ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (δεύτερο πενταμελές τμήμα) της 19ης Οκτωβρίου 1995 *

Στην υπόθεση Τ-194/94,

John Carvel, κάτοικος Βρυξελλών, και

Guardian Newspapers Ltd, εταιρία αγγλικού δικαίου, με έδρα το Μάντσεστερ (Ηνωμένο Βασίλειο),

εκπροσωπούμενοι από τους Onno W. Brouwer και Frédéric P. Louis, δικηγόρους Βρυξελλών, επικουρουμένους από την Deirdre Curtin, του Πανεπιστημίου της Ουτρέχτης, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον δικηγόρο Marc Loesch, 11, rue Goethe,

προσφεύγοντες,

υποστηριζόμενοι από το

Βασίλειο της Δανίας, εκπροσωπούμενο από τον Peter Biering, προϊστάμενο τμήματος του Υπουργείου Εξωτερικών, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Δανίας, 4, boulevard Royal,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

από το

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

και από το

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τους Gregorio Garzon Clariana, jurisconsultus, και François Vainker, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο τη Γενική Γραμματεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Kirchberg,

παρεμβαίνοντες,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπουμένου από την Jill Aussant και τον Giorgio Maganza, νομικούς συμβούλους, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Bruno Eynard, διευθυντή της Διευθύνσεως Νομικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad Adenauer,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση ορισμένων αποφάσεων του Συμβουλίου που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογήν 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),

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
(δεύτερο πενταμελές τμήμα),

συγκείμενο από τους B. Vesterdorf, Πρόεδρο, D. P. M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner και Α. Καλογερόπουλο, δικαστές,

γραμματέας: H. Jung

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 5ης Ιουλίου 1995,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Το νομικό πλαίσιο

1 Η Τελική Πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που υπογράφηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992, περιλαμβάνει μια δήλωση (αριθ. 17) σχετικά με το δικαίωμα της πρόσβασης στην πληροφόρηση, η οποία ορίζει τα εξής: «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' αυτόν τον λόγο, η συνδιάσκεψη συνιστά να υποβάλει η Επιτροπή στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με τα μέτρα που αποσκοπούν στο να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα.»

2 Κατά το πέρας των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μπίρμιγχαμ στις 16 Οκτωβρίου 1992, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων προέβησαν σε δήλωση με τίτλο «Μια Κοινότητα κοντά στους πολίτες της» (Δελτίο ΕΚ 10-1992, σ. 9), στην οποία υπογράμμισαν την ανάγκη να καταστεί η Κοινότητα πιο διαφανής. Η δέσμευση αυτή επιβεβαιώθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου στις 12 Δεκεμβρίου 1992 και η Επιτροπή κλήθηκε εκ νέου να συνεχίσει τις εργασίες της για τη βελτίωση της προσβάσεως στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα της Κοινότητας (Δελτίο ΕΚ 12-1992, σ. 7).

3 Στις 5 Μαΐου 1993 η Επιτροπή εξέδωσε την ανακοίνωση 93/C 156/05, περί της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων (ΕΕ C 156, σ. 5), η οποία περιελάμβανε τα αποτελέσματα μιας έρευνας για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα εντός των διαφόρων κρατών μελών και η οποία κατέληγε στο ότι ήταν προφανώς ενδεδειγμένη η περαιτέρω διεύρυνση της δυνατότητας προσβάσεως στα κοινοτικά έγγραφα.

4 Στις 2 Ιουνίου 1993 η Επιτροπή εξέδωσε την ανακοίνωση 93/C 166/04, περί της διαφανείας στην Κοινότητα (ΕΕ C 166, σ. 4). Με την ανακοίνωση αυτή η Επιτροπή διατύπωσε τις βασικές αρχές που διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα.

5 Στο πλαίσιο των προκαταρκτικών αυτών σταδίων της εφαρμογής της αρχής της διαφανείας, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενέκριναν στις 6 Δεκεμβρίου 1993 έναν κώδικα συμπεριφοράς όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 1993, L 340, σ. 41, στο εξής: κώδικας συμπεριφοράς), με σκοπό τον καθορισμό των αρχών που διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα της Επιτροπής και του Συμβουλίου.

6 Ο κώδικας συμπεριφοράς ορίζει, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Το κοινό θα έχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή της Επιτροπής και του Συμβουλίου. Ως "έγγραφο" νοείται κάθε γραπτό κείμενο, ανεξάρτητα από τον χρησιμοποιούμενο υλικό φορέα, που περιέχει υφιστάμενα στοιχεία και βρίσκεται στην κατοχή του Συμβουλίου ή της Επιτροπής».

7 Επιπλέον, ο κώδικας συμπεριφοράς προβλέπει ότι τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε κάθε έγγραφο του οποίου η κοινολόγηση είναι δυνατόν να αποβεί εις βάρος ορισμένων συμφερόντων, μεταξύ των οποίων η προστασία του δημοσίου συμφέροντος, η προστασία του ατόμου και της ιδιωτικής ζωής, και μπορούν να αρνούνται την πρόσβαση στα έγγραφα, προκειμένου να εξασφαλίσουν την προστασία του συμφέροντος του θεσμικού οργάνου για το απόρρητο των διασκέψεών του. Ο κώδικας συμπεριφοράς ορίζει επίσης ότι «η Επιτροπή και το Συμβούλιο λαμβάνουν τα μέτρα για την εφαρμογή των προαναφερομένων διατάξεων πριν από την 1η Ιανουαρίου 1994».

8 Την ίδια ημέρα, δηλαδή στις 6 Δεκεμβρίου 1993, το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση 93/662/ΕΚ, για τη θέσπιση του εσωτερικού κανονισμού του (ΕΕ L 304, σ. 1, στο εξής: εσωτερικός κανονισμός). Το άρθρο 4 του εσωτερικού κανονισμού ορίζει ότι οι σύνοδοι του Συμβουλίου δεν είναι δημόσιες, εκτός των περιπτώσεων του άρθρου 6. Το άρθρο 5 ορίζει τα εξής:

«1. Υπό την επιφύλαξη του άρθρου 7, παράγραφος 5, και άλλων εφαρμοστέων διατάξεων, οι συσκέψεις του Συμβουλίου καλύπτονται από το επαγγελματικό απόρρητο, εκτός αν το Συμβούλιο αποφασίσει διαφορετικά (...).

2. Το Συμβούλιο μπορεί να επιτρέψει την προσαγωγή αντιγράφου ή αποσπάσματος των πρακτικών του ενώπιον δικαστηρίου.»

9 Το άρθρο 9 του εσωτερικού κανονισμού ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι τα πρακτικά των συνόδων περιλαμβάνουν κατά γενικό κανόνα, για κάθε σημείο της ημερησίας διατάξεως, μνεία των εγγράφων που έχουν υποβληθεί στο Συμβούλιο, τις αποφάσεις που έλαβε ή τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε το Συμβούλιο και τις δηλώσεις στις οποίες προέβη το Συμβούλιο καθώς και τις δηλώσεις την καταχώριση των οποίων ζήτησε ένα μέλος του Συμβουλίου ή η Επιτροπή. Το άρθρο 22 ορίζει 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».

10 Στις 20 Δεκεμβρίου 1993 το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση 93/731/ΕΚ, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου (ΕΕ L 340, σ. 43, στο εξής: απόφαση 93/731), με σκοπό να τεθούν σε εφαρμογή οι αρχές που καθόρισε ο κώδικας συμπεριφοράς. Το άρθρο 1 της αποφάσεως 93/731 ορίζει ότι «το κοινό έχει πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει η παρούσα απόφαση (...). 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».

11 Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της αποφάσεως 93/731 ορίζει τα εξής:

«Δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου του οποίου η κοινολόγηση 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 μια από τις πληροφορίες τις περιλαμβανόμενες στο έγγραφο ή την οποία απαιτεί η νομοθεσία του κράτους μέλους που έδωσε μια από τις πληροφορίες αυτές.»

12 Το άρθρο 4, παράγραφος 2, ορίζει ότι «η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου μπορεί να μην επιτραπεί για λόγους προστασίας του απορρήτου των διασκέψεων του Συμβουλίου».

13 Το άρθρο 7 της αποφάσεως 93/731 ορίζει τα εξής:

«1. Οι αρμόδιες υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας ενημερώνουν γραπτώς τον αιτούντα, μέσα σε προθεσμία ενός μηνός, είτε για τη θετική συνέχεια που επιφυλάχθηκε στην αίτησή του είτε για την πρόθεση αρνητικής απάντησης. Στην τελευταία αυτή περίπτωση ο ενδιαφερόμενος πληροφορείται επίσης τους λόγους της πρόθεσης αυτής καθώς και ότι διαθέτει προθεσμία ενός μηνός για να συντάξει επιβεβαιωτική αίτηση προκειμένου να επιτύχει την αναθεώρηση της θέσης αυτής, ειδάλλως θεωρείται ότι παραιτήθηκε από την αρχική του αίτηση.

2. Η παράλειψη απάντησης σε μια αίτηση, μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή της, ισοδυναμεί με απόρριψη, εκτός εάν ο αιτών υποβάλει, μέσα στην ίδια προθεσμία, την προαναφερθείσα επιβεβαιωτική αίτηση.

3. Η απόφαση απόρριψης μιας επιβεβαιωτικής αίτησης, η οποία πρέπει να [εκδοθεί] μέσα σ' ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης [αυτής], είναι δεόντως αιτιολογημένη. Κοινοποιείται γραπτώς στον αιτούντα το ταχύτερο δυνατόν, αυτός δε ενημερώνεται ταυτόχρονα σχετικά με το περιεχόμενο των διατάξεων των άρθρων 138 Ε και 173 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, οι οποίες αφορούν αντίστοιχα τους όρους υπό τους οποίους τα φυσικά πρόσωπα προσφεύγουν στον διαμεσολαβητή και τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων του Συμβουλίου από το Δικαστήριο.

4. Η παράλειψη απάντησης μέσα στον επόμενο μήνα από την υποβολή της επιβεβαιωτικής αίτησης ισοδυναμεί με απορριπτική απόφαση.»

Τα πραγματικά περιστατικά

14 Στις 2 Φεβρουαρίου 1994 ο προσφεύγων John Carvel, υπό την ιδιότητα του European Affairs Editor (συντάκτη επιφορτισμένου με τα ευρωπαϊκά θέματα) της εφημερίδας The Guardian, εκδιδομένης από την προσφεύγουσα Guardian Newspapers Ltd, εταιρία αγγλικού δικαίου συσταθείσα υπό τη μορφή «company limited by shares», έστειλε επιστολή στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου, με την οποία ζήτησε να έχει πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα, μεταξύ των οποίων οι προπαρασκευαστικές εκθέσεις της Επιτροπής Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ), τα πρακτικά των συνόδων, τα πρακτικά συμμετοχής και ψηφοφορίας και οι αποφάσεις τόσο των Συμβουλίων των Υπουργών Κοινωνικών Υποθέσεων της 12ης Οκτωβρίου και της 23ης Νοεμβρίου 1993 όσο και του Συμβουλίου των Υπουργών Δικαιοσύνης της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993, καθώς και τα πρακτικά του Συμβουλίου των Υπουργών Γεωργίας της 24ης και 25ης Ιανουαρίου 1994.

15 Στις 28 Φεβρουαρίου 1994 οι προσφεύγοντες έλαβαν από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου αντίγραφο των προπαρασκευαστικών εκθέσεων, των πρακτικών των συνόδων και των πρακτικών συμμετοχής και ψηφοφορίας των Συμβουλίων Υπουργών Κοινωνικών Υποθέσεων της 12ης Οκτωβρίου και της 23ης Νοεμβρίου 1993. Όσον αφορά τις αποφάσεις που εκδόθηκαν από το Συμβούλιο κατά τις εν λόγω ημερομηνίες, το Συμβούλιο παρέπεμψε τους προσφεύγοντες στα τεύχη της *Επίσημης Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* στα οποία είχαν δημοσιευθεί οι αποφάσεις αυτές.

16 Αντιθέτως, δεν επιτράπηκε στους προσφεύγοντες η πρόσβαση στα πρακτικά των συνόδων, στα πρακτικά συμμετοχής και ψηφοφορίας, καθώς και στις αποφάσεις του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993, με την αιτιολογία ότι τα εν λόγω έγγραφα «αφορούν άμεσα τις διασκέψεις του Συμβουλίου και, δυνάμει του εσωτερικού του κανονισμού, δεν μπορούν να κοινολογηθούν». Το Συμβούλιο αρνήθηκε επίσης στους προσφεύγοντες την πρόσβαση στις προπαρασκευαστικές εκθέσεις του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993, σχετικές με το μελλοντικό του πρόγραμμα εργασίας, με την αιτιολογία ότι επρόκειτο περί «προπαρασκευαστικών κειμένων που προηγούνται της αποφάσεως του Συμβουλίου Υπουργών (Δικαιοσύνης και Εσωτερικών) να προτείνει την έκδοση, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 10ης και 11ης Δεκεμβρίου 1993, του προγράμματος δράσεως που πρέπει να καταρτιστεί στους τομείς της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων». Αντί των εγγράφων αυτών, το Συμβούλιο απέστειλε τα εγκριθέντα οριστικά κείμενα.

17 Όσον αφορά τα πρακτικά του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας της 24ης και 25ης Ιανουαρίου 1994, οι προσφεύγοντες πληροφορήθηκαν ότι δεν ήσαν ακόμη διαθέσιμα.

18 Με το προαναφερθέν έγγραφο της 28ης Φεβρουαρίου 1994, το Συμβούλιο ενημέρωσε τους προσφεύγοντες ότι είχαν το δικαίωμα να υποβάλουν, εντός προθεσμίας ενός μηνός, επιβεβαιωτική αίτηση, κατόπιν της αρνήσεως του Συμβουλίου να τους παράσχει τα έγγραφα που είχαν ζητήσει.

19 Στις 14 Μαρτίου 1994 οι προσφεύγοντες υπέβαλαν επιβεβαιωτική αίτηση, με την οποία ζήτησαν εκ νέου, μεταξύ άλλων, την πρόσβαση στα έγγραφα που αφορούσαν το Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993 και υπογράμμισαν ότι είχαν ήδη λάβει από το Συμβούλιο παρόμοια έγγραφα που αφορούσαν τα Συμβούλια Υπουργών Κοινωνικών Υποθέσεων της 12ης Οκτωβρίου και 23ης Νοεμβρίου 1993. Ζήτησαν επίσης εκ νέου την πρόσβαση στα πρακτικά του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας της 24ης και 25ης Ιανουαρίου 1994.

20 Οι προσφεύγοντες δεν έλαβαν απάντηση εντός της προθεσμίας ενός μηνός του άρθρου 7, παράγραφος 3, της αποφάσεως 93/731.

21 Στις 29 Απριλίου 1994 οι προσφεύγοντες έστειλαν επιστολή στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου, προκειμένου να τους διευκρινιστεί η ακολουθούμενη από το θεσμικό αυτό όργανο πρακτική όσον αφορά την πρόσβαση στα πρακτικά των συνόδων και στα πρακτικά ψηφοφορίας κατά τις διασκέψεις του. Με την ίδια επιστολή υπέβαλαν, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 7, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731, επιβεβαιωτική αίτηση όσον αφορά τα πρακτικά του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας της 24ης και 25ης Ιανουαρίου 1994.

22 Με έγγραφο της 17ης Μαΐου 1994, το Συμβούλιο απάντησε στους προσφεύγοντες ως εξής:

«1. Όσον αφορά τα προπαρασκευαστικά έγγραφα και τα έγγραφα που αφορούν τη συνεδρίαση του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993 (σημεία 6 έως 11 της επιστολής σας της 2ας Φεβρουαρίου), το Συμβούλιο φρονεί ότι δεν μπορεί να επιτραπεί η πρόσβαση στα έγγραφα αυτά, δεδομένου ότι αφορούν άμεσα τις διασκέψεις του Συμβουλίου και των προπαρασκευαστικών του επιτροπών και ομάδων εργασίας. Αν το Συμβούλιο επέτρεπε την πρόσβαση, θα παρέλειπε να προστατεύσει το απόρρητο των διασκέψεών του. Τα εν λόγω έγγραφα περιέχουν εμπιστευτικές πληροφορίες σχετικές με τη θέση που έλαβαν τα μέλη του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια των διασκέψεών του.

Εντούτοις, μεγάλο μέρος των πληροφοριών που περιέχονται στα έγγραφα αυτά περιλαμβάνεται στο ανακοινωθέν Τύπου και σε άλλα έγγραφα που σας έχουν αποσταλεί. Επί παραδείγματι, τα προπαρασκευαστικά έγγραφα (σημεία 6 και 7 της επιστολής σας της 2ας Φεβρουαρίου) απεικονίζουν μια προσωρινή κατάσταση, η οποία μπορεί να εξελιχθεί, ενώ τα οριστικά κείμενα που αφορούν το πρόγραμμα εργασίας του Συμβουλίου σας έχουν κοινοποιηθεί. Ομοίως, οι βασικές αποφάσεις που εκδόθηκαν από το Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993, καθώς και κατάλογος των υπουργών και μελών της Επιτροπής που μετέσχαν στο Συμβούλιο αυτό (αντιστοίχως σημεία 10 και 11 της επιστολής σας της 2ας Φεβρουαρίου) περιλαμβάνονται στο ανακοινωθέν Τύπου.

2. Οι ίδιοι λόγοι όσον αφορά το απόρρητο ισχύουν όντως και για τις προπαρασκευαστικές εκθέσεις και για τα πρακτικά των συνόδων και τα πρακτικά ψηφοφορίας των Συμβουλίων Υπουργών Κοινωνικών Υποθέσεων της

12ης Οκτωβρίου και 23ης Νοεμβρίου 1993 (σημεία 1, 2 και 3 της επιστολής σας της 2ας Φεβρουαρίου), έγγραφα τα οποία, μάλιστα, δεν έπρεπε να σας έχουν αποσταλεί. Παρά ταύτα, λόγω του ότι η διαδικασία για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου είναι νέα και η έναρξη της πρακτικής της εφαρμογής είναι ακόμη πρόσφατη, οι πληροφορίες αυτές σας απεστάλησαν λόγω σφάλματος της διοικήσεως.

3. Η πρόσβαση στα πρακτικά του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας της 24ης Ιανουαρίου 1994 (σημείο 13 της επιστολής σας της 2ας Φεβρουαρίου) δεν μπορεί να σας επιτραπεί για τους ίδιους λόγους.»

Η διαδικασία και τα αιτήματα των διαδίκων

23 Υπό τις συνθήκες αυτές, οι προσφεύγοντες άσκησαν την παρούσα προσφυγή στις 19 Μαΐου 1994.

24 Με διατάξεις του προέδρου του δευτέρου πενταμελούς τμήματος του Πρωτοδικείου της 14ης Δεκεμβρίου 1994, επετράπη στη Δανική Κυβέρνηση, στην Ολλανδική Κυβέρνηση και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να παρέμβουν υπέρ των προσφευγόντων.

25 Η έγγραφη διαδικασία περατώθηκε στις 19 Απριλίου 1995. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Ωστόσο, κάλεσε το Συμβούλιο να απαντήσει σε μια ερώτηση και, ενδεχομένως, να προσκομίσει ορισμένα έγγραφα. Το Συμβούλιο συμμορφώθηκε προς το αίτημα αυτό.

26 Η επ' ακροατηρίου συζήτηση διεξήχθη στις 5 Ιουλίου 1995. Οι διάδικοι αγόρευσαν και απάντησαν στις ερωτήσεις που έθεσε το Πρωτοδικείο.

27 Οι προσφεύγοντες ζητούν από το Πρωτοδικείο τα εξής:

— να ακυρώσει την απόφαση με την οποία το Συμβούλιο αρνείται να τους επιτρέψει την πρόσβαση στις προπαρασκευαστικές εκθέσεις, στα πρακτικά των συνόδων και στα πρακτικά συμμετοχής και ψηφοφορίας του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993·

— να ακυρώσει την απόφαση της 17ης Μαΐου 1994, με την οποία το Συμβούλιο αρνείται να τους επιτρέψει την πρόσβαση στα πρακτικά του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας της 24ης και 25ης Ιανουαρίου 1994·

— να ακυρώσει την απόφαση της 17ης Μαΐου 1994, με την οποία το Συμβούλιο αρνείται να τους επιτρέψει την ελεύθερη πρόσβαση στις προπαρασκευαστικές εκθέσεις, στα πρακτικά των συνόδων και στα πρακτικά ψηφοφορίας των Συμβουλίων Υπουργών Κοινωνικών Υποθέσεων της 12ης Οκτωβρίου και 23ης Νοεμβρίου 1993·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα των προσφευγόντων σύμφωνα με το άρθρο 87 του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου.

Οι προσφεύγοντες ζήτησαν επίσης να προσκομίσει το Συμβούλιο ενώπιον του Πρωτοδικείου, αφενός, τα πλήρη ηχογραφημένα ή στενογραφημένα πρακτικά όλων των συνεδριάσεων του Συμβουλίου και των βοηθητικών οργάνων του

κατά τη διάρκεια των οποίων συζητήθηκαν οι αιτήσεις τους και, αφετέρου, την έκθεση της Νομικής Υπηρεσίας του Συμβουλίου προς την ΕΜΑ/Συμβούλιο (έγγραφο 6853/94 JUR 110, της 5ης Μαΐου 1994, στο εξής: έκθεση της Νομικής Υπηρεσίας της 5ης Μαΐου 1994).

28 Το Συμβούλιο ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει τους προσφεύγοντες στα δικαστικά έξοδα.

29 Η Δανική Κυβέρνηση ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να ακυρώσει τις απορριπτικές αποφάσεις του Συμβουλίου·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

Η Δανική Κυβέρνηση ζήτησε επίσης να προσκομίσει το Συμβούλιο ενώπιον του Πρωτοδικείου την έκθεση της Νομικής Υπηρεσίας της 5ης Μαΐου 1994.

30 Η Ολλανδική Κυβέρνηση ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να δεχθεί τα αιτήματα των προσφευγόντων.

31 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να δεχθεί τα αιτήματα των προσφευγόντων και να ακυρώσει τις απορριπτικές αποφάσεις του Συμβουλίου.

Επί του παραδεκτού

32 Οι προσφεύγοντες βάλλουν κατά της αποφάσεως η οποία, κατ' αυτούς, περιλαμβάνεται στο έγγραφο της 17ης Μαΐου 1994 και με την οποία το Συμβούλιο, κατά τη γνώμη τους, τους αρνήθηκε, μεταξύ άλλων, την ελεύθερη πρόσβαση στις προπαρασκευαστικές εκθέσεις και στα πρακτικά συνόδων και ψηφοφορίας των Συμβουλίων Υπουργών Κοινωνικών Υποθέσεων της 12ης Οκτωβρίου και 23ης Νοεμβρίου 1993.

33 Το Πρωτοδικείο υπενθυμίζει ότι, εντούτοις, στις 28 Φεβρουαρίου 1994 οι προσφεύγοντες έλαβαν από τη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου αντίγραφο των προπαρασκευαστικών εκθέσεων, των πρακτικών των συνόδων και των πρακτικών συμμετοχής και ψηφοφορίας των Συμβουλίων Υπουργών Κοινωνικών Υποθέσεων.

34 Στη συνέχεια, με το έγγραφο της 17ης Μαΐου 1994, το Συμβούλιο επεσήμανε ότι τα έγγραφα των Συμβουλίων Υπουργών Κοινωνικών Υποθέσεων είχαν αποσταλεί λόγω σφάλματος της διοικήσεως. Παρά ταύτα, η επισήμανση αυτή

αποσκοπούσε μόνο στο να εξηγήσει γιατί το Συμβούλιο είχε αποστείλει τα έγγραφα και δεν αποτελούσε αίτηση να επιστραφούν.

35 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Πρωτοδικείο φρονεί ότι το έγγραφο της 17ης Μαΐου 1994 δεν περιέχει απόφαση με την οποία το Συμβούλιο αρνήθηκε στους προσφεύγοντες την πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα. Συνεπώς, το αίτημα των προσφευγόντων για την ακύρωση της αποφάσεως της 17ης Μαΐου 1994 είναι απαράδεκτο, καθόσον αφορά τα έγγραφα των Συμβουλίων Υπουργών Κοινωνικών Υποθέσεων, λόγω του ότι ουδέποτε το Συμβούλιο έλαβε απόφαση να μην επιτρέψει στους προσφεύγοντες την πρόσβαση στα έγγραφα αυτά.

Επί της ουσίας

36 Προς στήριξη της προσφυγής τους, οι προσφεύγοντες προβάλλουν πέντε λόγους, ήτοι: παραβίαση της θεμελιώδους αρχής του κοινοτικού δικαίου περί προσβάσεως στα έγγραφα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως· παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης· παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731, καθόσον οι επίδικες αποφάσεις εκφράζουν την αρχή ότι δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε ορισμένα είδη εγγράφων· παράβαση του άρθρου 7, παράγραφος 3, της αποφάσεως 93/731 και του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ, καθόσον οι επίδικες αποφάσεις είναι αναιτιολόγητες· και, τέλος, κατάχρηση εξουσίας.

37 Ωστόσο, πριν εξεταστούν οι λόγοι ακυρώσεως που επικαλούνται οι προσφεύγοντες, πρέπει να προσδιοριστεί η ακριβής ημερομηνία εκδόσεως των αποφάσεων των οποίων τη νομιμότητα αμφισβητούν. Οι προσφεύγοντες ζητούν, αφενός, την ακύρωση της αποφάσεως με την οποία το Συμβούλιο αρνήθηκε να τους επιτρέψει την πρόσβαση στις προπαρασκευαστικές εκθέσεις, στα πρακτικά των συνόδων και στα πρακτικά συμμετοχής και ψηφοφορίας του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993 και, αφετέρου, την ακύρωση της αποφάσεως της 17ης Μαΐου 1994 με την οποία το Συμβούλιο αρνήθηκε να τους επιτρέψει την πρόσβαση στα πρακτικά του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας της 24ης και 25ης Ιανουαρίου 1994. Εντούτοις, οι προσφεύγοντες δεν προσδιόρισαν την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως που απέρριψε το αίτημά τους για πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης.

38 Όσον αφορά την ημερομηνία της αρνήσεως του Συμβουλίου να επιτρέψει τους προσφεύγοντες την πρόσβαση στα πρακτικά του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας, το Πρωτοδικείο υπενθυμίζει ότι στις 2 Φεβρουαρίου 1994 οι προσφεύγοντες ζήτησαν να τους κοινοποιηθούν τα έγγραφα αυτά και ότι πληροφορήθηκαν ότι τα έγγραφα αυτά δεν ήσαν ακόμη διαθέσιμα (βλ. ανωτέρω, σκέψη 17). Στις 14 Μαρτίου 1994 οι προσφεύγοντες υπέβαλαν εκ νέου το αίτημά τους. Δεν έλαβαν καμία απάντηση εντός της προθεσμίας του ενός μηνός. Στις 29 Απριλίου 1994 οι προσφεύγοντες υπέβαλαν επιβεβαιωτική αίτηση που αφορούσε τα ίδια έγγραφα. Στις 17 Μαΐου 1994 το Συμβούλιο, εντός της προθεσμίας του ενός μηνός του άρθρου 7, παράγραφος 3, της αποφάσεως 93/731, απέστειλε στους προσφεύγοντες έγγραφο, στο οποίο εξέθετε τους λόγους για τους οποίους είχε αποφασίσει να τους αρνηθεί την πρόσβαση στα πρακτικά του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας.

39 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Πρωτοδικείο φρονεί ότι το έγγραφο αυτό της 17ης Μαΐου 1994 αποτελεί την απόφαση περί απορρίψεως του αιτήματος των προσφευγόντων για πρόσβαση στα πρακτικά του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας.

40 Όσον αφορά την ημερομηνία της αποφάσεως του Συμβουλίου περί απορρίψεως του αιτήματος των προσφευγόντων για πρόσβαση στις προπαρασκευαστικές εκθέσεις, στα πρακτικά των συνόδων και στα πρακτικά συμμετοχής και ψηφοφορίας του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης, το Πρωτοδικείο υπενθυμίζει ότι το άρθρο 7, παράγραφος 3, της αποφάσεως 93/731 ορίζει ότι η απόφαση περί απορρίψεως μιας επιβεβαιωτικής αιτήσεως πρέπει να εκδοθεί εντός ενός μηνός από την υποβολή της αιτήσεως αυτής και ότι το άρθρο 7, παράγραφος 4, ορίζει ότι η παράλειψη απαντήσεως εντός ενός μηνός από την υποβολή της επιβεβαιωτικής αιτήσεως ισοδυναμεί με απορριπτική απόφαση.

41 Το Πρωτοδικείο παρατηρεί ότι οι προσφεύγοντες υπέβαλαν επιβεβαιωτική αίτηση στις 14 Μαρτίου 1994 και ότι το Συμβούλιο απάντησε μόλις στις 17 Μαΐου 1994. Συνεπώς, το Συμβούλιο παρέλειψε να απαντήσει στην επιβεβαιωτική αίτηση εντός της προθεσμίας του άρθρου 7, παράγραφος 3, της αποφάσεως 93/731 και η άρνηση προσβάσεως στα επίμαχα έγγραφα πρέπει να θεωρηθεί ως σιωπηρή απορριπτική απόφαση, εκδοθείσα ένα μήνα μετά τις 14 Μαρτίου 1994.

42 Αφού καθορίστηκε η ακριβής ημερομηνία εκδόσεως των απορριπτικών αποφάσεων του Συμβουλίου, το Πρωτοδικείο κρίνει σκόπιμο να εξετασθεί πρώτα ο τρίτος λόγος ακυρώσεως που επικαλούνται οι προσφεύγοντες.

Επιχειρήματα των διαδίκων

43 Οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν ότι το Συμβούλιο διατύπωσε την αρχή ότι δεν επιτρέπεται η πρόσβαση στα έγγραφα που αφορούν τις διασκέψεις του και ισχυρίζονται ότι η άρνηση αυτή αντιβαίνει στο άρθρο 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731, η οποία ορίζει ότι η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου «μπορεί» να μην επιτραπεί για λόγους προστασίας του απορρήτου των διασκέψεων του Συμβουλίου. Κατά τους προσφεύγοντες, η διάταξη αυτή συνεπάγεται ότι το Συμβούλιο πρέπει να προβαίνει σε προσεκτική στάθμιση των διακυβευομένων συμφερόντων πριν λάβει την απόφαση να αρνηθεί ή να επιτρέψει την πρόσβαση σ' ένα έγγραφο. Οι προσφεύγοντες εκθέτουν ότι το γεγονός ότι πρόκειται για γενική αρχή περί απαγορεύσεως της προσβάσεως επιβεβαιώνεται από τη δήλωση της Δανικής και της Ολλανδικής Κυβερνήσεως κατά το πέρας των εργασιών του Συμβουλίου της 16ης και 17ης Μαΐου 1994, η οποία, κατά τους προσφεύγοντες, επιβεβαιώνει ότι το Συμβούλιο δεν προέβη σε καμία στάθμιση συμφερόντων πριν αποφασίσει την απόρριψη της επιβεβαιωτικής τους αιτήσεως.

44 Οι προσφεύγοντες, αναφερόμενοι στον κώδικα συμπεριφοράς που εξέδωσαν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, υποστηρίζουν ότι από τον κώδικα αυτό προκύπτει ότι το απόρρητο των διασκέψεων δεν αποτελεί παρά ένα μόνο από τα συμφέροντα που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, οσάκις εφαρμόζεται η γενική αρχή της προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων. Οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν ότι το άρθρο 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731 πρέπει να ερμηνεύεται ενόψει του γεγονότος αυτού και φρονούν ότι η αρχή της απαγορεύσεως της προσβάσεως σε ορισμένα έγγραφα, λόγω του ότι αφορούν διασκέψεις του Συμβουλίου των οποίων το απόρρητο πρέπει να προστατευθεί — όπως δηλώνει το Συμβούλιο με το έγγραφο της 17ης Μαΐου 1994 — αντιβαίνει στο εν λόγω άρθρο 4, παράγραφος 2.

45 Στο επιχείρημα του Συμβουλίου ότι η πρόσβαση στα πρακτικά του αποβαίνει σε βάρος της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων της Κοινότητας οι προσφεύγοντες αντιτείνουν ότι δεν ισχυρίζονται ότι η απόφαση 93/731 τους παρέχει

δικαίωμα αυτόματης προσβάσεως στα έγγραφα του Συμβουλίου. Επιπλέον, οι προσφεύγοντες φρονούν ότι η επιχειρηματολογία αυτή του Συμβουλίου δεν είναι πειστική, δεδομένου ότι στα πρακτικά του Συμβουλίου παρατίθενται απλώς τα συμπεράσματα στα οποία καταλήγει το Συμβούλιο, καθώς και οι επίσημες δηλώσεις όποιων αντιπροσωπειών ζητήσουν την καταχώρηση των δηλώσεών τους στα πρακτικά. Συνεπώς, δεν είναι πιθανό η πρόσβαση στα πρακτικά του Συμβουλίου να έχει ως συνέπεια να καταστούν δημοσίως γνωστές οι απόψεις ενός κράτους μέλους.

46 Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι οι προσφεύγοντες δεν απέδειξαν τον ισχυρισμό τους ότι το Συμβούλιο δεν προέβη στη στάθμιση των διακυβευομένων συμφερόντων, μολονότι αυτοί φέρουν το βάρος της αποδείξεως του ισχυρισμού αυτού.

47 Το Συμβούλιο, αναφερόμενο στην απόφαση 93/731, υποστηρίζει ότι η απόφαση αυτή πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με τον εσωτερικό του κανονισμό. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι, εφόσον η απόφαση 93/731 βασίζεται στον κανονισμό αυτό, ουδόλως υπερισχύει των διατάξεών του και πρέπει να ερμηνεύεται σε συνδυασμό με αυτές. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, του εσωτερικού κανονισμού, οι διασκέψεις του Συμβουλίου προστατεύονται κατ' αρχήν από κάθε κοινολόγηση, μολονότι το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει διαφορετικά.

48 Το Συμβούλιο αντικρούει τους ισχυρισμούς των προσφευγόντων ότι, στηριζόμενο στο άρθρο 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731, έκρινε ότι δικαιούται να διατυπώσει γενική αρχή περί απαγορεύσεως της προσβάσεως και δηλώνει ότι έχει πάντοτε τη δυνατότητα να κάνει χρήση της παρεκκλίσεως που προβλέπει ο εσωτερικός κανονισμός και να αποφασίζει να κοινολογήσει τα έγγραφα που αφορούν τις διασκέψεις του. Το γεγονός και μόνον ότι αποφάσισε να μην κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής στην παρούσα υπόθεση δεν δημιουργεί τεκμήριο ότι δεν θα κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής ούτε στο μέλλον.

49 Όσον αφορά την εν προκειμένω αντιταχθείσα άρνηση, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι εκτίμησε ορθώς τα διακυβευόμενα συμφέροντα. Το Συμβούλιο αντικρούει τον ισχυρισμό των προσφευγόντων ότι, παρέχοντας ως αιτιολογία της

αρνήσεως προσβάσεως σ' ένα συγκεκριμένο έγγραφο το γεγονός ότι το έγγραφο αυτό ενέπιπτε σε μια κατηγορία εγγράφων που αφορούν τις διασκέψεις του Συμβουλίου, το απόρρητο των οποίων πρέπει να προστατεύεται, παρέβη το άρθρο 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731.

50 Το Συμβούλιο παρέχει ορισμένες διευκρινίσεις ως προς την εξέλιξη της διαδικασίας που κατέληξε στην επίμαχη απορριπτική απόφαση. Το Συμβούλιο εκθέτει ότι ένα προπαρασκευαστικό έγγραφο της 25ης Μαρτίου 1994, το οποίο περιείχε σχέδιο αποφάσεως περί απορρίψεως της αιτήσεως των προσφευγόντων, εξετάσθηκε, μεταξύ άλλων, από την ΕΜΑ στις 30 Μαρτίου 1994, αλλά ότι το ζήτημα δεν υποβλήθηκε στο Συμβούλιο. Συνεχίζοντας, το Συμβούλιο εξηγεί ότι, κατά τη διάρκεια μεταγενέστερης συνεδριάσεως της ΕΜΑ, στις 13 Απριλίου 1994, αποφασίστηκε η εγγραφή του ζητήματος στην ημερησία διάταξη του Συμβουλίου της 18ης και 19ης Απριλίου 1994, αλλά ότι, στο Συμβούλιο, μια αντιπροσωπεία ζήτησε να αποσυρθεί το ζήτημα αυτό από την ημερησία διάταξη. Κατά το Συμβούλιο, το αίτημα αυτό είχε ως συνέπεια να μην μπορέσει να τηρήσει την προθεσμία ενός μηνός, την οποία προβλέπει η απόφαση 93/731. Στις 22 Απριλίου 1994 η ΕΜΑ επιβεβαίωσε την προηγούμενη απόφασή της να προτείνει στο Συμβούλιο να απορρίψει την αίτηση των προσφευγόντων. Το ζήτημα ενεγράφη εκ νέου στο σημείο «Α» της ημερησίας διατάξεως του Συμβουλίου της 16ης και 17ης Μαΐου 1994. Κατόπιν αυτών, το Συμβούλιο αποφάσισε στις 16 Μαΐου 1994 να απορρίψει την αίτηση των προσφευγόντων. Κατόπιν αιτήματος του Βασιλείου της Δανίας, το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας δημοσιοποιήθηκε.

51 Το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι το σχέδιο απαντήσεως στην αίτηση των προσφευγόντων υποβλήθηκε στην ομάδα που προετοιμάζει τις εργασίες του πρώτου τμήματος της ΕΜΑ, πριν υποβληθεί στην ΕΜΑ, ενώ ορισμένες αποφάσεις μπορούν να λαμβάνονται από το Συμβούλιο χωρίς προηγούμενη εξέταση από ομάδα εργασίας. Επιπλέον, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται επί του σημείου «Α» της ημερησίας διατάξεως του Συμβουλίου δεν πρέπει να θεωρούνται ότι δεν έχουν εξετασθεί πλήρως, όπως εξετάζονται όλες οι άλλες αποφάσεις του Συμβουλίου. Προσθέτει ότι οι επιβεβαιωτικές αιτήσεις εξετάζονται πλέον πάντοτε από την ομάδα «πληροφορήσεως».

52 Προκειμένου να διευκρινίσει τους λόγους στους οποίους στηρίζεται η αρχή του απορρήτου των εργασιών του, το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι οι εργασίες του διεξάγονται στο πλαίσιο μιας διαδικασίας διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών, κατά τη διάρκεια της οποίας τα μέλη του εκφράζουν ελεύθερα τις

ανησυχίες τους και τις εθνικές τους απόψεις. Είναι ουσιώδες το να παραμένουν οι απόψεις αυτές εμπιστευτικές, όταν ιδίως τα μέλη αναγκάζονται να αποκλίνουν από τις θέσεις αυτές για να καταστεί δυνατό να επιτευχθεί συμφωνία, μέχρι του σημείου μερικές φορές να μην ακολουθούν τις οδηγίες που τους έχουν δοθεί σε εθνικό επίπεδο όσον αφορά μια συγκεκριμένη πτυχή ενός ζητήματος. Αυτή η διαδικασία διαπραγματεύσεων και συμβιβασμών είναι ζωτική για τη θέσπιση της κοινοτικής νομοθεσίας και θα διακυβευόταν αν οι αντιπροσωπείες έπρεπε διαρκώς να λαμβάνουν υπόψη το γεγονός ότι οι απόψεις τους, όπως έχουν καταγραφεί στα πρακτικά του Συμβουλίου, μπορούν ανά πάσα στιγμή να καταστούν δημοσίως γνωστές, λόγω της δυνατότητας προσβάσεως στα έγγραφα αυτά, ανεξαρτήτως του αν το Συμβούλιο χορήγησε άδεια προς τούτο ή όχι.

53 Το Συμβούλιο δηλώνει ότι, τόσο στην περίπτωση των εγγράφων που αφορούν το Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993, στα οποία διευκρινίζονται οι θέσεις ορισμένων μελών του Συμβουλίου και περιλαμβάνεται δήλωση ενός μέλους, όσο και στην περίπτωση των πρακτικών του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας της 24ης Ιανουαρίου 1994, στα οποία εκτίθενται οι συγκεκριμένες θέσεις που έλαβε η πλειονότητα των μελών του Συμβουλίου, δεν έκρινε σκόπιμο να κάνει χρήση της διατάξεως του εσωτερικού κανονισμού η οποία του επιτρέπει να παρεκκλίνει από την αρχή του απορρήτου των εργασιών του κοινολογώντας τα σχετικά έγγραφα.

54 Το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι η δήλωση της Δανικής και της Ολλανδικής Κυβερνήσεως κατά το πέρας των εργασιών του Συμβουλίου της 16ης και 17ης Μαΐου 1994, σύμφωνα με την οποία δεν υπήρξε συγκριτική ανάλυση των διακυβευομένων συμφερόντων, δεν αποδεικνύει ότι πράγματι δεν υπήρξε τέτοια ανάλυση, αλλά απλώς ότι υπήρξε μειοψηφούσα άποψη, την οποία εκφράζει.

55 Η Δανική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι η απορριπτική απόφαση του Συμβουλίου στην παρούσα υπόθεση στηρίζεται στο γεγονός ότι τα αιτηθέντα έγγραφα αφορούσαν άμεσα τις διασκέψεις του Συμβουλίου και, συνεπώς, εθεωρούντο απόρρητα. Κατά τη Δανική Κυβέρνηση, δεν έγινε συγκεκριμένη αξιολόγηση των διακυβευομένων συμφερόντων, παρά τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη την οποία καλώς είχαν οι προσφεύγοντες ως προς το ότι θα γινόταν η αξιολόγηση αυτή.

56 Προς στήριξη των επιχειρημάτων της, η Δανική Κυβέρνηση αναφέρεται στη δήλωση στην οποία προέβη κατά το πέρας των εργασιών του Συμβουλίου της 16ης και 17ης Μαΐου 1994, κατά την οποία «δεν υπήρξε συγκριτική ανάλυση σταθμίζουσα, αφενός, τα συμφέροντα των πολιτών που ζητούν πληροφορίες και, αφετέρου, τα κριτήρια εμπιστευτικότητας των διασκέψεων του Συμβουλίου, όπως τούτο απαιτείται, κατά την άποψη της Δανικής και της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, στην περίπτωση που το Συμβούλιο στηρίζει την απόρριψή του επί των συγκεκριμένων κριτηρίων». Η Δανική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι, όπως η Ολλανδική Κυβέρνηση, ψήφισε κατά της απορρίψεως της αιτήσεως των προσφευγόντων.

57 Η Δανική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι, από πλευράς του άρθρου 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731, η απόφαση περί αρνήσεως της προσβάσεως στα έγγραφα είναι προαιρετική. Κατά την άποψή της, τούτο σημαίνει ότι το Συμβούλιο υποχρεούται, για κάθε συγκεκριμένη αίτηση, να προβαίνει σε συγκεκριμένη αξιολόγηση, κατά περίπτωση και κατά έγγραφο, των διακυβευομένων συμφερόντων, δηλαδή το Συμβούλιο πρέπει να προβαίνει στη λεγόμενη υποκειμενική εκτίμηση.

58 Η Ολλανδική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, το Συμβούλιο διαθέτει εξουσία εκτιμήσεως που του επιτρέπει την απόρριψη μιας αιτήσεως προσβάσεως στα έγγραφά του. Οσάκις το Συμβούλιο ασκεί αυτή την εξουσία εκτιμήσεως, πρέπει να σταθμίζει, αφενός, το συμφέρον του πολίτη να του επιτραπεί η πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου και, αφετέρου, το συμφέρον του Συμβουλίου να προστατεύσει το απόρρητο των διασκέψεών του.

59 Όμως, κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, το Συμβούλιο δεν προέβη εν προκειμένω σε στάθμιση των εν λόγω συμφερόντων, όπως είχε υποχρέωση. Συναφώς, η Ολλανδική Κυβέρνηση αναφέρεται αφενός στις συζητήσεις που διεξήχθησαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου κατόπιν της αιτήσεως των προσφευγόντων και αφετέρου στη διατύπωση του εγγράφου του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1994.

60 Όσον αφορά, ειδικότερα τις συζητήσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου, η Ολλανδική Κυβέρνηση αναφέρεται στη δήλωση στην οποία προέβη μαζί με τη Δανική Κυβέρνηση κατά το πέρας των εργασιών του Συμβουλίου της 16ης και 17ης Μαΐου 1994 (βλ. ανωτέρω, σκέψη 56).

61 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ισχυρίζεται ότι το έγγραφο της 17ης Μαΐου 1994 δεν περιέχει κανένα στοιχείο που να επιτρέπει να θεωρηθεί ότι το Συμβούλιο στάθμισε τα συμφέροντα των πολιτών που ζητούν την πρόσβαση σε έγγραφα και το δικό του συμφέρον να προστατεύσει το απόρρητο των διασκέψεών του. Κατά το Κοινοβούλιο, η δήλωση στην οποία προέβησαν η Δανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση κατά το πέρας των εργασιών του Συμβουλίου της 16ης και 17ης Μαΐου 1994 επιβεβαιώνει την ανάλυση αυτή.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

62 Όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731, πρέπει κατ' αρχάς να υπογραμμισθεί ότι η απόφαση 93/731 αποτελεί το τελευταίο από τα τρία μέτρα που θεσπίστηκαν κατά τη διάρκεια του Δεκεμβρίου 1993, τα οποία περιλαμβάνουν διατάξεις που αφορούν την εφαρμογή της αρχής της διαφανείας (βλ. ανωτέρω, σκέψεις 5 έως 13). Η απόφαση είναι η μόνη από τα μέτρα αυτά που έχει νομοθετικό χαρακτήρα όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα. Συνεπώς, η απόφαση 93/731 είναι το μόνο μέτρο που διέπει το δικαίωμα προσβάσεως των πολιτών στα έγγραφα, ενώ ο εσωτερικός κανονισμός διέπει τους μηχανισμούς εσωτερικής λειτουργίας του Συμβουλίου.

63 Το Πρωτοδικείο υπενθυμίζει ότι το άρθρο 1 της αποφάσεως 93/731 ορίζει ότι το κοινό έχει πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει η εν λόγω απόφαση και ότι το άρθρο 4 της αποφάσεως θεσπίζει εξαιρέσεις από την αρχή αυτή. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεν επιτρέπεται η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου του οποίου η κοινολόγηση είναι δυνατόν να αποβεί εις βάρος ορισμένων συμφερόντων (βλ. ανωτέρω, σκέψη 11). Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως, η πρόσβαση σε έγγραφο του Συμβουλίου «μπορεί» να μην επιτραπεί για λόγους προστασίας του απορρήτου των διασκέψεων του Συμβουλίου.

64 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το Συμβούλιο υποχρεούται επομένως, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, να αρνείται την πρόσβαση στα έγγραφα, αν πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Αντιθέτως, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, το

Συμβούλιο διαθέτει εξουσία εκτιμήσεως που του επιτρέπει να απορρίπτει, εφόσον κρίνεται αναγκαίο, τις αιτήσεις προσβάσεως σε έγγραφα που αφορούν τις διασκέψεις του.

65 Το Πρωτοδικείο φρονεί ότι τόσο από το γράμμα του άρθρου 4 της αποφάσεως 93/731 όσο και από τον σκοπό της αποφάσεως αυτής, με την οποία επιδιώκεται να δοθεί στο κοινό η δυνατότητα ευρείας προσβάσεως στα έγγραφα του Συμβουλίου, προκύπτει ότι, οσάκις το Συμβούλιο ασκεί την εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, πρέπει όντως να σταθμίζει, αφενός, το συμφέρον του πολίτη να έχει πρόσβαση στα έγγραφα του Συμβουλίου και, αφετέρου, το ενδεχόμενο δικό του συμφέρον να διασφαλίσει το απόρρητο των διασκέψεών του.

66 Πρέπει να προστεθεί ότι η ερμηνεία αυτή του άρθρου 4, παράγραφος 2, είναι σύμφωνη προς τις διατάξεις του κώδικα συμπεριφοράς (βλ. ανωτέρω, σκέψεις 6 και 7), τον οποίο σκοπεί να θέσει σε εφαρμογή η απόφαση 93/731.

67 Συνεπώς, κάθε φορά που ζητείται η πρόσβαση σε έγγραφα, το Συμβούλιο πρέπει να σταθμίζει τα ανωτέρω συμφέροντα, λαμβάνοντας την απόφασή του κατά την προς τούτο εφαρμοστέα διαδικασία.

68 Το Συμβούλιο διαθέτει επίσης, στο πλαίσιο του εσωτερικού κανονισμού του, εξουσία εκτιμήσεως, την οποία οφείλει να ασκεί, οσάκις είναι αναγκαίο, για την εφαρμογή των αποφάσεων που λαμβάνει βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731. Το Συμβούλιο δεν μπορεί, παραλείποντας να ασκήσει την εξουσία που του παρέχει το άρθρο 5, παράγραφος 1, του εσωτερικού κανονισμού του, να στερεί από τους πολίτες τα δικαιώματα τα οποία αντλούν από το άρθρο 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731.

69 Αφού διευκρινίστηκε κατά τον τρόπο αυτό το περιεχόμενο του άρθρου 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731, εναπόκειται πλέον στο Πρωτοδικείο να εξετάσει αν το Συμβούλιο, υπό τις συνθήκες της παρούσας υποθέσεως, άσκησε την εξουσία εκτιμήσεως σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου αυτού.

70 Οι προσφεύγοντες, η Δανική Κυβέρνηση, η Ολλανδική Κυβέρνηση και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποστηρίζουν ότι οι αιτήσεις των προσφευγόντων απορρίφθηκαν αυτομάτως από το Συμβούλιο, καθόσον το Συμβούλιο ουδέποτε στάθμισε τα διακυβευόμενα συμφέροντα πριν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι έπρεπε να απαγορευθεί η πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα. Προς στήριξη του επιχειρήματος αυτού, επικαλούνται, μεταξύ άλλων, αφενός τα έγγραφα του Συμβουλίου της 28ης Φεβρουαρίου και της 17ης Μαΐου 1994 (βλ. σκέψεις 15 έως 18 και 22, ανωτέρω) και αφετέρου τη δήλωση στην οποία προέβησαν η Δανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση κατά το πέρας των εργασιών του Συμβουλίου της 16ης και 17ης Μαΐου 1994 (βλ. ανωτέρω, σκέψη 56).

71 Όσον αφορά το έγγραφο της 28ης Φεβρουαρίου 1994, το Πρωτοδικείο υπενθυμίζει ότι στο πέμπτο σημείο του εγγράφου αυτού το Συμβούλιο αρνήθηκε την πρόσβαση στα έγγραφα που αφορούσαν το Συμβούλιο Υπουργών Δικαιοσύνης της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993, με την αιτιολογία ότι τα εν λόγω έγγραφα «αφορούν άμεσα τις διασκέψεις του Συμβουλίου και, κατά τον εσωτερικό του κανονισμό, δεν μπορούν να κοινολογηθούν».

72 Όσον αφορά το έγγραφο της 17ης Μαΐου 1994, το Πρωτοδικείο επισημαίνει ότι το Συμβούλιο επιβεβαίωσε την άρνησή του να χορηγήσει στους προσφεύγοντες τα αιτηθέντα έγγραφα, με την αιτιολογία ότι αυτά «αφορούν άμεσα τις διασκέψεις του Συμβουλίου και των προπαρασκευαστικών του επιτροπών και ομάδων εργασίας. Αν το Συμβούλιο επέτρεπε την πρόσβαση, θα παρέλειπε να προστατεύσει το απόρρητο των διασκέψεών του. Τα εν λόγω έγγραφα περιέχουν εμπιστευτικές πληροφορίες σχετικές με τη θέση που έλαβαν τα μέλη του Συμβουλίου κατά τη διάρκεια των διασκέψεών του» (βλ. ανωτέρω, στη σκέψη 22, το πλήρες κείμενο του εγγράφου της 17ης Μαΐου 1994).

73 Το Πρωτοδικείο φρονεί ότι από τα δύο αυτά έγγραφα προκύπτει ότι το Συμβούλιο, απαντώντας στις αιτήσεις των προσφευγόντων, δεν τήρησε την υποχρέωση σταθμίσεως των διακυβευομένων συμφερόντων την οποία προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 2, της αποφάσεως 93/731. Πράγματι, από τη διατύπωση των εγγράφων αυτών συνάγεται ότι το Συμβούλιο θεώρησε, αφενός, ότι ήταν υποχρεωμένο να αρνηθεί την πρόσβαση στα επίμαχα έγγραφα για τον λόγο και μόνον ότι τα έγγραφα αυτά αφορούσαν τις διασκέψεις του και, αφετέρου, ότι θα παραβιαζόταν ο εσωτερικός κανονισμός, και συγκεκριμένα το άρθρο 5 αυτού, αν κοινολογούνταν τα αιτηθέντα από τους προσφεύγοντες έγγραφα. Αυτή η εσφαλμένη ερμηνεία των επιμάχων διατάξεων εκ μέρους του Συμβουλίου καθίσταται, εξάλλου, προφανής από τις ακόλουθες φράσεις, που περιλαμβάνονταν κατ' αρχάς στο έγγραφο της 28ης Φεβρουαρίου 1994: «(...) I am unable to send you these documents, since they (...) cannot (...) be disclosed» [«(...) δεν μπορώ να σας στείλω τα έγγραφα αυτά, διότι δεν μπορούν (...) να κοινολογηθούν»] και κατόπιν στο έγγραφο της 17ης Μαΐου 1994: «(...) access to these documents cannot be allowed (...)» [«(...) δεν μπορεί να επιτραπεί η πρόσβαση στα έγγραφα αυτά (...)»], από τις οποίες προκύπτει ότι το Συμβούλιο θεώρησε ότι δεν είχε τη δυνατότητα να κοινολογήσει τα αιτηθέντα έγγραφα.

74 Τα συμπεράσματα του Πρωτοδικείου όσον αφορά το πραγματικό αυτό ζήτημα ενισχύονται από τη δήλωση στην οποία προέβησαν η Δανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση κατά το πέρας των εργασιών του Συμβουλίου της 16ης και της 17ης Μαΐου 1994, κατά τη διάρκεια του οποίου ελήφθη η απόφαση να μην επιτραπεί στους προσφεύγοντες η πρόσβαση στα αιτηθέντα έγγραφα· σύμφωνα με τη δήλωση αυτή δεν πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου καμία συγκριτική ανάλυση σταθμίζουσα, αφενός, τα συμφέροντα των πολιτών που ζητούν πληροφορίες και, αφετέρου, τα κριτήρια εμπιστευτικότητας των διασκέψεων του Συμβουλίου (βλ. ανωτέρω, σκέψη 56).

75 Επιπλέον, η Δανική Κυβέρνηση, απαντώντας σε ερώτηση που έθεσε το Πρωτοδικείο κατά τη διάρκεια της προφορικής διαδικασίας, διευκρίνισε ότι κατά τη συζήτηση που διεξήχθη στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας και της ΕΜΑ δεν έγινε καμία συγκεκριμένη αξιολόγηση των διακυβευομένων συμφερόντων και αφορούσε αποκλειστικά ζητήματα διαδικαστικής φύσεως, τη δυνατότητα να αντιταχθεί αυτόματη άρνηση και τη δυνατότητα να εφαρμοστεί η υποκειμενική μέθοδος.

76 Το Συμβούλιο ισχυρίστηκε ότι η δήλωση στην οποία προέβησαν η Δανική και η Ολλανδική Κυβέρνηση κατά το πέρας των εργασιών του Συμβουλίου της 16ης και 17ης Μαΐου 1994 αποδεικνύει απλώς την ύπαρξη μειοψηφούσας απόψεως. Το Πρωτοδικείο δεν μπορεί να δεχθεί την εκτίμηση αυτή. Η άποψη

που εκφράζει η δήλωση αυτή ήταν βεβαίως μειοψηφούσα. Εντούτοις, διαπιστώνεται ότι η εν λόγω δήλωση περιέχει ορισμένες διευκρινίσεις ως προς τις συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιήθηκε η συζήτηση σχετικά με την έκδοση των επιδίκων αποφάσεων. Οι διευκρινίσεις αυτές είναι ανεξάρτητες κάθε ζητήματος πλειοψηφίας ή μειοψηφίας· αντιθέτως, διασαφηνίζουν το πραγματικό ζήτημα που καλείται να επιλύσει το Πρωτοδικείο.

77 Το Πρωτοδικείο παρατηρεί ότι το Συμβούλιο, ενόψει των διευκρινίσεων αυτών, δεν επικαλέστηκε κανένα συγκεκριμένο στοιχείο που να μπορεί να τις αντικρούσει και να αποδείξει ότι το Συμβούλιο προέβη πράγματι σε αξιολόγηση των συγκεκριμένων διακυβευομένων συμφερόντων. Το Συμβούλιο περιορίστηκε να δώσει ορισμένες ενδείξεις ως προς την εξέλιξη της διαδικασίας που κατέληξε στις επίμαχες απορριπτικές αποφάσεις και απλώς υποστήριξε ότι οι αιτήσεις των προσφευγόντων συζητήθηκαν από τις διάφορες επιτροπές και ομάδες εργασίας του Συμβουλίου.

78 Υπό τις συνθήκες αυτές, διαπιστώνεται, όσον αφορά τις αιτήσεις προσβάσεως στα έγγραφα που αφορούν τα Συμβούλια Υπουργών Δικαιοσύνης και Υπουργών Γεωργίας, ότι το Συμβούλιο παρέλειψε να ασκήσει την εξουσία του εκτιμήσεως σύμφωνα με τις επίμαχες διατάξεις, όπως έχουν ερμηνευθεί από το Πρωτοδικείο (βλ. ανωτέρω, σκέψη 65).

79 Συνεπώς, ο τρίτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να γίνει δεκτός.

80 Υπό τις συνθήκες αυτές, οι επίδικες αποφάσεις πρέπει να ακυρωθούν, χωρίς να χρειάζεται ούτε να εξετασθούν οι άλλοι λόγοι ακυρώσεως που επικαλέσθηκαν οι προσφεύγοντες ούτε να ληφθεί απόφαση αφενός επί του αιτήματος των προσφευγόντων να προσκομίσει το Συμβούλιο ενώπιον του Πρωτοδικείου τα πλήρη ηχογραφημένα ή στενογραφημένα πρακτικά όλων των συνεδριάσεων του Συμβουλίου και των βοηθητικών του οργάνων, κατά τη διάρκεια των οποίων συζητήθηκε η υπόθεσή τους, και αφετέρου επί του αιτήματος των προσφευγόντων και της Δανικής Κυβερνήσεως να προσκομίσει το Συμβούλιο ενώπιον του Πρωτοδικείου την έκθεση της Νομικής Υπηρεσίας της 5ης Μαΐου 1994.

Επί των δικαστικών εξόδων

81 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο ηττήθηκε κατ' ουσίαν και οι προσφεύγοντες έχουν υποβάλει σχετικό αίτημα, το καθού πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 4, του εν λόγω κανονισμού, τα όργανα και τα κράτη μέλη που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Κατά συνέπεια, το Βασίλειο της Δανίας, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, που παρενέβησαν υπέρ των προσφευγόντων, θα φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (δεύτερο πενταμελές τμήμα)

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει τη σιωπηρή απόφαση του Συμβουλίου με την οποία απορρίφθηκε το αίτημα των προσφευγόντων να τους επιτραπεί η πρόσβαση στις προπαρασκευαστικές εκθέσεις, στα πρακτικά των συνόδων και στα πρακτικά συμμετοχής και ψηφοφορίας του Συμβουλίου Υπουργών Δικαιοσύνης της 29ης και 30ής Νοεμβρίου 1993, και την απόφαση που περιλαμβάνεται στο έγγραφο του Συμβουλίου της 17ης Μαΐου 1994, με την οποία απορρίφθηκε το αίτημα της προσβάσεως στα πρακτικά του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας της 24ης και 25ης Ιανουαρίου 1994.

2) Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.

3) Καταδικάζει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

4) Το Βασίλειο της Δανίας, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.

Vesterdorf Barrington Saggio

Kirschner Καλογερόπουλος

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 19 Οκτωβρίου 1995.

Ο Γραμματέας Ο Πρόεδρος

H. Jung B. Vesterdorf