

URTEIL DES GERICHTS (Fünfte Kammer)

23. November 2004\*

In der Rechtssache T-84/03

**Maurizio Turco**, wohnhaft in Pulsano (Italien), Prozessbevollmächtigte:  
Rechtsanwälte O. W. Brouwer, T. Janssens und C. Schillemans,

Kläger,

unterstützt durch

**Republik Finnland**, vertreten durch T. Pynnä und A. Guimaraes-Purokoski als  
Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

**Königreich Dänemark**, zunächst vertreten durch J. Liisberg als Bevollmächtigten,  
später vertreten durch J. Molde als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in  
Luxemburg,

\* Verfahrenssprache: Englisch.

und

**Königreich Schweden**, vertreten durch A. Kruse und K. Wistrand als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

gegen

**Rat der Europäischen Union**, vertreten durch J.-C. Piris und M. Bauer als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

**Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland**, vertreten durch C. Jackson als Bevollmächtigte, im Beistand von P. Sales und J. Stratford, Barrister, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

und

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch M. Petite, C. Docksey und P. Aalto als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung des Rates vom 19. Dezember 2002, die dem Kläger teilweise den Zugang zu bestimmten Dokumenten verweigerte, die auf der Tagesordnung der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ vom 14. und 15. Oktober 2002 standen,

erlässt

**DAS GERICHT ERSTER INSTANZ DER  
EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Fünfte Kammer)**

unter Mitwirkung der Präsidentin P. Lindh sowie der Richter R. García-Valdecasas und J. D. Cooke,

Kanzler: I. Natsinas, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 24. Juni 2004

folgendes

## Urteil

### Rechtlicher Rahmen

<sup>1</sup> Artikel 255 EG bestimmt:

„(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach den Absätzen 2 und 3 festzulegen sind.

(2) Die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung dieses Rechts auf Zugang zu Dokumenten werden vom Rat binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam gemäß dem Verfahren des Artikels 251 festgelegt.

...“

- 2 Die erste, zweite, dritte, vierte, sechste und elfte Begründungserwägung der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43), die gestützt auf Artikel 255 EG erlassen wurde, führen Folgendes aus:

„(1) In Artikel 1 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, wonach der Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden, ist das Prinzip der Transparenz verankert.

(2) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

(3) In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Birmingham, Edinburgh und Kopenhagen wurde die Notwendigkeit betont, die Arbeit der Organe der Union transparenter zu machen. Diese Verordnung konsolidiert die Initiativen, die die Organe bereits ergriffen haben, um die Transparenz des Entscheidungsprozesses zu verbessern.

(4) Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Absatz 2 ... EG ... die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.

...

(6) Ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten sollte in den Fällen gewährt werden, in denen die Organe, auch im Rahmen übertragener Befugnisse, als Gesetzgeber tätig sind, wobei gleichzeitig die Wirksamkeit ihrer Entscheidungsprozesse zu wahren ist. Derartige Dokumente sollten in größtmöglichem Umfang direkt zugänglich gemacht werden.

...

(11) Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Ausnahmen sollten die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen.

...“

3 Artikel 4 der genannten Verordnung bestimmt:

„Ausnahmeregelung

(1) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

a) der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf:

- die öffentliche Sicherheit,
- die Verteidigung und militärische Belange,
- die internationalen Beziehungen,
- die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats;

b) der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten.

(2) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

- der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums,
  
- der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,
  
- der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,

es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

(3) Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organes ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organes wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organes ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

...“

## Sachverhalt

- 4 Mit E-Mail vom 22. Oktober 2002 beantragte der Kläger beim Rat, Zugang zu den Dokumenten zu erhalten, die auf der Tagesordnung der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ standen, die am 14. und 15. Oktober 2002 in Luxemburg stattfand, und zu denen eine Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten gehörte.
  
- 5 Mit E-Mail vom 5. November 2002 gab der Rat dem Antrag des Klägers hinsichtlich fünfzehn der zwanzig angeforderten Dokumente statt. Er lehnte es gemäß Artikel 4 Absatz 3 Unterabsatz 1 der Verordnung Nr. 1049/2001 ab, dem Kläger vollständigen Zugang zu vier Dokumenten zu geben, die sich auf Legislativvorschläge bezogen (Dokumente Nrn. 12903/02, 12616/02, 12616/02 COR 1 und 12619/02). Außerdem verweigerte der Rat nach Artikel 4 Absatz 2 dieser Verordnung dem Kläger den Zugang zu der oben in Randnummer 4 genannten Stellungnahme seines Juristischen Dienstes (Dokument Nr. 9077/02). Zu diesem Dokument führte der Rat Folgendes aus:

„Das Dokument [Nr.] 9077/02 ist eine Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.

In Anbetracht seines Inhalts könnte die Verbreitung dieses Dokuments den in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung vorgesehenen Schutz der internen Rechtsberatung beim Rat beeinträchtigen. Da kein besonderer Grund vorliegt, aus dem sich ergäbe, dass ein besonderes überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieses Dokuments bestünde, ist das Generalsekretariat nach Abwägung der Interessen zu dem Schluss gelangt, dass das Interesse des Schutzes der internen Rechtsberatung gegenüber dem öffentlichen Interesse überwiegt, und hat folglich

nach Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung beschlossen, den Zugang zu diesem Dokument zu verweigern. Diese Ausnahme erstreckt sich auf den gesamten Inhalt des Dokuments. Demzufolge ist es nicht möglich, nach Artikel 4 Absatz 6 der Verordnung einen teilweisen Zugang zum Dokument zu gewähren.“

6 Mit Schreiben vom 22. November 2002 stellte der Kläger nach Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 einen Zweitantrag. Er machte dabei geltend, dass der Rat die in Artikel 4 Absätze 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen hinsichtlich des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe fehlerhaft angewandt habe, und wies darauf hin, dass das überwiegende öffentliche Interesse, das die Verbreitung der streitigen Dokumente rechtfertige, in den Grundsätzen der Demokratie und der Beteiligung der Bürger am Gesetzgebungsverfahren liege.

7 Mit Schreiben vom 19. Dezember 2002 (im Folgenden: angefochtene Entscheidung) lehnte der Rat den Zweitantrag des Klägers ab. Hinsichtlich der vier Dokumente, die sich auf Legislativvorschläge bezogen, führte er in diesem Schreiben aus:

„Wenn der Rat auch in diesen Fragen Fortschritte erzielt hat, so sind die Beratungen über die fraglichen Rechtsakte doch noch immer im Gange. Der Rat ist daher der Auffassung, dass unter diesen Umständen die Verbreitung der vollständigen Dokumente verfrüht wäre, und vertritt nach Abwägung der in Rede stehenden Interessen die Ansicht, dass das Interesse am Schutz des Entscheidungsprozesses des Organs noch immer gegenüber dem öffentlichen Interesse überwiegt ..., was die Namhaftmachung der Delegationen anbelangt, deren Positionen in den Dokumenten aktenkundig sind, weil dies die Beweglichkeit der Delegationen beim Überdenken ihrer Position beträchtlich reduzieren könnte oder zu einer Neueröffnung der Beratungen führen und somit ernstlich den Entscheidungsprozess des Rates beeinträchtigen könnte.“

8 Hinsichtlich der Stellungnahme seines Juristischen Dienstes vertrat der Rat mit der angefochtenen Entscheidung die Ansicht, dass nur der erste Absatz der Stellung-

nahme verbreitet werden könne und im Übrigen die Entscheidung vom 5. November 2002, die dem Kläger den Zugang zu dieser Stellungnahme verweigerte, zu bestätigen sei. In Bezug auf das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne dieses Artikels machte der Rat Folgendes geltend:

„Der Rat ist der Auffassung, dass sich ein solches überwiegendes öffentliches Interesse nicht allein aus der Tatsache ergibt, dass die Verbreitung dieser die Stellungnahme des Juristischen Dienstes zu Rechtsfragen, die anlässlich der Beratung von Gesetzesinitiativen aufgeworfen wurden, enthaltenden Dokumente im allgemeinen Interesse einer größeren Transparenz und Offenheit des Entscheidungsprozesses des Organs liegt. Denn dieses Kriterium lässt sich auf alle schriftlichen Stellungnahmen oder ähnliche Dokumente des Juristischen Dienstes anwenden, was es dem Rat praktisch unmöglich machen würde, aufgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 den Zugang zu Stellungnahmen des Juristischen Dienstes zu verweigern. Der Rat vertritt die Auffassung, dass ein derartiges Ergebnis offenkundig dem Willen des Gesetzgebers widerspräche, wie er in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 zum Ausdruck kommt, weil es dieser Vorschrift jede praktische Wirksamkeit nehmen würde.“

- 9 Mit Schreiben vom 19. Mai 2003 informierte der Rat den Kläger, dass die vier Dokumente, die sich auf Legislativvorschläge bezogen und zu denen er nur teilweise Zugang hatte, zum Teil vollständig veröffentlicht oder im Übrigen ihm persönlich übermittelt worden seien.

## Verfahren

- 10 Mit am 28. Februar 2003 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangener Klageschrift hat der Kläger die vorliegende Klage erhoben.

- 11 Mit Beschluss vom 20. Oktober 2003 hat der Präsident der Fünften Kammer des Gerichts zum einen die Republik Finnland, das Königreich Dänemark und das Königreich Schweden als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Klägers und zum anderen die Kommission und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen.
- 12 Die Streithelfer haben innerhalb der gesetzten Fristen ihre Streithilfeschriftsätze eingereicht.
- 13 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Fünfte Kammer) beschlossen, die mündliche Verhandlung zu eröffnen.
- 14 Die Beteiligten haben in der Sitzung vom 24. Juni 2004 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.

### **Anträge der Parteien**

- 15 Der Kläger beantragt,
- die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären;
  - den Rat zur Tragung der Kosten einschließlich derer der Streithelfer zu verurteilen.

16 Der Rat beantragt,

- festzustellen, dass über die vorliegende Klage nicht mehr zu entscheiden ist, soweit die angefochtene Entscheidung den vollständigen Zugang zu den vier Dokumenten verweigerte, die sich auf Legislativvorschläge bezogen;
- nach Artikel 87 § 6 der Verfahrensordnung des Gerichts über die mit der Erledigung in Zusammenhang stehenden Kosten zu entscheiden;
- im Übrigen die Klage als unbegründet abzuweisen;
- den Klägern zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

17 Die Republik Finnland beantragt als Streithelferin des Klägers, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären.

18 Das Königreich Schweden beantragt als Streithelfer des Klägers, die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären, soweit sie dem Kläger den Zugang zur rechtlichen Stellungnahme des Rates verweigert.

19 Die Kommission beantragt als Streithelferin des Rates,

- die Klage abzuweisen;

— den Kläger zur Tragung der Kosten einschließlich der Kosten ihrer Streithilfe zu verurteilen.

20 Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland beantragt als Streithelfer des Rates, die Klage abzuweisen.

### **Rechtliche Würdigung**

21 Hinsichtlich der vier Dokumente, die sich auf Legislativvorschläge beziehen, stützt der Kläger seine Klage darauf, dass der Rat gegen Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen habe, und auf die den Rat treffende Begründungspflicht. Hinsichtlich der in Rede stehenden rechtlichen Stellungnahme trägt der Kläger vor, dass der Rat gegen Artikel 4 Absatz 2 der genannten Verordnung verstoßen habe.

*Zur Verweigerung des vollständigen Zugangs zu den vier Dokumenten, die sich auf Legislativvorschläge beziehen*

### Vorbringen der Parteien

22 Der Rat macht geltend, dass die Dokumente Nrn. 12616/02 und 12616/02 COR 1 zum Zeitpunkt der Erhebung der vorliegenden Klage noch nicht vollständig veröffentlicht gewesen seien, obwohl die Verordnung, von der in diesen Dokumenten die Rede sei, bereits angenommen worden sei. Diese Dokumente seien allerdings am 26. März 2003 vollständig im Internet veröffentlicht worden. In diesem Zusammenhang stellt der Rat klar, dass es trotz seiner Bemühungen, diese

Dokumente über das Internet zugänglich zu machen, wie es der Beschluss 2002/682/EG, Euratom des Rates vom 22. Juli 2002 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (ABl. L 230, S. 7) in seinem Artikel 11 Absatz 6 des Anhangs II — „Sonderbestimmungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Rates“ — vorsehe, wegen einer Überlastung mit Verwaltungstätigkeiten nicht möglich gewesen sei, dies vor Erhebung der vorliegenden Klage zu tun.

- 23 Hinsichtlich der Dokumente Nrn. 12619/02 und 12903/02 sei am 19. Mai 2003 beschlossen worden, sie vollständig zu verbreiten, auch wenn das Gesetzgebungsverfahren, auf das sie sich beziehen, noch nicht mit der Annahme eines definitiven Textes abgeschlossen worden sei.
- 24 Der Rat, der vom Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland unterstützt wird, ist der Auffassung, dass die Klage, was die Weigerung betreffe, dem Kläger vollständigen Zugang zu diesen vier Dokumenten zu gewähren, gegenstandslos geworden sei, da dem Antrag des Klägers in Bezug auf diese Dokumente entsprochen worden sei. Über diesen Teil der Klage sei daher nicht zu entscheiden (Beschluss des Gerichtes vom 17. September 1997 in der Rechtssache T-26/97, Antillean Rice Mills/Kommission, Slg. 1997, II-1347, Randnr. 15).
- 25 Folglich sei es nicht erforderlich, auf das Vorbringen des Klägers zum Recht auf Zugang zu diesen Dokumenten zu erwidern.
- 26 Der Kläger räumt ein, dass wegen der Entscheidung des Rates, ihm Zugang zu den vier Dokumenten zu gewähren, die sich auf Legislativvorschläge bezögen, seine Klage hinsichtlich der Weigerung, ihm vollständigen Zugang zu den genannten Dokumenten zu geben, gegenstandslos geworden sei. Er betont aber, dass der Rat die Änderung seines Standpunkts hinsichtlich ihrer Verbreitung in keiner Weise erläutert habe.

27 Wenn der Rat jedoch zugestehen müsse, dass er die in der angefochtenen Entscheidung enthaltene Begründung nicht erneut überprüft habe, sei die vorliegende Klage nicht gegenstandslos geworden. Der Rat könne sich nämlich nicht dadurch der richterlichen Kontrolle entziehen, dass er beschließe, die betreffenden Dokumente zu verbreiten. Außerdem sei die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung zum Zeitpunkt ihres Erlasses zu beurteilen, was Ausdruck des Rechtmäßigkeitsgebots und des Grundsatzes des Zugangs zu den Gerichten sei. Der Kläger beantragt daher, dem Erledigungsantrag des Rates nicht stattzugeben, und ist jedenfalls der Auffassung, dass der Rat nach Artikel 87 § 3 Absatz 2 der Verfahrensordnung zur Tragung der Kosten zu verurteilen sei.

#### Würdigung durch das Gericht

28 Das Gericht stellt fest, dass der Rat den Kläger mit Schreiben vom 19. Mai 2003 über die vollständige Verbreitung der Dokumente Nrn. 12903/02, 12616/02, 12616/02 COR 1 und 12619/02 informiert hat.

29 Da der Kläger nunmehr Zugang zu diesen vier Dokumenten gehabt hat, würde eine Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung, soweit diese dem Kläger teilweise den Zugang zu den genannten Dokumenten verweigerte, keine weitere Auswirkung hinsichtlich der vollständigen Verbreitung der Dokumente haben.

30 Da die Klage in Bezug auf die geprüfte Dokumentenkategorie gegenstandslos geworden ist, ist die Hauptsache insofern erledigt.

*Zur Verweigerung des Zugangs zum Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes*

## Vorbringen der Parteien

- 31 Der Kläger macht geltend, dass die Weigerung des Rates, ihm Zugang zu der Stellungnahme seines Juristischen Dienstes zu geben, einen Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 darstelle. Hierzu führt er drei Argumente an.
- 32 In erster Linie ist der Kläger der Auffassung, dass Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht auf Rechtsgutachten zu Legislativvorschlägen anwendbar sei. Er stellt fest, dass sich die in diesem Artikel vorgesehene Ausnahme vom Grundsatz des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten auf „Gerichtsverfahren und ... Rechtsberatung“ beziehe. Diese Ausnahme zielen somit nicht darauf ab, alle internen oder externen Rechtsgutachten des Rates abzudecken, sondern solle gewährleisten, dass im Zusammenhang mit aktuellen oder potentiellen Gerichtsverfahren verfasste Rechtsgutachten, die dem schriftlichen Verkehr zwischen Anwalt und Mandant vergleichbar seien, nicht verbreitet würden, es sei denn, ein überwiegendes öffentliches Interesse rechtfertige ihre Verbreitung. Der Europäische Bürgerbeauftragte sei im Übrigen in einem seiner Berichte an das Parlament zu demselben Ergebnis gelangt.
- 33 Rechtsgutachten zu Legislativvorschlägen fielen somit nicht unter Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001. Artikel 4 Absatz 3 der genannten Verordnung sei die passende Vorschrift, die die Verweigerung des Zugangs zu Rechtsgutachten rechtfertigen könne, die im Zusammenhang mit der Prüfung von Legislativvorschlägen erstellt worden seien. Dem Rat sei ein Rechtsfehler unterlaufen, indem er sich in der angefochtenen Entscheidung nicht auf diese Bestimmung berufen habe.

- 34 Außerdem seien nach ständiger Rechtsprechung alle Ausnahmen vom Grundsatz des weitestmöglichen Zugangs zu Dokumenten eines Organes strikt auszulegen und anzuwenden sowie auf den Einzelfall zu beziehen. Insoweit macht der Kläger geltend, dass das Vorbringen des Rates eher die These stütze, wonach der Wille des Gesetzgebers gerade darin bestanden habe, die Bedeutung des Begriffes „Rechtsberatung“ auf im Zusammenhang mit aktuellen oder potentiellen Gerichtsverfahren verfasste Rechtsgutachten zu beschränken. Daraus folge, dass die Ausnahme des Artikels 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001, die sich auf „Gerichtsverfahren und ... Rechtsberatung“ beziehe, neben im Rahmen von Gerichtsverfahren verfassten Rechtsgutachten nicht auch noch im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren erstellte Gutachten abdecke. Ungeachtet der Unklarheiten in früheren Rechtsakten hinsichtlich des Zugangs zu Dokumenten und der hierzu vom Gericht vorgenommenen Auslegung im Urteil vom 7. Dezember 1999 in der Rechtssache T-92/98 (Interporc/Kommission, Slg. 1999, II-3521) ergebe sich klar aus der Verordnung Nr. 1049/2001, dass der Begriff „Gerichtsverfahren“ nicht nur Schriftsätze und andere in diesem Zusammenhang eingereichte Dokumente umfasse, sondern auch im Zusammenhang mit aktuellen oder potentiellen Gerichtsverfahren verfasste Rechtsgutachten.
- 35 Hilfsweise erinnert der Kläger, der von dem Königreich Schweden, dem Königreich Dänemark und der Republik Finnland unterstützt wird, für den Fall, dass Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 im vorliegenden Fall anwendbar sein sollte, daran, dass diese Ausnahme strikt auszulegen und anzuwenden sei.
- 36 Nach Auffassung des Klägers und der Republik Finnland legt der Rat diese Ausnahme zu weit aus, was dazu führe, dass sie den Zugang zu fast allen von seinem Juristischen Dienst verfassten Dokumenten verwehre. Die Republik Finnland weist überdies darauf hin, dass die Position des Rates nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachte.
- 37 Wenn es dem Rat auch freistehe, den Zugang zu den Stellungnahmen seines Juristischen Dienstes zu verweigern, könne er dies nur nach Prüfung eines jeden Rechtsgutachtens und Bestimmung der konkreten Gründe tun, die die Verweigerung des Zugangs rechtfertigten (Urteile des Gerichts vom 17. Juni 1998 in der

Rechtssache T-174/95, Svenska Journalistförbundet/Rat, Slg. 1998, Randnr. 112, und vom 7. Februar 2002 in der Rechtssache T-211/00, Kuijer/Rat, Slg. 2002, II-485, Randnr. 56). Im vorliegenden Fall habe der Rat jedoch nicht dargetan, dass die Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigt.

- 38 Das Königreich Dänemark führt in dieser Hinsicht aus, dass der Rat nicht geprüft habe, ob das fragliche Rechtsgutachten verbreitet werden könne; er sei nämlich der Ansicht gewesen, dass alle von seinem Juristischen Dienst im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erstellten Rechtsgutachten eine nicht der Transparenz unterliegende Kategorie bildeten. Nach Ansicht des Königreichs Dänemark und der Republik Finnland ist es Sache des Rates, im Wege einer Einzelfallbetrachtung die in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgeführten Interessen abzuwägen. Die Republik Finnland fügt außerdem hinzu, dass bei der Beurteilung der in diesem Artikel genannten Ausnahme auch die Zeit zu berücksichtigen sei, die zwischen dem Abfassen des Rechtsgutachtens und dem Antrag auf Zugang zu diesem verstrichen sei.
- 39 Der Kläger ist der Auffassung, dass sich ein allgemeines Verbreitungsverbot für alle Rechtsgutachten nicht aus der Rechtsprechung herleiten lasse. Die Rechtsprechung stehe nämlich nicht einer Differenzierung zwischen im Lauf eines Gesetzgebungsverfahrens erstellten Rechtsgutachten und solchen Rechtsgutachten entgegen, die im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren verfasst worden seien. Außerdem seien die vom Rat angeführten Urteile im vorliegenden Fall nicht einschlägig, weil die in jenen Rechtssachen aufgeworfene Problematik die Frage betroffen habe, ob Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates ohne besondere Erlaubnis im Rahmen von Verfahren vor dem Gericht vorgelegt werden dürften. Der Kläger, das Königreich Dänemark und die Republik Finnland weisen darauf hin, dass diese Rechtssachen überdies nicht die Anwendung der Verordnung Nr. 1049/2001 betroffen hätten. Der Kläger verweist insoweit auf das Urteil des Gerichtshofes vom 13. Juli 1995 in der Rechtssache C-350/92 (Spanien/Rat, Slg. 1995, I-1985, Randnr. 35), auf die Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in dieser Rechtssache (Slg. 1995, I-1988) und auf das Urteil des Gerichts vom 8. November 2000 in der Rechtssache T-44/97 (Ghignone u. a./Rat, Slg. ÖD 2000, I-A-223 und II-1023, Randnr. 48).
- 40 Hinsichtlich des Beschlusses des Präsidenten des Gerichts vom 3. März 1998 in der Rechtssache T-610/97 R (Carlsen u. a./Rat, Slg. 1998, II-485), auf den sich der Rat in der angefochtenen Entscheidung berufen habe, macht der Kläger geltend, dass die

Entscheidung, die Verbreitung des in dieser Rechtssache in Rede stehenden Rechtsgutachtens zu verbieten, im Zusammenhang mit einer einstweiligen Anordnung getroffen worden sei, was eine weniger gründliche Prüfung der Sachlage und der sich stellenden Rechtsfragen bedeute. Das Gericht habe im Übrigen in dieser Rechtssache schwerlich zu einem anderen Ergebnis gelangen können, ohne das Ergebnis des Verfahrens in der Hauptsache vorwegzunehmen.

- 41 Was die vom Rat zur Stützung seiner Weigerung, das fragliche Rechtsgutachten zu verbreiten, angeführte notwendige Unabhängigkeit der Stellungnahmen seines Juristischen Dienstes anbelangt, so ist der Kläger, der vom Königreich Dänemark unterstützt wird, der Auffassung, dass dieser Dienst nach Artikel 22 der Geschäftsordnung des Rates die Interessen des Organes verteidige, zu dem er organschaftlich gehöre und dem er hierarchisch unterstellt sei; er spiele in der Legislativfunktion dieses Organes eine klare Rolle. Die Verbreitung der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes trage somit dazu bei, diesen vor unzulässigen äußeren Einflüssen zu schützen, u. a. von denjenigen der Mitgliedstaaten, und seine Unparteilichkeit zu gewährleisten.
- 42 Außerdem hätten, wie der Kläger und die Republik Finnland geltend machen, die Bediensteten der Juristischen Dienste der Gemeinschaftsorgane und die Juristischen Dienste selbst eine andere Aufgabe als Rechtsanwälte außerhalb des Organs. Somit genössen sie nicht jene Unabhängigkeit, die den juristischen Berufsstand auszeichne.
- 43 Das Königreich Schweden macht in diesem Zusammenhang geltend, dass, wenn manche Informationen in Rechtsgutachten auch unter die Ausnahme von Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 fallen könnten, es Sache des Organes sei, zu beurteilen, ob es möglich sei, diese Gutachten angesichts der in ihnen enthaltenen Informationen zu verbreiten, und zu prüfen, ob diese Verbreitung den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtige. Daher lasse sich nicht allgemein die Auffassung vertreten, dass die Rechtsgutachten vertraulich seien.

- 44 Das Königreich Schweden fügt hinzu, dass der Gesetzgeber nicht gewollt habe, dass die Verbreitung der Rechtsgutachten vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgenommen werde. Es ist weiter der Ansicht, dass bei der Prüfung dieser Frage auch andere Faktoren berücksichtigt werden müssten. So wirke Artikel 207 Absatz 3 EG auf eine größere Transparenz im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsprozess hin. Auch das jeweilige Stadium des Gesetzgebungsverfahrens und die Natur des zu beschließenden Aktes könnten in diese Beurteilung einfließen.
- 45 Äußerst hilfsweise trägt der Kläger für den Fall, dass der Rat Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zu Recht angewandt hätte, vor, dass er nicht die Auffassung hätte vertreten können, dass die Verbreitung der Stellungnahme seines Juristischen Dienstes den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigte.
- 46 Er wirft dem Rat erstens vor, nicht dargelegt zu haben, inwieweit die Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigte. Der Rat habe sich nämlich damit begnügt, darauf hinzuweisen, dass das Vorhandensein unabhängiger Rechtsgutachten für seine Arbeit wesentlich sei und dass die Verbreitung dieser Gutachten zu Unsicherheiten hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Rechtsakte führe.
- 47 Nach Auffassung des Klägers kann dem Argument des Rates, wonach die Verbreitung der Rechtsgutachten deren Unabhängigkeit beeinträchtigen könne, nicht gefolgt werden. Der Rat habe nämlich nicht dargetan, inwiefern die Verbreitung der Rechtsgutachten den Juristischen Dienst dazu zwingt, diese abzuändern. Ihre Verbreitung veranlasse vielmehr den Juristischen Dienst zu einem gewissenhaften, unabhängigen und objektiven Vorgehen, weil Dritte in der Lage seien, diese Stellungnahmen zu überprüfen. Der Kläger fügt hinzu, dass zahlreiche Rechtsgutachten es mit einer kurzen Analyse der Rechtsgrundlage des vorgeschlagenen Rechtsakts bewenden ließen und keine detaillierten und vertraulichen Argumente des Juristischen Dienstes enthielten. In zahlreichen Mitgliedstaaten wie Italien oder den Niederlanden seien schließlich die von juristischen Dienststellen oder Kommissionen verfassten Rechtsgutachten, die sich auf Legislativvorschläge bezögen und für die Regierungen bestimmt seien, der Öffentlichkeit zugänglich. In Anbetracht der Bedeutung, die auf nationaler Ebene dem Zugang zu diesen Rechtsgutachten beigemessen werde, könne der Kläger legitimerweise erwarten, derartige Informationen vom Rat zu erhalten.

- 48 Hinsichtlich des Arguments des Rates, dass die Verbreitung der Rechtsgutachten, die sich auf Gesetzgebungsverfahren bezögen, dazu beitragen könne, die Rechtmäßigkeit der schließlich beschlossenen Rechtsakte in Frage zu stellen, weist der Kläger darauf hin, dass nur die in Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme anwendbar sei. Der Rat habe sich jedoch nicht auf diese Vorschrift berufen, und seine dahin gehenden Argumente seien daher unbeachtlich.
- 49 Jedenfalls könne die Verbreitung eines Rechtsgutachtens als solche nicht die Rechtmäßigkeit des betroffenen Rechtsakts beeinträchtigen, weil die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Gemeinschaftsorgane bis zu ihrer eventuellen Nichtigerklärung durch die Gemeinschaftsgerichte vermutet werde.
- 50 Zweitens bestehe ein überwiegendes öffentliches Interesse, das den Zugang der Öffentlichkeit zu den Rechtsgutachten rechtfertige, die sich auf Gesetzesinitiativen bezögen. Der Rat habe im Übrigen zu Unrecht die Auffassung vertreten, dass das überwiegende öffentliche Interesse an der Verbreitung nicht in den Grundsätzen der Transparenz und der Offenheit bestehen könne. Insoweit trägt das Königreich Dänemark vor, dass das Interesse an der Transparenz des Entscheidungsprozesses höherrangig sei als die Interessen, die der Rat anführe, um die Verbreitung der Rechtsgutachten zu verweigern.
- 51 Schließlich ist der Kläger der Ansicht, dass der Rat gegen Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 verstoßen und die bürgerlichen und politischen Grundrechte der Bürger verkannt habe, wie sie u. a. in Artikel 6 des EU-Vertrags garantiert seien.
- 52 Der Rat, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und die Kommission treten dem Vorbringen des Klägers entgegen.

## Würdigung durch das Gericht

- 53 Die Verordnung Nr. 1049/2001, die nach Artikel 255 EG erlassen wurde, legt die Grundsätze, die Voraussetzungen und die Grenzen fest, die für die Ausübung des Rechts der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission gelten, um eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess zu ermöglichen, eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System zu gewährleisten und zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte beizutragen.
- 54 Nach Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 verweigern die Organe den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung beeinträchtigt würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.
- 55 Der Kläger macht erstens geltend, dass dieser Artikel nur diejenigen Rechtsgutachten erfasse, die von den Juristischen Diensten im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren erstellt würden, und nicht solche, die im Rahmen der rechtsetzenden Tätigkeit der Organe verfasst würden. Da sich das fragliche Rechtsgutachten auf einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten bezogen habe, könne die in Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme hierauf keine Anwendung finden.
- 56 Jedoch erlaubt der Wortlaut dieser Vorschrift nicht die Feststellung, dass nur Dokumente von ihr erfasst würden, die den Schutz der im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren erstellten Rechtsgutachten beeinträchtigen könnten.

- 57 Außerdem ist festzustellen, dass sich weder der Verhaltenskodex für den Zugang der Öffentlichkeit zu Rats- und Kommissionsdokumenten, der am 6. Dezember 1993 von diesen beiden Organen gebilligt wurde, noch die Beschlüsse der Organe über den Zugang der Öffentlichkeit zu ihren Dokumenten, die vor der Verordnung Nr. 1049/2001 ergangen sind (Beschluss 93/731/EG des Rates vom 20. Dezember 1993 [ABl. L 340, S. 43], Beschluss 97/632/EGKS, EG, Euratom der Kommission vom 8. Februar 1994 [ABl. L 46, S. 58] und Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 1997 [ABl. L 263, S. 27]), bei den Ausnahmen vom Recht des Zugangs der Öffentlichkeit zu diesen Dokumenten speziell auf den Schutz der rechtlichen Beratung dieser Organe bezogen. Diese Texte bezogen sich allerdings auf den Schutz der Gerichtsverfahren.
- 58 Daraus folgt, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber in der Verordnung Nr. 1049/2001 hinsichtlich der Rechtsberatung eine Ausnahme vorsehen wollte, die von derjenigen hinsichtlich der Gerichtsverfahren zu unterscheiden sein sollte.
- 59 Insoweit wäre die vom Kläger vorgeschlagene Auslegung, wonach die von Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfassten Rechtsgutachten jene seien, die im Rahmen der von den Juristischen Diensten der Organe verfolgten Gerichtsverfahren verfasst würden, nur dann vertretbar, wenn der Gesetzgeber dies besonders verdeutlicht hätte, indem er beispielsweise vorgesehen hätte, dass der gemeinte Schutz die „Gerichtsverfahren und insbesondere die Rechtsberatung“ betrifft. Dies ist allerdings nicht der Fall.
- 60 Zwar sind nach ständiger Rechtsprechung die Ausnahmen vom Zugang zu Dokumenten eng auszulegen und anzuwenden, um die Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, der Öffentlichkeit möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der Organe zu gewähren, nicht zu beeinträchtigen (vgl. entsprechend zur Entscheidung 94/90 Urteile des Gerichts vom 14. Oktober 1999 in der Rechtssache T-309/97, Bavarian Lager/Kommission, Slg. 1999, II-3217, Randnr. 39, und vom 11. Dezember 2001 in der Rechtssache T-191/99, Petrie u. a./Kommission, Slg. 2001, II-3677, Randnr. 66).

- 61 Der in der Rechtsprechung dargelegte Grundsatz gilt jedoch nur dann für die Bestimmung der Reichweite einer Ausnahme, wenn diese mehrere unterschiedliche Auslegungen zulässt. Im vorliegenden Fall wirft der Begriff „Rechtsberatung“ an sich keine Auslegungsschwierigkeiten auf, so dass nicht davon auszugehen ist, dass damit nur die im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren verfassten Stellungnahmen gemeint sind. Außerdem würde die vom Kläger vorgeschlagene gegenteilige Auslegung dazu führen, dass der Erwähnung der Rechtsberatung unter den von der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen jede praktische Wirksamkeit genommen würde.
- 62 Somit ist der Begriff „Rechtsberatung“ dahin zu verstehen, dass der Schutz des öffentlichen Interesses der Verbreitung des Inhalts von Dokumenten entgegenstehen kann, die der Juristische Dienst des Rates im Rahmen von Gerichtsverfahren oder auch zu anderen Zwecken verfasst hat.
- 63 Überdies hat das Gericht in Bezug auf „Gerichtsverfahren“ im Sinne der Entscheidung 94/90 die Auffassung vertreten, dass dieser Begriff nicht nur die eingereichten Schriftsätze oder Dokumente und die internen Schriftstücke umfasst, die die Bearbeitung der anhängigen Rechtssache betreffen, sondern auch den Schriftwechsel über die Rechtssache zwischen der betroffenen Generaldirektion und dem Juristischen Dienst oder einer Rechtsanwaltskanzlei (Urteil Interporc/Kommission, Randnr. 41).
- 64 Da der Begriff „Gerichtsverfahren“ bereits im Zusammenhang mit dem Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu den Dokumenten der Organe ausgelegt worden ist, ist davon auszugehen, dass diese bei der Auslegung der Entscheidung 94/90 entwickelte Definition im Rahmen der Verordnung Nr. 1049/2001 gilt.
- 65 Da die im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren verfassten Rechtsgutachten bereits von der Ausnahme hinsichtlich der Gerichtsverfahren im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasst werden, hat

somit die ausdrückliche Erwähnung der Rechtsberatung bei den Ausnahmen zwingend eine andere Tragweite als die Ausnahme hinsichtlich der Gerichtsverfahren.

- 66 Folglich kann der Kläger nicht mit Erfolg geltend machen, dass ein Rechtsgutachten, das sich wie im vorliegenden Fall auf die rechtsetzende Tätigkeit eines Organs bezieht, nicht unter die die Rechtsberatung im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 betreffende Ausnahme fallen kann.
- 67 In Anbetracht des oben Ausgeführten hat sich der Rat zu Recht auf die in Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme gestützt, um zu ermitteln, ob er dem Kläger Zugang zu der Stellungnahme seines Juristischen Dienstes geben müsse.
- 68 Zweitens behauptet der Kläger, dass der Rat das fragliche Rechtsgutachten nicht geprüft habe, weil Rechtsgutachten ihrer Natur nach vertraulich seien. Er wendet sich auch gegen das Argument des Rates, das dieser aus der Notwendigkeit herleitet, dass sein Juristischer Dienst unabhängig bleiben müsse.
- 69 Es ist darauf hinzuweisen, dass das Organ in jedem Einzelfall prüfen muss, ob die Dokumente, deren Verbreitung beantragt wird, tatsächlich unter die in der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgeführten Ausnahmen fallen (vgl. entsprechend zur Entscheidung 94/90 Urteil des Gerichtshofes vom 11. Januar 2000 in den Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P, Niederlande und van der Wal/Kommission, Slg. 2000, I-1, Randnr. 24).
- 70 Im vorliegenden Fall ist das fragliche Dokument eine Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.

- 71 Der Umstand, dass das fragliche Dokument ein Rechtsgutachten ist, kann für sich allein jedoch noch nicht die Anwendung der angeführten Ausnahme rechtfertigen. Denn jede Ausnahme vom Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, die unter die Verordnung Nr. 1049/2001 fallen, ist strikt auszulegen und anzuwenden (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 13. September 2000 in der Rechtssache T-20/99, Denkvit Nederland/Kommission, Slg. 2000, II-3011, Randnr. 45).
- 72 Daher ist es Sache des Gerichts, zu prüfen, ob im vorliegenden Fall dem Rat ein Beurteilungsfehler unterlaufen ist, als er nach Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 die Auffassung vertrat, dass die Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens den Schutz beeinträchtigen würde, der dieser Dokumentenart zukommen könne.
- 73 Um seine Weigerung zu rechtfertigen, das fragliche Rechtsgutachten in seiner Gesamtheit zu verbreiten, macht der Rat in der angefochtenen Entscheidung im Wesentlichen geltend, dass die Stellungnahmen seines Juristischen Dienstes ein wichtiges Mittel darstellten, das es ihm erlaube, sich Gewißheit über die Vereinbarkeit seiner Rechtsakte mit dem Gemeinschaftsrecht zu verschaffen und die Diskussion hinsichtlich in Rede stehender Rechtsfragen voranzubringen. Er trägt auch vor, dass aus einer derartigen Verbreitung eine Unsicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Rechtsakte, die in der Folge dieser Stellungnahmen beschlossen würden, resultieren könne. Der Rat nimmt außerdem auf die Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache C-350/92 (Urteil Spanien/Rat) Bezug sowie auf den Beschluss Carlsen u. a./Rat und auf das Urteil Ghignone u. a./Rat.
- 74 Es trifft zu, dass diese Begründung hinsichtlich des angeführten Schutzbedürfnisses sämtliche Rechtsgutachten des Rates zu betreffen scheint, die sich auf Gesetzgebungsakte beziehen, und nicht spezifisch das fragliche Rechtsgutachten. Jedoch findet der allgemeine Charakter der Begründung des Rates seine Rechtfertigung in der Tatsache, dass die Preisgabe zusätzlicher Informationen, die sich insbesondere auf den Inhalt des Rechtsgutachtens bezögen, den Zweck der angeführten Ausnahme vereiteln würde.

- 75 Obwohl der Rat dem Kläger zunächst den Zugang zum fraglichen Rechtsgutachten verweigerte, ergibt sich außerdem aus der angefochtenen Entscheidung, dass er es schließlich akzeptierte, allein den einleitenden Absatz der genannten Stellungnahme zu verbreiten. In diesem Absatz wird darauf hingewiesen, dass die fragliche Stellungnahme Rechtsausführungen des Juristischen Dienstes des Rates zur Frage der Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Zugangs von Staatsangehörigen von Drittstaaten zum Arbeitsmarkt enthält.
- 76 Daraus folgt, dass die Rüge, der Rat habe den Inhalt des fraglichen Rechtsgutachtens im Rahmen des streitigen Antrags auf Zugang nicht geprüft, unbegründet ist.
- 77 Hinsichtlich des Bestehens des vom Rat für diese Stellungnahme in der angefochtenen Entscheidung angeführten Schutzbedürfnisses ist das Gericht der Auffassung, dass die Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens dazu führen würde, die internen Diskussionen des Rates über die Frage der Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Zugangs von Staatsangehörigen von Drittstaaten zum Arbeitsmarkt und in weiterem Sinn über die Frage der Rechtmäßigkeit des betreffenden Rechtsakts öffentlich zu machen.
- 78 Somit wäre angesichts der besonderen Natur dieser Dokumente die Verbreitung einer derartigen Stellungnahme geeignet, einen Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des fraglichen Rechtsakts bestehen zu lassen.
- 79 Außerdem ist festzustellen, dass der Rat zu Recht die Auffassung vertritt, dass die Unabhängigkeit der Rechtsgutachten seines Juristischen Dienstes, die auf Ersuchen anderer Dienststellen dieses Organes erstellt werden oder zumindest für diese bestimmt sind, ein schutzwürdiges Interesse darstellt. In dieser Hinsicht hat der Kläger nicht dargelegt, inwiefern unter den Umständen des vorliegenden Falles die Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens dazu beitragen würde, den Juristischen Dienst des Rates vor unzulässigen äußeren Einflüssen zu schützen.

- 80 Nach alledem ist dem Rat kein Beurteilungsfehler unterlaufen, als er die Auffassung vertrat, es bestehe ein Interesse am Schutz des fraglichen Rechtsgutachtens.
- 81 Was drittens das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 an der Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens betrifft, trägt der Kläger vor, dass der Rat das Vorliegen eines derartigen Interesses nicht geprüft habe. Nach Auffassung des Klägers sind die Grundsätze der Transparenz und Offenheit und das Demokratieprinzip oder der Grundsatz der Bürgerbeteiligung am Entscheidungsprozess überwiegende öffentliche Interessen, die die Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens rechtfertigten.
- 82 Es ist indessen darauf hinzuweisen, dass diese Grundsätze von der Gesamtheit der Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgestaltet werden, wie die erste und die zweite Begründungserwägung der Verordnung belegen, die ausdrücklich auf die Grundsätze der Offenheit, der Demokratie und der besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess verweisen (vgl. oben, Randnr. 2).
- 83 Das in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannte überwiegende öffentliche Interesse, das die Verbreitung eines den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigenden Dokuments rechtfertigen kann, muss also grundsätzlich von den oben genannten Grundsätzen verschieden sein, auf denen die Verordnung aufbaut. Andernfalls hat der Antragsteller wenigstens darzutun, dass in Anbetracht der spezifischen Umstände des Einzelfalls die Geltendmachung dieser Grundsätze so akut ist, dass sie das Schutzbedürfnis des streitigen Dokuments überragt. Dies ist hier jedoch nicht der Fall.
- 84 Zudem kann zwar das fragliche Organ von sich aus ein überwiegendes öffentliches Interesse bezeichnen, das zur Rechtfertigung der Verbreitung eines derartigen Dokuments geeignet ist, doch ist es Sache des Antragstellers, der sich auf ein solches Interesse berufen möchte, dieses im Rahmen seines Antrags geltend zu machen, um das Organ zu veranlassen, sich hierzu zu äußern.

85 Im vorliegenden Fall kann dem Rat, dem kein Beurteilungsfehler unterlaufen ist, als er die Auffassung vertrat, die vom Kläger angeführten überwiegenden öffentlichen Interessen könnten nicht die Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens rechtfertigen, nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass er nicht andere überwiegende öffentliche Interessen ermittelt hat.

86 Nach alledem ist die vorliegende Klage abzuweisen, soweit sie sich auf die Verweigerung des Zugangs zum Rechtsgutachten des Rates bezieht.

*Zum Antrag auf prozessleitende Maßnahmen*

87 Dem vom Kläger in seinen Schriftsätzen gestellten Antrag auf prozessleitende Maßnahmen, der darauf abzielt, dass der Rat dem Gericht sämtliche Dokumente übermitteln solle, deren Verbreitung beantragt wird, ist nicht stattzugeben.

88 Soweit dieser Antrag die Vorlage bei Gericht der vier Dokumente betrifft, die sich auf Legislativvorschläge beziehen, ist er gegenstandslos geworden, weil der Kläger Zugang zu den genannten Dokumenten hatte.

89 Soweit dieser Antrag die Vorlage bei Gericht des fraglichen Rechtsgutachtens betrifft, ist ihm nicht stattzugeben, da das Gericht durch den Akteninhalt ausreichend unterrichtet ist.

## Kosten

- <sup>90</sup> Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Artikel 87 § 6 der Verfahrensordnung entscheidet das Gericht nach freiem Ermessen über die Kosten, wenn es die Hauptsache für erledigt erklärt.
- <sup>91</sup> Wie das Gericht oben festgestellt hat, ist die Klage gegenstandslos geworden, soweit sie sich auf die Verweigerung des vollständigen Zugangs zu den vier Dokumenten des Rats bezieht, die Legislativvorschläge betreffen (Dokumente Nrn. 12616/02, 12616/02 COR 1, 12903/02 und 12619/02).
- <sup>92</sup> Der Rat hat in seinen Schriftsätzen eingeräumt, dass die Dokumente Nrn. 12616/02 und 12616/02 COR 1 dem Kläger vor Erhebung der vorliegenden Klage hätten übermittelt werden müssen. Damit hat das Verhalten des Rates zum Entstehen des Rechtsstreits, soweit er diese beiden Dokumente betrifft, beigetragen und dem Kläger unnötige Kosten verursacht.
- <sup>93</sup> Was die Dokumente Nrn. 12619/02 und 12903/02 betrifft, so hat der Rat letztlich beschlossen, sie dem Kläger nach Erhebung der vorliegenden Klage zu übermitteln, obwohl die Rechtsakte, die sie betreffen, immer noch nicht angenommen worden waren; die Gründe für diese Meinungsänderung hat er nicht genannt.

- 94 Der Rat hat somit die Hälfte seiner Kosten und die Hälfte der Kosten des Klägers zu tragen.
- 95 Da der Kläger im Übrigen insoweit unterlegen ist, als sich die Klage auf die Verweigerung des Zugangs zum Rechtsgutachten des Rates bezieht, ist er zur Tragung der Hälfte seiner Kosten und zur Tragung der Hälfte der Kosten des Rates zu verurteilen.
- 96 Nach Artikel 87 § 4 Absatz 1 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden::

- 1. Die Klage wird abgewiesen, soweit sie die Verweigerung des Zugangs zum Rechtsgutachten des Rates betrifft.**

2. **Im Übrigen ist das Verfahren erledigt.**
3. **Der Kläger und der Rat tragen jeweils die Hälfte der Kosten.**
4. **Die Streithelfer tragen ihre eigenen Kosten.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg, am 23. November 2004.

Der Kanzler

H. Jung

Der Präsident

P. Lindh