ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (πέμπτο πενταμελές τμήμα)
της 30ής Νοεμβρίου 2004 *

Στην υπόθεση Τ-168/02,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, πρώην Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, με έδρα το Αμβούργο (Γερμανία), εκπροσωπούμενη από τον S. Crosby, solicitor,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από το

Βασίλειο των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενο από τους H. Sevenster, S. Terstal, M. N. Bel και C. Wissels, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

από το

Βασίλειο της Σουηδίας, εκπροσωπούμενο από τους A. Kruse και K. Wistrand, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

και από το

Βασίλειο της Δανίας, εκπροσωπούμενο αρχικώς από τον J. Bering Liisberg, στη συνέχεια από τον J. Molde, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνοντα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους C. Docksey και P. Aalto, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

υποστηριζομένης από το

Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, εκπροσωπούμενο από την R. Caudwell, και τον M. Hoskins, barrister, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνον,

που έχει ως αντικείμενο αίτημα ακυρώσεως της αποφάσεως της Επιτροπής της 26ης Μαρτίου 2002 με την οποία το εν λόγω κοινοτικό όργανο αρνήθηκε στην προσφεύγουσα, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου

2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ L 145, σ. 43), την πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα σχετικά με τον αποχαρακτηρισμό προστατευόμενης τοποθεσίας,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
(πέμπτο πενταμελές τμήμα),

γραμματέας: D. Christensen, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 1ης Απριλίου 2004,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Νομικό πλαίσιο

1 Το άρθρο 255 ΕΚ προβλέπει:

«Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος, έχει δικαίωμα πρόσβασης σε

έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθοριστούν σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3.

Οι γενικές αρχές και τα όρια, εκ λόγων δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος, που διέπουν αυτό το δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα, καθορίζονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, εντός διετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ.

[...]»

2 Η δήλωση αριθ. 35, που είναι συνημμένη στην Τελική Πράξη της Συνθήκης του Άμστερνταμ (στο εξής: δήλωση αριθ. 35) διασαφηνίζει:

3 «Η Διάσκεψη συμφωνεί ότι οι κατ' άρθρον [255], παράγραφος 1, της Συνθήκης [ΕΕ] αρχές και προϋποθέσεις επιτρέπουν στα κράτη μέλη να ζητούν από την Επιτροπή ή το Συμβούλιο να μην ανακοινώνουν σε τρίτους έγγραφα προερχόμενα από το εκάστοτε αιτούν κράτος χωρίς την προηγούμενη συγκατάθεσή του.»

3 Με τον κανονισμό (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 2001, L 145, σ. 43, στο εξής: κανονισμός), καθορίζονται οι αρχές, οι προϋποθέσεις και τα όρια σχετικά με το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των οργάνων αυτών, όπως προβλέπεται από το άρθρο 255 ΕΚ. Ο κανονισμός αυτός ισχύει από τις 3 Δεκεμβρίου 2001.

4 Το άρθρο 2 του κανονισμού ορίζει:

«1. Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών οργάνων, υπό την επιφύλαξη των αρχών, όρων και περιορισμών που καθορίζονται στον παρόντα κανονισμό.

[...]

3. Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται σε όλα τα έγγραφα εις χείρας θεσμικού οργάνου, δηλαδή σε όσα συντάσσονται ή παραλαμβάνονται από αυτό και βρίσκονται στην κατοχή του, σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[...]»

5 Το άρθρο 3 του κανονισμού ορίζει:

«Για τον σκοπό του παρόντος κανονισμού, νοείται ως:

α) "έγγραφο": οποιοδήποτε περιεχόμενο ανεξάρτητα από το χρησιμοποιηθέν υπόθεμα (γραμμένο σε χαρτί ή αποθηκευμένο υπό ηλεκτρονική μορφή, ή με ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή) που αφορά τις πολιτικές, τις δράσεις και τις αποφάσεις αρμοδιότητας του θεσμικού οργάνου,

β) "τρίτος": κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή οντότητα εκτός του αρμόδιου θεσμικού οργάνου, περιλαμβανομένων των κρατών μελών, άλλων κοινοτικών ή εξωκοινοτικών θεσμών και φορέων και των τρίτων κρατών.»

6 Το άρθρο 4 του κανονισμού, που προβλέπει τις εξαιρέσεις από το προμνημονευθέν δικαίωμα προσβάσεως, μνημονεύει τα ακόλουθα:

«1. Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία:

α) του δημόσιου συμφέροντος, όσον αφορά:

— τη δημόσια ασφάλεια,

— την άμυνα και τις στρατιωτικές υποθέσεις,

— τις διεθνείς σχέσεις,

— τη δημοσιονομική, νομισματική ή οικονομική πολιτική της Κοινότητας ή ενός κράτους μέλους,

β) της ιδιωτικής ζωής και της ακεραιότητας του ατόμου, ιδίως σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία σχετικά με την προστασία των προσωπικών δεδομένων.

2. Τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σ' ένα έγγραφο, η γνωστοποίηση του οποίου θα έθιγε την προστασία:

— των εμπορικών συμφερόντων ενός συγκεκριμένου φυσικού ή νομικού προσώπου, συμπεριλαμβανομένης της πνευματικής ιδιοκτησίας,

— των δικαστικών διαδικασιών και της παροχής νομικών συμβουλών,

— του σκοπού επιθεώρησης, έρευνας και οικονομικού ελέγχου,

εκτός εάν για τη γνωστοποίηση του εγγράφου υπάρχει υπερισχύον δημόσιο συμφέρον.

[...]

4. Στην περίπτωση εγγράφων τρίτων, το θεσμικό όργανο διαβουλεύεται με τον τρίτο προκειμένου να εκτιμήσει κατά πόσον μπορεί να εφαρμοσθεί η εξαίρεση που προβλέπεται στην παράγραφο 1 ή 2, εκτός εάν είναι σαφές ότι το έγγραφο θα δημοσιοποιηθεί ή όχι.

5. Ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει από το θεσμικό όργανο να μη δημοσιοποιήσει ένα έγγραφο προερχόμενο από αυτό χωρίς προηγούμενη συμφωνία του.

[...]

7. Οι εξαιρέσεις που περιέχονται στις παραγράφους 1 έως 3 εφαρμόζονται μόνον ενόσω η προστασία δικαιολογείται ως εκ του περιεχομένου του εγγράφου. Οι εξαιρέσεις μπορούν να εφαρμοστούν για μέγιστη περίοδο 30 ετών. Στην περίπτωση εγγράφων που καλύπτονται από τις εξαιρέσεις οι οποίες σχετίζονται με το σεβασμό της ιδιωτικής ζωής ή τα εμπορικά συμφέροντα, και στην περίπτωση ευαίσθητων εγγράφων, οι εξαιρέσεις μπορούν εν ανάγκη να εξακολουθήσουν και μετά την περίοδο αυτή.»

7 Το άρθρο 9 του κανονισμού, σχετικά με την αντιμετώπιση ευαίσθητων εγγράφων ορίζει:

«1. Ευαίσθητα έγγραφα είναι τα έγγραφα που προέρχονται από τα θεσμικά όργανα ή τους οργανισμούς που ιδρύουν, από τα κράτη μέλη, τις τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς, τα οποία διαβαθμίζονται ως "TRÈS SECRET/TOP SECRET», "SECRET" ή "CONFIDENTIEL" σύμφωνα με τους κανόνες των σχετικών οργάνων οι οποίοι προστατεύουν βασικά συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών της στους τομείς που προβλέπονται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, και κυρίως στους τομείς της δημόσιας ασφάλειας, της άμυνας και των στρατιωτικών υποθέσεων.

2. Τις αιτήσεις για πρόσβαση σε ευαίσθητα έγγραφα, στο πλαίσιο των διαδικασιών που προβλέπονται στα άρθρα 7 και 8, χειρίζονται μόνον πρόσωπα που έχουν δικαίωμα να λάβουν γνώση των εγγράφων αυτών. Τα εν λόγω πρόσωπα αξιολογούν επίσης, τηρουμένων των διατάξεων του άρθρου 11 παράγραφος 2, ποιες αναφορές σε ευαίσθητα έγγραφα θα μπορούσαν να καταχωρισθούν στο δημόσιο μητρώο.

3. Τα ευαίσθητα έγγραφα καταχωρίζονται στο μητρώο ή δίδονται στη δημοσιότητα μόνον μετά από σύμφωνη γνώμη του συντάκτη τους.

[...]»

Ιστορικό της διαφοράς

8 Η προσφεύγουσα είναι μια μη κυβερνητική οργάνωση, δρώσα στον τομέα της διαφυλάξεως της ευημερίας των ζώων και της προστασίας της φύσεως.

9 Στις 19 Απριλίου 2000 η Επιτροπή εξέδωσε γνώμη επιτρέπουσα στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να αποχαρακτηρίσει την τοποθεσία του Mühlenberger Loch (στο εξής: γνώμη) προστατευόμενη ζώνη σύμφωνα με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7).

10 Μεταξύ 11ης Μαΐου και 7ης Σεπτεμβρίου 2001, η προσφεύγουσα είχε γραπτή επικοινωνία με την Επιτροπή ζητώντας να της παρασχεθεί η πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα σχετικά με σχέδιο που αφορούσε την τοποθεσία του Mühlenberger Loch, που συνίστατο στην επέκταση του εργοστασίου της Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH και στην ανάκτηση ενός μέρους της σχετικής εκβολής ποταμού για την επιμήκυνση ενός χώρου προσγειώσεως (στο εξής: σχέδιο). Αυτή η αλληλογραφία πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο των κανόνων προσβάσεως στα έγγραφα που έχουν θεσπιστεί με την απόφαση 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ της Επιτροπής, της 8ης Φεβρουαρίου 1994, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής (ΕΕ L 46, σ. 58), που ίσχυαν τότε.

11 Στο πλαίσιο αυτής της αλληλογραφίας, η Επιτροπή κοινοποίησε στην προσφεύγουσα ορισμένα έγγραφα.

12 Με έγγραφο της 20ής Δεκεμβρίου 2001, η προσφεύγουσα ζήτησε, κατ' εφαρμογήν του κανονισμού, να έχει πρόσβαση σε μια σειρά συμπληρωματικών εγγράφων. Η προσφεύγουσα κατέταξε, στο παράρτημα ΙΙΙ του εν λόγω εγγράφου, τα ζητηθέντα έγγραφα, σε τρεις κατηγορίες, συγκεκριμένα την κατηγορία Α, που αφορούσε υπηρεσιακό σημείωμα απευθυνθέν από τη Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) «Περιβάλλον» στη νομική υπηρεσία της Επιτροπής στις 12 Νοεμβρίου 1999, την κατηγορία Β, που αφορούσε έγγραφα προερχόμενα από γερμανικές αρχές και την κατηγορία C, που αφορούσε έγγραφα προερχόμενα από τρίτους.

13 Με τηλεομοιοτυπία της 24ης Ιανουαρίου 2002, ο Verstrynge, ασκών προσωρινώς καθήκοντα γενικού διευθυντή της ΓΔ «Περιβάλλον» της Επιτροπής, δήλωσε στην προσφεύγουσα ότι «η Επιτροπή, πριν προβεί στη δημοσιοποίηση οποιουδήποτε αποσταλέντος σ' αυτήν από τις γερμανικές αρχές εγγράφου, υποχρεούται να έχει τη σύμφωνη γνώμη των αρχών αυτών (βλ. άρθρο 4, παράγραφος 5 [του κανονισμού]).»

14 Στις 29 Ιανουαρίου 2002 η προσφεύγουσα απάντησε ότι δεν δεχόταν αυτή την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού. Υπογράμμισε ότι «οι γερμανικές αρχές [μπορούσαν] να ζητήσουν από την Επιτροπή τη δημοσιοποίηση, χωρίς προηγούμενη συμφωνία, προερχόμενου από αυτό το κράτος μέλος εγγράφου» και ότι «η οριστική απόφαση σχετικά με τη δημοσιοποίηση [ανήκε] στην Επιτροπή και [έπρεπε] να στηρίζεται σε μια από τις εξαιρέσεις (άρθρο 4), όταν δεν υφίσταται ύψιστο δημόσιο συμφέρον σχετικά με τη δημοσιοποίηση».

15 Στις 12 Φεβρουαρίου 2002 η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζήτησε από την Επιτροπή να μη δημοσιοποιήσει την αλληλογραφία που είχε γίνει με τον Δήμο του Αμβούργου σχετικά με την τοποθεσία του Mühlenberger Loch και το σχέδιο καθώς και την αλληλογραφία του Γερμανού Καγκελαρίου. Στις 13 Φεβρουαρίου

2002 η προσφεύγουσα έλαβε τηλεομοιοτυπία από τον Verstrynge, με την οποία ο τελευταίος της παρείχε πρόσβαση στα έγγραφα στα οποία αναφέρονταν οι κατηγορίες Α και C (βλ. ανωτέρω σκέψη 12). Με την ίδια αυτή τηλεομοιοτυπία, ο Verstrynge πληροφορούσε την προσφεύγουσα ότι τα έγγραφα που περιλαμβάνονταν στην κατηγορία Β, δηλαδή αυτά που προέρχονταν από τις γερμανικές αρχές, δεν ήταν δυνατό να τεθούν στη διάθεσή της.

16 Στις 6 Μαρτίου 2002, η προσφεύγουσα υπέβαλε, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 2, του κανονισμού, επιβεβαιωτική αίτηση προς τον Γενικό Γραμματέα της Επιτροπής προκειμένου ο τελευταίος να αναθεωρήσει την άρνησή του δημοσιοποιήσεως των εγγράφων της κατηγορίας Β. Ειδικότερα, η προσφεύγουσα επανεπιβεβαίωσε το γεγονός ότι ήταν αντίθετη προς την ερμηνεία της Επιτροπής όσον αφορά το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού.

17 Με έγγραφο της 26ης Μαρτίου 2002, ο Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής δήλωσε στην προσφεύγουσα ότι επιβεβαίωνε την αρνητική απόφαση σχετικά με δημοσιοποίηση των εγγράφων που προέρχονταν από τις γερμανικές αρχές (στο εξής: επίδικη απόφαση).

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

18 Η προσφεύγουσα άσκησε την υπό κρίση προσφυγή με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 4 Ιουνίου 2002.

19 Με έγγραφα που καταχωρίστηκαν στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου, αντιστοίχως, στις 9 Σεπτεμβρίου, στις 30 Σεπτεμβρίου και στις 2 Οκτωβρίου 2002, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το Βασίλειο της Σουηδίας και το Βασίλειο της Δανίας ζήτησαν να παρέμβουν στην παρούσα διαδικασία υπέρ της προσφεύγουσας.

20 Με έγγραφο που καταχωρίστηκε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 10 Οκτωβρίου 2002, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας ζήτησε να παρέμβει στην παρούσα διαδικασία υπέρ της Επιτροπής.

21 Με διάταξη του προέδρου του πέμπτου τμήματος του Πρωτοδικείου, της 15ης Νοεμβρίου 2002, ύστερα από ακρόαση των κυρίων διαδίκων, αυτές οι αιτήσεις παρεμβάσεως έγιναν δεκτές.

22 Με έγγραφο της 24ης Σεπτεμβρίου 2003, η προσφεύγουσα ζήτησε από το Πρωτοδικείο, σύμφωνα με το άρθρο 51, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου, την παραπομπή της υποθέσεως στην ολομέλεια ή σε τμήμα με διευρυμένη σύνθεση. Η Επιτροπή αντιτάχθηκε σε μια τέτοια παραπομπή.

23 Με απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2003, οι παρεμβαίνοντες ανέπτυξαν προφορικώς τις θέσεις τους το δε Πρωτοδικείο ανέθεσε την υπόθεση στο πέμπτο πενταμελές τμήμα.

24 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο (πέμπτο πενταμελές τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία.

25 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, που διεξήχθη την 1η Απριλίου 2004, οι διάδικοι ανέπτυξαν προφορικώς τις θέσεις τους και απάντησαν στις ερωτήσεις του Πρωτοδικείου.

26 Η προσφεύγουσα, υποστηριζόμενη από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το Βασίλειο της Σουηδίας και το Βασίλειο της Δανίας ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να ακυρώσει την επίδικη απόφαση·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

27 Η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Σκεπτικό

28 Η προσφεύγουσα, προς στήριξη της υπό κρίση προσφυγής, προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως. Ο πρώτος λόγος αντλείται από παράβαση του άρθρου 4 του κανονισμού. Ο δεύτερος λόγος αντλείται από παράβαση του άρθρου 253 ΕΚ.

29 Ως γενική παρατήρηση, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι υφίσταται εν προκειμένω πρόδηλο δημόσιο συμφέρον όσον αφορά τη δημοσιοποίηση των καταρτισθέντων

από τις γερμανικές αρχές εγγράφων. Η τοποθεσία του Mühlenberger Loch αποτελεί φυσική προστατευόμενη περιοχή διεθνούς σημασίας καθώς και καταφύγιο ορισμένων φυτικών και ζωικών ειδών που προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο, στο πλαίσιο του δικτύου Natura 2000 και από διεθνή σύμβαση. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η Επιτροπή ενέκρινε τον πραγματικό αποχαρακτηρισμό της ζώνης αυτής με μοναδικό σκοπό να επιτρέψει την καταστροφή της τοποθεσίας του Mühlenberger Loch ώστε να καταστεί δυνατή η επέκταση ενός εργοστασίου και η ανάκτηση ενός μέρους της κοίτης ποταμού για την επιμήκυνση χώρου προσγειώσεως. Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι, μολονότι η γνώμη με την οποία επιτράπηκε η καταστροφή της τοποθεσίας του Mühlenberger Loch θεωρήθηκε δικαιολογημένη για επιτακτικούς λόγους υψίστου δημοσίου συμφέροντος, τα ουσιώδη στοιχεία επί των οποίων στηριζόταν η γνώμη αυτή πρέπει, κατά την Επιτροπή και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, να παραμείνουν απόρρητα.

30 Η Επιτροπή διατείνεται ότι έχει σε σημαντικότατο βαθμό δημοσιοποιήσει τα κρίσιμα εν προκειμένω έγγραφα τα οποία προέρχονται από τις δικές της υπηρεσίες ή έχουν παραληφθεί απ' αυτήν. Το εν λόγω κοινοτικό όργανο υποστηρίζει ότι στον κοινοποιηθέντα στην προσφεύγουσα φάκελο εκτίθεται κατά τρόπο λίαν λεπτομερή το πλαίσιο της λήψεως κοινοτικής αποφάσεως όσον αφορά την υπόθεση που αποτελεί την αιτία της παρούσας διαφοράς. Υπογραμμίζει ότι στον φάκελο αυτό περιέχονται τα έγγραφα που απηύθυνε στις γερμανικές αρχές, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που απευθύνθηκαν από τον Πρόεδρο της Επιτροπής στον Γερμανό Καγκελάριο, και ότι ζήτημα τίθεται, εν προκειμένω, μόνο για τα έγγραφα που προέρχονται από το οικείο κράτος μέλος, το οποίο αρνήθηκε να συναινέσει στη δημοσιοποίησή τους.

Επί του πρώτου λόγου που αντλείται από παράβαση του άρθρου 4 του κανονισμού

Επιχειρήματα των διαδίκων

31 Πρώτον, η προσφεύγουσα, υποστηριζόμενη από την Ολλανδική, Σουηδική και Δανική Κυβέρνηση, διατείνεται ότι ο περιλαμβανόμενος στην επίδικη απόφαση ισχυρισμός του Γενικού Γραμματέα της Επιτροπής ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5,

του κανονισμού είναι «δεσμευτικό», ερείδεται σε εσφαλμένη ερμηνεία της διατάξεως αυτής. Η προσφεύγουσα, ναι μεν παραδέχεται ότι οι γερμανικές αρχές δύνανται, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού, να ζητήσουν από την Επιτροπή τη μη δημοσιοποίηση της αλληλογραφίας τους, πλην όμως φρονεί ότι ο όρος «ζητήσουν» έχει έννοια σαφώς διαφορετική αυτής που η Επιτροπή επιχειρεί να του δώσει.

32 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι «αίτημα [το να ζητεί κάποιος κάτι] είναι η πράξη ή το γεγονός του να επιδιώκει κάποιος κάτι». Τούτο συνεπάγεται ότι αυτός που έχει υποβάλει κάποιο αίτημα περιμένει τη σχετική απάντηση καθώς και την άσκηση κάποιας εξουσίας εκτιμήσεως από αυτόν που απαντά. Προσθέτει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού αποτελεί παρεκκλίνουσα διάταξη και ότι η κατ' ανάγκη περιοριστική ερμηνεία που πρέπει να του δοθεί αποκλείει να μπορεί η έκφραση "το να ζητεί κάποιος κάτι" να νοηθεί ως σημαίνουσα «επιτάσσει κάποιος κάτι».

33 Η Ολλανδική και η Δανική Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού δεν μπορεί να νοηθεί ως παρέχον σ' ένα κράτος μέλος «δικαίωμα βέτο». Η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο κανονισμός θέτει ως αρχή ότι στον κάτοχο ενός εγγράφου εναπόκειται να αποφασίσει εάν μπορεί αυτό να γνωστοποιηθεί ή όχι. Η εν λόγω κυβέρνηση διατείνεται επίσης ότι η ερμηνεία που η Επιτροπή δίδει στο άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού, το οποίο αποτελεί παρέκκλιση από την αρχή αυτή, πρέπει να συνάγεται ρητώς και κατά τρόπο μη διφορούμενο από το ίδιο το κείμενο της διατάξεως αυτής.

34 Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται επίσης ότι δεν είχε πληροφορηθεί ότι τα ζητούμενα έγγραφα ήσαν απόρρητα. Διατείνεται ότι, μολονότι το άρθρο 9, παράγραφος 3, του κανονισμού ορίζει ότι, για τη δημοσιοποίηση ευαίσθητων εγγράφων, απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του συντάκτη, τούτο δεν συμβαίνει όταν πρόκειται για τα έγγραφα του άρθρου 4, παράγραφοι 4 και 5, του κανονισμού. Σύμφωνα με την Ολλανδική Κυβέρνηση, εάν ο κοινοτικός νομοθέτης είχε θελήσει να καθιερώσει το δικαίωμα του βέτο όσον αφορά τη δημοσιοποίηση μη ευαίσθητων κατά το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού εγγράφων, θα είχε επιλέξει διατύπωση προσεγγίζουσα αυτήν του άρθρου 9, παράγραφος 3, του κανονισμού.

35 Θα ήταν προδήλως εσφαλμένο να ισχυρισθεί κανείς ότι τα ζητούμενα εν προκειμένω έγγραφα πρέπει να θεωρηθούν ως υποκείμενα σε ειδική διαδικασία ή σε lex specialis, στο μέτρο που, σύμφωνα με το κείμενο του κανονισμού, αυτά εμπίπτουν στην εθνική νομοθεσία και διοικητική πρακτική. Συναφώς, η προσφεύγουσα αμφισβητεί τον ισχυρισμό ότι τα κράτη μέλη απολαύουν μιας «προνομιακής καταστάσεως» σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού. Σύμφωνα με την Ολλανδική Κυβέρνηση, κατ' αρχήν, όλα τα έγγραφα που τα κοινοτικά όργανα έχουν στην κατοχή τους πρέπει να είναι προσιτά στο κοινό. Η ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 5, σύμφωνα με την οποία θα παρεχόταν δικαίωμα βέτο στα κράτη μέλη, θα έθιγε σοβαρότατα το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα και δεν θα ήταν συμβατή με τον σκοπό του κανονισμού.

36 Δεύτερον, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού δεν μπορεί να ερμηνευθεί χωρίς να ληφθούν υπόψη οι λοιπές διατάξεις του εν λόγω κανονισμού.

37 Η προσφεύγουσα διευκρινίζει ότι το αίτημα των γερμανικών αρχών να μη δημοσιοποιηθούν τα έγγραφα των οποίων είναι οι συντάκτες αποτελεί συνέχεια διαβουλεύσεως, που πραγματοποιήθηκε στις 5 Φεβρουαρίου 2002, των αρχών αυτών με την Επιτροπή. Κατ' αυτήν, η διαβούλευση αυτή δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί παρά μόνο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 4, του κανονισμού, που επιβάλλει στην Επιτροπή να διαβουλεύεται με τρίτους «προκειμένου να εκτιμήσει κατά πόσον μπορεί να εφαρμοστεί η εξαίρεση που προβλέπεται στην παράγραφο 1 ή 2, εκτός αν είναι σαφές ότι το έγγραφο θα δημοσιοποιηθεί ή όχι».

38 Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι η διαβούλευση αυτή δεν μπορούσε να έχει ως αντικείμενο παρά μόνο τη λήψη στοιχείων από τις γερμανικές αρχές προκειμένου να καταστεί δυνατόν στην Επιτροπή να διαπιστώσει αν επί των καταρτισθέντων από τις γερμανικές αρχές εγγράφων μπορούσε να τύχει εφαρμογής εξαίρεση προβλεπόμενη στο άρθρο 4, παράγραφος 1 ή 2, του κανονισμού. Υπογραμμίζει ότι από το κείμενο του άρθρου 4, παράγραφος 4, του κανονισμού καταφαίνεται ότι στο οικείο και μόνο όργανο εναπόκειται να προβεί στην εκτίμηση αυτή. Ο μεθ' ου η διαβούλευση ναι μεν δίνει την άποψή του σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής εξαιρέσεως προβλεπομένης στο άρθρο 4, παράγραφος 1 ή 2, του κανονισμού εξαίρεση, πλην όμως δεν μπορεί να προβεί στην εν λόγω εκτίμηση για λογαριασμό της Επιτροπής.

39 Η προσφεύγουσα επισημαίνει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού εισάγει διαδικασία που επιτρέπει στις γερμανικές αρχές να καταστήσουν γνωστές στην Επιτροπή τις αντιρρήσεις τους, υπό τη μορφή αιτήσεως για τη μη δημοσιοποίηση, των εν λόγω εγγράφων. Ωστόσο, υπογραμμίζει η προσφεύγουσα, η γνώμη των γερμανικών αρχών δεν είναι ο μόνος παράγων που η Επιτροπή οφείλει να λαμβάνει υπόψη όταν προβαίνει στην εκτίμησή της και, στη συνέχεια, αποφασίζει σχετικά με τη δημοσιοποίηση ή μη των συνταχθέντων από τις αρχές αυτές εγγράφων. Η Επιτροπή θα μπορούσε να δεσμεύεται από υπέρτερο κανόνα ή υποχρέωση, όπως, π.χ. ύψιστο σχετικά με τη δημοσιοποίηση εθνικό συμφέρον.

40 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων μπορεί να περιορίζεται μόνο με άρνηση δικαιολογούμενη από μία από τις περιοριστικώς μνημονευόμενες στο άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού εξαιρέσεις. Διαπιστώνει ότι, όταν ισχύουν οι εξαιρέσεις, πρέπει αυτές να ερμηνεύονται περιοριστικώς και με προσοχή, όπως ακριβώς συμβαίνει προκειμένου περί εξαιρέσεως από θεμελιώδη γενική αρχή [απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιανουαρίου 2000, C-174/98 P και C-189/98 P, Κάτω Χώρες και Van der Wal κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. I-1, σκέψη 27, και αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 14ης Οκτωβρίου 1999, T-309/97, Bavarian Lager κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. II-3217, σκέψη 39· της 10ης Οκτωβρίου 2001, T-111/00, British American Tobacco International (Investments) κατά Επιτροπής, Συλλογή 2001, σ. II-2997, σκέψη 40, και της 11ης Δεκεμβρίου 2001, T-191/99, Petrie κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 2001, σ. II-3677, σκέψη 66]. Η προσφεύγουσα προσθέτει ότι οι εξαιρέσεις πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα του άρθρου 4, παράγραφος 6, του κανονισμού που ορίζει ότι «εάν μόνον μέρη του ζητουμένου εγγράφου καλύπτονται από οιαδήποτε εξαίρεση, τα υπόλοιπα μέρη του εγγράφου δίδονται στη δημοσιότητα». Οποιαδήποτε άλλη ερμηνεία θα ερχόταν σε αντίθεση με το γράμμα και τη διάρθρωση του άρθρου 4 αλλά και ολόκληρου του κανονισμού. Το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού δεν αποτελεί μέρος του καταλόγου των εξαιρέσεων από το θεμελιώδες δικαίωμα της προσβάσεως». Η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται από το γεγονός ότι το άρθρο 4, παράγραφος 7, του κανονισμού δεν αφορά καμιά άλλη εξαίρεση παρά μόνο αυτές που περιλαμβάνονται στις παραγράφους 1 έως 3 του ίδιου άρθρου καθώς και την περίπτωση των ευαίσθητων εγγράφων.

41 Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι αντίκειται προς το κοινοτικό δίκαιο το να παρασχεθεί σ' ένα κράτος μέλος η εξουσία να αποφασίσει να επιτρέψει ή όχι την πρόσβαση σε έγγραφα, και τούτο μολονότι δεν είναι αυτό ο αποδέκτης ούτε της αιτήσεως προσβάσεως ούτε του κανονισμού. Επισημαίνει ότι προσφυγή μπορεί να ασκηθεί μόνο κατά του αποδέκτη μιας αιτήσεως προσβάσεως ο οποίος έχει αρνηθεί τη δημοσιοποίηση του ζητηθέντος εγγράφου.

42 Σύμφωνα με την προσφεύγουσα, η Επιτροπή προσπαθεί, με την επίδικη απόφαση, να εισαγάγει τον «κανόνα του συντάκτη» διά πλαγίας οδού. Οι αιτούντες γνωρίζουν ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να απορρίψει το βέτο κράτους μέλους, πράγμα που τα εξαναγκάζει να απευθύνουν τις αιτήσεις τους προσβάσεως απευθείας στα κράτη μέλη. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν υφίσταται ομοιόμορφη προσέγγιση, εφόσον η πρόσβαση στα έγγραφα κράτους μέλους που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την κοινοτική διαδικασία λήψεως αποφάσεων ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Συναφώς, η προσφεύγουσα θεωρεί ότι η θέση της Επιτροπής κατά την οποία επί της σχετικής εν προκειμένω αιτήσεως προσβάσεως σε έγγραφα τυγχάνει εφαρμογής η σχετική με τη διαφάνεια εθνική νομοθεσία είναι απαράδεκτη, στο μέτρο που οδηγεί σε χαοτικό, ασυνάρτητο και παράλογο αποτέλεσμα.

43 Η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκτιμά ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού δημιουργεί, στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, ειδική διαδικασία διέπουσα την εξέταση των αιτήσεων προσβάσεως σε έγγραφα προερχόμενα από κράτος μέλος. Επισημαίνει ότι η πρόσβαση στα έγγραφα αυτά διέπεται από την εθνική νομοθεσία και πρακτική και ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε να λάβει υπόψη το στοιχείο αυτό κατά τη σύνταξη του εγγράφου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού ενόψει ιδίως της δηλώσεως αριθ. 35.

44 Η Επιτροπή διατείνεται ότι το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού αφορά «τη συνήθη περίπτωση» των εγγράφων που προέρχονται από τρίτους, ενώ το άρθρο 4, παράγραφος 5, του ίδιου κανονισμού προβλέπει τη «lex specialis» που διέπει την ειδική κατάσταση των «εθνικών εγγράφων» που προέρχονται από τα κράτη μέλη και ως προς τα οποία η πρόσβαση υπόκειται στην εθνική νομοθεσία και πρακτική σχετικά με θέματα διαφάνειας. Προκειμένου περί του ισχυρισμού της προσφεύγουσας ότι η Επιτροπή επιδιώκει να επανεισαγάγει τον κανόνα του συντάκτη (βλ. ανωτέρω σκέψη 42), το εν λόγω κοινοτικό όργανο διατείνεται ότι οι προγενέστερες και μεταγενέστερες της εφαρμογής του κανονισμού καταστάσεις διαφέρουν πάρα πολύ η μια από την άλλη. Ισχυρίζεται ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού εφαρμόζει τις προβλεπόμενες από το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού υποχρεώσεις σε σαφώς συγκεκριμένη κατηγορία προνομιούχων τρίτων, δηλαδή τα κράτη μέλη, και τούτο σε αντίθεση με όλους τους τρίτους, και ότι του επιτρέπει να αντιμετωπίζει τα έγγραφα των κρατών μελών με τον τρόπο που προβλέπει, και τούτο σε αντίθεση με τη γενική απαγόρευση εξετάσεως των εγγράφων των τρίτων που ίσχυε προηγουμένως.

45 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού αφορά αιτήσεις σχετικές με έγγραφα προερχόμενα από όλους τους τρίτους και ορίζει, κατ' ουσίαν, ότι το κοινοτικό όργανο υποχρεούται να διαβουλεύεται με τους οικείους τρίτους μόνο όταν δεν είναι ήδη σαφές ότι το έγγραφο πρέπει ή δεν πρέπει να δημοσιοποιηθεί.

46 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού δεν προβλέπει, αντίθετα προς το άρθρο 4, παράγραφος 2, καμιά στάθμιση με το δημόσιο συμφέρον. Ισχυρίζεται ότι, αντίθετα προς το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού, δεν υφίσταται υποχρέωση δημοσιοποιήσεως ενός εγγράφου σε περίπτωση που δεν υπάρχουν αμφιβολίες σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού. Το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού δεν περιορίζεται στο να διασαφηνίζει ότι η Επιτροπή οφείλει να διαβουλεύεται με το κράτος μέλος αλλά ρητώς προβλέπει ότι το κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να της ζητήσει να μη δημοσιοποιήσει έγγραφό του χωρίς τη συναίνεσή του. Η Επιτροπή διατείνεται ότι, όταν υποβάλλεται τέτοια αίτηση, το έγγραφο δεν μπορεί να δημοσιοποιηθεί.

47 Όσον αφορά το μνημονευόμενο στην ανωτέρω σκέψη 34 επιχείρημα της προσφεύγουσας σχετικά με το άρθρο 9, παράγραφος 3, του κανονισμού, η Επιτροπή επισημαίνει ότι τη σύνταξη αυτής της τελευταίας διατάξεως καθώς και αυτής του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού έχουν υπαγορεύσει λίαν διαφορετικές θεωρήσεις. Το άρθρο 9, παράγραφος 3, του κανονισμού ορίζει ότι «τα ευαίσθητα έγγραφα καταχωρίζονται στο μητρώο ή δίδονται στη δημοσιότητα μόνον μετά τη σύμφωνη γνώμη του συντάκτη τους». Ισχυρίζεται ότι ο νομοθέτης δεν μπορεί να συνέταξε τη διάταξη αυτή για να ζητήσει τη συναίνεση του συντάκτη αποκλειστικώς για την εγγραφή στο μητρώο και όχι για τη χορήγηση των εγγράφων. Συναφώς, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η έννοια του «συντάκτη» σαφώς υπερβαίνει τα όρια της εννοίας μόνον των κρατών μελών και ότι περιλαμβάνει τα κοινοτικά όργανα, τους συσταθέντες από τα τελευταία φορείς, τα κράτη μέλη, τις τρίτες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς. Υπογραμμίζει ότι δεν πρέπει να παραλειφθεί αναφορά, στον κατάλογο αυτό, στα κράτη μέλη.

48 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το αναγνωρισμένο σε κράτος μέλος δικαίωμα να αρνηθεί να συναινέσει στη δημοσιοποίηση εγγράφου του οποίου είναι συντάκτης δεν σκοπούσε στον περιορισμό της προσβάσεως σε τέτοιου τύπου έγγραφα κατά τρόπο απόλυτο αλλά μόνο δυνάμει των κοινοτικών κανόνων. Υπογραμμίζει ότι ο

περιορισμός αυτός σκοπεί στο να λαμβάνεται υπόψη το διέπον το έγγραφο καθεστώς ανάλογα με την εθνική νομοθεσία και πρακτική, ώστε να αποφεύγονται οι αντιθέσεις μεταξύ του κοινοτικού συστήματος και των διαφόρων εθνικών συστημάτων προσβάσεως στα έγγραφα. Το εν λόγω κοινοτικό όργανο αμφισβητεί το επιχείρημα της προσφεύγουσας ότι η άρνηση δημοσιοποιήσεως ενός «εθνικού» εγγράφου δεν μπορεί να αποτελέσει το αντικείμενο καμιάς προσφυγής (βλ. ανωτέρω σκέψη 41). Υπογραμμίζει ότι η άρνηση να της επιτραπεί να δημοσιοποιήσει το έγγραφο αυτό δεν μπορεί να αποτελέσει το αντικείμενο καμιάς, κατά το κοινοτικό δίκαιο, προσφυγής. Επισημαίνει ότι, στην αντίθετη περίπτωση, ένα «εθνικό» έγγραφο θα μπορούσε να αποτελέσει το αντικείμενο δημοσιοποιήσεως η οποία θα ήταν δυνατό να αποδειχθεί ασύμβατη με την εθνική νομοθεσία και πρακτική σχετικά με το θέμα της διαφάνειας. Η Επιτροπή αντικρούει σαφώς τους εκτεθέντες στην ανωτέρω σκέψη 42 ισχυρισμούς της προσφεύγουσας και εκτιμά ότι οι νομικές διαφορές θα προκύψουν από το δίκαιο, τόσο το εθνικό όσο και το κοινοτικό, και όχι από τη γεωγραφία ή το «καπρίτσιο» ενός κράτους μέλους.

49 Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου φρονεί ότι, σε περίπτωση που επρόκειτο να γίνει δεκτή η προβαλλόμενη από την προσφεύγουσα ερμηνεία του κανονισμού, τούτο θα στερούσε το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού από κάθε αποτέλεσμα, στο μέτρο που η διάταξη αυτή θα αφομοιωνόταν πλήρως από τη διαδικασία που έχει θεσπισθεί με το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού. Συναφώς, η εν λόγω κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, εάν το κοινοτικό δίκαιο επέβαλε σ' ένα κοινοτικό όργανο να μη λάβει υπόψη την έλλειψη συναινέσεως ενός κράτους μέλους, ο κοινοτικός νομοθέτης θα είχε στην πραγματικότητα την εξουσία να παρακωλύσει την εφαρμογή όλων των εθνικών νομοθετικών διατάξεων, εμποδίζοντας τη δημοσιοποίηση. Υποστηρίζει ότι, ελλείψει κανόνων περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα, τούτο θα συνιστούσε παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

50 Η προσφεύγουσα διατείνεται, κατ' ουσίαν, ότι, μολονότι το κράτος μέλος από το οποίο προέρχεται ένα έγγραφο μπορεί να ζητήσει από το κατέχον αυτό κοινοτικό όργανο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού, να μη δημοσιοποιήσει το έγγραφο αυτό, παρ' όλ' αυτά δεν διαθέτει σχετικό δικαίωμα βέτο, δοθέντος ότι η τελική απόφαση ανήκει στο κοινοτικό όργανο.

51 Το επιχείρημα αυτό ερείδεται σε εσφαλμένη ερμηνεία των διατάξεων του κανονισμού και δεν μπορεί να γίνει δεκτό.

52 Πρέπει, καταρχάς, να υπογραμμισθεί ότι το προβλεπόμενο στο άρθρο 2 του κανονισμού δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων αφορά όλα τα έγγραφα που έχουν στη διάθεσή τους το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή (στο εξής: τα «κοινοτικά όργανα») (βλ., άρθρο 1, στοιχείο α', του κανονισμού), δηλαδή έγγραφα που έχουν καταρτισθεί ή ληφθεί από τα τελευταία και βρίσκονται, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, στην κατοχή τους. Έτσι, τα κοινοτικά όργανα είναι δυνατό να ωθηθούν, ενδεχομένως, ιδίως, στο να γνωστοποιήσουν έγγραφα προερχόμενα από τρίτους, μεταξύ των οποίων συμπεριλαμβάνονται, ιδίως, τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τον ορισμό της εννοίας των τρίτων που περιλαμβάνεται στο άρθρο 3, στοιχείο β', του κανονισμού.

53 Στη συνέχεια, πρέπει να υπομνησθεί ότι, πριν από τη θέση σε ισχύ του κανονισμού, η πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής διεπόταν από την απόφαση 94/90. Το άρθρο 1 της αποφάσεως εκείνης ρητώς υιοθετούσε τον κώδικα συμπεριφοράς που είχε εγκριθεί από το Συμβούλιο και την Επιτροπή στις 6 Δεκεμβρίου 1993, όσον αφορά την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 1993, L 340, σ. 41, στο εξής: κώδικας συμπεριφοράς), που είναι συνημμένος στην εν λόγω απόφαση. Ο κώδικας συμπεριφοράς όριζε, υπό τον τίτλο «εξέταση των αρχικών αιτήσεων», ότι «όταν το έγγραφο που βρίσκεται στην κατοχή του θεσμικού οργάνου προέρχεται από φυσικό ή νομικό πρόσωπο, κράτος μέλος άλλο θεσμικό όργανο ή κοινοτική υπηρεσία ή οποιοδήποτε άλλο εθνικό ή διεθνή οργανισμό, η αίτηση πρέπει να απευθύνεται απευθείας στον συντάκτη του εγγράφου» (στο εξής: κανόνας του συντάκτη). Κατά συνέπεια, κατ' εφαρμογήν του κανόνα του συντάκτη, τα κοινοτικά όργανα δεν είχαν την ευχέρεια να δημοσιοποιούν τα έγγραφα που προέρχονται από μια ευρεία κατηγορία τρίτων, ιδίως κρατών μελών, ο δεν αιτών πρόσβαση υποχρεούνταν, ενδεχομένως, να απευθύνει την αίτησή του απευθείας στον εν λόγω τρίτο.

54 Ο κανόνας του συντάκτη δεν επαναλήφθηκε με τον κανονισμό με τον οποίο επιβεβαιώνεται ότι, κατ' αρχήν, θα πρέπει να δίδεται στο κοινό πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα των θεσμικών οργάνων (αιτιολογική σκέψη 11 του κανονισμού).

55 Εξάλλου, προκειμένου περί εγγράφων προερχομένων από τρίτους, το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού υποχρεώνει τα κοινοτικά όργανα να διαβουλεύονται με τον οικείο τρίτο προκειμένου να εκτιμηθεί κατά πόσον μπορεί να εφαρμοσθεί η εξαίρεση που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού, εκτός εάν είναι σαφές ότι το έγγραφο πρέπει ή δεν πρέπει να δημοσιοποιηθεί. Εξ αυτού έπεται ότι τα θεσμικά όργανα δεν υποχρεούνται να διαβουλευθούν με τον οικείο τρίτο εάν σαφώς προκύπτει ότι το έγγραφο πρέπει ή δεν πρέπει να δημοσιοποιηθεί. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, τα όργανα οφείλουν να διαβουλευτούν με τον εν λόγω τρίτο. Κατά συνέπεια, η διαβούλευση με τον οικείο τρίτο αποτελεί, κατά γενικό κανόνα, προηγούμενη προϋπόθεση προκειμένου να προσδιορισθεί αν πρέπει να τύχουν εφαρμογής οι προβλεπόμενες από το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού εξαιρέσεις στην πρόσβαση όσον αφορά την περίπτωση εγγράφων προερχομένων από τρίτους.

56 Επί πλέον, όπως ορθώς υποστηρίζει η προσφεύγουσα, η επιβαλλόμενη στην Επιτροπή υποχρέωση διαβουλεύσεως με τους τρίτους σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού, δεν θίγει την εξουσία της ν' αποφασίσει εάν πρέπει να τύχει εφαρμογής μια από τις προβλεπόμενες από το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2 του κανονισμού εξαιρέσεις.

57 Αντιθέτως, από το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού προκύπτει ότι υφίσταται ειδική εξέταση όσον αφορά τα κράτη μέλη. Πράγματι, η διάταξη αυτή παρέχει σ' ένα κράτος μέλος την ευχέρεια να ζητήσει από ένα θεσμικό όργανο να μη δημοσιοποιήσει, χωρίς την προηγούμενη συμφωνία του, έγγραφο προερχόμενο απ' αυτό. Αυτή η αναγνωριζόμενη στα κράτη μέλη από το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού ευχέρεια εξηγείται από το γεγονός ότι ο εν λόγω κανονισμός δεν έχει ούτε ως αντικείμενο ούτε ως αποτέλεσμα την τροποποίηση των εθνικών νομοθεσιών σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα (βλ. αιτιολογική σκέψη 15 του κανονισμού καθώς και την απόφαση του Πρωτοδικείου της 17ης Σεπτεμβρίου 2003, Τ-76/02, Messina κατά Επιτροπής, που δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψεις 40 και 41).

58 Το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού θέτει τα κράτη μέλη σε κατάσταση διαφορετική από αυτήν των λοιπών τρίτων, θεσπίζοντας, εν προκειμένω, lex

specialis. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει από το θεσμικό όργανο να μη δημοσιοποιήσει ένα προερχόμενο από αυτό έγγραφο χωρίς την «προηγούμενη συμφωνία» του. Αυτή η επιβαλλόμενη στο θεσμικό όργανο υποχρέωση να έχει την προηγούμενη συμφωνία του κράτους μέλους, όπως έχει σαφώς καθιερωθεί με το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού, θα υπήρχε κίνδυνος να παραμείνει γράμμα κενό περιεχομένου εάν η Επιτροπή μπορούσε να αποφασίσει να δημοσιοποιήσει το έγγραφο αυτό παρά το ρητό, υπό την αντίθετη έννοια, αίτημα του οικείου κράτους μέλους. Κατά συνέπεια, αντίθετα προς ό,τι προβάλλει η προσφεύγουσα, αίτημα βάσει της διατάξεως αυτής του κράτους μέλους αποτελεί επιταγή προς το όργανο να μη δημοσιοποιήσει το εν λόγω έγγραφο.

59 Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι το κράτος μέλος δεν είναι υποχρεωμένο να αιτιολογήσει το υποβαλλόμενο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού αίτημά του και ότι, εφόσον έχει υποβάλει τέτοιο αίτημα, δεν εναπόκειται στο θεσμικό όργανο να εξετάσει αν η μη δημοσιοποίηση του επίμαχου εγγράφου δικαιολογείται κατ' εφαρμογήν, μεταξύ άλλων, του δημοσίου συμφέροντος.

60 Προκειμένου να επιτευχθεί, όσον αφορά τις διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού, ερμηνεία σύμφωνη προς τη δήλωση αριθ. 35 και να διευκολυνθεί η πρόσβαση στο σχετικό έγγραφο, επιτρέποντας στο κράτος μέλος, ενδεχομένως, να δώσει τη συναίνεσή του για τη δημοσιοποίηση αυτού, στο θεσμικό όργανο εναπόκειται να διαβουλευθεί με αυτό το κράτος μέλος όταν μια αίτηση προσβάσεως αφορά έγγραφο προερχόμενο απ' αυτό. Εάν αυτό το κράτος μέλος, ύστερα από τη σχετική διαβούλευση, δεν υποβάλει αίτημα κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού, στο θεσμικό όργανο εναπόκειται πάντοτε να εκτιμήσει, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 4, του κανονισμού, εάν το έγγραφο πρέπει να δημοσιοποιηθεί ή όχι.

61 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, όπως ορθώς υποστηρίζει η Επιτροπή, εάν η πρόσβαση σε έγγραφο σχετικά με το οποίο ένα κράτος μέλος έχει διατυπώσει σχετικό αίτημα κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 5, δεν διέπεται από τον κανονισμό, τούτο συμβαίνει βάσει των ασκουσών επιρροή εθνικών διατάξεων του οικείου κράτους μέλους, που παραμένουν αμετάβλητες παρά τη θέσπιση του

κανονισμού. Κατά συνέπεια, στις εθνικές διοικητικές και δικαστικές αρχές εναπόκειται να εκτιμήσουν, κατ' εφαρμογήν του εθνικού δικαίου, εάν πρέπει να χορηγηθεί πρόσβαση στα προερχόμενα από κράτος μέλος έγγραφα και εάν το δικαίωμα προσφυγής των ενδιαφερομένων θα διασφαλιστεί έτσι κατ' εφαρμογήν των εθνικών κανόνων.

62 Όσο για το επιχείρημα της προσφεύγουσας, που εκτίθεται στην ανωτέρω σκέψη 34 και αντλείται από το γράμμα του άρθρου 9, παράγραφος 3, του κανονισμού, διαπιστώνεται ότι το άρθρο 9 προβλέπει ειδικούς κανόνες για την εξέταση των καλουμένων «ευαίσθητων» εγγράφων, που προέρχονται, ιδίως, από θεσμικά όργανα, κράτη μέλη, τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς, στο πλαίσιο των προσδιοριζομένων στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού τομέων. Το άρθρο αυτό μνημονεύει, μεταξύ άλλων, τα πρόσωπα που έχουν την ευχέρεια να εξετάζουν τα έγγραφα αυτά και ορίζει ότι τα ευαίσθητα έγγραφα καταχωρίζονται στο μητρώο ή δίδονται στη δημοσιότητα μόνο κατόπιν σύμφωνης γνώμης του συντάκτη τους. Ενόψει της ιδιαιτερότητας της μνημονευόμενης από το άρθρο αυτό καταστάσεως, είναι πρόδηλο ότι αυτό δεν συνδέεται με το άρθρο 4, παράγραφος 5, του κανονισμού και ότι δεν είναι δυνατή η λυσιτελής επίκληση του γράμματος του άρθρου 9, παράγραφος 3, του κανονισμού για την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 5.

63 Εν προκειμένω, τα αποτελούντα το αντικείμενο της υπό κρίση διαφοράς έγγραφα, όπως συμφωνούν και οι διάδικοι, αποτελούν έγγραφα προερχόμενα από κράτος μέλος, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού. Ομοίως, δεν αμφισβητείται ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ζήτησε από την Επιτροπή, στις 12 Φεβρουαρίου 2002, τη μη δημοσιοποίηση της αλληλογραφίας αυτού του κράτους μέλους με τον Δήμο του Αμβούργου, αλληλογραφία που είχε σχέση με το Mühlenberger Loch και το σχέδιο, καθώς και την αλληλογραφία του Γερμανού Καγκελάριου.

64 Ως εκ τούτου, συνάγεται το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή, εκδίδοντας την επίδικη απόφαση κατόπιν αιτήσεως αυτού του κράτους μέλους κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού, δεν παρέβη το άρθρο 4 του κανονισμού.

65 Εξ αυτού έπεται ότι ο πρώτος λόγος δεν είναι βάσιμος.

Επί του δευτέρου λόγου που αντλείται από παράβαση του άρθρου 253 ΕΚ

Επιχειρήματα των διαδίκων

66 Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι με την επίδικη απόφαση επαναλαμβάνεται, κατ' ουσία, η θέση του ασκούντος προσωρινά καθήκοντα γενικού διευθυντή της ΓΔ «Περιβάλλον», δηλαδή ότι οι γερμανικές αρχές ζήτησαν από την Επιτροπή, χωρίς να εξηγήσουν τους λόγους, να μη δημοσιοποιήσει τα προερχόμενα απ' αυτές έγγραφα. Η προσφεύγουσα σημειώνει ότι δεν γνωρίζει εάν η επίδικη απόφαση είναι νομικώς βάσιμη ή εάν είναι αυθαίρετη και ότι αυτή στερήθηκε της δυνατότητας να εξετάσει το νομικό έρεισμα της επίδικης αποφάσεως (η προπαρατεθείσα απόφαση Petrie κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 77 και η απόφαση του Πρωτοδικείου της 12ης Οκτωβρίου 2000, Τ-123/99, JT's Corporation κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. II-3269, σκέψη 63). Η προσφεύγουσα διατείνεται ότι απλώς γνωρίζει ότι οι γερμανικές αρχές ζήτησαν τη μη δημοσιοποίηση των επιμάχων εγγράφων και ότι η Επιτροπή υπάκουσε σ' αυτό τυφλά.

67 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η επίδικη απόφαση δεν ελήφθη κατόπιν σταθμίσεως του συμφέροντός της για πρόσβαση στα έγγραφα με το συμφέρον της Επιτροπής να εξετάσει τα έγγραφα αυτά ως εμπιστευτικά [προπαρατεθείσα απόφαση British American Tobaco International (Investments) κατά Επιτροπής, σκέψη 53]. Συναφώς, η προσφεύγουσα επισημαίνει ότι η Επιτροπή, μολονότι γνώριζε τη σημασία που είχαν γι' αυτήν τα ζητηθέντα έγγραφα, της αρνήθηκε την πρόσβαση στα έγγραφα που είχαν συνταχθεί από τις γερμανικές αρχές χωρίς να κάνει διάκριση μεταξύ των εγγράφων που μνημονεύονταν υπό επτά ειδικούς τίτλους στην αρχική σχετική αίτηση. Εν προκειμένω, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η επίδικη απόφαση δεν διευκρινίζει για ποιο λόγο προβλήθηκε άρνηση μερικής προσβάσεως στα εν λόγω έγγραφα, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 6, του κανονισμού.

68 Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, στην επίδικη απόφαση, σαφώς διευκρινίζεται ότι αυτή προέβη σε διαβούλευση με τις γερμανικές αρχές οι οποίες της ζήτησαν να μη δημοσιοποιήσει την αλληλογραφία τους. Το εν λόγω κοινοτικό όργανο διατείνεται ότι δεν μπορούσε, όπως ήταν επόμενο, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού, να δημοσιοποιήσει την αλληλογραφία αυτή.

69 Υποστηρίζει ότι, ενόψει της εκτεθείσας στο πλαίσιο του πρώτου λόγου ακυρώσεως αναλύσεως, αυτή η αιτιολογία ήταν πλήρης και εξηγούσε τον λόγο της αρνήσεως προσβάσεως. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η αιτιολογία αυτή αντιστοιχεί στην προσέγγιση του ασκούντος προσωρινώς καθήκοντα γενικού διευθυντή της ΓΔ «Περιβάλλον», όπως προκύπτει από την τηλεομοιοτυπία της 13ης Φεβρουαρίου 2002 (βλ. ανωτέρω σκέψη 15).

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

70 Πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η αιτιολογία μιας ατομικής αποφάσεως σκοπεί, αφενός, στο να παρασχεθούν στον ενδιαφερόμενο επαρκή στοιχεία ώστε να γνωρίζει αυτός αν η απόφαση είναι θεμελιωμένη ή εάν, ενδεχομένως, πάσχει από ελάττωμα επιτρέπον την αμφισβήτηση του κύρους της και, αφετέρου, στο να καταστήσει δυνατή στον κοινοτικό δικαστή την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας της αποφάσεως. Η έκταση της υποχρεώσεως αυτής εξαρτάται από τη φύση της επίμαχης πράξεως και το πλαίσιο εντός του οποίου έχει αυτή ληφθεί (αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 24ης Απριλίου 1996, Τ-551/93, Τ-231/94 έως Τ-234/94, Industrias Pesqueras Campos κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. II-247, σκέψη 140· της 3ης Φεβρουαρίου 2000, Τ-46/98 και Τ-151/98, CCRE κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. II-167, σκέψη 46, και της 14ης Μαΐου 2002, Τ-80/00, Associação Comercial de Aveiro κατά Επιτροπής, Συλλογή 2002, σ. II-2465, σκέψη 35).

71 Στην επίδικη απόφαση, η Επιτροπή αιτιολόγησε την άρνησή της να γνωστοποιήσει τα διευκρινιζόμενα από την προσφεύγουσα με το έγγραφό της 6ης Μαρτίου 2002 έγγραφα αναφερόμενη στο αίτημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας να μη δημοσιοποιηθούν αυτά και ισχυριζόμενη ότι δεν έχει την ευχέρεια, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού, να δημοσιοποιήσει έγγραφο προερχόμενο από κράτος μέλος χωρίς προηγούμενη συμφωνία του τελευταίου. Το εν λόγω κοινοτικό όργανο παρατήρησε ότι η διάταξη αυτή του επέβαλε την υποχρέωση της μη δημοσιοποιήσεως και ότι τούτο δεν υπόκειντο στο κριτήριο του δημοσίου συμφέροντος. Μια τέτοια αιτιολογία είναι αρκούντως σαφής ώστε να επιτρέπει στην προσφεύγουσα να αντιληφθεί τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή δεν της γνωστοποίησε τα επίμαχα έγγραφα και στο Πρωτοδικείο να ασκήσει τον έλεγχό του νομιμότητας της επίδικης αποφάσεως.

72 Εξάλλου, μολονότι οι επιβληθέντες εν προκειμένω περιορισμοί στην πρόσβαση στα προερχόμενα από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έγγραφα δεν επηρέαζαν το καθήκον της Επιτροπής να αιτιολογήσει επαρκώς την επίδικη απόφαση, δεν επιβαλλόταν στην Επιτροπή να εξηγήσει στην προσφεύγουσα τους λόγους για τους οποίους η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είχε υποβάλει σχετική αίτηση κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 5, του κανονισμού, δεδομένου ότι στα κράτη μέλη δεν επιβάλλεται καμιά υποχρέωση να αιτιολογήσουν μια τέτοια κατ' εφαρμογήν της διατάξεως αυτής αίτηση (βλ. ανωτέρω σκέψη 59).

73 Κατά συνέπεια, ο δεύτερος λόγος πρέπει να απορριφθεί.

74 Ενόψει όλων των ανωτέρω, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Επί των δικαστικών εξόδων

75 Σύμφωνα με το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η προσφεύγουσα ηττήθηκε πρέπει αυτή να καταδικαστεί, εκτός από τα δικά της δικαστικά έξοδα και σε αυτά της Επιτροπής, σύμφωνα με τα σχετικά αιτήματα της τελευταίας.

76 Σύμφωνα με το άρθρο 87, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, τα κράτη μέλη που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα. Ως εκ τούτου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το Βασίλειο της Σουηδίας, το Βασίλειο της Δανίας και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (πέμπτο πενταμελές τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Απορρίπτει την προσφυγή.**

2) **Η προσφεύγουσα φέρει τα δικά της δικαστικά έξοδα καθώς και αυτά της Επιτροπής.**

3) **Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το Βασίλειο της Σουηδίας, το Βασίλειο της Δανίας και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Mengozzi Martins Ribeiro

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 30 Νοεμβρίου 2004.

Ο Γραμματέας

H. Jung

Η Πρόεδρος

P. Lindh