ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 30ής Απριλίου 1996 *

Στην υπόθεση C-58/94,

Βασίλειο των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενο από τους A. Bos, νομικό σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών, και J. W. de Zwaan, βοηθό νομικό σύμβουλο στο ίδιο υπουργείο, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία των Κάτω Χωρών, 5, rue C. M. Spoo,

προσφεύγον,

υποστηριζόμενο από το

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τον G. Garzón Clariana, jurisconsulte, τον C. Pennera και την E. Vandenbosch, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο τη Γενική Γραμματεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Kirchberg,

παρεμβαίνον,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπουμένου από τους J.-P. Jacqué, διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας, και G. Houttuin, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον B. Eynard, διευθυντή της διευθύνσεως νομικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad Adenauer,

καθού,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

υποστηριζομένου από την

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τους P. Van Nuffel και S. Van Raepenbusch, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

και από τη

Γαλλική Δημοκρατία, εκπροσωπουμένη από την C. de Salins, υποδιευθύντρια στη διεύθυνση νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και τον H. Renié, γραμματέα νομικών υποθέσεων στο ίδιο υπουργείο,

παρεμβαίνουσες,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της αποφάσεως 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου (ΕΕ L 340, σ. 43), του άρθρου 22 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, ως έχει μετά την απόφαση 93/662/ΕΚ του Συμβουλίου, της 6ης Δεκεμβρίου 1993 (ΕΕ L 304, σ. 1), και του κώδικα συμπεριφοράς (93/730/ΕΚ) όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ L 340, σ. 41), εφόσον η πράξη αυτή θεωρηθεί ως παράγουσα έννομα αποτελέσματα,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, K. N. Κακούρη, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet και G. Hirsch, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini,

F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida (εισηγητή), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm, L. Sevón και M. Wathelet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. Tesauro
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, εκπροσωπουμένου από τον M. A. Fierstra, βοηθό νομικό σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκπροσωπουμένου από τον C. Pennera και την E. Vandenbosch, του Συμβουλίου, εκπροσωπουμένου από τους J.-P. Jacqué και G. Houttuin, της Επιτροπής, εκπροσωπουμένης από τον P. Van Nuffel, και της Γαλλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπουμένης από τον J.-F. Dobelle, αναπληρωτή διευθυντή της διευθύνσεως νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, κατά τη συνεδρίαση της 10ης Οκτωβρίου 1995,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 28ης Νοεμβρίου 1995,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 10 Φεβρουαρίου 1994, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ, την ακύρωση της αποφάσεως 93/731/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου (ΕΕ L 340, σ. 43), του άρθρου 22 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, ως έχει μετά την απόφαση 93/662/ΕΚ του

Συμβουλίου, της 6ης Δεκεμβρίου 1993 (ΕΕ L 304, σ. 1), και του κώδικα συμπεριφοράς (93/730/ΕΚ) όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ L 340, σ. 41, στο εξής: κώδικας συμπεριφοράς), εφόσον η πράξη αυτή θεωρηθεί ως παράγουσα έννομα αποτελέσματα.

2 Κατά την υπ' αριθ. 17 δήλωση σχετικά με το δικαίωμα προσβάσεως στην πληροφόρηση (ΕΕ 1992, C 191, σ. 101), η οποία έχει προσαρτηθεί στην τελική πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση που υπογράφηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992, «Η Συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς τον διοικητικό μηχανισμό. Γι' αυτό τον λόγο, η Συνδιάσκεψη συνιστά να υποβάλει η Επιτροπή στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με μέτρα που αποσκοπούν να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα».

3 Κατά τη συνεδρίαση των αρχηγών των κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών που έγινε στο Μπέρμιγχαμ στις 16 Οκτωβρίου 1992, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προέβη, μετά το πέρας μιας εμπεριστατωμένης συζητήσεως πάνω στο ζήτημα να έλθει η Κοινότητα πιο κοντά στους πολίτες της, σε μια δήλωση η οποία φέρει τον τίτλο «Δήλωση του Μπέρμιγχαμ — Μια Κοινότητα κοντά στους πολίτες της». Με τη δήλωση αυτή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέθεσε τους Υπουργούς Εξωτερικών να προτείνουν, πριν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου τον Δεκέμβριο του 1992, «τρόπους ανοίγματος των εργασιών των κοινοτικών θεσμικών οργάνων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η δυνατότητα κάποιων ανοικτών συζητήσεων του Συμβουλίου». Εξάλλου, ζήτησε από «την Επιτροπή να ολοκληρώσει, στις αρχές του επομένου έτους, τις εργασίες της για τη βελτίωση της δημόσιας πρόσβασης στις πληροφορίες που έχει στη διάθεσή της η ίδια και τα άλλα κοινοτικά όργανα» (*Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,* 10-1992, σ. 9, παράρτημα Ι). Κατά τη συνεδρίαση των αρχηγών των κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών, η οποία έγινε στο Εδιμβούργο στις 12 Δεκεμβρίου 1992, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο επανέλαβε την έκκληση που είχε απευθύνει προς την Επιτροπή στο Μπέρμιγχαμ (*Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων,* 12-1992, σ. 10, σημείο Ι.5).

4 Σε απάντηση της εκκλήσεως αυτής, η Επιτροπή εξέδωσε στις 5 Μαΐου 1993 την ανακοίνωση 93/C 156/05, η οποία φέρει τον τίτλο «Πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων» (ΕΕ 1993, C 156, σ. 5). Με την ανακοίνωση αυτή, η Επιτροπή πρότεινε, μεταξύ άλλων, να γίνει δεκτό ως γενική αρχή ότι

θα πρέπει να επιτρέπεται η πρόσβαση στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων, υπό την επιφύλαξη ορισμένων εξαιρέσεων. Πρότεινε επιπλέον ορισμένο αριθμό ελαχίστων προϋποθέσεων και θεμελιωδών αρχών για να τεθεί σε εφαρμογή μια πολιτική προσβάσεως στα έγγραφα. Τέλος, η Επιτροπή κάλεσε τα άλλα θεσμικά όργανα να συνεργαστούν προς τούτο και πρότεινε να λάβει η πολιτική αυτή τη μορφή διοργανικής συμφωνίας.

5 Στο παράρτημα ΙΙ της ανακοινώσεώς της 93/C 166/04, της 2ας Ιουνίου 1993, η οποία φέρει τον τίτλο «Διαφάνεια στην Κοινότητα» (ΕΕ C 166, σ. 4), η Επιτροπή αναπτύσσει τις βασικές αρχές και προϋποθέσεις της προσβάσεως στα έγγραφα, προκειμένου να τις συζητήσει αργότερα με τα άλλα θεσμικά όργανα.

6 Κατά τη συνεδρίαση των αρχηγών των κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών, η οποία έγινε στην Κοπεγχάγη στις 22 Ιουνίου 1993, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε «το Συμβούλιο και την Επιτροπή να συνεχίσουν τις εργασίες τους βάσει της αρχής του να έχουν οι πολίτες την πληρέστερη δυνατή πρόσβαση. Στόχος είναι να έχουν ληφθεί όλα τα απαραίτητα μέτρα μέχρι το τέλος του 1993» (*Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 6-1993, σ. 16, σημείο Ι.22).

7 Ακριβώς εντός αυτού του πλαισίου, το Συμβούλιο και η Επιτροπή εξέδωσαν, στις 6 Δεκεμβρίου 1993, κατόπιν κοινής συμφωνίας, τον κώδικα συμπεριφοράς, ο οποίος απαριθμεί τις αρχές της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν τα δύο όργανα, και συγχρόνως συμφώνησαν ότι κάθε ένα από αυτά θα έθετε σε εφαρμογή τις εν λόγω αρχές, πριν από την 1η Ιανουαρίου 1994, με συγκεκριμένες κανονιστικές διατάξεις.

8 Αυθημερόν, το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση 93/662 για τη θέσπιση του εσωτερικού του κανονισμού, ο οποίος, όπως ισχύει από τις 7 Δεκεμβρίου 1993, ορίζει στο άρθρο 22 ότι «οι λεπτομερείς διατάξεις πρόσβασης του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου, η κοινολόγηση των οποίων δεν έχει σοβαρές ή επιβλαβείς συνέπειες, εκδίδονται από το Συμβούλιο».

9 Με την απόφαση 93/731, το Συμβούλιο, στηριζόμενο στο άρθρο 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ, το οποίο του παρέχει τη δυνατότητα να θεσπίσει τον εσωτερικό του κανονισμό, και στο προπαρατεθέν άρθρο 22, θέσπισε διατάξεις για να εξασφαλίσει την εφαρμογή των αρχών που εξαγγέλλονται στον κώδικα συμπεριφοράς. Η απόφαση αυτή, σύμφωνα με το άρθρο της 10, άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1994.

10 Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 εξαγγέλλει ότι το κοινό έχει πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην απόφαση αυτή. Κατά την παράγραφο 2 της ανωτέρω διατάξεως, ως έγγραφο του Συμβουλίου νοείται «κάθε γραπτό κείμενο με στοιχεία που έχει στην κατοχή του το Συμβούλιο, ανεξάρτητα από τον χρησιμοποιούμενο υλικό φορέα, στον οποίο έχει καταχωρηθεί, με την επιφύλαξη του άρθρου 2, παράγραφος 2». Το άρθρο αυτό ορίζει ότι, όταν ο συντάκτης του ζητουμένου εγγράφου είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο, κράτος μέλος, άλλο θεσμικό ή μη θεσμικό κοινοτικό όργανο ή οποιοσδήποτε άλλος εθνικός ή διεθνής οργανισμός, η αίτηση πρέπει να απευθύνεται απ' ευθείας στον συντάκτη του εγγράφου. Οι τυπικές προϋποθέσεις υπό τις οποίες πρέπει να υποβάλλεται μια αίτηση ορίζονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 2. Το άρθρο 3 διευκρινίζει ότι η πρόσβαση πραγματοποιείται είτε με επί τόπου ανάγνωση του ζητουμένου εγγράφου είτε με παράδοση αντιγράφου του εγγράφου αυτού.

11 Το άρθρο 4, παράγραφος 1, απαριθμεί τους λόγους για τους οποίους δεν μπορεί να επιτραπεί η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου. Τούτο συμβαίνει όταν «η κοινολόγηση [του εγγράφου αυτού] είναι δυνατόν να αποβεί σε βάρος:

— της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες, επιθεωρήσεις και έρευνες),

— της προστασίας του ατόμου και της ιδιωτικής ζωής,

— της προστασίας του απορρήτου στον εμπορικό και βιομηχανικό τομέα,

— της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας,

— της προστασίας της εχεμύθειας που ζήτησε το φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο έδωσε μία από τις πληροφορίες τις περιλαμβανόμενες στο έγγραφο ή την οποία απαιτεί η νομοθεσία του κράτους μέλους που έδωσε μία από τις πληροφορίες αυτές.»

Εξάλλου, το άρθρο 4, παράγραφος 2, επιτρέπει στο Συμβούλιο να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφο προκειμένου να προστατευθεί το απόρρητο των διασκέψεων του θεσμικού αυτού οργάνου.

12 Τα άρθρα 5 έως 7 αφορούν τον καθορισμό της αρχής που είναι εξουσιοδοτημένη να δώσει απάντηση σε αίτηση προσβάσεως, την προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να δοθεί και τον τύπο τον οποίο πρέπει να περιβληθεί η απάντηση, καθώς και τα αποτελέσματα της απαντήσεως. Σε περίπτωση οριστικής απορρίψεως μιας αιτήσεως, ο ενδιαφερόμενος πληροφορείται το περιεχόμενο των διατάξεων των άρθρων 138 Ε και 173 της Συνθήκης, τα οποία αφορούν αντιστοίχως τις προϋποθέσεις προσφυγής στον Ευρωπαίο Διαμεσολαβητή και τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων του Συμβουλίου από το Δικαστήριο. Η μη απάντηση ισοδυναμεί με απορριπτική απόφαση.

13 Κατά το άρθρο 8, η απόφαση 93/731 εφαρμόζεται τηρουμένων των διατάξεων που διέπουν την προστασία των ταξινομημένων πληροφοριών.

Επί της παρεμβάσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

14 Το Συμβούλιο ζητεί, κυρίως, να κηρυχθεί εν όλω απαράδεκτη η παρέμβαση του Κοινοβουλίου υπέρ της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, καθότι έχει ουσιαστικώς ως αντικείμενο τη φερόμενη παραβίαση της αρχής της διαφάνειας του νομοθετικού έργου και αφορά το περιεχόμενο των κανόνων προσβάσεως στα έγγραφα του Συμβουλίου καθώς και ορισμένους τρόπους εφαρμογής των κανόνων αυτών, ενώ η επιχειρηματολογία της προσφεύγουσας κυβερνήσεως συνίσταται στο ότι τα μέτρα που θέσπισε το Συμβούλιο εξέρχονται του πλαισίου της εσωτερικής οργανώσεως του θεσμικού αυτού οργάνου και έχουν ως αντικείμενο την παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων εκτός του πλαισίου αυτού.

15 Επικουρικώς, το Συμβούλιο ζητεί να κηρυχθεί απαράδεκτη η παρέμβαση του Κοινοβουλίου μόνον κατά το μέρος που δεν έχει το ίδιο αντικείμενο με το εισαγωγικό της δίκης έγγραφο της Ολλανδικής Κυβερνήσεως και στηρίζεται σε διαφορετικούς λόγους ακυρώσεως.

16 Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

17 Η άποψη του Κοινοβουλίου συνίσταται στην ουσία στο ότι το Συμβούλιο, με το να στηρίξει στην εξουσία του εσωτερικής οργανώσεως τη ρύθμιση περί προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχει, αντιποιήθηκε την εξουσία περί καθορισμού του σημείου μέχρι του οποίου θα είναι προσιτές οι νομοθετικές του εργασίες στο κοινό και, επομένως, ενήργησε κατά κατάχρηση της εξουσίας που του αναγνωρίζει το άρθρο 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

18 Συναφώς, το Κοινοβούλιο ισχυρίζεται ότι, καίτοι τα θεσμικά όργανα έχουν την εξουσία να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα εσωτερικής οργανώσεως προκειμένου να εξασφαλίζουν την εύρυθμη λειτουργία τους καθώς και την εύρυθμη διεξαγωγή των διαδικασιών τους, η αρχή της διαφάνειας της νομοθετικής διαδικασίας και η εντεύθεν συνεπαγομένη πρόσβαση στα νομοθετικά έγγραφα συνιστούν ουσιώδεις προϋποθέσεις της δημοκρατίας και, συνεπώς, δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν ως καθαρώς εσωτερικά οργανωτικά ζητήματα των θεσμικών οργάνων. Στο πλαίσιο αυτό, το Κοινοβούλιο υπενθυμίζει τη δημοκρατική φύση της κοινοτικής έννομης τάξης. Εξάλλου, η επιταγή διαφάνειας αποτελεί γενική αρχή κοινή στις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, έχουσα καθιερωθεί και στο κοινοτικό δίκαιο. Τέλος, το δικαίωμα πληροφορήσεως, του οποίου συνέπεια είναι η πρόσβαση στα έγγραφα, αποτελεί θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα το οποίο αναγνωρίζεται με διάφορες διεθνείς πράξεις.

19 Εξάλλου, κατά το Κοινοβούλιο, η απόφαση 93/731 και ο κώδικας συμπεριφοράς δεν λαμβάνουν υπόψη τις σύμφυτες επιταγές με την αρχή της διαφάνειας των νομοθετικών εργασιών και με το δικαίωμα προσβάσεως στα νομοθετικά έγγραφα, πράγμα που επιβεβαιώνει ότι το Συμβούλιο αντιμετώπισε ως ζήτημα εσωτερικής οργανώσεως τη ρύθμιση μιας θεμελιώδους αρχής και, επομένως, υπερέβη τις εξουσίες που του απονέμει το άρθρο 151, παράγραφος 3, της

Συνθήκης. Έτσι, η προβλεπόμενη στο άρθρο 4 της αποφάσεως 93/731 δυνατότητα του Συμβουλίου να μην επιτρέπει καθόλου την πρόσβαση σε ένα νομοθετικό έγγραφο προκειμένου να διαφυλάξει το συμφέρον του ως προς το απόρρητο των διασκέψεών του, καθιστά κενή περιεχομένου τη γενική αρχή που εξαγγέλλεται στο άρθρο 1 και παραβιάζει την αρχή της διαφάνειας των νομοθετικών εργασιών όπως αυτή διασφαλίζεται στα κράτη μέλη. Οι ίδιες εναντιώσεις μπορούν, κατά το Κοινοβούλιο, να διατυπωθούν κατά του άρθρου 7 της ίδιας αποφάσεως, το οποίο, σε περίπτωση ρητής αρνητικής απαντήσεως ή σε περίπτωση μη απαντήσεως, εξομοιουμένης με ρητή απόρριψη, τάσσει στον αιτούντα πληροφορίες προθεσμία για να υποβάλει επιβεβαιωτική αίτηση προκειμένου να επιτύχει την αναθεώρηση της στάσεως αυτής. Μια τέτοια διάταξη είναι ικανή να στερήσει τον πολίτη, για ένα καθαρώς τυπικό ζήτημα, ενός θεμελιώδους δικαιώματος της πλουραλιστικής δημοκρατίας. Τέλος, το άρθρο 3, παράγραφος 3, της αποφάσεως 93/731, με το να απαγορεύει την ανατύπωση ή την κυκλοφορία του ζητουμένου εγγράφου για εμπορικούς σκοπούς με απ' ευθείας πώληση χωρίς προηγούμενη άδεια του Γενικού Γραμματέα, έχει, κατά το Κοινοβούλιο, ως αποτέλεσμα να περιορίζει τη μετέπειτα χρήση των νομοθετικών, και συνεπώς δημοσίων, εγγράφων απλώς και μόνον θέτοντάς τα εκτός εμπορίου.

20 Πρέπει να υπομνηστεί συναφώς ότι, κατά το άρθρο 37, τέταρτο εδάφιο, του Οργανισμού (ΕΚ) του Δικαστηρίου, «Η παρέμβαση έχει ως αντικείμενο την υποστήριξη των αιτημάτων του ενός των διαδίκων».

21 Πάντως, καίτοι η παρέμβαση του Κοινοβουλίου στηρίζεται σε επιχειρήματα εν μέρει διαφορετικά από αυτά που προβάλλει η προσφεύγουσα κυβέρνηση, εντούτοις, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 17 έως 19 της παρούσας αποφάσεως, το Κοινοβούλιο σκοπεί, με την επιχειρηματολογία αυτή, να αποδείξει, όπως ακριβώς και η κυβέρνηση αυτή, ότι το Συμβούλιο, στηρίζοντας την επίδικη ρύθμιση στο άρθρο 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης, υπερέβη τις εξουσίες στον τομέα της εσωτερικής οργανώσεως που του απονέμει η διάταξη αυτή.

22 Έχουσα συνεπώς ως αντικείμενο την υποστήριξη των αιτημάτων του ενός των διαδίκων, η παρέμβαση πρέπει να κηρυχθεί παραδεκτή.

Επί της προσφυγής

Ως προς τον κώδικα συμπεριφοράς

23 Η προσφεύγουσα κυβέρνηση φρονεί ότι ο κώδικας συμπεριφοράς δεν αποτελεί πράξη παράγουσα έννομα αποτελέσματα, δεδομένου ότι δεν πρόκειται ούτε περί πράξεως υπό την έννοια του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΚ ούτε περί πράξεως προβλεπομένης σε άλλες διατάξεις των Συνθηκών, αλλά περί κειμένου πολιτικού χαρακτήρα στο οποίο καταχωρίστηκαν πολιτικές συμφωνίες μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου. Εντούτοις, η Ολλανδική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι, στην περίπτωση που ο κώδικας χαρακτηριστεί ως αυτοτελής απόφαση παράγουσα έννομα αποτελέσματα, θα πρέπει να ακυρωθεί, καθότι, σε αντίθεση με τις επιταγές του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ, δεν κάνει μνεία της νομικής του βάσεως.

24 Πρέπει να υπομνηστεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ., ιδίως, την απόφαση της 29ης Ιουνίου 1995, C-135/93, Ισπανία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. I-1651, σκέψη 20), η προσφυγή ακυρώσεως είναι δυνατή κατά οποιωνδήποτε πράξεων των θεσμικών οργάνων, όποια και αν είναι η φύση ή η μορφή τους, οι οποίες σκοπούν στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων.

25 Όμως, όπως προκύπτει ειδικά από το προοίμιο και από το προτελευταίο εδάφιο του κώδικα συμπεριφοράς, το οποίο τιτλοφορείται «Εφαρμογή», ο κώδικας αυτός αποτυπώνει τη συμφωνία μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου επί των αρχών που θα πρέπει να διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα των δύο αυτών οργάνων και συγχρόνως τα καλεί να θέσουν σε εφαρμογή τις αρχές αυτές με συγκεκριμένες κανονιστικές διατάξεις.

26 Υπό τις συνθήκες αυτές, ο κώδικας συμπεριφοράς δεν πράττει τίποτε άλλο από το να προεικονίζει τις μεταγενέστερες αποφάσεις που, σε αντίθεση με τον κώδικα, πρόκειται να παράγουν έννομα αποτελέσματα. Πράγματι, χαράσσοντας τις γενικές γραμμές βάσει των οποίων τα δύο θεσμικά όργανα θα θεσπίζουν μέτρα σχετικά με το απόρρητο και τη γνωστοποίηση των φακέλων που κατέχουν, ο κώδικας ανταποκρίνεται στη μέριμνα του Συμβουλίου και της Επιτροπής να προλάβουν σημαντικές αποκλίσεις στις πρακτικές που τα όργανα αυτά θα ακολουθούν στον τομέα αυτόν.

27 Εφόσον πρόκειται περί πράξεως που αποτελεί την έκφραση ενός απλού προαιρετικού συντονισμού και που συνεπώς δεν πρόκειται, αυτή καθαυτή, να παραγάγει έννομα αποτελέσματα, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη κατά το μέρος που στρέφεται κατά του κώδικα συμπεριφοράς.

Ως προς την απόφαση 93/731

28 Η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται, πρώτον, ότι το Συμβούλιο χρησιμοποίησε κακώς ως νομική βάση της αποφάσεως 93/731 τα άρθρα 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης και 22 του εσωτερικού του κανονισμού, τα οποία αφορούν μόνον την εσωτερική του οργάνωση.

29 Πράγματι, κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, η επίδικη απόφαση βαίνει σαφώς πέραν του πεδίου εφαρμογής των εσωτερικών κανόνων διαχειρίσεως και οργανώσεως του Συμβουλίου και αποτελεί πράξη σκοπούσα ρητώς στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων έναντι των πολιτών. Η προσφεύγουσα κυβέρνηση τονίζει συναφώς ότι η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου αποτελεί τη βασική αρχή της αποφάσεως (άρθρο 1) και ότι μπορούν να παραχθούν έννομα αποτελέσματα έναντι των ιδιωτών ιδίως όταν υποβληθούν συγκεκριμένες αιτήσεις προσβάσεως σε ένα έγγραφο (άρθρο 2), όταν απορριφθούν οι αιτήσεις αυτές (άρθρο 4), καθώς και λόγω των δυνατοτήτων προσφυγής κατά των αποφάσεων που αρνούνται την πρόσβαση σε ένα έγγραφο (άρθρο 7).

30 Ενώ δέχεται ότι εσωτερικά μέτρα μπορούν κατ' εξαίρεση να παραγάγουν αποτελέσματα έναντι τρίτων, η Ολλανδική Κυβέρνηση φρονεί συγχρόνως ότι, όταν, όπως εν προκειμένω, αυτό τούτο το αντικείμενο της ρυθμίσεως συνίσταται στη γένεση δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών, η ρύθμιση αυτή δεν μπορεί να θεσπιστεί βάσει διατάξεων παρεχουσών στο Συμβούλιο τη δυνατότητα θεσπίσεως μέτρων σχετικών με την εσωτερική του οργάνωση και λειτουργία.

31 Συναφώς, η Ολλανδική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι, με το υπόμνημά του παρεμβάσεως, το Κοινοβούλιο τονίζει ορθώς τη δημοκρατική φύση της κοινοτικής έννομης τάξης και το γεγονός ότι η διαφάνεια αποτελεί θεμελιώδες

χαρακτηριστικό ενός δημοκρατικού καθεστώτος. Τούτο επιβεβαιώνει το ότι το Συμβούλιο χαρακτήρισε κακώς ως ζήτημα εσωτερικής οργανώσεως αυτό που αποτελεί στην πραγματικότητα ένα θεμελιώδες δικαίωμα, δηλαδή το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στην πληροφόρηση, του οποίου η ρύθμιση πρέπει να συνοδεύεται από τις αναγκαίες εγγυήσεις.

32 Δεύτερον, η Ολλανδική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, λόγω της σημασίας του ζητήματος που αποτελεί αντικείμενο της επίμαχης ρυθμίσεως και, επομένως, της ανάγκης να συμμετάσχει στη διαδικασία θεσπίσεως της ανωτέρω ρυθμίσεως και το Κοινοβούλιο, ο τρόπος που ενήργησε το Συμβούλιο, ο οποίος συνίστατο στο να ρυθμίσει το ζήτημα της διαφάνειας της διοικήσεως με συνεργασία μεταξύ δύο θεσμικών οργάνων κατ' αποκλεισμόν του Κοινοβουλίου, προσβάλλει επίσης την κατ' άρθρο 4 της Συνθήκης ΕΚ θεσμική ισορροπία.

33 Η επιχειρηματολογία της Ολλανδικής Κυβερνήσεως δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

34 Πρέπει να επισημανθεί ευθύς εξαρχής ότι, όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 14 και 15 των προτάσεών του, στα περισσότερα κράτη μέλη η εσωτερική ρύθμιση καθιερώνει πλέον κατά τρόπο γενικό, ως συνταγματική ή νομοθετική αρχή, το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες αρχές.

35 Επιπλέον, στο κοινοτικό επίπεδο, η σημασία του δικαιώματος αυτού έχει επιβεβαιωθεί κατ' επανάληψη, ιδίως δε με την προσαρτημένη στην τελική πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δήλωση (υπ' αριθ. 17) σχετικά με το δικαίωμα της προσβάσεως στην πληροφόρηση, η οποία συνδέει το δικαίωμα αυτό με τον δημοκρατικό χαρακτήρα των θεσμικών οργάνων. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 3 και 6 της παρούσας αποφάσεως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έχει καλέσει πλειστάκις το Συμβούλιο και την Επιτροπή να υλοποιήσουν το δικαίωμα αυτό.

36 Ακριβώς για να συμμορφωθεί προς την εξέλιξη αυτή, η οποία αφήνει να φανεί μια προοδευτική επιβεβαίωση του δικαιώματος προσβάσεως των ιδιωτών στα έγγραφα που κατέχουν οι δημόσιες αρχές, το Συμβούλιο έκρινε αναγκαίο να τροποποιήσει τους κανόνες της εσωτερικής του οργανώσεως, οι οποίοι μέχρι τότε βασίζονταν στην αρχή του απορρήτου.

37 Πρέπει να γίνει δεκτό ότι, επί όσο χρόνο ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει γενική ρύθμιση ως προς το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα που κατέχουν τα κοινοτικά θεσμικά όργανα, αυτά οφείλουν να θεσπίζουν τα μέτρα που έχουν ως αντικείμενο την αντιμετώπιση τέτοιων αιτήσεων δυνάμει της εξουσίας τους περί εσωτερικής οργανώσεως, η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα προς διασφάλιση της χρηστής διοικήσεως κατά την εσωτερική τους λειτουργία.

38 Το γεγονός ότι η απόφαση 93/731 παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων δεν μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση τον χαρακτηρισμό αυτής ως μέτρου εσωτερικής φύσεως. Πράγματι, τίποτε δεν κωλύει μια ρύθμιση σχετικά με την εσωτερική οργάνωση των εργασιών ενός θεσμικού οργάνου να παραγάγει τέτοια αποτελέσματα (βλ., υπό την έννοια αυτή, τις αποφάσεις της 7ης Μαΐου 1991, C-69/89, Nakajima κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1991, σ. I-2069, σκέψεις 49 και 50, και της 15ης Ιουνίου 1994, C-137/92 P, Επιτροπή κατά BASF κ.λπ., Συλλογή 1994, σ. I-2555, σκέψεις 75 και 76).

39 Κατά συνέπεια, στην παρούσα κατάσταση του κοινοτικού δικαίου, το Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να θεσπίζει μέτρα έχοντα προορισμό να αντιμετωπίζουν τις αιτήσεις προσβάσεως στα έγγραφα που κατέχει.

40 Εφόσον το Συμβούλιο εξέδωσε κατά τα ανωτέρω εγκύρως την απόφαση 93/731 στηριχθέν στο άρθρο 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης, δεν καταστρατήγησε, σε αντίθεση με τους ισχυρισμούς της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, μια ειδικώς προβλεπομένη από τη Συνθήκη διαδικασία προκειμένου να αντιμετωπίσει τις περιστάσεις της παρούσας υποθέσεως, οπότε δεν ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας (βλ., ιδίως, την απόφαση της 13ης Ιουλίου 1995, C-156/93, Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. I-2019).

41 Όσον αφορά τον λόγο ακυρώσεως που αντλείται από την παραβίαση της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, αρκεί να τονιστεί ότι, στο μέτρο που η επίδικη απόφαση συγκατελέγεται μεταξύ των πράξεων που το Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να εκδίδει δυνάμει της εξουσίας του εσωτερικής οργανώσεως, το γεγονός ότι το όργανο αυτό δεν συνεργάστηκε με το Κοινοβούλιο στην έκδοσή της δεν μπορεί να θίξει τις προνομίες του τελευταίου, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται, στις περιπτώσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες, η συμμετοχή του στη διαδικασία εκπονήσεως των κανονιστικών πράξεων (βλ., ιδίως, την απόφαση της 22ας Μαΐου 1990, C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1990, σ. I-2041, σκέψεις 21 και 28).

Ως προς το άρθρο 22 του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου

42 Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το αντικείμενο του άρθρου 22 του τροποποιημένου εσωτερικού κανονισμού βαίνει σαφώς πέραν του πλαισίου των κανόνων εσωτερικής οργανώσεως του Συμβουλίου, με αποτέλεσμα να μη μπορεί να ενταχθεί σε σύνολο διατάξεων που σκοπούν αποκλειστικά να εξαγγείλουν τους εσωτερικούς κανόνες διαχειρίσεως και οργανώσεως ενός θεσμικού οργάνου. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Συμβούλιο παρέβη τα άρθρα 151, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ, 30, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚΑΧ και 121, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚΑΕ ή τουλάχιστον ενήργησε κατά κατάχρηση της εξουσίας που του απονέμουν οι διατάξεις αυτές.

43 Αυτός ο λόγος ακυρώσεως δεν μπορεί να γίνει δεκτός. Επί του ζητήματος αυτού, αρκεί να γίνει παραπομπή στις σκέψεις 34 έως 39 της παρούσας αποφάσεως, από τις οποίες προκύπτει ότι τα επίδικα μέτρα εμπίπτουν στα μέτρα που, στην παρούσα κατάσταση του κοινοτικού δικαίου, ένα θεσμικό όργανο έχει τη δυνατότητα να θεσπίσει εντός του πλαισίου της εξουσίας του αυτοοργανώσεως.

44 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι η προσφυγή είναι απορριπτέα.

Επί των δικαστικών εξόδων

45 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ηττήθηκε και το Συμβούλιο ζήτησε την καταδίκη του κράτους αυτού στα δικαστικά έξοδα, πρέπει να καταδικαστεί το κράτος αυτό στα δικαστικά έξοδα. Κατ' εφαρμογήν της παραγράφου 4, πρώτο εδάφιο, του ίδιου άρθρου, η Γαλλική Δημοκρατία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που άσκησαν παρέμβαση, θα φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.

3) Η Γαλλική Δημοκρατία, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων θα φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

Rodríguez Iglesias Κακούρης Edward

Puissochet Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann Murray

Jann Ragnemalm Sevón Wathelet

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 30 Απριλίου 1996.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος

G. C. Rodríguez Iglesias