2007:322, σκέψεις 50 έως 52 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Τούτο συμβαίνει στην υπό κρίση υπόθεση, διότι η προβαλλόμενη από τον προσφεύγοντα παρανομία στηρίζεται σε ερμηνεία μιας από τις εξαιρέσεις που προβλέπει ο κανονισμός 1049/2001 την οποία ενδέχεται όντως να επαναλάβει το Κοινοβούλιο στο πλαίσιο εξετάσεως νέας αιτήσεως, καθόσον μάλιστα ένα μέρος των λόγων αρνήσεως προσβάσεως που προβλήθηκαν με την προσβαλλόμενη απόφαση μπορούν να έχουν γενική εφαρμογή σε κάθε αίτηση προσβάσεως στις εργασίες των εν εξελίξει τριμερών διαλόγων (βλ., συναφώς, απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, T-233/09, EU:T:2011:105, σκέψη 35).

33 Εξάλλου, τόσο με την αρχική αίτηση όσο και με την επιβεβαιωτική αίτηση ο προσφεύγων ζήτησε ρητώς να του γνωστοποιηθούν ορισμένα έγγραφα σχετικά με εν εξελίξει νομοθετικές διαδικασίες. Επομένως, το γεγονός ότι τέθηκαν στη διάθεση του κοινού τα επίμαχα έγγραφα μετά το πέρας της νομοθετικής διαδικασίας την οποία αφορούσαν δεν ικανοποιεί πλήρως τον προσφεύγοντα, λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου των αιτήσεών του, με αποτέλεσμα αυτός να διατηρεί έννομο συμφέρον να ζητήσει την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως.

Επί της ουσίας

34 Ο προσφεύγων προβάλλει, προς στήριξη της προσφυγής, δύο λόγους ακυρώσεως, στηριζόμενους, αντιστοίχως, σε παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 και σε έλλειψη αιτιολογίας της προσβαλλομένης αποφάσεως. Η εξέτασή τους πρέπει να αρχίσει με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως.

35 Ο λόγος αυτός περιλαμβάνει τρία σκέλη. Κατά το πρώτο σκέλος, το Κοινοβούλιο δεν απέδειξε επαρκώς κατά νόμο, προκειμένου να αρνηθεί την πλήρη πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα, ότι η πρόσβαση στα έγγραφα αυτά θα έθιγε σοβαρά, κατά τρόπο συγκεκριμένο, πραγματικό και όχι υποθετικό, τη νομοθετική διαδικασία. Το περιεχόμενο του δευτέρου σκέλους αφορά παραβίαση της αρχής της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως στα νομοθετικά έγγραφα της Ένωσης. Κατά το τρίτο σκέλος, το Κοινοβούλιο κακώς αρνήθηκε να αναγνωρίσει, εν προκειμένω, την ύπαρξη υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος δικαιολογούντος την πλήρη πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα. Πρέπει να συνεξεταστούν καταρχάς τα δύο πρώτα σκέλη του πρώτου λόγου ακυρώσεως.

Επιχειρήματα των διαδίκων

36 Κατά πρώτον, ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι το Κοινοβούλιο δεν μπορούσε να του αρνηθεί την πρόσβαση στην τέταρτη στήλη των επίμαχων εγγράφων παρά μόνον αν το όργανο αυτό αποδείκνυε ότι ο κίνδυνος σοβαρής προσβολής της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων ήταν ευλόγως προβλέψιμος και ότι δεν ήταν αμιγώς υποθετικός, και επίσης αποδείκνυε πώς η πλήρης πρόσβαση στα δύο επίμαχα έγγραφα μπορούσε να θίξει συγκεκριμένα και πραγματικά το προστατευόμενο συμφέρον. Προβάλλει τη σημασία που είχε η πρόσβαση στην τέταρτη στήλη των εν λόγω εγγράφων στο πλαίσιο της λειτουργίας της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, προκειμένου οι πολίτες να μπορούν να ζητούν από τους εκπροσώπους τους να αναλαμβάνουν την ευθύνη των επιλογών τους και, ενδεχομένως, να εκφράζουν την άποψή τους, με τον τρόπο που κρίνουν πρόσφορο, επί των συμφωνιών που συνάπτονται στο πλαίσιο των σχετικών τριμερών διαλόγων.

37 Πρώτον, ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι το Κοινοβούλιο δεν διευκρίνισε γιατί η σχετική νομοθετική πρόταση, απλώς και μόνο λόγω του γεγονότος ότι εμπίπτει στον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας, έπρεπε να θεωρηθεί ως πολύ ευαίσθητη και δεν δικαιολόγησε με ποιο τρόπο θα θιγόταν η εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών ή μεταξύ των θεσμικών οργάνων αν εδημοσιοποιείτο το κείμενο του συμβιβασμού που περιλαμβάνεται στην τέταρτη στήλη των δύο επίμαχων εγγράφων. Εκθέτει περαιτέρω ότι το γεγονός ότι από μια νομοθετική πρόταση μπορούν να προκύψουν ή προκύπτουν όντως έντονες συζητήσεις ουδόλως σημαίνει ότι ένα ζήτημα είναι τόσο ευαίσθητο ώστε να δικαιολογείται να τηρείται μυστικό.

38 Δεύτερον, ο προσφεύγων αμφισβητεί τον λόγο αρνήσεως που προέβαλε το Κοινοβούλιο με την προσβαλλόμενη απόφαση, κατά τον οποίο η δημοσιοποίηση της τέταρτης στήλης των επίμαχων εγγράφων θα οδηγούσε σε άσκηση αυξημένης δημόσιας πιέσεως, καθόσον οι θέσεις των διαφόρων θεσμικών οργάνων, με εξαίρεση το κείμενο του συμβιβασμού, είναι ήδη γνωστές και καθόσον η νομοθετική διαδικασία πρέπει να διεξάγεται, καταρχήν, δημόσια και με διαφάνεια. Η προσωρινή φύση των πληροφοριών που περιέχονται στην τέταρτη στήλη πινάκων όπως εκείνοι που περιλαμβάνονται στα επίμαχα έγγραφα (στο εξής: πίνακες των τριμερών διαλόγων), την οποία το κοινό είναι κάλλιστα σε θέση να αντιληφθεί, ενισχύει αντιθέτως τη σημασία της παροχής προσβάσεως σε αυτές, προκειμένου να δίδεται στο ως άνω κοινό μια ιδέα του τρόπου με τον οποίο διεξάγονται οι νομοθετικές διαπραγματεύσεις, καθώς και μια γενική εντύπωση των διαφόρων προτάσεων που αποτελούν ή αποτέλεσαν αντικείμενο συζητήσεως.

39 Τρίτον, ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι το Κοινοβούλιο παρέλειψε να εκθέσει λόγους δυνάμενους να οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι η αρχή κατά την οποία «δεν υπάρχει συμφωνία για τίποτα εφόσον δεν υπάρχει συμφωνία για όλα» δικαιολογεί τη μη δημοσιοποίηση της τέταρτης στήλης των πινάκων των τριμερών διαλόγων και να εξηγήσουν με ποιο τρόπο η αρχή αυτή συνδέεται με σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων. Προσθέτει ότι η αποτελεσματικότητα της νομοθετικής διαδικασίας αυτή καθαυτήν δεν είναι σκοπός τον οποίο μνημονεύει ή επαναλαμβάνει το άρθρο 294 ΣΛΕΕ.

40 Κατά δεύτερον, ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι το Κοινοβούλιο δεν έλαβε υπόψη, στην προσβαλλόμενη απόφαση, το γεγονός ότι, εν προκειμένω, ενεργούσε ως συννομοθέτης και ότι, στην περίπτωση αυτή, καταρχήν, η παρεχόμενη πρόσβαση έπρεπε να είναι η ευρύτερη δυνατή, με γνώμονα την ειδική φύση της νομοθετικής διαδικασίας που αναγνωρίζεται στην αιτιολογική σκέψη 6 και στο άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001. Υποστηρίζει, επιπλέον, ότι, κατά τη νομολογία, το περιθώριο εκτιμήσεως των θεσμικών οργάνων προκειμένου να μη δημοσιοποιούν έγγραφα εντασσόμενα στο πλαίσιο της συνήθους εξελίξεως της νομοθετικής διαδικασίας είναι εξαιρετικά περιορισμένο, αν δεν είναι ανύπαρκτο (απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 63). Τυχόν διαφορετικό συμπέρασμα θα σήμαινε ότι, με τη διενέργεια τριμερών διαλόγων κατά τη διάρκεια της πρώτης αναγνώσεως, θα μπορούσε να καταστρατηγηθεί η νομοθετική διαδικασία την οποία προβλέπει η Συνθήκη και να παρεμποδιστεί η πρόσβαση των πολιτών της Ένωσης σε έγγραφα στα οποία διαφορετικά θα είχαν πρόσβαση.

41 Γενικότερα, ο προσφεύγων υπενθυμίζει ότι το δημοκρατικό μοντέλο που έχει υιοθετήσει η Ένωση έχει δύο διαστάσεις, εκ των οποίων η μεν πρώτη αφορά την ύπαρξη αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, όπως τούτο υπενθυμίζεται στο άρθρο 10, παράγραφοι 1 και 2, ΣΕΕ, πράγμα το οποίο συνεπάγεται ότι οι αντιπρόσωποι μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνοι έναντι των πολιτών για τις νομοθετικές αποφάσεις που λαμβάνουν, η δε δεύτερη αφορά την ύπαρξη συμμετοχικής δημοκρατίας, την οποία κατοχυρώνει τόσο το άρθρο 10, παράγραφος 3, ΣΕΕ όσο και η αιτιολογική σκέψη 2 του κανονισμού 1049/2001, η οποία παρέχει τη δυνατότητα στους πολίτες της Ένωσης να μετέχουν στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων. Η έννοια της διαφάνειας είναι κρίσιμη υπό το πρίσμα αμφοτέρων των διαστάσεων αυτών, ενώ το Κοινοβούλιο έλαβε υπόψη μόνον την πρώτη από αυτές.

42 Κατά τρίτον, όσον αφορά την ύπαρξη γενικού τεκμηρίου μη δημοσιοποιήσεως των εγγράφων που αφορούν τις εργασίες των τριμερών διαλόγων, όπως προτείνουν η Επιτροπή και το Συμβούλιο, ο προσφεύγων, με τις παρατηρήσεις του επί των υπομνημάτων παρεμβάσεως, αντιτείνει ότι το εν λόγω τεκμήριο είναι αντίθετο προς την απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, ClientEarth κατά Επιτροπής (C-612/13 P, EU:C:2015:486, σκέψεις 77 και 78). Απαντώντας στα μέτρα οργανώσεως της διαδικασίας που μνημονεύονται στη σκέψη 21 ανωτέρω, σχετικά με το αν οι πίνακες των τριμερών διαλόγων πληρούσαν τις απαιτούμενες από τη νομολογία προϋποθέσεις ώστε να καλύπτονται από ένα τέτοιο τεκμήριο, ο προσφεύγων απάντησε αρνητικά, υπογραμμίζοντας ότι το Δικαστήριο δέχεται τέτοια γενικά τεκμήρια μη δημοσιοποιήσεως μόνον όσον αφορά ευρισκόμενες σε εξέλιξη διοικητικές ή δικαστικές διαδικασίες. Οι πίνακες, όμως, των τριμερών διαλόγων δεν συνδέονται με τέτοιες διαδικασίες, αλλά με τη νομοθετική διαδικασία. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι μπορεί να εφαρμοσθεί ένα τέτοιο τεκμήριο στον νομοθετικό τομέα, το τεκμήριο αυτό δεν θα μπορούσε να επεκταθεί στους πίνακες των τριμερών διαλόγων, διότι αυτοί αποτελούν σήμερα το σημαντικότερο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας της Ένωσης.

43 Πρώτον, το Κοινοβούλιο, υποστηριζόμενο από το Συμβούλιο και από την Επιτροπή, αντιτείνει, ιδίως, ότι το ζήτημα της οργανώσεως των αστυνομικών δυνάμεων αφορά μια από τις θεμελιώδεις αρμοδιότητες των κρατών μελών και ότι ορισμένα από αυτά θα μπορούσαν να θεωρήσουν ότι η συνεργασία στον εν λόγω τομέα θίγει την κυριαρχία τους. Η ευαίσθητη φύση του ως άνω τομέα και της επίμαχης νομοθετικής προτάσεως προκύπτει ακόμη σαφέστερα από τις συζητήσεις σε βάθος που διεξήχθησαν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για ορισμένες πτυχές της ίδιας προτάσεως, όπως είναι η οργάνωση του διοικητικού συμβουλίου της Ευρωπόλ ή η προστασία των δεδομένων. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, καθίσταται πρωταρχικής σημασίας να εξασφαλισθεί η χρονικά περιορισμένη μη δημοσιοποίηση της τέταρτης στήλης των πινάκων των τριμερών διαλόγων.

44 Το Κοινοβούλιο προσθέτει ότι, όσον αφορά το διοικητικό συμβούλιο ενός νεοδημιουργηθέντος οργανισμού, η σύνθεση και οι αρμοδιότητές του προκαλούν πάντοτε έντονες συζητήσεις μεταξύ των οργάνων. Ομοίως, οι μεγάλες διαφορές αποτελούν χαρακτηριστικό των αντίστοιχων αρχικών θέσεων των θεσμικών οργάνων στον τομέα της προστασίας και της επεξεργασίας των δεδομένων τα οποία έχει στη διάθεσή της η Ευρωπόλ. Λαμβανομένης υπόψη της κεντρικής θέσεως που κατέχουν, καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας του τριμερούς διαλόγου, τα ζητήματα αυτά, τα οποία αποτελούν απλώς παραδείγματα των τμημάτων της σχετικής νομοθετικής διαδικασίας που ήταν, κατά το Κοινοβούλιο, αντικειμενικώς ευαίσθητα, η προσβαλλόμενη απόφαση, αποσκοπούσα να διασφαλίσει, για ένα πολύ βραχύ χρονικό διάστημα, τον εμπιστευτικό χαρακτήρα της τέταρτης στήλης των πινάκων των τριμερών διαλόγων, ήταν δικαιολογημένη υπό το πρίσμα των προσπαθειών των οργάνων προς επίτευξη ικανοποιητικού συμβιβασμού.

45 Η αρχή κατά την οποία «δεν υπάρχει συμφωνία για τίποτα εφόσον δεν υπάρχει συμφωνία για όλα» είναι ως εκ τούτου απλώς ένας τρόπος για την εξασφάλιση της εσωτερικής και εξωτερικής συνέπειας του κειμένου του τελικού συμβιβασμού. Η πρόωρη δημοσιοποίηση των αρχικών προτάσεων των θεσμικών οργάνων θα έθιγε σημαντικά τη σοβαρότητα και την αξιοπιστία της νομοθετικής διαδικασίας αλλά και των ίδιων των συννομοθετών, οι οποίοι θα όφειλαν να αναλάβουν την ευθύνη ενός κειμένου που δεν εκφράζει κατ' ανάγκη την επίσημη θέση τους στο στάδιο αυτό.

46 Δεδομένου ότι η τέταρτη στήλη των πινάκων των τριμερών διαλόγων περιλαμβάνει μόνον προσωρινά σχέδια κειμένου προτεινόμενα κατά τη διάρκεια των εν λόγω τριμερών διαλόγων και δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα για τα θεσμικά όργανα, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ούτε καν ως προπαρασκευαστικό έγγραφο. Η πλήρης διαφάνεια κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας και, ειδικότερα, κατά τη διάρκεια των τριμερών διαλόγων όχι μόνο θα καθιστούσε την εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 άνευ αντικειμένου, αλλά θα έθιγε επίσης τους «σκοπούς τη χρηστής διακυβέρνησης και της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, που προβλέπονται στο άρθρο 15, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ».

47 Το Κοινοβούλιο παρατηρεί, επιπλέον, ότι η ομαλή εξέλιξη της νομοθετικής διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 294 ΣΛΕΕ απολαύει της προστασίας της Συνθήκης και μπορεί, μετά από κατά περίπτωση εξέταση, «να δικαιολογήσει την προσφυγή στην εξαίρεση την οποία προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 3», του κανονισμού 1049/2001, που επίσης αναφέρεται στην «ομαλή διεξαγωγή και, επομένως, στην αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων».

48 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή φρονούν, ειδικότερα, ότι το επιχείρημα του προσφεύγοντος ότι η αποτελεσματικότητα της νομοθετικής διαδικασίας αυτή καθαυτήν δεν είναι σκοπός τον οποίο μνημονεύει ή επαναλαμβάνει το άρθρο 294 ΣΛΕΕ είναι προδήλως εσφαλμένο.

49 Δεύτερον, το Κοινοβούλιο, υποστηριζόμενο από το Συμβούλιο και από την Επιτροπή, εκτιμά, στηριζόμενο σε ερμηνεία του ίδιου νομικού και νομολογιακού πλαισίου η οποία διαφέρει από εκείνη του προσφεύγοντος, ότι οι έννοιες της «ευρύτερης προσβάσεως» και, ειδικότερα, της «όσο το δυνατόν ευρύτερης προσβάσεως», όπως προβλέπονται στο άρθρο 1 του κανονισμού 1049/2001, δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι ισοδυναμούν με «απόλυτο δικαίωμα προσβάσεως». Υποστηρίζει ότι, όσον αφορά τους πίνακες των τριμερών διαλόγων, διαθέτει κάποιο περιθώριο εκτιμήσεως, όριο του οποίου αποτελεί η θέση σε κίνδυνο της ομαλής διεξαγωγής της νομοθετικής διαδικασίας, όπως προβλέπεται από το άρθρο 294 ΣΛΕΕ και διευκρινίζεται από τα θεσμικά όργανα.

50 Επιπλέον, το Κοινοβούλιο είναι της γνώμης ότι υφίσταται, εν προκειμένω, διαφορά σε σχέση με τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), που συνίσταται ιδίως στο ότι η ψηφοφορία για την εντολή προς διεξαγωγή διαπραγματεύσεων και τη σύνθεση των διαπραγματευτικών ομάδων λαμβάνει χώρα δημόσια, με αποτέλεσμα η θέση του θεσμικού οργάνου να διαμορφώνεται με κάθε διαφάνεια. Το Κοινοβούλιο φρονεί ότι η τέταρτη στήλη των πινάκων των τριμερών διαλόγων πρέπει να προστατεύεται προσωρινά, για πολύ περιορισμένο χρονικό διάστημα, από κάθε δημοσιοποίηση μόνο σε ένα μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας, όταν διεξάγονται οι νομοθετικές διαπραγματεύσεις και αναζητείται μια λεπτή πολιτική ισορροπία.

51 Τρίτον, με τα υπομνήματά τους παρεμβάσεως, το Συμβούλιο και η Επιτροπή πρότειναν στο Γενικό Δικαστήριο να καθιερώσει ένα γενικό τεκμήριο μη δημοσιοποιήσεως της τέταρτης στήλης των πινάκων των τριμερών διαλόγων ενόσω βρίσκεται σε εξέλιξη η διαδικασία τριμερούς διαλόγου. Το εν λόγω τεκμήριο υπαγορεύεται από την ανάγκη διαφυλάξεως της ακεραιότητας της εξελίξεως της εν λόγω διαδικασίας, με περιορισμό της αναμίξεως τρίτων, και παροχής στα θεσμικά όργανα της δυνατότητας να ασκούν αποτελεσματικά μία από τις εξουσίες που τους έχουν ανατεθεί από τις Συνθήκες. Απαντώντας στα μέτρα οργανώσεως της διαδικασίας που μνημονεύονται στη σκέψη 21 ανωτέρω, το Συμβούλιο προσέθεσε ότι, ανεξάρτητα από το εξεταζόμενο ζήτημα και τη μορφή των ως άνω πινάκων, έπρεπε να εφαρμοστεί ένα γενικό τεκμήριο μη δημοσιοποιήσεως της τέταρτης στήλης των εν λόγω πινάκων με σκοπό τη διαφύλαξη της βιωσιμότητας ενός ενδεχόμενου συμβιβασμού μεταξύ των θεσμικών οργάνων, καθώς και τη διαφύλαξη του κλίματος που διαμορφώνεται από την εμπιστοσύνη και τη βούληση των τελευταίων να εκμεταλλευτούν τη δυνατότητα πραγματοποιήσεως αμοιβαίων παραχωρήσεων. Κατ' αυτό, το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει την ύπαρξη ενός τεκμηρίου, ακόμα και αν κάτι τέτοιο δεν μνημονευόταν στην προσβαλλόμενη πράξη, όπως προκύπτει από την 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).

52 Απαντώντας στα μέτρα οργανώσεως της διαδικασίας που μνημονεύονται στη σκέψη 21 ανωτέρω, το Κοινοβούλιο δήλωσε ότι συμφωνεί με τη γνώμη της Επιτροπής και του Συμβουλίου, κατά την οποία θα πρέπει να αναγνωριστεί ένα γενικό τεκμήριο μη προσβάσεως στην τέταρτη στήλη των πινάκων των εν εξελίξει τριμερών διαλόγων, προκειμένου να διαφυλάσσεται η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας στο εν λόγω πολύ ευαίσθητο στάδιο των διαπραγματεύσεων μεταξύ των οργάνων.

Εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου

53 Με την προσβαλλόμενη απόφαση, το Κοινοβούλιο αρνήθηκε την πρόσβαση στην τέταρτη στήλη των επίμαχων εγγράφων βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, ισχυριζόμενο ότι η δημοσιοποίησή της θα συνιστούσε πραγματική, ειδική και σοβαρή προσβολή της σχετικής διαδικασίας λήψεως αποφάσεων.

54 Ο προσφεύγων αμφισβητεί το βάσιμο της προσβαλλομένης αποφάσεως διότι, κατ' ουσίαν, οι λόγοι που προβάλλονται προς στήριξή της είναι γενικής και υποθετικής φύσεως και δεν είναι ικανοί να στοιχειοθετήσουν την ύπαρξη κινδύνου σοβαρής υπονομεύσεως των σχετικών διαδικασιών λήψεως αποφάσεων.

55 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή καλούν το Γενικό Δικαστήριο να αναγνωρίσει την ύπαρξη γενικού τεκμηρίου μη δημοσιοποιήσεως, δυνάμει του οποίου το οικείο θεσμικό όργανο μπορεί να αρνείται την πρόσβαση στην τέταρτη στήλη των πινάκων των εν εξελίξει τριμερών διαλόγων. Το Κοινοβούλιο, χωρίς να έχει επικαλεστεί ένα τέτοιο τεκμήριο στην προσβαλλόμενη απόφαση, υιοθετεί ωστόσο την ως άνω πρόταση.

56 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Γενικό Δικαστήριο κρίνει αναγκαίο να υπενθυμίσει, εισαγωγικώς, τη νομολογία περί της ερμηνείας του κανονισμού 1049/2001, ακολούθως τα κύρια χαρακτηριστικά των τριμερών διαλόγων, πριν προσδιορίσει, στη συνέχεια, αν πρέπει ή όχι να δεχθεί την ύπαρξη γενικού τεκμηρίου δυνάμει του οποίου το οικείο θεσμικό όργανο μπορεί να αρνηθεί την πρόσβαση στην τέταρτη στήλη των πινάκων των εν εξελίξει τριμερών διαλόγων. Τέλος, σε περίπτωση που το Γενικό Δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται ένα τέτοιο τεκμήριο, θα εξετάσει αν η πλήρης δημοσιοποίηση των επίμαχων εγγράφων θα έθιγε σοβαρά τη σχετική διαδικασία λήψεως αποφάσεων κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001.

– Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

57 Κατά την αιτιολογική σκέψη 1 του κανονισμού 1049/2001, ο κανονισμός αυτός εντάσσεται στο πλαίσιο της βουλήσεως δημιουργίας μιας ένωσης στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες. Όπως υπενθυμίζει η αιτιολογική σκέψη 2 του εν λόγω κανονισμού, το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων συνδέεται με τον δημοκρατικό χαρακτήρα των οργάνων αυτών (αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου, C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψη 34, και της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 27).

58 Προς τούτο, σκοπός του κανονισμού 1049/2001 είναι, κατά την αιτιολογική σκέψη 4 και το άρθρο 1 αυτού, να παρασχεθεί στο κοινό το ευρύτερο δυνατό δικαίωμα προσβάσεως (αποφάσεις της 1ης Φεβρουαρίου 2007, Sison κατά Συμβουλίου, C-266/05 P, EU:C:2007:75, σκέψη 61· 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 69, και της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 28).

59 Το δικαίωμα αυτό υπόκειται, πάντως, σε ορισμένους περιορισμούς που στηρίζονται σε λόγους δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος (απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2007, Sison κατά Συμβουλίου, C-266/05 P, EU:C:2007:75, σκέψη 62). Ειδικότερα, και σε συμφωνία προς την αιτιολογική του σκέψη 11, ο κανονισμός 1049/2001 προβλέπει, στο άρθρο του 4, ένα καθεστώς εξαιρέσεων βάσει του οποίου τα θεσμικά όργανα μπορούν να αρνούνται την πρόσβαση σε ένα έγγραφο σε περίπτωση που η δημοσιοποίησή του θα έθιγε κάποιο από τα συμφέροντα τα οποία προστατεύει το άρθρο αυτό (αποφάσεις 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, σκέψεις 70 και 71· της 21ης Ιουλίου 2011, Σουηδία κατά MyTravel και Επιτροπής, C-506/08 P, EU:C:2011:496, σκέψη 74, και της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 29).

60 Μεταξύ των εξαιρέσεων από την ως άνω πρόσβαση περιλαμβάνεται εκείνη που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, κατά το οποίο «[π]ροκειμένου 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».

61 Δεδομένου ότι οι εξαιρέσεις αυτές συνιστούν απόκλιση από τη γενική αρχή της ευρύτερης κατά το δυνατόν προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα, πρέπει να ερμηνεύονται στενά και να εφαρμόζονται αυστηρά (αποφάσεις της 1ης Φεβρουαρίου 2007, Sison κατά Συμβουλίου, C-266/05 P, EU:C:2007:75, σκέψη 63· της 1ης Ιουλίου 2008, Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου, C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψη 36, και της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 30).

62 Σύμφωνα με την αρχή της στενής ερμηνείας, όταν το οικείο θεσμικό όργανο αποφασίζει να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφο το οποίο του ζητήθηκε να γνωστοποιήσει οφείλει, καταρχήν, να παράσχει εξηγήσεις σχετικά με τον τρόπο κατά τον οποίον η πρόσβαση στο έγγραφο αυτό θα μπορούσε να θίξει συγκεκριμένα και ουσιαστικά το συμφέρον που προστατεύει η εξαίρεση του άρθρου 4 του κανονισμού 1049/2001 την οποία επικαλείται το θεσμικό αυτό όργανο. Επιπλέον, ο κίνδυνος προσβολής του συμφέροντος αυτού πρέπει να είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός (αποφάσεις της 21ης Ιουλίου 2011, Σουηδία κατά MyTravel και Επιτροπής, C-506/08 P, EU:C:2011:496, σκέψη 76· της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 31, και της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, Herbert Smith Freehills κατά Συμβουλίου, T-710/14, EU:T:2016:494, σκέψη 33). Το γεγονός και μόνον ότι ένα έγγραφο αφορά συμφέρον που προστατεύεται με κάποια από τις εξαιρέσεις δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την εφαρμογή της σχετικής εξαιρέσεως (αποφάσεις της 13ης Απριλίου 2005, Verein für Konsumenteninformation κατά Επιτροπής, T-2/03, EU:T:2005:125, σκέψη 69· της 7ης Ιουνίου 2011, Toland κατά Κοινοβουλίου, T-471/08, EU:T:2011:252, σκέψη 29, και της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, Herbert Smith Freehills κατά Συμβουλίου, T-710/14, EU:T:2016:494, σκέψη 32).

63 Συνεπώς, η εφαρμογή της εξαιρέσεως που προβλέπεται από το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 προϋποθέτει ότι έχει αποδειχθεί ότι η πρόσβαση στα ζητούμενα έγγραφα μπορούσε να θίξει συγκεκριμένα και πραγματικά την προστασία της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων του θεσμικού οργάνου καθώς και ότι ο κίνδυνος αυτός προσβολής μπορούσε ευλόγως να προβλεφθεί και δεν ήταν αμιγώς υποθετικός (βλ., συναφώς, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2011, Toland κατά Κοινοβουλίου, T-471/08, EU:T:2011:252, σκέψη 70 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

64 Κατά τη νομολογία, η προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 είναι «σοβαρή», μεταξύ άλλων, όταν η δημοσιοποίηση των οικείων εγγράφων έχει σημαντικό αντίκτυπο στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων. Η εκτίμηση της σοβαρότητας εξαρτάται από το σύνολο των περιστάσεων της υποθέσεως, μεταξύ άλλων από τα αρνητικά αποτελέσματα στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, τα οποία προβάλλει το θεσμικό όργανο όσον αφορά τη δημοσιοποίηση των οικείων εγγράφων (αποφάσεις της 18ης Δεκεμβρίου 2008, Muñiz κατά Επιτροπής, T-144/05, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2008:596, σκέψη 75· της 7ης Ιουνίου 2011, Toland κατά Κοινοβουλίου, T-471/08, EU:T:2011:252, σκέψη 71, και της 9ης Σεπτεμβρίου 2014, MasterCard κ.λπ. κατά Επιτροπής, T-516/11, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2014:759, σκέψη 62).

65 Η νομολογία αυτή δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιβάλλει στα θεσμικά όργανα να προσκομίζουν αποδείξεις προς στοιχειοθέτηση της υπάρξεως ενός τέτοιου κινδύνου. Αρκεί, συναφώς, να περιέχει η προσβαλλόμενη απόφαση απτά στοιχεία από τα οποία να μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο κίνδυνος να προσβληθεί η διαδικασία λήψεως αποφάσεων μπορούσε, κατά την ημερομηνία εκδόσεώς της, ευλόγως να προβλεφθεί και δεν ήταν αμιγώς υποθετικός, καθώς και να μνημονεύει η εν λόγω απόφαση ιδίως την ύπαρξη, κατά την ημερομηνία αυτή, αντικειμενικών λόγων που να καθιστούν δυνατή την εύλογη πρόβλεψη ότι τέτοιου είδους προσβολή θα επερχόταν σε περίπτωση δημοσιοποιήσεως των ζητούμενων εγγράφων (βλ., συναφώς, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2011, Toland κατά Κοινοβουλίου, T-471/08, EU:T:2011:252, σκέψεις 78 και 79).

66 Εντούτοις, κατά τη νομολογία, επιτρέπεται στο οικείο θεσμικό όργανο της Ένωσης να στηρίζεται σε γενικά τεκμήρια εφαρμοζόμενα σε ορισμένες κατηγορίες εγγράφων, δεδομένου ότι παρόμοιες γενικού χαρακτήρα εκτιμήσεις μπορούν να ισχύουν σε αιτήσεις δημοσιοποιήσεως που αφορούν έγγραφα της ίδιας φύσεως (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 29ης Ιουνίου 2010, Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, σκέψη 54, και της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 72).

67 Σε μια τέτοια περίπτωση, στο οικείο θεσμικό όργανο απόκειται πάντως να διευκρινίσει επί ποιων εκτιμήσεων γενικής φύσεως στηρίζει το τεκμήριο ότι η δημοσιοποίηση των εγγράφων αυτών θίγει κάποιο από τα προστατευόμενα με την εν λόγω εξαίρεση συμφέροντα, εν προκειμένω με την εξαίρεση την οποία προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, τούτο δε χωρίς να υποχρεούται να προβεί σε συγκεκριμένη εκτίμηση του περιεχομένου εκάστου των εγγράφων αυτών (βλ., συναφώς, αποφάσεις 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 76, και της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 73).

– Επί της φύσεως των τριμερών διαλόγων

68 Δεδομένου ότι η υπό κρίση διαφορά αφορά την πρόσβαση στην τέταρτη στήλη των πινάκων που συντάχθηκαν στο πλαίσιο εν εξελίξει τριμερών διαλόγων, το Γενικό Δικαστήριο κρίνει αναγκαίο να υπενθυμίσει τα ουσιώδη χαρακτηριστικά των διαλόγων αυτών. Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι ο τριμερής διάλογος συνίσταται σε ανεπίσημες τριμερείς συναντήσεις στις οποίες μετέχουν εκπρόσωποι του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Σκοπός των επαφών αυτών είναι η ταχεία αναζήτηση συμφωνίας επί ενός συνόλου τροπολογιών αποδεκτών τόσο από το Κοινοβούλιο όσο και από το Συμβούλιο, η οποία, στη συνέχεια, πρέπει να εγκριθεί από τα θεσμικά αυτά όργανα, σύμφωνα με τις αντίστοιχες εσωτερικές τους διαδικασίες. Οι νομοθετικού χαρακτήρα συζητήσεις που διεξάγονται κατά τη διάρκεια τριμερούς διαλόγου μπορούν να αφορούν τόσο πολιτικά όσο και τεχνικά νομικά ζητήματα (βλ., συναφώς, απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, Herbert Smith Freehills κατά Συμβουλίου, T-710/14, EU:T:2016:494, σκέψη 56).

69 Με τον τρόπο αυτόν, η συνήθης νομοθετική διαδικασία που εκτίθεται στο άρθρο 294 ΣΛΕΕ περιλαμβάνει τρία στάδια (πρώτη ανάγνωση, δεύτερη ανάγνωση και τρίτη ανάγνωση με συνδιαλλαγή), μπορεί όμως να περατωθεί σε καθένα από τα στάδια αυτά αν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο καταλήξουν σε συμφωνία. Ενώ η διαδικασία μπορεί να απαιτήσει μέχρι τρεις αναγνώσεις, η αυξημένη προσφυγή στους τριμερείς διαλόγους δείχνει ότι συχνά επιτυγχάνεται συμφωνία κατά την πρώτη ανάγνωση (απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, Herbert Smith Freehills κατά Συμβουλίου, T-710/14, EU:T:2016:494, σκέψη 57).

70 Οι συναντήσεις του τριμερούς διαλόγου αποτελούν με τον τρόπο αυτόν μια «πάγια διαδικασία μέσω της οποίας εγκρίνεται η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά μέγα μέρος» και, επομένως, θεωρούνται από το ίδιο το Κοινοβούλιο ως «αποφασιστικής σημασίας στάδια της νομοθετικής διαδικασίας» (βλ. το ψήφισμα του Κοινοβουλίου της 28ης Απριλίου 2016 σχετικά με την πρόσβαση

του κοινού στα έγγραφα, σημεία 22 και 26). Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Κοινοβούλιο εξέθεσε ότι σήμερα οι νομοθετικές πράξεις της Ένωσης εκδίδονται κατόπιν τριμερούς διαλόγου σε ποσοστό μεταξύ 70 % και 80 %.

71 Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η προσφυγή στους τριμερείς διαλόγους αποδείχθηκε, με την πάροδο των ετών, δυναμική και ευέλικτη μέθοδος, καθόσον συνέβαλε στη σημαντική αύξηση των δυνατοτήτων επιτεύξεως συμφωνίας στα διάφορα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας.

72 Επιπλέον, δεν αμφισβητείται ότι οι συναντήσεις των τριμερών διαλόγων πραγματοποιούνται κεκλεισμένων των θυρών και ότι οι συναπτόμενες κατά τις συναντήσεις αυτές συμφωνίες, που αποτυπώνονται συνήθως στην τέταρτη στήλη των πινάκων των τριμερών διαλόγων, συχνά γίνονται δεκτές στη συνέχεια χωρίς ουσιώδεις τροποποιήσεις από τους συννομοθέτες, όπως επιβεβαίωσε το Κοινοβούλιο με το υπόμνημα αντικρούσεως και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

73 Ο εσωτερικός κανονισμός του Κοινοβουλίου, όπως ίσχυε κατά την ημερομηνία εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, προβλέπει συναφώς ορισμένους κανόνες που διέπουν τη συμμετοχή του Κοινοβουλίου στους τριμερείς διαλόγους. Οι ως άνω κανόνες περιλαμβάνονται στα άρθρα 73 και 74 του κεφαλαίου 6, με τίτλο «Ολοκλήρωση της νομοθετικής διαδικασίας», του εν λόγω κανονισμού και στα παραρτήματα XIX και XX αυτού, πράγμα το οποίο αποδεικνύει σαφώς ότι, κατά τον εσωτερικό κανονισμό του Κοινοβουλίου, οι τριμερείς διάλογοι εντάσσονται πράγματι στη νομοθετική διαδικασία.

74 Επιπλέον, από το σημείο 27 του ψηφίσματος του Κοινοβουλίου της 28ης Απριλίου 2016 (βλ. σκέψη 70 ανωτέρω) προκύπτει χωρίς αμφιβολία ότι τα έγγραφα των τριμερών διαλόγων «σχετίζονται με τη νομοθετική διαδικασία και δεν μπορούν, καταρχήν, να έχουν διαφορετική μεταχείριση από τα άλλα νομοθετικά έγγραφα».

75 Επομένως, και αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει το Συμβούλιο στο σημείο 43 του υπομνήματος παρεμβάσεως, συνάγεται ότι οι πίνακες των τριμερών διαλόγων εντάσσονται στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας.

– Επί της υπάρξεως ενός γενικού τεκμηρίου μη δημοσιοποιήσεως της τέταρτης στήλης των πινάκων των εν εξελίξει τριμερών διαλόγων

76 Στη συνέχεια, πρέπει να προσδιοριστεί αν πρέπει να αναγνωριστεί η ύπαρξη ενός γενικού τεκμηρίου μη δημοσιοποιήσεως της τέταρτης στήλης των πινάκων των εν εξελίξει τριμερών διαλόγων, παρά το γεγονός ότι τα επίμαχα έγγραφα πρέπει να θεωρηθούν ως εμπίπτοντα στη νομοθετική διαδικασία.

77 Συναφώς, πρώτον, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης προβλέπει μια στενή σχέση αρχής που συνδέει τις νομοθετικές διαδικασίες με τις αρχές της δημοσιότητας και της διαφάνειας (βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, σημεία 39 και 40). Ειδικότερα, το άρθρο 15, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ ορίζει ότι «[τ]ο Κοινοβούλιο συνεδριάζει δημόσια, καθώς και το Συμβούλιο όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξης».

78 Επιπλέον, ακριβώς η διαφάνεια στη νομοθετική διαδικασία είναι αυτή η οποία, παρέχοντας τη δυνατότητα ανοικτού διαλόγου επί των διαφόρων διισταμένων απόψεων, συμβάλλει στο να αποκτούν τα θεσμικά όργανα μεγαλύτερη νομιμοποίηση στα μάτια του Ευρωπαίου πολίτη και στο να αυξάνεται η εμπιστοσύνη του προς αυτά. Ως εκ τούτου, μάλλον η έλλειψη πληροφορήσεως και διαλόγου είναι εκείνη που μπορεί να γεννήσει αμφιβολίες στους πολίτες, όχι μόνον ως προς τη νομιμότητα μιας μεμονωμένης πράξεως, αλλά και ως προς τη νομιμοποίηση της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων στο σύνολό της (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 59).

79 Το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να υπογραμμίσει ότι, στο πλαίσιο της εξαιρέσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, οι έννοιες της «αποφάσεως» και της «διαδικασίας λήψεως αποφάσεων» του οικείου θεσμικού οργάνου αποκτούν ιδιαίτερη σημασία όταν το όργανο αυτό ενεργεί υπό την ιδιότητα του νομοθέτη (βλ., συναφώς, 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, και της 22ας Μαρτίου 2011, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, T-233/09, EU:T:2011:105, σκέψη 57).

80 Πράγματι, ενώ, γενικά, η αναγνώριση της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως του κοινού, που υπενθυμίστηκε στη σκέψη 58 ανωτέρω, συνεπάγεται το δικαίωμά του να δίδεται στη δημοσιότητα το σύνολο του περιεχομένου των ζητούμενων εγγράφων, το δε δικαίωμα αυτό δεν μπορεί να περιορίζεται παρά μόνο με την αυστηρή εφαρμογή των εξαιρέσεων τις οποίες προβλέπει ο κανονισμός 1049/2001, οι ως άνω παρατηρήσεις έχουν προφανώς ιδιαίτερη σημασία όταν τα έγγραφα αυτά αφορούν τη νομοθετική δράση της Ένωσης, όπως τούτο προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 6 του κανονισμού 1049/2001, κατά την οποία θα πρέπει να εξασφαλίζεται ακόμη ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα ακριβώς σε μια τέτοια περίπτωση. 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. Πράγματι, η δυνατότητα των πολιτών να γνωρίζουν τις βάσεις της νομοθετικής δράσεως συνιστά προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων τους (βλ., συναφώς, 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· της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 33, και της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, Herbert Smith Freehills κατά Συμβουλίου, T-710/14, EU:T:2016:494, σκέψη 35).

81 Οι αρχές της δημοσιότητας και της διαφάνειας είναι, επομένως, συμφυείς προς τις νομοθετικές διαδικασίες της Ένωσης.

82 Δεύτερον, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η νομολογία του Δικαστηρίου έχει αναγνωρίσει την ύπαρξη γενικών τεκμηρίων μη δημοσιοποιήσεως μόνον όσον αφορά έγγραφα σαφώς προσδιορισμένα 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, σκέψεις 77 και 78), ποτέ όμως, ως τώρα, στον τομέα της νομοθετικής διαδικασίας. Επιπλέον, ακόμη και στον διοικητικό τομέα, τα τεκμήρια που έχει δεχθεί ο δικαστής της Ένωσης αφορούν συγκεκριμένες διαδικασίες {βλ., όσον αφορά τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων, απόφαση της 29ης Ιουνίου 2010, Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, σκέψεις 54 και 55· όσον αφορά τον έλεγχο των συγκεντρώσεων, απόφαση της 28ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, σκέψη 123, και, όσον αφορά τον κανονισμό (ΕΚ) 1/2003 του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2002, για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα [101 ΣΛΕΕ] και [102 ΣΛΕΕ] (ΕΕ 2003, L 1, σ. 1), απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Επιτροπή κατά EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, σκέψη 93}, ενώ οι εργασίες των τριμερών διαλόγων καλύπτουν, εξ ορισμού, κάθε νομοθετική δραστηριότητα.

83 Τέλος, καίτοι το Συμβούλιο και η Επιτροπή διατείνονται ότι η αποτελεσματικότητα και η ακεραιότητα της νομοθετικής διαδικασίας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, ΣΕΕ και στο άρθρο 294 ΣΛΕΕ, παρέχουν τη δυνατότητα στα θεσμικά όργανα να στηρίζονται σε ένα γενικό τεκμήριο μη δημοσιοποιήσεως της τέταρτης στήλης των πινάκων των εν εξελίξει τριμερών διαλόγων, πρέπει να σημειωθεί ότι κανένα από τα άρθρα αυτά δεν καθιερώνει τέτοιο τεκμήριο και ότι κανένα στοιχείο συναγόμενο από το γράμμα τους δεν συνηγορεί υπέρ της ερμηνείας που προτείνουν τα παρεμβαίνοντα θεσμικά όργανα, καθόσον μάλιστα η αποτελεσματικότητα και η ακεραιότητα της νομοθετικής διαδικασίας δεν μπορούν να αποδυναμώσουν τις αρχές της δημοσιότητας και της διαφάνειας οι οποίες διέπουν την ως άνω διαδικασία.

84 Επομένως, πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι κανένα γενικό τεκμήριο μη δημοσιοποιήσεως δεν μπορεί να γίνει δεκτό όσον αφορά την τέταρτη στήλη των πινάκων των τριμερών διαλόγων που αφορούν εν εξελίξει νομοθετική διαδικασία.

– Επί της υπάρξεως σοβαρής προσβολής της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων

85 Δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο δεν μπορούσε να στηρίξει την επίδικη άρνηση προσβάσεως στα επίμαχα έγγραφα σε ένα γενικό τεκμήριο μη δημοσιοποιήσεως, πρέπει να εξεταστεί αν το θεσμικό αυτό όργανο συμμορφώθηκε προς την υποχρέωσή του να παράσχει, σύμφωνα με τη νομολογία που υπενθυμίστηκε στις σκέψεις 62 και 63 ανωτέρω, εξηγήσεις όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο η πλήρης πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα θα μπορούσε να θίξει συγκεκριμένα και πραγματικά το συμφέρον που προστατεύεται με την κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 εξαίρεση, καθόσον ο κίνδυνος μιας τέτοιας προσβολής πρέπει να είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός.

86 Εισαγωγικώς, πρέπει να διευκρινιστεί ότι η υπό κρίση προσφυγή δεν έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί άμεση πρόσβαση στις εργασίες των εν εξελίξει τριμερών διαλόγων κατά την έννοια του άρθρου 12 του κανονισμού 1049/2001. Συγκεκριμένα, η υπό κρίση διαφορά έχει ως αντικείμενο αποκλειστικά την πρόσβαση στην τέταρτη στήλη των επίμαχων εγγράφων, πρόσβαση η οποία παρέχεται μόνον κατόπιν σχετικής ειδικής αιτήσεως, υποβαλλόμενης δυνάμει του εν λόγω κανονισμού.

87 Στην προσβαλλόμενη απόφαση το Κοινοβούλιο εξέθεσε, μεταξύ άλλων, ότι οι επίμαχοι πίνακες είχαν συνταχθεί στο πλαίσιο εν εξελίξει τριμερών διαλόγων, σχετικών με έναν τομέα στον οποίο η τελική απόφαση δεν είχε ακόμη ληφθεί ούτε από το ίδιο ούτε από τους συννομοθέτες, με αποτέλεσμα να πρέπει να θεωρηθεί ότι η διαδικασία λήψεως αποφάσεων εξακολουθούσε να βρίσκεται σε εξέλιξη. Κατά το Κοινοβούλιο, η ως άνω διαδικασία θα θιγόταν «πραγματικά, ειδικά και σοβαρά» από τη δημοσιοποίηση της τέταρτης στήλης των πινάκων αυτών, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι ο τομέας της αστυνομικής συνεργασίας, τον οποίο αφορούσαν οι ως άνω πίνακες, είναι πολύ ευαίσθητος, ειδικότερα όσον αφορά την προστασία των δεδομένων και το διοικητικό συμβούλιο της Ευρωπόλ. Το Κοινοβούλιο αναφέρθηκε επίσης στον προβλέψιμο κίνδυνο η αποκάλυψη της θέσεως της προεδρίας του Συμβουλίου πριν από το πέρας των διαπραγματεύσεων να παραβλάψει την αγαστή συνεργασία μεταξύ των οργάνων και να θίξει τη διαπραγματευτική διαδικασία, με απώτερο αποτέλεσμα την απώλεια της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και την αναθεώρηση των μεθόδων εργασίας, κίνδυνο ο οποίος θα μπορούσε να αποφευχθεί μόνο μετά την επίτευξη συμφωνίας επί του συνόλου των σχετικών κειμένων. Τόνισε, περαιτέρω, ότι η ανακοίνωση της τέταρτης στήλης των πινάκων αυτών θα οδηγούσε πιθανότατα σε αυξημένη δημόσια πίεση επί των εμπλεκομένων στις διαπραγματεύσεις ατόμων, καθιστώντας αδύνατη ή, τουλάχιστον, πολύ πιο δυσχερή την υιοθέτηση κοινής γραμμής. Συναφώς, επικαλέστηκε την αρχή ότι «δεν υπάρχει συμφωνία για τίποτα εφόσον δεν υπάρχει συμφωνία για όλα» για να αποδείξει ότι η δημοσιοποίηση ενός μόνον στοιχείου, ακόμη και αν τούτο δεν είναι ευαίσθητο, θα μπορούσε να έχει αρνητικές συνέπειες για τα άλλα στοιχεία του φακέλου. Το Κοινοβούλιο συνεπέρανε εξ αυτών ότι η αίτηση για την πρόσβαση στο σύνολο της τέταρτης στήλης των πινάκων αυτών έπρεπε να απορριφθεί «για όσο διάστημα το σχετικό κείμενο δεν είχε εγκριθεί και από τα δύο μέρη».

88 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι, αφενός, το Κοινοβούλιο στηρίχθηκε σε συγκεκριμένα στοιχεία σχετικά με την εν εξελίξει νομοθετική διαδικασία που αφορούν την πολύ ευαίσθητη φύση του τομέα της αστυνομικής συνεργασίας και, ειδικότερα, της προστασίας των δεδομένων στο πλαίσιο της εν λόγω συνεργασίας, καθώς και της συνθέσεως του διοικητικού συμβουλίου της Ευρωπόλ. Αφετέρου, το Κοινοβούλιο στηρίχθηκε επίσης σε παρατηρήσεις γενικής φύσεως αντλούμενες, κατ' ουσίαν, από τον προσωρινό χαρακτήρα των πληροφοριών που περιλαμβάνονται στην τέταρτη στήλη των πινάκων των τριμερών διαλόγων, από το κλίμα εμπιστοσύνης κατά τη διάρκεια των τριμερών συνομιλιών, από τον

κίνδυνο υπάρξεως εξωτερικών πιέσεων ικανών να επηρεάσουν την έκβαση των εν εξελίξει συνομιλιών, από τη διαφύλαξη του χώρου προβληματισμού που διαθέτει, καθώς και από τον προσωρινό χαρακτήρα της αρνήσεως προσβάσεως.

89 Όσον αφορά, κατά πρώτον, τις περιεχόμενες στην προσβαλλόμενη απόφαση ειδικές παρατηρήσεις που αφορούν την εν λόγω νομοθετική διαδικασία, πρώτον, πρέπει να σημειωθεί ότι το μνημονευόμενο στην απόφαση αυτή γεγονός ότι τα επίμαχα έγγραφα αφορούν τον τομέα της αστυνομικής συνεργασίας δεν μπορεί να αρκεί, καθαυτό, για να αποδείξει τον ιδιαίτερα ευαίσθητο χαρακτήρα τους. Πράγματι, η αντίθετη λύση θα είχε ως συνέπεια την απαλλαγή του συνόλου ενός τομέα του δικαίου της Ένωσης από τις απαιτήσεις διαφάνειας της σχετικής νομοθετικής διαδικασίας.

90 Δεύτερον, όσον αφορά το επιχείρημα ότι η πολιτική διαχειρίσεως και διατηρήσεως των δεδομένων που κατέχει η Ευρωπόλ έχει ιδιαίτερα ευαίσθητο χαρακτήρα, πρέπει να σημειωθεί ότι τα επίμαχα έγγραφα συνδέονται με ένα σχέδιο κανονισμού, γενικής ισχύος, υποχρεωτικού ως προς όλα τα μέρη του και απευθείας εφαρμοστέου εντός όλων των κρατών μελών, που αφορά φυσικά τους πολίτες, καθόσον μάλιστα πρόκειται για νομοθετική πρόταση έχουσα άμεσο αντίκτυπο επί των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης, ιδίως επί του δικαιώματός τους προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (βλ., συναφώς, απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, T-233/09, EU:T:2011:105, σκέψη 77), πράγμα το οποίο συνεπάγεται ότι αυτή δεν μπορούσε να θεωρηθεί ευαίσθητη βάσει οποιουδήποτε κριτηρίου (βλ., συναφώς, απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2013, Συμβούλιο κατά Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, σκέψη 63).

91 Τρίτον, όσον αφορά το επιχείρημα ότι οι συζητήσεις σχετικά με τη σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου της Ευρωπόλ έχουν πολύ ευαίσθητο χαρακτήρα, πρέπει να σημειωθεί ότι το εν λόγω ζήτημα παρίσταται περισσότερο θεσμικής ή οργανωτικής φύσεως. Ένα τέτοιο ζήτημα, μολονότι μπορεί να είναι λεπτό, ή ακόμη και δυσχερές, λαμβανομένων υπόψη των εμπλεκόμενων συμφερόντων, δεν μπορεί, αντιθέτως, να λογίζεται ως ιδιαίτερα ευαίσθητο όταν δεν υφίστανται συγκεκριμένα στοιχεία που να στηρίζουν ένα τέτοιο συμπέρασμα.

92 Τέταρτον, από το πλήρες κείμενο των επίμαχων εγγράφων, που έχει πλέον δοθεί στη δημοσιότητα από το Κοινοβούλιο (βλ. σκέψη 26 ανωτέρω), προκύπτει ότι οι προτάσεις ή οι προσωρινές συμφωνίες που περιλαμβάνονται στην τέταρτη στήλη των εν λόγω εγγράφων αφορούσαν γενικά και αφηρημένα ζητήματα, χωρίς οποιαδήποτε μνεία ευαίσθητων πληροφοριών σχετικών, για παράδειγμα, με την καταπολέμηση της τρομοκρατίας ή του οργανωμένου εγκλήματος ή σχετικών, με οποιονδήποτε τρόπο, με αστυνομικά στοιχεία αφορώντα συγκεκριμένα άτομα, συγκεκριμένες πράξεις ή συγκεκριμένα σχέδια.

93 Ειδικότερα, από το έγγραφο LIBE-2013-0091-02 προκύπτει ότι τα κείμενα που περιλαμβάνονται στην τέταρτη στήλη αναφέρονται σε κλασικές νομοθετικές εργασίες σχετικά με την οργάνωση ενός οργανισμού, εν προκειμένω της Ευρωπόλ, τον προσδιορισμό των σχέσεών της με τις εθνικές αρχές και της αποστολής της, τη σύνθεση του διοικητικού της συμβουλίου κ.λπ. Η ως άνω στήλη περιλαμβάνει στοιχεία γενικής φύσεως, από τα οποία προκύπτουν οι συμφωνηθείσες τροποποιήσεις των σχετικών κειμένων, ενδείξεις των ζητημάτων επί των οποίων αναβλήθηκε η συζήτηση ή τα οποία θα αποτελέσουν το αντικείμενο περαιτέρω συζητήσεων, που επισημαίνονται σε ορισμένα σημεία με τον όρο «idem», καθώς και μερικά κενά τετραγωνίδια.

94 Όσον αφορά το έγγραφο LIBE-2013-0091-03, από την ανάγνωση της τέταρτης στήλης του επίσης δεν προκύπτει καμία ευαίσθητη πληροφορία, αλλά μόνον περιορισμένος αριθμός στοιχείων γενικής φύσεως καθώς και διάφορες ενδείξεις, όπως ότι «το Κοινοβούλιο καλείται να επανεξετάσει την τροπολογία αυτή», «οι εν λόγω τροπολογίες του Κοινοβουλίου μπορούν να εξεταστούν» ή ακόμη «η τροπολογία του Κοινοβουλίου μπορεί να βρει έκφραση σε μια αιτιολογική σκέψη», όπως και διάφορα κενά τετραγωνίδια.

95 Επιπλέον, οι πληροφορίες που περιλαμβάνονται στην τέταρτη στήλη των επίμαχων εγγράφων δεν φαίνονται να είναι, υπό τις συνθήκες της υπό κρίση υποθέσεως, εκ φύσεως περισσότερο «ευαίσθητες» από εκείνες που περιλαμβάνονται στις τρεις πρώτες στήλες, στις οποίες παρασχέθηκε πρόσβαση στον προσφεύγοντα με την προσβαλλόμενη απόφαση.

96 Τέλος, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι ο κανονισμός 1049/2001 προβλέπει μιαν ειδική διαδικασία στο άρθρο 9 αυτού, όταν το έγγραφο στο οποίο ζητείται πρόσβαση μπορεί να χαρακτηριστεί ως «ευαίσθητο έγγραφο» (απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, T-233/09, EU:T:2011:105, σκέψη 78), διαδικασία την οποία ωστόσο το Κοινοβούλιο δεν εφάρμοσε εν προκειμένω.

97 Κατά συνέπεια, μολονότι αναφερόμενο σε ζητήματα αρκετά σημαντικά και, ασφαλώς, δυσχερή τόσο από πολιτικής όσο και από νομικής απόψεως, το περιεχόμενο της τέταρτης στήλης των επίμαχων εγγράφων δεν φαίνεται να έχει ιδιαίτερα ευαίσθητο χαρακτήρα υπό την έννοια ότι, σε περίπτωση δημοσιοποιήσεως, θα θιγόταν ένα θεμελιώδες συμφέρον της Ένωσης ή των κρατών μελών (βλ., συναφώς, απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, T-233/09, EU:T:2011:105, σκέψη 78).

98 Όσον αφορά, κατά δεύτερον, τις παρατηρήσεις γενικής φύσεως που παραθέτει η προσβαλλόμενη απόφαση, πρώτον, πρέπει να υπογραμμιστεί, ως προς το επιχείρημα ότι η πρόσβαση, διαρκούντος του τριμερούς διαλόγου, στην τέταρτη στήλη των επίμαχων εγγράφων θα οδηγούσε σε αύξηση της δημόσιας πιέσεως στον εισηγητή, τους σκιώδεις εισηγητές και τις πολιτικές ομάδες, ότι, σε ένα σύστημα στηριζόμενο στην αρχή της δημοκρατικής νομιμοποιήσεως, οι συννομοθέτες πρέπει να αναλαμβάνουν τις ευθύνες τους έναντι του κοινού για τις πράξεις τους. Η εκ μέρους των πολιτών άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων τους προϋποθέτει τη δυνατότητα λεπτομερούς παρακολουθήσεως της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων στο πλαίσιο των οργάνων που μετέχουν στις νομοθετικές διαδικασίες και την παροχή προσβάσεως στο σύνολο των κρίσιμων πληροφοριών (απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, T-233/09, EU:T:2011:105, σκέψη 69). Επιπλέον, το άρθρο 10, παράγραφος 3, ΣΕΕ ορίζει ότι κάθε πολίτης έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στον δημοκρατικό βίο της Ένωσης και ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες. Ως εκ τούτου, η εκδήλωση της κοινής γνώμης σχετικά με κάποια συγκεκριμένη πρόταση ή προσωρινή νομοθετική συμφωνία στο πλαίσιο τριμερούς διαλόγου περιλαμβανόμενη στην τέταρτη στήλη των πινάκων των τριμερών διαλόγων αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της ασκήσεως των δημοκρατικών δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης, καθόσον μάλιστα, όπως επισημαίνεται στη σκέψη 72 ανωτέρω, οι εν λόγω συμφωνίες, στη συνέχεια, εγκρίνονται κατά κανόνα χωρίς ουσιώδεις τροποποιήσεις από τους συννομοθέτες.

99 Καίτοι η νομολογία αναγνωρίζει ότι ο κίνδυνος υπάρξεως εξωτερικών πιέσεων μπορεί να αποτελεί νόμιμο λόγο για τον περιορισμό της προσβάσεως στα έγγραφα που συνδέονται με τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, πρέπει ωστόσο να υφίσταται βεβαιότητα ως προς το υποστατό τέτοιων εξωτερικών πιέσεων και να αποδεικνύεται ότι είναι ευλόγως προβλέψιμος ο κίνδυνος να επηρεαστεί ουσιωδώς η απόφαση που πρόκειται να ληφθεί εξαιτίας των εν λόγω εξωτερικών πιέσεων (βλ., συναφώς, απόφαση της 18ης Δεκεμβρίου 2008, Muñiz κατά Επιτροπής, T-144/05, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2008:596, σκέψη 86). Από κανένα όμως στοιχείο της δικογραφίας δεν μπορεί να συναχθεί ότι, σε περίπτωση δημοσιοποιήσεως της τέταρτης στήλης των επίμαχων εγγράφων, θα υφίσταντο τέτοιες εξωτερικές πιέσεις. Επομένως, δεν υπάρχουν στοιχεία στη δικογραφία που κατατέθηκε στο Γενικό Δικαστήριο που να υποδηλώνουν ότι, όσον αφορά την επίμαχη νομοθετική διαδικασία, το Κοινοβούλιο μπορούσε ευλόγως να αναμένει ότι θα υπάρξει αντίδραση υπερβαίνουσα την αντίδραση που μπορεί να αναμένει από το κοινό οποιοδήποτε μέλος νομοθετικού οργάνου που υποβάλλει πρόταση τροποποιήσεως σχεδίου νόμου (βλ., συναφώς, απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, T-233/09, EU:T:2011:105, σκέψη 74).

100 Δεύτερον, όσον αφορά τον προσωρινό χαρακτήρα των πληροφοριών που περιλαμβάνονται στην τέταρτη στήλη των πινάκων των τριμερών διαλόγων, υπό την έννοια ότι το περιεχόμενό τους εξελίσσεται σε συνάρτηση με την πρόοδο των εργασιών των διαλόγων αυτών, πρέπει να σημειωθεί ότι ο προκαταρκτικός χαρακτήρας των εν λόγω πληροφοριών δεν δικαιολογεί, αυτός καθαυτόν, την εφαρμογή της εξαιρέσεως που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, διότι η διάταξη αυτή δεν διακρίνει αναλόγως του σταδίου της προόδου των συζητήσεων. Η εν λόγω διάταξη αφορά εν γένει τα έγγραφα που σχετίζονται με ζήτημα επί του οποίου το οικείο θεσμικό όργανο ακόμη «δεν έχει αποφασίσει», σε αντίθεση με το άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού αυτού, που αφορά την περίπτωση στην οποία το οικείο όργανο έχει λάβει σχετική απόφαση. Εν προκειμένω, ο προκαταρκτικός χαρακτήρας των εν εξελίξει συζητήσεων όπως και το γεγονός ότι ορισμένες προτάσεις δεν έχουν ακόμη αποτελέσει αντικείμενο συμφωνίας ή συμβιβασμού δεν στοιχειοθετούν, κατά συνέπεια, σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων (απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, T-233/09, EU:T:2011:105, σκέψη 76).

101 Συναφώς, δεν έχει σημασία ότι τα επίμαχα έγγραφα συντάχθηκαν ή παραλήφθηκαν σε πρώιμο, προχωρημένο ή τελικό στάδιο της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων. Ομοίως, το γεγονός ότι αυτά συντάχθηκαν ή παραλήφθηκαν στο πλαίσιο μιας επίσημης ή ανεπίσημης διαδικασίας δεν ασκεί επιρροή για την ερμηνεία της εξαιρέσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 (βλ., συναφώς, απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, Herbert Smith Freehills κατά Συμβουλίου, T-710/14, EU:T:2016:494, σκέψη 48).

102 Εξάλλου, το Γενικό Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να σημειώσει ότι μια πρόταση, ως εκ της φύσεώς της, υποβάλλεται για να συζητηθεί και δεν προορίζεται να παραμείνει αμετάβλητη μετά τη σχετική συζήτηση. Η κοινή γνώμη μπορεί κάλλιστα να αντιληφθεί ότι ο υποβαλών πρόταση μπορεί να τροποποιήσει εκ των υστέρων το περιεχόμενό της (απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, T-233/09, EU:T:2011:105, σκέψη 69). Ακριβώς για τους ίδιους λόγους, ο υποβάλλων αίτηση προσβάσεως σε έγγραφα εν εξελίξει τριμερούς διαλόγου θα έχει πλήρη επίγνωση του προσωρινού χαρακτήρα των σχετικών πληροφοριών. Ομοίως, θα μπορεί κάλλιστα να αντιληφθεί ότι, σύμφωνα με την αρχή κατά την οποία «δεν υπάρχει συμφωνία για τίποτα εφόσον δεν υπάρχει συμφωνία για όλα», οι πληροφορίες που περιλαμβάνονται στην τέταρτη στήλη θα μεταβάλλονται καθ' όλη τη διάρκεια των συνομιλιών στο πλαίσιο των τριμερών διαλόγων μέχρις ότου επιτευχθεί συμφωνία για το σύνολο του οικείου κειμένου.

103 Τρίτον, όσον αφορά τον λόγο αρνήσεως πλήρους προσβάσεως στα επίμαχα έγγραφα ο οποίος αφορά την ενδεχόμενη απώλεια εμπιστοσύνης μεταξύ των οργάνων της Ένωσης και την πιθανή χειροτέρευση του επιπέδου συνεργασίας μεταξύ τους και, ιδίως, με την προεδρία του Συμβουλίου, πρέπει να υπομνησθεί ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης υποχρεούνται να τηρούν το άρθρο 13, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ, που ορίζει ότι «[τ]α θεσμικά όργανα συνεργάζονται μεταξύ τους καλή τη πίστει» (απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-425/13, EU:C:2015:483, σκέψη 64). Η συνεργασία αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για τη νομοθετική δραστηριότητα της Ένωσης, η οποία απαιτεί μια διαδικασία στενής συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκομένων θεσμικών οργάνων. Ως εκ τούτου, όταν η εφαρμογή της νομοθετικής διαδικασίας της Ένωσης ανατίθεται σε περισσότερα του ενός θεσμικά όργανα, αυτά υποχρεούνται, σύμφωνα με την απαίτηση καλόπιστης συνεργασίας που προβλέπεται επίσης στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ, να ενεργούν και να συνεργάζονται έτσι ώστε η διαδικασία αυτή να μπορεί να ακολουθηθεί αποτελεσματικά, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι κάθε χειροτέρευση του επιπέδου εμπιστοσύνης την οποία οφείλουν να επιδεικνύουν μεταξύ τους τα θεσμικά όργανα συνιστά παράβαση της ως άνω υποχρεώσεως.

104 Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι, αφενός, εν προκειμένω, ακριβώς δυνάμει της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας το Κοινοβούλιο διαβουλεύτηκε, όπως ανέφερε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, με το Συμβούλιο και την Επιτροπή πριν εκδώσει την προσβαλλόμενη απόφαση, αλλά και ότι, αφετέρου, το Κοινοβούλιο δεν προσκόμισε κανένα απτό στοιχείο προς στήριξη του επιχειρήματος επί της αρχής το οποίο υπενθυμίστηκε στη σκέψη 103 ανωτέρω, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι ο προβαλλόμενος

κίνδυνος παρίσταται υποθετικός, ελλείψει οποιουδήποτε συγκεκριμένου στοιχείου ικανού να αποδείξει ότι, όσον αφορά την εν λόγω νομοθετική διαδικασία, η πρόσβαση στην τέταρτη στήλη των επίμαχων εγγράφων θα είχε παραβλάψει την καλόπιστη συνεργασία που οφείλουν να αναπτύσσουν μεταξύ τους τα εμπλεκόμενα θεσμικά όργανα. Επιπλέον, εφόσον τα θεσμικά όργανα εξωτερικεύσουν, στο πλαίσιο των τριμερών διαλόγων, την αντίστοιχη θέση τους έναντι μιας δεδομένης νομοθετικής προτάσεως και την εξέλιξη την οποία δέχονται να έχει η θέση τους αυτή, το γεγονός ότι τα στοιχεία αυτά δημοσιοποιούνται στη συνέχεια, κατόπιν σχετικής αιτήσεως, δεν είναι ικανό να αποτελέσει, αυτό καθαυτό, πρόσκομμα στην καλόπιστη συνεργασία την οποία τα θεσμικά όργανα υποχρεούνται να αναπτύσσουν μεταξύ τους δυνάμει του άρθρου 13 ΣΕΕ.

105 Τέταρτον, όσον αφορά την ανάγκη, την οποία προβάλλουν το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή στο πλαίσιο της παρούσας διαφοράς, να υπάρχει ένας χώρος προβληματισμού (space to think), πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι τριμερείς διάλογοι εντάσσονται στη νομοθετική διαδικασία, όπως σημειώθηκε στη σκέψη 75 ανωτέρω, και ότι αυτοί συνιστούν, κατά τα λεγόμενα του ίδιου του Κοινοβουλίου, «ουσιώδη φάση της νομοθετικής διαδικασίας και όχι χωριστό “χώρο προβληματισμού”» (ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 14ης Σεπτεμβρίου 2011 σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, σημείο 29).

106 Εξάλλου, όπως ανέφερε το Κοινοβούλιο κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση, πριν από την καταγραφή των κειμένων του συμβιβασμού στην τέταρτη στήλη των πινάκων των τριμερών διαλόγων μπορούν να διεξάγονται σχετικές συζητήσεις στο πλαίσιο συναντήσεων αφιερωμένων στην προετοιμασία των εν λόγω κειμένων μεταξύ των μερών, με αποτέλεσμα να μη θίγεται η δυνατότητα ελεύθερης ανταλλαγής απόψεων, καθόσον μάλιστα, όπως σημειώθηκε στη σκέψη 86 ανωτέρω, η παρούσα διαφορά δεν συνδέεται με το ζήτημα της άμεσης προσβάσεως στις εργασίες των τριμερών διαλόγων, αλλά μόνο με αυτό της προσβάσεως στα έγγραφα που καταρτίστηκαν στο πλαίσιο των ως άνω διαλόγων, κατόπιν σχετικής αιτήσεως.

107 Πέμπτον, όσον αφορά τον λόγο αρνήσεως πλήρους προσβάσεως στα επίμαχα έγγραφα ο οποίος αφορά τον προσωρινό χαρακτήρα της αρνήσεως, που συνδέεται με το γεγονός ότι, μόλις ολοκληρωθούν οι εργασίες των τριμερών διαλόγων, θα μπορούσε να παρέχεται, κατά περίπτωση, πλήρης πρόσβαση στους πίνακες των τριμερών διαλόγων, πρέπει καταρχάς να σημειωθεί ότι οι εργασίες των τριμερών διαλόγων μπορούν να εκτείνονται σε μεγάλα χρονικά διαστήματα. Ο προσφεύγων εξέθεσε συναφώς κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση, χωρίς να διαψευστεί, ότι η μέση διάρκειά τους ήταν επτά με δώδεκα μήνες. Κατά συνέπεια, μπορεί να παρέρχεται σημαντικό χρονικό διάστημα κατά τη διάρκεια του οποίου οι εργασίες των τριμερών διαλόγων θα παραμένουν μυστικές έναντι του κοινού. Επιπλέον, η διάρκεια των εργασιών αυτών εξακολουθεί να μην είναι προσδιορίσιμη, καθόσον κυμαίνεται αναλόγως της νομοθετικής διαδικασίας.

108 Στη συνέχεια, οι αναφορές τις οποίες υποχρεούται να υποβάλει η διαπραγματευτική ομάδα του Κοινοβουλίου που μετέχει στους τριμερείς διαλόγους κατά την επόμενη συνάντηση της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής, δυνάμει του άρθρου 73, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, του εσωτερικού κανονισμού του Κοινοβουλίου, δεν είναι ικανές να θεραπεύσουν την έλλειψη διαφάνειας των εργασιών των τριμερών διαλόγων κατά τη διάρκεια του χρονικού αυτού διαστήματος. Συγκεκριμένα, απαντώντας στα μέτρα οργανώσεως της διαδικασίας, το Κοινοβούλιο εξήγησε ότι οι ως άνω αναφορές χαρακτηρίζονται από «μια μεγάλη ευελιξία ως προς τη μορφή τους» και ότι «[δ]εν υφίστατ[ο] καμία ενιαία πρακτική όσον αφορά τη μορφή και τη δημοσιότητα των αναφορών μεταξύ των διαφόρων κοινοβουλευτικών επιτροπών». Οι εν λόγω αναφορές μπορούν, συνεπώς, να έχουν τη μορφή ανακοινώσεως του προέδρου της οικείας επιτροπής ή του εισηγητή, απευθυνόμενης στο σύνολο των μελών της ή αποκλειστικά στη σύσκεψη των συντονιστών, η οποία πραγματοποιείται γενικά κεκλεισμένων των θυρών, ή τη μορφή προφορικής ανακοινώσεως, ή ακόμη σύντομης ενημερώσεως στα πληροφοριακά δελτία της εν λόγω επιτροπής. Η έλλειψη λεπτομερών και ενιαίων αναφορών καθώς και το διαφορετικό κάθε φορά επίπεδο δημοσιότητας των αναφορών αυτών δεν μπορούν, επομένως, να αμβλύνουν την έλλειψη διαφάνειας των εργασιών των εν εξελίξει τριμερών διαλόγων.

109 Τέλος, όπως σημειώθηκε στη σκέψη 70 ανωτέρω, οι εργασίες των τριμερών διαλόγων συνιστούν ένα αποφασιστικής σημασίας στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας, καθόσον η συμφωνία που επιτυγχάνεται μετά την ολοκλήρωσή τους προορίζεται να εγκριθεί, συνήθως χωρίς ουσιώδεις τροποποιήσεις, από τους συννομοθέτες (βλ. σκέψη 72 ανωτέρω). Για τους λόγους αυτούς, η επίδικη άρνηση προσβάσεως δεν μπορεί βασίμως να δικαιολογηθεί από τον προσωρινό χαρακτήρα της, χωρίς να γίνεται συναφώς καμία διαφοροποίηση και διάκριση. Πράγματι, η συνολική αυτή δικαιολόγηση, που μπορεί να προβληθεί για το σύνολο των τριμερών διαλόγων, θα είχε de facto τα ίδια αποτελέσματα με ένα γενικό τεκμήριο μη δημοσιοποιήσεως, η δυνατότητα επικλήσεως του οποίου ωστόσο απορρίφθηκε (βλ. σκέψεις 76 έως 84 ανωτέρω).

110 Το Γενικό Δικαστήριο παρατηρεί, κατά τα λοιπά, ότι, με το ψήφισμα του Κοινοβουλίου της 11ης Μαρτίου 2014 σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, καλούνται η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το ίδιο το Κοινοβούλιο «να εξασφαλίσουν μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά τους ανεπίσημους τριμερείς διαλόγους μέσω της δημόσιας διεξαγωγής των συνεδριάσεων, της δημοσίευσης των εγγράφων, συμπεριλαμβανομένων χρονοδιαγραμμάτων, ημερήσιων διατάξεων, πρακτικών, εγγράφων υπό εξέταση, τροπολογιών, λαμβανομένων αποφάσεων, πληροφοριών για τις αντιπροσωπείες των κρατών μελών και των θέσεων και πρακτικών τους, σε ένα τυποποιημένο και εύκολα προσβάσιμο διαδικτυακό περιβάλλον, κατά κανόνα και με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που απαριθμούνται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 1049/2001».

111 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, κανένας από τους λόγους που προέβαλε το Κοινοβούλιο, είτε αυτοί εξεταστούν χωριστά είτε στο σύνολό τους, δεν αποδεικνύει ότι η πλήρης πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα ήταν ικανή να θίξει συγκεκριμένα και πραγματικά, με τρόπο ευλόγως προβλέψιμο και όχι αμιγώς υποθετικό, την επίμαχη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001.

112 Κατόπιν τούτου, πρέπει επίσης να υπογραμμιστεί ότι το επιχείρημα του προσφεύγοντος ότι το Κοινοβούλιο δεν διαθέτει καμία εξουσία εκτιμήσεως για να αρνηθεί την πρόσβαση στα έγγραφα που καταρτίζονται στο πλαίσιο εν εξελίξει τριμερών διαλόγων δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Συγκεκριμένα, η ως άνω άποψη σημαίνει ότι τα θεσμικά όργανα δεν έχουν τη δυνατότητα να δικαιολογούν την άρνηση προσβάσεως σε νομοθετικά έγγραφα δυνάμει της εξαιρέσεως που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, ενώ η εξαίρεση αυτή δεν αποκλείει τη νομοθετική διαδικασία από το πεδίο εφαρμογής της. Επομένως, τα θεσμικά όργανα εξακολουθούν να έχουν τη δυνατότητα να αρνούνται, βάσει της εν λόγω διατάξεως, την πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα νομοθετικής φύσεως όταν συντρέχουν οι δέοντες δικαιολογητικοί λόγοι.

113 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι το Κοινοβούλιο παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 αρνούμενο, με την προσβαλλόμενη απόφαση, τη δημοσιοποίηση, διαρκούσης της σχετικής διαδικασίας, της τέταρτης στήλης των επίμαχων εγγράφων με το αιτιολογικό ότι αυτή θα συνεπαγόταν σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων.

114 Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί, παρέλκει δε η εξέταση τόσο του ζητήματος αν υφίσταται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον που να δικαιολογεί τη δημοσιοποίηση των πληροφοριών αυτών όσο και του δευτέρου λόγου ακυρώσεως που αντλείται από παραβίαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως (βλ., συναφώς, απόφαση της 22ας Μαρτίου 2011, Access Info Europe κατά Συμβουλίου, T-233/09, EU:T:2011:105, σκέψη 85).

Επί των δικαστικών εξόδων

115 Κατά το άρθρο 134, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο ηττήθηκε ως προς τα αιτήματά του, πρέπει να φέρει τα δικαστικά του έξοδα και να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα του προσφεύγοντος, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα του τελευταίου.

116 Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα θεσμικά όργανα που παρενέβησαν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους. Επομένως, το Συμβούλιο και η Επιτροπή φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έβδομο πενταμελές τμήμα)

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την απόφαση A(2015) 4931 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 8ης Ιουλίου 2015, καθόσον με αυτή δεν παρέχεται στον Emilio De Capitani πλήρης πρόσβαση στα έγγραφα LIBE-2013-0091-02 και LIBE-2013-0091-03.

2) Το Κοινοβούλιο φέρει τα δικαστικά του έξοδα και εκείνα του E. De Capitani.

3) Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

Van der Woude Tomljenović Bieliūnas

Μαρκουλλή Kornezov

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 22 Μαρτίου 2018.

(υπογραφές)