ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (τρίτο πενταμελές τμήμα) της 6ης Φεβρουαρίου 1998 *

Στην υπόθεση Τ-124/96,

Interporc Im- und Export GmbH, εταιρία γερμανικού δικαίου, με έδρα το Αμβούργο (Γερμανία), εκπροσωπούμενη από τον Georg M. Berrisch, δικηγόρο Αμβούργου, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον δικηγόρο Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένης από τον Ulrich Wölker, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή ακυρώσεως της αποφάσεως της Επιτροπής της 29ης Μαΐου 1996, με την οποία επιβεβαίωσε την άρνησή της να επιτρέψει στην προσφεύγουσα την πρόσβαση σε ορισμένα από τα έγγραφά της,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
(τρίτο πενταμελές τμήμα),

συγκείμενο από τους B. Vesterdorf, Πρόεδρο, C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki και J. D. Cooke, δικαστές,

γραμματέας: A. Mair, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 21ης Οκτωβρίου 1997,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Νομικό πλαίσιο

1 Στην Τελική Πράξη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση που υπογράφηκε στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992, τα κράτη μέλη πρόσθεσαν μια δήλωση (αριθ. 17) σχετικά με το δικαίωμα της πρόσβασης στην πληροφόρηση η οποία έχει ως εξής:

«Η Συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψεως 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 να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα.»

2 Ύστερα από τη δήλωση αυτή η Επιτροπή ανέλαβε την εκπόνηση συγκριτικής μελέτης σχετικής με τους κανόνες που έχουν εφαρμογή στην πρόσβαση του κοινού στην πληροφόρηση εντός των κρατών μελών καθώς και ορισμένων τρίτων χωρών. Τα αποτελέσματα των ερευνών της δημοσιεύθηκαν στην ανακοίνωση 93/C 156/05, την οποία η Επιτροπή απηύθυνε στο Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΕ C 156, σ. 5, στο εξής: ανακοίνωση του 1993). Στην ανακοίνωση αυτή η Επιτροπή κατέληξε ότι ενδεικνυόταν η περαιτέρω διευκόλυνση της προσβάσεως στα κοινοτικά έγγραφα.

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

4 Στις 6 Δεκεμβρίου 1993, η Επιτροπή και το Συμβούλιο συνέταξαν από κοινού έναν κώδικα συμπεριφοράς σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής και του Συμβουλίου (στο εξής: κώδικας συμπεριφοράς) και ανέλαβαν αντίστοιχα την υποχρέωση να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή των αρχών που θέτει ο κώδικας αυτός προ της 1ης Ιανουαρίου 1994.

5 Για την υλοποίηση της δεσμεύσεως αυτής η Επιτροπή εξέδωσε, στις 8 Φεβρουαρίου 1994, βάσει του άρθρου 162 της Συνθήκης ΕΚ, την απόφαση 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής (ΕΕ L 46, σ. 58, στο εξής: απόφαση 94/90). Με το άρθρο 1 της αποφάσεως αυτής θεσπίστηκε επισήμως ο κώδικας συμπεριφοράς του οποίου το κείμενο συνάπτεται στην απόφαση.

6 Ο κώδικας συμπεριφοράς περιλαμβάνει την ακόλουθη γενική αρχή:

«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 της Επιτροπής ή του Συμβουλίου.»

7 Ο κώδικας συμπεριφοράς απαριθμεί τις περιστάσεις που μπορεί να επικαλεστεί ένα κοινοτικό όργανο για να δικαιολογήσει την απόρριψη αιτήσεως προσβάσεως σε έγγραφα ως εξής:

«Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε έγγραφο του οποίου η κοινολόγηση είναι δυνατόν να αποβεί εις βάρος:

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

— της προστασίας του προσώπου [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 ζητά το φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο παρέσχε την πληροφορία ή που απαιτείται από τη νομοθεσία του κράτους μέλους το οποίο παρέσχε την πληροφορία.

Τα θεσμικά όργανα μπορούν επίσης να αρνηθούν την πρόσβαση για να εξασφαλίσουν προστασία του συμφέροντος του θεσμικού οργάνου σε συνάρτηση με το απόρρητο των διαβουλεύσεών [διασκέψεών] του.»

8 Στις 4 Μαρτίου 1994 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση επί της βελτιώσεως της προσβάσεως στα έγγραφα (ΕΕ C 67, σ. 5, στο εξής: ανακοίνωση του 1994), διευκρινίζοντας τα κριτήρια εφαρμογής της αποφάσεως 94/90. Από την ανακοίνωση αυτή προκύπτει ότι «κάθε πολίτης μπορεί να ζητήσει (...) πρόσβαση σε οποιοδήποτε έγγραφο της Επιτροπής που δεν έχει δημοσιευθεί, περιλαμβανομένων των προπαρασκευαστικών εγγράφων και του επεξηγηματικού υλικού». Στη συνέχεια, «η Επιτροπή εγγυάται την ορθή διεκπεραίωση των αιτήσεων πρόσβασης στα έγγραφα εντός μιας λογικής χρονικής περιόδου». Προς τούτο, η ανακοίνωση διευκρινίζει ότι «στους αιτούντες έγγραφα δίδεται απάντηση εντός ενός μηνός». Όσον αφορά τις εξαιρέσεις που προβλέπει ο κώδικας συμπεριφοράς, η ανακοίνωση αναφέρει ότι «η Επιτροπή μπορεί να αρνηθεί την πρόσβαση σε έγγραφο εάν κρίνει ότι η γνωστοποίησή του μπορεί να αποβεί επιζήμια για τα δημόσια και ιδιωτικά συμφέροντα και για την καλή λειτουργία του οργάνου (...)». Σχετικά με το σημείο αυτό, η ανακοίνωση υπογραμμίζει ότι «κάθε αίτηση πρόσβασης σε έγγραφο εξετάζεται χωριστά και δεν μπορούν να ισχύσουν αυτόματα οι εξαιρέσεις».

Ιστορικό της διαφοράς

9 Κάθε έτος η Κοινότητα ανοίγει αυτό το οποίο έχει επικρατήσει να αποκαλείται ποσόστωση «Hilton». Στο πλαίσιο της ποσοστώσεως αυτής, ορισμένες ποσότητες βοείου κρέατος υψηλής ποιότητας («Hilton Beef») προελεύσεως Αργεντινής μπορούν να εισάγονται στην Κοινότητα άνευ επιβαρύνσεων. Για τη χορήγηση της απαλλαγής αυτής είναι απαραίτητη η υποβολή πιστοποιητικού γνησιότητας, συνταχθέντος από τις οικείες αρχές της Αργεντινής.

10 Πληροφορηθείσα περί της ανακαλύψεως περιπτώσεων πλαστογραφίας πιστοποιητικών γνησιότητας, η Επιτροπή προέβη σε σχετικές έρευνες στο τέλος του 1992 και στις αρχές του 1993, σε συνεργασία με τις τελωνειακές αρχές των κρατών μελών. Όταν οι τελωνειακές αρχές κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι τους είχαν υποβληθεί πλαστά πιστοποιητικά γνησιότητας, προέβησαν σε εκ των υστέρων είσπραξη των εισαγωγικών δασμών.

11 Μετά την ανακάλυψη των ως άνω πλαστογραφιών, οι γερμανικές αρχές ζήτησαν εκ των υστέρων από την προσφεύγουσα την καταβολή εισαγωγικών δασμών. Η προσφεύγουσα ζήτησε μείωση των δασμών αυτών, διατεινόμενη ότι είχε υποβάλει καλόπιστα τα πιστοποιητικά γνησιότητας και ότι η ευθύνη για ορισμένες ελλείψεις κατά τον έλεγχο βαρύνει τις αρμόδιες αρχές της Αργεντινής και την Επιτροπή.

12 Με απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 1996, που απηύθυνε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Επιτροπή θεώρησε ότι το αίτημα μειώσεως των εισαγωγικών δασμών που υπέβαλε η προσφεύγουσα δεν ήταν δικαιολογημένο.

13 Με έγγραφο της 23ης Φεβρουαρίου 1996, απευθυνόμενο στον Γενικό Γραμματέα της Επιτροπής, καθώς και στους γενικούς διευθυντές των Γενικών Διευθύνσεων (στο εξής: ΓΔ) I, VI και XXI, ο δικηγόρος της προσφεύγουσας εταιρίας ζήτησε να λάβει γνώση ορισμένων εγγράφων σχετικά με τον έλεγχο των εισαγωγών βοείου κρέατος («Hilton Beef») και με τις έρευνες που οδήγησαν στη λήψη των αποφάσεων των γερμανικών αρχών να ζητήσουν την εκ των υστέρων καταβολή εισαγωγικών δασμών. Το αίτημα αφορούσε δέκα κατηγορίες εγγράφων, ήτοι: 1) τις δηλώσεις των κρατών μελών σχετικά με τις εισαχθείσες από την Αργεντινή ποσότητες βοείου κρέατος «Hilton» μεταξύ των ετών 1985 και 1992, 2) τις δηλώσεις των αρχών της Αργεντινής σχετικά με τις ποσότητες βοείου κρέατος «Hilton» που εξήχθησαν στην Κοινότητα κατά την ίδια περίοδο, 3) τις εσωτερικές αναφορές της Επιτροπής που συντάχθηκαν βάσει των δηλώσεων αυτών, 4) τα έγγραφα σχετικά με το άνοιγμα της ποσοστώσεως «Hilton», 5) τα έγγραφα σχετικά με τον προσδιορισμό των οργανισμών που είναι αρμόδιοι για την έκδοση των πιστοποιητικών γνησιότητας, 6) τα έγγραφα σχετικά με τη σύμβαση που συνήφθη μεταξύ της Κοινότητας και της Αργεντινής, τα οποία αφορούν μείωση της ποσοστώσεως κατόπιν της ανακαλύψεως των πλαστογραφιών, 7) τις ενδεχόμενες εκθέσεις σχετικά με έρευνες αφορώσες τον εκ μέρους της Επιτροπής έλεγχο της ποσοστώσεως «Hilton» για το 1991 και 1992, 8) τα έγγραφα σχετικά με τις έρευνες που αφορούσαν ενδεχόμενες παρανομίες κατά τις εισαγωγές οι οποίες διαπράχθηκαν μεταξύ των ετών 1985 και 1988, 9) τις γνώμες της ΓΔ VI και της ΓΔ XXI σχετικά με τις αποφάσεις που ελήφθησαν σε άλλες παρόμοιες υποθέσεις και 10) τα πρακτικά των συσκέψεων της ομάδας εμπειρογνωμόνων των κρατών μελών οι οποίες πραγματοποιήθηκαν στις 2 και στις 4 Δεκεμβρίου 1995.

14 Με έγγραφο της 22ας Μαρτίου 1996, ο γενικός διευθυντής της ΓΔ VI απέρριψε το αίτημα προσβάσεως, αφενός, στην αλληλογραφία που ανταλλάχθηκε με τις αρχές της Αργεντινής και στα πρακτικά των συζητήσεων που προηγήθηκαν της χορηγήσεως και του ανοίγματος των ποσοστώσεων «Hilton» και, αφετέρου, στην αλληλογραφία που ανταλλάχθηκε με τις αρχές της Αργεντινής μετά την ανακάλυψη πλαστογραφημένων πιστοποιητικών γνησιότητας. Η άρνηση αυτή βασιζόταν στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος (διεθνείς σχέσεις). Κατά τα λοιπά, ο γενικός διευθυντής αρνήθηκε επίσης την πρόσβαση στα έγγραφα που προέρχονταν από κράτη μέλη ή από τις αρχές της Αργεντινής, με την αιτιολογία ότι η προσφεύγουσα έπρεπε να απευθύνει το αίτημά της απ' ευθείας στους αντίστοιχους συντάκτες των ως άνω εγγράφων.

15 Με έγγραφο της 25ης Μαρτίου 1996, ο γενικός διευθυντής της ΓΔ XXI απέρριψε το αίτημα προσβάσεως στην έκθεση περί της εσωτερικής έρευνας σχετικά με τις πλαστογραφίες την οποία συνέταξε η Επιτροπή, επικαλούμενος την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (δραστηριότητες επιθεωρήσεως και έρευνας) και την προστασία του ατόμου και της ιδιωτικής του ζωής. Όσον αφορά τις απόψεις που εξέφρασε η ΓΔ VI και η ΓΔ XXI σχετικά με άλλα αιτήματα μειώσεως εισαγωγικών δασμών, καθώς και σχετικά με τα πρακτικά των συνεδριάσεων της επιτροπής εμπειρογνωμόνων των κρατών μελών, ο γενικός διευθυντής της ΓΔ XXI αρνήθηκε την πρόσβαση στα έγγραφα αυτά, επικαλούμενος την προστασία του συμφέροντος του κοινοτικού οργάνου όσον αφορά το απόρρητο των διασκέψεών του. Κατά τα λοιπά, αρνήθηκε την πρόσβαση στα έγγραφα που προέρχονταν από τα κράτη μέλη, με την αιτιολογία ότι η προσφεύγουσα έπρεπε να υποβάλει το αίτημά της απ' ευθείας στους αντίστοιχους συντάκτες των εγγράφων αυτών.

16 Με έγγραφο της 27ης Μαρτίου 1996, ο δικηγόρος της προσφεύγουσας υπέβαλε επαναληπτική αίτηση, κατά την έννοια του κώδικα συμπεριφοράς, στον Γενικό Γραμματέα της Επιτροπής. Με το έγγραφο αυτό αμφισβήτησε το βάσιμο των λόγων που επικαλέστηκαν οι γενικοί διευθυντές της ΓΔ VI και της ΓΔ XXI για να αρνηθούν την πρόσβαση στα έγγραφα.

17 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 12 Απριλίου 1996, η προσφεύγουσα, ενεργούσα από κοινού με δύο άλλες γερμανικές επιχειρήσεις, άσκησε προσφυγή ζητώντας την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής της 26ης Ιανουαρίου 1996 (υπόθεση T-50/96, Primex κ.λπ. κατά Επιτροπής).

18 Με έγγραφο της 29ης Μαΐου 1996, ο Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής απέρριψε την επαναληπτική αίτηση. Το έγγραφο αυτό (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση) περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

«Κατόπιν εξετάσεως του αιτήματός σας, λυπούμαι που πρέπει να σας πληροφορήσω ότι επιβεβαιώνω την απόφαση της ΓΔ VI και της ΓΔ XXI για τους ακόλουθους λόγους.

Όλα τα ζητούμενα έγγραφα αφορούν απόφαση της Επιτροπής της 26ης Ιανουαρίου 1996 [COM C(96) 180 τελικό], η οποία στο μεταξύ αποτέλεσε το αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως εκ μέρους του εκπροσώπου σας (υπόθεση Τ-50/96).

Κατά συνέπεια, και με την επιφύλαξη της προβολής άλλων ενστάσεων οι οποίες θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την άρνηση της Επιτροπής όσον αφορά την πρόσβαση στα ζητούμενα έγγραφα, έχει εφαρμογή η εξαίρεση που αφορά την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (δικαστικές διαδικασίες). Ο κώδικας συμπεριφοράς δεν μπορεί να υποχρεώσει την Επιτροπή να διαβιβάσει στον αντίδικο τα σχετικά με τη διαφορά έγγραφα στο πλαίσιο εκκρεμούς διαδικασίας.»

19 Στο πλαίσιο της διαδικασίας Τ-50/96, η προσφεύγουσα, με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 25 Ιουνίου 1996, ζήτησε από το Πρωτοδικείο να διατάξει την προσκόμιση των ζητούμενων εγγράφων, ως μέτρο οργανώσεως της διαδικασίας.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

20 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 9 Αυγούστου 1996, η προσφεύγουσα άσκησε την παρούσα προσφυγή. Η υπόθεση ανατέθηκε σε τριμελές τμήμα. Με απόφαση της 2ας Ιουλίου 1997, το Πρωτοδικείο, αφού άκουσε τους διαδίκους, αποφάσισε να αναθέσει την εκδίκαση της υποθέσεως στο τρίτο πενταμελές τμήμα.

21 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο (τρίτο πενταμελές τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

22 Οι διάδικοι ανέπτυξαν τις παρατηρήσεις τους και απάντησαν στις προφορικές ερωτήσεις του Πρωτοδικείου κατά τη δημόσια συνεδρίαση της 21ης Οκτωβρίου 1997.

23 Η προσφεύγουσα ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση·

— να αναγνωρίσει ότι η Επιτροπή δεν δικαιούται να απαγορεύσει την πρόσβαση στα έγγραφα που αναφέρει στην από 23 Φεβρουαρίου 1996 επιστολή του προς τον γενικό διευθυντή της ΓΔ VI ο δικηγόρος της προσφεύγουσας·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

24 Η Επιτροπή ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να απορρίψει ως απαράδεκτο το αίτημα να της απευθύνει διαταγή το Πρωτοδικείο·

— να απορρίψει κατά τα λοιπά την προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Επί του πρώτου αιτήματος, που αφορά την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως

25 Προς στήριξη της προσφυγής της η προσφεύγουσα επικαλείται τρεις λόγους ακυρώσεως. Ο πρώτος στηρίζεται σε παράβαση του κώδικα συμπεριφοράς και της αποφάσεως 94/90. Ο δεύτερος στηρίζεται σε παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης. Ο τρίτος, που προβλήθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, στηρίζεται σε προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, καθόσον ο Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής βασίστηκε, με την προσβαλλόμενη απόφαση, σε νέο λόγο για την άρνησή του, ο οποίος δεν είχε προβληθεί προηγουμένως.

26 Υπό τις περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως, το Πρωτοδικείο θεωρεί ότι πρέπει να εξετάσει τους δύο πρώτους λόγους από κοινού.

Επί του πρώτου και του δεύτερου λόγου, από κοινού, οι οποίοι στηρίζονται σε παράβαση του κώδικα συμπεριφοράς και της αποφάσεως 94/90, καθώς και σε παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης

Επιχειρήματα των διαδίκων

— Επί της παραβάσεως της αποφάσεως 94/90 και του κώδικα συμπεριφοράς

27 Η προσφεύγουσα παρατηρεί, εκ προοιμίου ότι η Επιτροπή απέρριψε το αίτημά της περί προσβάσεως σε έγγραφα με μόνη αιτιολογία την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (δικαστικές διαδικασίες). Ωστόσο, ενεργώντας με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή παρέβη τις διατάξεις σχετικά με το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα, που προβλέπει ο κώδικας συμπεριφοράς και, επομένως, την απόφαση 94/90.

28 Υπενθυμίζει ότι η απόφαση 94/90 και ο κώδικας συμπεριφοράς δεσμεύουν νομικά την Επιτροπή. Οι διατάξεις τους επιβάλλουν στην Επιτροπή τη νομική υποχρέωση να επιτρέπει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που κατέχει [αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 5ης Μαρτίου 1997, T-105/95, WWF UK κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. II-313, σκέψη 55, και της 19ης Οκτωβρίου 1995, T-194/94, Carvel και Guardian Newspapers κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1995, σ. II-2765, που αφορά την παρόμοια απόφαση που έλαβε το Συμβούλιο (απόφαση 93/731/ΕΚ, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου, ΕΕ L 340, σ. 43)].

29 Οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα πρέπει να ερμηνεύονται περιοριστικά, ώστε να μην αντιβαίνουν προς τον ειδικό σκοπό του κώδικα συμπεριφοράς, ο οποίος έγκειται στο να παρέχει στο κοινό «την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα».

30 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να επικαλείται τις σχετικές εξαιρέσεις με γενικότητες. Για να προσδιορίσει αν η αποκάλυψη ενός εγγράφου καλύπτεται από κάποια από τις εξαιρέσεις αυτές, η Επιτροπή θα έπρεπε, πρώτον, να σταθμίσει τα συμφέροντα που προστατεύονται με την ως άνω εξαίρεση και τον γενικό σκοπό του κώδικα συμπεριφοράς και, δεύτερον, να καθορίσει, για κάθε έγγραφο, τους «επιτακτικούς λόγους» για τους οποίους πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της σχετικής εξαιρέσεως (διάταξη του Δικαστηρίου της 6ης Δεκεμβρίου 1990, C-2/88 Imm, Zwartveld κ.λπ., Συλλογή 1990, σ. I-4405, σκέψεις 11 και 12).

31 Κακώς η Επιτροπή θεωρεί ότι μπορεί να αρνείται την πρόσβαση σε οποιοδήποτε έγγραφο αφορά απόφαση αποτελούσα το αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως, επικαλούμενη την εξαίρεση που στηρίζεται στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος (δικαστικές διαδικασίες). Πράγματι, η άποψη της Επιτροπής μπορεί να οδηγήσει σε παρεμπόδιση της δικαστικής διαδικασίας.

32 Αρνούμενη την πρόσβαση στα ζητούμενα έγγραφα με την αιτιολογία ότι αυτά θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ενδεχομένως κατά της Επιτροπής με την ιδιότητά της ως καθής σε δικαστική διαδικασία, η προσβαλλόμενη απόφαση μπορεί να έχει ως συνέπεια τη δυνατότητα να μπορούν να διαφύγουν του δικαστικού ελέγχου πολλές αποφάσεις της Επιτροπής. Η Επιτροπή, με την ιδιότητα της δημοσίας διοικήσεως που ενεργεί προς το γενικό συμφέρον, δεν θα έπρεπε να έχει το δικαίωμα να αφαιρεί τη δυνατότητα ενός τέτοιου ελέγχου των εγγράφων που συντάσσει, κρατώντας τα απόρρητα.

33 Η ως άνω εξαίρεση πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με το σημείο 2.2 της ανακοινώσεως του 1993, η οποία απαριθμεί τα συμφέροντα που μπορούν να προστατεύονται από την εξαίρεση αυτή στα δίκαια των κρατών μελών. Πράγματι, η εξαίρεση καλύπτει μόνον τις πληροφορίες των οποίων η αποκάλυψη υπάρχει κίνδυνος να παραβλάψει τη διενέργεια ελέγχων και την άσκηση ποινικής διώξεως.

34 Τέλος, η άποψη της Επιτροπής στην παρούσα υπόθεση αντιφάσκει προς τις παρατηρήσεις που υπέβαλε στο πλαίσιο της προαναφερθείσας αποφάσεως Primex κ.λπ. κατά Επιτροπής, σχετικά με αίτημα λήψεως μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας, με το οποίο είχε ζητηθεί η προσκόμιση των ίδιων εγγράφων. Πράγματι, στην τελευταία αυτή υπόθεση, η Επιτροπή θεώρησε ότι τα έγγραφα δεν ασκούσαν επιρροή στη διαδικασία.

35 Δεχόμενη την πολιτική σημασία που έχει η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα που έχουν στην κατοχή τους τα κοινοτικά όργανα, η Επιτροπή διερωτάται επί της νομικής σημασίας της αρχής σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα, όπως αυτή προκύπτει από τις δηλώσεις περί της διαφανείας. Όσον αφορά τη νομική αξία της αποφάσεως 94/90, υπογραμμίζει ότι η απόφαση αυτή εκδόθηκε στο πλαίσιο της εξουσίας εσωτερικής οργανώσεως του οργάνου, η οποία του παρέχει τη δυνατότητα να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για την απρόσκοπτη εσωτερική του λειτουργία προς διασφάλιση της χρηστής διοικήσεως (απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Απριλίου 1996, C-58/94, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-2169, σκέψη 37).

36 Η Επιτροπή διατείνεται, πρώτον, ότι η εξαίρεση που στηρίζεται στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος (δικαστικές διαδικασίες) της παρέχει τη δυνατότητα, στο πλαίσιο της αποφάσεως 94/90, να μη θέτει στη διάθεση του κοινού — και του αντιδίκου της — το σύνολο των εγγράφων που αφορούν εκκρεμούσα ενώπιον δικαστικής αρχής διαφορά. Για να έχει εφαρμογή η εξαίρεση αυτή, αρκεί, κατά την Επιτροπή, τα ζητούμενα έγγραφα να αφορούν την εκκρεμή διαφορά ή να έχουν σχέση με το αντικείμενό της. Τούτο συμβαίνει, κατ' αυτήν, στην παρούσα υπόθεση.

37 Οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία υπάρχει κίνδυνος να θίξει σοβαρά τα δικαιώματα άμυνας της Επιτροπής και, επομένως, το δημόσιο συμφέρον. Ακόμα κι αν πιθανώς τα δικαιώματα άμυνας δεν θίγονται από την αποκάλυψη καθενός εγγράφου χωριστά, η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν θα μπορεί να αμυνθεί κατάλληλα αν πρέπει να αποδείξει, όπως ισχυρίζεται η προσφεύγουσα, τη σημασία κάθε εγγράφου για την ένδικη διαδικασία. Συναφώς, η Επιτροπή αμφισβητεί ότι είναι υποχρεωμένη να επικαλείται «επιτακτικούς λόγους» για να μπορεί να αρνείται την ικανοποίηση αιτήματος προσβάσεως στα έγγραφα.

38 Η ανακοίνωση του 1993 δεν οδηγεί σε διαφορετική ερμηνεία. Η εξαίρεση που περιλαμβάνει ο κώδικας συμπεριφοράς έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής από τις αντίστοιχες εξαιρέσεις που προβλέπονται στα εθνικά δίκαια, καθόσον ο κώδικας συμπεριφοράς δεν περιλαμβάνει τον περιορισμό που αφορά το «δικαστικό απόρρητο», που προστέθηκε κατά την απαρίθμηση των αντιστοίχων εξαιρέσεων στα εθνικά δίκαια.

39 Δεύτερον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το ζήτημα αν η προσφεύγουσα μπορεί να έχει πρόσβαση στα ζητούμενα έγγραφα πρέπει να λυθεί βάσει των διατάξεων του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου σχετικά με τα μέτρα οργανώσεως της διαδικασίας και όχι βάσει εκείνων του κώδικα συμπεριφοράς. Ο κώδικας αυτός δεν αποτελεί, αλλά και δεν προορίζεται να αποτελεί, το κατάλληλο νομικό κείμενο προς επίλυση του ανακύψαντος την παρούσα υπόθεση ζητήματος.

40 Δεδομένου ότι οι προσφεύγουσες στο πλαίσιο της προαναφερθείσας υποθέσεως Primex κ.λπ. κατά Επιτροπής ζήτησαν τη λήψη μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας, εναπόκειται στο Πρωτοδικείο να αποφασίσει σε ποιο βαθμό μπορεί να δεχθεί το αίτημα αυτό βάσει του Κανονισμού Διαδικασίας. Το ζήτημα αν τα έγγραφα που ζήτησε η προσφεύγουσα ασκούν όντως επιρροή για την προσφυγή που στρέφεται κατά της αποφάσεως της 26ης Ιανουαρίου 1996 (βλ. ανωτέρω, σκέψη 12) δεν μπορεί να διευκρινισθεί παρά μόνο στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας.

— Επί της παραβάσεως του άρθρου 190 της Συνθήκης

41 Η προσφεύγουσα διατείνεται ότι η αιτιολογία της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν πληροί τις προϋποθέσεις που προβλέπει το άρθρο 190 της Συνθήκης.

42 Αφενός, από το κείμενο της προσβαλλομένης αποφάσεως δεν μπορεί να διαγνωσθεί αν εξετάστηκαν οι ιδιαιτερότητες της υπό κρίση υποθέσεως. Αφετέρου, η Επιτροπή δεν διευκρίνισε τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι έχει εφαρμογή η εξαίρεση σχετικά με την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (δικαστικές διαδικασίες).

43 Ειδικότερα, η Επιτροπή, κατά παράβαση των υποχρεώσεών της, παρέλειψε να αναφέρει για κάθε έγγραφο τους «επιτακτικούς λόγους» για τους οποίους η αποκάλυψή του μπορεί να αποβεί σε βάρος της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.

44 Τέλος, η προσφεύγουσα διατείνεται ότι, στην παρούσα υπόθεση η Επιτροπή δεν μπορεί να βασίζεται σε άλλες εξαιρέσεις προβλεπόμενες από τον κώδικα συμπεριφοράς, καθόσον η προσβαλλόμενη απόφαση είναι, από την άποψη αυτή, ανεπαρκώς αιτιολογημένη.

45 Η Επιτροπή αρνείται ότι παρέβη το άρθρο 190 της Συνθήκης. Η αιτιολογία αναφέρει συνοπτικά με σαφήνεια τα ουσιώδη σημεία της απόψεώς της. Ως προς τη λύπη που εκφράζει η προσφεύγουσα διότι η απόφαση δεν ανέλυσε τις «ιδιαιτερότητες» της υπό κρίση υποθέσεως, η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν οφείλει να αποδεικνύει για κάθε έγγραφο ότι η αποκάλυψή του θα μπορούσε να θίξει το δημόσιο συμφέρον.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

46 Το Πρωτοδικείο υπενθυμίζει ότι η απόφαση 94/90 είναι πράξη απονέμουσα στους ιδιώτες δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα που κατέχει η Επιτροπή (προαναφερθείσα απόφαση WWF UK κατά Επιτροπής, σκέψη 55).

47 Το γεγονός ότι το άρθρο 162 της Συνθήκης ελήφθη ως νομική βάση της εν λόγω αποφάσεως δεν μπορεί να επηρεάσει τη διαπίστωση αυτή. Πράγματι, ακόμη και αν η απόφαση 94/90 εκδόθηκε δυνάμει της εξουσίας εσωτερικής οργανώσεως της Επιτροπής, τίποτα δεν εμποδίζει μια κανονιστική ρύθμιση σχετική με την εσωτερική οργάνωση των εργασιών ενός κοινοτικού οργάνου να παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων (προαναφερθείσα απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, σκέψη 38).

48 Η απόφαση 94/90, όπως προκύπτει από την οικονομία της, προορίζεται να έχει εφαρμογή γενικά στα αιτήματα προσβάσεως σε έγγραφα. Δυνάμει της αποφάσεως αυτής, κάθε πρόσωπο μπορεί να ζητήσει να έχει πρόσβαση σε οποιοδήποτε μη δημοσιευθέν έγγραφο της Επιτροπής, χωρίς να απαιτείται να αιτιολογεί το αίτημά του [βλ. επ' αυτού την ανακοίνωση του 1993 (ΕΕ C 156, σ. 6) και την ανακοίνωση του 1994 (ΕΕ C 67, σ. 5)].

49 Ωστόσο, σύμφωνα με τις διατάξεις του κώδικα συμπεριφοράς, προβλέπονται εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα. Οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται στενά, ώστε να μη διακυβεύεται η εφαρμογή της γενικής αρχής που συνίσταται στο να παρέχεται στο κοινό «η ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή της Επιτροπής» (προαναφερθείσα απόφαση WWF UK κατά Επιτροπής, σκέψη 56).

50 Όπως διαπιστώθηκε στη σκέψη 57 της προαναφερθείσας αποφάσεως WWF UK κατά Επιτροπής, υφίστανται δύο κατηγορίες εξαιρέσεων οι οποίες περιλαμβάνονται στον κώδικα συμπεριφοράς (βλ. ανωτέρω σκέψη 7).

51 Η πρώτη από τις κατηγορίες αυτές, την οποία αφορά η προβαλλόμενη εν προκειμένω εξαίρεση, προβλέπει ότι «τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε έγγραφο 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)».

52 Από τη χρησιμοποίηση της εκφράσεως «είναι δυνατόν» προκύπτει ότι η Επιτροπή, πριν αποφανθεί επί αιτήματος προσβάσεως σε έγγραφα, υποχρεούται να εξετάζει, για κάθε έγγραφο που της ζητείται, έναντι των πληροφοριών που διαθέτει, αν η γνωστοποίησή του μπορεί πράγματι να θίξει κάποιο από τα συμφέροντα που προστατεύονται από την πρώτη κατηγορία εξαιρέσεων. Όταν συμβαίνει κάτι τέτοιο, η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να αρνείται την πρόσβαση στο οικείο έγγραφο, καθόσον ο κώδικας συμπεριφοράς ορίζει ότι, στην περίπτωση αυτή, τα κοινοτικά όργανα «αρνούνται» την πρόσβαση στο έγγραφο αυτό.

53 Μια τέτοια απόφαση κοινοτικού οργάνου πρέπει να αιτιολογείται, σύμφωνα με το άρθρο 190 της Συνθήκης. Κατά πάγια νομολογία, από την επιβαλλόμενη από τη διάταξη αυτή αιτιολογία πρέπει να καταφαίνεται, κατά τρόπο σαφή και μη επιδεχόμενο παρερμηνεία, η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, έτσι ώστε να μπορούν οι μεν ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν το ληφθέν μέτρο ώστε να υπερασπίσουν τα δικαιώματά τους, ο δε κοινοτικός δικαστής να ασκεί τον έλεγχό του (απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Μαΐου 1997, C-278/95 P, Siemens κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. I-2507, σκέψη 17, και προαναφερθείσα απόφαση WWF UK κατά Επιτροπής, σκέψη 66).

54 Η αιτιολογία αποφάσεως με την οποία η Επιτροπή αρνείται την πρόσβαση σε έγγραφα πρέπει, επομένως, να περιλαμβάνει — τουλάχιστον για κάθε μία από τις οικείες κατηγορίες εγγράφων — τους συγκεκριμένους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί ότι η γνωστοποίηση των ζητούμενων εγγράφων εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής κάποιας από τις εξαιρέσεις της πρώτης κατηγορίας εξαιρέσεων (προαναφερθείσα απόφαση WWF UK κατά Επιτροπής, σκέψεις 64 και 74), ώστε να παρέχει τη δυνατότητα στον αποδέκτη της αποφάσεως να βεβαιωθεί ότι όντως το κοινοτικό όργανο προέβη στον έλεγχο περί του οποίου γίνεται λόγος στη σκέψη 52 ανωτέρω και να εκτιμήσει το βάσιμο των λόγων που αιτιολογούν την άρνηση.

55 Όμως, επιβάλλεται εν προκειμένω η διαπίστωση ότι η προσβαλλόμενη απόφαση περιλαμβάνει απλώς το συμπέρασμα ότι έχει εφαρμογή η εξαίρεση που στηρίζεται στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος (δικαστικές διαδικασίες) (βλ. ανωτέρω σκέψη 18). Πράγματι, δεν παρέχει καμία εξήγηση, ούτε καν κατά κατηγορίες εγγράφων, από την οποία να μπορεί να εξακριβωθεί αν όλα τα ζητούμενα έγγραφα, ορισμένα από τα οποία έχουν συνταχθεί εδώ και πολλά έτη, εμπίπτουν πράγματι στο πεδίο εφαρμογής της προβαλλομένης εξαιρέσεως επειδή σχετίζονται με την απόφαση της οποίας ζητείται η ακύρωση στο πλαίσιο της υποθέσεως Primex κ.λπ. κατά Επιτροπής.

56 Υπό τις περιστάσεις αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη.

57 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί, χωρίς να απαιτείται να αποφανθεί το Πρωτοδικείο επί του βασίμου του λόγου που στηρίζεται σε προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας.

Επί του δευτέρου αιτήματος, με το οποίο ζητείται να αναγνωριστεί ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να αρνηθεί την πρόσβαση στα έγγραφα τα οποία απαριθμεί η προσφεύγουσα στην από 23 Φεβρουαρίου 1996 επιστολή της προς τον Γενικό Γραμματέα της Επιτροπής

58 Προς στήριξη του αιτήματος αυτού, η προσφεύγουσα διατείνεται ότι, δυνάμει του κώδικα συμπεριφοράς, όταν υποβάλλεται επαναληπτική αίτηση στο Γενικό Γραμματέα, αυτός οφείλει να επανεξετάσει την αρχική απόρριψη του αιτήματος προσβάσεως στα ζητούμενα έγγραφα. Εντεύθεν προκύπτει ότι ο Γενικός Γραμματέας πρέπει να λάβει οριστική απόφαση όσον αφορά τους λόγους στους οποίους προτίθεται να στηριχθεί για να απορρίψει οριστικά το σχετικό αίτημα.

59 Κατά την προσφεύγουσα, η προβλεπόμενη στην απόφαση 94/90 διαδικασία θα στερούνταν κάθε αποτελέσματος αν η Επιτροπή μπορούσε να επικαλείται, ύστερα από την έκδοση ακυρωτικής δικαστικής αποφάσεως, κατά τη διοικητική διαδικασία που ακολουθεί, άλλους λόγους προς δικαιολόγηση της απορρίψεως αιτήματος προσβάσεως σε έγγραφα. Σε αντίθετη περίπτωση, η προσφεύγουσα θα ήταν υποχρεωμένη να προσφύγει εκ νέου ενώπιον του Πρωτοδικείου, πράγμα το οποίο, κατ' αυτήν, δεν μπορεί να υποχρεωθεί να πράξει.

60 Επομένως, για να αποφύγει μια νέα ένδικη διαδικασία, η προσφεύγουσα ζητεί από το Πρωτοδικείο να δεχθεί ότι η Επιτροπή δεν μπορεί βασίμως να αρνείται την πρόσβαση στα διάφορα έγγραφα που απαριθμούνται στην από 23 Φεβρουαρίου 1996 επιστολή της (βλ. ανωτέρω, σκέψη 13), δεδομένου ότι η Επιτροπή εξάντλησε το δικαίωμα να αρνείται την πρόσβαση στα έγγραφα αυτά επικαλούμενη νέους λόγους.

61 Όσον αφορά το αίτημα αυτό, με το οποίο ζητείται να υποχρεωθεί η Επιτροπή να προβεί σε ορισμένες ενέργειες, το Πρωτοδικείο τονίζει ότι είναι απαράδεκτο, καθόσον, στο πλαίσιο της ακυρωτικής αρμοδιότητας που του παρέχει το άρθρο 173 της Συνθήκης, ο κοινοτικός δικαστής δεν έχει τη δυνατότητα να απευθύνει διαταγές στα κοινοτικά όργανα (βλ. π.χ., την απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Φεβρουαρίου 1987, 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo κατά Επιτροπής, Συλλογή 1987, σ. 1005, σκέψη 18, και την απόφαση του Πρωτοδικείου της 9ης Νοεμβρίου 1995, Τ-346/94, France-aviation κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. II-2841, σκέψη 42).

Επί των δικαστικών εξόδων

62 Δυνάμει του άρθρου 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε όσον αφορά το ουσιώδες μέρος των αιτημάτων της και η προσφεύγουσα υπέβαλε σχετικό αίτημα, η Επιτροπή πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (τρίτο πενταμελές τμήμα)

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την απόφαση της Επιτροπής της 29ης Μαΐου 1996, με την οποία δεν επετράπη στην προσφεύγουσα η πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα που κατέχει η Επιτροπή.

2) Απορρίπτει την προσφυγή ως απαράδεκτη όσον αφορά το αίτημα να απευθυνθούν διαταγές στην Επιτροπή.

3) Καταδικάζει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

Vesterdorf Briët Lindh

Potocki Cooke

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 6 Φεβρουαρίου 1998.

Ο Γραμματέας

H. Jung

Ο Πρόεδρος

B. Vesterdorf