



## Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
ELEANOR SHARPSTON  
της 17ης Νοεμβρίου 2016<sup>1</sup>

**Υπόθεση C-562/14 P**

**Βασίλειο της Σουηδίας  
κατά**

**Ευρωπαϊκής Επιτροπής**

«Αίτηση αναιρέσεως — Πρόσβαση στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Κανονισμός (ΕΚ) 1049/2001 — Εξαίρεση από το δικαίωμα προσβάσεως — Άρθρο 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση — Προστασία του σκοπού της έρευνας — Έγγραφα περιεχόμενα σε φάκελο διαδικασίας EU Pilot — Άρνηση προσβάσεως — Υποχρέωση του συγκεκριμένου θεσμικού οργάνου για εξατομικευμένη εξέταση των εγγράφων που αναφέρονται στην αίτηση προσβάσεως»

1. Με την παρούσα αίτηση αναιρέσεως το Βασίλειο της Σουηδίας ζητεί από το Δικαστήριο να αναιρέσει την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 25ης Σεπτεμβρίου 2014, *Spirlea κατά Επιτροπής*<sup>2</sup>. Στην εν λόγω απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή των Darius Nicolai Spirlea και Mihaela Spirlea (στο εξής: D. N. και M. Spirlea) με την οποία ζητούσαν την ακύρωση της αποφάσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 21ης Ιουνίου 2012, να μην επιτρέψει σε αυτούς πρόσβαση σε έγγραφα περιεχόμενα σε φάκελο που αφορούσε διαδικασία EU Pilot (στο εξής: επίμαχη απόφαση της Επιτροπής)<sup>3</sup>.

2. Το άρθρο 4 του κανονισμού (ΕΚ) 1049/2001<sup>4</sup> εισάγει σειρά εξαιρέσεων από το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης έχουν τη δυνατότητα να απορρίπτουν αιτήσεις προσβάσεως βάσει ενός γενικού τεκμηρίου που εμποδίζει τη γνωστοποίηση οσάκις τα οικεία έγγραφα εμπίπτουν σε μία από πέντε κατηγορίες<sup>5</sup>. Στις περιπτώσεις αυτές το συγκεκριμένο θεσμικό όργανο υπέχει υποχρέωση εξατομικευμένου ελέγχου των οικείων εγγράφων κατά την εξέταση αιτήσεων προσβάσεως<sup>6</sup>.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — T-306/12, EU:T:2014:816 (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση).

3 — Βλ., περαιτέρω, σημεία 9 έως 12 των παρουσών προτάσεων.

4 — Κανονισμός 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).

5 — Οι εν λόγω κατηγορίες είναι οι εξής: i) έγγραφα διοικητικού φακέλου σχετικού με διαδικασία ελέγχου κρατικών ενισχύσεων· ii) δικόγραφα που έχει καταθέσει θεσμικό όργανο στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας· iii) έγγραφα που έχουν ανταλλαγεί μεταξύ της Επιτροπής και των ενδιαφερομένων που προβαίνουν σε κοινοποίηση ή τρίτων στο πλαίσιο διαδικασίας ελέγχου πράξεων συγκεντρώσεως μεταξύ επιχειρήσεων· iv) έγγραφα σχετικά με το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως· και v) έγγραφα σχετικά με διαδικασία εφαρμογής του άρθρου 101 ΣΛΕΕ. Βλ απόφαση της 16ης Ιουλίου 2015, *ClientEarth κατά Επιτροπής* (C-612/13 P, στο εξής: απόφαση *ClientEarth*, EU:C:2015:486, σκέψη 77 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., περαιτέρω, σημεία 38 έως 41 των παρουσών προτάσεων.

6 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2013, *LPN και Φινλανδία κατά Επιτροπής* (C-514/11 P και C-605/11 P, στο εξής: απόφαση *LPN*, EU:C:2013:738, σκέψη 39).

3. Το κύριο ερώτημα που τίθεται με την παρούσα αίτηση αναιρέσεως είναι αν το Δικαστήριο θα πρέπει να προσθέσει μια έκτη κατηγορία εγγράφων ως προς τα οποία πρέπει να έχει εφαρμογή το γενικό τεκμήριο της μη γνωστοποίησης, δηλαδή εκείνη των εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή της Επιτροπής στο πλαίσιο διαδικασίας EU Pilot<sup>7</sup>. Προκειμένου να απαντηθεί το εν λόγω ερώτημα είναι αναγκαίο να διαπιστωθεί αν τα χαρακτηριστικά της εν λόγω διαδικασίας και της κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ διαδικασίας λόγω παραβάσεως (ιδίως του προ της παραβάσεως σταδίου των εν λόγω διαδικασιών) παρουσιάζουν ομοιότητα σε τέτοιο βαθμό, ώστε το γενικό τεκμήριο που εμποδίζει τη γνωστοποίηση, που εφαρμόζεται στην τελευταία αυτή διαδικασία, να καταλαμβάνει επίσης τα έγγραφα που αφορούν διαδικασία EU Pilot.

## Νομοθεσία

### *Η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*

4. Το άρθρο 15, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ διατυπώνει μεταξύ άλλων τη γενική αρχή ότι τα θεσμικά όργανα της Ένωσης πρέπει να διεξάγουν τις εργασίες τους όσο το δυνατόν πιο ανοικτά. Σύμφωνα με το πρώτο και το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 15, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, οι πολίτες της Ένωσης απολαμβάνουν δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Το εν λόγω δικαίωμα υπόκειται σε ορισμένες αρχές και προϋποθέσεις, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται τα όρια εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος που καθορίζονται, μέσω κανονισμών, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

### *Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*

5. Το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα κατοχυρώνεται στο άρθρο 42 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>8</sup>.

### *Ο κανονισμός 1049/2001*

6. Οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1049/2001 διευκρινίζουν ότι ο εν λόγω κανονισμός σκοπό έχει να προσδώσει όσο το δυνατόν πληρέστερη πρακτική ισχύ στο δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα και να θεσπίσει τις γενικές αρχές και τα όρια της προσβάσεως αυτής σύμφωνα με το άρθρο 15 ΣΛΕΕ (αιτιολογική σκέψη 4). Κατ' αρχήν, θα πρέπει να παρέχεται στο κοινό πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, αλλά ορισμένα δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα θα πρέπει να προστατεύονται μέσω εξαιρέσεων (αιτιολογική σκέψη 11).

7. Στο άρθρο 1 του κανονισμού καθορίζονται οι αρχές, οι όροι και οι περιορισμοί, για λόγους δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων όπως προβλέπεται στο άρθρο 15 ΣΛΕΕ, ώστε να εξασφαλίζεται «όσο το δυνατόν ευρύτερη πρόσβαση στα έγγραφα».

8. Το άρθρο 4 επιγράφεται «Εξαιρέσεις». Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση:

«Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σ' ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία:

[...]

7 — Βλ. σημείο 9 των παρουσών προτάσεων.

8 — ΕΕ 2010, C 83, σ. 389 (στο εξής: Χάρτης).

— του σκοπού επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου,

εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.»

## Η διαδικασία EU Pilot

9. Η Επιτροπή εισηγήθηκε για πρώτη φορά μια πιλοτική εφαρμογή για τη βελτίωση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης στην ανακοίνωσή της «Μια Ευρώπη αποτελεσμάτων – εφαρμογή του [...] δικαίου της [Ένωσης]»<sup>9</sup>. Στις Συνθήκες δεν απαντά ειδική νομική βάση για την εν λόγω διαδικασία, η οποία βρίσκεται σε λειτουργία από τον Απρίλιο του 2008. Το 2010 η Επιτροπή επισήμανε τα εξής:

«[...] Το σκεπτικό του εγχειρήματος είναι ότι πρέπει να γίνεται χρήση του εν λόγω συστήματος για κάθε ερώτηση και πρόβλημα που αφορά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, οσάκις ζητούνται πληροφορίες ή επεξηγήσεις από το κράτος μέλος [...]. Θεωρείται επίσης ότι συντελεί στη διασφάλιση ότι τουλάχιστον παρέχεται μία ελάχιστη δυνατότητα εξευρέσεως ταχείας και θετικής επιλύσεως πριν από την κίνηση κάποιας διαδικασίας λόγω παραβάσεως, σε αντικατάσταση της τρέχουσας διοικητικής πρακτικής [της επονομαζόμενης “επιστολής προ της εφαρμογής του άρθρου 258 ΣΛΕΕ”] [...]»<sup>10</sup>.

## Το πραγματικό πλαίσιο της διαφοράς και η επίμαχη απόφαση της Επιτροπής

10. Οι D. N. και M. Spirlea είναι γονείς τέκνου θανάτου τον Αύγουστο του 2010, με προβαλλόμενη αιτία θανάτου θεραπευτική αγωγή με αυτόλογα βλαστοκύτταρα, στην οποία υποβλήθηκε σε ιδιωτική κλινική στο Düsseldorf (Γερμανία) (στο εξής: ιδιωτική κλινική). Με έγγραφο της 8ης Μαρτίου 2011, τα ανωτέρω πρόσωπα υπέβαλαν ενώπιον της Γενικής Διευθύνσεως (ΓΔ) «Υγεία» της Επιτροπής καταγγελία με την οποία υποστήριζαν, κατ' ουσίαν, ότι η ιδιωτική κλινική διεξήγαγε τις θεραπευτικές δραστηριότητές της συνεπεία της εκ μέρους των γερμανικών αρχών μη συμμορφώσεως προς τις υποχρεώσεις τις οποίες υπείχαν βάσει του κανονισμού (ΕΚ) 1394/2007<sup>11</sup> για τα φάρμακα προηγμένων θεραπειών. Στη συνέχεια, η Επιτροπή κίνησε διαδικασία EU Pilot<sup>12</sup> για να εξακριβώσει αν είχε σημειωθεί παράβαση του κανονισμού 1394/2007. Στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας, η Επιτροπή απηύθυνε στις γερμανικές αρχές δύο αιτήσεις παροχής πληροφοριών στις 10 Μαΐου και στις 10 Οκτωβρίου 2011. Οι γερμανικές αρχές απάντησαν στις εν λόγω αιτήσεις στις 7 Ιουλίου και στις 4 Νοεμβρίου 2011, αντιστοίχως.

11. Οι D. N. και M. Spirlea ζήτησαν να τους επιτραπεί πρόσβαση, σύμφωνα με τον κανονισμό 1049/2001, σε έγγραφα περιλαμβάνοντα πληροφορίες σχετικά με την εξέταση της καταγγελίας τους. Στις 26 Μαρτίου 2012, με δύο χωριστά έγγραφα, η Επιτροπή απέρριψε την εν λόγω αίτηση. Στις 30 Απριλίου 2012, η Επιτροπή πληροφόρησε τους D. N. και M. Spirlea ότι δεν ήταν σε θέση να διαπιστώσει την προβαλλόμενη παραβίαση εκ μέρους των γερμανικών αρχών του δικαίου της Ένωσης, και ιδίως του κανονισμού 1394/2007.

9 — Στις παρούσες προτάσεις αναφέρεται ως «ανακοίνωση της 5ης Σεπτεμβρίου 2007» [COM(2007) 502 τελικό]. Τα αρχικά 15 κράτη μέλη που έλαβαν μέρος στην εφαρμογή ήσαν η Αυστρία, η Τσεχική Δημοκρατία, η Δανία, η Φινλανδία, η Γερμανία, η Ουγγαρία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, η Λιθουανία, οι Κάτω Χώρες, η Πορτογαλία, η Σλοβενία, η Ισπανία, η Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Στη διαδικασία που πλέον αποκαλείται EU Pilot μετέχουν τώρα και τα 28 κράτη μέλη.

10 — Βλ. σημείο 3.1 του εγγράφου εργασίας της Επιτροπής της 3ης Μαρτίου 2010 «Στοιχεία επί της λειτουργίας του συστήματος μέχρι τις αρχές του Φεβρουαρίου του 2010, συνοδευτικό έγγραφο της Έκθεσης της Επιτροπής: Έκθεση αξιολόγησης της πρωτοβουλίας EU Pilot» [COM(2010) 70 τελικό].

11 — Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Νοεμβρίου 2007, για τα φάρμακα προηγμένων θεραπειών και για την τροποποίηση της οδηγίας 2001/83/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΚ) 726/2004 (ΕΕ 2007, L 324, σ. 121).

12 — Διαδικασία EU Pilot 2070/11/SNCO (στο εξής: διαδικασία 2070/11).

12. Στις 21 Ιουνίου 2012, η Επιτροπή αρνήθηκε, με την επίμαχη απόφαση, να επιτρέψει στους D. N. και M. Spirlea πρόσβαση στα ζητηθέντα έγγραφα, βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001. Η Επιτροπή, κατ' ουσίαν, εκτίμησε ότι η γνωστοποίηση των δύο αιτήσεων παροχής πληροφοριών τις οποίες αυτή απηύθυνε στις γερμανικές αρχές, στις 10 Μαΐου και στις 10 Οκτωβρίου 2011, στο πλαίσιο της διαδικασίας 2070/11 (στο εξής: επίμαχα έγγραφα)<sup>13</sup> μπορούσε να επηρεάσει την ομαλή διεξαγωγή της διαδικασίας έρευνας η οποία κινήθηκε κατά των γερμανικών αρχών. Επίσης, η Επιτροπή απέκλεισε τη μερική πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 6, του κανονισμού 1049/2001. Στη συνέχεια, διαπίστωσε ότι δεν υφίσταται υπερισχύον δημόσιο συμφέρον, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, τελευταία φράση, του ως άνω κανονισμού, που να δικαιολογεί τη γνωστοποίηση των επίμαχων εγγράφων. Τέλος, στις 27 Σεπτεμβρίου 2012, η Επιτροπή πληροφόρησε τους D. N. και M. Spirlea ότι η διαδικασία 2070/11 περατώθηκε οριστικώς.

### **Η διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση**

13. Στις 6 Ιουλίου 2012 οι D. N. και M. Spirlea προσέφυγαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου ζητώντας την ακύρωση της επίμαχης αποφάσεως της Επιτροπής. Η Δανία, η Φινλανδία και η Σουηδία παρενέβησαν υπέρ αυτών. Η Τσεχική Δημοκρατία και η Ισπανία παρενέβησαν υπέρ της Επιτροπής. Κατόπιν διατάξεως του Γενικού Δικαστηρίου, η Επιτροπή προσκόμισε τα επίμαχα έγγραφα προκειμένου αυτά να εξεταστούν. Τα έγγραφα δεν κοινοποιήθηκαν στους D. N. και M. Spirlea ούτε σε κάποιον από τους παρεμβάντες.

14. Οι D. N. και M. Spirlea με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως είχαν υποστηρίξει ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο ερμηνεύοντας το άρθρο 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001 υπό την έννοια ότι μπορούσε να αρνηθεί τη γνωστοποίηση εγγράφων σχετικών με διαδικασία EU Pilot χωρίς να προβεί σε συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εξέτασή τους. Απορρίπτοντας τον λόγο αυτόν, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή δεν είχε υποπέσει σε πλάνη περί το δίκαιο ερμηνεύοντας την εν λόγω διάταξη υπό αυτή την έννοια<sup>14</sup>. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, αντιθέτως προς όσα πρόβλεπε η Σουηδία, η Επιτροπή είχε διαπιστώσει ότι τα εν λόγω έγγραφα αποτελούσαν το αντικείμενο διαδικασίας έρευνας σε εξέλιξη και, κατά συνέπεια, το γενικό τεκμήριο μη γνωστοποιήσεως μπορούσε πράγματι να εφαρμοστεί στα εν λόγω έγγραφα<sup>15</sup>. Κατόπιν τούτων, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την αιτίαση των D. N. και M. Spirlea ότι η Επιτροπή δεν είχε σταθμίσει ορθώς τα αντιτιθέμενα συμφέροντα κατά τη διαπίστωση της υπάρξεως υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος<sup>16</sup>.

15. Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως οι D. N. και M. Spirlea είχαν υποστηρίξει ότι η Επιτροπή είχε προσβάλει το δικαίωμά τους για μερική πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα. Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε αυτόν τον λόγο ως απαράδεκτο<sup>17</sup>. Το Γενικό Δικαστήριο στη συνέχεια απέρριψε τον τρίτο λόγο ακυρώσεως με τον οποίο οι D. N. και M. Spirlea είχαν υποστηρίξει ότι η Επιτροπή δεν είχε τηρήσει την υποχρέωση αιτιολογήσεως την οποία υπέχει από το άρθρο 296 ΣΛΕΕ<sup>18</sup>. Τέλος, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως, κατά τον οποίο η Επιτροπή είχε παραβεί τους κανόνες εξετάσεως των καταγγελιών των πολιτών της Ένωσης, όπως οι κανόνες αυτοί απορρέουν από την ανακοίνωσή της της 20ής Μαρτίου 2002<sup>19</sup>.

13 — Τα επίμαχα έγγραφα περιλαμβάνουν μόνο τις δύο αιτήσεις της Επιτροπής για την παροχή πληροφοριών και όχι τις απαντήσεις του κράτους μέλους. Βλ., περαιτέρω, σημείο 21 των παρουσών προτάσεων.

14 — Σκέψη 80 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

15 — Σκέψη 85 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

16 — Σκέψη 102 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

17 — Σκέψη 107 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

18 — Σκέψη 124 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

19 — Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τον Ευρωπαϊκό μεσολαβητή όσον αφορά τις σχέσεις με τον καταγγέλλοντα στον τομέα των παραβάσεων του [...] δικαίου [της Ένωσης] [COM(2002) 141 τελικό]. Βλ. σκέψη 130 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

## Η αίτηση αναιρέσεως και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

16. Η Σουηδική Κυβέρνηση ζητεί από το Δικαστήριο:

- να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση·
- να κηρύξει ανίσχυρη την επίμαχη απόφαση της Επιτροπής· και
- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

17. Η Σουηδία προβάλλει τρεις λόγους αναιρέσεως. Με τους δύο πρώτους λόγους προβάλλει ότι το Γενικό Δικαστήριο ερμήνευσε από δύο απόψεις εσφαλμένα το άρθρο 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001: πρώτον, εκτιμώντας ότι η Επιτροπή, όταν επικαλείται την εξαίρεση σχετικά με την προστασία των δραστηριοτήτων έρευνας, δύναται να στηρίζεται σε ένα γενικό τεκμήριο αρνήσεως της προσβάσεως στα έγγραφα που αφορούν διαδικασία EU Pilot και, δεύτερον, κρίνοντας ότι δεν είχε εμφολωρήσει σφάλμα στην εκτίμηση της Επιτροπής ότι δεν υφίστατο υπερισχύον δημόσιο συμφέρον κατά την έννοια της τελευταίας φράσεως του άρθρου 4, παράγραφος 2, του ως άνω κανονισμού. Με τον τρίτο λόγο αναιρέσεως διατείνεται ότι το Γενικό Δικαστήριο εφάρμοσε εσφαλμένα το δίκαιο της Ένωσης εκτιμώντας ότι, στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως ασκηθείσας σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, ακόμη και όταν η υπόθεση εξετάζεται από την άποψη του κανονισμού 1049/2001, η νομιμότητα της προσβαλλομένης πράξεως πρέπει να κρίνεται βάσει των πραγματικών περιστατικών και των νομικών στοιχείων που υφίσταντο κατά την έκδοση της πράξεως.

18. Η Δανία και η Φινλανδία υποστηρίζουν την αίτηση αναιρέσεως που κατέθεσε η Σουηδία.

19. Η Γερμανία παρενέβη υπέρ της Επιτροπής, η οποία υποστηρίζεται επίσης από την Τσεχική Δημοκρατία και την Ισπανία.

### **Πρώτος λόγος: εσφαλμένη ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001 – γενικό τεκμήριο μη γνωστοποιήσεως εγγράφων που αφορούν διαδικασία EU Pilot**

20. Προς στήριξη του πρώτου λόγου αναιρέσεως, η Σουηδία προβάλλει ότι η γενική αρχή που πρέπει να ισχύει κατά την εξέταση αιτήσεων προσβάσεως σε έγγραφα είναι εκείνη της διασφάλισης της μεγαλύτερης δυνατής διαφάνειας. Ως εκ τούτου, οι όποιες εξαιρέσεις από την εν λόγω αρχή θα πρέπει να τυγχάνουν στενής ερμηνείας και αυστηρής εφαρμογής.

### *Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση*

21. Πρώτον, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι ήταν σαφές ότι αντικείμενο της διαφοράς ήταν η άρνηση της Επιτροπής να παράσχει πρόσβαση στις αιτήσεις παροχής πληροφοριών τις οποίες η ίδια απηύθυνε στις γερμανικές αρχές στις 10 Μαΐου και στις 10 Οκτωβρίου 2011, και όχι στις παρατηρήσεις τις οποίες διαβίβασε το εν λόγω κράτος μέλος στις 4 Νοεμβρίου 2011<sup>20</sup>. Το Δικαστήριο επισήμανε ότι, κατά τον χρόνο εκδόσεως της επίμαχης αποφάσεως της Επιτροπής, βρισκόταν ακόμη σε εξέλιξη διαδικασία EU Pilot κινηθείσα κατά της Γερμανίας. Δεν αμφισβητήθηκε το γεγονός ότι τα επίμαχα

20 — Σκέψη 44 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

έγγραφα άπτονταν δραστηριότητας «έρευνας» κατά την έννοια της εξαιρέσεως του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001. Εν πάση περιπτώσει, από την ανακοίνωση της 5ης Σεπτεμβρίου 2007 προέκυπτε ότι ο σκοπός των διαδικασιών EU Pilot είναι η εξακρίβωση του αν το δίκαιο της ΕΕ τηρείται και εφαρμόζεται ορθώς εντός των κρατών μελών<sup>21</sup>.

22. Στη συνέχεια, το Γενικό Δικαστήριο εξέτασε αν η Επιτροπή όφειλε, παρ' όλα αυτά, να προβεί σε συγκεκριμένη εκτίμηση του περιεχομένου ενός εκάστου των επίμαχων εγγράφων ή μπορούσε, αντιθέτως, να περιοριστεί σε ένα γενικό τεκμήριο διακυβέυσεως, εξαιτίας της γνωστοποίησης των σκοπών τους οποίους αφορά η εξαίρεση του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001. Κατά την εξέταση αυτή, το Γενικό Δικαστήριο παρατήρησε ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει, ως εξαίρεση από την πρυτανεύουσα αρχή της διαφάνειας, ότι επιτρέπεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης να στηρίζονται σε γενικά τεκμήρια ισχύοντα για ορισμένες κατηγορίες εγγράφων<sup>22</sup>. Ενδέχεται να μην είναι αναγκαία συγκεκριμένη και εξατομικευμένη εξέταση ενός εκάστου των εγγράφων όταν, λόγω των ιδιαίτερων περιστάσεων της υποθέσεως, είναι πρόδηλο ότι η πρόσβαση στα έγγραφα πρέπει να αποκλειστεί ή, αντιθέτως, να επιτραπεί. Στις περιπτώσεις αυτές, το οικείο όργανο δύναται να στηρίζεται σε γενικό τεκμήριο ισχύον για ορισμένες κατηγορίες εγγράφων, οσάκις ανάλογες γενικού χαρακτήρα εκτιμήσεις δύνανται να εφαρμοστούν επί αιτήσεων γνωστοποίησης που αφορούν έγγραφα της αυτής φύσεως<sup>23</sup>. Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει την ύπαρξη τέτοιων γενικών τεκμηρίων όσον αφορά την εξαίρεση του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001 σε ορισμένες περιπτώσεις<sup>24</sup>.

23. Το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε ότι η προσφυγή σε γενικό τεκμήριο μη γνωστοποίησης δεν είναι ανεπίδεκτη κριτικής: τα εν λόγω τεκμήρια όχι μόνο θέτουν όρια στη θεμελιώδη αρχή της διαφάνειας, η οποία καθιερώνεται στο άρθρο 11 ΣΕΕ, το άρθρο 15 ΣΛΕΕ και τον κανονισμό 1049/2001, αλλά στην πράξη περιορίζουν την πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα. Συνεπώς, η εφαρμογή τέτοιων τεκμηρίων πρέπει να θεμελιώνεται σε ακράδαντους και πειστικούς λόγους, ενώ κάθε εξαίρεση από δικαίωμα ή από γενική αρχή πηγάζουσα από το δίκαιο της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος προσβάσεως που προβλέπεται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με τον κανονισμό 1049/2001, πρέπει να εφαρμόζεται και να ερμηνεύεται περιοριστικά<sup>25</sup>.

24. Το Γενικό Δικαστήριο συνήγαγε ότι: «[...] τα επιχειρήματα που προέβαλαν οι [D. N. και M. Spirtlea] και τα υπέρ αυτών παρεμβαίνοντα κράτη μέλη, [τα οποία] αφορούν τόσο την άτυπη φύση της διαδικασίας EU Pilot όσο και τις διαφορές που υφίστανται μεταξύ της διαδικασίας αυτής και της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, δεν επαρκούν για τη διαπίστωση ότι είναι πεπλανημένη η [παραδοχή] επί της οποίας στηρίχθηκε η συλλογιστική της [επίμαχης αποφάσεως της Επιτροπής], σύμφωνα με την οποία, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της διαδικασίας EU Pilot, το γενικό τεκμήριο αποκλεισμού της προσβάσεως το οποίο αναγνωρίζει η νομολογία για τις διαδικασίες λόγω παραβάσεως, περιλαμβανομένου του προ της ασκήσεως της προσφυγής σταδίου, πρέπει να έχει επίσης εφαρμογή στο πλαίσιο των διαδικασιών EU Pilot. Συγκεκριμένα, η ratio decidendi του Δικαστηρίου στην [...] απόφασή του [LPN και Φινλανδία κατά Επιτροπής<sup>26</sup>], [...] καθώς και οι ομοιότητες που υφίστανται μεταξύ της διαδικασίας EU Pilot και της διαδικασίας λόγω παραβάσεως βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ συνηγορούν υπέρ της αναγνωρίσεως αυτής»<sup>27</sup>.

21 — Σκέψη 45 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

22 — Σκέψη 48 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

23 — Σκέψη 49 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

24 — Στη σκέψη 50 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως το Γενικό Δικαστήριο αναφέρει τέσσερις κατηγορίες γενικού τεκμηρίου. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο προσέθεσε μια πέμπτη κατηγορία. Βλ. υποσημείωση 5 των παρούσων προτάσεων.

25 — Σκέψεις 52 και 53 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

26 — Βλ. υποσημείωση 6 των παρούσων προτάσεων.

27 — Σκέψη 56 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

25. Πρώτον, το Γενικό Δικαστήριο επισήμανε ότι κοινός παρονομαστής της εν λόγω συλλογιστικής του Δικαστηρίου όσον αφορά τις διάφορες κατηγορίες εγγράφων, ως προς τα οποία γίνεται δεκτό ένα γενικό τεκμήριο αποκλεισμού της προσβάσεως, είναι το γεγονός ότι θα ήταν δυνατόν να διακυβευθεί η ομαλή διεξαγωγή των επίμαχων διαδικασιών. Ο εν λόγω κοινός παρονομαστής μπορεί επίσης να εφαρμοστεί στη διαδικασία EU Pilot. Η Επιτροπή βασίστηκε στην ίδια παραδοχή, στην επίμαχη απόφασή της, όταν διευκρίνισε ότι, στο πλαίσιο διαδικασίας EU Pilot, πρέπει να επικρατεί κλίμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους, ώστε να μπορούν να κινηθούν διαδικασία διαπραγματεύσεως και συμβιβασμού ενόψει φιλικού διακανονισμού, χωρίς να χρειαστεί να κινηθεί διαδικασία λόγω παραβάσεως βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ<sup>28</sup>. Τούτο εξακολουθεί να ισχύει παρά το γεγονός ότι η διαδικασία EU Pilot δεν είναι καθ' όλα ισοδύναμη με τη διαδικασία ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων ή των συγκεντρώσεων ή με ένδικη διαδικασία, ούτε οι διαδικασίες αυτές είναι ισοδύναμες μεταξύ τους. Πάντως, το γεγονός αυτό δεν εμπόδισε το Δικαστήριο να αναγνωρίσει, για όλες αυτές τις περιπτώσεις, τη δυνατότητα χρήσεως γενικών τεκμηρίων που εφαρμόζονται σε ορισμένες κατηγορίες εγγράφων<sup>29</sup>.

26. Δεύτερον, οι διαδικασίες EU Pilot και η διαδικασία λόγω παραβάσεως βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, και ιδίως το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιό της, παρουσιάζουν ομοιότητες δικαιολογούσες κοινή αντιμετώπιση αμφοτέρων των διαδικασιών. Οι εν λόγω ομοιότητες επικρατούν των όποιων διαφορών<sup>30</sup>. Αμφότερες οι διαδικασίες παρέχουν στην Επιτροπή τη δυνατότητα να εκπληρώσει κατά τον καλύτερο τρόπο την αποστολή της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών. Η διαδικασία EU Pilot και η διαδικασία λόγω παραβάσεως αποσκοπούν στη διασφάλιση της τηρήσεως του δικαίου της Ένωσης, παρέχοντας στο οικείο κράτος μέλος τη δυνατότητα να προβάλει τους αμυντικούς ισχυρισμούς του και αποφεύγοντας, στο μέτρο του δυνατού, την προσφυγή σε ένδικη διαδικασία. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, απόκειται στην Επιτροπή, οσάκις κρίνει ότι κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του, να εκτιμήσει αν είναι σκόπιμο να στραφεί κατά του εν λόγω κράτους<sup>31</sup>. Επίσης, οι διαδικασίες είναι διμερούς φύσεως, μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους<sup>32</sup>. Τέλος, μολονότι η διαδικασία EU Pilot δεν είναι καθ' όλα ισοδύναμη με τη διαδικασία λόγω παραβάσεως, μπορεί πάντως να οδηγήσει σε κίνηση από την Επιτροπή της διαδικασίας του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, καθώς, με το πέρας της διαδικασίας EU Pilot, η Επιτροπή δύναται να κινήσει τυπικώς την εξέταση της παραβάσεως με αποστολή προειδοποιητικής επιστολής και να προσφύγει ενδεχομένως στο Δικαστήριο προκειμένου αυτό να διαπιστώσει ότι το οικείο κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του. Υπό τις περιστάσεις αυτές, η γνωστοποίηση εγγράφων στο πλαίσιο της διαδικασίας EU Pilot δύναται να θίξει το επόμενο στάδιο, ήτοι τη διαδικασία λόγω παραβάσεως. Εξάλλου, αν η Επιτροπή υποχρεούνταν να επιτρέπει την πρόσβαση σε ευαίσθητες πληροφορίες προσκομισθείσες από τα κράτη μέλη και να αποκαλύπτει τους αμυντικούς ισχυρισμούς τους στο πλαίσιο της διαδικασίας EU Pilot, τα κράτη μέλη μπορεί να μην ήσαν διατεθειμένα να τους κοινοποιήσουν αρχικώς<sup>33</sup>.

27. Κατόπιν των προπαρατεθεισών σκέψεων το Γενικό Δικαστήριο συνήγαγε: «[...] όταν το οικείο θεσμικό όργανο επικαλείται την εξαίρεση του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001, σχετικά με τις διαδικασίες έρευνας, μπορεί να βασιστεί σε γενικό τεκμήριο για να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφα απτόμενα της διαδικασίας EU Pilot, ως σταδίου που προηγείται της τυχόν τυπικής κινήσεως διαδικασίας λόγω παραβάσεως»<sup>34</sup>.

28 — Σκέψη 57 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

29 — Σκέψη 58 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

30 — Σκέψη 59 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

31 — Σκέψη 60 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

32 — Σκέψη 61 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

33 — Σκέψη 62 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

34 — Σκέψη 63 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

28. Στη συνέχεια, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τα επιχειρήματα των D. N. και M. Spirlea περιλαμβανομένης της αιτιάσεως ότι, εν πάση περιπτώσει, δύναται να αναγνωριστεί γενικό τεκμήριο όσον αφορά τα έγγραφα που αφορούν διαδικασία EU Pilot μόνον όταν πρόκειται για αίτηση προσβάσεως σε «σύνολο εγγράφων» και όχι, όπως εν προκειμένω, σε δύο μόνον έγγραφα<sup>35</sup>.

#### *Οι αιτιάσεις των διαδίκων*

29. Η Σουηδική Κυβέρνηση προβάλλει ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο στα ακόλουθα σημεία. Πρώτον, επέτρεψε στην Επιτροπή να στηριχθεί σε ένα γενικό τεκμήριο μη γνωστοποιήσεως για να απορρίψει την αίτηση των D. N. και M. Spirlea για πρόσβαση σε έγγραφα. Το Γενικό Δικαστήριο έπρεπε να κρίνει ότι η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να προβεί σε εξατομικευμένη εξέταση του περιεχομένου εκάστου εγγράφου. Δεύτερον, μολονότι δεν υφίσταται γενικό τεκμήριο που να εμποδίζει τη γνωστοποίηση των εγγράφων που αφορούν το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, το γεγονός αυτό δεν θα πρέπει να αποτελεί τη βάση για κοινή αντιμετώπιση των εγγράφων αυτών και των εγγράφων που αφορούν διαδικασία EU Pilot, καθόσον οι διαφορές μεταξύ των δύο διαδικασιών υπερیشούν των όποιων ομοιοτήτων. Τρίτον, στο μέτρο που μπορεί να αναγνωριστεί γενικό τεκμήριο που αφορά έγγραφα στο πλαίσιο διαδικασίας EU Pilot, η αίτηση προσβάσεως πρέπει να αφορά «σύνολο εγγράφων» και όχι, όπως εν προκειμένω, δύο μόνον έγγραφα.

30. Προς στήριξη της προπαρατεθείσας επιχειρηματολογίας, η Δανία προβάλλει ότι οι διαδικασίες EU Pilot αφορούν διαφορετικές υποθέσεις από την ενδεχόμενη διαδικασία λόγω παραβάσεως και έχουν ευρύτερο πεδίο εφαρμογής από εκείνο του προ της ασκήσεως προσφυγής σταδίου της εν λόγω διαδικασίας. Το ένα τέταρτο περίπου των διαδικασιών EU Pilot στις οποίες εμπλέκεται η Δανία αφορούσαν αμιγώς πραγματικά περιστατικά. Στις περιπτώσεις αυτές, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν πρέπει να επιτρέπεται η πρόσβαση σε αλληλογραφία λόγω της ισχύος ενός γενικού τεκμηρίου.

31. Η Φινλανδία προσθέτει ότι δεν πρέπει να θεωρείται δεδομένο ότι τα έγγραφα που αφορούν διαδικασία EU Pilot περιέχουν τις προκαταρκτικές απόψεις της Επιτροπής και των κρατών μελών σχετικά με διαδικασία λόγω παραβάσεως, όπου η γνωστοποίηση θα έθιγε τον σκοπό της προσφυγής, βάσει του άρθρου 258 ΣΛΕΕ. Επίσης, η Φινλανδία συμφωνεί με την άποψη της Σουηδίας ότι ένα γενικό τεκμήριο που εμποδίζει τη γνωστοποίηση μπορεί να έχει εφαρμογή μόνον όταν πρόκειται για μεγάλο αριθμό εγγράφων. Το Γενικό Δικαστήριο εσφαλμένα έκρινε ότι το κρίσιμο κριτήριο περί του αν εφαρμόστηκε ένα γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας ήταν περισσότερο ποιοτικού παρά ποσοτικού χαρακτήρα.

32. Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι η επιχειρηματολογία της Σουηδικής Κυβερνήσεως είναι αλυσιτελής και υποστηρίζει ότι, σε κάθε περίπτωση, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ένα θεσμικό όργανο μπορεί να απορρίψει αίτηση προσβάσεως σε έγγραφα επικαλούμενο γενικό τεκμήριο, ακόμη και όταν η εν λόγω αίτηση αφορά λίγα μόνον έγγραφα.

33. Η Τσεχική Δημοκρατία και η Ισπανία υποστηρίζουν ομοίως ότι η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου είναι ορθή. Ειδικότερα, θεωρούν ότι με τις διαδικασίες EU Pilot σκοπείται να ελεγχθεί αν τα κράτη μέλη τηρούν το δίκαιο της Ένωσης. Συμπληρώνουν ότι οι πρακτικές ή λειτουργικές ομοιότητες μεταξύ της διαδικασίας EU Pilot και της διαδικασίας λόγω παραβάσεως καθιστούν τις δύο αυτές διαδικασίες συγκρίσιμες.

34. Η Γερμανία υποστηρίζει ομοίως ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση είναι ορθή. Επισημαίνει ότι ο αριθμός των παραβάσεων έχει μειωθεί αφότου θεσπίστηκε η διαδικασία EU Pilot, καθόσον οι υποθέσεις μπορούν να επιλυθούν ταχύτερα, ενώ δεν συντρέχει ανάγκη κινήσεως διαδικασίας λόγω παραβάσεως. Ως εκ τούτου, είναι αποφασιστικής σημασίας να διατηρηθεί στο μέλλον αυτό το κλίμα

35 — Σκέψεις 72 έως 76 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.



αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Ενδεχόμενη υποχρέωση γνωστοποίησης εγγράφων στο πλαίσιο διαδικασίας EU Pilot θα μπορούσε να εμποδίσει την ομαλή διεξαγωγή της διαδικασίας. Η διαδικασία EU Pilot και η διαδικασία του προ της ασκήσεως προσφυγής σταδίου της διαδικασίας λόγω παραβάσεως παρουσιάζουν πολλές ομοιότητες. Η Γερμανία διαφωνεί με την αιτίαση της Σουηδίας ότι οι διαδικασίες EU Pilot έχουν ευρύτερο πεδίο εφαρμογής από τις διαδικασίες λόγω παραβάσεως. Μόνο ζητήματα που ενδέχεται να ανακύψουν σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ αποτελούν το αντικείμενο των διαδικασιών EU Pilot. Αιτήσεις παροχής πληροφοριών που αφορούν αμιγώς πραγματικά περιστατικά (όπως αναφέρουν η Σουηδία και η Δανία) δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο των διαδικασιών EU Pilot εκτός αν αφορούν ενδεχόμενη παραβίαση του δικαίου της Ένωσης.

35. Απαντώντας στις παρατηρήσεις της Γερμανίας, η Σουηδία επισημαίνει τις διαφορές που παρουσιάζει η δική της εμπειρία από διαδικασίες EU Pilot σε σχέση με τις αντίστοιχες διαδικασίες που αφορούν τη Γερμανία. Στη Σουηδία, οι υποθέσεις που αφορούν ογκώδη κρίσιμα και ευαίσθητα έγγραφα αποτελούσαν την εξαίρεση. Οι εν λόγω διαφορές αντανάκλουν τις διαφορετικές απόψεις των κρατών μελών ως προς το τι ακριβώς συνεπάγεται η εν λόγω διαδικασία και συνηγορούν κατά της εφαρμογής ενός γενικού τεκμηρίου εμπιστευτικότητας σε όλες τις υποθέσεις EU Pilot. Η Φινλανδία προσθέτει ότι από την άτυπη φύση των διαδικασιών EU Pilot προκύπτει ότι η ανταλλαγή πληροφοριών και οι όποιες συζητήσεις μεταξύ της Επιτροπής και κράτους μέλους διαφέρουν κατά πολύ από τα ισχύοντα στο πλαίσιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως. Από τις ανωτέρω αιτιάσεις προκύπτει ότι σε έγγραφα που αφορούν διαδικασία EU Pilot δεν πρέπει να εφαρμόζεται γενικό κριτήριο που εμποδίζει τη γνωστοποίηση<sup>36</sup>.

### *Εκτίμηση*

#### Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

36. Το άρθρο 42 του Χάρτη εγγυάται το δικαίωμα προσβάσεως κάθε πολίτη της Ένωσης στα έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων<sup>37</sup>. Ο ίδιος ο κανονισμός 1049/2001 ρητώς ορίζει ότι σκοπό έχει να προσδώσει όσο το δυνατό πληρέστερη πρακτική ισχύ στο δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων της Ένωσης<sup>38</sup>. Παράλληλα, ορισμένα δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα θα πρέπει να προστατεύονται μέσω εξαιρέσεων από το εν λόγω δικαίωμα και θα πρέπει να παρέχεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης η δυνατότητα να επιτελούν τα καθήκοντά τους<sup>39</sup>. Οι όποιες εξαιρέσεις πρέπει να είναι τόσο πρόσφορες όσο και αναγκαίες<sup>40</sup> και, δεδομένου ότι συνιστούν απόκλιση από τη γενική αρχή της ευρύτερης προσβάσεως στα έγγραφα, πρέπει να ερμηνεύονται στενά και να εφαρμόζονται αυστηρά<sup>41</sup>. Κατ' αρχήν, επιτρέπεται στο θεσμικό όργανο της Ένωσης να στηρίξει την απόφασή του, με την οποία απορρίπτει αίτηση προσβάσεως σε έγγραφα βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001, σε γενικά τεκμήρια τα οποία ισχύουν για ορισμένες κατηγορίες εγγράφων, δεδομένου ότι παρεμφερείς εκτιμήσεις γενικού χαρακτήρα ενδέχεται να έχουν εφαρμογή επί αιτήσεων γνωστοποίησης που αφορούν έγγραφα της ίδιας φύσεως<sup>42</sup>.

36 — Η Φινλανδία στηρίζεται στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση ClientEarth, που εκδόθηκε μετά την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου.

37 — Βλ. σημεία 4 και 5 των παρουσών προτάσεων.

38 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 4.

39 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 11.

40 — Βλ. απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2001, Συμβούλιο κατά Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661, σκέψεις 27 και 28).

41 — Βλ. απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Σουηδία κατά MyTravel και Επιτροπής (C-506/08 P, EU:C:2011:496, σκέψη 75 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

42 — Βλ. απόφαση ClientEarth, σκέψη 69 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

37. Από τις διαπιστώσεις του Γενικού Δικαστηρίου στη σκέψη 45 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως προκύπτει ότι η διαδικασία 2070/11 συνιστά έρευνα κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001. Εφόσον δεν υφίσταται γενικό τεκμήριο αρνήσεως της προσβάσεως στα έγγραφα που έχουν καταρτιστεί στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας, η Επιτροπή θα πρέπει να ερευνήσει κάθε επιμέρους έγγραφο και να αποφασίσει αν θα επιτρέψει την πρόσβαση. Τούτο, ωστόσο, δεν σημαίνει αυτομάτως ότι τα έγγραφα πρέπει να γνωστοποιηθούν<sup>43</sup>.

#### *Γενικά τεκμήρια μη γνωστοποιήσεως*

38. Οι πέντε κατηγορίες ως προς τις οποίες το Δικαστήριο έχει αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφα βάσει γενικού τεκμηρίου, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001, αφορούν όλες σύνολα εγγράφων σαφώς προσδιορισμένων με βάση την ένταξή τους σε φάκελο σχετικό με εκκρεμή διοικητική ή ένδικη διαδικασία. Ως εκ τούτου, η παροχή γενικού δικαιώματος προσβάσεως ενδέχεται να διατάρασσε τη φύση και την πρόοδο της επίμαχης διαδικασίας<sup>44</sup>.

39. Στις τέσσερις εκ των πέντε κατηγοριών, το Δικαστήριο εξέτασε και ερμήνευσε κανόνες της Ένωσης που διέπουν την επίμαχη διαδικασία καθώς και διατάξεις του κανονισμού 1049/2001 που αφορούν πρόσβαση σε έγγραφα. Στην απόφαση TGI<sup>45</sup> επίμαχοι ήσαν οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις· στην απόφαση API<sup>46</sup> εξετάστηκαν οι κανόνες που διέπουν τις ένδικες διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης· στην απόφαση Éditions Odile Jacob<sup>47</sup> εκτιμήθηκαν οι διατάξεις που διέπουν τον τομέα της διαδικασίας ελέγχου πράξεων συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων· και στην απόφαση EnBW<sup>48</sup> εξετάστηκαν οι κανόνες σχετικά με τις συμπράξεις. Στις προπαρατεθείσες κρίσεις του, το Δικαστήριο επιδίωξε να επιτύχει συνεκτική ερμηνεία των επίμαχων ειδικών διαδικαστικών κανόνων και των διατάξεων του κανονισμού 1049/2001. Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου στις εν λόγω υποθέσεις διατηρούν την επιδιωκόμενη από τον νομοθέτη της Ένωσης ισορροπία μεταξύ των κανόνων της Ένωσης που διέπουν την επίμαχη διαδικασία και του κανονισμού.

40. Δεν υπάρχει νομοθεσία που να διέπει τη διαδικασία EU Pilot ούτε και ειδικοί διαδικαστικοί κανόνες. Επομένως, δεν υπάρχουν, στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας, κανόνες ισοδύναμοι με εκείνους που διέπουν τις διαδικασίες για τις κρατικές ενισχύσεις, τις διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων, τη διαδικασία ελέγχου πράξεων συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων, ή τις πρακτικές που είναι ασύμβατες με την κοινή αγορά.

41. Όσον αφορά την πέμπτη κατηγορία, το Δικαστήριο έκρινε ότι η γενική γνωστοποίηση εγγράφων φακέλου κατά το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως ενδέχεται να αλλοιώσει τον χαρακτήρα της διαδικασίας αυτής καθώς και να μεταβάλει την εξέλιξή της και ότι, συνεπώς, αυτή η γνωστοποίηση θα έθιγε, κατ' αρχήν, την προστασία των σκοπών έρευνας, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001. Η γνωστοποίηση

43 — Βλ., περαιτέρω, σημείο 74 των παρουσών προτάσεων.

44 — Βλ. υποσημείωση 5 των παρουσών προτάσεων.

45 — Βλ. απόφαση της 29ης Ιουνίου 2010, Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, στο εξής: απόφαση TGI, EU:C:2010:376, σκέψεις 55 έως 58).

46 — Βλ. απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2010, Σουηδία κ.λπ. κατά API και Επιτροπής (C-514/07 P, C-528/07 P και C-532/07 P, στο εξής: απόφαση API, EU:C:2010:541, σκέψεις 96 έως 100).

47 — Βλ. απόφαση της 28ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, στο εξής: απόφαση Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, σκέψεις 118 έως 121). Βλ., επίσης, απόφαση της 28ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, σκέψεις 60 και 64 έως 66).

48 — Βλ. απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Επιτροπή κατά EnBW (C-365/12 P, στο εξής: απόφαση EnBW, EU:C:2014:112, σκέψεις 86 έως 90 και 93).

θα μπορούσε να καταστήσει ακόμη πιο δύσκολη την έναρξη διαδικασίας διαπραγματεύσεως και την επίτευξη συμφωνίας μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους, με την οποία να τερματίζεται η προσαφθείσα παράβαση, ώστε να διασφαλιστεί η τήρηση του δικαίου της Ένωσης και να αποφευχθεί η προσφυγή ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης<sup>49</sup>.

42. Στο μέτρο που δεν υφίστανται ειδικοί κανόνες που διέπουν το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, το Δικαστήριο δεν ήταν υποχρεωμένο να εξετάσει αν η παροχή γενικής προσβάσεως βάσει του κανονισμού 1049/2001 θα έθιγε συγκεκριμένες διαδικαστικές διατάξεις. Το ίδιο ακριβώς ισχύει όσον αφορά τη διαδικασία EU Pilot.

43. Δικαιολογούν οι ομοιότητες που παρουσιάζουν οι διαδικασίες EU Pilot και οι διαδικασίες λόγω παραβάσεως, και ιδίως το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιό τους, την ισχύ γενικού τεκμηρίου που εμποδίζει τη γνωστοποίηση εγγράφων επίσης στις πρώτες από αυτές;

44. Φρονώ ότι, μολοντί υφίσταται κάποιος βαθμός αλληλοεπικάλυψης μεταξύ των δύο διαδικασιών, δεν πρόκειται για ακριβώς όμοιες καταστάσεις.

45. Δεν υπάρχει επίσημος ορισμός της διαδικασίας EU Pilot. Στην ανακοίνωσή της «Μια Ευρώπη αποτελεσμάτων – εφαρμογή του [...] δικαίου [της Ένωσης]», η Επιτροπή προβαίνει σε διάκριση μεταξύ ερωτημάτων και καταγγελιών. Τα ερωτήματα καθιστούν αναγκαία την αποσαφήνιση μιας πραγματικής ή νομικής καταστάσεως σε κράτος μέλος. Οι καταγγελίες αφορούν προβαλλόμενη παραβίαση της νομοθεσίας της Ένωσης, την οποία το οικείο κράτος μέλος καλείται να διευθετήσει εντός καθορισμένης προθεσμίας. Ελλείψει λύσεως, η Επιτροπή μπορεί να λάβει κάθε περαιτέρω μέτρο που κρίνει αναγκαίο, μη εξαιρουμένης της κινήσεως διαδικασίας λόγω παραβάσεως<sup>50</sup>. Προσφάτως, η Επιτροπή τόνισε: «Πριν από την έναρξη επίσημων διαδικασιών επί παραβάσει, η Επιτροπή συνεργάζεται με τα κράτη μέλη για την επίλυση προβλημάτων, αποτελεσματικά και σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, μέσω διαδικασίας διαρθρωμένου διαλόγου με σαφείς προθεσμίες που θεσπίστηκε για τον σκοπό αυτό. Η διαδικασία αυτή αναφέρεται ως “EU Pilot”»<sup>51</sup>.

46. Μεταξύ των κρατών μελών που μετέχουν στην παρούσα διαδικασία υπάρχει κάποιο κοινό έδαφος, στο μέτρο που όλα δέχονται ότι η διαδικασία EU Pilot έχει αντικαταστήσει το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως. Πάντως, η Σουηδία (υποστηριζόμενη από τη Δανία και τη Φινλανδία) προβάλλει ότι η διαδικασία EU Pilot έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής από το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο της διαδικασίας του άρθρου 258 ΣΛΕΕ και ότι καλύπτει και άλλες έρευνες σχετικά με την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Τα ανωτέρω κράτη μέλη σημειώνουν ότι κάποιες διαδικασίες EU Pilot αφορούν ερωτήματα σχετικά με πραγματικά περιστατικά και δεν αποτελούν το προ ασκήσεως προσφυγής στάδιο σε διαδικασία λόγω παραβάσεως. Ως εκ τούτου, οι διαφορές μεταξύ των δύο διαδικασιών επικρατούν των όποιων ομοιοτήτων. Η Δανία επισημαίνει ότι το ένα τέταρτο των διαδικασιών EU Pilot στις οποίες έχει μετάσχει αφορούσαν αμιγώς πραγματικά περιστατικά. Η Σουηδία προσθέτει ότι, με βάση τη δική της εμπειρία από τη διαδικασία EU Pilot, οι ανταλλαγές ευαίσθητων πληροφοριών αποτελούν την εξαίρεση.

47. Η Επιτροπή και η Τσεχική Δημοκρατία, η Γερμανία και η Ισπανία διαφωνούν με αυτή την άποψη.

49 — Βλ. απόφαση LPN, σκέψεις 55 έως 65.

50 — Βλ. ανακοίνωση της 5ης Σεπτεμβρίου 2007, σημείο 2.2, σ. 7 (βλ. υποσημείωση 9 των παρουσών προτάσεων).

51 — Βλ. έκθεση της Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης – Ετήσια έκθεση για το 2014 [COM(2015) 329 τελικό, σ. 5].

48. Παρά το γεγονός ότι φρονώ ότι είναι σαφές ότι η διαδικασία EU Pilot όντως «αντικαθιστά την περίπλοκη διαδικασία “που προηγείται της επιστολής του άρθρου 258 [ΣΛΕΕ]” μέσω των μόνιμων αντιπροσωπειών των κρατών μελών με ένα καλύτερα διαρθρωμένο σαφές σύστημα»<sup>52</sup>, η διαδικασία EU Pilot μπορεί να αξιοποιηθεί επίσης για την αποτύπωση της πραγματικής ή της νομικής κατάστασης που ισχύει στα κράτη μέλη όσον αφορά την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, εκτός του πλαισίου διαδικασίας λόγω παραβάσεως. Η Δανική Κυβέρνηση ρητώς επιβεβαιώνει ότι ακριβώς αυτήν την εμπειρία έχει από τη διαδικασία EU Pilot.

49. Στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση το Γενικό Δικαστήριο αναγνώρισε επίσης ότι δεν είναι όλες οι διαδικασίες EU Pilot ισοδύναμες με τις διαδικασίες λόγω παραβάσεως<sup>53</sup>. Ο γενικός στόχος του ελέγχου της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης περιλαμβάνει τον ειδικότερο σκοπό των τελευταίων αυτών διαδικασιών, να παρασχεθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα, αφενός, να συμμορφωθεί προς τις απορρέουσες από το δίκαιο της Ένωσης υποχρεώσεις του και, αφετέρου, να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή<sup>54</sup>.

50. Επομένως είναι αναγκαίο να γίνει διάκριση μεταξύ των διαδικασιών EU Pilot που κατ' ουσίαν αντικαθιστούν το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως σύμφωνα με το άρθρο 258 ΣΛΕΕ και εκείνων που δεν επιτελούν αυτή τη λειτουργία.

51. Εφόσον το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας EU Pilot είναι ευρύτερο εκείνου της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, δεν είναι δυνατό να καθοριστεί επακριβώς ως προς τι θα διακυβεύονταν ο σκοπός και η πρόοδος των διαδικασιών EU Pilot από τη γνωστοποίηση<sup>55</sup>. Περαιτέρω, η έλλειψη ειδικών κανόνων που να διέπουν τη διαδικασία EU Pilot καθιστά ιδιαιτέρως δυσχερή τον προσδιορισμό της εμβέλειας της όποιας εξαιρέσεως από τη γενική αρχή της διαφάνειας.

52. Κατά συνέπεια, δεν δέχομαι την άποψη ότι η διαδικασία EU Pilot εν γένει συνιστά μια νέα έκτη κατηγορία εγγράφων ως προς τα οποία έχει εφαρμογή ένα γενικό τεκμήριο το οποίο εμποδίζει τη γνωστοποίηση. Φρονώ ότι το συμπέρασμα αυτό συνάδει με την επιταγή στενής ερμηνείας και αυστηρής εφαρμογής του εν λόγω γενικού τεκμηρίου, καθόσον πρόκειται για εξαίρεση από τον κανόνα ότι το οικείο θεσμικό όργανο οφείλει να προβαίνει σε ειδική και εξατομικευμένη εξέταση των εγγράφων που αποτελούν το αντικείμενο της αιτήσεως προσβάσεως βάσει του κανονισμού 1049/2001 και, γενικότερα, από την αρχή (που απορρέει από το άρθρο 15 ΣΛΕΕ και το άρθρο 42 του Χάρτη) της κατά το δυνατόν ευρύτερης προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των θεσμικών οργάνων.

53. Από τις προπαρατεθείσες σκέψεις προκύπτει ότι το Γενικό Δικαστήριο, συνάγοντας στη σκέψη 63 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως ότι ως προς τα περιεχόμενα σε φάκελο διαδικασίας EU Pilot έγγραφα έχει εφαρμογή ένα γενικό τεκμήριο το οποίο εμποδίζει τη γνωστοποίηση, υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο.

52 — Όπως υπογραμμίζεται στο έγγραφο της Γενικής Διευθύνσεως Εσωτερικών Πολιτικών της Ένωσης, Δικαιωμάτων των Πολιτών και Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, «Εργαλεία για τη διασφάλιση της υλοποιήσεως και της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους», 2013, σημείο 5.3.1.

53 — Βλ. σκέψη 62 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

54 — Βλ. απόφαση LPN, σκέψη 62 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

55 — Βλ., για παράδειγμα, σημείο 9 των παρούσων προτάσεων.

54. Ωστόσο, δεν ισχύει το ίδιο όταν η διαδικασία EU Pilot αντικαθιστά το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως. Στις περιπτώσεις αυτές, όντως θα είχε εφαρμογή ένα γενικό τεκμήριο εμπιστευτικότητας, καθόσον η πλήρης γνωστοποίηση ενδέχεται να έθετε σε κίνδυνο τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους, στο εν λόγω στάδιο της διαδικασίας του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, σε κλίμα αμοιβαίας εμπιστοσύνης και, ως εκ τούτου, να έθιγε την προστασία των σκοπών την επίτευξη των οποίων επιδιώκει η έρευνα του θεσμικού οργάνου<sup>56</sup>.

55. Έχει εφαρμογή ως προς την αίτηση των D. N. και M. Spirlea ένα γενικό τεκμήριο το οποίο εμποδίζει τη γνωστοποίηση ως προς έγγραφα που αφορούν το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, σύμφωνα με τον κανονισμό 1049/2001;

56. Φρονώ ότι η απάντηση στην ερώτηση αυτή πρέπει να είναι αρνητική.

57. Στην απόφαση ClientEarth, το Δικαστήριο αποσαφήνισε τη νομολογία του σχετικά με τα γενικά τεκμήρια μη γνωστοποιήσεως όταν τα θεσμικά όργανα επικαλούνται το άρθρο 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001 για να απορρίψουν αιτήσεις προσβάσεως σε έγγραφα. Το Δικαστήριο δέχθηκε εν μέρει την αίτηση αναιρέσεως που η ClientEarth είχε καταθέσει κατά της αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου με την οποία είχε απορριφθεί προσφυγή ακυρώσεως αποφάσεως της Επιτροπής να μην επιτρέψει στην ClientEarth πλήρη πρόσβαση σε μελέτες σχετικά με το συμβατό της νομοθεσίας διαφόρων κρατών μελών με το περιβαλλοντικό δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

58. Το Δικαστήριο κατέταξε τις επίμαχες μελέτες σε δύο κατηγορίες. Από τη μια πλευρά, προέβη σε διάκριση των μελετών, οι οποίες, κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως της Επιτροπής με την οποία δεν επιτράπη πλήρης πρόσβαση, είχαν ήδη περιληφθεί στον φάκελο του προ της ασκήσεως της προσφυγής σταδίου της διαδικασίας λόγω παραβάσεως, αφετηρία του οποίου αποτελεί η αποστολή προειδοποιητικής επιστολής προς το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Ως προς την κατηγορία αυτή, η γνωστοποίηση θα έθιγε την προστασία των σκοπών της έρευνας στο πλαίσιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως<sup>57</sup>. Από την άλλη πλευρά, το Δικαστήριο έκρινε ότι το Γενικό Δικαστήριο είχε υποπέσει σε πλάνη περί το δίκαιο, καθόσον δέχθηκε ότι η Επιτροπή μπορούσε να επεκτείνει την εφαρμογή του τεκμηρίου μη γνωστοποιήσεως στις μελέτες της δεύτερης κατηγορίας, δηλαδή σε εκείνες οι οποίες, κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως της Επιτροπής, δεν είχαν ως αποτέλεσμα την αποστολή προειδοποιητικής επιστολής. Στο χρονικό εκείνο σημείο εξακολουθούσε να είναι ασαφές αν οι εν λόγω μελέτες θα κατέληγαν στην έναρξη του προ της ασκήσεως της προσφυγής σταδίου της διαδικασίας λόγω παραβάσεως. Επομένως, η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να εκτιμήσει την κάθε αίτηση προσβάσεως στις εν λόγω μελέτες εξατομικευμένα<sup>58</sup>.

59. Η συλλογιστική αυτή μπορεί να εφαρμοστεί κατά μείζονα λόγο στην υπόθεση των D. N. και M. Spirlea. Κατά τον χρόνο εκδόσεως της επίμαχης αποφάσεως στις 21 Ιουνίου 2012, η Επιτροπή τούς είχε ήδη ενημερώσει (στις 30 Απριλίου 2012) ότι δεν είχε σημειωθεί παράβαση του κανονισμού 1394/2007 και ότι δεν θα ακολουθούσε διαδικασία λόγω παραβάσεως κατά της Γερμανίας. Ως εκ τούτου, θεωρώ ότι δεν μπορούσε να εφαρμοστεί ένα γενικό τεκμήριο μη γνωστοποιήσεως στα έγγραφα της διαδικασίας EU Pilot κατά τον χρόνο εκδόσεως της εν λόγω αποφάσεως. Η διαδικασία 2070/11 όχι μόνο δεν είχε ως αποτέλεσμα την αποστολή προειδοποιητικής επιστολής προς τις γερμανικές αρχές: η Επιτροπή είχε όντως αποφασίσει να μην κινήσει το προ της ασκήσεως προσφυγής στάδιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως.

56 — Βλ. απόφαση ClientEarth, σκέψεις 74 έως 76 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

57 — Βλ. απόφαση ClientEarth, σκέψεις 71 έως 76.

58 — Βλ. απόφαση ClientEarth, σκέψεις 77 έως 82.

60. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων φρονώ ότι το Γενικό Δικαστήριο, καθόσον δέχθηκε, στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, ότι η Επιτροπή νομίμως μπορούσε να επεκτείνει την εφαρμογή του τεκμηρίου μη γνωστοποίησης στα δύο επίμαχα έγγραφα στο πλαίσιο της διαδικασίας 2070/11, υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο.

61. Καταλήγω στο συμπέρασμα αυτό απορρίπτοντας τη θέση της Σουηδίας και της Φινλανδίας ότι γενικό τεκμήριο που εμποδίζει τη γνωστοποίηση μπορεί να τυγχάνει εφαρμογής μόνον όταν η οικεία αίτηση αφορά μεγάλο αριθμό εγγράφων. Εν προκειμένω, οι D. N. και M. Spirlea ζήτησαν πρόσβαση σε δύο μόνον έγγραφα. Φρονώ ότι ο αριθμός των εγγράφων που αποτελούν το αντικείμενο της αιτήσεως προσβάσεως δεν ασκεί επιρροή. Όταν γίνεται επίκληση της εξαιρέσεως του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001, το αποφασιστικό ερώτημα, για τη διαπίστωση αν έχει εφαρμογή ένα γενικό τεκμήριο που εμποδίζει τη γνωστοποίηση, είναι αν από την παροχή γενικής προσβάσεως θα θιγόταν ο σκοπός της επίμαχης διαδικασίας. Πρόκειται για ποιοτικό και όχι για ποσοτικό κριτήριο. Δεδομένου του γενικού δικαιώματος προσβάσεως που παρέχεται από τον νομοθέτη της Ένωσης, προσθέτω ότι η ύπαρξη διοικητικών δυσχερειών για την εξέταση μεγάλου αριθμού εγγράφων δεν αποτελεί γενικώς βάσιμο λόγο που να δικαιολογεί τη μη συμμόρφωση θεσμικού οργάνου προς τις νομικές του υποχρεώσεις όσον αφορά τη διαφάνεια<sup>59</sup>.

62. Το Γενικό Δικαστήριο, καθόσον δεν έκρινε ότι η Επιτροπή όφειλε να προβεί σε εξατομικευμένη εξέταση των ζητηθέντων από τους D. N. και M. Spirlea δύο εγγράφων, υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο. Φρονώ, συνεπώς, ότι ο πρώτος λόγος αναιρέσεως είναι βάσιμος.

**Δεύτερος και τρίτος λόγος αναιρέσεως: εσφαλμένη ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 2, τελευταία φράση, του κανονισμού 1049/2001 – υπερισχύον δημόσιο συμφέρον και πραγματικά περιστατικά που έπρεπε να ληφθούν υπόψη στην επίμαχη απόφαση της Επιτροπής**

63. Αν το Δικαστήριο συμφωνήσει με την πρότασή μου όσον αφορά τον πρώτο λόγο αναιρέσεως, δεν θα συντρέχει λόγος να εξετάσει τον δεύτερο και τον τρίτο λόγο. Εντούτοις, χάριν πληρότητας θα εξετάσω εν συντομία τους λόγους αυτούς.

*Δεύτερος λόγος αναιρέσεως*

64. Με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, η Σουηδία διατείνεται ότι το Γενικό Δικαστήριο ερμήνευσε εσφαλμένα την έννοια του υπερισχύοντος δημόσιου συμφέροντος όπως αναφέρεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, τελευταία φράση, του κανονισμού 1049/2001.

65. Από τη σκέψη 94 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως προκύπτει ότι η Επιτροπή έκρινε ότι ο καλύτερος τρόπος προασπίσεως του δημοσίου συμφέροντος ήταν η περάτωση της διαδικασίας EU Pilot χωρίς τον έλεγχο των επίμαχων εγγράφων ή την αποδοχή της αιτήσεως των D. N. και M. Spirlea. Το Γενικό Δικαστήριο δέχθηκε τη θέση της Επιτροπής ότι για την υπηρετήση του δημοσίου συμφέροντος έπρεπε το εν λόγω θεσμικό όργανο να διευκρινίσει, στο πλαίσιο της διαδικασίας EU Pilot, αν οι γερμανικές αρχές είχαν τηρήσει το δίκαιο της Ένωσης<sup>60</sup>.

59 — Αυτό ισχύει όσον αφορά την ερμηνεία της εξαιρέσεως του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτη περίπτωση, του κανονισμού 1049/2001, παρά το γεγονός ότι, σε υποθέσεις που αφορούν πολύ ογκώδη έγγραφα ή πολύ μεγάλο αριθμό εγγράφων, το άρθρο 6, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού επιτρέπει στο συγκεκριμένο θεσμικό όργανο και στον αιτούντα να συνεννοηθούν ανεπισήμως για να βρεθεί μια λογική λύση. Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Επιτροπή κατά Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2009:520, σημεία 63 έως 69).

60 — Βλ. σκέψη 98 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

66. Ωστόσο, η Επιτροπή κατά τον χρόνο εκδόσεως της επίμαχης αποφάσεώς της είχε ήδη συναγάγει ότι δεν είχε σημειωθεί παραβίαση του δικαίου της Ένωσης. Θεωρώ ότι το δημόσιο συμφέρον είχε ήδη υπηρετηθεί στο χρονικό αυτό σημείο. Η ισορροπία των συμφερόντων μετατοπίστηκε, τουλάχιστον στο μέτρο που η Επιτροπή όφειλε να έχει ελέγξει τα επίμαχα έγγραφα για να κρίνει αν έπρεπε να γίνει γνωστοποίησή τους. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη κατά την εκτίμηση του δημοσίου συμφέροντος κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, τελευταία φράση, του κανονισμού 1049/2001.

### *Τρίτος λόγος αναιρέσεως*

67. Στη διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου οι D. N. και M. Spirlea είχαν προσάψει στην Επιτροπή ότι δεν τους επέτρεψε πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, ακόμη και μετά την περάτωση της διαδικασίας EU Pilot (στις 27 Δεκεμβρίου 2012). Στη σκέψη 100 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο σημειώνει: «[...] από πάγια νομολογία προκύπτει ότι, στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως ασκηθείσας δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η νομιμότητα της προσβαλλομένης πράξεως πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που υφίσταντο κατά τον χρόνο εκδόσεως της πράξεως [...]. Ωστόσο, [...] [η διαδικασία 2070/11] επήλθε μετά την έκδοση της [επίμαχης αποφάσεως]. Επομένως, το επιχείρημα των [D. N. και M. Spirlea] πρέπει να απορριφθεί»<sup>61</sup>.

68. Με τον τρίτο λόγο αναιρέσεως, η Σουηδία αμφισβητεί την εν λόγω κρίση. Η αναιρεσείουσα διατείνεται ότι, ακριβώς όπως οι περιστάσεις που υφίστανται κατά τον χρόνο εκδόσεως από θεσμικό όργανο της Ένωσης αποφάσεως η οποία δεν επιτρέπει την πρόσβαση σύμφωνα με τον κανονισμό 1049/2001, έτσι και τα πραγματικά περιστατικά που ανακύπτουν μετά την έκδοση της εν λόγω αποφάσεως πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη βάση του άρθρου 263 ΣΛΕΕ διαδικασία ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης για τον έλεγχο της νομιμότητας των εν λόγω αποφάσεων. Προς στήριξη της θέσεως αυτής, η Σουηδία προβάλλει ότι σε διαφορετική περίπτωση οι νέες περιστάσεις θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη μόνο στο πλαίσιο νέας αιτήσεως προς το οικείο θεσμικό όργανο. Τούτο θα οδηγούσε σε πολλαπλασιασμό των διαδικασιών και συνακόλουθη καθυστέρηση. Η Σουηδία προσθέτει ότι οι αρχές που περιλαμβάνονται στην παρατιθέμενη από το Γενικό Δικαστήριο στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση νομολογία αφορούν διαδικασίες περί κρατικών ενισχύσεων. Οι αρχές αυτές δεν τυγχάνουν εφαρμογής στις αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο του κανονισμού 1049/2001, επειδή κάθε είδος υποθέσεως έχει τα δικά του ειδικά χαρακτηριστικά<sup>62</sup>.

69. Η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από τη Γερμανία, αντικρούει αυτή τη θέση.

70. Σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, ο έλεγχος από το Δικαστήριο και το Γενικό Δικαστήριο περιορίζεται στην εξέταση της νομιμότητας του αμφισβητούμενου μέτρου. Κατά τη διενέργεια του ελέγχου του, ο δικαστής της Ένωσης δεν θα υποκαταστήσει με τη δική του αιτιολογία αυτήν του εκδόντος την προσβαλλόμενη πράξη<sup>63</sup>. Κατά πάγια νομολογία, ο έλεγχος της πράξεως πρέπει να γίνεται με γνώμονα τα πραγματικά και τα νομικά στοιχεία όπως είχαν κατά τον χρόνο εκδόσεώς της<sup>64</sup>.

61 — Προς στήριξη της θέσεώς του το Γενικό Δικαστήριο παρέπεμψε στην απόφασή του της 30ής Σεπτεμβρίου 2009, Γαλλία κατά Επιτροπής (T-432/07, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2009:373, σκέψη 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

62 — Η Σουηδία αναφέρεται ιδίως σε αποφάσεις που αφορούν συμφωνίες που εμποδίζουν, περιορίζουν ή νοθεύουν τον ανταγωνισμό εντός της εσωτερικής αγοράς κατά παράβαση του άρθρου 101 ΣΛΕΕ, όπου είναι δυνατή η προβολή νέων στοιχείων μετά την υποβολή της αιτήσεως, όπως η απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2011, Koninklijke Grolsch κατά Επιτροπής (T-234/07, στο εξής: απόφαση Koninklijke Grolsch, EU:T:2011:476, σκέψεις 37 έως 41).

63 — Βλ. απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής (C-487/06 P, EU:C:2008:757, σκέψη 141 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

64 — Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-317/13 και C-679/13, EU:C:2015:223, σκέψη 45 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

71. Αν τα δικαστήρια της Ένωσης έπρεπε να λαμβάνουν υπόψη περιστάσεις που ανακύπτουν μετά την έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως (εν προκειμένω, την ισχύουσα μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας EU Pilot κατάσταση), τούτο θα ισοδυναμούσε με υποκατάσταση αιτιολογίας. Αν γινόταν δεκτή η θέση αυτή, θα λαμβάνονταν υπόψη γεγονότα που δεν είχαν αξιολογηθεί από το θεσμικό όργανο που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη πριν ή κατά τον χρόνο εκδόσεώς της.

72. Οι αποφάσεις που αρνούνται πρόσβαση σε έγγραφα βάσει του κανονισμού 1049/2001 δεν επιβάλλουν εξαίρεση όσον αφορά την έκταση της αξιολογήσεως σχετικά με τα πραγματικά περιστατικά και τις περιστάσεις. Η Σουηδία ερμηνεύει εσφαλμένα την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση Koninklijke Grolsch. Στην εν λόγω απόφαση το Γενικό Δικαστήριο δεν έκρινε ότι οι υποθέσεις που αφορούν συμπράξεις που παραβαίνουν το άρθρο 101 ΣΛΕΕ αποτελούν εξαίρεση από την αρχή ότι η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να υπόκειται σε έλεγχο βάσει των πραγματικών περιστατικών που αφορούν τον χρόνο εκδόσεώς της. Αντιθέτως, όπως ορθώς επισημαίνει η Γερμανία, το Γενικό Δικαστήριο απλώς επιβεβαιώνει ότι, κατά το διοικητικό στάδιο της εν λόγω διαδικασίας, ο αποδέκτης μπορεί να αμφισβητήσει τα διάφορα πραγματικά ή νομικά στοιχεία που περιλαμβάνονται σε ανακοίνωση αιτιάσεων όπως και στη συνέχεια κατά την ένδικη διαδικασία.

73. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι ο τρίτος λόγος αναιρέσεως είναι αβάσιμος.

### **Υστερόγραφο**

74. Η υπό κρίση αίτηση αναιρέσεως δεν αφορά την αυτόματη ανακοίνωση της αλληλογραφίας μεταξύ της Επιτροπής και κράτους μέλους στο πλαίσιο διαδικασίας EU Pilot. Αφορά το αν οι υπάρχουσες πέντε κατηγορίες κατά το άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001 πρέπει να επεκταθούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε η Επιτροπή να μπορεί να επικαλείται ένα τεκμήριο αποκλεισμού της προσβάσεως σε τέτοιες υποθέσεις. Αν η αίτηση αναιρέσεως γίνει δεκτή –όπως πρότεина– η Επιτροπή πάλι θα μπορεί, μετά από εξέταση του φακέλου, να αρνηθεί την πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα όπου η άρνηση είναι προσήκουσα.

75. Πρόσφατα γεγονότα έχουν δείξει με σαφέστατο τρόπο τους κινδύνους προωθήσεως μιας καταστάσεως, ή εφησυχασμού σε μια κατάσταση, όπου ο μέσος πολίτης αισθάνεται ότι η κυβέρνηση είναι μακριά και δεν επικοινωνεί μαζί του ούτε αναλαμβάνει δράση σχετικά με αυτόν. Οι πρόσθετες διοικητικές δυσχέρειες για τις υπηρεσίες της Επιτροπής να εξετάζουν επιμέρους έγγραφα και να αποφασίζουν για την πρόσβαση σε αυτά είναι ένα μικρό τίμημα για την αυξημένη διαφάνεια και εμπιστοσύνη μεταξύ των διοικητικών οργάνων της Ένωσης και του πολίτη της Ένωσης<sup>65</sup>. Παροτρύνω το Δικαστήριο να έχει κατά νου τις αρχές αυτές όταν θα κρίνει την παρούσα αίτηση αναιρέσεως.

### **Δικαστικά έξοδα**

76. Σύμφωνα με τα άρθρα 138, παράγραφος 1, και 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, η Επιτροπή ως ηττηθείς διάδικος πρέπει να καταδικαστεί στα έξοδα της παρούσας δίκης. Κάθε μία από την Τσεχική, τη Δανική, τη Φινλανδική, τη Γερμανική και την Ισπανική Κυβέρνηση πρέπει να φέρει τα δικαστικά έξοδα.

### **Πρόταση**

77. Κατόπιν των παραπάνω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να δεχθεί την αίτηση αναιρέσεως·

<sup>65</sup> — Βλ. σημείο 4 των παρουσών προτάσεων.



- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα·
- να ορίσει ότι η Τσεχική, η Δανική, η Φινλανδική, η Γερμανική και η Ισπανική Κυβέρνηση φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.