Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής

Η μετάφραση αυτής της σελίδας είναι προϊόν αυτόματης μετάφρασης [Σύνδεσμος]. Οι αυτόματες μεταφράσεις μπορεί να περιέχουν σφάλματα που δυνητικά μειώνουν τη σαφήνεια και την ακρίβεια· ο Διαμεσολαβητής δεν φέρει καμία ευθύνη για τυχόν αποκλίσεις. Για πιο αξιόπιστες πληροφορίες και μεγαλύτερη νομική ασφάλεια, ανατρέξτε στην πρωτότυπη έκδοση που αγγλικά περιέχεται στον ανωτέρω σύνδεσμο. Για περισσότερες πληροφορίες συμβουλευτείτε τη γλωσσική και μεταφραστική πολιτική [Σύνδεσμος] μας.

Απόφαση στην υπόθεση 640/2019/TE σχετικά με τη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων του Συμβουλίου της ΕΕ που οδηγεί στην έκδοση ετήσιων κανονισμών για τον καθορισμό αλιευτικών ποσοστώσεων

Απόφαση
Υπόθεση 640/2019/TE - **Εκκίνηση έρευνας στις** 10/05/2019 - **Σύσταση σχετικά με** 25/10/2019 - **Απόφαση στις** 29/04/2020 - **Εμπλεκόμενο θεσμικό όργανο** Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Υποθέσεις στις οποίες διαπιστώθηκε κρούσμα κακοδιοίκησης) |

Η καταγγελία αφορούσε τη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο της ΕΕ, η οποία οδήγησε στην έκδοση των ετήσιων κανονισμών για τον καθορισμό των συνολικών επιτρεπόμενων αλιευμάτων (TAC) ορισμένων ιχθυαποθεμάτων στον Βορειοανατολικό Ατλαντικό για τα έτη 2017, 2018 και 2019. Η καταγγελία υποβλήθηκε από την οργάνωση περιβαλλοντικού δικαίου ClientEarth.

Ο καταγγέλλων εξέφρασε την ανησυχία του για το γεγονός ότι το Συμβούλιο (1) δεν κατέγραψε τις θέσεις των κρατών μελών που εκφράστηκαν στα «προπαρασκευαστικά όργανα» του Συμβουλίου των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων και των πρέσβεων, καθώς και στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου των Υπουργών, (2) δεν παρείχε έγκαιρη πρόσβαση σε νομοθετικά έγγραφα, προορατικά και κατόπιν αιτήματος, και (3) έχει καταρτίσει ελλιπές μητρώο εγγράφων το οποίο είναι δύσκολο να χρησιμοποιηθεί.

Ο Διαμεσολαβητής έκρινε ότι τα εν λόγω έγγραφα είναι «νομοθετικά έγγραφα», όπως ορίζονται στους κανόνες της ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα. Επιπλέον, τα έγγραφα περιέχουν «περιβαλλοντικές πληροφορίες» κατά την έννοια του κανονισμού Aarhus. Στα έγγραφα αυτά θα πρέπει να παρέχεται ευρύτερη και πιο έγκαιρη πρόσβαση. Ο Διαμεσολαβητής διαπίστωσε επίσης ότι το Συμβούλιο δεν απέδειξε ότι η δημοσιοποίηση των εγγράφων θα επηρέαζε σοβαρά, θα παρατείνει ή θα περιπλέξει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Ως εκ τούτου, η Διαμεσολαβήτρια συνέστησε στο Συμβούλιο να διαθέσει προορατικά έγγραφα σχετικά με την έκδοση του κανονισμού TAC κατά τη στιγμή της κυκλοφορίας τους στα κράτη μέλη ή το συντομότερο δυνατόν στη συνέχεια.

Το Συμβούλιο επέλεξε να μην ακολουθήσει τη σύσταση του Διαμεσολαβητή. Αυτό είναι απογοητευτικό. Επιπλέον, προτείνει ότι το Συμβούλιο δεν έχει κατανοήσει πλήρως τον κρίσιμο δεσμό μεταξύ της δημοκρατίας και της διαφάνειας της λήψης αποφάσεων όσον αφορά θέματα που έχουν σημαντικό αντίκτυπο στο ευρύτερο κοινό. Αυτό είναι ακόμη πιο σημαντικό όταν η λήψη αποφάσεων αφορά την προστασία του περιβάλλοντος.

Η θέση του Συμβουλίου φαίνεται να είναι ότι πρέπει να θυσιαστεί ένα βασικό δημοκρατικό πρότυπο — η νομοθετική διαφάνεια — για αυτό που θεωρεί ότι είναι το μεγαλύτερο καλό για την επίτευξη συναίνεσης σε ένα πολιτικό ζήτημα.

Η Διαμεσολαβήτρια επιβεβαιώνει τη διαπίστωση κακοδιοίκησης και τη σύστασή της.

Ιστορικό της καταγγελίας

1. Η καταγγελία αφορά τη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων που οδηγεί στην έκδοση των ετήσιων κανονισμών για τον καθορισμό «συνολικών επιτρεπόμενων αλιευμάτων» (TAC) για ορισμένα αποθέματα ιχθύων στον Βορειοανατολικό Ατλαντικό. Τα TAC αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στη διατήρηση των ιχθυαποθεμάτων σε βιώσιμα επίπεδα, πράγμα που αποτελεί θεμελιώδη στόχο του **κανονισμού** της **ΕΕ για την κοινή αλιευτική πολιτική** [1] [Σύνδεσμος] (κανονισμός ΚΑΛΠ). [2] [Σύνδεσμος]

2. Οι κανονισμοί για τα TAC εκδίδονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) [3] [Σύνδεσμος]. Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταρτίζει κάθε χρόνο πρόταση κανονισμού για τα ετήσια TAC, βάσει επιστημονικών γνωμοδοτήσεων από συμβουλευτικούς φορείς. Συνήθως εγκρίνει την πρότασή της για το TAC του Βορειοανατολικού Ατλαντικού στα **τέλη Οκτωβρίου ή στις αρχές Νοεμβρίου** . Στη συνέχεια, οι εθνικοί δημόσιοι υπάλληλοι συνεδριάζουν εβδομαδιαίως σε ένα από τα «προπαρασκευαστικά όργανα» του Συμβουλίου [4] [Σύνδεσμος], την Ομάδα «Εσωτερική Αλιευτική Πολιτική», για να συζητήσουν την πρόταση της Επιτροπής. Με βάση αυτές τις προπαρασκευαστικές συζητήσεις, η Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων (Πρεσβευτές στην ΕΜΑ) διεξάγει διαπραγματεύσεις σχετικά με την πρόταση περίπου μία εβδομάδα πριν από το Συμβούλιο Γεωργίας και Αλιείας, κατά την οποία οι παρεμβαίνοντες υπουργοί εγκρίνουν τον τελικό κανονισμό TAC. Αυτό συμβαίνει συνήθως στα **μέσα Δεκεμβρίου** .

3. Ο καταγγέλλων, η οργάνωση περιβαλλοντικού δικαίου ClientEarth, αναλύει κάθε χρόνο τον τρόπο με τον οποίο οι προτάσεις TAC και ο τελικός κανονισμός TAC συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις του κανονισμού για την ΚΑΛΠ. Το Συμβούλιο μπορεί να εγκρίνει TAC που έρχονται

σε αντίθεση με τις ισχύουσες επιστημονικές γνωμοδοτήσεις μόνον εάν μπορεί να παράσχει επιστημονικά στοιχεία ή μπορεί να αποδείξει ότι η τήρηση των επιστημονικών γνωμοδοτήσεων θα ενείχε σοβαρούς κοινωνικούς και οικονομικούς κινδύνους για τους εμπλεκόμενους αλιευτικούς στόλους και κοινότητες.

4. Για την ετήσια ανάλυσή του, ο καταγγέλλων απαιτεί μια σειρά πληροφοριών. Για τον σκοπό αυτό, μεταξύ του 2017 και του 2019, υπέβαλε διάφορα αιτήματα για πρόσβαση του κοινού σε έγγραφα [5] [Σύνδεσμος] που βρίσκονται στην κατοχή του Συμβουλίου σχετικά με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων που οδήγησε στην έκδοση του κανονισμού για τα TAC.

5. Δυσαρεστημένος με την έκβαση των αιτημάτων της, η καταγγέλλουσα απευθύνθηκε στον Διαμεσολαβητή στις 8 Απριλίου 2019.

Η σύσταση της Διαμεσολαβήτριας

6. Στη σύστασή της [6] [Σύνδεσμος] η Διαμεσολαβήτρια έκρινε ότι τα έγγραφα που αφορούν την έγκριση του ετήσιου κανονισμού TAC εμπίπτουν στον ευρύ ορισμό των «νομοθετικών εγγράφων» στους κανόνες της ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να επωφελούνται από την **ευρύτερη** πρόσβαση που παρέχεται στα έγγραφα αυτά. [7] [Σύνδεσμος]Ο Διαμεσολαβητής θεώρησε επίσης ότι τα έγγραφα περιέχουν περιβαλλοντικές πληροφορίες κατά την έννοια του κανονισμού Aarhus. [8] [Σύνδεσμος] Ως εκ τούτου, η Διαμεσολαβήτρια κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η εξαίρεση από τους κανόνες της ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, η οποία ορίζει ότι η πρόσβαση σε ένα έγγραφο απορρίπτεται εάν η γνωστοποίηση θα υπονόμευε σοβαρά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων του θεσμικού οργάνου [9] , πρέπει να ερμηνεύεται στενά [10] .

7. Ο Διαμεσολαβητής σημείωσε επίσης ότι **υπάρχουν** έγγραφα σχετικά με την έγκριση του κανονισμού για τα ετήσια TAC, τουλάχιστον από τα τέλη Νοεμβρίου κάθε έτους. Τα έγγραφα αυτά παρέχουν μια ολοκληρωμένη επισκόπηση των διαφόρων θέσεων που εξέφρασαν οι αντιπροσωπίες των κρατών μελών κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Το πιο αξιοσημείωτο από αυτά είναι ένα έγγραφο που αναφέρεται ως «Βίβλος». Ο Διαμεσολαβητής διαπίστωσε ότι αυτό ακριβώς το είδος πληροφοριών θα χρειαζόταν το κοινό, όπως ο καταγγέλλων, προκειμένου να επηρεάσει την εν εξελίξει διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ωστόσο, διαπίστωσε επίσης ότι το Συμβούλιο δεν κατέστησε προσβάσιμα στο κοινό έγγραφα σχετικά με την έκδοση των κανονισμών για τα TAC για το 2018 και το 2019, ενώ η διαδικασία λήψης αποφάσεων βρισκόταν σε εξέλιξη. [11] [Σύνδεσμος] Αντ' αυτού, τα έγγραφα επισημαίνονταν συστηματικά ως «LIMITE», πράγμα που σημαίνει ότι το Συμβούλιο δεν καθιστά τα εν λόγω έγγραφα άμεσα προσβάσιμα στο κοινό στον ιστότοπό του.

8. Η Διαμεσολαβήτρια επανέλαβε τη θέση της [12] [Σύνδεσμος] ότι οι περιορισμοί στην πρόσβαση σε νομοθετικά έγγραφα θα πρέπει να είναι τόσο εξαιρετικοί όσο και περιορισμένοι σε διάρκεια στο απολύτως αναγκαίο. Το καθεστώς «LIMITE» θα πρέπει να ισχύει μόνο για τα έγγραφα τα οποία, κατά το στάδιο της εκτίμησης, απαλλάσσονται από τη δημοσιοποίηση βάσει μιας από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στους κανόνες της Ένωσης σχετικά με την

πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα.

9. Κατ' ουσίαν, το Συμβούλιο υποστήριξε ότι η δημοσιοποίηση εγγράφων, όπως η «βιβλική», πριν από την έκδοση του τελικού κανονισμού για τα TAC, θα υπονόμευε την εν εξελίξει διαδικασία λήψης αποφάσεων, όπως προστατεύεται από μία από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στους κανόνες της ΕΕ για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα [13] .

10. Ο Διαμεσολαβητής δεν πείστηκε από το επιχείρημα αυτό. Διαπίστωσε ότι το Συμβούλιο δεν είχε αποδείξει ότι η δημοσιοποίηση των εν λόγω εγγράφων θα επηρέαζε σοβαρά, θα παρατείνει ή θα περιπλέξει την ορθή διεξαγωγή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων [14] .

11. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, η Διαμεσολαβήτρια κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η συστηματική επισήμανση από το Συμβούλιο των εγγράφων που σχετίζονται με τη διαδικασία έγκρισης των ετήσιων κανονισμών TAC για το 2018 και το 2019 ως «LIMITE» συνιστά κακοδιοίκηση. Ως εκ τούτου, συνέστησε (σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 6 του Καθεστώτος του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή) τα εξής:
- *Το Συμβούλιο θα πρέπει να δημοσιοποιεί προορατικά τα έγγραφα που σχετίζονται με την έκδοση του κανονισμού TAC κατά τη στιγμή της κυκλοφορίας τους στα κράτη μέλη ή το συντομότερο δυνατόν στη συνέχεια.*

12. Στην απάντησή του στη σύσταση της Διαμεσολαβήτριας, το Συμβούλιο επανέλαβε τη θέση του ότι η δημοσιοποίηση εγγράφων, όπως η «βιβλική», πριν από την έκδοση του τελικού κανονισμού για τα TAC, θα υπονόμευε την εν εξελίξει διαδικασία λήψης αποφάσεων. Για να στηρίξει τη θέση του, το Συμβούλιο προέβαλε τρία κύρια επιχειρήματα.

13. Πρώτον, το Συμβούλιο επιβεβαίωσε την άποψή του ότι, μολονότι οι απαιτήσεις διαφάνειας είναι μεγαλύτερες όταν το Συμβούλιο ενεργεί στο πλαίσιο νομοθετικών δραστηριοτήτων, τα ζητηθέντα έγγραφα καταρτίστηκαν στο πλαίσιο διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση μη νομοθετικής πράξης. Ως εκ τούτου, « *το υψηλότερο επίπεδο διαφάνειας, που ισχύει όταν τα θεσμικά όργανα ενεργούν στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας, δεν έχει την ίδια βαρύτητα όσον αφορά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων την οποία αφορά η επίμαχη έρευνα* [15] [Σύνδεσμος]».

14. Δεύτερον, το Συμβούλιο αναγνώρισε ότι τα επίμαχα στην παρούσα έρευνα έγγραφα μπορούν να περιέχουν περιβαλλοντικές πληροφορίες και ότι, σύμφωνα με τον κανονισμό Aarhus [16] [Σύνδεσμος], οι λόγοι άρνησης που προβλέπονται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, των κανόνων της Ένωσης σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα πρέπει να ερμηνεύονται περιοριστικά στις περιπτώσεις αυτές. Ωστόσο, το Συμβούλιο σημείωσε ότι *ο κανονισμός Aarhus «δεν αποκλείει τη δυνατότητα επίκλησης της εξαίρεσης που αφορά την προστασία της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ούτε θέτει την αυτόματη υπεροχή υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος* » [17] [Σύνδεσμος].

15. Τρίτον, και λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, το Συμβούλιο ενέμεινε στη θέση του ότι η προορατική δημοσιοποίηση των επίμαχων εγγράφων θα έθιγε σοβαρά τη λήψη αποφάσεων που οδήγησαν στην έκδοση του κανονισμού για τα ετήσια TAC:

- « *Εάν τα έγγραφα που περιγράφουν λεπτομερώς την κατάσταση των διαπραγματεύσεων και την ενοποίηση των θέσεων των κρατών μελών δημοσιευθούν κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο αυτό, αυτό θα έθετε σε κίνδυνο το πάγωμα των αντίστοιχων θέσεων και θα περιόριζε την ευελιξία των κρατών μελών να μετατοπιστούν από τις αρχικές τους θέσεις, καθώς και την προθυμία τους να συμβιβαστούν, οι οποίες είναι καίριας σημασίας για την επιτυχή επίτευξη συμφωνίας σε επίπεδο Συμβουλίου. Η γνωστοποίηση των αρχικών θέσεων των κρατών μελών πριν από τις διαβουλεύσεις θα οδηγήσει σε πιο παγιωμένες θέσεις και θα μειώσει το περιθώριο ελιγμών τους σε συμβιβασμό, θέτοντας έτσι σε κίνδυνο μια συμφωνία κατά τη διάρκεια των διαβουλεύσεων του Συμβουλίου. Αυτό ισχύει όχι μόνο στη φάση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων που οδηγεί στην πολιτική συμφωνία, αλλά και στη φάση που οδηγεί στην έγκριση των νομικών κειμένων με ψηφοφορία στο Συμβούλιο. Ως εκ τούτου, η γνωστοποίηση θα περιόριζε τη δυνατότητα συζήτησης με ηρεμία και συμφωνίας, κάτι που, με τη σειρά του, θα ερχόταν σε αντίθεση με την αποτελεσματικότητα* της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

16. Το Συμβούλιο υποστήριξε επίσης ότι αυτός ο κίνδυνος σοβαρής υπονόμευσης της διαδικασίας λήψης αποφάσεων δεν είναι καθαρά υποθετικός, αλλά ευλόγως προβλέψιμος. Προς στήριξη του επιχειρήματός του, το Συμβούλιο επισήμανε ότι η προορατική δημοσιοποίηση των επίμαχων εγγράφων:
- να καθυστερήσει την επιτυχή έκβαση των διαβουλεύσεων του Συμβουλίου, καθώς τα κράτη μέλη πρέπει να εξισορροπήσουν τα διάφορα διακυβευόμενα συμφέροντα για περισσότερα από εκατό ιχθυαποθέματα κατά την προετοιμασία των αρχικών τους θέσεων·
- συνεπάγεται εξωτερική πίεση, δεδομένου ότι το πλαίσιο εντός του οποίου διεξάγονται οι διαπραγματεύσεις είναι ιδιαίτερα πολιτικοποιημένο και υπόκειται σε εξωτερική προσοχή· και
- να απαιτούν διεξοδική κατά περίπτωση αξιολόγηση των επιμέρους πληροφοριών που περιέχονται στα έγγραφα, προκειμένου να επαληθεύεται κατά πόσον οι εξαιρέσεις που προβλέπονται στους κανόνες της ΕΕ για την πρόσβαση στα έγγραφα εμποδίζουν ή όχι την εν λόγω γνωστοποίηση. Επιπλέον, οι αξιολογήσεις αυτές απαιτούν διαβούλευση με τους σχετικούς συμμετέχοντες πριν από την αποκάλυψη ευαίσθητων πληροφοριών που τους αφορούν.

17. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, το Συμβούλιο επιβεβαίωσε την άποψή του ότι δεν μπορεί να γνωστοποιήσει συστηματικά τα επίμαχα έγγραφα στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας. Το συμπέρασμα αυτό συνάδει επίσης με τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου, σύμφωνα με τον οποίο το Συμβούλιο μπορεί να δημοσιοποιεί έγγραφα (στο πλαίσιο νομοθετικής ή μη νομοθετικής διαδικασίας) μόνον εφόσον σαφώς δεν καλύπτονται από καμία από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στους κανόνες της ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα.

Η αξιολόγηση του Διαμεσολαβητή μετά τη σύσταση

18. Όσον αφορά το πρώτο επιχείρημα του Συμβουλίου, ότι υψηλότερο επίπεδο διαφάνειας εφαρμόζεται μόνον όταν τα θεσμικά όργανα ενεργούν στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας, η Διαμεσολαβήτρια επιθυμεί κατ' αρχάς να επαναλάβει ένα από τα κύρια σημεία της σύστασής της: Μια γενική απαίτηση διαφάνειας και διαφάνειας ισχύει για τη διεξαγωγή των εργασιών των θεσμικών οργάνων της ΕΕ — είτε πρόκειται για νομοθετικό χαρακτήρα είτε όχι .

19. Η απαίτηση αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 15 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση [19] [Σύνδεσμος]. Αποτυπώνεται επίσης στους κανόνες της ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, οι οποίοι προβλέπουν ότι «[τ] *α θεσμικά όργανα πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να καθιστούν τα έγγραφα άμεσα προσβάσιμα στο κοινό σε ηλεκτρονική μορφή ή μέσω μητρώου σύμφωνα με τους κανόνες του οικείου θεσμικού οργάνου* ». Με άλλα λόγια, **όλα** τα έγγραφα που εμπίπτουν στον ορισμό του «έγγραφου» στους κανόνες της ΕΕ για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, ανεξάρτητα από τη φύση τους, πρέπει να είναι άμεσα προσβάσιμα «στο μέτρο του *δυνατού* ». Η πρόσβαση στα έγγραφα μπορεί να περιορίζεται μόνο όταν ισχύει μία (ή περισσότερες) από τις εξαιρέσεις που προβλέπονται στους κανόνες [21] .

20. Ταυτόχρονα, είναι προφανές ότι συγκεκριμένες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ιδίως εκείνες που οδηγούν σε πράξεις που είναι άμεσα δεσμευτικές για τα κράτη μέλη και, είτε άμεσα είτε έμμεσα δεσμευτικές, για τους πολίτες, απαιτούν ακόμη υψηλότερο επίπεδο διαφάνειας. Αυτό βέβαια συμβαίνει όταν τα θεσμικά όργανα ενεργούν υπό τη νομοθετική τους ιδιότητα. Όπως επισήμανε το Δικαστήριο στην *υπόθεση Turco* , «[η] *πενία από την άποψη αυτή συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας, επιτρέποντας στους πολίτες να ελέγχουν όλες τις πληροφορίες που αποτέλεσαν τη βάση μιας νομοθετικής πράξης. Η δυνατότητα των πολιτών να διαπιστώνουν τις εκτιμήσεις στις οποίες στηρίζεται η νομοθετική δράση αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση των δημοκρατικών δικαιωμάτων τους* . [22] Ο Διαμεσολαβητής κατανοεί ότι η θεμελιώδης ιδέα στην οποία βασίζεται η συλλογιστική του Δικαστηρίου είναι ότι υπάρχουν διαδικασίες λήψης αποφάσεων που έχουν ιδιαίτερη σημασία για το κοινό και, ως εκ τούτου, απαιτούν ιδιαίτερα υψηλό επίπεδο διαφάνειας.

21. Η συλλογιστική αυτή αντικατοπτρίζεται στον ευρύ ορισμό των «νομοθετικών εγγράφων» στους κανόνες της Ένωσης σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, ο οποίος **δεν** περιορίζεται στα έγγραφα που καταρτίζονται στο πλαίσιο τυπικής «νομοθετικής διαδικασίας», αλλά περιλαμβάνει όλα *τα «έγγραφα που συντάσσονται ή παραλαμβάνονται στο πλαίσιο διαδικασιών για την έκδοση πράξεων* οι οποίες είναι νομικά δεσμευτικές εντός ή για τα κράτη μέλη ». Όπως επισήμανε η Διαμεσολαβήτρια *στη σύστασή της,* αυτός ο ευρύτερος ορισμός των «νομοθετικών εγγράφων» τονίστηκε από το Δικαστήριο της ΕΕ σε απόφαση του 2018:
- « *από το άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 1049/2001 [...] προκύπτει ότι όχι μόνον οι πράξεις που εκδίδει ο νομοθέτης της Ένωσης, αλλά και, γενικότερα, τα έγγραφα που συντάσσονται ή παραλαμβάνονται στο πλαίσιο διαδικασιών για την έκδοση πράξεων οι οποίες είναι νομικά δεσμευτικές εντός ή για τα κράτη μέλη πρέπει να χαρακτηρίζονται ως «νομοθετικά έγγραφα» και, ως εκ τούτου, υπό την επιφύλαξη των άρθρων 4 και 9 του εν λόγω κανονισμού, πρέπει να καθίστανται άμεσα προσβάσιμα* ».

22. Η διάκριση μεταξύ «νομοθετικών πράξεων» και «μη νομοθετικών πράξεων» στις Συνθήκες έχει τυπικό χαρακτήρα. Όπως ορθώς επισήμανε το Συμβούλιο στην απάντησή του προς τον Διαμεσολαβητή, μόνον οι νομικές πράξεις που εκδίδονται με νομοθετική διαδικασία του άρθρου 289 ΣΛΕΕ μπορούν τυπικά να αναφέρονται ως «νομοθετικές πράξεις». Ο Διαμεσολαβητής δέχεται επίσης ότι η νομική βάση για τον κανονισμό ΤΑΟ, άρθρο 43 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ, δεν αφορά τυπικά την έκδοση «νομοθετικών πράξεων» κατά την έννοια των Συνθηκών.

23. Ωστόσο, ο Διαμεσολαβητής δεν θεωρεί ότι αυτή η τυπική διάκριση είναι κρίσιμη για τον καθορισμό του επιπέδου διαφάνειας που θα πρέπει να ισχύει για την έκδοση πράξης, σύμφωνα με τις ανωτέρω εκτιμήσεις. Το κρίσιμο ζήτημα είναι αν η διαδικασία λήψης αποφάσεων αφορά την έκδοση πράξεων που είναι νομικά δεσμευτικές στα κράτη μέλη ή για τα κράτη μέλη. Η λογική αυτή αντικατοπτρίζεται στον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου. Το άρθρο 8 των εν λόγω κανόνων ορίζει ότι:
- *«όταν* **υποβάλλεται στο Συμβούλιο μη νομοθετική πρόταση σχετικά με τη θέσπιση κανόνων που είναι νομικά δεσμευτικοί στα κράτη μέλη ή για τα κράτη μέλη, μέσω κανονισμών, οδηγιών ή αποφάσεων** *, βάσει των σχετικών διατάξεων των Συνθηκών, εξαιρουμένων των εσωτερικών μέτρων, των διοικητικών ή δημοσιονομικών πράξεων, των πράξεων που αφορούν διοργανικές ή διεθνείς σχέσεις ή μη δεσμευτικών πράξεων (όπως συμπεράσματα, συστάσεις ή ψηφίσματα),* **η πρώτη συζήτηση του Συμβουλίου σχετικά με σημαντικές νέες προτάσεις είναι ανοικτή στο κοινό** ».

Ως εκ τούτου, ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου αναγνωρίζει ότι υπάρχουν μη νομοθετικές προτάσεις σχετικά με τη θέσπιση νομικά δεσμευτικών κανόνων εντός ή για τα κράτη μέλη, οι οποίοι είναι σημαντικοί και, ως εκ τούτου, θα πρέπει, όπως και οι «νομοθετικές» προτάσεις, να εξετάζονται δημοσίως στο Συμβούλιο.

24. Όπως ανέφερε το Συμβούλιο στην απάντησή του προς τον Διαμεσολαβητή, « *κατά την προετοιμασία της αρχικής τους θέσης [σχετικά με τα TAC], τα κράτη μέλη πρέπει να συγκρούονται μεταξύ διαφορετικών συμφερόντων (βιομηχανία έναντι περιβάλλοντος, αλιεία μικρής κλίμακας έναντι αλιείας μεγάλης κλίμακας κ.λπ.) για περισσότερα από εκατό αποθέματα* ». [26] [Σύνδεσμος] Επιπλέον, το Συμβούλιο επισήμανε ότι η « *διαδικασία λήψης αποφάσεων που διακυβεύεται σε ένα πλαίσιο που είναι ιδιαίτερα πολιτικοποιημένο και υπόκειται σε έντονη εξωτερική προσοχή* » [27] [Σύνδεσμος]προκύπτει από τις δηλώσεις αυτές ότι υπάρχει σημαντικό δημόσιο ενδιαφέρον για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων που διακυβεύεται στην παρούσα έρευνα, καθώς περιλαμβάνει τον συνδυασμό και την εξισορρόπηση σημαντικών περιβαλλοντικών, οικονομικών και κοινωνικών συμφερόντων.

25. Η Διαμεσολαβήτρια θεωρεί ότι η επιμονή του Συμβουλίου, στο πλαίσιο της παρούσας έρευνας, για την επίσημη διάκριση μεταξύ νομοθετικών και μη νομοθετικών πράξεων δεν συνάδει με το πνεύμα των Συνθηκών και τους κανόνες της ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, οι οποίοι απαιτούν υψηλό επίπεδο διαφάνειας στη λήψη αποφάσεων της ΕΕ και τη λήψη αποφάσεων όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες.

26. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, ο Διαμεσολαβητής δεν πείθεται από το πρώτο επιχείρημα του Συμβουλίου, σύμφωνα με το οποίο μόνο οι πράξεις, οι οποίες εκδίδονται επισήμως μέσω νομοθετικής διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 289 ΣΛΕΕ, θα πρέπει να επωφελούνται από το υψηλότερο επίπεδο διαφάνειας που αποδίδεται στα νομοθετικά έγγραφα στους κανόνες της Ένωσης για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα. Αντιθέτως, η Διαμεσολαβήτρια επιβεβαιώνει τη θέση της ότι τα επίμαχα στην παρούσα έρευνα έγγραφα πρέπει να θεωρηθούν «νομοθετικά έγγραφα» κατά την έννοια του κανονισμού 1049/2001.

27. Όσον αφορά το δεύτερο επιχείρημα του Συμβουλίου, ο Διαμεσολαβητής εκφράζει την

ικανοποίησή του για το γεγονός ότι το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι τα έγγραφα που διακυβεύονται στην παρούσα έρευνα ενδέχεται να περιέχουν περιβαλλοντικές πληροφορίες κατά την έννοια του κανονισμού Aarhus. Συμφωνεί με την άποψη του Συμβουλίου ότι η πρόσβαση σε περιβαλλοντικές πληροφορίες μπορεί ακόμη να απορριφθεί εάν η γνωστοποίηση θα υπονόμευε σοβαρά μια εν εξελίξει διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ωστόσο, η Διαμεσολαβήτρια επαναλαμβάνει ότι η εξαίρεση στους κανόνες της ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, η οποία ορίζει ότι η πρόσβαση σε ένα έγγραφο απορρίπτεται εάν η δημοσιοποίηση θα υπονόμευε σοβαρά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων του θεσμικού οργάνου [28] , πρέπει να ερμηνεύεται περιοριστικά όσον αφορά τις περιβαλλοντικές πληροφορίες [29] . Επιπλέον, σε αντίθεση με όσα φαίνεται να υπαινίσσεται το Συμβούλιο στην απάντησή του στον Διαμεσολαβητή [30] [Σύνδεσμος], αυτή η απαίτηση συσταλτικής ερμηνείας της εξαίρεσης όσον αφορά τις περιβαλλοντικές πληροφορίες **δεν** επηρεάζεται από τον νομοθετικό ή μη νομοθετικό χαρακτήρα των εν λόγω εγγράφων .

28. Τέλος, το Συμβούλιο υποστήριξε ότι ο κίνδυνος σοβαρής υπονόμευσης της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, σε περίπτωση προορατικής γνωστοποίησης, δεν θα ήταν αμιγώς υποθετικός, αλλά ευλόγως προβλέψιμος. Κατ' ουσίαν, το Συμβούλιο υποστήριξε ότι η δημοσιοποίηση εγγράφων, ιδίως εκείνων που περιέχουν εξελισσόμενες θέσεις των κρατών μελών, θα περιόριζε τη δυνατότητα γαλήνιας συζήτησης αυτών των θεμάτων και επίτευξης συμφωνίας. Αυτό, σύμφωνα με το Συμβούλιο, αποδεικνύεται από τα σημαντικά διαφορετικά συμφέροντα που διακυβεύονται σε αυτή τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, από τη σημαντική εξωτερική πίεση που μπορεί να ασκηθεί στους φορείς λήψης αποφάσεων λόγω των σημαντικών οικονομικών και περιβαλλοντικών συμφερόντων που διακυβεύονται, την προσοχή που προσελκύει η διαδικασία λήψης αποφάσεων (το Συμβούλιο αναφέρει το παράδειγμα των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων που προσπαθούν να εισέλθουν στις εγκαταστάσεις του Συμβουλίου με κάρτες τύπου) και από την ανάγκη διεξοδικής ανάλυσης όλων των εγγράφων πριν από την κοινοποίηση.

29. Ο Διαμεσολαβητής δεν πείθεται από τα επιχειρήματα του Συμβουλίου. Επαναλαμβάνει την πεποίθησή της ότι η δυνατότητα του κοινού, συμπεριλαμβανομένων των πολιτών που ενδιαφέρονται σημαντικά για την έκβαση των διαπραγματεύσεων, είτε πρόκειται για οικονομικά συμφέροντα είτε για περιβαλλοντικά συμφέροντα, να εκφράσουν απόψεις αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της άσκησης από τους πολίτες της ΕΕ των δημοκρατικών δικαιωμάτων τους. [31] Η Διαμεσολαβήτρια αντιλαμβάνεται ότι η προηγούμενη δημοσιοποίηση εγγράφων σχετικά με εν εξελίξει νομοθετικούς φακέλους που περιέχουν τις θέσεις μεμονωμένων αντιπροσωπειών δεν έχει την τάση να διαταράσσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Στην υπόθεση αυτή δεν της υποβλήθηκαν αποδεικτικά στοιχεία που να υποδηλώνουν ότι το αποτέλεσμα θα ήταν διαφορετικό.

30. Ως εκ τούτου, η Διαμεσολαβήτρια επιβεβαιώνει τη θέση της ότι το Συμβούλιο δεν απέδειξε ότι η δημοσιοποίηση των εν λόγω εγγράφων θα επηρέαζε σοβαρά, θα παρατείνει ή θα περιπλέξει την ορθή διεξαγωγή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων [32] .

31. Βάσει των ανωτέρω, η Διαμεσολαβήτρια επιβεβαιώνει το συμπέρασμά της ότι η συστηματική επισήμανση από το Συμβούλιο των εγγράφων που σχετίζονται με τη διαδικασία

έγκρισης των ετήσιων κανονισμών TAC για το 2018 και το 2019 ως «LIMITE» συνιστά κακοδιοίκηση.

Συμπέρασμα

Με βάση την έρευνα, ο Διαμεσολαβητής περατώνει την υπόθεση με το ακόλουθο συμπέρασμα:

Η Διαμεσολαβήτρια δεν είναι ικανοποιημένη με την απάντηση του Συμβουλίου στη σύστασή της. Η Διαμεσολαβήτρια επαναλαμβάνει τη σύστασή της σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο θα πρέπει να δημοσιοποιεί προορατικά έγγραφα σχετικά με την έκδοση του κανονισμού για τα TAC κατά τη στιγμή της κυκλοφορίας τους στα κράτη μέλη ή το συντομότερο δυνατόν στη συνέχεια.

Ο καταγγέλλων και το Συμβούλιο θα ενημερωθούν για την απόφαση αυτή **.**

Έμιλυ Ο' Ράιλι

Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής

Στρασβούργο, 29/04/2020

[1] [Σύνδεσμος] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1380/2013 σχετικά με την Κοινή Αλιευτική Πολιτική: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1380&from=EN [Σύνδεσμος]

[2] [Σύνδεσμος] Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα TAC: https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/tacs_en [Σύνδεσμος].

[3] [Σύνδεσμος] Άρθρο 43 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ.

[4] [Σύνδεσμος] Το Συμβούλιο υποστηρίζεται από την Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (COREPER) και περισσότερες από 150 ομάδες εργασίας και επιτροπές υψηλής εξειδίκευσης, γνωστές ως «προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου». Τα όργανα αυτά καλύπτουν συγκεκριμένους τομείς πολιτικής ή θέματα και, μεταξύ άλλων, προετοιμάζουν τις θέσεις του Συμβουλίου. https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/ [Σύνδεσμος].

[5] [Σύνδεσμος] Σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα. Κανονισμός 1049/2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32001R1049 [Σύνδεσμος].

[6] [Σύνδεσμος] Η σύσταση είναι διαθέσιμη εδώ:
https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/120761 [Σύνδεσμος]

[7] [Σύνδεσμος] Άρθρο 12 παράγραφος 2 του κανονισμού 1049/2001.

[8] [Σύνδεσμος] Κανονισμός 1367/2006 για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Aarhus σχετικά με την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα:
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1367 [Σύνδεσμος]

[9] [Σύνδεσμος] Άρθρο 4 παράγραφος 3 του κανονισμού 1049/2001.

[10] [Σύνδεσμος] άρθρο 6 παράγραφος 1 δεύτερη πρόταση του κανονισμού 1367/2006· Βλ. επίσης απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, *ClientEarth κατά Επιτροπής* , C-57/16, σκέψη 100:
http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en [Σύνδεσμος].

[11] [Σύνδεσμος] Με κύρια εξαίρεση τα έγγραφα που πρέπει να καταστούν άμεσα προσβάσιμα σύμφωνα με τον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου, βλ. άρθρο 11 παράγραφοι 3 και 5, παράρτημα II, όπως η πρόταση της Επιτροπής.

[12] [Σύνδεσμος] Βλ. επίσης ειδική έκθεση του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή στο πλαίσιο της στρατηγικής έρευνας OI/2/2017/TE σχετικά με τη διαφάνεια της νομοθετικής διαδικασίας του Συμβουλίου, παράγραφος 36, διαθέσιμη στη διεύθυνση:
https://www.ombudsman.europa.eu/en/special-report/en/94921 [Σύνδεσμος]

[13] [Σύνδεσμος] Άρθρο 4 παράγραφος 3 του κανονισμού 1049/2001.

[14] [Σύνδεσμος] Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, ClientEarth κατά Επιτροπής, C-57/16, σκέψη 108:
http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en [Σύνδεσμος].

[15] [Σύνδεσμος] Παράγραφος 17 της γνώμης του Συμβουλίου:
https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/124286 [Σύνδεσμος].

[16] [Σύνδεσμος] Άρθρο 6 παράγραφος 1.

[17] [Σύνδεσμος] Παράγραφος 5 της γνώμης του Συμβουλίου.

[18] [Σύνδεσμος] Παράγραφος 28 της γνώμης του Συμβουλίου.

[19] [Σύνδεσμος] Σύμφωνα με το άρθρο 15 παράγραφος 1 της ΣΕΕ, *«για την προώθηση της*

χρηστής διακυβέρνησης και τη διασφάλιση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης διεξάγουν το έργο τους όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά» . Για τον σκοπό *αυτό, «κάθε θεσμικό ή άλλο όργανο ή οργανισμός διασφαλίζει τη διαφάνεια των εργασιών του και εκθέτει στον εσωτερικό κανονισμό του ειδικές διατάξεις σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφά του»* (άρθρο 15 παράγραφος 3 ΣΕΕ).

[20] [Σύνδεσμος] Άρθρο 12 παράγραφος 1 του κανονισμού 1049/2001.

[21] [Σύνδεσμος] Άρθρο 4 του κανονισμού 1049/2001.

[22] [Σύνδεσμος] Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 1ης Ιουλίου 2008, *Βασίλειο της Σουηδίας και Maurizio Turco κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης* , συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-39/05 P και C-52/05 P, σκέψη 46: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-39/05&language=en [Σύνδεσμος].

[23] [Σύνδεσμος] Άρθρο 12 παράγραφος 2 του κανονισμού 1049/2001.

[24] [Σύνδεσμος] Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, *ClientEarth κατά Επιτροπής* , C-57/16, σκέψη 85: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en [Σύνδεσμος].

[25] [Σύνδεσμος] Η υπογράμμιση δική μου. Ταυτόχρονα, η Διαμεσολαβήτρια σημειώνει ότι ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου δεν ακολουθεί τον ευρύ ορισμό των «νομοθετικών εγγράφων» στο άρθρο 12 παράγραφος 2 των κανόνων της ΕΕ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα, αλλά ορίζει ως νομοθετικό έγγραφο « *κάθε έγγραφο που καταρτίζεται ή παραλαμβάνεται κατά τη διάρκεια των διαδικασιών για την έκδοση νομοθετικής πράξης* ». Μια τέτοια περιοριστική προσέγγιση είναι λυπηρή.

[26] [Σύνδεσμος] Παράγραφος 29 της γνώμης του Συμβουλίου.

[27] [Σύνδεσμος] Παράγραφος 30 της γνώμης του Συμβουλίου.

[28] [Σύνδεσμος] Άρθρο 4 παράγραφος 3 του κανονισμού 1049/2001.

[29] [Σύνδεσμος] άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, του κανονισμού 1367/2006· Βλ. επίσης απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, *ClientEarth κατά Επιτροπής* , C-57/16, σκέψη 100: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en [Σύνδεσμος].

[30] [Σύνδεσμος] Η παράγραφος 19 της γνώμης του Συμβουλίου έχει ως εξής: « *Όσον αφορά το άρθρο 6, παράγραφος 1, δεύτερη περίοδος, του κανονισμού (ΕΚ) 1367/2006, το Δικαστήριο έχει πράγματι κρίνει με την απόφασή του Client Earth ότι, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της αιτιολογικής του σκέψης (15), ειδικότερα, ο λόγος απαραδέκτου που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1049/2001 πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά όσον αφορά τις περιβαλλοντικές πληροφορίες,*

λαμβάνοντας υπόψη το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετείται από τη δημοσιοποίηση των ζητούμενων πληροφοριών,

με *τον τρόπο αυτό επιδιώκεται μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά τις πληροφορίες αυτές. Θα πρέπει να επιβαρύνεται σε*

σημειωτέον, ωστόσο, ότι η απόφαση αυτή εκδόθηκε στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας της Ένωσης στην

σεβασμός των περιβαλλοντικών θεμάτων και των σχετικών εγγράφων που καθορίζουν κατά πόσον ή όχι

η Επιτροπή θα κινήσει νομοθετική διαδικασία βάσει των Συνθηκών ».

[31] [Σύνδεσμος] Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, *ClientEarth κατά Επιτροπής* , C-57/16, σκέψη 101: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en [Σύνδεσμος].

[32] [Σύνδεσμος] Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 4ης Σεπτεμβρίου 2018, *ClientEarth κατά Επιτροπής* , C-57/16, σκέψη 108: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-57/16&language=en [Σύνδεσμος].