



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

GERARD HOGAN

της 16ης Ιουλίου 2020¹

Υπόθεση C-619/19

Land Baden-Württemberg

κατά

D. R.,

προσεπικληθείσα και παριστάμενος αντιστοίχως:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[αίτηση του Bundesverwaltungsgericht

(Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία)

για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Σύμβαση του Aarhus – Οδηγία 2003/4/EK – Άρθρο 4, παράγραφος 1 – Πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες – Εξαιρέσεις από το δικαίωμα πρόσβασης – Έννοια του όρου “εσωτερική επικοινωνία” – Πεδίο εφαρμογής – Χρονικός περιορισμός της προστασίας των εσωτερικών επικοινωνιών – Συγκοινωνιακό και πολεοδομικό έργο “Stuttgart 21”»

I. Εισαγωγή

1. Πολλά συστήματα ελεύθερης πληροφόρησης προβλέπουν εξαιρέσεις όσον αφορά τις εσωτερικές επικοινωνίες. Ο λόγος ύπαρξης μιας τέτοιας εξαίρεσης είναι ότι η απαλλαγή από την υποχρέωση δημοσιοποίησης αποσκοπεί στην προώθηση ενός πλήρους και ειλικρινούς διαλόγου εντός των οργάνων λήψης αποφάσεων τα οποία, κατά τα λοιπά, υπόκεινται στη σχετική νομοθεσία. Οι εξαιρέσεις αυτές επιτρέπονται λαμβανομένου υπόψη ότι είναι ευκαίριο, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι διοικητικοί υπάλληλοι να αισθάνονται ελεύθεροι να εκφράσουν τυχόν αμφιβολίες, αντιρρήσεις, ανησυχίες και γενικά να συζητήσουν διαφορετικές απόψεις με την ασφάλεια που παρέχει η βεβαιότητα ότι η εσωτερική αυτή συζήτηση προστατεύεται εν γένει από τη δημοσιοποίηση την οποία επιβάλλει, κατά κανόνα, η νομοθεσία περί ελευθερίας της πληροφόρησης.

2. Ανάλογη εξαίρεση προβλέπεται στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης. Όπως θα καταστεί σαφές στη συνέχεια, η ερμηνεία και η οριοθέτηση αυτού του συστήματος εξαίρεσης όσον αφορά την εσωτερική επικοινωνία αποτελούν το πλαίσιο της υπό κρίση αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, η οποία αφορά την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/4/EK

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου². Τίθεται, ειδικότερα, ζήτημα ερμηνείας μίας εκ των προβλεπόμενων στη διάταξη αυτή παρεκκλίσεων από την πρόσβαση στα έγγραφα –ήτοι της σχετικής με τις «εσωτερικές επικοινωνίες»– καθώς και της δυνατότητας χρονικού περιορισμού της συγκεκριμένης εξαίρεσης.

3. Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, του Land Baden-Württemberg (ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης, Γερμανία) και, αφετέρου, του D. R. Η εν λόγω διαφορά αφορούσε αίτηση του D. R. για παροχή περιβαλλοντικών πληροφοριών περιεχόμενων σε ορισμένα έγγραφα του Staatsministerium Baden-Württemberg (Υπουργείου του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης, στο εξής: Staatsministerium). Τα δε έγγραφα αφορούσαν το συγκοινωνιακό και πολεοδομικό έργο «Stuttgart 21» στην περιοχή Stuttgarter Schlossgarten (Γερμανία).

II. Νομικό πλαίσιο

A. Διεθνές δίκαιο

4. Το άρθρο 4 της Σύμβασης για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος (στο εξής: Σύμβαση του Aarhus), η οποία εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005³, φέρει τον τίτλο «Πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες». Οι παράγραφοι 3, 4 και 6 του άρθρου αυτού προβλέπουν τα ακόλουθα:

«3. Αίτημα για περιβαλλοντικές πληροφορίες δύναται να απορρίπτεται, εάν:

[...]

γ) το αίτημα αφορά υλικό υπό ολοκλήρωση ή αφορά εσωτερικές επικοινωνίες δημοσίων αρχών, σε περίπτωση που η εν λόγω εξαίρεση προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο ή την εθιμική πρακτική, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από την κοινολόγηση.

4. Αίτημα για περιβαλλοντικές πληροφορίες δύναται να απορρίπτεται, εάν η κοινολόγηση θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις:

α) στον εμπιστευτικό χαρακτήρα των εργασιών των δημοσίων αρχών, σε περίπτωση που ο εν λόγω εμπιστευτικός χαρακτήρας προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο·

[...]

Οι προαναφερόμενοι λόγοι απόρριψης ερμηνεύονται υπό στενή έννοια, λαμβανομένου υπόψη του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται από την κοινολόγηση και λαμβανομένου υπόψη κατά πόσον οι ζητούμενες πληροφορίες σχετίζονται με εκπομπές στο περιβάλλον.

² ΕΕ 2003, L 41, σ. 26.

³ ΕΕ 2005, L 124, σ. 1.

[...]

6. Κάθε μέρος εξασφαλίζει ότι, εάν οι πληροφορίες που εξαιρούνται από κοινολόγηση βάσει της παραγράφου 3 στοιχείο γ) και της παραγράφου 4, μπορούν να διαχωριστούν χωρίς να θίγεται ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των εξαιρουμένων πληροφοριών, οι δημόσιες αρχές διαθέτουν το υπόλοιπο των περιβαλλοντικών πληροφοριών που έχουν ζητηθεί.»

B. Δίκαιο της Ένωσης

1. Κανονισμός 1049/2001

5. Το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής⁴, 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.

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

2. Κανονισμός 1367/2006

6. Το άρθρο 6 του κανονισμού (ΕΚ) 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της Σύμβασης του Aarhus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα⁵, φέρει τον τίτλο «Εφαρμογή των εξαιρέσεων όσον αφορά τις αιτήσεις πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες» και προβλέπει τα εξής:

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

[...]

⁴ ΕΕ 2001, L 145, σ. 43.

⁵ ΕΕ 2006, L 264, σ. 13.

3. Οδηγία 2003/4

7. Οι αιτιολογικές σκέψεις 11, 16 και 17 της οδηγίας 2003/4 έχουν ως εξής:

«(11) Προκειμένου να ληφθεί υπόψη η αρχή του άρθρου 6 της συνθήκης, σύμφωνα με την οποία οι απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας θα πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων, θα πρέπει να διευρυνθεί ο ορισμός των δημόσιων αρχών ώστε να περιλαμβάνει την κυβέρνηση ή άλλη δημόσια διοίκηση, σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, ανεξαρτήτως του εάν οι αρχές αυτές διαθέτουν ή όχι ειδικές αρμοδιότητες για το περιβάλλον. Ο ορισμός θα πρέπει επίσης να διευρυνθεί ώστε να περιλαμβάνει άλλα πρόσωπα ή φορείς που ασκούν δημόσια διοικητικά καθήκοντα σε σχέση με το περιβάλλον δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας, καθώς και άλλα πρόσωπα ή φορείς που ενεργούν υπό τον έλεγχό τους και έχουν δημόσιες ευθύνες ή καθήκοντα σχετικά με το περιβάλλον.

[...]

(16) Το δικαίωμα στην πληροφόρηση σημαίνει ότι η δημοσιοποίηση πληροφοριών θα πρέπει να είναι ο γενικός κανόνας και ότι θα πρέπει να επιτρέπεται στις δημόσιες αρχές να απορρίπτουν αιτήματα για περιβαλλοντικές πληροφορίες σε συγκεκριμένες και σαφώς καθοριζόμενες περιπτώσεις. Οι λόγοι απόρριψης θα πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, το δε δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται από την διάθεση των πληροφοριών θα πρέπει να σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετείται από την άρνηση δημοσιοποίησης των πληροφοριών αυτών. Οι λόγοι της άρνησης πρέπει να εκτίθενται στον αιτούντα εντός του χρονικού διαστήματος που ορίζεται στην παρούσα οδηγία.

(17) Οι δημόσιες αρχές θα πρέπει να διαθέτουν εν μέρει περιβαλλοντικές πληροφορίες όταν οι πληροφορίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των εξαιρέσεων είναι δυνατόν να διαχωρισθούν από τις υπόλοιπες αιτούμενες πληροφορίες.»

8. Το άρθρο 4 της οδηγίας 2003/4, το οποίο φέρει τον τίτλο «Εξαιρέσεις», ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν τη δυνατότητα απόρριψης αίτησης περιβαλλοντικής πληροφορίας όταν:

[...]

δ) η αίτηση αφορά ημιτελές υλικό ή ημιτελή έγγραφα και δεδομένα·

ε) η αίτηση αφορά εσωτερικές επικοινωνίες, λαμβανομένου υπόψη του δημόσιου συμφέροντος που εξυπηρετείται από την δημοσιοποίηση των πληροφοριών αυτών.

Σε περίπτωση απόρριψης αίτησης για το λόγο ότι αφορά ημιτελές υλικό, η δημόσια αρχή αναφέρει το όνομα της αρχής που ετοιμάζει το υλικό και τον εκτιμώμενο χρόνο που χρειάζεται για την ολοκλήρωσή του.

2. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν την απόρριψη αιτήσεων περιβαλλοντικών πληροφοριών αν η δημοσιοποίηση των πληροφοριών αυτών θα μπορούσε να επηρεάσει αρνητικά:

α) τον εμπιστευτικό χαρακτήρα των διαδικασιών των δημόσιων αρχών, εφόσον ο εμπιστευτικός αυτός χαρακτήρας προβλέπεται από τη νομοθεσία·

[...]

Οι λόγοι απόρριψης που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2 ερμηνεύονται συσταλτικά, λαμβανομένου υπόψη, για τη συγκεκριμένη περίπτωση, του δημόσιου συμφέροντος που εξυπηρετεί η δημοσιοποίηση των πληροφοριών. Σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετεί η δημοσιοποίηση των πληροφοριών σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετεί η άρνηση. Τα κράτη μέλη δεν δύνανται, δυνάμει της παραγράφου 2 στοιχεία α), δ), στ), ζ) και η), να προβλέπουν την απόρριψη αιτήσεων που αφορούν πληροφορίες σχετικά με εκπομπές στο περιβάλλον.

[...]

4. Περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό τους και οι οποίες έχουν ζητηθεί από τον αιτούντα παρέχονται εν μέρει όταν είναι δυνατόν να διαχωρισθούν οι πληροφορίες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 1 στοιχεία δ) και ε) ή της παραγράφου 2 από το υπόλοιπο των αιτούμενων πληροφοριών.

[...]»

Γ. Γερμανικό δίκαιο

9. Η κρίσιμη διάταξη του εθνικού δικαίου είναι το άρθρο 28, παράγραφος 2, σημείο 2, του Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (νόμος περί περιβαλλοντικής διαχείρισης του ομόσπονδου κράτους της Βάδης-Βυρτεμβέργης, στο εξής: UVwG BW) της 25ης Νοεμβρίου 2014⁶, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του νόμου της 28ης Νοεμβρίου 2018⁷. Η διάταξη αυτή ορίζει τα εξής:

«Αίτηση η οποία αφορά εσωτερικές επικοινωνίες αρχών που υπέχουν υποχρέωση παροχής πληροφοριών κατά την έννοια του άρθρου 23, παράγραφος 1, πρέπει να απορρίπτεται, εκτός εάν υπερέρχει το δημόσιο συμφέρον της δημοσιοποίησης.»

III. Πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης

10. Η υπό κρίση υπόθεση ανάγεται σε αίτηση παροχής περιβαλλοντικών πληροφοριών που υπέβαλε ένας ιδιώτης, ο D. R., ο οποίος ζήτησε να του επιτραπεί η πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα του Staatsministerium σχετικά με την κοπή δέντρων στο πλαίσιο του συγκοινωνιακού και πολεοδομικού έργου «Stuttgart 21» στην περιοχή Stuttgarter Schlossgarten τον Οκτώβριο του 2010.

⁶ GBl. σ. 592.

⁷ GBl. σ. 439.

11. Τα έγγραφα αυτά αφορούν, αφενός, πληροφορίες οι οποίες βρίσκονταν στην κατοχή ανώτερων στελεχών του Staatsministerium και αφορούσαν την εξεταστική επιτροπή «Aufarbeitung des Polizeieinsatzes am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten (εξέταση της αστυνομικής επέμβασης στην περιοχή Stuttgarter Schlossgarten στις 30 Σεπτεμβρίου 2010)» και, αφετέρου, υπομνήματα του Staatsministerium αναφορικά με διαδικασία διαμεσολάβησης η οποία έλαβε χώρα στις 10 και στις 23 Νοεμβρίου 2010 και αφορούσε το έργο «Stuttgart 21».

12. Το Verwaltungsgericht (διοικητικό πρωτοδικείο, Γερμανία) απέρριψε την προσφυγή η οποία ασκήθηκε κατά της απορριπτικής αποφάσεως επί της αιτήσεως του D. R. για τη δημοσιοποίηση των ανωτέρω εγγράφων. Κατόπιν εφέσεως που άσκησε ο D. R., το Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (διοικητικό εφετείο Βάδης-Βυρτεμβέργης, Γερμανία) υποχρέωσε το Land Baden-Württemberg να επιτρέψει την πρόσβαση του D. R. στα επίμαχα έγγραφα. Σύμφωνα με το εν λόγω δικαστήριο, τα έγγραφα αυτά συνιστούν πράγματι περιβαλλοντικές πληροφορίες και δεν συνέτρεχε λόγος άρνησης της δημοσιοποίησής τους. Έκρινε δε ότι τα έγγραφα του Staatsministerium τα οποία σχετίζονταν με τις πληροφορίες των ανώτερων στελεχών και με τη διαδικασία διαμεσολάβησης δεν προστατεύονται ως εσωτερικές επικοινωνίες, δεδομένου ότι τέτοια προστασία παρέχεται, από χρονικής απόψεως, μόνον κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας λήψης αποφάσεως.

13. Το Land Baden-Württemberg (ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης) ζητεί, με την αίτηση αναιρέσεως που άσκησε ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία), την αναβίωση της πρωτόδικης αποφάσεως.

14. Από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι οι πληροφορίες που ζήτησε ο D. R. είναι «περιβαλλοντικές πληροφορίες» τις οποίες κατέχει μια «δημόσια αρχή» κατά την έννοια της οδηγίας 2003/4. Αντιθέτως, έχει αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα εφαρμογής, εν προκειμένω, της εξαίρεσης που αφορά τις «εσωτερικές επικοινωνίες», δεδομένου ότι η έννοια αυτή δεν ορίζεται από την οδηγία.

15. Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί το περιεχόμενο του όρου «εσωτερική επικοινωνία», ιδίως το ζήτημα αν τα έγγραφα ή οι πληροφορίες απαιτείται να έχουν συγκεκριμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά για να θεωρηθούν ως «επικοινωνίες» κατά την έννοια της οδηγίας 2003/4 και, επιπλέον, το ζήτημα αν ο όρος «επικοινωνία» σημαίνει ότι οι σχετικές πληροφορίες πρέπει να απευθύνονται σε τρίτο πρόσωπο ή αν μπορεί να αφορούν πραγματικά στοιχεία. Δεύτερον, διερωτάται επίσης αν ο χαρακτηρισμός «εσωτερική» σημαίνει ότι οι επίμαχες επικοινωνίες, οι οποίες παραμένουν μεν ακόμη στο εσωτερικό μιας διοικητικής αρχής αλλά προορίζονται να δημοσιοποιηθούν, δεν καλύπτονται από την εξαίρεση. Τρίτον, το αιτούν δικαστήριο εκφράζει, τέλος, ορισμένες αμφιβολίες ως προς το χρονικό πεδίο εφαρμογής της εξαίρεσης αυτής.

IV. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

16. Στο πλαίσιο αυτό, με απόφαση της 8ης Μαΐου 2019, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 19 Αυγούστου 2019, το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «(1) Έχει το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της [οδηγίας 2003/4] την έννοια ότι ο όρος “εσωτερικές επικοινωνίες” καλύπτει το σύνολο των επικοινωνιών οι οποίες περιορίζονται μόνο στο εσωτερικό αρχής που υπέχει υποχρέωση παροχής πληροφοριών;
- (2) Ισχύει η προστασία “εσωτερικών επικοινωνιών”, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της [οδηγίας 2003/4], χωρίς χρονικούς περιορισμούς;
- (3) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα: ισχύει η προστασία “εσωτερικών επικοινωνιών”, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο ε', της [οδηγίας 2003/4], μόνον έως ότου η αρχή που υπέχει υποχρέωση παροχής πληροφοριών λάβει σχετική απόφαση ή περατώσει άλλη διοικητική διαδικασία;»

17. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν το Land Baden-Württemberg (ομόσπονδο κράτος της Βάδης-Βυρτεμβέργης), η Deutsche Bahn, ο D. R., η Γερμανική Κυβέρνηση, η Ιρλανδία, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Νορβηγική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά το πέρας της έγγραφης διαδικασίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι διέθετε επαρκή στοιχεία ώστε να αποφανθεί χωρίς να διεξαχθεί επ' ακροατηρίου συζήτηση, σύμφωνα με το άρθρο 76, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

V. Ανάλυση

A. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

18. Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν η εξαίρεση από την πρόσβαση του κοινού στις περιβαλλοντικές πληροφορίες, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1 στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, καλύπτει όλες τις επικοινωνίες που παραμένουν στο εσωτερικό μιας αρχής η οποία υπέχει υποχρέωση παροχής πληροφοριών, ανεξαρτήτως του περιεχομένου, του σκοπού ή του αποδέκτη της επίμαχης επικοινωνίας, ή αν, αντιθέτως, το πεδίο εφαρμογής της εξαίρεσης περιορίζεται από μία ή περισσότερες από αυτές τις παραμέτρους.

19. Όπως επισήμανε το αιτούν δικαστήριο, η έννοια της «εσωτερικής επικοινωνίας» δεν ορίζεται στην οδηγία 2003/4. Η οδηγία 2003/4 δεν παραπέμπει επίσης ούτε στις εθνικές νομοθεσίες ως προς το ζήτημα αυτό. Σε μια τέτοια περίπτωση, κατά πάγια νομολογία, από τις απαιτήσεις τόσο της ομοιόμορφης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης όσο και της αρχής της ισότητας συνάγεται ότι μια διάταξη του δικαίου της Ένωσης η οποία δεν περιέχει ρητή παραπομπή στο δίκαιο των κρατών μελών για τον προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου της πρέπει κατά κανόνα να ερμηνεύεται αυτοτελώς και ομοιόμορφα σε ολόκληρη την Ένωση, με βάση όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται, καθώς και τον σκοπό που επιδιώκει η

σχετική ρύθμιση⁸.

1. Επί της έννοιας των «επικοινωνιών» κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4

20. Από το γράμμα της επίμαχης διάταξης προκύπτει ότι ο νομοθέτης χρησιμοποίησε τον όρο «επικοινωνίες» χωρίς άλλη διευκρίνιση, με εξαίρεση τη χρήση του επιθέτου «εσωτερικές». Ωστόσο, από την επιλογή του όρου «επικοινωνίες» συνάγεται ότι αντικείμενο της εξαίρεσης που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 δεν είναι απλώς οποιοδήποτε έγγραφο. Αντιθέτως, η έννοια της «επικοινωνίας» συνεπάγεται την ύπαρξη «αποδέκτη». Όπως τόνισε το αιτούν δικαστήριο, ο όρος «επικοινωνίες» υποδηλώνει ότι οι σχετικές πληροφορίες πρέπει να απευθύνονται σε κάποιον⁹.

21. Με άλλα λόγια, η επικοινωνία απαιτεί δύο πρόσωπα: αφενός τον πομπό και, αφετέρου, ένα άλλο πρόσωπο στο οποίο απευθύνεται, τον δέκτη, ακόμη και αν το τελευταίο μπορεί να είναι μια αφηρημένη οντότητα –όπως «τα μέλη του προσωπικού» μιας διοικητικής αρχής ή το «διοικητικό συμβούλιο» ενός νομικού προσώπου– και όχι τα συγκεκριμένα άτομα που την απαρτίζουν.

22. Οι όροι που χρησιμοποιούνται σε άλλες γλωσσικές αποδόσεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, επιβεβαιώνουν την ανάλυση αυτή και, κατά συνέπεια, τη βούληση του νομοθέτη. Έτσι, ενώ στην ισπανική, τη γαλλική, την ιταλική και τη ρουμανική γλώσσα χρησιμοποιούνται οι όροι «comunicaciones» «communications», «comunicazioni» και «comunicărilor» αντιστοίχως, στο σουηδικό κείμενο απαντά ο όρος «meddelanden», στο σλοβακικό ο όρος «korešpondenci[a]» και στο γερμανικό ο όρος «Mitteilung». Όλοι αυτοί οι όροι υποδηλώνουν ότι οι σχετικές πληροφορίες πρέπει να απευθύνονται σε τρίτο πρόσωπο.

23. Το ειδικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 επιβεβαιώνει περαιτέρω την ερμηνεία αυτή. Πράγματι, ενώ ο νομοθέτης της Ένωσης χρησιμοποιεί τον όρο «επικοινωνίες» στη συγκεκριμένη διάταξη, επέλεξε μια ευρύτερη και γενικότερη διατύπωση στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 2003/4, κάνοντας λόγο για «ημιτελές υλικό ή ημιτελή έγγραφα και δεδομένα». Η νομοθετική αυτή επιλογή είναι σύμφωνη με το γράμμα του άρθρου 4, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της Σύμβασης του Aarhus, όπου επίσης χρησιμοποιούνται δύο διαφορετικοί όροι, στον βαθμό που ορίζεται ότι αίτημα για περιβαλλοντικές πληροφορίες δύναται να απορρίπτεται εάν «το αίτημα αφορά υλικό υπό ολοκλήρωση ή αφορά εσωτερικές επικοινωνίες δημοσίων αρχών[...]»¹⁰. Εντούτοις, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, για την ερμηνεία της οδηγίας 2003/4, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη το γράμμα και ο σκοπός της Σύμβασης του Aarhus, αφού η ως άνω οδηγία έχει ακριβώς ως αντικείμενο τη «μεταφορά» της Σύμβασης αυτής στο δίκαιο της Ένωσης¹¹.

24. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η βούληση του νομοθέτη της Ένωσης ήταν να προβεί σε διάκριση μεταξύ των δύο εξαιρέσεων. Ανεξαρτήτως του γράμματος της οδηγίας, τούτο επιβεβαιώνεται και από τις σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες τις οποίες κλήθηκε να λάβει υπόψη το Δικαστήριο. Συγκεκριμένα, ενώ η πρώτη πρόταση της Επιτροπής ομαδοποιούσε τις δύο εξαιρέσεις σε μία

⁸ Βλ., για πρόσφατη εφαρμογή, απόφαση της 18ης Μαΐου 2017, Hummel Holding (C-617/15, EU:C:2017:390, σκέψη 22). Βλ. επίσης, όσον αφορά την πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες, αποφάσεις της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 37), της 18ης Ιουλίου 2013, Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523, σκέψη 21), και της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Fish Legal και Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, σκέψη 42).

⁹ Σημείο 14 της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

¹⁰ Η υπογράμμιση δική μου.

¹¹ Πρβλ. απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Fish Legal και Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, σκέψη 37).

ενιαία διάταξη με διατύπωση ανάλογη με εκείνη του άρθρου 4, παράγραφος 3, της Σύμβασης του Aarhus¹², το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιχείρησε, κατά την πρώτη και τη δεύτερη ανάγνωση, να αφαιρέσει από την οδηγία την εξαίρεση αναφορικά με τις εσωτερικές επικοινωνίες¹³. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο όχι μόνον απέρριψαν τις τροποποιήσεις αυτές¹⁴, αλλά, τελικώς, οι δύο εξαιρέσεις χωρίστηκαν σε δύο διακριτές διατάξεις.

25. Αντιθέτως, φρονώ ότι η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 δεν πρέπει να περιορίζεται στις προσωπικές απόψεις ή, όπως προτάθηκε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, στα «ουσιώδη έγγραφα». Πέραν του ότι από κανένα στοιχείο του γράμματος ή της οικονομίας του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 δεν μπορεί να συναχθεί κάτι τέτοιο –εν πάση περιπτώσει, οι όροι που χρησιμοποιούνται είναι ουδέτεροι και δεν περιέχουν κάποιον περιορισμό ή διευκρίνιση ως προς το περιεχόμενο των επικοινωνιών στις οποίες αναφέρεται η διάταξη αυτή– οι προαναφερθείσες εναλλακτικές ερμηνείες της εν λόγω διάταξης φοβούμαι ότι θα στερούνταν πρακτικότητας και θα ήταν σχεδόν αδύνατο να εφαρμοσθούν. Πολλές εργατοώρες θα σπαταλούσαν σε ατέρμονες συζητήσεις μεταξύ δικαστών σχετικά με το αν ένα συγκεκριμένο έγγραφο είναι ουσιώδες ή όχι. Επιπλέον, εάν υιοθετούνταν το προτεινόμενο «κριτήριο» της έκφρασης «προσωπικής γνώμης», τούτο θα σήμαινε, παραδείγματος χάριν, ότι, προλογίζοντας αμιγώς πραγματικές διαπιστώσεις με κοινές φράσεις όπως «θεωρώ ότι» ή «κατά τη γνώμη μου», μια δήλωση η οποία, κατά τα λοιπά, θα αφορούσε αμιγώς πραγματικά στοιχεία θα μετατρεπόταν κατ' αυτόν τον τρόπο σε προσωπική άποψη, ώστε να τυγχάνει εφαρμογής η εξαίρεση περί «εσωτερικής επικοινωνίας»; Πολύ πιθανόν. Άλλωστε, πολλές προσωπικές απόψεις είτε σχετίζονται ή συνδέονται εγγενώς με πραγματικά στοιχεία είτε στηρίζονται σε τέτοια στοιχεία.

26. Εν πάση περιπτώσει, ούτε ο σκοπός της εξαίρεσης που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, ο οποίος συνίσταται, όπως εκτέθηκε ήδη, στη διατήρηση του αναγκαίου χώρου προβληματισμού και συζήτησης στο εσωτερικό των διοικητικών αρχών¹⁵, συνηγορεί υπέρ της διάκρισης ανάλογα με το περιεχόμενο των επικοινωνιών.

27. Το γεγονός ότι ο οδηγός για την εφαρμογή της Σύμβασης του Aarhus διευκρινίζει ότι η εξαίρεση υπέρ των εσωτερικών επικοινωνιών «δεν εφαρμόζεται γενικώς στα πραγματικά στοιχεία», δεν ανατρέπει την ερμηνεία αυτή. Όπως έχει επισημάνει το Δικαστήριο στο παρελθόν, οι αναλύσεις τις οποίες περιέχει ο εν λόγω οδηγός δεν είναι σε καμία περίπτωση δεσμευτικές και

¹² Βλ. Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, 29 Ιουνίου 2000, COM(2000) 402 τελικό – COD 2000/0169 (ΕΕ 2000, C 337 Ε, σ. 156).

¹³ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, έκθεση της επιτροπής περιβάλλοντος, δημόσιας υγείας και πολιτικής καταναλωτών, της 28ης Φεβρουαρίου 2001, σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, A5-0074/2001 (ΕΕ 2001, C 343, σ. 177), και σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (επιτροπή περιβάλλοντος, δημόσιας υγείας και πολιτικής καταναλωτών), της 24ης Απριλίου 2002, για τη δεύτερη ανάγνωση σχετικά με την κοινή θέση του Συμβουλίου εν όψει της έκδοσης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου, A5-0136/2002 (ΕΕ 2003, C 187 Ε, σ. 118).

¹⁴ Βλ. γνωμοδότηση της Επιτροπής, της 5ης Σεπτεμβρίου 2002, σύμφωνα με το άρθρο 251 παράγραφος 2 τρίτο εδάφιο στοιχείο γ) της συνθήκης ΕΚ, επί των τροπολογιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην κοινή θέση του Συμβουλίου σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες περί τροποποίησης της πρότασης της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 250, παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ, COM(2002) 498 τελικό (για την τροπολογία 27)· και κοινή θέση (ΕΚ) 24/2002, της 28ης Ιανουαρίου 2002, που καθορίστηκε από το Συμβούλιο με τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, για την έκδοση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2002, C 113 Ε, σ. 1, ιδίως σ. 11).

¹⁵ Πρβλ. επεξηγήσεις ως προς το άρθρο 4 της πρότασης της Επιτροπής για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, 29 Ιουνίου 2000, COM(2000) 402 τελικό – COD 2000/0169 (ΕΕ 2000, C 337 Ε, σ. 156). Βλ. επίσης, σε σχέση με τον κανονισμό 1049/2001, απόφαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, ClientEarth κατά Επιτροπής (C-57/16 P, ΕΥ:C:2018:660, σκέψη 109).

δεν έχουν κανονιστική ισχύ, όπως οι διατάξεις της Σύμβασης του Aarhus¹⁶. Εν πάση περιπτώσει, διαπιστώνεται ότι το άρθρο 4, παράγραφος 3, της Σύμβασης του Aarhus δεν περιορίζει το πεδίο των «εσωτερικών επικοινωνιών» βάσει του περιεχομένου ή της σημασίας τους.

28. Ωστόσο, είναι σκόπιμο να υπομνησθεί ότι, όπως προκύπτει από την οικονομία της οδηγίας 2003/4 και, ιδίως, από το άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, καθώς και από την αιτιολογική σκέψη 16 της ίδιας οδηγίας, το δικαίωμα στην πληροφόρηση σημαίνει ότι η δημοσιοποίηση των πληροφοριών πρέπει να αποτελεί τον γενικό κανόνα και ότι στις δημόσιες αρχές θα πρέπει να επιτρέπεται να απαντούν αρνητικά σε αίτηση για παροχή περιβαλλοντικών πληροφοριών μόνο σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, σαφώς καθοριζόμενες. Επομένως, οι λόγοι άρνησης θα πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά, έτσι ώστε το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται από τη δημοσιοποίηση να σταθμίζεται συγκριτικά προς το συμφέρον που εξυπηρετείται από την άρνηση δημοσιοποίησης¹⁷. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο όσον αφορά την εξαίρεση για τις «εσωτερικές επικοινωνίες», δεδομένου ότι ο νομοθέτης της Ένωσης έκρινε αναγκαίο να επαναλάβει, στο τέλος του άρθρου 4, παράγραφος 1 στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, τον γενικό αυτό κανόνα, ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας.

29. Όπως εξάλλου υπογράμμισε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η επίκληση του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 δεν είναι, εν πάση περιπτώσει, ποτέ απόλυτη¹⁸. Τα διακυβευόμενα συμφέροντα πρέπει να σταθμίζονται βάσει ειδικής κατά περίπτωση εξέτασης της κάθε υπόθεσης της οποίας έχουν επιληφθεί οι αρμόδιες αρχές στο πλαίσιο αιτήσεως πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες υποβληθείσας βάσει της οδηγίας 2003/4¹⁹.

30. Επιπλέον, πρέπει να ληφθούν επίσης υπόψη δύο ακόμη στοιχεία.

31. Αφενός, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας 2003/4, μολονότι τούτο είναι πιθανώς πολύ δύσκολο να μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση της εξαίρεσης που αφορά τις «εσωτερικές επικοινωνίες», παρέχεται μερική πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες οι οποίες κατέχονται από τις δημόσιες αρχές ή για λογαριασμό τους και έχουν ζητηθεί με σχετική αίτηση, εφόσον είναι δυνατόν να διαχωριστούν οι πληροφορίες οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της εξαίρεσης από τις υπόλοιπες πληροφορίες που ζητήθηκαν. Αφετέρου, το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας 2003/4 ορίζει ότι η άρνηση παροχής, συνολικά ή εν μέρει, των πληροφοριών που ζητήθηκαν κοινοποιείται στον αιτούντα, καθώς και ότι η κοινοποίηση πρέπει να αναφέρει τους λόγους της απόρριψης.

32. Στο πλαίσιο αυτό, η απαίτηση αιτιολόγησης έχει ιδιαίτερη σημασία. Το αντίστοιχο δικαίωμα έχει συνδεθεί με το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής μετά την έκδοση της αποφάσεως Heylens κ.λπ.²⁰ και κατοχυρώνεται πλέον ρητώς στο άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Απαιτείται από το όργανο το οποίο εκδίδει την πράξη να εκθέτει με

¹⁶ Πρβλ. αποφάσεις της 16ης Φεβρουαρίου 2012, Solvay κ.λπ. (C-182/10, EU:C:2012:82, σκέψη 27), και της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Fish Legal και Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, σκέψη 38).

¹⁷ Πρβλ. αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Stichting Natuur en Milieu κ.λπ. (C-266/09, EU:C:2010:779, σκέψεις 52 και 56), και της 28ης Ιουλίου 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, σκέψη 22).

¹⁸ Σημείο 39 των γραπτών παρατηρήσεων της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου.

¹⁹ Πρβλ. απόφαση της 28ης Ιουλίου 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, σκέψη 29).

²⁰ Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1987 (222/86, EU:C:1987:442).

σαφήνεια και χωρίς αμφισημία τη συλλογιστική του, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα, αφενός, στους ενδιαφερομένους να λάβουν γνώση των λόγων που δικαιολογούν το ληφθέν μέτρο και, αφετέρου, στο αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο να ασκήσει τον έλεγχο του²¹.

33. Ιδιαίτερως κατατοπιστική είναι, από την άποψη αυτή, η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση *Interporc* κατά Επιτροπής²². Όπως επισήμανε το Γενικό Δικαστήριο στην υπόθεση εκείνη, η αιτιολογία απορριπτικής αποφάσεως επί αιτήσεως πρόσβασης σε έγγραφα πρέπει, επομένως, να εκθέτει τους *συγκεκριμένους λόγους* για τους οποίους η αρχή κρίνει ότι αποκλείεται η γνωστοποίηση των ζητούμενων εγγράφων, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στον αποδέκτη της αποφάσεως να εκτιμήσει αν είναι βάσιμοι οι λόγοι που αιτιολογούν την άρνηση²³. Με άλλα λόγια, όταν η οικεία αρχή αποφασίζει να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφο το οποίο της ζητήθηκε να γνωστοποιήσει οφείλει να εξηγήσει γιατί η πρόσβαση στο έγγραφο αυτό είναι ικανή να θίξει συγκεκριμένα και ουσιαστικά το συμφέρον που προστατεύει η εξαίρεση του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/4 την οποία επικαλείται η εν λόγω αρχή. Επιπλέον, ο κίνδυνος προσβολής του δημόσιου συμφέροντος πρέπει να είναι ευλόγως προβλέψιμος και όχι απλώς υποθετικός²⁴.

34. Το γεγονός και μόνον ότι ένα έγγραφο εμπίπτει στο πεδίο μιας εξαίρεσης από την υποχρέωση γνωστοποίησης δεν αρκεί, αυτό καθ' εαυτό, για να μπορέσει μια αρχή να εφαρμόσει την αντίστοιχη εξαίρεση²⁵. Επομένως, δεν αρκεί η τυπική αναφορά σε μία από τις εξαιρέσεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/4 προς εκπλήρωση της υποχρέωσης αιτιολόγησης την οποία επιβάλλει το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας αυτής.

2. Επί της έννοιας του όρου «εσωτερική» κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4

35. Ο δεύτερος κρίσιμος όρος για τη διατύπωση της εξαίρεσης προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 είναι το επίθετο «εσωτερική». Η λέξη αυτή εγείρει δύο ερωτήματα: αφενός, ποιες αρχές αφορά και, αφετέρου, σε ποιο βαθμό μπορεί μια τέτοια επικοινωνία να θεωρηθεί ως εσωτερική;

36. Ελλείψει ακριβούς ορισμού στο κείμενο της ίδιας της διάταξης, πρέπει να αναζητηθούν το πλαίσιο στο οποίο αυτή εντάσσεται και ο σκοπός που επιδιώκεται με την αντίστοιχη νομοθετική ρύθμιση.

37. Όσον αφορά το πλαίσιο, από την αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 2003/4 προκύπτει ότι ένας σαφής –αλλά ευρύς– ορισμός των «δημοσίων αρχών» τις οποίες αφορά η οδηγία αυτή ήταν ένας από τους κύριους σκοπούς της νέας οδηγίας. Η αιτιολογική έκθεση της Επιτροπής επιβεβαιώνει την πρόθεση αυτή.

²¹ Πρβλ., μεταξύ πολλών παραδειγμάτων, αποφάσεις της 17ης Μαρτίου 2011, *Peñarroja Fa* (C-372/09 και C-373/09, EU:C:2011:156, σκέψη 63), και της 22ας Νοεμβρίου 2018, *Swedish Match* (C-151/17, EU:C:2018:938, σκέψη 78).

²² Απόφαση της 6ης Φεβρουαρίου 1998 (T-124/96, EU:T:1998:25).

²³ Πρβλ. απόφαση της 6ης Φεβρουαρίου 1998, *Interporc* κατά Επιτροπής (T-124/96, EU:T:1998:25, σκέψη 54).

²⁴ Πρβλ., όσον αφορά τον κανονισμό 1409/2001, απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, *Σουηδία κατά MyTravel* και Επιτροπής (C-506/08 P, EU:C:2011:496, σκέψη 76).

²⁵ Wyatt, D, «Is the Commission a “lawmaker”? On the right of initiative, institutional transparency and public participation in decision-making: ClientEarth», *Common Market Law Review*, τ. 56, Wolters Kluwer, 2019, σ. 825 έως 841, ιδίως σ. 837.

38. Συνακόλουθα, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/4, τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίζουν ότι οι «δημόσιες αρχές» –όπως ορίζονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής– υποχρεούνται, σύμφωνα με τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας, να παρέχουν τις περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχονται από τις ίδιες ή για λογαριασμό τους σε όποιον υποβάλλει σχετική αίτηση και χωρίς ο αιτών να υποχρεούται να επικαλεσθεί οιοδήποτε συμφέρον.

39. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεδομένου ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/4 προβλέπει παρεκκλίσεις από την αρχή που διατυπώνεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας χωρίς περαιτέρω διευκρινίσεις ως προς το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της, διαπιστώνεται ότι οι «δημόσιες αρχές» στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/4 είναι όλες εκείνες που ορίζονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/4, ακόμη και αν στην επίμαχη επικοινωνία εμπλέκονται δύο ή περισσότερες από τις δημόσιες αυτές αρχές στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας λήψης αποφάσεων ή στο πλαίσιο του ίδιου έργου.

40. Αυτή η *λειτουργική ερμηνεία* είναι επίσης η πλέον κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού της εξαίρεσης για τις «εσωτερικές επικοινωνίες», ο οποίος συνίσταται, όπως έχει ήδη επισημανθεί, στη διατήρηση του αναγκαίου για τις δημόσιες αρχές χώρου προβληματισμού και συζήτησης στο εσωτερικό τους²⁶.

41. Συναφώς, όπως τόνισαν αρκετές κυβερνήσεις που κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις, είναι πράγματι αναγκαίο, σε διοικητικό επίπεδο, να μπορεί μια «επικοινωνία» να κυκλοφορεί μεταξύ διαφόρων δημοσίων φορέων ή οργανισμών διατηρώντας την ιδιότητα της «εσωτερικής επικοινωνίας». Επιπλέον, πρέπει να υπομνησθεί ότι ο αριθμός των εμπλεκόμενων διοικητικών οργάνων και οργανισμών μπορεί να διαφέρει σημαντικά μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών – ιδίως σε έναν τόσο περίπλοκο τομέα όπως το δίκαιο του περιβάλλοντος– και ότι, συνεπώς, είναι σκόπιμο να υιοθετηθεί ερμηνεία που να διασφαλίζει την ομοιομορφή εφαρμογή της οδηγίας 2003/4 σε όλα τα κράτη μέλη²⁷.

42. Ως προς το δεύτερο ζήτημα το οποίο εγείρει ο όρος «εσωτερική», δεν συμμερίζομαι την άποψη ότι οι πληροφορίες που *προορίζονται* να δημοσιοποιηθούν κάποια στιγμή δεν είναι δυνατόν να καλύπτονται από την εξαίρεση του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4.

43. Πρώτον, επισημαίνεται ότι, σε σχέση με την ανάλογη εξαίρεση η οποία ισχύει για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή και προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το γεγονός ότι *είναι δυνατή* η δημοσιοποίηση εγγράφου δεν αποκλείει, αυτό καθ' αυτό, την υπαγωγή του ίδιου εγγράφου στην επίμαχη εξαίρεση²⁸.

44. Δεύτερον, όπως έχει επίσης κρίνει το Δικαστήριο, το δικαίωμα πρόσβασης σε περιβαλλοντικές πληροφορίες αποκρυσταλλώνεται μόνον κατά τον χρόνο στον οποίο οι αρμόδιες αρχές καλούνται να αποφανθούν επί της αιτήσεως που έχει υποβληθεί ενώπιόν τους. Επομένως, σε εκείνο μόνον το χρονικό σημείο οφείλουν οι αρχές αυτές να εκτιμήσουν,

²⁶ Σημείο 26 των παρούσων προτάσεων.

²⁷ Πρβλ., όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίοδος, της οδηγίας 2003/4, καθώς και της έννοιας της «νομοθετικής δραστηριότητας», απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, σκέψη 50).

²⁸ Πρβλ. απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Σουηδία κατά MyTravel και Επιτροπής (C-506/08 P, EU:C:2011:496, σκέψη 93).

λαμβανομένων υπόψη των πραγματικών και νομικών στοιχείων της υποθέσεως, αν οι πληροφορίες που ζητούνται πρέπει όντως να παρασχεθούν ή αν, όπως εν προκειμένω, εξακολουθούν να αποτελούν εσωτερικές πληροφορίες των οικείων δημοσίων αρχών²⁹.

3. Πρόταση επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

45. Κατά συνέπεια, λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, φρονώ ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 έχει την έννοια ότι ο όρος «εσωτερικές επικοινωνίες» καλύπτει κάθε έγγραφο που προορίζεται να απευθυνθεί σε κάποιον, ανεξαρτήτως του περιεχομένου του, και παραμένει ακόμη στο εσωτερικό δημόσιας αρχής, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/4, κατά την ημερομηνία κατά την οποία η αρμόδια αρχή καλείται να αποφανθεί επί της αιτήσεως που της έχει υποβληθεί.

B. Επί του δεύτερου και του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

46. Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η προστασία των «εσωτερικών επικοινωνιών» δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 είναι χρονικά απεριόριστη. Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, με το τρίτο ερώτημά του, να διευκρινισθεί αν η προστασία «εσωτερικών επικοινωνιών» ισχύει μόνον μέχρις ότου η αρχή που επιλαμβάνεται αιτήσεως παροχής πληροφοριών λάβει απόφαση ή περατώσει άλλη σχετική διοικητική διαδικασία.

47. Όπως θα εκθέσω στα επόμενα σημεία των προτάσεών μου, καταλήγω σε καταφατική απάντηση στο δεύτερο ερώτημα, βάσει γραμματικής, συστηματικής τελεολογικής ερμηνείας.

48. Πρώτον, επισημαίνεται ότι το γράμμα του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 δεν περιέχει καμία πληροφορία αναφορικά με το ειδικό ζήτημα της χρονικής ισχύος του. Αντιθέτως, η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 2003/4 είναι σαφώς περιορισμένη χρονικά, δεδομένου ότι αφορά «ημιτελές υλικό ή ημιτελή έγγραφα και δεδομένα». Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, η επιλογή να διαχωριστούν οι δύο αυτές εξαιρέσεις ήταν απόρροια της σαφούς βουλήσεως του νομοθέτη της Ένωσης³⁰.

49. Δεύτερον, μολονότι το άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001 είναι ακριβέστερο όσον αφορά τη χρονική ισχύ της εξαίρεσης σχετικά με τα «έγγραφα τα οποία περιέχουν απόψεις που προορίζονται για εσωτερική χρήση», το Δικαστήριο έκρινε ωστόσο ότι «η απλή δυνατότητα προβολής της επίμαχης εξαίρεσης, προκειμένου να απορριφθεί η πρόσβαση σε έγγραφα τα οποία περιέχουν απόψεις που προορίζονται για εσωτερική χρήση στο πλαίσιο προκαταρκτικών συσκέψεων και διαβουλεύσεων εντός του οικείου θεσμικού οργάνου [–ήτοι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου ή της Επιτροπής–] ουδόλως επηρεάστηκε από το γεγονός ότι είχε εκδοθεί η απόφαση. Εντούτοις, τούτο δεν σημαίνει ότι κατά την αξιολόγηση την οποία καλείται να κάνει το οικείο θεσμικό όργανο, προκειμένου να εξακριβώσει αν η δημοσιοποίηση των εγγράφων αυτών είναι ικανή να θίξει σοβαρά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, δεν πρέπει να συνεκτιμάται το γεγονός ότι η διοικητική διαδικασία την οποία αφορούν τα εν λόγω έγγραφα έχει περατωθεί»³¹.

²⁹ Πρβλ. απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Stichting Natuur en Milieu κ.λπ. (C-266/09, EU:C:2010:779, σκέψη 34).

³⁰ Σημείο 24 των παρουσών προτάσεων.

³¹ Απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Σουηδία κατά MyTravel και Επιτροπής (C-506/08 P, EU:C:2011:496, σκέψη 81).

50. Αυτή η απαίτηση να μη γίνεται μηχανικά η αξιολόγηση έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία για την εφαρμογή της εξαίρεσης που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, δεδομένου ότι, αντιθέτως προς ό,τι ισχύει για την εξαίρεση η οποία προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο δ', η εσωτερική επικοινωνία δεν εντάσσεται κατ' ανάγκην στο πλαίσιο διεργασιών που καταλήγουν στην έκδοση νομικής πράξεως. Εντούτοις, η ανάγκη προστασίας της ελευθερίας σκέψης των προσώπων που εμπλέκονται στην επικοινωνία και η δυνατότητα ελεύθερης ανταλλαγής απόψεων –η οποία αποτελεί τον σκοπό της συγκεκριμένης εξαίρεσης³²– ενδέχεται να εξακολουθούν να έχουν σημασία κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως πρόσβασης.

51. Επομένως, προκύπτει ότι κατά την άσκηση της προαναφερθείσας ειδικής υποχρέωσης στάθμισης συμφερόντων –την οποία ο νομοθέτης υπογράμμισε ρητώς στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4, πέραν του γενικού κανόνα που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της ίδιας οδηγίας– η δημόσια αρχή είναι η πλέον κατάλληλη να εκτιμήσει την ανάγκη να παραμείνει μια επικοινωνία στο εσωτερικό της, ανεξαρτήτως του αν η επικοινωνία αυτή πραγματοποιήθηκε αρκετά έτη πριν ή όχι. Όπως προαναφέρθηκε, η επίκληση του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 δεν είναι σε καμία περίπτωση απόλυτη³³. Η δημόσια αρχή οφείλει πάντοτε να σταθμίζει, αφενός, το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετεί η γνωστοποίηση και, αφετέρου, το συμφέρον που εξυπηρετεί η εξαίρεση, λαμβάνοντας υπόψη τους συγκεκριμένους λόγους στους οποίους θεμελιώνεται η άρνηση γνωστοποίησης³⁴. Συναφώς, η παρέλευση του χρόνου και ο βαθμός στον οποίο έχει ληφθεί τελικώς απόφαση αποτελούν, βεβαίως, πολύ σημαντικούς παράγοντες.

52. Υπό αυτές τις συνθήκες, φρονώ ότι η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 ισχύει χωρίς χρονικούς περιορισμούς. Εντούτοις, το χρονικό διάστημα το οποίο έχει παρέλθει μπορεί να αποτελεί στοιχείο που υποδηλώνει ότι επιβάλλεται η γνωστοποίηση της εσωτερικής επικοινωνίας της οποίας ζητείται η δημοσιοποίηση και, ως εκ τούτου, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στη στάθμιση που απαιτείται κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', και κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4.

VI. Πρόταση

53. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, Γερμανία) ως εξής:

- 1) Το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου, έχει την έννοια ότι ο όρος «εσωτερικές επικοινωνίες» καλύπτει κάθε έγγραφο που προορίζεται να απευθυνθεί σε κάποιον, ανεξαρτήτως του περιεχομένου του, και παραμένει ακόμη στο εσωτερικό δημόσιας αρχής, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/4, κατά την ημερομηνία κατά την οποία η αρμόδια αρχή καλείται να αποφανθεί επί της αιτήσεως που της έχει υποβληθεί.

³² Σημείο 26 των παρουσών προτάσεων.

³³ Σημείο 29 των παρουσών προτάσεων.

³⁴ Πρβλ. απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Stichting Natuur en Milieu κ.λπ. (C-266/09, EU:C:2010:779, σκέψη 52).

- 2) Η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2003/4 ισχύει χωρίς χρονικούς περιορισμούς. Εντούτοις, το χρονικό διάστημα το οποίο έχει παρέλθει μπορεί να αποτελεί στοιχείο που υποδηλώνει ότι επιβάλλεται η γνωστοποίηση της εσωτερικής επικοινωνίας της οποίας ζητείται η δημοσιοποίηση και, ως εκ τούτου, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη στη στάθμιση που απαιτείται κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο ε', και κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2003/4.