ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (τέταρτο πενταμελές τμήμα) της 5ης Μαρτίου 1997 *

Στην υπόθεση Τ-105/95,

WWF UK (World Wide Fund for Nature), «trust» αγγλικού δικαίου με έδρα το Godalming, Surrey (Ηνωμένο Βασίλειο), εκπροσωπούμενο από τον Georg M. Berrisch, δικηγόρο Αμβούργου και Βρυξελλών, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο το γραφείο των δικηγόρων Turk και Prum, 13 B, avenue Guillaume,

προσφεύγον,

υποστηριζόμενο από το

Βασίλειο της Σουηδίας, εκπροσωπούμενο από τον Erik Brattgård, σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών,

παρεμβαίνον,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από την Carmel O'Reilly και τον Ulrich Wölker, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

υποστηριζομένης από

τη **Γαλλική Δημοκρατία,** εκπροσωπούμενη από την Catherine de Salins, υποδιευθύντρια της διευθύνσεως νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και τον Denys Wibaux, γραμματέα εξωτερικών υποθέσεων στην ίδια διεύθυνση, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο τη Γαλλική Πρεσβεία, 9, boulevard du Prince Henri,

και

το **Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας,** εκπροσωπούμενο από τον John E. Collins του Treasury Solicitor's Department, επικουρούμενο από τον Stephen Richards και την Jessica Simor, barristers, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία του Ηνωμένου Βασιλείου, 14, boulevard Roosevelt,

παρεμβαίνοντες,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση της αποφάσεως της Επιτροπής, της 2ας Φεβρουαρίου 1995, με την οποία το εν λόγω κοινοτικό όργανο αρνήθηκε να επιτρέψει την πρόσβαση στα έγγραφα της Επιτροπής σχετικά με την εξέταση του σχεδίου κατασκευής κέντρου παρατηρήσεως της φύσεως στο Mullaghmore (Ιρλανδία) και, συγκεκριμένα, στα έγγραφα τα σχετικά με το ζήτημα αν για τη χρηματοδότηση του εν λόγω σχεδίου μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν κεφάλαια διαρθρωτικών πόρων,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
(τέταρτο πενταμελές τμήμα),

συγκείμενο από τους K. Lenaerts, Πρόεδρο, R. García-Valdecasas, P. Lindh, J. Azizi και J. D. Cooke, δικαστές,

γραμματέας: H. Jung

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 18ης Σεπτεμβρίου 1996,

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 έχουν προσθέσει μία 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 Κατά τη λήξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μπίρμινχαμ, στις 16 Οκτωβρίου 1992, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων προέβησαν σε δήλωση με τον τίτλο «Μια Κοινότητα κοντά στους πολίτες της» (Δελτίο ΕΚ 10-1992, σ. 9), όπου υπογράμμισαν την ανάγκη να καταστεί η Κοινότητα περισσότερο ανοιχτή. Η δέσμευση αυτή επιβεβαιώθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου, στις 12 Δεκεμβρίου 1992, οπότε κλήθηκε εκ νέου η Επιτροπή να συνεχίσει τις εργασίες της σχετικά με τη βελτίωση της προσβάσεως στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα της Κοινότητας (Δελτίο ΕΚ 12-1992, σ. 7).

3 Ύστερα από τη δήλωση του Μάαστριχτ, η Επιτροπή ανέλαβε την εκπόνηση συγκριτικής μελέτης σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στην πληροφόρηση εντός των κρατών μελών καθώς και ορισμένων τρίτων χωρών και δημοσίευσε τα αποτελέσματα των ερευνών της στην ανακοίνωση 93/C 156/05, την οποία απηύθυνε, στις 5 Μαΐου 1993, στο Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο, και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, σχετικά με το θέμα της προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα των οργάνων (ΕΕ C 156, σ. 5). Στην ανακοίνωση αυτή, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, όπως προέκυπτε, ενδεικνυόταν η περαιτέρω διευκόλυνση της πρόσβασης στα κοινοτικά έγγραφα.

4 Κατόπιν των ανωτέρω μέτρων, η Επιτροπή και το Συμβούλιο συνέταξαν και εξέδωσαν ένα κώδικα συμπεριφοράς σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής και του Συμβουλίου (στο εξής: κώδικας συμπεριφοράς) και δεσμεύτηκαν αντιστοίχως να λάβουν τα μέτρα που ήταν αναγκαία για την εφαρμογή των εξαγγελλομένων με τον κώδικα συμπεριφοράς αρχών πριν από την 1η 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 είναι συνημμένο στην απόφαση.

6 Ο κώδικας συμπεριφοράς, όπως θεσπίστηκε από την Επιτροπή, περιλαμβάνει την ακόλουθη γενική αρχή:

«Το κοινό θα έχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή της Επιτροπής και του Συμβουλίου.»

7 Για τον σκοπό αυτό, ο κώδικας συμπεριφοράς ορίζει το «έγγραφο», ως «κάθε γραπτό κείμενο, ανεξάρτητα από τον χρησιμοποιούμενο υλικό φορέα, που περιέχει υφιστάμενα στοιχεία και βρίσκεται στην κατοχή της Επιτροπής ή του Συμβουλίου».

8 Αφού εκθέτει εν συντομία τις αρχές που διέπουν την υποβολή και την εξέταση των αιτήσεων προσβάσεως σε έγγραφα, ο κώδικας συμπεριφοράς περιγράφει ως εξής τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται όταν υφίσταται πρόθεση απορρίψεως μιας αιτήσεως προσβάσεως σε έγγραφα:

«Σε περίπτωση που οι αρμόδιες υπηρεσίες του εν λόγω θεσμικού οργάνου προτίθενται να εισηγηθούν στο θεσμικό όργανο να απορρίψει την αίτηση του ενδιαφερομένου, τον ενημερώνουν γι' αυτό πληροφορώντας τον συνάμα ότι διαθέτει προθεσμία ενός μηνός για να υποβάλει επαναληπτική αίτηση προς το θεσμικό όργανο με στόχο την αναθεώρηση της θέσης αυτής, ειδάλλως θεωρείται ότι παραιτείται από την αρχική αίτησή του.

Εάν υποβληθεί επαναληπτική αίτηση και αποφασίσει το ενδιαφερόμενο όργανο να μην κοινοποιήσει το έγγραφο, η αρνητική απόφαση, η οποία λαμβάνεται εντός ενός μηνός από την υποβολή της αίτησης, γνωστοποιείται εγγράφως στον αιτούντα το ταχύτερο δυνατόν, είναι δε δεόντως αιτιολογημένη και αναφέρει ρητά τα ένδικα μέσα, ήτοι την προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου και την παρέμβαση του διαμεσολαβητή (υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στα άρθρα 173 και 138 Ε της Συνθήκης ΕΟΚ αντιστοίχως).»

9 Ο κώδικας συμπεριφοράς απαριθμεί τις περιστάσεις που μπορεί να επικαλεστεί ένα όργανο για να δικαιολογήσει την απόρριψη αιτήσεως προσβάσεως σε έγγραφα. Συγκεκριμένα προβλέπεται:

«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 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 του.»

Ιστορικό της προσφυγής

10 Το 1991 οι ιρλανδικές αρχές εξήγγειλαν την πρόθεσή τους να κατασκευάσουν ένα κέντρο παρατηρήσεως της φύσεως στο Mullaghmore εντός του Burren National Park στη δυτική Ιρλανδία. Για τον σκοπό αυτό ζήτησαν να τύχουν της συνδρομής των κοινοτικών διαρθρωτικών ταμείων. Το προσφεύγον, WWF UK (Worlwide Fund for Nature) (στο εξής: WWF UK) υπέβαλε στην Επιτροπή καταγγελία σχετικά με το σχέδιο αυτό για τον λόγο ότι τούτο ήταν αντίθετο προς τις κοινοτικές διατάξεις σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και συνιστούσε εσφαλμένη χρησιμοποίηση των διαρθρωτικών ταμείων.

11 Στη συνέχεια, η Επιτροπή προέβη σε έρευνα σχετικά με το ανωτέρω σχέδιο και, ειδικότερα, με την προβαλλόμενη παράβαση του δικαίου του περιβάλλοντος καθώς και με το ζήτημα της διαθέσεως, υπό τις περιστάσεις αυτές, κεφαλαίων των διαρθρωτικών ταμείων. Στις 7 Οκτωβρίου 1992 η Επιτροπή γνωστοποίησε ότι το σχέδιο δεν συνιστούσε παράβαση των διατάξεων περί περιβάλλοντος του κοινοτικού δικαίου και ότι, κατά συνέπεια, δεν είχε την πρόθεση να κινήσει κατά της Ιρλανδίας διαδικασία λόγω παραβάσεως. Με έγγραφο της ίδιας ημερομηνίας, ο Bruce Millan, το επιφορτισμένο με τα ζητήματα περιφερειακής πολιτικής μέλος της Επιτροπής, πληροφόρησε τις ιρλανδικές αρχές για την απόφαση αυτή, προσθέτοντας ότι ουδέν εμπόδιο υφίστατο προκειμένου το σχέδιο να χρηματοδοτηθεί από τα διαρθρωτικά ταμεία.

12 Η απόφαση αυτή της Επιτροπής της 7ης Οκτωβρίου 1992 αποτέλεσε το αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως ενώπιον του Πρωτοδικείου ασκηθείσας από το προσφεύγον καθώς και από το An Taisce — The National Trust for Ireland, ιρλανδική μη κυβερνητική οργάνωση. Με την απόφασή του της 23ης Σεπτεμβρίου 1994 στην υπόθεση Τ-461/93, An Taisce και WWF UK κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. II-733), το Πρωτοδικείο απέρριψε την προσφυγή ως απαράδεκτη. Η απόφαση του Πρωτοδικείου απετέλεσε το αντικείμενο αιτήσεως αναιρέσεως η οποία απορρίφθηκε με διάταξη του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1996 στην υπόθεση C-325/94 P, An Taisce και WWF UK κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. I-3727.)

13 Με δύο χωριστά, αλλά με πανομοιότυπα διατύπωση, έγγραφα, της 4ης Νοεμβρίου 1994, προς, αντιστοίχως, τους γενικούς διευθυντές των Γενικών Διευθύνσεων Περιβάλλοντος, Πυρηνικής Ασφάλειας και Προστασίας των Καταναλωτών (ΓΔ XI) και Περιφερειακών Πολιτικών (ΓΔ XVI) της Επιτροπής, ο δικηγόρος του προσφεύγοντος ζήτησε, βάσει της αποφάσεως 94/90, να του επιτραπεί η πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα της Επιτροπής σχετικά με την εξέταση του σχεδίου Mullaghmore και, ειδικότερα, την εξέταση του ζητήματος αν για το σχέδιο αυτό μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν κεφάλαια των διαρθρωτικών ταμείων. Οι αιτήσεις αυτές είχαν ως εξής:

«On 21 June 1991 WWF UK lodged a complaint with the Commission against the project of the Irish Department of Finance concerning the construction of an interpretative centre for visitors at Mullaghmore (Ireland). An Taisce subsequently joined thw complaint. My clients objected against the project and, in particular, that Community structural funds may be used by Ireland for the project. They argued that the project would violate EC environmental law.

In the following, several letters were exchanged between the Commission's services and my clients. They concerned the questions (1) whether the Commission would initiate proceedings under Art. 169 of the Treaty against Ireland with regard to the project, and (2) whether the Commission would allow structural funds to be used for the project. On 7 October 1992 the Commission issued a press release stating that it had decided not to initiate infringement proceedings against Ireland. On the same day, Commissioner Bruce Millan (responsible for regional policies) wrote to Mr Noel Treacy (Irish Minister of State, Department of Finance) a letter stating that following the decision not to initiate infringement proceedings there would now be no obstacle of structural funds assistance for the project.

On behalf of my clients I respectfully request access to all Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination whether structiral funds may be used for the project. Preferably, we should like to receive copies of the relavant documents.»

[«Στις 21 Ιουνίου 1991, το WWF UK υπέβαλε καταγγελία στην Επιτροπή αναφορικά με το σχέδιο του ιρλανδικού Υπουργείου Οικονομικών σχετικά με την κατασκευή κέντρου παρατηρήσεως της φύσεως στο Mullaghmore (Ιρλανδία). Στη συνέχεια, το An Taisce προσυπέγραψε την ίδια καταγγελία. Οι πελάτες μου επέκριναν το σχέδιο αυτό και, κυρίως, το γεγονός ότι είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν από την Ιρλανδία, για τον σκοπό αυτό, κεφάλαια των κοινοτικών διαρθρωτικών ταμείων. Υποστήριξαν ότι το σχέδιο αυτό συνιστά παράβαση των διατάξεων περί περιβάλλοντος του κοινοτικού δικαίου.

Στη συνέχεια, υπήρξε σχετική αλληλογραφία μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και των πελατών μου. Η αλληλογραφία αυτή αφορούσε τα ζητήματα 1) αν η Επιτροπή θα κινούσε κατά της Ιρλανδίας, αναφορικά με το σχέδιο, διαδικασία λόγω παραβάσεως σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης και 2) αν η Επιτροπή θα επέτρεπε τη χρησιμοποίηση για το σχέδιο κεφαλαίων διαρθρωτικών ταμείων. Στις 7 Οκτωβρίου 1992 η Επιτροπή δημοσίευσε ανακοίνωση τύπου, γνωστοποιώντας ότι είχε αποφασίσει να μην κινήσει κατά της Ιρλανδίας τη διαδικασία λόγω παραβάσεως. Την ίδια ημέρα, ο επίτροπος Bruce Millan (υπεύθυνος για την περιφερειακή πολιτική) απηύθυνε έγγραφο στον Noel Treacy (Ιρλανδό Υπουργό Οικονομικών) πληροφορώντας τον ότι κατόπιν της προπαρατεθείσας αποφάσεως να μην κινηθεί διαδικασία λόγω παραβάσεως δεν υφίσταται πλέον κανένα εμπόδιο για τη χορήγηση, για το σχέδιο αυτό, κεφαλαίων διαρθρωτικών ταμείων.

Με τον δέοντα σεβασμό, ζητώ, επ' ονόματι των πελατών μου, την πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα της Επιτροπής σχετικά με την εξέταση του σχεδίου Mullaghmore και, ιδίως, με το ζήτημα αν είναι δυνατή η χρησιμοποίηση κεφαλαίων διαρθρωτικών ταμείων για το σχέδιο αυτό. Θα επιθυμούσα, κατά προτίμηση, να λάβω φωτοαντίγραφα των σχετικών εγγράφων.»]

14 Με έγγραφα, αντιστοίχως, της 17ης Νοεμβρίου και της 24ης Νοεμβρίου 1994, ο Krämer, υπάλληλος της ΓΔ XI, και ο Landaburu, γενικός διευθυντής της ΓΔ XVI, πληροφόρησαν τον δικηγόρο του προσφεύγοντος σχετικά με την απόρριψη της αιτήσεως αυτής.

15 Στο έγγραφο της ΓΔ XI της 17ης Νοεμβρίου 1994, η άρνηση δικαιολογήθηκε ως εξής:

«I regret to inform you that the documents you have requested fall under the exceptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exceptions serve to protect public and private interests, and to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. I attach a list of them for your information, and can inform you that the relevant exemptions in the case of the documents you have requested are the protection of the public interest (in particular, inspections and investigations) and the protection of the Commission's interest in the confidentiality of its own proceedings. The documents you have requested relate to the investigation of complaints, as well as to the Commission's internal deliberations.»

[«Μετά λύπης μου σας πληροφορώ ότι τα έγγραφα που ζητήσατε εμπίπτουν στις εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως που προβλέπονται στο πλαίσιο της πολιτικής σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα. Κατά συνέπεια, δεν προτίθεμαι να θέσω στη διάθεσή σας τα έγγραφα αυτά.

Οι εξαιρέσεις σκοπούν στην προστασία δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων και στη διασφάλιση του απορρήτου των εσωτερικών διαβουλεύσεων της Επιτροπής. Επισυνάπτω, προς ενημέρωσή σας, κατάλογο των εξαιρέσεων αυτών και σας πληροφορώ ότι, όσον αφορά την περίπτωση των εγγράφων που έχετε ζητήσει, οι σχετικές εξαιρέσεις αφορούν την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (συγκεκριμένα, των δραστηριοτήτων επιθεωρήσεως και έρευνας) και την προστασία του συμφέροντος της Επιτροπής αναφορικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών της. Τα έγγραφα που ζητήσατε αφορούν την εξέταση καταγγελιών καθώς και εσωτερικές διαβουλεύσεις της Επιτροπής.»]

16 Στο έγγραφο της ΓΔ XVI της 24ης Νοεμβρίου 1994, η απόρριψη της αιτήσεως αιτιολογήθηκε ως εξής:

«I regret to inform you that the additional documents you have requested fall under the exemptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exemptions serve in particular to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. Such documents would include all internal notes, exchange of letters between services including the Legal Service, and all other information whose disclosure would infringe the confidentiality of the Commission's deliberations.»

[«Μετά λύπης μου σας πληροφορώ ότι τα επί πλέον έγγραφα που ζητήσατε εμπίπτουν στις εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως που προβλέπονται στο πλαίσιο της πολιτικής σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα. Κατά συνέπεια, δεν προτίθεμαι να θέσω τα έγγραφα αυτά στη διάθεσή σας.

Οι εξαιρέσεις σκοπούν, ειδικότερα, στη διασφάλιση του απορρήτου των εσωτερικών διαβουλεύσεων της Επιτροπής. Στα έγγραφα αυτά περιλαμβάνεται κάθε εσωτερικό σημείωμα, κάθε ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένης της Νομικής Υπηρεσίας, καθώς και κάθε άλλη πληροφορία της οποίας η κοινολόγηση θα παραβίαζε το απόρρητο των διαβουλεύσεων της Επιτροπής.»]

17 Μη αποδεχόμενος τις προπαρατεθείσες θέσεις της Επιτροπής, ο δικηγόρος του προσφεύγοντος υπέβαλε στον Γενικό Γραμματέα της Επιτροπής, με έγγραφα της 19ης Δεκεμβρίου 1994, επαναληπτικές αιτήσεις σύμφωνα με την προβλεπόμενη από τον κώδικα συμπεριφοράς διαδικασία.

18 Με χωριστό έγγραφο της ίδιας ημερομηνίας, προς τον Γενικό Γραμματέα της Επιτροπής, ο δικηγόρος του προσφεύγοντος, αναφερόμενος στην αίτηση που είχε υποβάλει στις 4 Νοεμβρίου 1994 προς την ΓΔ XI και την απάντηση αυτής με ημερομηνία 17 Νοεμβρίου 1994, διατύπωσε τις αντιρρήσεις του κατά της αρνήσεως της εν λόγω γενικής διευθύνσεως να του παράσχει πρόσβαση στα έγγραφα που κατείχε. Συγκεκριμένα ισχυρίστηκε:

«Mr Krämer argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure, and the protection of public interest (in particular, inspections and investigations).

On behalf of my clients I write to confirm my application for access to the above mentioned documents and formally to request that you review your intention to refuse access.

The right of public access to Commission documents has been granted in order to provide for transparency in the Commission's decision making process. In addition, the process is intended to strengthen the confidence of the public in the administration (cf. the preamble of the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents; OJ 1994 No L 46/60). These objectives can only be achieved if access is granted to the greatest extent possible. Thus, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable. Consequently, the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

Moreover, the Code of Conduct merely provides that the Commission *may* refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings. Thus, this exemption is not mandatory. The Commission can only invoke

this exemption if the particular circumstances of a case make it necessary to keep the internal deliberation procedure confidential. No such circumstances were mentioned by the Director General. Indeed, it is clear from the list of circumstances in which the exemption policy may be applied that none are relevant to this case.

Finally, the present application constitutes a request for access to documents relating to proceedings which have been closed since October 1992. In such case the ability of the Commission to think in private is no longer at stake. This is also mentioned in the internal guidelines of the Commission [COM Doc. SEC(94) 321 of 16 February 1994]. Therefore, the Commission can, in our view, not rely on the exemption of the protection of public interest.

In any event, the exemptions could only justify to refuse access to some of the documents for which access has been requested.»

[«Ο κ. Krämer υποστηρίζει ότι τα έγγραφα εμπίπτουν στις εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως που προβλέπονται στο πλαίσιο της πολιτικής της Επιτροπής αναφορικά με την πρόσβαση στα έγγραφα. Ανέφερε ως σχετικές εξαιρέσεις το απόρρητο της διαδικασίας της εσωτερικής διαβουλεύσεως της Επιτροπής και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (ειδικότερα, των δραστηριοτήτων επιθεωρήσεως και έρευνας).

Επ' ονόματι των πελατών μου, σας απευθύνω την παρούσα επιβεβαιώνοντας την αίτησή μου προσβάσεως στα προμνημονευθέντα έγγραφα και σας ζητώ ρητώς να αναθεωρήσετε την πρόθεσή σας να αρνηθείτε την πρόσβαση στα έγγραφα αυτά.

Το δικαίωμα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα έχει παραχωρηθεί για τη διασφάλιση της διαφάνειας της σχετικής με τη λήψη αποφάσεων διαδικασίας της Επιτροπής. Εξάλλου, σκοπός της διαδικασίας αυτής είναι η ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού στη διοίκηση (βλ. το προοίμιο του κώδικα συμπεριφοράς σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής και του Συμβουλίου (ΕΕ 1994, L 46, σ. 60). Οι στόχοι αυτοί μπορούν να επιτευχθούν μόνον εάν η πρόσβαση επιτρέπεται στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό. Επομένως, η Επιτροπή θα πρέπει να αρνείται την πρόσβαση στα έγγραφά της μόνον εφόσον κάτι τέτοιο είναι απολύτως αναγκαίο. Κατά συνέπεια, οι εξαιρέσεις από το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα της Επιτροπής πρέπει να ερμηνεύονται στενώς.

Εξάλλου, ο κώδικας συμπεριφοράς ορίζει απλώς ότι η Επιτροπή *μπορεί* να αρνηθεί την πρόσβαση προκειμένου να εξασφαλίσει την προστασία του συμφέροντος του θεσμικού οργάνου σε σχέση με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του. Επομένως, η εξαίρεση αυτή δεν είναι υποχρεωτική. Η Επιτροπή μπορεί να επικαλεστεί την εξαίρεση αυτή μόνον εάν οι ειδικές περιστάσεις μιας περιπτώσεως καθιστούν αναγκαία την τήρηση του απορρήτου της διαδικασίας εσωτερικής διαβουλεύσεως. Καμιά τέτοιου είδους περίσταση δεν μνημονεύτηκε από τον γενικό διευθυντή. Πράγματι, από τον κατάλογο των περιπτώσεων όπου είναι δυνατή η εφαρμογή των σχετικών με εξαιρέσεις κανόνων προκύπτει σαφώς ότι καμία δεν συντρέχει εν προκειμένω.

Τέλος, με την παρούσα αίτηση ζητείται η πρόσβαση σε έγγραφα σχετικά με διαδικασία που έχει περατωθεί ήδη από τον Οκτώβριο του 1992. Σε μια τέτοια περίπτωση, δεν διακυβεύεται πλέον η δυνατότητα της Επιτροπής να διαβουλεύεται κατ' ιδίαν. Τούτο εκτίθεται επίσης στις εσωτερικές οδηγίες της Επιτροπής [COM Doc. SEC(94) 321, της 16ης Φεβρουαρίου 1994]. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να επικαλείται τη σχετική με την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση.

Εν πάση περιπτώσει, οι εξαιρέσεις θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την άρνηση προσβάσεως μόνον αναφορικά με ορισμένα έγγραφα ως προς τα οποία έχει ζητηθεί η πρόσβαση»]

19 Την ίδια μέρα, στις 19 Δεκεμβρίου 1994, το προσφεύγον, απηύθυνε στον Γενικό Γραμματέα έγγραφο σχετικό με την αίτηση που είχε υποβάλει στην ΓΔ XVI. Το έγγραφο αυτό είναι πανομοιότυπο με αυτό που μνημονεύεται στην ανωτέρω σκέψη 18, με εξαίρεση την πρώτη παράγραφο, η οποία έχει ως εξής:

«The Director General argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure.» [«Ο Γενικός Διευθυντής υποστήριξε ότι τα έγγραφα εμπίπτουν στις εξαιρέσεις από την πρόσβαση που προβλέπονται στο πλαίσιο της πολιτικής της Επιτροπής σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα. Ανέφερε ως σχετική εξαίρεση το απόρρητο των εσωτερικών διαβουλεύσεων της Επιτροπής»].

20 Στα προμνημονευθέντα έγγραφα του δικηγόρου του προσφεύγοντος, ο Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής απάντησε με ένα και μοναδικό έγγραφο της 2ας Φεβρουαρίου 1995, επιβεβαιώνοντας την απόρριψη των αιτήσεων προς τις ΓΔ XI και XVI καθώς και την προβληθείσα από την Επιτροπή επιχειρηματολογία. Συγκεκριμένα εξέθεσε:

«Thank you for your letters of 19 December 1994 in which you seek a review of the intention of Mr Krämer (DG XI) and Mr Landaburu (DG XVI) to refuse access to the Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination of whether structural funds may be used for the project.

In your letters you argue that in the interests of promoting transparency in the Commission's decision making process and strengthening the confidence of the public in the administration, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable, and that the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

That is actually the way the Commission applies its policy of transparency: each request is treated individually and thoroughly examined on a case-by-case basis. The fundamental principle guiding the consideration of each request is that the public will have the widest possible access to documents held by the Commission, albeit with certain exemptions to protect public and private interests which could be damaged if access to certain documents were permitted, and to ensure that the Commission can deliberate in confidence.

These exceptions were expressly envisaged by the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents, adopted on 8 February 1994.

Having examined your request, I have to confirm the position of Mr Landaburu and Mr Krämer, for the reason that the disclosure of these documents could affect the protection of the Commission interest in the confidentiality of its proceedings, and the protection of the public interest, in particular the proper progress of the infringement proceeding.

Indeed, it is essential for the Commission to be able to investigate matters with which it is concerned as guardian of the Treaties, whilst respecting the confidential nature of such proceedings. It is clear that it is indispensable for the Commission to ensure that a climate of mutual confidence is maintained, which would risk being severely disrupted by publicity. Such publicity is not easily reconciled with the search for a settlement to a dispute at a preliminary stage.

The disclosure, particularly of letters exchanged between the Commission and the Member State concerned, could prejudice the treatment of infringements of Community law.

Actually, in the case of the Interpretative Centre in Ireland, the Commission has made available to the public — in a press release — its reasons for not issuing infringement proceedings against Ireland on environmental grounds.

Finally, I should like to draw your attention to the means of redress that are available, i. e., judicial proceedings and complaints to the Ombudsman under the conditions specified respectively in Articles 173 and 138 E of the Treaty establishing the European Community.»

[«Σας ευχαριστώ για τα έγγραφά σας της 19ης Δεκεμβρίου 1994 με τα οποία ζητείτε να αναθεωρηθεί η πρόθεση του κ. Krämer (ΓΔ IX) και του Landaburu (ΓΔ XVI) που αρνούνται την πρόσβαση στα έγγραφα της Επιτροπής σχετικά με την εξέταση του σχεδίου Mullaghmore και, ειδικότερα, του ζητήματος αν μπορούν για το σχέδιο αυτό να χρησιμοποιηθούν κεφάλαια διαρθρωτικών ταμείων.

Στα έγγραφά σας υποστηρίζετε ότι, για τη βελτίωση της διαφάνειας όσον αφορά τη σχετική με τη λήψη αποφάσεων διαδικασία της Επιτροπής και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού στη διοίκηση, η Επιτροπή μπορεί να αρνείται την πρόσβαση στα έγγραφά της μόνον όταν κάτι τέτοιο είναι απολύτως αναγκαίο και ότι οι εξαιρέσεις ως προς την πρόσβαση στα έγγραφα της Επιτροπής πρέπει να ερμηνεύονται στενώς.

Πράγματι, αυτός είναι ο τρόπος κατά τον οποίο η Επιτροπή εφαρμόζει την πολιτική της διαφάνειας: κάθε αίτηση αντιμετωπίζεται χωριστά και εξετάζεται λεπτομερώς, κατά περίπτωση. Η θεμελιώδης αρχή που πρυτανεύει κατά

την εξέταση κάθε αιτήσεως είναι ότι το κοινό πρέπει να έχει τη μεγαλύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα της Επιτροπής, καίτοι με ορισμένες εξαιρέσεις για την προστασία των δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων, τα οποία θα μπορούσαν να θιγούν αν επιτρεπόταν η πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα, και για τη διασφάλιση του απορρήτου των διαβουλεύσεών της Επιτροπής.

Οι εξαιρέσεις αυτές έχουν ρητώς προβλεφθεί στον κώδικα συμπεριφοράς σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής και του Συμβουλίου που θεσπίστηκε στις 8 Φεβρουαρίου 1994.

Ύστερα από την εξέταση της αιτήσεώς σας, οφείλω να επιβεβαιώσω τη θέση του κ. Landaburu και του κ. Krämer, για τον λόγο ότι η κοινολόγηση των εγγράφων αυτών θα μπορούσε να διακυβεύσει την προστασία του συμφέροντος της Επιτροπής σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών της καθώς και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, ειδικότερα την ομαλή εξέλιξη των διαδικασιών λόγω παραβάσεως.

Πράγματι, είναι ουσιώδες να μπορεί η Επιτροπή να διεξάγει έρευνες στους τομείς που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της ως φύλακας των Συνθηκών ενώ ταυτόχρονα θα διασφαλίζεται το απόρρητο των διαδικασιών αυτών. Είναι προφανές ότι είναι ανάγκη να μεριμνά η Επιτροπή για τη διατήρηση ενός κλίματος αμοιβαίας εμπιστοσύνης το οποίο θα κινδύνευε σοβαρώς να διαταραχθεί από ενδεχόμενη δημοσιότητα. Μια τέτοια δημοσιότητα δυσχερώς συμβιβάζεται με την προσπάθεια επιτεύξεως φιλικού διακανονισμού της διαφοράς κατά την προκαταρκτική φάση.

Ειδικότερα, η κοινολόγηση των ανταλλαγέντων μεταξύ της Επιτροπής και κράτους μέλους εγγράφων θα μπορούσε να διακυβεύσει την εξέταση των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου.

Πράγματι, στην υπόθεση σχετικά με το κέντρο παρατηρήσεως της φύσεως στην Ιρλανδία, η Επιτροπή κατέστησε γνωστούς στο κοινό — σε ανακοίνωση τύπου — τους λόγους για τους οποίους δεν κίνησε κατά της Ιρλανδίας τη διαδικασία λόγω παραβάσεως σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος.

Τέλος, ας μου επιτραπεί να επιστήσω την προσοχή σας επί των μέσων προστασίας που έχετε στη διάθεσή σας, συγκεκριμένα της ένδικης προσφυγής και της καταγγελίας στον διαμεσολαβητή, υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται, αντιστοίχως στα άρθρα 173 και 138 Ε της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας»].

21 Σ' αυτό το έγγραφο του Γενικού Γραμματέα της Επιτροπής της 2ας Φεβρουαρίου 1995 περιέχεται η προσβαλλόμενη στην υπό κρίση προσφυγή απόφαση (στο εξής: επίδικη απόφαση).

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

22 Υπ' αυτές ακριβώς τις περιστάσεις, με δικόγραφο που κατατέθηκε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 18 Απριλίου 1995, το προσφεύγον άσκησε την υπό κρίση προσφυγή. Ύστερα από την κατάθεση του υπομνήματος αντικρούσεως, το προσφεύγον κατέστησε γνωστό στο Πρωτοδικείο, με έγγραφο που ελήφθη στις 10 Αυγούστου 1995, ότι παραιτείται από την κατάθεση υπομνήματος απαντήσεως.

23 Με διάταξη του προέδρου του τετάρτου τμήματος του Πρωτοδικείου, της 16ης Νοεμβρίου 1995, επιτράπηκε στο Βασίλειο της Σουηδίας να παρέμβει υπέρ του προσφεύγοντος, ενώ στη Γαλλική Δημοκρατία, στην Ιρλανδία και στο Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας επιτράπηκε να παρέμβουν υπέρ της καθής. Στη συνέχεια, η Ιρλανδία παραιτήθηκε της παρεμβάσεώς της.

24 Η έγγραφη διαδικασία περατώθηκε στις 31 Μαΐου 1996. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Έθεσε πάντως μια γραπτή ερώτηση στην Επιτροπή στην οποία το εν λόγω κοινοτικό όργανο απάντησε στις 18 Ιουλίου 1996.

25 Οι διάδικοι, με εξαίρεση τη Γαλλική Δημοκρατία, ανέπτυξαν προφορικώς τις απόψεις τους και απάντησαν στις ερωτήσεις του Πρωτοδικείου κατά τη συνεδρίαση της 18ης Σεπτεμβρίου 1996.

26 Το προσφεύγον, υποστηριζόμενο από το Βασίλειο της Σουηδίας, ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να ακυρώσει την απόφαση της Επιτροπής που περιλαμβάνεται στο έγγραφό της της 2ας Φεβρουαρίου 1995 και

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

27 Η Επιτροπή ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— ν' απορρίψει την προσφυγή και

— να καταδικάσει το προσφεύγον στα δικαστικά έξοδα.

28 Η Γαλλική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο, παρεμβαίνοντες, ζητούν από το Πρωτοδικείο:

— ν' απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη.

Επί της ουσίας

29 Το προσφεύγον προβάλλει, προς στήριξη της προσφυγής του, δύο λόγους ακυρώσεως. Ο πρώτος αντλείται από την παράβαση του κώδικα συμπεριφοράς και της αποφάσεως 94/90, ενώ ο δεύτερος από την παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης.

30 Ενόψει της αλληλοεξαρτήσεως των προβληθέντων, στο πλαίσιο των δύο λόγων ακυρώσεως, επιχειρημάτων, το Πρωτοδικείο κρίνει ότι οι λόγοι αυτοί πρέπει να εξεταστούν από κοινού.

Όσον αφορά τον πρώτο και τον δεύτερο λόγο, που αντλούνται από την παράβαση της αποφάσεως 94/90, του κώδικα συμπεριφοράς και του άρθρου 190 της Συνθήκης

Επιχειρήματα των διαδίκων

— Όσον αφορά την παράβαση της αποφάσεως 94/90 και του κώδικα συμπεριφοράς

31 Το προσφεύγον διατείνεται ότι η Επιτροπή παρέβη την απόφαση 94/90, καθώς εσφαλμένως επικαλέστηκε τις εξαιρέσεις από την αρχή της προσβάσεως στα έγγραφα οι οποίες προβλέπονται στον κώδικα συμπεριφοράς που έχει θεσπιστεί με το άρθρο 1 της αποφάσεως αυτής. Το προσφεύγον αναλύει, πρώτον, τη νομική φύση του κώδικα συμπεριφοράς και την ερμηνεία που πρέπει να γίνει δεκτή όσον αφορά τις διατάξεις του.

32 Έτσι, το προσφεύγον ισχυρίζεται, ευθύς εξαρχής, ότι η απόφαση 94/90 και ο κώδικας συμπεριφοράς είναι δεσμευτικοί για την Επιτροπή και σκοπούν στην παροχή προς το κοινό, εντός της Κοινότητας, του δικαιώματος να έχει «τη μεγαλύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα της Επιτροπής».

33 Εν προκειμένω, το προσφεύγον υποστηρίζεται από τη Σουηδική Κυβέρνηση η οποία υπογραμμίζει ότι η απόφαση 94/90 και ο κώδικας συμπεριφοράς, θεωρούμενοι μαζί, αποτελούν δεσμευτική νομική πράξη η οποία απονέμει δικαιώματα στους πολίτες και επιβάλλει υποχρεώσεις στην Επιτροπή.

34 Η Επιτροπή αμφισβητεί τη νομική φύση που το προσφεύγον προσδίδει στην απόφαση 94/90 και στον κώδικα συμπεριφοράς. Πράγματι, διευκρινίζει ότι τα κείμενα αυτά αποτελούν απλώς την εφαρμογή στην πράξη του πολιτικού προσανατολισμού που περιλαμβάνεται στις δηλώσεις των κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που έχουν παρατεθεί στις ανωτέρω σκέψεις 1 έως 3. Η Επιτροπή φρονεί ότι η απόφαση 94/90 και ο κώδικας συμπεριφοράς, κατά ορθή ερμηνεία, δεν απονέμουν στους πολίτες κανένα απόλυτο ή θεμελιώδες δικαίωμα προσβάσεως σε έγγραφα, αλλά απλώς το δικαίωμα οι αιτήσεις τους προσβάσεως να εξετάζονται βάσει των αρχών και διαδικασιών που έχουν θεσπιστείμε τα κείμενα αυτά.

35 Στη συνέχεια, το προσφεύγον υπενθυμίζει ότι οι προβλεπόμενες στον κώδικα συμπεριφοράς εξαιρέσεις πρέπει να ερμηνεύονται στενώς, πολλώ μάλλον όταν η επίμαχη γενική αρχή είναι σημαντική, και υπό το φως αυτής της γενικής αρχής, προκειμένου να μη διακυβεύεται ο ειδικός σκοπός του κώδικα συμπεριφοράς που είναι η παροχή στο κοινό «της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως στα έγγραφα». Προς στήριξη της θέσεώς του, το προσφεύγον μνημονεύει τις αρχές που αντλούνται από τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και την ελευθερία εγκαταστάσεως (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 19ης Δεκεμβρίου 1968, 13/68, Salgoil, Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 825, της 21ης Ιουνίου 1974, 2/74, Reyners, Συλλογή τόμος 1974, σ. 319, και της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau, Συλλογή τόμος 1977, σ. 617), καθώς και με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 25ης Ιανουαρίου 1977, 46/76, Bauhuis, Συλλογή τόμος 1977, σ. 1, και της 17ης Ιουνίου 1981, 113/80, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 1981, σ. 1625).

36 Εξάλλου, το προσφεύγον φρονεί ότι, ενόψει της σημασίας του επιδιωκόμενου από τον κώδικα συμπεριφοράς σκοπού και του ιστορικού της θεσμοθετήσεώς του, η Επιτροπή δεν μπορεί να επικαλείται γενικώς τις εξαιρέσεις αλλά οφείλει να αποδεικνύει, για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, τους «επιτακτικούς λόγους» για τους οποίους συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής μιας εξαιρέσεως. Συναφώς, το προσφεύγον παραθέτει τη διάταξη του Δικαστηρίου της 6ης Δεκεμβρίου 1990, C-2/88 Imm, Zwartveld κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-4405, σκέψεις 11 και 12).

37 Η Επιτροπή αντιτείνει ότι το προσφεύγον αντιλαμβάνεται εσφαλμένως τη νομική ισχύ του κώδικα συμπεριφοράς και τη φύση των εξαιρέσεών του, δεδομένου ότι οι εξαιρέσεις αυτές αποτελούν αποκλειστικώς τα όρια ή τις παραμέτρους της υποχρεώσεως που η ίδια η Επιτροπή έχει επιβάλει στον εαυτό της. Το εν λόγω κοινοτικό όργανο εκτιμά ότι ο κώδικας συμπεριφοράς δεν έχει την ίδια ισχύ με τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης, εφόσον απλώς σκοπεί στην εφαρμογή ενός γενικού πολιτικού προσανατολισμού. Επομένως, η προβαλλόμενη από το προσφεύγον νομολογία είναι αλυσιτελής.

38 Η Επιτροπή προσθέτει ακόμη ότι πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των εξαιρέσεων που προβλέπονται από τον κώδικα συμπεριφοράς ανάλογα με τον υποχρεωτικό ή προαιρετικό τους χαρακτήρα. Επίσης, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι, όταν επικαλείται μια «υποχρεωτική εξαίρεση», δεν οφείλει να προβαίνει σε στάθμιση των δικών της συμφερόντων με αυτά του προσώπου που ζητεί την πρόσβαση σε έγγραφα. Πράγματι, η Επιτροπή διατείνεται ότι, στην περίπτωση αυτή, η στάθμιση των συμφερόντων έγινε κατά τον χρόνο ακριβώς της θεσπίσεως του κώδικα συμπεριφοράς, ενόψει της φύσεως των εν λόγω συμφερόντων ως «υποχρεωτικών εξαιρέσεων». Αντιθέτως, όταν επικαλείται μια «προαιρετική εξαίρεση» η στάθμιση των συμφερόντων γίνεται, κατά την Επιτροπή, κατ' εκείνη ακριβώς τη στιγμή.

39 Δεύτερον, το προσφεύγον βάλλει κατά της αναφοράς που γίνεται με την επίδικη απόφαση στις εξαιρέσεις που αντλούνται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου αναφορικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του.

40 Κατ' αυτόν τον τρόπο, αφενός, το προσφεύγον ισχυρίζεται ότι η Επιτροπή έχει ερμηνεύσει κατά τρόπο υπερβολικό ευρύ την εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος καθώς αρνήθηκε σ' αυτό την πρόσβαση σ' όλα τα έγγραφα που αφορούν τις διαδικασίες λόγω παραβάσεως, χωρίς να λάβει υπόψη το περιεχόμενο των εγγράφων αυτών, τις ειδικές περιστάσεις των διαφόρων ερευνών και το διάστημα που είχε διαρρεύσει από το πέρας των ερευνών. Το προσφεύγον εκτιμά ότι μια τέτοια ερμηνεία διακυβεύει σοβαρώς τους δύο κύριους στόχους της πολιτικής της Επιτροπής σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα, ήτοι τη βελτίωση της διαφάνειας όσον αφορά τη σχετική με τη λήψη αποφάσεων διαδικασία και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης του κοινού στην κοινοτική διοίκηση. Πράγματι, διατείνεται ότι από κανένα στοιχείο δεν μπορεί να συναχθεί ότι, γενικώς, οι διαδικασίες λόγω παραβάσεως πρέπει να διεξάγονται υπό συνθήκες απόλυτης μυστικότητας. Εξάλλου, η Επιτροπή δεν μπορεί να αρνείται την πρόσβαση στα σχετικά με διαδικασίες λόγω παραβάσεως έγγραφα, χωρίς να εκθέτει, χωριστά για κάθε περίπτωση, τους επιτακτικούς λόγους για τους οποίους η κοινολόγηση των σχετικών εγγράφων είναι δυνατό να θίγει την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

41 Αφετέρου, το προσφεύγον φρονεί ότι η χρήση της εξαιρέσεως που αντλείται, στην επίδικη απόφαση, από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου ως προς το απόρρητο των διαβουλεύσεων του δεν πληροί τις προϋποθέσεις του κώδικα συμπεριφοράς. Έτσι, το προσφεύγον επισημαίνει ότι η Επιτροπή αρκέστηκε στον ισχυρισμό ότι τα σχετικά έγγραφα αφορούσαν τις εσωτερικές της διαβουλεύσεις χωρίς να προβεί στη στάθμιση μεταξύ των δικών της συμφερόντων και του δικαιώματος του προσφεύγοντος να έχει πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα. Επιπλέον, το προσφεύγον εκτιμά ότι, δεδομένου ότι τα έγγραφα αυτά αφορούν διαδικασία περατωθείσα από τον Οκτώβριο του 1992, μόνο εξαιρετικές περιστάσεις θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν το ότι η Επιτροπή εξακολουθεί να προβάλλει την εξαίρεση αυτή. Το προσφεύγον υπογραμμίζει επίσης ότι η Επιτροπή δεν διασαφήνισε τους απαιτούμενους «επιτακτικούς λόγους», και τούτο αντίθετα προς τις επιταγές της νομολογίας (προπαρατεθείσα διάταξη Zwartveld κ.λπ., σκέψεις 11 και 12).

42 Η Σουηδική Κυβέρνηση, μολονότι αναγνωρίζει ότι η Επιτροπή διαθέτει ένα περιθώριο εκτιμήσεως όταν επικαλείται την εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου ως προς το απόρρητο των διαβουλεύσεών του, παρατηρεί ότι η στάθμιση των συμφερόντων πρέπει να γίνεται χωριστά για κάθε συγκεκριμένο έγγραφο. Υπενθυμίζει ότι το προσφεύγον όχι

μόνο ζήτησε να έχει πρόσβαση στα έγγραφα τα σχετικά με ενδεχόμενη εκ μέρους της Ιρλανδίας παράβαση του κοινοτικού δικαίου, αλλά και στα έγγραφα τα σχετικά με το ζήτημα της χρησιμοποιήσεως κεφαλαίων διαρθρωτικών ταμείων για το σχέδιο Mullaghmore. Το γεγονός ότι δεν δόθηκε στο προσφεύγον κανένα έγγραφο καταδεικνύει ότι η Επιτροπή δεν προέβη στη στάθμιση των συμφερόντων όσον αφορά κάθε έγγραφο.

43 Η Επιτροπή αρνείται ότι εσφαλμένως αναφέρθηκε, στην επίδικη απόφασή της, στις προβλεπόμενες από τον κώδικα συμπεριφοράς εξαιρέσεις. Έτσι, αφενός, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι ο υποχρεωτικός χαρακτήρας ορισμένων καθιερωθεισών με τον κώδικα συμπεριφοράς εξαιρέσεων προκύπτει από το γράμμα του κώδικα αυτού που διευκρινίζει ότι «τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε έγγραφο του οποίου η κοινολόγηση είναι δυνατό να αποβεί εις βάρος (...).» Σ' αυτές τις «υποχρεωτικές εξαιρέσεις» εμπίπτει και η αντλούμενη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση.

44 Επομένως, από τη διατύπωση του κώδικα συμπεριφοράς προκύπτει ότι, όταν υφίσταται κίνδυνος μια κοινολόγηση εγγράφων να θίξει την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, η εφαρμογή της εξαιρέσεως είναι υποχρεωτική και η Επιτροπή οφείλει ν' αρνείται την πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα. Το εν λόγω κοινοτικό όργανο προσθέτει ότι τέτοιες «υποχρεωτικές εξαιρέσεις» αποτελούν, αυτές καθεαυτές, επιτακτικούς λόγους. Εξάλλου, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ο κώδικας συμπεριφοράς δίδει παραδείγματα των διαφόρων συμφερόντων που πρέπει να τυγχάνουν προστασίας.

45 Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι η σχέση στην οποία βρίσκεται με τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των διαδικασιών λόγω παραβάσεως εμπίπτει στην υποχρέωσή της ειλικρινούς συνεργασίας με αυτά που έχει καθιερωθεί με το άρθρο 5 της Συνθήκης. Αυτή η συνεργασία επιτρέπει στα δύο μέρη να προβαίνουν σε διαπραγματεύσεις ώστε να επιτυγχάνεται φιλικά σύμπτωση απόψεων. Αυτός ακριβώς ο ειλικρινής και ανοιχτός διάλογος επέτρεψε εν προκειμένω την επίτευξη συμβιβασμού με τις ιρλανδικές αρχές. Επομένως, η Επιτροπή φρονεί ότι δεν πρέπει να επιτρέπεται η πρόσβαση στα σχετικά με διαδικασία λόγω παραβάσεως έγγραφα, ενόψει της επιβαλλομένης από τον κώδικα συμπεριφοράς προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.

46 Συνεπώς, δεν μπορεί να της προσάπτεται ότι παρέλειψε να λάβει υπόψη τις ιδιαιτερότητες της περιπτώσεως Mullaghmore εφόσον, δοθέντος ότι η σχετική με ενδεχόμενη παράβαση έρευνα εμπίπτει αυτομάτως στο πεδίο της αντλούμενης από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαιρέσεως, δεν είναι ανάγκη να αιτιολογείται για κάθε συγκεκριμένη έρευνα η εφαρμογή της εξαιρέσεως.

47 Η Επιτροπή παρατηρεί επίσης ότι η παρέλευση ορισμένου χρόνου από το κλείσιμο του φακέλου Mullaghmore, τον Οκτώβριο του 1992, δεν την στερεί της δυνατότητας εφαρμογής της εξαιρέσεως που αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Πράγματι, η Επιτροπή εκθέτει ότι, καθώς ουδεμία απόφαση ελήφθη στο πλαίσιο οποιασδήποτε διαδικασίας, οι ιρλανδικές αρχές δεσμεύονταν να τηρήσουν τις εγγυήσεις που είχαν δώσει ενόψει της προβλεπομένης από το άρθρο 5 της Συνθήκης υποχρεώσεώς τους ειλικρινούς συνεργασίας. Επιπλέον, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η περίπτωση Mullaghmore αποτελούσε πάντοτε το αντικείμενο διαφοράς εφόσον, κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών, εξακολουθούσε να εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου η διαδικασία αιτήσεως αναιρέσεως κατά της προπαρατεθείσας αποφάσεως του Πρωτοδικείου της 23ης Σεπτεμβρίου 1994 στην υπόθεση An Taisce και WWF UK κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα υπόθεση C-325/94 P, An Taisce και WWF UK κατά Επιτροπής).

48 Η Γαλλική Κυβέρνηση καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζουν επίσης ότι από το γράμμα του κώδικα συμπεριφοράς σαφώς προκύπτει ότι η αντλούμενη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση είναι υποχρεωτική και ότι, κατά συνέπεια, η Επιτροπή οφείλει να αρνείται την πρόσβαση στα έγγραφα που κατέχει όταν η κοινολόγησή τους είναι δυνατό να θίγει το δημόσιο συμφέρον. Εξάλλου, οι ανωτέρω δύο κυβερνήσεις επιβεβαιώνουν την ανάγκη που υφίσταται για τη δημιουργία ενός κλίματος αμοιβαίας εμπιστοσύνης κατά τις συζητήσεις που προηγούνται ενδεχομένης διαδικασίας λόγω παραβάσεως. Ισχυρίζονται ότι είναι προς το συμφέρον της Κοινότητας να επιτρέπεται στην Επιτροπή να συζητεί τυχόν εκ μέρους των κρατών μελών παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου υπό συνθήκες απόλυτης εχεμύθειας ώστε να επιτυγχάνεται φιλικός διακανονισμός. Εξάλλου, σύμφωνα με την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, η δυνατότητα και μόνο κοινολογήσεως, στο μέλλον, εγγράφων θα αρκούσε για να διαταράξει αυτό το κλίμα εμπιστοσύνης, πράγμα που σημαίνει ότι το πέρας μιας διαδικασίας δεν θέτει τέρμα στην εφαρμογή της εξαιρέσεως αυτής.

49 Εξάλλου, η Επιτροπή επικαλείται τη χρησιμοποίηση στο κείμενο της εξαιρέσεως της εκφράσεως «είναι δυνατό», που οφείλεται στην προστασία του συμφέροντος του οργάνου σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του, για να υποστηρίξει ότι διαθέτει, στην περίπτωση αυτή, διακριτική εξουσία. Επιπλέον, η Επιτροπή παρατηρεί ότι από το περιεχόμενο της επίδικης αποφάσεως σαφώς προκύπτει ότι το προβαλλόμενο από αυτήν απόρρητο των διαβουλεύσεών της δεν αφορά εσωτερικές διαδικασίες ή διαβουλεύσεις διοικητικής φύσεως αλλά ένα ιδιαίτερο τύπο διαδικασιών οιονεί δικαστικής φύσεως, ήτοι τις εξετάσεις και έρευνες σχετικές με παραβάσεις, συμπεριλαμβανομένων των επαφών μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών που αφορούν τις έρευνες αυτές. Εφόσον το απόρρητο των διαβουλεύσεών της αφορά στοιχεία όμοια προς τα καλυπτόμενα από την αντλούμενη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση, το δικαίωμα της Επιτροπής να επικαλεστεί την πρώτη εξαίρεση ταυτίζεται απολύτως προς το δικαίωμά της να επικαλεστεί τη δεύτερη. Εξάλλου, η Επιτροπή αντικρούει το επιχείρημα της Σουηδικής Κυβερνήσεως και υπογραμμίζει ότι, αν ήταν υποχρεωμένη να αιτιολογεί την εφαρμογή της σχετικής με την εχεμύθεια εξαιρέσεως αναφορικά με το περιεχόμενο κάθε συγκεκριμένου εγγράφου, η εξαίρεση αυτή θα στερούνταν της χρησιμότητάς της.

— Όσον αφορά την παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης

50 Το προσφεύγον ισχυρίζεται ότι η επίδικη απόφαση δεν πληροί την επιβαλλόμενη από το άρθρο 190 της Συνθήκης επιταγή της επαρκούς αιτιολογίας, επειδή η απόφαση αυτή περιέχει αποκλειστικώς και μόνο απλούς γενικούς ισχυρισμούς άσχετους με τις συγκεκριμένες περιστάσεις της υποθέσεως. Το προσφεύγον εμμένει και πάλι στην έλλειψη αναφοράς στους «επιτακτικούς λόγους» που θα δικαιολογούσαν την άρνηση της Επιτροπής και στην έλλειψη σταθμίσεως των υφισταμένων συμφερόντων.

51 Η Σουηδική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι η επίδικη απόφαση δεν αναφέρει τους λόγους που δικαιολογούν την άρνηση προσβάσεως σε κάθε συγκεκριμένο έγγραφο. Υποστηρίζει επίσης ότι από τη διατύπωση της επίδικης αποφάσεως δεν καταφαίνεται σαφώς ποια ήταν η εξαίρεση επί της οποίας στηρίχθηκε η άρνηση προσβάσεως σε κάθε συγκεκριμένο έγγραφο.

52 Η Επιτροπή απαντά ότι η επίδικη απόφαση εκθέτει σαφώς τα πραγματικά και νομικά στοιχεία επί των οποίων ερείδεται. Ισχυρίζεται ότι τα επιχειρήματα του προσφεύγοντος στο πλαίσιο του δεύτερου λόγου στηρίζονται σε πεπλανημένη αντίληψη της επιβαλλομένης από το άρθρο 190 της Συνθήκης υποχρεώσεως εφόσον με τα επιχειρήματα αυτά επιδιώκεται να αμφισβητηθεί όχι ο επαρκής χαρακτήρας της αιτιολογίας της επίδικης αποφάσεως αλλά το κύρος της.

Κρίση του Πρωτοδικείου

53 Πρώτον, είναι ανάγκη να προσδιοριστεί, αφενός, η νομική φύση της αποφάσεως 94/90, με το άρθρο 1 της οποίας έχει θεσπιστεί ο κώδικας συμπεριφοράς, και, αφετέρου, το περιεχόμενο των προβλεπομένων σ' αυτόν τον κώδικα συμπεριφοράς εξαιρέσεων.

54 Έτσι, προκύπτει, καταρχάς, ότι η απόφαση 94/90 αποτελεί την ανταπόκριση της Επιτροπής στα αιτήματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου να αντικατοπτρισθεί στο κοινοτικό επίπεδο το δικαίωμα των πολιτών, το αναγνωριζόμενο από την πλειονότητα των νομοθεσιών των κρατών μελών, να έχουν πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των δημοσίων αρχών. Δεδομένου ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει γενική ρύθμιση σχετικά με το δικαίωμα του κοινού για πρόσβαση στα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή των κοινοτικών οργάνων, σ' αυτά εναπόκειται η λήψη, δυνάμει της εξουσίας τους εσωτερικής οργανώσεως, των μέτρων που είναι αναγκαία για να εξετάζονται — και να ικανοποιούνται — οι αιτήσεις προσβάσεως στα έγγραφα κατά τρόπο που να ικανοποιεί το συμφέρον της χρηστής διοικήσεως [βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Απριλίου 1996, C-58/94, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-2169, σκέψεις 34 έως 37, αναφορικά με την αντίστοιχη απόφαση του Συμβουλίου (απόφαση 93/731/ΕΟΚ, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου, ΕΕ L 340, σ. 43, στο εξής: απόφαση 93/731)].

55 Θεσπίζοντας την απόφαση 94/90, η Επιτροπή κατέστησε γνωστό στους πολίτες που επιδιώκουν πρόσβαση στα έγγραφα που κατέχει ότι οι αιτήσεις τους θα εξετάζονται βάσει των προς τούτο προβλεπομένων διαδικασιών,

προϋποθέσεων και εξαιρέσεων. Επομένως, η απόφαση 94/90 αποτελεί πράξη ικανή να απονέμει σε τρίτους δικαιώματα που η Επιτροπή υποχρεούται να σέβεται, έστω και αν η απόφαση αυτή συνεπάγεται πράγματι μια σειρά υποχρεώσεων που η Επιτροπή έχει εκουσίως αναλάβει ως μέτρα εσωτερικής οργανώσεως.

56 Περαιτέρω, έχει σημασία να διασαφηνιστεί το περιεχόμενο των προβλεπομένων στον κώδικα συμπεριφοράς εξαιρέσεων. Συναφώς, πρέπει να υπομνηστεί ότι, όταν τίθεται μια γενική αρχή και προβλέπονται εξαιρέσεις απ' αυτήν, οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται στενώς ώστε να μην διακυβεύεται η εφαρμογή της γενικής αρχής. Εν προκειμένω, οι λόγοι απορρίψεως μιας αιτήσεως προσβάσεως σε έγγραφα της Επιτροπής, που μνημονεύονται στον κώδικα συμπεριφοράς ως εξαιρέσεις, πρέπει, όπως είναι επόμενο, να ερμηνεύονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μην καθίσταται αδύνατη η πραγματοποίηση του σκοπού της διαφάνειας, όπως αυτός εκφράζεται με την ανταπόκριση της Επιτροπής στα αιτήματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (βλ. ανωτέρω σκέψεις 2 και 54).

57 Όμως, το Πρωτοδικείο διαπιστώνει ότι υφίστανται, όσον αφορά τη γενική αρχή προσβάσεως των πολιτών στα έγγραφα της Επιτροπής, δύο κατηγορίες εξαιρέσεων οι οποίες περιλαμβάνονται στον κώδικα συμπεριφοράς και αντιστοιχούν, εξάλλου, στις διατάξεις του άρθρου 4 της αποφάσεως 93/731.

58 Το κείμενο της πρώτης κατηγορίας, το οποίο είναι επιτακτικού χαρακτήρα, προβλέπει ότι «τα θεσμικά όργανα αρνούνται την πρόσβαση σε έγγραφο του οποίου η κοινολόγηση είναι δυνατό να αποβεί εις βάρος [... μεταξύ άλλων] της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος (δημόσια ασφάλεια, διεθνείς σχέσεις, νομισματική σταθερότητα, δικαστικές διαδικασίες, επιθεωρήσεις και έρευνες)» (βλ. ανωτέρω σκέψη 9). Εξ αυτού έπεται ότι η Επιτροπή υποχρεούται να αρνείται την πρόσβαση στα έγγραφα που εμπίπτουν σε μια από τις εξαιρέσεις αυτής της πρώτης κατηγορίας όταν αποδεικνύεται ότι συντρέχει η τελευταία αυτή περίσταση (βλ., όσον αφορά τις αντίστοιχες διατάξεις

της αποφάσεως 93/731, την απόφαση του Πρωτοδικείου της 19ης Οκτωβρίου 1995, Τ-194/94, Carvel και Guardian Newspapers κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1995, σ. II-2765, σκέψη 64).

59 Αντιθέτως, το κείμενο της δεύτερης κατηγορίας, το οποίο είναι προαιρετικού χαρακτήρα, προβλέπει ότι η Επιτροπή «μπορεί επίσης να αρνηθεί την πρόσβαση προκειμένου να εξασφαλίσει προστασία του συμφέροντος του θεσμικού οργάνου σε συνάρτηση με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του» (βλ. ανωτέρω σκέψη 9). Εξ αυτού έπεται ότι η Επιτροπή απολαύει μιας εξουσίας εκτιμήσεως η οποία της επιτρέπει να απορρίπτει, ενδεχομένως, μια αίτηση προσβάσεως σε έγγραφα που έχουν σχέση με διαβουλεύσεις. Παρ' όλ' αυτά, η Επιτροπή οφείλει να ασκεί την εξουσία αυτή εκτιμήσεως σταθμίζοντας, πράγματι, αφενός, το συμφέρον του πολίτη να του επιτραπεί η πρόσβαση στα έγγραφα αυτά και, αφετέρου, το δικό της ενδεχομένως συμφέρον να διαφυλάξει το απόρρητο των διαβουλεύσεών της (βλ., όσον αφορά τις αντίστοιχες διατάξεις της αποφάσεως 93/731, την προπαρατεθείσα απόφαση Carvel και Guardian Newspapers κατά Συμβουλίου, σκέψεις 64 και 65).

60 Το Πρωτοδικείο εκτιμά ότι η προβλεπόμενη στον κώδικα συμπεριφοράς διάκριση μεταξύ των δύο κατηγοριών εξηγείται από τη φύση των συμφερόντων των οποίων η προστασία επιδιώκεται με τις αντίστοιχες κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία, στην οποία συγκεντρώνονται οι «υποχρεωτικές εξαιρέσεις», προστατεύει, πράγματι, τα συμφέροντα τρίτων ή του κοινού γενικώς σε περιπτώσεις όπου υπάρχει κίνδυνος η κοινολόγηση από το οικείο όργανο ορισμένων εγγράφων να ζημιώνει πρόσωπα που δικαιολογημένα θα μπορούσαν να αρνηθούν την πρόσβαση στα εν λόγω έγγραφα αν τα είχαν στην κατοχή τους. Αντιθέτως, η δεύτερη κατηγορία αφορά εσωτερικές διαβουλεύσεις του οργάνου που αφορούν μόνο τα συμφέροντα του ιδίου.

61 Πρέπει να προστεθεί ότι η Επιτροπή δικαιούται να προβάλει εμπίπτουσα στην πρώτη κατηγορία εξαίρεση μαζί με εξαίρεση που εμπίπτει στη δεύτερη προκειμένου να αρνηθεί την πρόσβαση στα έγγραφα που κατέχει, δεδομένου ότι καμιά διάταξη της απόφασης 94/90, συμπεριλαμβανομένου του κώδικα συμπεριφοράς, δεν της το απαγορεύει. Πράγματι, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι η κοινολόγηση από την Επιτροπή ορισμένων εγγράφων είναι δυνατό να θίγει τόσο τα προστατευόμενα από την πρώτη κατηγορία εξαιρέσεων συμφέροντα όσο και το συμφέρον της Επιτροπής να διαφυλάξει το απόρρητο των διαβουλεύσεών της.

62 Ενόψει των στοιχείων αυτών, πρέπει να εξεταστεί, δεύτερον, αν συντρέχουν ως προς τα έγγραφα τα σχετικά με έρευνα επί ενδεχομένης παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου, που μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την κίνηση διαδικασίας βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης, οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για να μπορεί η Επιτροπή να επικαλεστεί την εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και εμπίπτει στην πρώτη κατηγορία των προβλεπομένων στον κώδικα συμπεριφοράς εξαιρέσεων.

63 Συναφώς, το Πρωτοδικείο κρίνει ότι η εχεμύθεια που τα κράτη μέλη δικαιούνται να αναμένουν από την Επιτροπή σε τέτοιες καταστάσεις δικαιολογεί, στο πλαίσιο της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, την άρνηση προσβάσεως στα έγγραφα τα σχετικά με έρευνες που θα μπορούσαν ενδεχομένως να καταλήξουν σε διαδικασία λόγω παραβάσεως ακόμα και ύστερα από την παρέλευση ορισμένου χρόνου από το πέρας των ερευνών αυτών.

64 Πρέπει ωστόσο να διευκρινισθεί ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να αρκείται στην προβολή ενδεχόμενης κινήσεως διαδικασίας λόγω παραβάσεως προκειμένου να δικαιολογήσει, στο πλαίσιο της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, την άρνηση προσβάσεως στο σύνολο των εγγράφων που αφορά η αίτηση ενός πολίτη. Πράγματι, το Πρωτοδικείο κρίνει ότι η Επιτροπή υποχρεούται να αναφέρει, τουλάχιστον κατά κατηγορία εγγράφων, τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι τα μνημονευόμενα στην προς αυτήν αίτηση έγγραφα συνδέονται με την κίνηση ενδεχόμενης διαδικασίας λόγω παραβάσεως, διευκρινίζοντας αυτό προς το οποίο έχουν σχέση τα εν λόγω έγγραφα και, μεταξύ άλλων, εάν αυτά αφορούν δραστηριότητες επιθεωρήσεως και έρευνας που συνεπάγεται η διαπίστωση ενδεχόμενης παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου.

65 Η μνημονευόμενη στην προηγούμενη σκέψη υποχρέωση δεν συνεπάγεται εντούτοις ότι η Επιτροπή υποχρεούται σε κάθε περίσταση να αναφέρει, όσον αφορά κάθε έγγραφο, τους «επιτακτικούς λόγους» που δικαιολογούν την εφαρμογή της αντλούμενης από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαιρέσεως, διότι άλλως θα μπορούσε να διακυβευθεί η ουσιώδης λειτουργία της εν λόγω εξαιρέσεως, όπως αυτή προκύπτει από την ίδια τη φύση του προστατευτέου δημοσίου συμφέροντος και από τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της εξαιρέσεως αυτής. Πράγματι, θα μπορούσε να αποδειχθεί αδύνατη η αναφορά των λόγων που δικαιολογούν την εχεμύθεια αναφορικά με κάθε έγγραφο χωρίς την κοινολόγηση του περιεχομένου του με συνέπεια να στερηθεί η εξαίρεση του ουσιώδους της σκοπού.

66 Τρίτον, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα αν η επίδικη απόφαση πληροί τις απαιτήσεις αιτιολογίας που προκύπτουν από το άρθρο 190 της Συνθήκης. Συναφώς, πρέπει, πρώτον, να υπομνηστεί ότι η υποχρέωση αιτιολογήσεως των ατομικών αποφάσεως έχει διττό σκοπό, δηλαδή να παρέχεται, αφενός, στους ενδιαφερομένους η δυνατότητα να γνωρίζουν τη δικαιολόγηση του ληφθέντος μέτρου ώστε να προασπίζουν τα δικαιώματά τους και, αφετέρου, στον κοινοτικό δικαστή να ασκεί τον έλεγχό του νομιμότητας της αποφάσεως (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-350/88, Delacre κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-395, σκέψη 15, και την απόφαση του Πρωτοδικείου της 12ης Ιανουαρίου 1995, Τ-85/94, Branco κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. II-45, σκέψη 32).

67 Στη συνέχεια, το Πρωτοδικείο υπογραμμίζει ότι, στην επίδικη απόφαση, ο Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής επικαλείται τόσο την εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του όσο και την εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος προκειμένου να δικαιολογήσει την άρνησή του να επιτρέψει την πρόσβαση στο σύνολο των αναφερομένων στις αιτήσεις του προσφεύγοντος εγγράφων, τόσο όσον αφορά τη ΓΔ XVI όσο και τη ΓΔ XI, χωρίς να κάνει διάκριση μεταξύ των διαφόρων εγγράφων των αντιστοίχων γενικών διευθύνσεων. Επιπλέον, στην επίδικη απόφαση, ο Γενικός Γραμματέας της Επιτροπής επιβεβαιώνει την άρνηση που αντέταξαν στον προσφεύγοντα, αφενός, η ΓΔ XVI, στηριζόμενη μόνο στην εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του (βλ. ανωτέρω σκέψη 16), και, αφετέρου, η ΓΔ XI, στηριζόμενη τόσο στην εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος όσο και σε αυτήν που στηρίζεται στην προστασία του συμφέροντος του οργάνου σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του (βλ. ανωτέρω σκέψη 15). Προκειμένου να διαπιστωθεί αν η αιτιολογία της επίδικης αποφάσεως ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 190 της Συνθήκης, πρέπει να εξεταστούν από κοινού τόσο το περιεχόμενο του εν λόγω άρθρου όσο και τα έγγραφα της ΓΔ XVI της 24ης Νοεμβρίου 1994 (βλ. ανωτέρω σκέψη 16) και της ΓΔ XI της 17ης Νοεμβρίου 1994 (βλ. ανωτέρω σκέψη 15).

68 Όσον αφορά την άρνηση ικανοποιήσεως της αιτήσεως προσβάσεως του προσφεύγοντος στα ευρισκόμενα στην κατοχή της ΓΔ XVI έγγραφα, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, εκτός από τη γενική αναφορά στην αντλούμενη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση, η επίδικη απόφαση επιβεβαιώνει το περιεχόμενο του εγγράφου της ΓΔ XVI της 24ης Νοεμβρίου 1994. Όμως, στο έγγραφο εκείνο, η ΓΔ XVI επικαλείται μόνο την εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του.

69 Δεδομένου ότι η Επιτροπή αρκέστηκε να επιβεβαιώσει, στην επίδικη απόφαση, το περιεχόμενο του εγγράφου της ΓΔ XVI της 24ης Νοεμβρίου 1994, χωρίς να διευκρινίσει ούτε το ότι η γενική αναφορά στην αντλούμενη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση αφορά και τα έγγραφα που μνημονεύονται στην αίτηση του προσφεύγοντος προς τη ΓΔ XVI ούτε τον σύνδεσμο που υφίσταται μεταξύ των εγγράφων που βρίσκονται στην κατοχή αυτής της Γενικής Διευθύνσεως και της ενδεχόμενης κινήσεως διαδικασίας λόγω παραβάσεως, πρέπει εξ αυτού να συναχθεί ότι η επίδικη απόφαση περιόρισε την περί απορρίψεως της αιτήσεως αυτής αιτιολογία της μόνο στην εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του, όπως εκτίθεται στο έγγραφο της ΓΔ XVI της 24ης Νοεμβρίου 1994.

70 Όμως, ούτε από την επίδικη απόφαση ούτε από το έγγραφο της ΓΔ XVI της 24ης Νοεμβρίου 1994 προκύπτει ότι η Επιτροπή τήρησε την επιβαλλομένη από τις διατάξεις του κώδικα συμπεριφοράς υποχρέωσή της να σταθμίσει, όντως, τα υφιστάμενα συμφέροντα (βλ. ανωτέρω σκέψη 59), εφόσον τόσο η επίδικη απόφαση όσο και το έγγραφο της ΓΔ XVI της 24ης Νοεμβρίου 1994 αρκούνται, προκειμένου να απορρίψουν την αίτηση του προσφεύγοντος, να μνημονεύουν την εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του χωρίς να αναφέρουν τίποτε για οποιαδήποτε στάθμιση των υφισταμένων συμφερόντων.

71 Εξάλλου, η Επιτροπή δεν μπορεί να διατείνεται, τώρα, ενώπιον του Πρωτοδικείου, όπως έπραξε με το έγγραφό της της 18ης Ιουλίου 1996 απαντώντας σε ερώτηση του Πρωτοδικείου (βλ. ανωτέρω σκέψη 24), ότι όλα τα εν λόγω έγγραφα, συμπεριλαμβανομένων και αυτών της ΓΔ XVI, εμπίπτουν στην αντλούμενη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση, επειδή η επίδικη απόφαση ρητώς παραπέμπει στο έγγραφο της ΓΔ XVI της 24ης Νοεμβρίου 1994 το οποίο δεν μνημονεύει την αντλούμενη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση.

72 Εξ αυτού έπεται ότι η επίδικη απόφαση, κατά το μέτρο που αφορά την αίτηση του προσφεύγοντος σχετικά με τα έγγραφα της ΓΔ XVI, δεν πληροί τις απαιτήσεις αιτιολογίας του άρθρου 190 της Συνθήκης και, επομένως, πρέπει, στο μέτρο αυτό, να ακυρωθεί.

73 Όσον αφορά την αντιταχθείσα στην αίτηση προσβάσεως του προσφεύγοντος στα έγγραφα της ΓΔ XI άρνηση, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι τόσο στην επίδικη απόφαση όσο και στο έγγραφο της ΓΔ XI της 17ης Νοεμβρίου 1994, το περιεχόμενο του οποίου επιβεβαιώνει η επίδικη απόφαση (βλ. ανωτέρω σκέψη 20), γίνεται επίκληση τόσο της εξαιρέσεως που αντλείται από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του όσο και της αντλούμενης από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαιρέσεως, πράγμα που δεν μπορεί να θεωρηθεί, αυτό καθεαυτό, ως ασυμβίβαστο με τις διατάξεις του κώδικα συμπεριφοράς (βλ. ανωτέρω σκέψη 61).

74 Ωστόσο, το Πρωτοδικείο παρατηρεί, καταρχάς, ότι μολονότι μεν, στην επίδικη απόφαση, η Επιτροπή εκθέτει κατά τρόπο γενικό τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι πρέπει η αντλούμενη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση να εφαρμόζεται επί των εγγράφων των σχετικών με έρευνες επί ενδεχομένης παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου που μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα την κίνηση διαδικασίας βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης, το εν λόγω κοινοτικό όργανο δεν ανέφερε, τουλάχιστον κατά κατηγορίες εγγράφων, τους λόγους για τους οποίους έκρινε ότι τα μνημονευόμενα στην αίτηση του προσφεύγοντος προς τη ΓΔ XI έγγραφα συνδέονταν, όλα, με την ενδεχόμενη κίνηση διαδικασίας λόγω παραβάσεως (βλ. ανωτέρω σκέψη 64).

75 Περαιτέρω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η ΓΔ XI, ούτε στο έγγραφό της της 17ης Νοεμβρίου 1994, ανέφερε, τουλάχιστον κατά κατηγορίες εγγράφων, τους λόγους για τους οποίους θεωρούσε ότι τα έγγραφα που της είχαν ζητηθεί ενέπιπταν, όλα, στην αντλούμενη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση. Πράγματι, το εν λόγω κοινοτικό όργανο αρκέστηκε να διευκρινίσει ότι, «όσον αφορά την περίπτωση των εγγράφων που έχετε ζητήσει, οι σχετικές εξαιρέσεις αφορούν την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (συγκεκριμένα, τις δραστηριότητες επιθεωρήσεως και έρευνας) και την προστασία του συμφέροντος της Επιτροπής αναφορικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών της. Τα έγγραφα που ζητείτε αφορούν την εξέταση καταγγελιών καθώς και εσωτερικές διαβουλεύσεις της Επιτροπής» (βλ. ανωτέρω σκέψη 15).

76 Τέλος, δεδομένου ότι η Επιτροπή παρέλειψε να αναφέρει τόσο στην επίδικη απόφαση όσο και στο έγγραφο της ΓΔ XI της 17ης Νοεμβρίου 1994 ότι όλα τα έγγραφα που αφορούσε η αίτηση του προσφεύγοντος προς τη ΓΔ XI καλύπτονταν από την αντλούμενη από την προστασία του δημοσίου συμφέροντος εξαίρεση και επικαλέστηκε μαζί με την προηγούμενη εξαίρεση και αυτήν που αντλείται από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του, το προσφεύγον δεν μπορούσε

να αποκλείσει ότι η πρόσβαση σε ένα μέρος από τα έγγραφα που κατείχε η ΓΔ XI δεν του επιτράπηκε, διότι αυτά καλύπτονταν από τη μοναδική εξαίρεση που αντλούνταν από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του. Όμως, ούτε το περιεχόμενο της επίδικης αποφάσεως ούτε αυτό του εγγράφου της ΓΔ XI της 17ης Νοεμβρίου 1994 επιτρέπουν στο προσφεύγον και, κατά συνέπεια, στο Πρωτοδικείο να ελέγξουν αν η Επιτροπή τήρησε την επιβαλλόμενη από τις διατάξεις του κώδικα συμπεριφοράς υποχρέωσή της να σταθμίσει όντως τα υφιστάμενα συμφέροντα (βλ. ανωτέρω σκέψη 59), εφόσον τόσο στην επίδικη απόφαση όσο και στο εν λόγω έγγραφο της ΓΔ XI προβάλλεται η εξαίρεση που αντλείται από την προστασία του συμφέροντος του οργάνου σχετικά με το απόρρητο των διαβουλεύσεών του, χωρίς να αναφέρεται τίποτε για οποιαδήποτε στάθμιση των υφισταμένων συμφερόντων.

77 Εξ αυτού έπεται ότι η επίδικη απόφαση, καθόσον αφορά την αίτηση του προσφεύγοντος προς τη ΓΔ XI, δεν πληροί ούτε τις απαιτήσεις αιτιολογίας του άρθρου 190 της Συνθήκης και, επομένως, πρέπει, στο μέτρο αυτό, να ακυρωθεί.

78 Για τους λόγους αυτούς, το Πρωτοδικείο κρίνει ότι η προσφυγή είναι βάσιμη και ότι η επίδικη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

79 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος αντιδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε πρέπει, εν όψει των αιτημάτων του προσφεύγοντος, να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Σύμφωνα με το άρθρο 87, παράγραφος 4, του ίδιου κανονισμού, τα κράτη μέλη και τα όργανα που παρεμβαίνουν σε διαφορά φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα. Κατά συνέπεια, το Βασίλειο της Σουηδίας, το οποία παρενέβη υπέρ του προσφεύγοντος, καθώς και η Γαλλική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο, που παρενέβησαν υπέρ της Επιτροπής, φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (τέταρτο πενταμελές τμήμα)

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την απόφαση της Επιτροπής της 2ας Φεβρουαρίου 1995 με την οποία το εν λόγω κοινοτικό όργανο αρνήθηκε στο προσφεύγον την πρόσβαση στα έγγραφα τα σχετικά με την εξέταση του σχεδίου κατασκευής κέντρου παρατηρήσεως της φύσεως στο Mullaghmore (Ιρλανδία).

2) Η Επιτροπή φέρει, εκτός των δικών της εξόδων, και αυτά του προσφεύγοντος.

3) Το Βασίλειο της Σουηδίας, η Γαλλική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα.

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 5 Μαρτίου 1997.

Ο Γραμματέας

H. Jung

Ο Πρόεδρος

K. Lenaerts