

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (πρώτο πενταμελές τμήμα)
της 19ης Ιουλίου 1999 *

Στην υπόθεση T-188/97,

Rothmans International BV, πρώην Rothmans Group Holdings BV, εταιρία ολλανδικού δικαίου, με έδρα το Άμστερνταμ (Κάτω Χώρες), εκπροσωπούμενη από τον Scott Crosby, solicitor, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον δικηγόρο Victor Elvinger, 31, rue d'Eich,

προσφεύγουσα,

υποστηριζόμενη από το

Βασίλειο της Σουηδίας, εκπροσωπούμενο αρχικώς από τον Erik Brattgård και, στη συνέχεια, τον Anders Kruse, σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών,

παρεμβαίνον,

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

κατά

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

καθής,

που έχει ως αντικείμενο αίτημα ακυρώσεως της αποφάσεως με την οποία η Επιτροπή δεν επέτρεψε στην προσφεύγουσα την πρόσβαση στα πρακτικά της επιτροπής τελωνειακού κώδικα,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
(πρώτο πενταμελές τμήμα),

συγκείμενο από τους B. Vesterdorf, Πρόεδρο, C. W. Bellamy, J. Pirrung, A. W. H. Meij και M. Βηλαρά, δικαστές,

γραμματέας: H. Jung

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 19ης Ιανουαρίου 1999,

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 προσέθεσαν μία δήλωση (αριθ. 17) σχετικά με το δικαίωμα της πρόσβασης στην πληροφόρηση (στο εξής: δήλωση αριθ. 17) η οποία έχει ως εξής:

«Η Συνδιάσκεψη θεωρεί ότι η διαφάνεια της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων ενισχύει τη δημοκρατικότητα των οργάνων καθώς και την εμπιστοσύνη του κοινού προς τον διοικητικό μηχανισμό. Γι' αυτόν τον λόγο η Συνδιάσκεψη συνιστά να υποβάλει η Επιτροπή στο Συμβούλιο, το αργότερο το 1993, έκθεση σχετικά με τα μέτρα που αποσκοπούν να διευρύνουν την πρόσβαση του κοινού στις πληροφορίες που διαθέτουν τα όργανα.»

- 2 Ύστερα από τη δήλωση αριθ. 17 η Επιτροπή απηύθυνε στις 5 Μαΐου 1993 στο Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή την ανακοίνωση 93/C 156/05, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα

των κοινοτικών οργάνων (ΕΕ C 156, σ. 5). Στις 2 Ιουνίου 1993 εξέδωσε την ανακοίνωση 93/C 166/04, σχετικά με τη διαφάνεια στην Κοινότητα (ΕΕ C 166, σ. 4).

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

4 Όσον αφορά την ίδια, η Επιτροπή δέχθηκε τον εν λόγω κώδικα με την απόφαση 94/90/ΕΚΑΧ, ΕΚ, Ευρατόμ, της 8ης Φεβρουαρίου 1994, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής (ΕΕ L 46, σ. 58, στο εξής: απόφαση 94/90).

5 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.»

- 6 Ο κώδικας συμπεριφοράς ορίζει ως έγγραφο «κάθε γραπτό κείμενο, ανεξάρτητα από τον χρησιμοποιούμενο υλικό φορέα, που περιέχει υφιστάμενα στοιχεία και βρίσκεται στην κατοχή της Επιτροπής ή του Συμβουλίου».
- 7 Στο τρίτο εδάφιο του μέρους με τον τίτλο «Εξέταση των αρχικών αιτήσεων» ο κώδικας αυτός ορίζει τα εξής:

«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 του εγγράφου).

- 8 Στο τέταρτο μέρος του με τον τίτλο «Καθεστώς εξαιρέσεων» ο κώδικας συμπεριφοράς απαριθμεί τις περιστάσεις που μπορεί να επικαλεστεί ένα κοινοτικό όργανο για να δικαιολογήσει την απόρριψη αιτήσεως προσβάσεως σε έγγραφα ως εξής:

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

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

- της προστασίας του [ατόμου] και της ιδιωτικής ζωής,

- της προστασίας του απορρήτου στον εμπορικό και βιομηχανικό τομέα,

- της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας,

- της προστασίας της εχεμύθειας που ζητεί 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 [διασκέψεών] του.»

Ιστορικό της προσφυγής

9 Η προσφεύγουσα είναι εταιρία ολλανδικού δικαίου ανήκουσα στον πολυεθνικό όμιλο Rothmans, κύρια δραστηριότητα του οποίου είναι η παραγωγή, η διανομή και η πώληση προϊόντων καπνού, ιδίως σιγαρέτων.

- 10 Με έγγραφο της 23ης Ιανουαρίου 1997, η προσφεύγουσα ζήτησε από την Επιτροπή να της επιτρέψει την πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα, μεταξύ των οποίων τα πρακτικά της επιτροπής τελωνειακού κώδικα — τμήμα διαμετακομίσεων (στο εξής: ΕΤΚ) με ημερομηνία 4 Απριλίου 1995 και μετά.
- 11 Στις 21 Φεβρουαρίου 1997 ο γενικός διευθυντής της Γενικής Διευθύνσεως XXI (ΓΔ XXI) πληροφόρησε με επιστολή του την προσφεύγουσα ότι το αίτημά της θα εξεταζόταν το γρηγορότερο δυνατόν, αλλά ότι, ενόψει του αριθμού και της φύσεως των ζητούμενων εγγράφων, δεν θα ελάμβανε απάντηση πιθανότατα πριν παρέλθει ένας μήνας.
- 12 Με έγγραφο της 26ης Φεβρουαρίου 1997 η προσφεύγουσα ζήτησε από τον γενικό διευθυντή να της επιβεβαιώσει ότι το αίτημά της είχε γίνει δεκτό κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, της αποφάσεως 94/90 και ότι το αναγγελθέν διάστημα ενός μήνα ήταν αναγκαίο αποκλειστικά για τη συγκέντρωση των εγγράφων.
- 13 Ελλείψει απαντήσεως, η προσφεύγουσα υπέβαλε, με έγγραφο της 14ης Μαρτίου 1997, στον Γενικό Γραμματέα της Επιτροπής επαναληπτική αίτηση, κατά την έννοια του άρθρου 2, σημείο 2, της αποφάσεως 94/90.
- 14 Στις 24 Απριλίου 1997 ο Γενικός Γραμματέας απάντησε ότι το αίτημα αυτό θα εξεταζόταν το γρηγορότερο δυνατόν, αλλά η προσφεύγουσα δεν θα ελάμβανε απάντηση πιθανότατα πριν παρέλθει ένας μήνας.

- 15 Με έγγραφο της 25ης Απριλίου 1997 η προσφεύγουσα ισχυρίστηκε ότι η έλλειψη απαντήσεως εκ μέρους του Γενικού Γραμματέα εντός ενός μήνα από της υποβολής της επαναληπτικής αιτήσεως ισοδυναμούσε με απορριπτική απόφαση.
- 16 Με έγγραφο της 30ής Απριλίου 1997 ο Γενικός Γραμματέας κοινοποίησε ορισμένα έγγραφα της Επιτροπής, αλλ' αρνήθηκε να διαβιβάσει τα πρακτικά της ΕΤΚ, με την αιτιολογία ότι η Επιτροπή δεν ήταν ο συντάκτης των σχετικών εγγράφων. Ανέφερε, επιπλέον, ότι, σύμφωνα με τον εσωτερικό κανονισμό της ΕΤΚ, οι εργασίες της επιτροπής αυτής είναι εμπιστευτικές.
- 17 Στις 6 Μαΐου 1997 η προσφεύγουσα ζήτησε από τον Γενικό Γραμματέα να επιβεβαιώσει ότι τα κοινοποιηθέντα έγγραφα αποτελούν το σύνολο των εγγράφων που η ίδια μπορούσε να συμβουλευθεί, να προσδιορίσει τον συντάκτη των πρακτικών της ΕΤΚ και να της γνωστοποιήσει τον εσωτερικό κανονισμό της επιτροπής αυτής.
- 18 Με έγγραφο της 15ης Μαΐου 1997 ο Γενικός Γραμματέας επιβεβαίωσε στην προσφεύγουσα ότι της είχε αποστείλει όλα τα έγγραφα που κατείχε η ΓΔ XXI, εκτός από τα πρακτικά της ΕΤΚ. Διευκρίνισε ότι ναι μεν τα πρακτικά συντάσσονται από την Επιτροπή ενεργούσα με την ιδιότητα του γραμματέα, εγκρίνονται όμως από την ΕΤΚ, οπότε αυτή είναι ο συντάκτης τους. Αρνήθηκε να της γνωστοποιήσει τον εσωτερικό κανονισμό της ΕΤΚ με την αιτιολογία ότι η Επιτροπή δεν είναι ο συντάκτης του. Τέλος, υπενθύμισε ότι, κατά τον κανονισμό αυτό, οι εργασίες της ΕΤΚ είναι εμπιστευτικές.
- 19 Με έγγραφο της 30ής Μαΐου 1997 η προσφεύγουσα ζήτησε από τις τελωνειακές αρχές κάθε κράτους μέλους να της επιτραπεί η πρόσβαση στα ως άνω πρακτικά. Μέχρι την ημερομηνία ασκήσεως της παρούσας προσφυγής

είχε λάβει επτά απαντήσεις, από τις οποίες δύο απλώς ανέφεραν ότι παρελήφθη το αίτημά της, ενώ οι άλλες πέντε απέρριπταν το αίτημα αυτό, με επίκληση, στις περισσότερες περιπτώσεις, της εμπιστευτικής φύσεως των εργασιών της ΕΤΚ.

Διαδικασία

- 20 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 24 Ιουνίου 1997 η προσφεύγουσα άσκησε την παρούσα προσφυγή.
- 21 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 25 Νοεμβρίου 1997 η Σουηδική Κυβέρνηση ζήτησε να παρέμβει υπέρ της προσφεύγουσας. Με διάταξη της 12ης Δεκεμβρίου 1997 του προέδρου του πρώτου τμήματος του Πρωτοδικείου έγινε δεκτό το εν λόγω αίτημα.
- 22 Με απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1998 το Πρωτοδικείο αποφάσισε να παραπέμψει την υπόθεση στο πρώτο πενταμελές τμήμα.
- 23 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή το Πρωτοδικείο (πρώτο πενταμελές τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Εντούτοις, στο πλαίσιο μέτρων οργάνωσης της διαδικασίας, το Πρωτοδικείο κάλεσε την καθής και το Συμβούλιο να απαντήσουν εγγράφως σε ορισμένες ερωτήσεις πριν από την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Η καθής και το Συμβούλιο απάντησαν εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

- 24 Με έγγραφο της 13ης Νοεμβρίου 1998, σε απάντηση στις γραπτές ερωτήσεις του Πρωτοδικείου, η Επιτροπή επιβεβαίωσε στο Πρωτοδικείο ότι γνωστοποίησε στην προσφεύγουσα στις 20 Νοεμβρίου 1997 ορισμένα έγγραφα τα οποία εκ παραδρομής είχε παραλείψει να της διαβιβάσει. Δήλωσε ότι δεν κατείχε πλέον άλλα κρίσιμα έγγραφα.
- 25 Η επ' ακροατηρίου συζήτηση πραγματοποιήθηκε στις 19 Ιανουαρίου 1999. Οι διάδικοι αγόρευσαν και απάντησαν στις ερωτήσεις του Πρωτοδικείου.

Αιτήματα των διαδίκων

- 26 Η προσφεύγουσα ζητεί από το Πρωτοδικείο:
- να ακυρώσει την απόφαση της Επιτροπής της 15ης Μαΐου 1997 και, επικουρικά, την απόφαση της 30ής Απριλίου 1997, με τις οποίες η Επιτροπή αρνήθηκε στην προσφεύγουσα την πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα·
 - να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

27 Η Επιτροπή ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να απορρίψει την προσφυγή·

— να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

28 Το Βασίλειο της Σουηδίας, παρεμβαίνον, ζητεί από το Πρωτοδικείο να ακυρώσει την απόφαση της Επιτροπής της 15ης Μαΐου 1997.

Επί του αντικειμένου της διαφοράς

29 Μετά την από 13 Νοεμβρίου 1998 απάντηση της Επιτροπής η προσφεύγουσα επιβεβαίωσε, κατόπιν ερωτήσεως του Πρωτοδικείου, ότι το αντικείμενο της διαφοράς αφορά αποκλειστικά τα πρακτικά της ΕΤΚ.

30 Δεδομένου ότι η προσφεύγουσα ζητεί, με τα αιτήματά της, κυρίως, την ακύρωση της αποφάσεως της 15ης Μαΐου 1997 και, επικουρικώς, την ακύρωση της αποφάσεως της 30ής Απριλίου 1997, πρέπει να προσδιοριστεί το μέτρο που έχει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ικανά να επηρεάσουν τα συμφέροντα της προσφεύγουσας, μεταβάλλοντας κατά τρόπο σαφή τη νομική της θέση (βλ., π.χ., την απόφαση του Πρωτοδικείου της 22ας Οκτωβρίου 1996, T-154/94, CSF και CSME κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. II-1377, σκέψη 37).

- 31 Συναφώς, από το έγγραφο της 15ης Μαΐου 1997 προκύπτει ότι τούτο συνιστά απλώς επιβεβαίωση της αποφάσεως της 30ής Απριλίου 1997 περί αρνήσεως της Επιτροπής να γνωστοποιήσει τα πρακτικά της ΕΤΚ. Στο έγγραφο αυτό γίνεται επίσης λόγος για την άρνηση της Επιτροπής να γνωστοποιήσει τον εσωτερικό κανονισμό της ΕΚΤ, ο κανονισμός αυτός όμως δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των επίμαχων εγγράφων. Τέλος, το εν λόγω έγγραφο περιλαμβάνει επίσης ορισμένες πρόσθετες εξηγήσεις και πληροφορίες.
- 32 Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, η μόνη δυνάμενη να προσβληθεί πράξη κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρου 230 ΕΚ) είναι η απόφαση της 30ής Απριλίου 1997 (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).
- 33 Στη συνέχεια, το Πρωτοδικείο παρατηρεί ότι ούτε από το δικόγραφο της προσφυγής, ούτε από το υπόμνημα απαντήσεως μπορεί να εξακριβωθεί αν η προσφεύγουσα επικαλείται λόγο ακυρώσεως σχετικό με το νόμιμο του κανόνα του συντάκτη του εγγράφου (βλ. σκέψη 7 ανωτέρω). Επ' αυτού, κατά την προσφορική διαδικασία, κατέστη σαφές ότι η προσφεύγουσα δεν επικαλείται έναν τέτοιο λόγο.

Επί της ουσίας

- 34 Η προσφεύγουσα επικαλείται δύο λόγους προς στήριξη της προσφυγής της. Ο πρώτος λόγος στηρίζεται σε παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 253 ΕΚ). Ο δεύτερος στηρίζεται σε παράβαση της αποφάσεως 94/90.

Επί του πρώτου λόγου, που στηρίζεται σε παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης

- 35 Η προσφεύγουσα διατείνεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πάσχει λόγω ελλείψεως αιτιολογίας, πράγμα το οποίο είναι ικανό να οδηγήσει σε ακύρωσή της.

- 36 Το Πρωτοδικείο υπενθυμίζει ότι, κατά πάγια νομολογία, η υποχρέωση αιτιολόγησως σημαίνει ότι από την παρατιθέμενη αιτιολογία μιας πράξεως πρέπει να καταφαίνεται, κατά τρόπο σαφή και μη επιδεχόμενο παρερμηνεία, η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη, έτσι ώστε να μπορούν οι μεν ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν το ληφθέν μέτρο ώστε να υπερασπίσουν τα δικαιώματά τους, ο δε κοινοτικός δικαστής να ασκεί τον έλεγχό του (βλ. την απόφαση του Πρωτοδικείου της 6ης Φεβρουαρίου 1998, T-124/96, Interporc κατά Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. II-231, σκέψη 53).
- 37 Εν προκειμένω, η Επιτροπή αιτιολόγησε την προσβαλλόμενη απόφαση επικαλούμενη τον κανόνα του συντάκτη του εγγράφου και ισχυριζόμενη ότι, κατ' εφαρμογήν του κανόνα αυτού, το αίτημα της προσφεύγουσας ήταν απαράδεκτο διότι τα ζητούμενα έγγραφα έχουν συνταχθεί από τρίτον. Η αιτιολογία αυτή είναι επαρκώς σαφής ώστε να παράσχει τη δυνατότητα στην ενδιαφερόμενη να αντιληφθεί γιατί η Επιτροπή δεν της κοινοποίησε τα επίμαχα έγγραφα.
- 38 Επομένως ο πρώτος λόγος πρέπει να απορριφθεί.

Επί του δευτέρου λόγου, που στηρίζεται σε παράβαση της αποφάσεως 94/90

Επιχειρήματα των διδίκων

- 39 Η προσφεύγουσα διατείνεται, κυρίως, ότι η Επιτροπή παρέβη τις διατάξεις της αποφάσεως 94/90 με την άρνησή της να επιτρέψει την πρόσβαση στα πρακτικά της ΕΤΚ επικαλούμενη τον κανόνα του συντάκτη των οικείων εγγράφων.

- 40 Συναφώς, παρατηρεί ότι η Επιτροπή συντάσσει τα πρακτικά της ΕΤΚ. Μέσω αυτών των εργασιών συντάξεως των σχετικών εγγράφων η Επιτροπή καθίσταται ο συντάκτης τους, όσον αφορά τόσο την εργασία της καταγραφής όσο και την ουσία της πνευματικής δημιουργίας του κειμένου. Το γεγονός ότι η ΕΤΚ εγκρίνει τα έγγραφα αυτά δεν αρκεί για να καταστεί αυτή ο συντάκτης τους.
- 41 Επιπλέον, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι ο κανόνας του συντάκτη του εγγράφου αποσκοπεί στην προστασία των εγγράφων από επεμβάσεις τρίτων. Υπενθυμίζει ότι ο πρόεδρος της ΕΤΚ είναι υπάλληλος της Επιτροπής. Ομοίως, υπεύθυνος για τη σύγκληση της ΕΤΚ, τη σύνταξη της ημερησίας διατάξεως, τη διανομή των πληροφοριακών εγγράφων στα μέλη της και την παροχή υπηρεσιών γραμματείας είναι εκπρόσωπος της Επιτροπής. Τέλος, η προοριζόμενη για την ΕΤΚ αλληλογραφία πρέπει να απευθύνεται στην Επιτροπή, φροντίδι του προέδρου της ΕΤΚ.
- 42 Η Επιτροπή αμφισβητεί τον ισχυρισμό ότι αρνήθηκε να επιτρέψει την πρόσβαση στα πρακτικά της ΕΤΚ που ζήτησε η προσφεύγουσα. Υποστηρίζει ότι με το έγγραφο της 30ής Απριλίου 1997 απλώς περιορίστηκε στο να πληροφορήσει την προσφεύγουσα ότι τα πρακτικά της ΕΤΚ δεν ήταν «έγγραφα της Επιτροπής».
- 43 Συναφώς, διατείνεται ότι βάσει του κανόνα του συντάκτη του εγγράφου γίνεται διάκριση μεταξύ του κατόχου ενός κειμένου από τον συντάκτη του. Υποστηρίζει ότι η απόφαση 94/90 εφαρμόζεται μόνο στα έγγραφα τα οποία έχει συντάξει η ίδια. Πρόκειται για μια *conditio sine qua non* για το παραδεκτό κάθε αιτήματος προσβάσεως σε έγγραφα. Εν προκειμένω, η Επιτροπή απλώς διαπίστωσε το απαράδεκτο του αιτήματος προσβάσεως στα πρακτικά της ΕΤΚ.
- 44 Η Επιτροπή αρνείται ότι είναι ο συντάκτης των πρακτικών. Δέχεται ότι είναι υπεύθυνη για την παροχή των υπηρεσιών γραμματείας της ΕΤΚ και καταγράφει στα πρακτικά, στο πλαίσιο των εργασιών αυτών, όσα λέγονται

κατά τις συνεδριάσεις. Εντούτοις, απλώς και μόνον η διαπίστωση της εν λόγω εργασίας, με την τεχνική έννοια της λέξεως, δεν αρκεί για να της προσδώσει την ιδιότητα του συντάκτη των σχετικών εγγράφων, διότι αυτή αποτελεί συνάρτηση της «διανοητικής κυριότητας» του κειμένου. Όμως η ΕΤΚ εγκρίνει τα πρακτικά και ρυθμίζει μόνη τα των διασκέψεών της, όπως αναγνωρίζει εξάλλου και η προσφεύγουσα. Επομένως, η Επιτροπή δεν μπορεί να είναι ο συντάκτης των επίμαχων εγγράφων, με την πνευματική έννοια του όρου.

- 45 Επιπλέον, η Επιτροπή απορρίπτει το επιχείρημα ότι η ΕΤΚ αποτελεί όργανο ή υπηρεσία της Επιτροπής. Κατ' αυτήν, το επιχείρημα αυτό μαρτυρεί άγνοια του ρόλου, των λειτουργιών και της θέσεως των επιτροπών βάσει της αποφάσεως 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 1987, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ L 197, σ. 33, στο εξής: απόφαση περί επιτροπών), εντός του θεσμικού πλαισίου των Κοινοτήτων.
- 46 Σύμφωνα με τις διατάξεις της αποφάσεως περί επιτροπών, οι επιτροπές που συνιστώνται σύμφωνα με την απόφαση αυτή επικουρούν την Επιτροπή κατά τη λήψη μέτρων εκτελέσεως δυνάμει των εξουσιών που της παρέχει το Συμβούλιο. Από τη χρήση του ρήματος «επικουρώ» η Επιτροπή συνάγει ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι επιτροπές αυτές αποτελούν όργανα ή υπηρεσίες της.
- 47 Η ΕΤΚ αποτελείται από εκπροσώπους των κρατών μελών και συστήθηκε όχι από την Επιτροπή αλλά από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2913/92 του Συμβουλίου, της 12ης Οκτωβρίου 1992, περί θεσπίσεως κοινοτικού τελωνειακού κώδικα (ΕΕ L 302, σ. 1). Η γνώμη της επιτροπής αυτής αποτελεί ουσιώδη διαδικαστική προϋπόθεση, η μη πλήρωση της οποίας αποτελεί πλημμέλεια της διαδικασίας, ικανή να δικαιολογήσει την ακύρωση των λαμβανόμενων με τον τρόπο αυτό μέτρων.

- 48 Η Σουηδική Κυβέρνηση υπενθυμίζει ότι η απόφαση 94/90 είναι πράξη ικανή να απονείμει σε τρίτους δικαιώματα τα οποία η Επιτροπή υποχρεούται να σέβεται (απόφαση του Πρωτοδικείου της 5ης Μαρτίου 1997, T-105/95, WWF UK κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. II-313, σκέψη 55).
- 49 Η ως άνω κυβέρνηση εκθέτει ότι οι επιτροπές που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής της αποφάσεως περί επιτροπών επικουρούν την Επιτροπή κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει το Συμβούλιο. Από οργανωτική και διοικητική άποψη, επομένως, οι επιτροπές αυτές πρέπει να θεωρούνται ως όργανο ή υπηρεσία της Επιτροπής.
- 50 Εξάλλου, η Σουηδική Κυβέρνηση διατείνεται ότι, αν θεωρηθούν οι επιτροπές βάσει της αποφάσεως περί επιτροπών ως εντελώς αυτόνομα όργανα, το αποτέλεσμα θα είναι να μην εφαρμόζονται στα έγγραφα των εν λόγω επιτροπών οι κανόνες περί προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής και του Συμβουλίου. Ένας ιδιώτης που επιθυμεί να έχει πρόσβαση στις εργασίες των επιτροπών θα εξαρτάται από την ελεύθερη εκτίμησή τους, χωρίς δυνατότητα δικαστικού ελέγχου. Η ερμηνεία αυτή αναιρεί την αρχή της διαφανείας και, επομένως, δεν μπορεί να ανταποκρίνεται προς την πρόθεση των κρατών μελών που υπογράφουν τη δήλωση αριθ. 17 ούτε εκείνη των αρχηγών των κρατών μελών που υπέγραψαν τις ανακοινώσεις των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων του Birmingham και του Εδιμβούργου του 1992 (Δελτίο ΕΚ 10-1992, σ. 9, και Δελτίο ΕΚ 12-1992, σ. 7) και της Κοπεγχάγης του 1993 (Δελτίο ΕΚ 6-1993, σ. 16).
- 51 Η Σουηδική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η Επιτροπή συνέταξε τα πρακτικά της ΕΤΚ στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της. Συνεπώς, η Επιτροπή όφειλε να εξετάσει επί της ουσίας το αίτημα της προσφεύγουσας και να καθορίσει αν τα ζητούμενα έγγραφα μπορούσαν να της γνωστοποιηθούν.
- 52 Επικουρικώς, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι από τα έγγραφα της 30ής Απριλίου και της 15ης Μαΐου 1997 προκύπτει ότι η Επιτροπή παρέβη την απόφαση 94/90 και τον κώδικα συμπεριφοράς με την άρνησή της να

γνωστοποιήσει τα ζητούμενα έγγραφα, επικαλούμενη τις διατάξεις του εσωτερικού κανονισμού της ΕΤΚ περί απορρήτου των εργασιών του χωρίς να προβεί σε εξέταση των εμπλεκόμενων συμφερόντων των ενδιαφερομένων μερών.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

- 53 Πρέπει να υπομνησθεί εξαρχής, αφενός, ότι με τη δήλωση αριθ. 17 και τον κώδικα συμπεριφοράς θεσπίζεται η γενική αρχή ότι το κοινό θα έχει την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα της Επιτροπής και του Συμβουλίου και, αφετέρου, ότι η απόφαση 94/90 είναι πράξη απονέμουσα στους πολίτες δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα της Επιτροπής (προαναφερθείσα απόφαση WWF UK κατά Επιτροπής, σκέψη 55).
- 54 Στη συνέχεια, είναι σημαντικό να υπομνησθεί ότι, όταν τίθεται μια γενική αρχή και προβλέπονται εξαιρέσεις απ' αυτήν, οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται στενά ώστε να μην διακυβεύεται η εφαρμογή της γενικής αρχής (βλ. τις προαναφερθείσες αποφάσεις WWF UK κατά Επιτροπής, σκέψη 56, και Interporc κατά Επιτροπής, σκέψεις 49).
- 55 Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, ανεξάρτητα από τον χαρακτηρισμό του, ο κανόνας του συνάκτη του εγγράφου εισάγει έναν περιορισμό της κατά την απόφαση 94/90 γενικής αρχής της διαφανεότητας. Επομένως, ο κανόνας αυτός

πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται στενά, κατά τρόπον ώστε να μην αναιρεί την εφαρμογή της γενικής αρχής της διαφανείας.

- 56 Με βάση τις ανωτέρω παρατηρήσεις, το Πρωτοδικείο πρέπει να εξετάσει τον ισχυρισμό ότι οι επιτροπές βάσει της αποφάσεως περί επιτροπών διακρίνονται σαφώς από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και είναι απολύτως ανεξάρτητες από αυτήν και ότι, επομένως, τα επίμαχα έγγραφα δεν είναι έγγραφα της Επιτροπής.
- 57 Οι επιτροπές βάσει της αποφάσεως περί επιτροπών στηρίζονται στο άρθρο 145 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 202 ΕΚ) που προβλέπει ότι το Συμβούλιο, με τις πράξεις που εκδίδει, μπορεί να αναθέτει στην Επιτροπή αρμοδιότητες εκτελέσεως των κανόνων που θεσπίζει. Σύμφωνα με την απόφαση περί επιτροπών, οι εν λόγω επιτροπές αποτελούνται από εκπροσώπους των κρατών μελών, προεδρεύοντος ενός εκπροσώπου της Επιτροπής.
- 58 Κατά την απόφαση περί επιτροπών, οι επιτροπές που συνιστώνται σύμφωνα με την εν λόγω απόφαση, όπως η ΕΤΚ, επικουρούν την Επιτροπή κατά την εκτέλεση των καθηκόντων που της ανατίθενται. Επιπλέον, δυνάμει του εσωτερικού κανονισμού της ΕΤΚ, η Επιτροπή της παρέχει τις υπηρεσίες γραμματείας, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι συντάσσει τα πρακτικά της, τα οποία η ΕΤΚ εγκρίνει. Ακόμη, προκύπτει ότι η ΕΤΚ, όπως και οι άλλες επιτροπές βάσει της αποφάσεως περί επιτροπών, δεν διαθέτει διοικητικές υπηρεσίες, προϋπολογισμό, αρχεία, εγκαταστάσεις, ούτε καν δική της διεύθυνση.
- 59 Ενόψει των ανωτέρω διαπιστώσεων, η ΕΤΚ δεν μπορεί να θεωρηθεί ως «άλλο θεσμικό όργανο ή κοινοτική υπηρεσία» υπό την έννοια του κώδικα συμπεριφοράς που θεσπίστηκε με την απόφαση 94/90. Δεδομένου ότι δεν πρόκειται ούτε για φυσικό ή νομικό πρόσωπο, για κράτος μέλος ή για άλλο εθνικό ή

διεθνές όργανο, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η ΕΤΚ δεν εμπίπτει σε καμία από τις κατηγορίες τις οποίες απαριθμεί ο εν λόγω κώδικας.

- 60 Αιτήσεϊ του Πρωτοδικείου, το Συμβούλιο επιβεβαίωσε ότι οι επιτροπές βάσει της αποφάσεως περί επιτροπών δεν είναι ομάδες εργασίας δημιουργούμενες με σκοπό την υποστήριξη της στις δραστηριότητές της, αλλά, αντιθέτως, συνιστώνται για να επικουρήσουν την Επιτροπή στην άσκηση των αρμοδιοτήτων που της παρέχονται. Επιπλέον, δήλωσε ότι δεν κατέχει αντίγραφα των εγγράφων που προέρχονται από τις επιτροπές αυτές παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Το Συμβούλιο κατέληξε ότι τα πρακτικά μιας επιτροπής βάσει της αποφάσεως περί επιτροπών δεν είναι έγγραφα που του ανήκουν και ότι, επομένως, το ίδιο είναι αναρμόδιο για να επιτρέψει την πρόσβαση σ' αυτά. Τέλος, ανέφερε ότι τα αιτήματα περί προσβάσεως σε πρακτικά επιτροπών βάσει της αποφάσεως περί επιτροπών πρέπει να υποβάλλονται στην Επιτροπή, καθόσον αυτή εξασφαλίζει την προεδρία τους, καθώς και την παροχή υπηρεσιών γραμματείας.

7

- 61 Εξάλλου, πρέπει να σημειωθεί ότι η παρεμπόδιση της προσβάσεως στα πρακτικά των πολυαριθμών επιτροπών βάσει της αποφάσεως περί επιτροπών θα οδηγούσε σε σημαντικό περιορισμό του δικαιώματος προσβάσεως σε έγγραφα των οποίων τη σημασία έχει επιβεβαιώσει το Δικαστήριο με την απόφαση της 30ής Απριλίου 1996, C-58/94, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-2169), και το Πρωτοδικείο, με πλέον πρόσφατη την απόφαση της 17ης Ιουνίου 1998, T-174/95, Journalistförbundet κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1998, σ. II-2289). Όμως, ο περιορισμός αυτός είναι ασυμβίβαστος με τον σκοπό του δικαιώματος προσβάσεως σε έγγραφα.

- 62 Υπό τις συνθήκες αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, για τους σκοπούς της κοινοτικής ρυθμίσεως περί προσβάσεως σε έγγραφα, οι επιτροπές βάσει της αποφάσεως περί επιτροπών υπάγονται στην ίδια την Επιτροπή. Επομένως, σ' αυτήν εναπόκειται να αποφαινεται επί αιτημάτων περί προσβάσεως στα έγγραφα των ως άνω επιτροπών, όπως είναι τα επίμαχα πρακτικά.

- 63 Κατά συνέπεια, στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή δεν μπορούσε να αρνηθεί την πρόσβαση στα πρακτικά της ΕΤΚ επικαλούμενη τον κανόνα του συντάκτη του εγγράφου, τον οποίο προβλέπει ο κώδικας συμπεριφοράς που θεσπίστηκε με την απόφαση 94/90. Επομένως, η Επιτροπή παρέβη τη διάταξη αυτή λαμβάνοντας την προσβαλλόμενη απόφαση.
- 64 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως πρέπει να γίνει δεκτός και ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί, χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί ο επικουρικός λόγος της προσφεύγουσας.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 65 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας του Πρωτοδικείου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ηττήθηκε πρέπει, ενόψει των αιτημάτων της προσφεύγουσας, να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.
- 66 Σύμφωνα με το άρθρο 87, παράγραφος 4, του ίδιου Κανονισμού, τα κράτη μέλη και τα κοινοτικά όργανα που παρεμβαίνουν σε διαφορά φέρουν τα δικά

τους δικαστικά έξοδα. Κατά συνέπεια, το Βασίλειο της Σουηδίας, το οποίο παρενέβη υπέρ της προσφεύγουσας, φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (πρώτο πενταμελές τμήμα)

αποφασίζει:

- 1) **Ακυρώνει την απόφαση της Επιτροπής της 30ής Απριλίου 1997 με την οποία η Επιτροπή αρνήθηκε στην προσφεύγουσα την πρόσβαση στα πρακτικά της επιτροπής τελωνειακού κώδικα.**
- 2) **Η Επιτροπή φέρει, πλέον των δικών της δικαστικών εξόδων, και τα έξοδα της προσφεύγουσας.**

3) Το Βασίλειο της Σουηδίας φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα.

Vesterdorf

Bellamy

Pirrung

Meij

Βηλαράς

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 19 Ιουλίου 1999.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος

H. Jung

B. Vesterdorf