

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)

της 22ας Μαρτίου 2011*

Στην υπόθεση T-233/09,

Access Info Europe, με έδρα τη Μαδρίτη (Ισπανία), εκπροσωπούμενη από τους
O. W. Brouwer και J. Blockx, δικηγόρους,

προσφεύγουσα,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπούμενου από τη C. Fekete και
τον M. Bauer,

καθού,

υποστηριζόμενου από

την **Ελληνική Δημοκρατία**, εκπροσωπούμενη από την E.-M. Μαμούνα και τον
Κ. Μπόσκοβιτς,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

και

το **Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας**, εκπροσωπούμενο από την E. Jenkinson και τον S. Ossowski, επικουρούμενους από την L.J. Stratford, barrister,

παρεμβαίνοντες,

που έχει ως αντικείμενο αίτημα ακυρώσεως της αποφάσεως του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2009, περί αρνήσεως προσβάσεως σε ορισμένες πληροφορίες περιλαμβανόμενες σε σημείωμα της 26ης Νοεμβρίου 2008 σχετικό με πρόταση κανονισμού για την πρόσβαση στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J. Azizi, πρόεδρο, E. Cremona και S. Frimodt Nielsen (εισηγητή), δικαστές,

γραμματέας: N. Rosner, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 6ης Οκτωβρίου 2010,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Το νομικό πλαίσιο

1 Κατά το άρθρο 255 ΕΚ:

«1. Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθοριστούν σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3.

2. Οι γενικές αρχές και τα όρια, εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν αυτό το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, καθορίζονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, εντός διετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

3. Καθένα από τα ανωτέρω αναφερόμενα όργανα εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα.»

- 2 Ο κανονισμός (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 L 145, σ. 43), καθορίζει τις αρχές, τις προϋποθέσεις και τα όρια του προβλεπόμενου στο άρθρο 255, παράγραφος 2, ΕΚ δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα των εν λόγω οργάνων.

- 3 Το άρθρο 4 του κανονισμού αυτού προβλέπει σειρά εξαιρέσεων από το προβλεπόμενο στο άρθρο 2 του ίδιου κανονισμού δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής για κάθε πολίτη της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την έδρα του εντός κράτους μέλους.

- 4 Ειδικότερα, το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 ορίζει τα εξής:

«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.»

- 5 Κατά το άρθρο 207, παράγραφος 3, ΕΚ:

«Το Συμβούλιο θεσπίζει τον εσωτερικό του κανονισμό.»

Για τους σκοπούς εφαρμογής του άρθρου 255, παράγραφος 3 [ΕΚ,] το Συμβούλιο εισάγει στον εν λόγω κανονισμό τις προϋποθέσεις για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου. Για τους σκοπούς της παρούσας παραγράφου, το Συμβούλιο ορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες πρέπει να θεωρείται ότι ενεργεί στα πλαίσια

της νομοθετικής του εξουσίας, με σκοπό να καθίσταται δυνατή μια μεγαλύτερη πρόσβαση στα έγγραφα για τις περιπτώσεις αυτές, παράλληλα δε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Σε κάθε περίπτωση, όταν το Συμβούλιο ενεργεί στα πλαίσια της νομοθετικής του εξουσίας, δημοσιοποιούνται τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και η αιτιολόγηση των ψήφων, καθώς επίσης και οι δηλώσεις στα πρακτικά.»

Ιστορικό της διαφοράς

- 6 Με ηλεκτρονικό μήνυμα της 3ης Δεκεμβρίου 2008, η προσφεύγουσα ένωση Access Info Europe ζήτησε από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 1049/2001, πρόσβαση σε σημείωμα της 26ης Νοεμβρίου 2008, το οποίο είχε απευθύνει η γενική γραμματεία της στην συσταθείσα από το Συμβούλιο ομάδα εργασίας για θέματα πληροφόρησης και το οποίο αφορούσε την πρόταση κανονισμού του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (στο εξής: επίμαχο έγγραφο). Το έγγραφο αυτό συγκεντρώνει τις προτάσεις τροποποιήσεων ή αναδιατυπώσεων που υπέβαλαν διάφορα κράτη μέλη κατά την από 25 Νοεμβρίου 2008 συνεδρίαση της ομάδας εργασίας.

- 7 Με έγγραφο της 17ης Δεκεμβρίου 2008, το Συμβούλιο παρέσχε στην προσφεύγουσα μερική πρόσβαση στο επίμαχο έγγραφο. Το κείμενο που κοινοποιήθηκε στην προσφεύγουσα περιελάμβανε τις προαναφερθείσες προτάσεις, χωρίς ωστόσο να καθιστά δυνατό τον προσδιορισμό του κράτους μέλους που τις είχε υποβάλει. Για να δικαιολογήσει την άρνηση κοινοποίησής της εν λόγω πληροφορίας, το Συμβούλιο επισήμανε ότι η γνωστοποίησή της θα έθιγε σοβαρά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων και ότι δεν επιβαλλόταν από ανώτατο δημόσιο συμφέρον, το οποίο θα δικαιολογούσε την εφαρμογή της προβλεπόμενης στο άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 1049/2001 εξαιρέσεως από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα.

- 8 Με ηλεκτρονικό μήνυμα της 16ης Ιανουαρίου 2009, η προσφεύγουσα υπέβαλε επιβεβαιωτική αίτηση δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001.
- 9 Με απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2009 (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση), το Συμβούλιο, διά της γενικής γραμματείας του, ενέμεινε στην άρνησή του να γνωστοποιήσει, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 1049/2001, τα στοιχεία του επίμαχου εγγράφου από τα οποία προέκυπτε η ταυτότητα των κρατών μελών που είχαν υποβάλει τις διάφορες προτάσεις οι οποίες κοινοποιήθηκαν κατά την από 25 Νοεμβρίου 2008 συνεδρίαση της ομάδας εργασίας σε θέματα πληροφόρησης. Κατόπιν ερωτήματος της προσφεύγουσας σχετικά με το στάδιο στο οποίο βρισκόταν η διαδικασία, το Συμβούλιο της κοινοποίησε την προσβαλλόμενη απόφαση με ηλεκτρονικό μήνυμα στις 3 Απριλίου 2009. Με το εν λόγω ηλεκτρονικό μήνυμα, το Συμβούλιο επισήμανε επίσης ότι είχε ήδη απευθύνει στην προσφεύγουσα αντίγραφο της προσβαλλομένης αποφάσεως με έγγραφο της 26ης Φεβρουαρίου 2009.
- 10 Με την προσβαλλόμενη απόφαση, το Συμβούλιο επικαλείται τους ακόλουθους λόγους, προκειμένου να αποδείξει ότι η γνωστοποίηση της ταυτότητας των υποβαλλόντων τις διάφορες προτάσεις τροποποιήσεων θα έθιγε σοβαρά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων και ότι δεν επιβαλλόταν από ανώτατο δημόσιο συμφέρον:

«Η ομάδα εργασίας “Πληροφόρηση”, το αρμόδιο για την εξέταση της προτάσεως παρασκευαστικό όργανο του Συμβουλίου, συνεδρίασε επανειλημμένως στο πλαίσιο της πρώτης εξετάσεως της προτάσεως [κανονισμού για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα που υπέβαλε η Επιτροπή στις 30 Απριλίου 2008 και σήμερα συζητείται από τα δύο σκέλη της νομοθετικής αρχής στο πλαίσιο της διαδικασίας συναποφάσεως]. Στο πλαίσιο των συζητήσεων αυτών, αντιπροσωπείες κρατών μελών εξέφρασαν τις αρχικές απόψεις τους επί των τροποποιήσεων που περιελάμβανε η πρόταση. Οι συζητήσεις αυτές βρίσκονται ακόμη σε προκαταρκτικό στάδιο και δεν έχει επιτευχθεί σύγκλιση απόψεων, ούτε έχουν αντληθεί συμπεράσματα επί των εξετασθέντων ζητημάτων. Τα γραπτά υπομνήματα που περιλαμβάνει το επίμαχο έγγραφο αφορούν τρία ιδιαίτερος ευαίσθητα ζητήματα στο πλαίσιο των προκαταρκτικών συζητήσεων με το Συμβούλιο, τα οποία δεν έχουν μέχρι σήμερα εξεταστεί ενδελεχώς από την ομάδα εργασίας “Πληροφόρηση”. Λαμβανομένου υπόψη ότι η διαδικασία λήψεως

αποφάσεων βρίσκεται ακόμη σε αρχικό στάδιο, ότι τα ευαίσθητα ζητήματα που τίθενται με το επίμαχο έγγραφο δεν έχουν ακόμη αποτελέσει αντικείμενο ενδελεχών συζητήσεων και ότι δεν έχει ακόμη χαραχθεί σαφής κατευθυντήρια γραμμή για την επίλυση των εν λόγω ζητημάτων, η γνωστοποίηση της ταυτότητας των αντιπροσωπειών που υπέβαλαν τις περιλαμβανόμενες στο επίμαχο έγγραφο προτάσεις θίγει σοβαρά την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων του Συμβουλίου, περιορίζοντας την ικανότητά του να καταλήξει σε συμφωνία όσον αφορά την οικεία πρόταση και ειδικότερα το περιθώριο χειρισμών των αντιπροσωπειών για την εξεύρεση συμβιβαστικής λύσεως εντός του Συμβουλίου.

Συγκεκριμένα, ο κίνδυνος σοβαρής προσβολής της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων του Συμβουλίου είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός. Αν τα έγγραφα που σχετίζονται με την γραπτώς προβαλλόμενη άποψη αντιπροσωπειών επί ιδιαιτέρως ευαίσθητων ζητημάτων έπρεπε να γνωστοποιούνται εξ ολοκλήρου κατά την εξέλιξη της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων, ορισμένες αντιπροσωπείες θα αποθαρρύνονταν από τη γραπτή προβολή της θέσεώς τους και θα προτιμούσαν την προφορική ανταλλαγή απόψεων με το Συμβούλιο, αποφεύγοντας την κατάρτιση εγγράφων. Η πρακτική αυτή θα περιόριζε σημαντικά την αποτελεσματικότητα της εσωτερικής διαδικασίας λήψεως αποφάσεων του Συμβουλίου, εμποδίζοντας τη διεξαγωγή πολύπλοκων εσωτερικών συζητήσεων επί του σχεδίου πράξεως, και θα έθιγε τη διαφάνεια της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων του Συμβουλίου.

Το Συμβούλιο στάθμισε, αφενός, το δημόσιο συμφέρον που σχετίζεται με την αποτελεσματικότητα της εσωτερικής του διαδικασίας λήψεως αποφάσεων και, αφετέρου, το δημόσιο συμφέρον που σχετίζεται με την ενίσχυση της διαφάνειας και εξασφαλίζει το υψηλό επίπεδο νομιμότητας των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ευθύνη τους έναντι των πολιτών, ιδίως όταν ασκούν νομοθετική εξουσία. Βάσει αυτής ακριβώς της σταθμίσεως η γενική γραμματεία αποφάσισε, προς απάντηση στο αρχικό αίτημα, να γνωστοποιήσει το περιεχόμενο του επίμαχου εγγράφου, εξαιρουμένης της ταυτότητας των οικείων αντιπροσωπειών. Η λύση αυτή, αφενός, παρέχει στους πολίτες τη δυνατότητα να εξετάσουν σύμφωνα με τις δημοκρατικές αρχές τις πληροφορίες στις οποίες στηρίζεται το σχέδιο νομοθετικής πράξεως που συζητείται

εντός του Συμβουλίου και, αφετέρου, διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων του Συμβουλίου, σύμφωνα με τις ρητές διατάξεις του άρθρου 207, παράγραφος 3, ΕΚ.

Το Συμβούλιο εξέτασε επίσης τη δυνατότητα προσδιορισμού, ανά αντιπροσωπεία, της ταυτότητας των οικείων κρατών μελών. Ωστόσο, η πρόταση αυτή απορρίφθηκε, καθόσον οδηγούσε σε εξαιρετικά αυθαίρετη εκτίμηση, η οποία θα αποτελούσε επίσης αντικείμενο αμφισβητήσεων. Η λύση που έγινε δεκτή δεν εμποδίζει βεβαίως τις οικείες αντιπροσωπείες να εκφράσουν δημοσίως την άποψή τους όπως επιθυμούν.»

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

- 11 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου [Γενικού Δικαστηρίου] στις 12 Ιουνίου 2009, η προσφεύγουσα άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.
- 12 Με διάταξη της 23ης Νοεμβρίου 2009, ο πρόεδρος του τρίτου τμήματος του Πρωτοδικείου επέτρεψε την παρέμβαση της Ελληνικής Δημοκρατίας και του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας υπέρ του Συμβουλίου.
- 13 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Γενικό Δικαστήριο (τρίτο τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία. Στο πλαίσιο των μέτρων οργάνωσης της διαδικασίας, το Συμβούλιο κλήθηκε να απαντήσει σε σειρά ερωτήσεων και να προσκομίσει αντίγραφο των διαφόρων εγγράφων του Συμβουλίου που σχετίζονται με την από 30 Απριλίου 2008 πρόταση κανονισμού της Επιτροπής σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα και τα οποία είναι διαθέσιμα στο κοινό κατά το τρέχον στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας.

- 14 Με έγγραφο της 29ης Ιουλίου 2010, το Συμβούλιο απάντησε στις ερωτήσεις του Γενικού Δικαστηρίου και προσκόμισε τα έγγραφα που του ζητήθηκαν, επί των οποίων η προσφεύγουσα είχε την ευκαιρία να υποβάλει παρατηρήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.
- 15 Οι διάδικοι αγόρευσαν και απάντησαν στις ερωτήσεις του Γενικού Δικαστηρίου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 6ης Οκτωβρίου 2010.
- 16 Η προσφεύγουσα ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:
- να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση·
 - να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικά της δικαστικά έξοδα και στα δικαστικά έξοδα των παρεμβαινόντων.
- 17 Το Συμβούλιο ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:
- να απορρίψει την προσφυγή ως προδήλως απαράδεκτη·
 - επικουρικώς, να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·
 - να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

18 Η Ελληνική Δημοκρατία ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο την απόρριψη της προσφυγής.

19 Το Ηνωμένο Βασίλειο ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή,

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Σκεπτικό

Επί του παραδεκτού

Επί της αφετηρίας ενάρξεως της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής

— Επιχειρήματα των διαδίκων

20 Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η προσφυγή είναι προδήλως απαράδεκτη διότι ασκήθηκε εκπρόθεσμα. Η προβλεπόμενη από το άρθρο 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ προθεσμία ασκήσεως προσφυγής δεν αρχίζει να τρέχει, κατά το Συμβούλιο, στις

3 Απριλίου 2009, ημερομηνία κατά την οποία η προσβαλλόμενη απόφαση κοινοποιήθηκε στην προσφεύγουσα με ηλεκτρονικό μήνυμα, αλλά στις 26 Φεβρουαρίου 2009, ημερομηνία κατά την οποία το Συμβούλιο της κοινοποίησε την απόφαση αυτή με μη συστημένη επιστολή. Όπως υποστηρίζει, εν προκειμένω, η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε από το Συμβούλιο στις 26 Φεβρουαρίου 2009. Το έγγραφο που συνόδευε την εν λόγω απόφαση πήρε την τελική μορφή του και υπογράφηκε την ίδια ημερομηνία, ακολούθως καταχωρίστηκε στην υπηρεσία αλληλογραφίας και αμέσως απεστάλη ταχυδρομικώς με μη συστημένη επιστολή στη διεύθυνση που είχε υποδείξει η προσφεύγουσα. Κατά την οκταετή εφαρμογή του κανονισμού 1049/2001, δεν αναφέρθηκε στο Συμβούλιο καμία απώλεια απαντητικού εγγράφου. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο είχε κάθε λόγο να πιστεύει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση παρελήφθη από την προσφεύγουσα. Συνεπώς, εφόσον η προθεσμία ασκήσεως προσφυγής άρχισε να τρέχει από τις 26 Φεβρουαρίου 2009, έληγε στις 6 Μαΐου 2009, ήτοι με την παρέλευση της δίμηνης προθεσμίας και των δέκα επιπλέον ημερών της προθεσμίας λόγω αποστάσεως που προβλέπει το άρθρο 102, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου. Κατά το Συμβούλιο, η προσφυγή είναι επομένως εκπρόθεσμη, καθόσον ασκήθηκε στις 12 Ιουνίου 2009, πέντε δηλαδή εβδομάδες μετά την παρέλευση της προβλεπόμενης προθεσμίας.

21 Στην περίπτωση κατά την οποία δεν μπορεί να αποδειχθεί με βεβαιότητα το σύννομο της κοινοποιήσεως, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι η προσφεύγουσα είχε από τις 26 Φεβρουαρίου 2009 τη δυνατότητα να λάβει γνώση της προσβαλλομένης αποφάσεως. Εν προκειμένω, το σχέδιο απαντήσεως στην επιβεβαιωτική αίτηση ήταν διαθέσιμο για το κοινό από τις 20 Φεβρουαρίου 2009, μέσω του μητρώου εγγράφων του Συμβουλίου. Το σχέδιο αυτό είχε εξάλλου διαβιβασθεί στην προσφεύγουσα προς απάντηση στο από 2 Μαρτίου 2009 αίτημά της, ενώ οι σχετικές με την έκδοση του σχεδίου αυτού πληροφορίες ήταν στη διάθεση του κοινού από τις 26 Φεβρουαρίου 2009. Όπως υποστηρίζει το Συμβούλιο, η προσφεύγουσα, ζητώντας να της κοινοποιηθεί το έγγραφο που εκδόθηκε βάσει του κοινοποιηθέντος στις 2 Μαρτίου 2009 σχεδίου απαντήσεως ένα μήνα αργότερα, ήτοι στις 3 Απριλίου 2009, δεν τήρησε την εύλογη κατά το Συμβούλιο προθεσμία γνωστοποιήσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως.

22 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι δεν είχε λάβει έγγραφο με το οποίο το Συμβούλιο να την ενημερώνει σχετικά με την προσβαλλόμενη απόφαση μέχρι τις 3 Απριλίου 2009, ημερομηνία κατά την οποία της κοινοποιήθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση με ηλεκτρονικό μήνυμα. Όσον αφορά το επιχείρημα ότι θα μπορούσε να είχε λάβει γνώση της προσβαλλομένης αποφάσεως κατόπιν έρευνας στο δημόσιο μητρώο του Συμβουλίου, η προσφεύγουσα επισημαίνει ότι το μητρώο στο οποίο αναφέρεται

το Συμβούλιο περιλαμβάνει απλώς ένα προσχέδιο απαντήσεως και όχι το τελικό κείμενο.

— Εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου

- ²³ Κατά το άρθρο 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ, η προσφυγή ακυρώσεως πρέπει να ασκείται εντός δύο μηνών, υπολογιζομένων, κατά περίπτωση, από τη δημοσίευση της πράξεως, την κοινοποίησή της στον προσφεύγοντα ή, ελλείψει δημοσιεύσεως ή κοινοποίησεως, από την ημέρα κατά την οποία ο προσφεύγων έλαβε γνώση της πράξεως.
- ²⁴ Κατά το άρθρο 102, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, η προθεσμία ασκήσεως προσφυγής παρεκτείνεται κατά δέκα ημέρες κατ' αποκοπή λόγω αποστάσεως.
- ²⁵ Από το άρθρο 254, παράγραφος 3, ΕΚ προκύπτει επίσης ότι οι αποφάσεις κοινοποιούνται στους παραλήπτες τους και αρχίζουν να ισχύουν από την ημερομηνία της εν λόγω κοινοποίησεως.
- ²⁶ Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση κοινοποιήθηκε από το Συμβούλιο στην προσφεύγουσα στις 3 Απριλίου 2009. Η απόφαση αυτή προσαρτήθηκε στο παράρτημα ηλεκτρονικού μηνύματος του Συμβουλίου με το οποίο η γενική γραμματεία απάντησε σε ηλεκτρονικό μήνυμα της προσφεύγουσας που ζητούσε να ενημερωθεί σχετικά με την εξέλιξη της διαδικασίας. Η προσφεύγουσα επιβεβαιώνει ότι έλαβε γνώση της απαντήσεως αυτής στις 3 Απριλίου 2009, γεγονός που πιστοποιεί την κοινοποίηση της προσβαλλομένης αποφάσεως στον αποδέκτη της κατά την έννοια της Συνθήκης.

- 27 Το συμπέρασμα αυτό δεν αναιρείται από τα επιχειρήματα που προβάλλει το Συμβούλιο για να αποδείξει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση κοινοποιήθηκε στην προσφεύγουσα στις 26 Φεβρουαρίου 2009. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο δεν αποδεικνύει ότι το έγγραφο που υποστηρίζει ότι απέστειλε στην προσφεύγουσα παρελήφθη όντως από τον αποδέκτη του πριν τις 3 Απριλίου 2009. Το Συμβούλιο αναγνωρίζει εξάλλου ότι απέστειλε την προσβαλλόμενη απόφαση με «μη συστημένη επιστολή», οπότε δεν μπορεί να αποδείξει την παραλαβή της από τον αποδέκτη της στην Ισπανία, πολλώ δε μάλλον την ημερομηνία παραλαβής. Ελλείψει συστημένης επιστολής με αποδεικτικό παραλαβής, ηλεκτρονικού μηνύματος ή τηλεομοιοτυπίας συνοδευόμενης από αποδεικτικό παραλαβής, ο ισχυρισμός του Συμβουλίου ότι η από 26 Φεβρουαρίου 2009 απάντησή του προς την προσφεύγουσα παρελήφθη από αυτήν αυθημερόν ή λίγο αργότερα δεν αποδεικνύεται. Η αφετηρία ενάρξεως της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής είναι, συνεπώς, η 3η Απριλίου 2009, ημερομηνία κατά την οποία το Συμβούλιο κοινοποίησε με ηλεκτρονικό μήνυμα την προσβαλλόμενη απόφαση στην προσφεύγουσα.
- 28 Εξάλλου, όσον αφορά το επιχείρημα του Συμβουλίου ότι η προσφεύγουσα έλαβε γνώση του περιεχομένου της προσβαλλομένης αποφάσεως στις 2 Μαρτίου 2009, όταν δηλαδή της γνωστοποιήθηκε το σχέδιο επιβεβαιωτικής αιτήσεως, υπενθυμίζεται ότι από το γράμμα του άρθρου 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ προκύπτει ότι το κριτήριο της ημερομηνίας γνωστοποίησης της προσβαλλομένης πράξεως ως αφετηρίας ενάρξεως της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής έχει επικουρικό χαρακτήρα σε σχέση με τα κριτήρια της δημοσιεύσεως ή της κοινοποίησης (βλ. απόφαση του Πρωτοδικείου της 27ης Νοεμβρίου 2003, T-190/00, Regione Siciliana κατά Επιτροπής, Συλλογή 2003, σ. II-5015, σκέψη 30 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Συνεπώς, ακόμη και αν το επιχείρημα αυτό θεωρηθεί βάσιμο, η γνωστοποίηση της προσβαλλομένης αποφάσεως στην προσφεύγουσα δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αφετηρία ενάρξεως της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής, δεδομένου ότι, εν προκειμένω, η απόφαση αυτή της κοινοποιήθηκε στις 3 Απριλίου 2009 κατ' εφαρμογήν του άρθρου 254, παράγραφος 3, ΕΚ. Οσάκις η προσβαλλόμενη πράξη έχει κοινοποιηθεί στον αποδέκτη, κρίσιμη ημερομηνία για τον υπολογισμό της προθεσμίας ασκήσεως προσφυγής κατά το άρθρο 230, πέμπτο εδάφιο, ΕΚ είναι η ημερομηνία κοινοποίησης της οικείας πράξεως και όχι η ημερομηνία γνωστοποίησης του περιεχομένου της, η οποία λαμβάνεται επικουρικός μόνον υπόψη ελλείψει κοινοποίησης. Εν πάση περιπτώσει, όσον αφορά την απόδειξη καθαυτή της γνωστοποίησης, δεν αμφισβητείται μεταξύ των διαδίκων ότι το μοναδικό διαθέσιμο στο δημόσιο μητρώο του Συμβουλίου έγγραφο είναι ένα σχέδιο αποφάσεως και όχι η προσβαλλόμενη απόφαση. Η προσφεύγουσα δεν ήταν επομένως σε θέση να λάβει γνώση του περιεχομένου και της αιτιολογίας

της πράξεως με την οποία δόθηκε απάντηση στην επιβεβαιωτική αίτησή της από πλευράς του κανονισμού 1049/2001.

- 29 Κατά συνέπεια, δεδομένου ότι η προσφυγή κατατέθηκε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου [Γενικού Δικαστηρίου] στις 12 Ιουνίου 2009, ήτοι εντός της προθεσμίας δύο μηνών από την κοινοποίηση της προσβαλλομένης αποφάσεως στις 3 Απριλίου 2009 και της επιπλέον προθεσμίας δέκα κατ' αποκοπήν ημερών, δεν είναι εκπρόθεσμη. Ο λόγος απαραδέκτου που προέβαλε επί του σημείου αυτού το Συμβούλιο είναι απορριπτός.

Επί του εννόμου συμφέροντος της προσφεύγουσας για την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως

- 30 Με το υπόμνημα αντικρούσεως, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι το πλήρες κείμενο του επίμαχου εγγράφου είναι διαθέσιμο για το κοινό στον διαδικτυακό ιστότοπο της οργανώσεως Statewatch από τις 26 Νοεμβρίου 2008. Προς απάντηση στις ερωτήσεις που τέθηκαν στο πλαίσιο των μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας, το Συμβούλιο υπέδειξε την ηλεκτρονική διεύθυνση στην οποία ήταν διαθέσιμο το εν λόγω κείμενο. Το Συμβούλιο παρέπεμψε επίσης στην έκθεση της House of Lords Select Committee on the European Union (ειδικής επιτροπής του Chambre des Lords, Ηνωμένο Βασίλειο, για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο εξής: επιτροπή για την Ευρωπαϊκή Ένωση), σχετικά με τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου επί της προτάσεως αναθεωρήσεως του κανονισμού 1049/2001, η οποία κάνει λόγο για μια συνεδρίαση που πραγματοποιήθηκε στις 18 Μαρτίου 2009 με τους εκπροσώπους της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου στο πλαίσιο της οποίας συζητήθηκαν οι συνέπειες της προαναφερθείσας γνωστοποιήσεως. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Συμβούλιο επισήμανε ότι, μολοντί η μη επιτρεπόμενη γνωστοποίηση του πλήρους κειμένου του επίμαχου εγγράφου από την οργάνωση Statewatch πραγματοποιήθηκε τάχιστα, ήτοι, όπως εκτιμά, ήδη από το τέλος του Νοεμβρίου του 2008, το ίδιο δεν γνώριζε το περιεχόμενό του όταν εξέδωσε την αρχική απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2008 και την επιβεβαιωτική απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2009 επί της αιτήσεως προσβάσεως που είχε υποβάλει η προσφεύγουσα.

- 31 Με το υπόμνημα απαντήσεως, η προσφεύγουσα επισημαίνει ότι δεν γνώριζε το πλήρες κείμενο του επίμαχου εγγράφου κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως της προσβάσεως στα έγγραφα. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προσφεύγουσα επισήμανε επίσης ότι έλαβε γνώση του πλήρους κειμένου του επίμαχου εγγράφου τον Μάιο ή τον Ιούνιο του 2009 κατόπιν συζητήσεων με άλλες ενώσεις ενδιαφερόμενες για ζητήματα διαφάνειας. Χάρη στην εν λόγω γνωστοποίηση, η προσφεύγουσα έχει σήμερα στη διάθεσή της αντίγραφο του πλήρους κειμένου του εγγράφου που ζητήσε από το Συμβούλιο.
- 32 Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν αφορά πραγματικά την προσφεύγουσα, στο μέτρο που έχει ήδη στη διάθεσή της τις πληροφορίες των οποίων ζητεί τη γνωστοποίηση και, συνεπώς, δεν μπορεί να επικαλεστεί επαρκές έννομο συμφέρον για την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως.
- 33 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος πρέπει, λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου της προσφυγής, να υφίσταται κατά τον χρόνο ασκήσεώς της, άλλως η προσφυγή κρίνεται απαράδεκτη. Το εν λόγω αντικείμενο της διαφοράς πρέπει να διατηρείται, όπως και το έννομο συμφέρον, μέχρι την έκδοση της δικαστικής αποφάσεως, άλλως παρέλκει η έκδοση αποφάσεως, πράγμα που προϋποθέτει ότι η προσφυγή μπορεί, με το αποτέλεσμα της, να ωφελήσει τον διάδικο που την άσκησε. Αν το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος εκλείψει κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας, απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου επί της ουσίας δεν μπορεί να του αποφέρει κανένα όφελος (βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Ιουνίου 2007, C-362/05 P, Wunenburger κατά Επιτροπής, Συλλογή 2007, σ. I-4333, σκέψεις 42 και 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 34 Εν προκειμένω, η γνωστοποίηση του πλήρους κειμένου του επίμαχου εγγράφου στον διαδικτυακό ιστότοπο της οργανώσεως Statewatch ήδη από το τέλος του 2008, όπως και η γνώση του περιεχομένου του κειμένου αυτού από την προσφεύγουσα τον Μάιο ή τον Ιούνιο του 2009 δεν καθιστούν δυνατή τη διαπίστωση ότι δεν έχει ή δεν έχει πλέον έννομο συμφέρον για την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως για τους ακόλουθους λόγους.

35 Πρώτον, από πλευράς αρχών, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ο προσφεύγων μπορεί επίσης να διατηρεί το έννομο συμφέρον του για την ακύρωση πράξεως κοινοτικού οργάνου, προς αποτροπή του ενδεχομένου επαναλήψεως της προβαλλομένης πλημμέλειας στο μέλλον. Αυτό το 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 προϋποθέτει η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Πάντως, το έννομο αυτό συμφέρον υφίσταται μόνον αν η προβαλλόμενη πλημμέλεια είναι δυνατό να επαναληφθεί στο μέλλον, ανεξαρτήτως των περιστάσεων της υποθέσεως στο πλαίσιο της οποίας ασκήθηκε η προσφυγή του προσφεύγοντος (βλ. προπαρατεθείσα στη σκέψη 33 απόφαση *Wunenburger* κατά Επιτροπής, σκέψεις 50 έως 52 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Η περίπτωση αυτή συντρέχει στην υπό κρίση υπόθεση, στο μέτρο που, αφενός, η προβληθείσα από την προσφεύγουσα έλλειψη νομιμότητας στηρίζεται σε ερμηνεία μιας από τις προβλεπόμενες στον κανονισμό 1049/2001 εξαιρέσεις την οποία ενδέχεται όντως να επαναλάβει το Συμβούλιο στο πλαίσιο της εξετάσεως νέας αιτήσεως και, αφετέρου, η προσφεύγουσα, ως ένωση σκοπούσα στην προώθηση της διαφάνειας εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι δυνατό να υποβάλει στο μέλλον ανάλογες αιτήσεις προσβάσεως αφορώσες το ίδιο είδος εγγράφων.

36 Δεύτερον, πρέπει να τονιστεί ότι οι επίδικες πληροφορίες δεν γνωστοποιήθηκαν στην προσφεύγουσα από το Συμβούλιο, το οποίο θα αναγνώριζε με τον τρόπο αυτό το συμφέρον του κοινού για τη γνωστοποίηση των εν λόγω πληροφοριών, αλλά από τρίτο ο οποίος δεν τήρησε την εφαρμοστέα στον τομέα της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου νομοθεσία. Η προσφεύγουσα επισημαίνει, στο πλαίσιο αυτό, ότι δεν γνώριζε ότι οι πληροφορίες αυτές ήταν διαθέσιμες στον διαδικτυακό ιστότοπο της οργανώσεως *Statewatch* κατά τον χρόνο υποβολής της αρχικής αιτήσεώς της και της επιβεβαιωτικής αιτήσεώς της προσβάσεως στα έγγραφα, το δε Συμβούλιο διευκρινίζει ότι το ίδιο ίσχυε για εκείνο όταν απάντησε στις εν λόγω αιτήσεις. Ούτε η προσφεύγουσα ούτε το Συμβούλιο γνώριζαν, επομένως, το στοιχείο αυτό κατά τη διενέργεια της διοικητικής διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση. Συνεπώς, η προσφεύγουσα είχε δικαίωμα να ζητήσει από το Γενικό Δικαστήριο να αποφανθεί επί της νομιμότητας της οικείας αποφάσεως, η οποία την βλάπτει, δεδομένου ότι πρόκειται για τη μοναδική απόφαση που της κοινοποιήθηκε μέχρι σήμερα και στο μέτρο που της παρέχει μερική μόνο πρόσβαση στο επίμαχο έγγραφο βάσει μίας από τις εξαιρέσεις του κανονισμού 1049/2001. Η συμπεριφορά της οργανώσεως *Statewatch* δεν ασκεί επιρροή στην εκτίμηση του εννόμου συμφέροντος της προσφεύγουσας για την ακύρωση της εν λόγω αποφάσεως (βλ., επ' αυτού, την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 17ης Ιουνίου 1998, Τ-174/95, *Svenska Journalistförbundet* κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1998, σ. ΙΙ-2289, σκέψη 69,

στο πλαίσιο της οποίας η προσφεύγουσα είχε ήδη στην κατοχή της ορισμένα από τα έγγραφα που ζητούνταν από το Συμβούλιο, τα οποία της είχαν διαβιβάσει οι αρμόδιες αρχές κράτους μέλους).

- 37 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι η προσφεύγουσα, μολονότι γνώριζε το περιεχόμενο των πληροφοριών στις οποίες το Συμβούλιο αρνήθηκε να της παράσχει πρόσβαση, έχει έννομο συμφέρον για την ακύρωση της προσβαλλομένης απόφασης.

Επί της ουσίας

- 38 Προς στήριξη της προσφυγής της, η προσφεύγουσα προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως. Ο πρώτος αντλείται από παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001. Ο δεύτερος αντλείται από πλημμελή αιτιολογία. Είναι σκόπιμο να εξεταστεί πρώτα ο πρώτος λόγος ακυρώσεως.

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 39 Η προσφεύγουσα υπενθυμίζει ότι ο κανονισμός 1049/2001 σκοπεί στη βελτίωση της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων και στην κατά τον μέγιστο δυνατό βαθμό ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα, ιδίως στις περιπτώσεις στις οποίες τα όργανα ασκούν τη νομοθετική τους εξουσία. Η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των οργάνων αποτελεί την αρχή και η άρνηση προσβάσεως την εξαίρεση, η οποία χρήζει περιοριστικής ερμηνείας.

40 Όσον αφορά το επιχείρημα ότι το περιθώριο χειρισμών των αντιπροσωπειών θα περιοριζόταν αν γνωστοποιούνταν η ταυτότητά τους, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι με την προσβαλλόμενη απόφαση δεν προβάλλεται καμία εξήγηση υπέρ της βασιμότητας του επιχειρήματος αυτού. Οι αντιπροσωπείες εκδίδουν γνωμοδοτήσεις και τροποποιήσεις οι οποίες παρέχουν στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να καθορίσει τη θέση του. Η πρόσβαση του κοινού στις θέσεις αυτές παρέχει, συνεπώς, στα κράτη μέλη και στα θεσμικά όργανα τη δυνατότητα να θεμελιώνουν ευθύνη έναντι των πολιτών. Ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι ο προσδιορισμός της ταυτότητας των αντιπροσωπειών τις εκθέτει στον κίνδυνο εξωτερικής πίεσεως, ο κίνδυνος αυτός δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την εφαρμογή της προβληθείσας εξαιρέσεως, καθόσον είναι συνυφασμένος με την απαίτηση περί ευθύνης και την αρχή της συμμετοχής των πολιτών στις οποίες στηρίζεται ο κανονισμός 1049/2001. Όσον αφορά την παγίωση των θέσεων για την οποία κάνει λόγο το Συμβούλιο, η προσφεύγουσα υπενθυμίζει ότι η απλή προβολή της υπάρξεως ζημίας δεν αρκεί για να την αποδείξει. Το Συμβούλιο δεν εξηγεί με ποιο τρόπο η γνωστοποίηση του επίμαχου εγγράφου μέσω του διαδικτυακού ιστοτόπου της οργανώσεως Statewatch έβλαψε το πνεύμα εμπιστοσύνης στο εσωτερικό των αντιπροσωπειών. Εξάλλου, η μοναδική περίπτωση στην οποία η άποψη αντιπροσωπείας θα έχρηζε εμπιστευτικής μεταχειρίσεως είναι εκείνη στην οποία η εν λόγω αντιπροσωπεία επιλέγει τη διγλωσσία ως τρόπο εκφράσεως της θέσεώς της, την οποία μεταβάλλει ανάλογα με το αν μετέχει στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου ή αν απευθύνεται στο κοινό, περιλαμβανομένων και των δικών της πολιτών. Δεν είναι όμως αυτός ο σκοπός του κανονισμού 1049/2001.

41 Όσον αφορά το επιχείρημα ότι οι απόψεις των αντιπροσωπειών δεν θα προβάλλονταν πλέον γραπτώς, αν γνωστοποιούνταν η ταυτότητά τους, η προσφεύγουσα τονίζει ότι καταρχήν ό,τι λέγεται ή γράφεται κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο της εκδόσεως νομοθετικής πράξεως θα έπρεπε να τίθεται στη διάθεση του κοινού προς ενημέρωση και έλεγχο. Εν προκειμένω, οι δυνητικές αρνητικές συνέπειες της γνωστοποιήσεως της ταυτότητας των υποβαλόντων προτάσεις είναι, κατά την άποψη της προσφεύγουσας, επουσιώδεις. Από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι η γνωστοποίηση αυτή θα απέτρεπε τις αντιπροσωπείες από τη γραπτή προβολή των απόψεών τους.

42 Όσον αφορά την ύπαρξη υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι, μολονότι η διαδικασία λήψεως αποφάσεων θίγεται για τους

αναφερθέντες στην προσβαλλόμενη απόφαση λόγους, το συμφέρον αυτό δικαιολογεί τον προσδιορισμό της ταυτότητας των εθνικών αντιπροσωπειών. Το συμφέρον που το κοινό αντλεί από τη γνωστοποίηση πληροφοριών δεν περιορίζεται στην ικανότητα ελέγχου των κρατών μελών ή του Συμβουλίου, αλλά εκτείνεται επίσης στη δυνατότητα των πολιτών να μετέχουν στη νομοθετική διαδικασία. Ως εκ τούτου, δεν αρκεί η δημοσιοποίηση των θέσεων των αντιπροσωπειών χωρίς τον προσδιορισμό της ταυτότητάς τους.

- 43 Το Συμβούλιο, προκειμένου να αποδείξει τον ισχυρισμό του ότι η πρόσβαση του κοινού στα μη κοινοποιηθέντα μέρη του επίμαχου εγγράφου μειώνει το περιθώριο χειρισμών των αντιπροσωπειών, τονίζει ότι το άρθρο 255 ΕΚ και ο κανονισμός 1049/2001 δεν απαιτούν πλήρη διαφάνεια στη νομοθετική διαδικασία. Οι κανόνες που εφαρμόζει το Συμβούλιο όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα νομοθετικά έγγραφα λαμβάνουν μάλλον υπόψη την ισορροπία στην οποία προσβλέπει το άρθρο 207, παράγραφος 3, ΕΚ μεταξύ της ευρύτερης προσβάσεως του κοινού στις νομοθετικές δραστηριότητες του και της προασπίσεως της εσωτερικής του διαδικασίας λήψεως αποφάσεων. Ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου προσδιορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες το Συμβούλιο ασκεί νομοθετική εξουσία [άρθρο 7 της αποφάσεως 2006/683/ΕΚ, Ευρατόμ, του Συμβουλίου, της 15ης Σεπτεμβρίου 2006, για την έγκριση του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΕ L 285, σ. 47), στο εξής: εσωτερικός κανονισμός] και τα νομοθετικά έγγραφα στα οποία το κοινό έχει άμεση πρόσβαση (άρθρο 11, παράγραφοι 5 και 6, του παραρτήματος II του εσωτερικού κανονισμού). Κατόπιν της εκδόσεως νομοθετικής πράξεως, τα έγγραφα που περιέχουν τις ατομικές θέσεις των αντιπροσωπειών είναι διαθέσιμα στο κοινό (βλ. άρθρο 11, παράγραφος 6, του παραρτήματος II του εσωτερικού κανονισμού). Όταν οι συζητήσεις βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη, το περιεχόμενο των εγγράφων αυτών είναι επίσης διαθέσιμο στο κοινό, εξαιρουμένης της ταυτότητας των αντιπροσωπειών που υποβάλλουν προτάσεις και των τμημάτων εκείνων των προτάσεων που εμπίπτουν στις εξαιρέσεις του άρθρου 4 του κανονισμού 1049/2001 [βλ. κατευθυντήριες γραμμές εγκριθείσες από την Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (Coreper) στις 8 Μαρτίου 2002 επί ορισμένων ζητημάτων αρχής που απορρέουν από την εφαρμογή του κανονισμού 1049/2001]. Μολονότι οι αντιπροσωπείες γνωρίζουν ότι το περιεχόμενο των απόψεών τους επί των νομοθετικών προτάσεων θα δημοσιοποιηθεί κατά τη διάρκεια της εξετάσεώς τους, ωστόσο αναμένουν ότι η ταυτότητά τους θα τηρηθεί εμπιστευτική μέχρι την έκδοση της νομοθετικής πράξεως. Συνεπώς, για να διαφυλαχθεί το περιθώριο χειρισμών των αντιπροσωπειών κατά τη διάρκεια των προκαταρκτικών συζητήσεων επί της προτάσεως της Επιτροπής, είναι αναγκαία η αποτροπή της γνωστοποίησης της ταυτότητάς τους στο κοινό. Η πλήρης δημοσιοποίηση των γραπτών υπομνημάτων στο πλαίσιο τρέχουσας νομοθετικής διαδικασίας παγιώνει τις θέσεις των αντιπροσωπειών, καθόσον περιορίζει την ευχέρεια μεταβολής της θέσεώς τους στο πλαίσιο των συζητήσεων και δικαιολογήσεως έναντι της κοινής γνώμης

μιας συμβιβαστικής λύσεως διαφοροποιημένης σε σχέση με την αρχική τους άποψη, μειώνοντας σημαντικά με τον τρόπο αυτό τις πιθανότητες συναινέσεως.

- 44 Προς απάντηση στην αιτίαση περί ελλείψεως στοιχείων ικανών να αποδείξουν ότι η γνωστοποίηση της ταυτότητας των επίμαχων αντιπροσωπειών θα συνιστούσε σοβαρή προσβολή της τρέχουσας διαδικασίας λήψεως αποφάσεων, το Συμβούλιο –υποστηριζόμενο από την Ελληνική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο– δέχεται ότι αυτή η σοβαρή προσβολή αποδεικνύεται με επαρκή νομικά επιχειρήματα στο πλαίσιο της προσβαλλομένης απόφασης, ιδίως όσον αφορά την ύπαρξη ευλόγως προβλέψιμου και μη αμιγώς υποθετικού κινδύνου. Πρώτον, από την προσβαλλόμενη απόφαση προκύπτει ότι οι συζητήσεις που διεξήχθησαν εντός του Συμβουλίου επί της προτάσεως της Επιτροπής θεωρήθηκαν ως ιδιαίτερως ευαίσθητες. Η αναθεώρηση της κοινοτικής νομοθεσίας που δίδει το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα, το οποίο θεωρείται από πολλούς ως θεμελιώδες δικαίωμα, αποτελεί ιδιαίτερως σημαντικό ζήτημα για το κοινό. Ορισμένες απόψεις που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της αναθεώρησης αυτής έτυχαν αρνητικών σχολίων από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, προκαλώντας την έντονη κριτική του κοινού. Δεύτερον, η ομάδα εργασίας δεν αποφάνθηκε ακόμη επί των προτάσεων των αντιπροσωπειών. Η δημόσια πίεση ενδέχεται, συνεπώς, να έχει επιπτώσεις στην ικανότητα των αντιπροσωπειών να προβάλουν και να υποστηρίξουν ελεύθερα τις αρχικές απόψεις τους και, συνεπώς, να υποσκάψει τις συζητήσεις εντός του Συμβουλίου. Αν οι αντιπροσωπείες στερούνταν της δυνατότητας να εξετάσουν απερίσπαστα, στο πλαίσιο του Συμβουλίου, ευαίσθητα και αμφιλεγόμενα ζητήματα σχετικά με τον κανονισμό 1049/2001, το Συμβούλιο θα δυσκολευόταν να προχωρήσει στην αναθεώρηση των διατάξεών του. Οι αρχικές απόψεις που προέβλεπαν οι αντιπροσωπείες σε τεχνικό επίπεδο δεν αντιστοιχούν κατ' ανάγκη στη θέση που έλαβε το οικείο κράτος μέλος σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας. Υπό τις συνθήκες αυτές, η γνωστοποίηση αρχικών απόψεων ενδέχεται να εμποδίσει τη διεξαγωγή ανοικτών συζητήσεων εντός του Συμβουλίου και να προκαλέσει παρεξηγήσεις.

- 45 Προς στήριξη της διατυπούμενης στην προσβαλλόμενη απόφαση απόψεως ότι ο προσδιορισμός των αντιπροσωπειών που υπέβαλαν προτάσεις θα τις απέτρεπε από τη γραπτή προβολή των απόψεών τους, το Συμβούλιο διαπιστώνει ότι, κατόπιν της άνευ αδείας γνωστοποιήσεως του επίμαχου εγγράφου στο Διαδίκτυο από την οργάνωση Statewatch, μπορεί να υπολογίσει την άμεση ζημία που προκαλείται στη

διαδικασία λήψεως αποφάσεων σε τέτοιες περιπτώσεις. Εν προκειμένω, η διάδοση του περιεχομένου του επίμαχου εγγράφου έβλαψε το πνεύμα εμπιστοσύνης εντός της ομάδας εργασίας, με αποτέλεσμα οι αντιπροσωπείες να είναι ιδιαίτερος προσεκτικές όταν πρόκειται να εκφράσουν γραπτώς τις απόψεις τους, ιδίως όσες δύνανται να προκαλέσουν κριτικές ή αμφιλεγόμενα σχόλια εκ μέρους του κοινού. Η εξέταση νομοθετικής προτάσεως δεν μπορεί να στηρίζεται στην απλή ανταλλαγή προφορικών απόψεων μεταξύ των αντιπροσωπειών. Αν οι αντιπροσωπείες δεν προέβαλλαν γραπτώς τις απόψεις τους, οι πολίτες δεν θα είχαν πλέον τη δυνατότητα ασκήσεως ελέγχου επί των απόψεων αυτών για τον απλό λόγο ότι δεν θα υφίσταντο πλέον κρίσιμα έγγραφα, στοιχείο που συνιστά σοβαρή παραβίαση της αρχής της διαφάνειας.

46 Προς απάντηση στην αιτίαση περί της ανάγκης αποδείξεως της συγκεκριμένης ζημίας που προκάλεσε στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων η γνωστοποίηση του πλήρους κειμένου του επίμαχου εγγράφου στον διαδικτυακό τόπο της οργανώσεως Statewatch, το Συμβούλιο –υποστηριζόμενο από την Ελληνική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο– υπενθυμίζει ότι η πρόταση της Επιτροπής υποβλήθηκε στα δύο νομοθετικά όργανα στις 30 Απριλίου 2008. Η πρόταση αυτή βρίσκεται ακόμη στο στάδιο της πρώτης εξετάσεως. Αναμένοντας το επίσημο αποτέλεσμα της πρώτης αναγνώσεως του Κοινοβουλίου, οι συζητήσεις εντός του Συμβουλίου περιορίζονται σε προκαταρκτικές ανταλλαγές απόψεων σε τεχνικό επίπεδο εντός των προπαρασκευαστικών οργάνων του, χωρίς άμεση προοπτική οι διαπραγματεύσεις επί της νομοθετικής προτάσεως να μεταφερθούν σε πολιτικό επίπεδο στο οποίο το Συμβούλιο θα καθορίσει τη θέση του επί της προτάσεως της Επιτροπής. Η ασυνήθης βραδύτητα στην εξέλιξη της νομοθετικής διαδικασίας είναι εμφανής, καθόσον η έκδοση νομοθετικών πράξεων κατά τη διαδικασία συναποφάσεως με πρώτη ανάγνωση διαρκεί κατά μέσο όρο 16,2 μήνες. Η απουσία προόδου στη νομοθετική διαδικασία καταδεικνύει τον εξαιρετικά ευαίσθητο και αμφιλεγόμενο χαρακτήρα της εν λόγω νομοθετικής προτάσεως και την πραγματική δυσκολία συγκλίσεως των διαφόρων απόψεων.

47 Όσον αφορά την ύπαρξη υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, το Συμβούλιο υπενθυμίζει ότι η άρνησή του να προσδιορίσει την ταυτότητα των αντιπροσωπειών στο πλαίσιο τρέχουσας νομοθετικής διαδικασίας δεν εμποδίζει την εκ μέρους των πολιτών άσκηση ελέγχου επί των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Το συμφέρον από τη θεμελίωση ευθύνης των κυβερνήσεων για τις απόψεις που υιοθετούν επί νομοθετικής

προτάσεως δεν συνιστά υπέρτερο δημόσιο συμφέρον κατά την έννοια του κανονισμού. Επιπλέον, το Ηνωμένο Βασίλειο επισημαίνει ότι τα γενικά αιτήματα διαφάνειας δεν αρκούν για να στοιχειοθετηθεί δημόσιο συμφέρον ικανό να δικαιολογήσει τη γνωστοποίηση επίμαχων πληροφοριών.

Απαντήσεις στις γραπτές ερωτήσεις του Γενικού Δικαστηρίου

- 48 Στο πλαίσιο μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας, το Γενικό Δικαστήριο υπέβαλε γραπτές ερωτήσεις στο Συμβούλιο όσον αφορά, μεταξύ άλλων, την περιλαμβανόμενη στο υπόμνημα αντικρούσεως διαπίστωση ότι από τις 26 Νοεμβρίου 2008 είναι διαθέσιμο για το κοινό το πλήρες κείμενο του επίμαχου εγγράφου μέσω του διαδικτυακού τόπου της οργανώσεως Statewatch, γεγονός που καθιστά δυνατό τον «καθορισμό της άμεσης ζημίας που προκάλεσε στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων η πρόσβαση του κοινού στο σύνολο των γραπτών απόψεων των αντιπροσωπειών που περιλαμβάνονται στο επίμαχο έγγραφο». Προς απάντηση στην πρώτη ερώτηση που υποβλήθηκε στο πλαίσιο των εν λόγω μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας, το Συμβούλιο επισήμανε τα ακόλουθα, προκειμένου να εξηγήσει λεπτομερέστερα και ακριβέστερα τους λόγους για τους οποίους ο προσδιορισμός της ταυτότητας των αντιπροσωπειών που υπέβαλαν τις περιλαμβανόμενες στο επίμαχο έγγραφο προτάσεις θίγει σοβαρά την εσωτερική του διαδικασία λήψεως αποφάσεων.
- 49 Πρώτον, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι, από της γνωστοποίησεως του πλήρους κειμένου του επίμαχου εγγράφου, η γενική γραμματεία του δημοσιοποίησε τέσσερα μόνον έγγραφα τα οποία περιλαμβάνουν γραπτές προτάσεις αντιπροσωπειών όσον αφορά την επίμαχη νομοθετική διαδικασία, ήτοι τα έγγραφα αριθ. 8778/09 της 17ης Απριλίου 2009, αριθ. 9716/09 της 11ης Μαΐου 2009, αριθ. 10443/09 της 27ης Μαΐου 2009 και αριθ. 11065/09 της 16ης Ιουνίου 2009. Το Συμβούλιο διαπιστώνει, συναφώς, ότι όλες οι προτάσεις που περιλαμβάνουν τα εν λόγω έγγραφα σκοπούν στην τροποποίηση της προτάσεως της Επιτροπής προς εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας. Καμία αντίθετη προς την αρχή αυτή πρόταση δεν υποβλήθηκε κατόπιν της εκ μέρους της οργανώσεως Statewatch γνωστοποίησεως του επίμαχου εγγράφου. Κατά την άποψη του Συμβουλίου, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι όλες οι αντιπροσωπείες τάσσονται υπέρ της ενισχύσεως της διαφάνειας σε όλα τα ζητήματα που εξετάζονται

εντός της ομάδας εργασίας. Τούτο προκύπτει από το γεγονός ότι δεν έχει ακόμη επιτευχθεί σύγκλιση μεταξύ των αντιπροσωπειών ως προς τη θέση του Συμβουλίου επί της νομοθετικής προτάσεως. Συνεπώς, το Συμβούλιο κρίνει ότι οι αντιπροσωπείες των οποίων οι απόψεις ενδέχεται να επικριθούν από την κοινή γνώμη ως αντίθετες προς τη διαφάνεια απέφυγαν να προβάλουν γραπτώς την άποψή τους μετά τη γνωστοποίηση του πλήρους κειμένου του επίμαχου εγγράφου στον διαδικτυακό τόπο της οργάνωσης Statewatch.

50 Δεύτερον, προκειμένου να αποδείξει τη σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, το Συμβούλιο αναφέρεται στις παρεμβάσεις των εκπροσώπων της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου ενώπιον της επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Ένωση στο ζήτημα της προόδου των συζητήσεων εντός του Συμβουλίου επί της προτάσεως κανονισμού για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα. Προς απάντηση ερωτήσεως σχετικής με τη «χρησιμότητα» της εκ μέρους της οργάνωσης Statewatch γνωστοποιήσεως πληροφοριών σχετικών με την πρόοδο των συζητήσεων εντός του Συμβουλίου, ένας από τους εκπροσώπους της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου επισήμανε, μεταξύ άλλων, ότι το επίμαχο έγγραφο αποτελούσε «στιγμιαία αντίδραση» που δεν αντανakλούσε οπωσδήποτε τη σύμπτωση η οποία χαρακτήριζε τις εν λόγω διαπραγματεύσεις. Ο εκπρόσωπος αυτός προσέθεσε ότι δεν ήταν, ως εκ τούτου, βέβαιον ότι η εξέταση των εν λόγω συζητήσεων και των απόψεων των κρατών μελών εκτός του πλαισίου τους είχε οποιαδήποτε χρησιμότητα. Όπως υποστήριξε, μια τέτοια εξέταση θα προκαλούσε σύγχυση. Προσέθεσε επίσης ότι το πρόβλημα έγκειται στο κατά πόσον τα κράτη μέλη μπορούν να είναι ειλικρινή ή μη επιφυλακτικά αν φοβούνται ανά πάσα στιγμή ότι οι σχετικές εκτιμήσεις τους μπορούν να δημοσιευθούν. Κατά το Συμβούλιο, από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει σαφώς ότι η γνωστοποίηση του πλήρους κειμένου του επίμαχου εγγράφου είχε επιπτώσεις στην ειλικρίνεια και την πληρότητα των συζητήσεων εντός της ομάδας εργασίας του Συμβουλίου, εμποδίζοντας τις αντιπροσωπείες να προτείνουν διαφορετικές λύσεις ή τροποποιήσεις προκειμένου να επιτευχθεί σύγκλιση των απόψεων στα πλέον αμφιλεγόμενα ζητήματα.

51 Τρίτον, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι ο βαθμός λεπτομέρειας στις εκθέσεις της γενικής γραμματείας σχετικά με την πρόοδο των συζητήσεων επί της νομοθετικής προτάσεως εντός της ομάδας εργασίας του Συμβουλίου εξελίχθηκε με την πάροδο του χρόνου. Ενώ η πρώτη έκθεσή της, της 26ης Ιανουαρίου 2009, που περιλαμβάνεται στο

έγγραφο 5671/09 προσδιόριζε την ταυτότητα των αντιπροσωπειών που υπέβαλαν παρατηρήσεις και εισηγήσεις επί της προτάσεως της Επιτροπής, η τελευταία έκθεση της 22ας Ιουλίου 2009 που αποτέλεσε αντικείμενο του εγγράφου 10859/1/09 REV 1 δεν διευκρινίζει πλέον ποιες αντιπροσωπείες προέβαλαν προφορικές παρατηρήσεις και εισηγήσεις κατά τις συνεδριάσεις της ομάδας εργασίας, αλλά χρησιμοποιεί τις φράσεις «ορισμένες αντιπροσωπείες», «άλλες αντιπροσωπείες», «μεγάλος αριθμός αντιπροσωπειών», χωρίς να τις προσδιορίζει. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, οι άμεσες επιπτώσεις της μη επιτρεπόμενης γνωστοποίησης του πλήρους κειμένου του επίμαχου εγγράφου στην πληρότητα των προπαρασκευαστικών εγγράφων του Συμβουλίου που καταρτίστηκαν στο πλαίσιο της επίμαχης νομοθετικής προτάσεως μπορούν σαφώς να καθορισθούν. Δεδομένου ότι τα προπαρασκευαστικά έγγραφα είναι προπάντων εργαλεία εργασίας για το Συμβούλιο, τα οποία του παρέχουν τη δυνατότητα να εκτιμήσει τον βαθμό προόδου των εργασιών μιας συγκεκριμένης διαδικασίας λήψεως αποφάσεων και, κατά συνέπεια, να διευκολύνει τη συνέχιση των σχετικών εργασιών, είναι ιδιαίτερος σημαντικό το περιεχόμενό τους να είναι όσο το δυνατόν πληρέστερο. Αν, όπως συμβαίνει εν προκειμένω, το Συμβούλιο έπρεπε να λάβει υπόψη τον κίνδυνο μη επιτρεπόμενης γνωστοποίησης, τούτο θα επηρέαζε αναμφίβολα τον τρόπο συντάξεως των προπαρασκευαστικών εγγράφων, και οι ευαίσθητες πληροφορίες —όπως οι προαναφερθείσες— δεν θα περιλαμβάνονταν πλέον στα εν λόγω έγγραφα. Συνεπώς, τα προπαρασκευαστικά έγγραφα δεν θα μπορούσαν πλέον να εκπληρώσουν τον κύριο σκοπό τους.

52 Προς απάντηση στη δεύτερη ερώτηση που υποβλήθηκε στο πλαίσιο των μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας, με την οποία το Γενικό Δικαστήριο ζήτησε από το Συμβούλιο να προσδιορίσει τα ιδιαίτερος ευαίσθητα ζητήματα που εγείρουν οι περιληφθείσες στο επίμαχο έγγραφο προτάσεις των αντιπροσωπειών των κρατών μελών και τους λόγους για τους οποίους τα ζητήματα αυτά διακρίνονται από τα δυνάμει να προβληθούν στο πλαίσιο κλασικής νομοθετικής διαδικασίας ζητήματα, όπου παρέχονται διάφορες δυνατότητες στο προκαταρκτικό στάδιο των συζητήσεων, το Συμβούλιο επισήμανε ότι ο ευαίσθητος χαρακτήρας του επίμαχου εγγράφου έγκειται στον τύπο και στο περιεχόμενό του.

53 Όσον αφορά τον τύπο του επίμαχου εγγράφου, το Συμβούλιο υπενθυμίζει ότι, μέχρι την ημερομηνία εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, οι γραπτές παρατηρήσεις που περιλαμβάνει το επίμαχο έγγραφο δεν είχαν αποτελέσει αντικείμενο

ενδεδειγμένων συζητήσεων εντός της ομάδας εργασίας του Συμβουλίου. Δεδομένου επίσης ότι οι προτάσεις που περιλαμβάνονται στο επίμαχο έγγραφο σκοπούν στην ενίσχυση των προβλεπόμενων στον κανονισμό 1049/2001 εξαιρέσεων, ευλόγως αναμένεται ότι η εξωτερική πίεση που ασκούν οι υπέρμαχοι της διαφάνειας θα είναι ιδιαίτερος βλαπτική για την ικανότητα των αντιπροσωπειών να προβάλουν και να υποστηρίξουν ελεύθερα τις προκαταρκτικές απόψεις τους και ότι θα βλάψει, ως εκ τούτου, και την ειλικρινή διεξαγωγή των συζητήσεων εντός του Συμβουλίου.

- 54 Όσον αφορά το περιεχόμενο του επίμαχου εγγράφου, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι το έγγραφο αυτό περιέχει προτάσεις σκοπούσες στην ενίσχυση της προστασίας των νομικών γνωμοδοτήσεων, των διαδικασιών διαπιστώσεως παραβάσεως και των προσωπικών δεδομένων, προβλέποντας περιπτώσεις αποκλεισμού από το πεδίο εφαρμογής του προτεινόμενου κανονισμού και ενισχύοντας τις προβλεπόμενες από τον ισχύοντα κανονισμό εξαιρέσεις. Κατά την άποψη του Συμβουλίου, οι προτάσεις αυτές είναι ιδιαίτερος βλαπτική, τόσο διότι επισύρουν κριτικές λόγω παραβίασεως της αρχής προσβάσεως στα έγγραφα κατά τον μέγιστο δυνατό βαθμό, αλλά και διότι μπορούν να θεωρηθούν περιοριστικές της ευρείας ερμηνείας που ο δικαστής της Ένωσης έδωσε στην αρχή της διαφάνειας. Οι εν λόγω προτάσεις, συνεπώς, δύσκολα μπορούν να γίνουν δεκτές από την κοινή γνώμη, ιδίως αν απομονωθούν από το νομοθετικό πλαίσιο τους.

Εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου

- 55 Λαμβανομένων υπόψη των επιδιωκόμενων με τον κανονισμό 1049/2001 σκοπών και ιδίως το στοιχείο το οποίο υπενθυμίζει η δεύτερη αιτιολογική σκέψη του, ότι δηλαδή το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων συναρτάται με τον δημοκρατικό χαρακτήρα αυτών και το ότι ο κανονισμός σκοπεί, όπως αναφέρεται στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη και στο άρθρο 1 αυτού, στο να παράσχει στο κοινό ένα κατά το δυνατόν ευρύτατο δικαίωμα προσβάσεως, οι απαριθμούμενες στο άρθρο 4 του κανονισμού εξαιρέσεις από το ως άνω δικαίωμα πρέπει να τυγχάνουν αυστηρής ερμηνείας και εφαρμογής (απόφαση του Δικαστηρίου

της 18ης Δεκεμβρίου 2007, C-64/05 P, Σουηδία κατά Επιτροπής, Συλλογή 2007, σ. I-11389, σκέψη 66).

- 56 Η εξασφάλιση της μέγιστης δυνατής προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα εμπεριέχει, συνεπώς, το δικαίωμα του κοινού να λάβει γνώση του περιεχομένου του συνόλου των οικείων εγγράφων, στο μέτρο που το δικαίωμα αυτό μπορεί να περιοριστεί μόνον από την αυστηρή εφαρμογή των προβλεπόμενων στον κανονισμό 1049/2001 εξαιρέσεων. Αν η οικεία εξαίρεση αφορά μέρος μόνον του επίμαχου εγγράφου, γνωστοποιείται το περιεχόμενο του λοιπού εγγράφου. Υπό τις συνθήκες αυτές, η διαφάνεια εξασφαλίζει μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων και, παράλληλα, εγγυάται μεγαλύτερη νομιμότητα, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα της διοικήσεως έναντι του πολίτη σε ένα δημοκρατικό σύστημα.
- 57 Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, οι εκτιμήσεις αυτές αποκτούν προφανώς ιδιαίτερη σημασία οσάκις το Συμβούλιο ασκεί τη νομοθετική αρμοδιότητά του, όπως προκύπτει από την έκτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1049/2001, σύμφωνα με την οποία πρέπει να εξασφαλίζεται ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα ακριβώς στις περιπτώσεις αυτές. Η διαφάνεια, εν προκειμένω, συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας παρέχοντας στον πολίτη τη δυνατότητα να ελέγχει το σύνολο των πληροφοριών που αποτέλεσαν τη βάση νομοθετικής πράξεως. Συγκεκριμένα, η δυνατότητα του πολίτη να γνωρίζει τις βάσεις της νομοθετικής δράσεως συνιστά προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών του δικαιωμάτων (απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Ιουλίου 2008, C-39/05 P και C-52/05 P, *Suède* και *Turco* κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2008, σ. I-4723, σκέψη 46).
- 58 Επισημαίνεται επιπλέον ότι, δυνάμει του άρθρου 207, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, το Συμβούλιο υποχρεούται να καθορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες πρέπει να γίνεται δεκτό ότι ενεργεί στο πλαίσιο της νομοθετικής του εξουσίας, προκειμένου να εξασφαλίζεται ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα στις περιπτώσεις αυτές (προαναφερθείσα στη σκέψη 57 απόφαση *Suède* και *Turco* κατά Συμβουλίου, σκέψη 47).

- 59 Εξάλλου, το γεγονός και μόνον ότι ένα έγγραφο άπτεται συμφέροντος προστατευόμενου από εξαίρεση δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την εφαρμογή της εξαίρεσεως αυτής (απόφαση του Πρωτοδικείου της 13ης Απριλίου 2005, T-2/03, Verein für Konsumenteninformation κατά Επιτροπής, Συλλογή 2005, σ. II-1121, σκέψη 69). Η εφαρμογή αυτή μπορεί καταρχήν να δικαιολογηθεί μόνο στην περίπτωση που το κοινοτικό όργανο έχει προηγουμένως εκτιμήσει ότι η πρόσβαση στο έγγραφο θα έθιγε κατά τρόπο συγκεκριμένο και πραγματικό το προστατευόμενο συμφέρον. Επιπλέον, ο κίνδυνος να θιγεί το προστατευόμενο συμφέρον μπορεί να προβληθεί μόνον αν είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι αμιγώς υποθετικός (προαναφερθείσα στη σκέψη 57 απόφαση Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου, σκέψη 43, και απόφαση του Πρωτοδικείου της 11ης Μαρτίου 2009, T-166/05, Borax Europe κατά Επιτροπής, που δεν έχει δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψη 50).
- 60 Εν προκειμένω, στο Συμβούλιο απόκειται να σταθμίσει το ειδικό συμφέρον που πρέπει να προστατευθεί από τη μη γνωστοποίηση μέρους του επίμαχου εγγράφου, ήτοι της ταυτότητας των υποβαλόντων τις προτάσεις, και το γενικό συμφέρον παροχής προσβάσεως στο σύνολο του εγγράφου αυτού, λαμβανομένων υπόψη των πλεονεκτημάτων που απορρέουν από την ενίσχυση της διαφάνειας στη νομοθετική διαδικασία. Δεν αμφισβητείται ότι το επίμαχο έγγραφο καταρτίστηκε στο πλαίσιο της νομοθετικής δραστηριότητας του Συμβουλίου. Το άρθρο 7, πρώτο εδάφιο, του εσωτερικού κανονισμού προβλέπει επ' αυτού ότι «[τ]ο Συμβούλιο ενεργεί με την ιδιότητά του ως νομοθέτη κατά την έννοια του άρθρου 207, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο [...] ΕΚ όταν θεσπίζει κανόνες νομικώς δεσμευτικούς εντός των κρατών μελών ή για τα κράτη μέλη, μέσω κανονισμών ή οδηγιών ή αποφάσεων-πλαισίων ή αποφάσεων βάσει των σχετικών διατάξεων των συνθηκών, εξαιρουμένων των συζητήσεων που οδηγούν στη θέσπιση μέτρων εσωτερικής φύσεως, διοικητικών ή δημοσιονομικών πράξεων, πράξεων που αφορούν τις διοργανικές ή διεθνείς σχέσεις ή μη δεσμευτικών πράξεων (όπως συμπερασμάτων, συστάσεων ή ψηφισμάτων)».
- 61 Από την εξέταση του εγγράφου που το Συμβούλιο προσάρτησε στο παράρτημα του αρχικού υπομνήματός του προκύπτει ότι το επίμαχο έγγραφο επαναλαμβάνει *in extenso* το περιεχόμενο των προτάσεων που υπέβαλαν στην ομάδα εργασίας «Πληροφόρηση» του Συμβουλίου τέσσερις αντιπροσωπείες κρατών μελών προκειμένου να τροποποιηθούν ή να διατυπωθούν διαφορετικά διατάξεις περιλαμβανόμενες στην πρόταση κανονισμού για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Κοινοβουλίου,

του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Το επίμαχο έγγραφο εκθέτει επίσης *in extenso* τους λόγους που προέβησαν οι εκπρόσωποι των κρατών μελών προς στήριξη των προτάσεών τους. Σε αυτό το στάδιο της τρέχουσας νομοθετικής διαδικασίας, οι μοναδικές πληροφορίες την πρόσβαση στις οποίες αρνήθηκε το Συμβούλιο είναι οι πληροφορίες που καθιστούν δυνατό των προσδιορισμό των τεσσάρων κρατών μελών που υπέβαλαν τις προτάσεις τροποποιήσεως ή αναδιατυπώσεως των επίμαχων διατάξεων. Το Συμβούλιο επισημαίνει ότι, κατ' εφαρμογήν της πρακτικής που καθιέρωσε, η πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες αυτές επιτρέπεται καταρχήν μόνον κατόπιν της εκδόσεως του κανονισμού που αποτελεί αντικείμενο της προτάσεως της Επιτροπής (βλ. ανωτέρω σκέψη 43).

62 Από την προσβαλλόμενη απόφαση προκύπτει ότι η εξαίρεση που προβλήθηκε ως λόγος αρνήσεως της προσβάσεως στις σχετικές με την ταυτότητα των υποβαλλόντων τις προτάσεις πληροφορίες είναι το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, κατά το οποίο δεν παρέχεται πρόσβαση σε έγγραφο που καταρτίστηκε από όργανο για εσωτερική χρήση ή που παρελήφθη από όργανο και αφορά ζήτημα επί του οποίου το όργανο αυτό δεν αποφάνθηκε ακόμη, στην περίπτωση κατά την οποία η γνωστοποίησή του θίγει σοβαρά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων του οργάνου αυτού, εκτός αν η γνωστοποίηση του οικείου εγγράφου επιβάλλεται από υπέρτερο δημόσιο συμφέρον.

63 Με την προσβαλλόμενη απόφαση, το Συμβούλιο προβάλλει σειρά ισχυρισμών προς δικαιολόγηση του ευεργετήματος της επίμαχης εξαίρεσεως (βλ. ανωτέρω σκέψη 10). Ο κύριος ισχυρισμός του έγκειται στο ότι η γνωστοποίηση των επίμαχων πληροφοριών περιορίζει το περιθώριο χειρισμών των αντιπροσωπειών προς εξεύρεση συμβιβαστικής λύσεως, με συνέπεια να θίγεται η ικανότητα του Συμβουλίου να καταλήξει σε συμφωνία. Προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού, το Συμβούλιο επικαλείται δύο ιδιαίτερες περιστάσεις. Η πρώτη άπτεται του προκαταρκτικού χαρακτήρα των συζητήσεων που διεξάγονται εντός του Συμβουλίου, ενώ η δεύτερη έγκειται στην ευαίσθητη και λεπτή φύση των προτάσεων των αντιπροσωπειών των κρατών μελών. Το Συμβούλιο υποστηρίζει επίσης ότι η γνωστοποίηση των επίμαχων πληροφοριών έχει

ως προβλέψιμο αποτέλεσμα την προτίμηση των προφορικών έναντι των γραπτών προτάσεων, η οποία θίγει τη γενική διαφάνεια της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων.

- 64 Εξάλλου, όπως υποστηρίζει το Συμβούλιο με τα υπομνήματα και τις απαντήσεις του στις σχετικές ερωτήσεις του Γενικού Δικαστηρίου, η γνωστοποίηση του πλήρους κειμένου του επίμαχου εγγράφου στον διαδικτυακό τόπο της οργανώσεως Statewatch, που είχε πραγματοποιηθεί ήδη από της εκδόσεως του εγγράφου αυτού, ήτοι στις 26 Νοεμβρίου 2008, είναι ένα στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη για τον καθορισμό και την αξιολόγηση των συγκεκριμένων συνεπειών που ενδέχεται να έχει η γνωστοποίηση των σχετικών με την ταυτότητα των υποβαλόντων προτάσεις στην επίμαχη διαδικασία λήψεως αποφάσεων.
- 65 Συνεπώς, σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων δεν προκύπτει από τη γνωστοποίηση του περιεχομένου των διαφόρων προτάσεων των αντιπροσωπειών των κρατών μελών στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας, αλλά μόνον από τη γνωστοποίηση των σχετικών με την ταυτότητα των υποβαλόντων τις προτάσεις αυτές πληροφοριών. Η σοβαρή αυτή προσβολή, την οποία επικαλείται το Συμβούλιο και η οποία μπορεί να αποδειχθεί κατόπιν της τυχαίας γνωστοποίησεως των σχετικών με την ταυτότητα των υποβαλόντων τις προτάσεις πληροφοριών, υφίσταται μόνον καθόσον διάστημα συζητείται η επίμαχη νομοθετική πράξη. Η υπό κρίση υπόθεση εγείρει, επομένως, το ζήτημα αν, για τους λόγους που επικαλείται το Συμβούλιο, η γνωστοποίηση των πληροφοριών σχετικά με την ταυτότητα των υποβαλόντων τις περιλαμβανόμενες στο επίμαχο έγγραφο προτάσεις σε χρόνο κατά τον οποίο το Συμβούλιο δεν είχε ακόμη εκδώσει την απόφασή του συνιστά σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων του εν λόγω οργάνου.
- 66 Διαπιστώνεται πάντως ότι, εν προκειμένω, το Συμβούλιο δεν αποδεικνύει με επαρκείς νομικούς και πραγματικούς ισχυρισμούς ότι η γνωστοποίηση των πληροφοριών σχετικά με την ταυτότητα των υποβαλόντων τις περιλαμβανόμενες στο επίμαχο έγγραφο προτάσεις συνιστά σοβαρή προσβολή της τρέχουσας διαδικασίας λήψεως αποφάσεων επί της προτάσεως αναθεωρήσεως του κανονισμού 1049/2001.

- 67 Όσον αφορά τα επιχειρήματα που προέβαλε το Συμβούλιο επικαλούμενο την ύπαρξη σοβαρής προσβολής της τρέχουσας νομοθετικής διαδικασίας λόγω περιορισμού του περιθωρίου χειρισμών των αντιπροσωπειών, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα επιχειρήματα αυτά δεν στοιχειοθετούν σοβαρό και ευλόγως προβλέψιμο κίνδυνο ούτως ώστε να δικαιολογείται η εφαρμογή της προβλεπόμενης από το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 εξαιρέσεως.
- 68 Το Συμβούλιο υποστηρίζει σε γενικές γραμμές ότι ο προσδιορισμός της ταυτότητας των αντιπροσωπειών που υπέβαλαν πρόταση τροποποίησης ή αναδιατύπωσης διατάξεως σε χρόνο στον οποίο δεν είχε ακόμη ληφθεί απόφαση είχε ως συνέπεια την παγίωση των θέσεων των εν λόγω αντιπροσωπειών, λόγω περιορισμού της ευχέρειάς τους να μεταβάλουν την άποψή τους σε μελλοντικές συζητήσεις και να δικαιολογήσουν μια λύση στηριζόμενη σε άποψη διαφοροποιημένη σε σχέση με την αρχική τους (βλ. ανωτέρω σκέψη 43). Με την απάντησή του στην πρώτη ερώτηση του Γενικού Δικαστηρίου, το Συμβούλιο υποστηρίζει ακόμη ότι η εκ μέρους της οργάνωσης Statewatch γνωστοποίηση της ταυτότητας των αντιπροσωπειών που υπέβαλαν προτάσεις με το επίμαχο έγγραφο έχει ως συνέπεια οι αντιπροσωπείες αυτές, ή άλλες, που επιθυμούν ενδεχομένως να υποβάλουν προτάσεις προκειμένου να περιορισθεί ή να μειωθεί η διαφάνεια να μην το πράξουν φοβούμενες τις πιέσεις που ενδέχεται να ασκήσει σε βάρος τους η κοινή γνώμη (βλ. ανωτέρω σκέψη 49). Με άλλα λόγια, η πίεση του κοινού ενδέχεται να είναι τέτοια ώστε να μην μπορεί πλέον μια αντιπροσωπεία στο Συμβούλιο να υποβάλει πρόταση η οποία συνηγορεί υπέρ του περιορισμού της διαφάνειας.
- 69 Τα επιχειρήματα αυτά δεν αποδεικνύονται αρκούντως ώστε να δικαιολογήσουν άνευ ετέρου την άρνηση γνωστοποίησης της ταυτότητας των υποβαλόντων τις διάφορες προτάσεις, οι οποίοι οφείλουν, σε ένα σύστημα στηριζόμενο στην αρχή της δημοκρατικής νομιμότητας, να ανταποκρίνονται με τις πράξεις τους στις απαιτήσεις του κοινού. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η πρόσβαση του κοινού στο συνολικό περιεχόμενο των εγγράφων του Συμβουλίου, περιλαμβανομένης εν προκειμένω της ταυτότητας των υποβαλόντων τις διάφορες προτάσεις, αποτελεί την αρχή, κυρίως στο πλαίσιο διαδικασίας στην οποία τα όργανα ασκούν τη νομοθετική τους εξουσία, και ότι οι εξαιρέσεις πρέπει να τυγχάνουν αυστηρής ερμηνείας και εφαρμογής (βλ. ανωτέρω σκέψεις 55 έως 57). Συγκεκριμένα, η εκ μέρους των πολιτών άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων τους προϋποθέτει τη δυνατότητα λεπτομερούς εφαρμογής της διαδικασίας λήψης αποφάσεων εντός των οργάνων που μετέχουν στις νομοθετικές

διαδικασίες και την παροχή προσβάσεως στο σύνολο των κρίσιμων πληροφοριών. Ο προσδιορισμός των αντιπροσωπειών των κρατών μελών που υποβάλλουν προτάσεις κατά το στάδιο των αρχικών συζητήσεων δεν είναι ικανός να εμποδίσει την εκ μέρους των εν λόγω αντιπροσωπειών συνεκτίμηση των αρχικών αυτών συζητήσεων κατά την υποβολή νέων προτάσεων, αν οι αρχικές προτάσεις τους δεν αντανakλούν πλέον τις θέσεις τους. Ως εκ της φύσεώς της, μια πρόταση υποβάλλεται με σκοπό να συζητηθεί, είτε είναι ανώνυμη είτε όχι, και δεν προβλέπεται να μείνει αμετάβλητη κατόπιν της συζητήσεως αυτής, όταν η ταυτότητα του υποβαλόντος την οικεία πρόταση είναι γνωστή. Η κοινή γνώμη δύναται να αντιληφθεί πλήρως ότι ο υποβαλών πρόταση μπορεί να τροποποιήσει εκ των υστέρων το περιεχόμενό της.

70 Τα επιχειρήματα που προέβαλε επί του σημείου αυτού το Συμβούλιο είναι υπερβολικά άοριστα. Στηρίζονται σε αρχικό αξίωμα το οποίο δεν έχει αποδειχθεί και κατά το οποίο η κοινή γνώμη είναι αντίθετη προς κάθε είδους περιορισμό της αρχής της διαφάνειας. Οι σχετικοί με τη διαφάνεια κανόνες ανέκαθεν στηρίζονταν στον ορισμό μιας αρχής, του δικαιώματος προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, η οποία συνοδεύεται από σειρά εξαιρέσεων των οποίων η έκταση ή η σπουδαιότητα ποικίλλει. Τα όργανα, τα κράτη μέλη και η κοινή γνώμη λαμβάνουν, συνεπώς, κατ' ανάγκη υπόψη τα δύο σταθμιζόμενα στοιχεία, την αρχή και τις εξαιρέσεις, όταν καλούνται να αποφανθούν επί ζητήματος διαφάνειας. Μπορεί όντως να γίνει δεκτό ότι μια αντιπροσωπεία κράτους μέλους στο Συμβούλιο ή μέρος της κοινής γνώμης διάκειται μάλλον θετικά στην αρχή της διαφάνειας, μπορεί όμως επίσης να γίνει δεκτό ότι μια άλλη αντιπροσωπεία ή ένα άλλο μέρος της κοινής γνώμης διάκειται μάλλον θετικά στην ενίσχυση των εξαιρέσεων από την εν λόγω αρχή.

71 Στο πλαίσιο αυτό, διαπιστώνεται ότι το Συμβούλιο δεν προβάλλει κανένα επιχείρημα από το οποίο να προκύπτουν οι λόγοι για τους οποίους κρίνει αναγκαία τη διαφύλαξη της ταυτότητας των αντιπροσωπειών που επιθυμούν να υποβάλουν προτάσεις υπέρ του περιορισμού της αρχής της διαφάνειας με το πρόσχημα ότι μέρος της κοινής γνώμης διάκειται ενδεχομένως αρνητικά στον εν λόγω περιορισμό.

- 72 Πιο συγκεκριμένα, από την εξέταση των διαφόρων εγγράφων στα οποία έχει πρόσβαση το κοινό όσον αφορά την τρέχουσα νομοθετική διαδικασία προκύπτει ότι πολλές προτάσεις υποβλήθηκαν από διάφορες αντιπροσωπείες των κρατών μελών κατόπιν της μη επιτρεπόμενης γνωστοποίησής εκ μέρους της οργανώσεως Statewatch πληροφοριών σχετικών με την ταυτότητα των υποβαλλόντων τις επίδικες προτάσεις. Για παράδειγμα, από το δημοσιοποιηθέν κείμενο του εγγράφου 9716/09, της 11ης Μαΐου 2009, το οποίο παραθέτει το Συμβούλιο (βλ. ανωτέρω σκέψη 49), προκύπτει ότι μια μη προσδιορισθείσα αντιπροσωπεία υπέβαλε πρόταση επεκτάσεως του πεδίου εφαρμογής της εξαιρέσεως από την αρχή της διαφάνειας στις νομικές διαδικασίες, προκειμένου να περιληφθούν οι διαδικασίες διαιτησίας και οι διαδικασίες διευθετήσεως των διαφορών. Η πρόταση αυτή είναι, επομένως, περιοριστικότερη του κειμένου που πρότεινε η Επιτροπή.
- 73 Εξάλλου, όσον αφορά τα συμπεράσματα που μπορούν να αντληθούν από την από 18 Μαρτίου 2009 συζήτηση μεταξύ των εκπροσώπων της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου και της επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Ένωση, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το περιεχόμενο της συζητήσεως αυτής δεν αποδεικνύει τον ισχυρισμό του Συμβουλίου ότι η εκ μέρους της οργανώσεως Statewatch μη επιτρεπόμενη γνωστοποίηση των σχετικών με την ταυτότητα των υποβαλλόντων τις επίδικες προτάσεις πληροφοριών έχει αντίκτυπο στην ειλικρίνεια και την πληρότητα των συζητήσεων εντός της ομάδας εργασίας του Συμβουλίου, εμποδίζοντας τη σύγκλιση των απόψεων των αντιπροσωπειών (βλ. ανωτέρω σκέψη 50). Συγκεκριμένα, οι ισχυρισμοί της εν λόγω αντιπροσωπείας κράτους μέλους ότι, κατ' ουσίαν, δεν είναι βέβαιο ότι η απομόνωση των εν λόγω συζητήσεων και απόψεων από το πλαίσιο τους έχει οποιαδήποτε χρησιμότητα και ότι δύναται, περαιτέρω, να προκαλέσει σύγχυση δεν στοιχειοθετούν τέτοιου είδους προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων.
- 74 Επιπλέον, η άποψη που γενικώς και αορίστως διατυπώθηκε από την εν λόγω αντιπροσωπεία της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου δεν αρκεί για να στοιχειοθετηθεί σοβαρή προσβολή της επίμαχης νομοθετικής διαδικασίας, λαμβανομένης μεταξύ άλλων υπόψη της σπουδαιότητας των ζητημάτων που ανακύπτουν για τους πολίτες της Ένωσης και της απουσίας οποιουδήποτε άλλου στοιχείου στον φάκελο της υποθέσεως που να πιστοποιεί την ύπαρξη αντιδράσεων εκ μέρους των αντιπροσωπειών των κρατών μελών, των μέσων μαζικής ενημέρωσης και του κοινού ως προς τη μη επιτρεπόμενη γνωστοποίηση των σχετικών με την ταυτότητα των υποβαλλόντων τις επίδικες προτάσεις πληροφοριών. Από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν

προκύπτει η ύπαρξη αντιδράσεως βαίνουσας πέραν του ευλόγως αναμενόμενου από το κοινό ορίου εκ μέρους οποιουδήποτε μέλους νομοθετικού οργάνου που υποβάλλει πρόταση τροποποίησης σχεδίου νόμου.

- 75 Όσον αφορά το επιχείρημα ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη ο προκαταρκτικός χαρακτήρας των υπό εξέλιξη συζητήσεων για την εκτίμηση της σοβαρότητας του κινδύνου που ενέχει η μείωση του περιθωρίου χειρισμών των αντιπροσωπειών (βλ. ανωτέρω σκέψη 44), είναι όντως αναμφισβήτητο ότι οι επίδικες προτάσεις υποβλήθηκαν κατά την έναρξη τρέχουσας ακόμη νομοθετικής διαδικασίας. Η πρόταση κανονισμού της Επιτροπής ανατρέχει στις 30 Απριλίου 2008 και οι προτάσεις τροποποίησης ή αναδιατυπώσεως κοινοποιήθηκαν κατά τη συνεδρίαση της ομάδας εργασίας του Συμβουλίου της 25ης Νοεμβρίου 2008. Οι σχετικές με τις προτάσεις αυτές συζητήσεις δεν έχουν ολοκληρωθεί και, εν πάση περιπτώσει, το Συμβούλιο δεν εξέδωσε απόφαση επί των ζητημάτων που αφορούν οι εν λόγω συζητήσεις.
- 76 Εντούτοις, ο προκαταρκτικός χαρακτήρας των σχετικών με την πρόταση κανονισμού της Επιτροπής συζητήσεων δεν μπορεί να δικαιολογήσει άνευ ετέρου την εφαρμογή της προβλεπόμενης στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 εξαιρέσεως. Συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή δεν διακρίνει ανάλογα με το στάδιο προόδου των συζητήσεων. Η εν λόγω διάταξη αφορά εν γένει τα έγγραφα που σχετίζονται με ζήτημα επί του οποίου το οικείο όργανο «δεν έχει ακόμη αποφανθεί», αντιθέτως προς το άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, που αφορά την περίπτωση στην οποία το οικείο όργανο έχει εκδώσει σχετική απόφαση. Εν προκειμένω, ο προκαταρκτικός χαρακτήρας των υπό εξέλιξη συζητήσεων όπως και το γεγονός ότι οι προτάσεις αυτές δεν έχουν ακόμη αποτελέσει αντικείμενο συμφωνίας ή συμβιβασμού εντός του Συμβουλίου δεν στοιχειοθετεί, συνεπώς, σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων.
- 77 Όσον αφορά το επιχείρημα ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη η ιδιαίτερος ευαίσθητη φύση των υποβληθεισών από τις αντιπροσωπείες των κρατών μελών προτάσεων στην υπό κρίση υπόθεση (βλ. ανωτέρω σκέψη 44), πρέπει να τονιστεί ότι οι διάφορες προτάσεις

τροποποιήσεως ή αναδιατυπώσεως που υπέβαλαν οι τέσσερις αντιπροσωπείες των κρατών μελών για τις οποίες γίνεται λόγος στο επίμαχο έγγραφο εντάσσονται στη συνήθη πρακτική της νομοθετικής διαδικασίας, η οποία αφορά φυσικά τους πολίτες που θίγονται από την εν λόγω διαδικασία, κατά μείζονα λόγο δεδομένου ότι πρόκειται περί νομοθετικής φύσεως προτάσεως αφορώσας τα δικαιώματα των πολιτών να μετέχουν στην εν λόγω διαδικασία. Κατά το στάδιο στο οποίο οι αντιπροσωπείες αποφαίνονται, επιδιώξή τους είναι μόνο να διατυπώνουν τις προτιμήσεις ή τις ιδέες τους επί συγκεκριμένου ζητήματος, όπως είναι η ανάγκη προστασίας των νομικών γνωμοδοτήσεων ή των εγγράφων που διαβιβάζονται στο Δικαστήριο.

78 Αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς του Συμβουλίου, που δεν παρέχει εξάλλου στοιχεία ικανά να αποδείξουν ότι οι επίμαχες προτάσεις έτυχαν της αρνητικής υποδοχής από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης ή των έντονων κριτικών από το κοινό που επικαλείται, τα ζητήματα αυτά δεν είναι «ιδιαιτέρως ευαίσθητα» υπό την έννοια ότι θίγεται θεμελιώδες συμφέρον της Ένωσης ή των κρατών μελών σε περίπτωση γνωστοποίησης της ταυτότητας των υποβαλόντων τις προτάσεις. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι κρίσιμο εν προκειμένω στοιχείο δεν είναι το περιεχόμενο των προτάσεων των αντιπροσωπειών των κρατών μελών, αλλά μόνον η ταυτότητα των εν λόγω αντιπροσωπειών σε αυτό το στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας. Επιπλέον, ως εκ της φύσεως του δημοκρατικού διαλόγου, μια πρόταση τροποποίησης σχεδίου κανονισμού γενικού περιεχομένου, δεσμευτικού χαρακτήρα σε όλα τα στοιχεία του και απευθείας εφαρμοζόμενου σε όλα τα κράτη μέλη μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο τόσο θετικών όσο και αρνητικών σχολίων εκ μέρους του κοινού και των μέσων μαζικής ενημέρωσης. Τέλος, το άρθρο 9 του κανονισμού 1049/2001 προβλέπει μια ειδική διαδικασία όταν το έγγραφο στο οποίο ζητείται πρόσβαση μπορεί να χαρακτηριστεί ως «ευαίσθητο έγγραφο», το Συμβούλιο όμως δεν επικαλείται την ειδική αυτή μεταχείριση στην υπό κρίση υπόθεση. Συνεπώς, η προβαλλόμενη ευαίσθητη φύση των προτάσεων που υπέβαλαν τα κράτη μέλη και περιλαμβάνονται στο επίμαχο έγγραφο δεν είναι ικανή να δικαιολογήσει εν προκειμένω την εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001.

79 Όσον αφορά τον ισχυρισμό του Συμβουλίου ότι η καθυστέρηση με την οποία αποφάνθηκε επί της προτάσεως κανονισμού της Επιτροπής σχετίζεται με τις δυσκολίες

που συνεπάγεται η γνωστοποίηση των σχετικών με την ταυτότητα των υποβαλόντων τις προτάσεις πληροφοριών, επισημαίνεται ότι πολλές άλλες εξηγήσεις πολιτικής και νομικής φύσεως δικαιολογούν τη διάρκεια της εν λόγω νομοθετικής διαδικασίας, όπως ο καθορισμός των προνομίων του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου στον τομέα της συναποφάσεως κατόπιν της ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, τα αποτελέσματα των εκλογών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και η ανάληψη των καθηκόντων μιας νέας Επιτροπής.

80 Συνεπώς, διαπιστώνεται ότι ο κίνδυνος περιορισμού του περιθωρίου χειρισμών των αντιπροσωπειών των κρατών μελών που επικαλείται το Συμβούλιο στο πλαίσιο της τρέχουσας νομοθετικής διαδικασίας δεν είναι ικανός να εισαγάγει σοβαρή προσβολή της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων του Συμβουλίου κατ' εφαρμογήν της προβλεπόμενης στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 εξαιρέσεως (βλ. ανωτέρω σκέψη 59). Η προσβολή αυτή δεν αποδείχθηκε συγκεκριμένα στην προσβαλλόμενη απόφαση και δεν προκύπτει, εξάλλου, από τα στοιχεία της δικογραφίας.

81 Όσον αφορά τα επιχειρήματα ότι η γνωστοποίηση της ταυτότητας των υποβαλόντων τις προτάσεις θα είχε ως προβλέψιμη συνέπεια την προτίμηση των προφορικών προτάσεων έναντι των γραπτών (ανωτέρω σκέψη 45), επισημαίνεται ότι η μέθοδος με την οποία οι αντιπροσωπείες των κρατών μελών υποβάλλουν τις προτάσεις ή τις τροποποιήσεις τους επί προτάσεως κανονισμού δεν έχει πραγματικό αντίκτυπο στην πρακτική του Συμβουλίου να συνδέει το περιεχόμενο των προτάσεων αυτών προς διευκόλυνση της συζητήσεώς τους. Όσον αφορά την επίμαχη νομοθετική διαδικασία, η γενική γραμματεία έκρινε σκόπιμη την κατάρτιση εγγράφου το οποίο συγκεντρώνει τις διάφορες προτάσεις των κρατών μελών προκειμένου να μπορέσει η ομάδα εργασίας του Συμβουλίου να αποφανθεί επί των προτάσεων αυτών. Για παράδειγμα, από την εξέταση του εγγράφου 10859/1/09 REV 1, το οποίο παραθέτει το Συμβούλιο για να καταδείξει την κατά την εκτίμησή του εξέλιξη της πρακτικής του, προκύπτει ότι η γενική γραμματεία του Συμβουλίου λαμβάνει υπόψη τόσο τις γραπτές όσο και τις προφορικές προτάσεις των διαφόρων αντιπροσωπειών των κρατών μελών στα έγγραφα που διαβιβάζει προς απόδειξη της προόδου των συζητήσεων. Εν προκειμένω, ο κίνδυνος προτιμήσεως των προφορικών έναντι των γραπτών προτάσεων δεν είναι επομένως ικανός να θίξει σοβαρά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων του Συμβουλίου

κατ' εφαρμογήν της εξαιρέσεως του άρθρου 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001.

82 Τέλος, όσον αφορά τον ισχυρισμό του Συμβουλίου ότι η πρακτική της γενικής γραμματείας του εξελίχθηκε από τις 26 Ιανουαρίου 2009, ημερομηνία κατά την οποία το έγγραφο 5671/09 ανέφερε ακόμη το όνομα των αντιπροσωπειών που είχαν υποβάλει προτάσεις και εισηγήσεις επί της προτάσεως της Επιτροπής, έως τις 22 Ιουλίου 2009, ημερομηνία κατά την οποία το έγγραφο 10859/1/09 REV 1, δεν διευκρινίζει πλέον τις αντιπροσωπείες που υπέβαλαν παρατηρήσεις και εισηγήσεις επί της προτάσεως της Επιτροπής, αλλά χρησιμοποιεί τις φράσεις «ορισμένες αντιπροσωπείες», «άλλες αντιπροσωπείες» ή «μεγάλος αριθμός αντιπροσωπειών», χωρίς να προσδιορίζει τις επίμαχες αντιπροσωπείες, κατόπιν της εκ μέρους της οργανώσεως Stewatch μη επιτρεπόμενης γνωστοποίησεως στο κοινό των σχετικών με την ταυτότητα των υποβαλλόντων προτάσεις πληροφοριών (βλ. ανωτέρω σκέψη 51), πρέπει να τονιστεί ότι αυτή η μεταβολή στην πρακτική μπορεί να εξηγηθεί από το γεγονός ότι η προσφεύγουσα άσκησε προσφυγή προκειμένου να προσβάλει τη νομιμότητα της προσβαλλομένης αποφάσεως η οποία της απαγορεύει την πρόσβαση στις εν λόγω πληροφορίες. Συναφώς, διαπιστώνεται ότι, προς απάντηση ερωτήσεως του Γενικού Δικαστηρίου, το Συμβούλιο επισήμανε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η μεταβολή της επίμαχης πρακτικής δεν αφορούσε οριζοντίως όλες τις νομοθετικής φύσεως διαδικασίες, αλλά μόνον τη διαδικασία που σχετίζεται με την πρόταση κανονισμού η οποία αποτελεί αντικείμενο του επίμαχου εγγράφου.

83 Εν πάση περιπτώσει, η προβαλλόμενη από το Συμβούλιο αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της γνωστοποίησεως στο κοινό της ταυτότητας των αντιπροσωπειών που υπέβαλαν προτάσεις και της σοβαρής προσβολής της εσωτερικής του διαδικασίας λήψεως αποφάσεων δεν αποδείχθηκε με τα προβληθέντα προς τούτο από το Συμβούλιο έγγραφα. Πράγματι, αντιθέτως προς τους ισχυρισμούς του Συμβουλίου, από την εξέταση του εγγράφου 10859/1/09 REV 1 προκύπτει ότι η ταυτότητα των αντιπροσωπειών των κρατών μελών προσδιορίζεται ακόμη στο πρωτότυπο κείμενο και αποκρύπτεται στο δημοσιοποιηθέν κείμενο, καθώς και ότι τα στοιχία αυτά αφορούν τόσο τις ιστορικές παραπομπές στις προτάσεις που περιλαμβάνει για παράδειγμα το επίμαχο έγγραφο όσο και τις παραπομπές στις προτάσεις που στη συνέχεια κοινοποίησαν οι εν λόγω αντιπροσωπείες. Επιπλέον, η προσφεύγουσα επισήμανε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, χωρίς να διαψευστεί επί του σημείου αυτού από το Συμβούλιο, ότι

η χρήση των προαναφερθεισών φράσεων από τη γενική γραμματεία ούτε νέα είναι ούτε πρωτόφαντη.

- 84 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι το Συμβούλιο παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, απαγορεύοντας, με την προσβαλλόμενη απόφαση, τη γνωστοποίηση των σχετικών με την ταυτότητα των υποβαλόντων τις προτάσεις πληροφοριών με την αιτιολογία ότι συνεπάγεται σοβαρή προσβολή της διαδικασίας του λήψεως αποφάσεων για τους προαναφερθέντες λόγους.
- 85 Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί, παρέλκει δε η εξέταση τόσο του ζητήματος αν υφίσταται ανώτατο γενικό συμφέρον που δικαιολογεί τη γνωστοποίηση των πληροφοριών αυτών, όσο και του δευτέρου λόγου ακυρώσεως που αντλείται από παραβίαση της υποχρεώσεως αιτιολογίας.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 86 Σύμφωνα με το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο ηττήθηκε ως προς τα αιτήματά του, πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά του έξοδα καθώς και στα δικαστικά έξοδα της προσφεύγουσας, σύμφωνα με τα αιτήματα αυτής.
- 87 Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 87, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα κράτη μέλη που παρενέβησαν στη διαφορά φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους. Συνεπώς, η Ελληνική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα)

αποφασίζει:

- 1) **Ακυρώνει την απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της 26ης Φεβρουαρίου 2009, περί αρνήσεως προσβάσεως σε ορισμένες πληροφορίες περιλαμβανόμενες σε σημείωμα της 26ης Νοεμβρίου 2008 σχετικό με πρόταση κανονισμού για την πρόσβαση στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.**
- 2) **Το Συμβούλιο φέρει τα δικαστικά έξοδά του καθώς και τα δικαστικά έξοδα της Access Info Europe.**
- 3) **Η Ελληνική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 22 Μαρτίου 2011.

(υπογραφές)