

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

23 november 2004*

In zaak T-84/03,

Maurizio Turco, wonende te Pulsano (Italië), vertegenwoordigd door
O. W. Brouwer, T. Janssens en C. Schillemans, advocaten,

verzoeker,

ondersteund door

Republiek Finland, vertegenwoordigd door T. Pynnä en A. Guimaraes-Purokoski
als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Koninkrijk Denemarken, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Liisberg en
vervolgens door J. Molde als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te
Luxemburg,

* Procestaal: Engels.

en

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Kruse en K. Wistrand als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J.-C. Piris en M. Bauer als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door C. Jackson als gemachtigde, bijgestaan door P. Sales en J. Stratford, barristers, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

en door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Petite, C. Docksey en P. Aalto als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van de beschikking van de Raad van 19 december 2002, waarbij verzoeker gedeeltelijk toegang is geweigerd tot bepaalde documenten die op de agenda van de bijeenkomst van de Raad „Justitie en Binnenlandse Zaken” van 14 en 15 oktober 2002 stonden,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Lindh, kamerpresident, R. García-Valdecasas en J. D. Cooke, rechters,
griffier: I. Natsinas, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 24 juni 2004,

het navolgende

Arrest

Toepasselijke bepalingen

1 Artikel 255 EG luidt:

„1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, volgens de beginselen en onder de voorwaarden die overeenkomstig de leden 2 en 3 worden bepaald.

Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bepaalt de Raad volgens de procedure van artikel 251 de algemene beginselen en de beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende dit recht op toegang tot documenten.

[...]"

- 2 In de punten 1, 2, 3, 4, 6 en 11 van de considerans van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43), die op grond van artikel 255 EG is vastgesteld, heet het:

„(1) In artikel 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vindt het begrip ‚openheid‘ zijn verankering: het Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

(2) Deze openheid maakt een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk en waarborgt een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem. Zij draagt bij aan de versterking van de beginselen van democratie en eerbiediging van de grondrechten, zoals vervat in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

(3) In de conclusies van de te Birmingham, te Edinburgh en te Kopenhagen gehouden bijeenkomsten van de Europese Raad is op de noodzaak gewezen voor een grotere transparantie in het werk van de instellingen van de Unie te zorgen. Deze verordening consolideert de initiatieven die de instellingen al hebben genomen om de doorzichtigheid van het besluitvormingsproces te verbeteren.

(4) Deze verordening heeft tot doel het recht van toegang van het publiek tot documenten maximaal zijn beslag te geven en de voorwaarden en beperkingen van dat recht vast te leggen in overeenstemming met artikel 255, lid 2, [...] EG.

[...]

(6) Ruimere toegang tot documenten dient te worden verleend in gevallen waarin de instellingen optreden in hun hoedanigheid van wetgever, inbegrepen in het geval van gedelegeerde bevoegdheden, waarbij tegelijkertijd de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces van de instelling behouden moet blijven. Dergelijke documenten dienen zoveel mogelijk rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt.

[...]

(11) In beginsel dienen alle documenten van de instellingen voor het publiek toegankelijk te zijn. Dit neemt niet weg dat de bescherming van bepaalde openbare en particuliere belangen door een uitzonderingenregeling dient te worden gewaarborgd. De instellingen dienen het recht te hebben om hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen, wanneer dat voor het behoud van hun vermogen om hun taken uit te voeren, noodzakelijk is. Bij het beoordelen van de uitzonderingen dienen de instellingen rekening te houden met de beginselen van de communautaire wetgeving betreffende de bescherming van persoonsgegevens, op alle terreinen van de activiteiten van de Unie.

[...]”

3 Artikel 4 van die verordening bepaalt:

„Uitzonderingen

1. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

a) het openbaar belang, wat betreft:

— de openbare veiligheid,

— defensie en militaire aangelegenheden,

— de internationale betrekkingen,

— het financieel, monetair of economisch beleid van de Gemeenschap of van een lidstaat;

b) de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de gemeenschapswetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

2. De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

- de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom,

- gerechtelijke procedures en juridisch advies,

- het doel van inspecties, onderzoeken en audits,

tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

3. De toegang tot een document dat door een instelling is opgesteld voor intern gebruik of door een instelling is ontvangen, en dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen, wordt geweigerd, indien de openbaarmaking ervan het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

De toegang tot een document met standpunten voor intern gebruik in het kader van beraadslagingen en voorafgaand overleg binnen de betrokken instelling wordt ook geweigerd nadat het besluit genomen is, indien de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de instelling ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

[...]"

Feiten

- 4 Bij e-mailbericht van 22 oktober 2002 heeft verzoeker de Raad verzocht om toegang tot de documenten die op de agenda stonden van de op 14 en 15 oktober 2002 te Luxemburg gehouden bijeenkomst van de Raad „Justitie en Binnenlandse Zaken”, waaronder een advies van zijn juridische dienst met betrekking tot een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

- 5 Bij e-mailbericht van 5 november 2002 heeft de Raad dit verzoek voor 15 van de 20 gevraagde documenten ingewilligd. Hij heeft geweigerd verzoeker volledige toegang te geven tot vier documenten betreffende wetgevingsvoorstellen (documenten nrs. 12903/02, 12616/02, 12616/02 COR 1 en 12619/02), op grond van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001. De Raad weigerde verzoeker bovendien de toegang tot het in punt 4 hierboven vermelde advies van zijn juridische dienst (document nr. 9077/02), op grond van artikel 4, lid 2, van die verordening. Met betrekking tot laatstgenoemd document heeft de Raad het volgende meegedeeld:

„Document [nr.] 9077/02 is een advies van de juridische dienst van de Raad over een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

Gezien de inhoud ervan, kan de openbaarmaking van dit document de in artikel 4, lid 2, van de verordening bedoelde bescherming van de interne juridische adviezen aan de Raad ondermijnen. Daar geen sprake is van specifieke redenen die duiden op een speciaal hoger openbaar belang bij de openbaarmaking van dit document, is het secretariaat-generaal na afweging van de belangen tot de slotsom gekomen dat het belang van de bescherming van de interne juridische adviezen voorrang heeft boven het openbaar belang, en heeft het derhalve besloten overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die verordening de toegang tot dit document te weigeren. Die uitzondering geldt

voor de volledige inhoud van dit document. Bijgevolg is het niet mogelijk op grond van artikel 4, lid 6, van de verordening gedeeltelijke toegang tot het document te verlenen.”

6 Bij brief van 22 november 2002 heeft verzoeker overeenkomstig artikel 7, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 een confirmatief verzoek ingediend. Verzoeker heeft in dit verband betoogd dat de Raad de uitzonderingen op het recht van toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen als bedoeld in artikel 4, leden 2 en 3, van verordening nr. 1049/2001 onjuist heeft toegepast, en erop gewezen dat het hoger openbaar belang bij de openbaarmaking van de litigieuze documenten het beginsel van democratie en deelneming van de burgers aan het wetgevingsproces is.

7 De Raad heeft bij brief van 19 december 2002 (hierna: „bestreden beschikking”) verzoekers confirmatief verzoek afgewezen. Met betrekking tot de vier documenten betreffende wetgevingsvoorstellen heeft hij in die brief verklaard:

„Hoewel de Raad in die aangelegenheden voortgang heeft geboekt, zijn de beraadslagingen over de betrokken wetgevingshandelingen nog steeds gaande. De Raad is derhalve van mening dat in die omstandigheden de openbaarmaking van de volledige documenten voorbarig is, en stelt zich na afweging van de betrokken belangen op het standpunt, dat het belang van de bescherming van het besluitvormingsproces van de instelling steeds voorrang heeft boven het openbaar belang [...] wat de identificatie betreft van de delegaties wier standpunten in de documenten schriftelijk zijn vastgelegd, daar dat de bewegingsruimte van de delegaties inzake een eventuele heroverweging van hun standpunt aanzienlijk zou kunnen beperken of tot de heropening van de discussie zou kunnen leiden en dus het besluitvormingsproces van de Raad ernstig zou kunnen ondermijnen.”

8 Met betrekking tot het advies van zijn juridische dienst heeft de Raad zich bij de bestreden beschikking op het standpunt gesteld dat alleen de eerste alinea ervan

openbaar kon worden gemaakt, en dat voor het overige de beschikking van 5 november 2002, waarbij verzoeker de toegang tot dit advies werd geweigerd, diende te worden bevestigd. Wat het bestaan betreft van een hoger openbaar belang in de zin van dat artikel, heeft de Raad aangevoerd:

„De Raad is van mening dat een dergelijk hoger openbaar belang niet bestaat in het enkele feit dat openbaarmaking van die documenten met het advies van de juridische dienst over juridische vragen die tijdens de discussie over wetgevingsinitiatieven rijzen, in het algemeen belang van een grotere transparantie en openheid van het besluitvormingsproces van de instelling zou zijn. Dit criterium kan in feite worden toegepast op alle schriftelijke adviezen of soortgelijke documenten van de juridische dienst, wat het de Raad nagenoeg onmogelijk zou maken, op grond van verordening nr. 1049/2001 de toegang tot adviezen van de juridische dienst te weigeren. De Raad stelt zich op het standpunt dat een dergelijk resultaat kennelijk in strijd is met de wil van de wetgever, zoals deze in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 tot uiting is gebracht, omdat het die bepaling elk nuttig effect zou ontnemen.”

- 9 Bij brief van 19 mei 2003 heeft de Raad verzoeker ervan in kennis gesteld dat de vier documenten betreffende wetgevingsvoorstellen waartoe hij slechts gedeeltelijk toegang had gehad, volledig openbaar waren gemaakt of anders aan hem persoonlijk waren meegedeeld.

Procesverloop

- 10 Bij op 28 februari 2003 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.

- 11 Bij beschikking van 20 oktober 2003 heeft de president van de Vijfde kamer van het Gerecht enerzijds de Republiek Finland, het Koninkrijk Denemarken en het Koninkrijk Zweden als interveniënten ter ondersteuning van verzoekers conclusies, en anderzijds de Commissie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland als interveniënten ter ondersteuning van de conclusies van de Raad toegelaten.
- 12 Intervenienten hebben hun memories binnen de gestelde termijn ingediend.
- 13 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vijfde kamer) besloten de mondelinge behandeling te openen.
- 14 Partijen zijn ter terechtzitting van 24 juni 2004 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

Conclusies van partijen

- 15 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

- de bestreden beschikking nietig te verklaren;

- de Raad te verwijzen in de kosten met inbegrip van die van interveniënten.

- 16 De Raad concludeert dat het het Gerecht behage:
- vast te stellen dat op het onderhavige beroep niet meer behoeft te worden beslist, voorzover bij de bestreden beschikking de volledige toegang tot de vier documenten betreffende wetgevingsvoorstellen is geweigerd;
 - te beslissen over de kosten betreffende de afdoening zonder beslissing overeenkomstig artikel 87, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht;
 - het beroep voor het overige ongegrond te verklaren;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.
- 17 De Republiek Finland, interveniënte ter ondersteuning van verzoeker, concludeert dat het het Gerecht behage de bestreden beschikking nietig te verklaren.
- 18 Het Koninkrijk Zweden, interveniënt ter ondersteuning van verzoeker, concludeert dat het het Gerecht behage de bestreden beschikking nietig te verklaren, voor zover daarbij verzoeker de toegang tot het juridische advies van de Raad is geweigerd.
- 19 De Commissie, interveniënte ter ondersteuning van de Raad, concludeert dat het het Gerecht behage:
- het beroep te verwerpen;

— verzoeker te verwijzen in zijn eigen en in de op haar interventie vallende kosten.

- 20 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, interveniënt ter ondersteuning van de Raad, concludeert dat het het Gerecht behage het beroep te verwerpen.

In rechte

- 21 Tot staving van zijn beroep voert verzoeker met betrekking tot de vier documenten betreffende wetgevingsvoorstellen aan, dat de Raad artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 en de op hem rustende motiveringsplicht heeft geschonden. Met betrekking tot het juridische advies stelt verzoeker dat de Raad artikel 4, lid 2, van die verordening heeft geschonden.

De weigering van volledige toegang tot de vier documenten betreffende wetgevingsvoorstellen

Argumenten van partijen

- 22 De Raad voert aan dat de documenten nrs. 12616/02 en 12616/02 COR 1 bij de instelling van het onderhavige beroep niet volledig openbaar waren gemaakt, hoewel de in die documenten bedoelde verordening reeds was vastgesteld. Die documenten zijn echter op 26 maart 2003 op Internet volledig openbaar gemaakt. De Raad preciseert in dat verband dat het in weerwil van zijn pogingen om die documenten op Internet beschikbaar te maken overeenkomstig artikel 11, lid 6, van bijlage II

„Specifieke bepalingen betreffende de toegang van het publiek tot documenten van de Raad” bij besluit 2002/682/EG, Euratom van de Raad van 22 juli 2002 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB L 230, blz. 7), en wegens administratieve werkoverlast niet mogelijk was dit vóór de instelling van het onderhavige beroep te doen.

- 23 Met betrekking tot de documenten nrs. 12619/02 en 12903/02 is op 19 mei 2003 besloten ze volledig openbaar te maken, ook al was de wetgevingsprocedure waarop zij betrekking hadden, nog niet afgesloten met de vaststelling van een definitieve tekst.
- 24 Daar verzoekers verzoek betreffende die documenten dus is ingewilligd, is volgens de Raad, ondersteund door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, het beroep zonder voorwerp geraakt wat betreft de weigering om hem volledige toegang tot die vier documenten te geven. Op dit deel van het beroep behoeft derhalve niet te worden beslist (beschikking Gerecht van 17 september 1997, Antillean Rice Mills/Commissie, T-26/97, Jurispr. blz. II-1347, punt 15).
- 25 Derhalve behoeven verzoekers argumenten inzake het recht van toegang tot die documenten niet te worden beantwoord.
- 26 Verzoeker erkent dat wegens het besluit van de Raad om toegang tot die vier documenten betreffende de wetgevingsvoorstellen te verlenen, het onderhavige beroep zonder voorwerp is geraakt wat betreft de weigering om hem volledige toegang tot die documenten te geven. Hij wijst er echter op dat de Raad geen verklaring voor de wijziging van zijn standpunt met betrekking tot de openbaarmaking daarvan heeft gegeven.

27 Zou de Raad echter verklaren dat hij de motivering van de bestreden beschikking niet heeft heronderzocht, dan is het onderhavige beroep niet zonder voorwerp geraakt. De Raad kan namelijk niet aan rechterlijke toetsing ontsnappen door te besluiten om de betrokken documenten openbaar te maken. De wettigheid van een beschikking moet bovendien worden beoordeeld op de datum waarop zij is vastgesteld, hetgeen een uitvloeisel is van het legaliteitsbeginsel en van het beginsel inzake toegang tot de rechter. Verzoeker vordert dus dat het verzoek van de Raad om afdoening zonder beslissing niet wordt toegewezen, en is in elk geval van mening dat laatstgenoemde overeenkomstig artikel 87, lid 3, tweede alinea, van het Reglement voor de procesvoering in de kosten moet worden verwezen.

Beoordeling door het Gerecht

28 Het Gerecht stelt vast dat de Raad bij brief van 19 mei 2003 verzoeker in kennis heeft gesteld van de volledige openbaarmaking van de documenten nrs. 12903/02, 12616/02, 12616/02 COR 1 en 12619/02.

29 Daar verzoeker toegang tot die vier documenten heeft gekregen, zou de nietigverklaring van de bestreden beschikking, voorzover daarbij verzoeker gedeeltelijk de toegang tot die documenten is geweigerd, geen bijkomend gevolg met betrekking tot de volledige openbaarmaking van die documenten hebben.

30 Daar het beroep met betrekking tot de onderzochte categorie van documenten zonder voorwerp is geraakt, behoeft op dit punt niet meer te worden beslist.

Weigering van toegang tot het advies van de juridische dienst van de Raad

Argumenten van partijen

- 31 Verzoeker betoogt dat de weigering van de Raad om hem toegang tot het advies van zijn juridische dienst te verlenen, een schending van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 oplevert. Hij voert daartoe drie argumenten aan.
- 32 Primair stelt verzoeker dat artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 niet van toepassing is op juridische adviezen over wetgevingsvoorstellen. Hij stelt vast dat de in dat artikel bedoelde uitzondering op het beginsel van toegang van het publiek tot documenten verwijst naar „gerechtelijke procedures en juridisch advies”. Die uitzondering geldt dus niet voor alle interne of externe juridische adviezen van de Raad, maar dient te verzekeren dat de in het kader van actuele of potentiële gerechtelijke procedures opgestelde juridische adviezen, die vergelijkbaar zijn met schriftelijke contacten tussen een advocaat en zijn cliënt, niet openbaar worden gemaakt, tenzij er sprake is van een hoger openbaar belang dat de openbaarmaking ervan gebiedt. De Europese Ombudsman is in een van zijn rapporten aan het Parlement overigens tot dezelfde conclusie gekomen.
- 33 De juridische adviezen over wetgevingsvoorstellen vallen derhalve niet onder artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001. Artikel 4, lid 3, van die verordening is de bepaling die als grondslag kan dienen voor de weigering van de toegang tot in het kader van het onderzoek van wetgevingsvoorstellen opgestelde juridische adviezen. De Raad heeft een rechtsfout gemaakt waar hij in de bestreden beschikking die bepaling niet heeft aangevoerd.

- 34 Bovendien moeten volgens vaste rechtspraak alle uitzonderingen op het beginsel van zo ruim mogelijke toegang tot bij een instelling berustende documenten strikt en per geval worden uitgelegd en toegepast. In dit verband voert verzoeker aan dat de argumenten van de Raad eerder steun bieden aan de opvatting dat het juist de bedoeling van de wetgever was om de betekenis van de uitdrukking „juridisch advies” te beperken tot de in het kader van actuele of potentiële gerechtelijke procedures geformuleerde juridische adviezen. Bijgevolg dekt de in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzondering inzake „gerechtelijke procedures en juridisch advies” niet tegelijkertijd de juridische adviezen die in het kader van wetgevingsprocedures én die welke in het kader van gerechtelijke procedures zijn opgesteld. Ondanks de onzekerheid van de eerdere wetgevingsmaatregelen over de toegang tot documenten en de uitlegging van het Gerecht dienaangaande in zijn arrest van 7 december 1999, Interporc/Commissie (T-92/98, Jurispr. blz. II-3521), blijkt voortaan duidelijk uit verordening nr. 1049/2001, dat de „gerechtelijke procedures” niet alleen de memories en andere in dat kader neergelegde documenten omvatten, maar ook in het kader van die actuele of potentiële procedures opgestelde „juridische adviezen”.
- 35 Subsidiair herinnert verzoeker, ondersteund door het Koninkrijk Zweden, het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Finland, eraan dat, gesteld dat artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 in casu van toepassing is, die uitzondering strikt moet worden uitgelegd en toegepast.
- 36 Volgens verzoeker en de Republiek Finland legt de Raad die uitzondering evenwel te ruim uit, wat ertoe leidt dat hij weigert toegang tot nagenoeg alle door zijn juridische dienst opgestelde documenten te geven. De Republiek Finland stelt overigens vast dat het standpunt van de Raad het evenredigheidsbeginsel niet in acht neemt.
- 37 Hoewel de Raad de toegang tot de adviezen van zijn juridische dienst kan weigeren, is dit enkel mogelijk nadat hij elk juridisch advies heeft onderzocht en de concrete redenen heeft vastgesteld die de weigering van toegang rechtvaardigen (arresten

Gerecht van 17 juni 1998, Svenska Journalistförbundet/Raad, T-174/95, Jurispr. blz. II-2289, punt 112, en 7 februari 2002, Kuijer/Raad, T-211/00, Jurispr. blz. II-485, punt 56). In casu heeft de Raad echter niet aangetoond dat de openbaarmaking van het betrokken juridische advies de bescherming van de juridische adviezen zou ondermijnen.

- 38 Het Koninkrijk Denemarken preciseert dienaangaande dat de Raad niet heeft beoordeeld of het betrokken juridische advies openbaar kon worden gemaakt, omdat hij zich op het standpunt stelt dat alle adviezen die door zijn juridische dienst in het kader van een wetgevingsprocedure worden opgesteld, een categorie vormen waarvoor de transparantie niet geldt. Volgens het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Finland moet de Raad de in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 genoemde belangen echter per geval afwegen. De Republiek Finland voegt hier nog aan toe dat de beoordeling van de in dat artikel bedoelde uitzondering vereist, dat ook de tijd tussen de opstelling van het juridische advies en het verzoek om toegang daartoe in aanmerking wordt genomen.
- 39 Volgens verzoeker kan uit de rechtspraak niet een algemeen verbod op de openbaarmaking van alle adviezen van de juridische dienst worden afgeleid. De rechtspraak verzet zich er immers niet tegen dat de tijdens een wetgevingsprocedure geformuleerde juridische adviezen worden onderscheiden van de in het kader van gerechtelijke procedures opgestelde juridische adviezen. Bovendien zijn de door de Raad aangevoerde arresten in casu niet relevant, aangezien de problemen die aan de orde zijn gesteld in de zaken die tot die arresten hebben geleid, betrekking hadden op de vraag of adviezen van de juridische dienst van de Raad in het kader van procedures voor het Gerecht zonder specifieke toestemming konden worden overgelegd. Verzoeker, het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Finland merken op dat die zaken overigens geen betrekking hadden op de toepassing van verordening nr. 1049/2001. Verzoeker beroept zich daarvoor op het arrest van het Hof van 13 juli 1995, Spanje/Raad (C-350/92, Jurispr. blz. I-1985, punt 35), op de conclusie van advocaat-generaal Jacobs bij dit arrest (Jurispr. blz. I-1988), alsmede op het arrest van het Gerecht van 8 november 2000, Ghignone e.a./Raad (T-44/97, JurAmbt. blz. I-A-223 en II-1023, punt 48).
- 40 Met betrekking tot de beschikking van de president van het Gerecht van 3 maart 1998, Carlsen e.a./Raad (T-610/97 R, Jurispr. blz. II-485), die de Raad in de bestreden beschikking heeft aangevoerd, betoogt verzoeker dat het besluit om de

openbaarmaking van het betrokken juridisch advies in die zaak te verbieden, in het kader van voorlopige maatregelen is genomen, wat een minder grondig onderzoek van de feiten en de gestelde rechtsvragen zou betekenen. Zonder op de uitspraak in het hoofdgeding vooruit te lopen, had het Gerecht in die zaak overigens moeilijk tot een andere conclusie kunnen komen.

- 41 Wat betreft de noodzakelijke onafhankelijkheid van de adviezen van zijn juridische dienst, die de Raad heeft aangevoerd tot staving van zijn weigering om het betrokken juridisch advies openbaar te maken, is verzoeker, ondersteund door het Koninkrijk Denemarken, van mening dat volgens artikel 22 van het reglement van orde van de Raad die dienst de belangen verdedigt van de instelling waartoe hij organiek behoort en waaraan hij hiërarchisch ondergeschikt is, en een duidelijke rol in de wetgevende functie van die instelling vervult. De openbaarmaking van de adviezen van de juridische dienst zou er dus toe bijdragen om die dienst tegen ongeoorloofde invloeden van buitenaf te beschermen en zijn onpartijdigheid te waarborgen.
- 42 Zoals verzoeker en de Republiek Finland betogen, hebben de gemachtigden van de juridische diensten van de gemeenschapsinstellingen en de juridische diensten zelf bovendien een andere taak dan de advocaten van buiten de instelling. Zij hebben derhalve niet dezelfde soort van onafhankelijkheid als die welke de juridische beroepsgroep kenmerkt.
- 43 Het Koninkrijk Zweden voert in dit verband aan dat, hoewel bepaalde informatie in juridische adviezen onder de uitzondering van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 kan vallen, de instelling de mogelijkheid van openbaarmaking moet beoordelen in het licht van de informatie die zij bevatten, en nagaan of die openbaarmaking hun bescherming zou ondermijnen. Derhalve kan er niet in het algemeen van worden uitgegaan dat de juridische adviezen vertrouwelijk zijn.

- 44 Het Koninkrijk Zweden voegt eraan toe dat de wetgever de openbaarmaking van juridische adviezen niet van de werkingssfeer van verordening nr. 1049/2001 heeft willen uitsluiten. Het is ook van mening dat voor die analyse andere factoren in aanmerking moeten worden genomen. Zo zou artikel 207, lid 3, EG pleiten voor een grotere transparantie in het kader van de wetgevingsprocedure. Ook het stadium in de wetgevingsprocedure en de aard van de vast te stellen handeling kunnen die beoordeling beïnvloeden.
- 45 Meer subsidiair, voert verzoeker aan dat de Raad, zelfs indien hij op goede gronden artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 heeft toegepast, zich niet op het standpunt had kunnen stellen dat de openbaarmaking van het advies van zijn juridische dienst de bescherming van juridische adviezen zou ondermijnen.
- 46 Hij verwijt de Raad in de eerste plaats niet te hebben gepreciseerd in hoeverre de openbaarmaking van het betrokken juridisch advies de bescherming van juridische adviezen zou schaden. De Raad heeft er namelijk enkel op gewezen dat onafhankelijke juridische adviezen van wezenlijk belang voor zijn werking zijn, en dat de openbaarmaking daarvan tot onzekerheid met betrekking tot de wettigheid van de wetgevingshandelingen zou leiden.
- 47 Volgens verzoeker kan het argument van de Raad dat de openbaarmaking van juridische adviezen de onafhankelijkheid ervan kan aantasten, niet slagen. De Raad heeft immers niet aangetoond in hoeverre de openbaarmaking van de juridische adviezen de juridische dienst zou nopen ze te wijzigen. De openbaarmaking ervan zou de juridische dienst veeleer stimuleren om zorgvuldig, onafhankelijk en objectief te handelen, aangezien derden in staat zijn die adviezen te onderzoeken. Verzoeker voegt eraan toe dat tal van juridische adviezen zich beperken tot een beknopte analyse van de rechtsgrondslag van het wetgevingsvoorstel en geen uitvoerige en vertrouwelijke argumenten van de juridische dienst bevatten. Ten slotte zijn volgens verzoeker in vele lidstaten, zoals Italië en Nederland, de juridische adviezen over wetgevingsvoorstellen, die door juridische diensten of commissies zijn opgesteld en voor de regeringen zijn bestemd, voor het publiek toegankelijk. Gelet op het belang dat nationaal aan de toegang tot die juridische adviezen wordt toegekend, kon verzoeker de gegronde verwachting koesteren die informatie van de Raad te verkrijgen.

- 48 Met betrekking tot het argument van de Raad dat de openbaarmaking van de juridische adviezen over wetgevingsprocedures ertoe kan bijdragen dat de wettigheid van de uiteindelijk vastgestelde wetgevingshandelingen opnieuw ter discussie wordt gesteld, wijst verzoeker erop dat alleen de uitzondering in artikel 4, lid 3, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing is. De Raad heeft die bepaling echter niet aangevoerd, en zijn argumenten dienaangaande dienen dus buiten beschouwing te blijven.
- 49 In elk geval kan openbaarmaking van een juridisch advies als zodanig niet de wettigheid van de betrokken wetgevingshandeling aantasten, aangezien de handelingen van de gemeenschapsinstellingen worden geacht regelmatig te zijn zolang zij niet door de gemeenschapsrechter nietig zijn verklaard.
- 50 In de tweede plaats bestaat er een hoger openbaar belang dat de toegang van het publiek tot juridische adviezen over wetgevingsinitiatieven gebiedt. De Raad was overigens ten onrechte van mening dat het hoger openbaar belang dat de openbaarmaking gebiedt, niet in de beginselen van transparantie en openheid kan bestaan. Het Koninkrijk Denemarken stelt in dit verband dat het belang bij de transparantie van het besluitvormingsproces een hoger belang is dan die welke de Raad voor de weigering van de openbaarmaking van de juridische adviezen heeft aangevoerd.
- 51 Tot slot is verzoeker van mening dat de Raad artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 heeft geschonden, en dat hij inbreuk heeft gemaakt op de burgerlijke en politieke grondrechten van de burgers, zoals zij met name door artikel 6 EU worden gewaarborgd.
- 52 De Raad, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie betwisten verzoekers betoog.

Beoordeling door het Gerecht

- 53 Verordening nr. 1049/2001, die op grond van artikel 255 EG is vastgesteld, legt de beginselen, voorwaarden en beperkingen voor de uitoefening van het recht van toegang van het publiek tot documenten van het Parlement, de Raad en de Commissie vast om een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk te maken, een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers binnen een democratisch systeem te waarborgen, en bij te dragen aan de versterking van de beginselen van democratie en eerbiediging van de grondrechten.
- 54 Krachtens artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 weigeren de instellingen de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van gerechtelijke procedures en juridisch advies, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.
- 55 In de eerste plaats voert verzoeker aan dat in dat artikel uitsluitend de juridische adviezen zijn bedoeld die door de juridische diensten in het kader van gerechtelijke procedures zijn opgesteld en niet de adviezen die in het kader van de wetgevingsactiviteit van de instellingen zijn opgesteld. Daar het betrokken juridische advies betrekking heeft op een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, kan de uitzondering van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 daarop niet worden toegepast.
- 56 Evenwel kan bij lezing van die bepaling niet worden vastgesteld dat daarin alleen wordt bedoeld op documenten die de bescherming van de in het kader van gerechtelijke procedures geformuleerde juridische adviezen kunnen ondermijnen.

57 Bovendien moet worden vastgesteld dat noch in de gedragscode inzake de toegang van het publiek tot documenten van de Raad en de Commissie, die door deze twee instellingen op 6 december 1993 is goedgekeurd [93/730/EG (PB L 340, blz. 41)], noch in de besluiten van de instellingen inzake de toegang van het publiek tot hun documenten, die vóór verordening nr. 1049/2001 zijn vastgesteld [besluit 93/731/EG van de Raad van 20 december 1993 (PB L 340, blz. 43), besluit 94/90/EGKS, EG, Euratom van de Commissie van 8 februari 1994 (PB L 46, blz. 58), en besluit 97/632/EG, EGKS, Euratom van het Europees Parlement van 10 juli 1997 (PB L 263, blz. 27)], de bescherming van de juridische adviezen van die instellingen als specifieke uitzondering op het recht van toegang van het publiek tot die documenten is genoemd. Die teksten hadden echter betrekking op de bescherming van de gerechtelijke procedures.

58 Bijgevolg heeft de gemeenschapswetgever in verordening nr. 1049/2001 willen voorzien in een andere uitzondering met betrekking tot de juridische adviezen dan die welke betrekking heeft op de gerechtelijke procedures.

59 In dit verband zou de door verzoeker voorgestelde uitlegging, dat met de juridische adviezen in artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 de adviezen worden bedoeld die in het kader van door de juridische diensten van de instellingen gevolgde gerechtelijke procedures zijn opgesteld, de wetgever ertoe hebben genoopt dit specifiek aan te geven en bijvoorbeeld te bepalen dat de bedoelde bescherming betrekking had op „de gerechtelijke procedures en met name de juridische adviezen”. Dat is echter niet gebeurd.

60 Volgens vaste rechtspraak moeten weliswaar de uitzonderingen op de toegang tot documenten eng worden uitgelegd en toegepast, teneinde de toepassing van het algemene beginsel, dat het publiek zo ruim mogelijk toegang zal krijgen tot documenten die bij de instellingen berusten, niet op losse schroeven te zetten (zie naar analogie, betreffende besluit 94/90, arresten Gerecht van 14 oktober 1999, *Bavarian Lager/Commissie*, T-309/97, Jurispr. blz. II-3217, punt 39, en 11 december 2001, *Petrie e.a./Commissie*, T-191/99, Jurispr. blz. II-3677, punt 66).

- 61 Het door de rechtspraak ontwikkelde beginsel is echter alleen van toepassing op de definitie van de strekking van een uitzondering, voor het geval dat deze voor meer dan een uitlegging vatbaar zou zijn. In casu levert de uitdrukking „juridische adviezen” geen uitleggingsprobleem op, zodat niet behoeft te worden aangenomen dat daarmee alleen de in het kader van gerechtelijke procedures opgestelde adviezen worden bedoeld. Bovendien heeft de door verzoeker gesuggereerde tegenovergestelde uitlegging tot gevolg, dat de vermelding van de juridische adviezen bij de in verordening nr. 1049/2001 bedoelde uitzonderingen elke nuttige werking mist.
- 62 Derhalve moeten de woorden „juridische adviezen” aldus worden begrepen, dat de bescherming van het openbaar belang zich kan verzetten tegen de openbaarmaking van de inhoud van documenten die de juridische dienst van de Raad in het kader van gerechtelijke procedures, maar ook voor andere doeleinden heeft opgesteld.
- 63 Wat betreft de „gerechtelijke procedures” in de zin van besluit 94/90, heeft het Gerecht overigens overwogen dat dit begrip niet alleen de memories of neergelegde stukken, de interne documenten betreffende het onderzoek van de lopende zaak dekte, maar ook de tussen het betrokken directoraat-generaal en de juridische dienst of een advocatenkantoor uitgewisselde mededelingen betreffende de zaak (arrest Interporc/Commissie, reeds aangehaald, punt 41).
- 64 Daar het begrip „gerechtelijke procedures” in het kader van het recht van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen echter reeds is uitgelegd, moet ervan worden uitgegaan dat die in het kader van de uitlegging van besluit 94/90 ontwikkelde definitie ook geldt in het kader van verordening nr. 1049/2001.
- 65 Daar de in het kader van gerechtelijke procedures opgestelde juridische adviezen reeds begrepen zijn in de uitzondering met betrekking tot bescherming van de gerechtelijke procedures in de zin van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van

verordening nr. 1049/2001, heeft de uitdrukkelijke vermelding van de juridische adviezen bij de uitzonderingen dus noodzakelijkerwijs een andere strekking dan die van de uitzondering met betrekking tot gerechtelijke procedures.

66 Bijgevolg kan verzoeker niet op goede gronden stellen dat een juridisch advies dat betrekking heeft op de wetgevingsactiviteit van een instelling, zoals dat waar het in casu om gaat, niet kan vallen onder de uitzondering met betrekking tot juridische adviezen in de zin van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001.

67 Gelet op het voorgaande, heeft de Raad zich terecht gebaseerd op de uitzondering van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 om te bepalen of hij verzoeker toegang moest geven tot het advies van zijn juridische dienst.

68 In de tweede plaats stelt verzoeker dat de Raad het betrokken juridische advies niet heeft onderzocht op grond dat de juridische adviezen naar hun aard vertrouwelijk zijn. Hij betwist ook de relevantie van het argument van de Raad dat zijn juridische dienst zijn onafhankelijkheid moet bewaren.

69 Vastgesteld moet worden dat de instelling in elk concreet geval moet uitmaken, of de documenten waarvan de openbaarmaking wordt gevraagd, daadwerkelijk onder de uitzonderingen vallen die in verordening nr. 1049/2001 zijn genoemd (zie naar analogie, wat betreft besluit 94/90, arrest Hof van 11 januari 2000, Nederland en Van der Wal/Commissie, C-174/98 P en C-189/98 P, Jurispr. blz. I-1, punt 24).

70 In casu moet worden vastgesteld dat het betrokken document een advies van de juridische dienst van de Raad is met betrekking tot een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

- 71 De omstandigheid dat het betrokken document een juridisch advies is, is op zichzelf evenwel niet voldoende om de toepassing van de aangevoerde uitzonderingsgrond te rechtvaardigen. Zoals eerder in herinnering is gebracht, moet elke uitzondering op het recht van toegang tot documenten van de instellingen, die onder verordening nr. 1049/2001 vallen, immers strikt worden uitgelegd en toegepast (zie in die zin arrest Gerecht van 13 september 2000, Denkvit Nederland/Commissie, T-20/99, Jurispr. blz. II-3011, punt 45).
- 72 Het staat dus aan het Gerecht om na te gaan, of de Raad in casu geen beoordelingsfout heeft gemaakt waar hij zich op grond van artikel 4, lid 2, tweede streepje, van verordening nr. 1049/2001 op het standpunt heeft gesteld, dat de openbaarmaking van het betrokken juridisch advies afbreuk zou doen aan de bescherming waarop een dergelijk document aanspraak kon maken.
- 73 Ter rechtvaardiging van zijn weigering om het betrokken juridisch advies in zijn geheel openbaar te maken, voert de Raad in de bestreden beschikking in wezen aan, dat de adviezen van zijn juridische dienst een belangrijk instrument zijn dat hem in staat stelt zich zekerheid te verschaffen over de verenigbaarheid van zijn handelingen met het gemeenschapsrecht en de discussie over de betrokken juridische aspecten vlot te laten verlopen. Hij voert ook aan dat een dergelijke openbaarmaking onzekerheid omtrent de regelmatigheid van de naar aanleiding van die adviezen vastgestelde wetgevingshandelingen kan veroorzaken. De Raad beroept zich ook op de reeds aangehaalde conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak die tot het arrest Spanje/Raad heeft geleid, alsmede op de beschikking Carlsen e.a./Raad (reeds aangehaald) en op het arrest Ghignone e.a./Raad (reeds aangehaald).
- 74 Die motivering met betrekking tot de aangevoerde behoefte aan bescherming schijnt alle juridische adviezen van de Raad over wetgevingshandelingen te betreffen en niet specifiek het betrokken juridische advies. Het algemene karakter van de motivering van de Raad wordt evenwel gerechtvaardigd door het feit dat het verstrekken van bijkomende informatie, waarbij met name wordt verwezen naar de inhoud van het betrokken juridisch advies, de aangevoerde uitzondering zinloos zou maken.

- 75 Bovendien blijkt uit de bestreden beschikking dat de Raad, hoewel hij verzoeker aanvankelijk de toegang tot het betrokken juridische advies heeft geweigerd, uiteindelijk heeft geaccepteerd om althans de inleidende paragraaf van dat advies openbaar te maken. Daarin heet het dat het betrokken advies de standpunten van de juridische dienst van de Raad over het vraagstuk van de bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van de toegang van onderdanen van derde landen tot de arbeidsmarkt bevat.
- 76 De grief dat de Raad de inhoud van het betrokken juridische advies met het oog op zijn beslissing over het litigieuze verzoek om toegang niet heeft onderzocht, is bijgevolg ongegrond.
- 77 Met betrekking tot de relevantie van de behoefte aan bescherming van dat advies, waarvan de Raad in de bestreden beschikking gewag heeft gemaakt, is het Gerecht van oordeel dat openbaarmaking van het betrokken juridisch advies tot gevolg zou hebben dat de interne discussies van de Raad over het vraagstuk van de bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van de toegang van onderdanen van derde landen tot de arbeidsmarkt, en in ruimere zin over het vraagstuk van de regelmatigheid van de desbetreffende wetgevingshandeling openbaar worden gemaakt.
- 78 De openbaarmaking van een dergelijk advies kan derhalve, gelet op de bijzondere aard van die documenten, twijfel laten bestaan omtrent de regelmatigheid van de betrokken wetgevingshandeling.
- 79 Bovendien moet worden vastgesteld dat de Raad op goede gronden ervan uitgaat dat de onafhankelijkheid van de adviezen van zijn juridische dienst, die op verzoek van andere diensten van die instelling worden opgesteld of althans voor hen bestemd zijn, een beschermenswaardig belang kan vormen. Dienaangaande heeft verzoeker niet gepreciseerd in hoeverre in casu de openbaarmaking van het betrokken juridisch advies ertoe zou bijdragen om de juridische dienst van de Raad tegen ongeoorloofde invloeden van buitenaf te beschermen.

- 80 Gelet op het voorgaande, heeft de Raad geen beoordelingsfout gemaakt waar hij zich op het standpunt heeft gesteld dat er sprake was van een belang bij de bescherming van het betrokken juridische advies.
- 81 Wat in de derde plaats het bestaan van een hoger openbaar belang in de zin van artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bij openbaarmaking van het betrokken juridische advies betreft, stelt verzoeker dat de Raad niet heeft onderzocht of een dergelijk belang bestaat. In dit verband stelt verzoeker zich op het standpunt dat de beginselen van transparantie, openheid en democratie of deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces hogere openbare belangen zijn die openbaarmaking van het betrokken juridische advies rechtvaardigen.
- 82 Evenwel moet worden vastgesteld dat die beginselen door het geheel van de bepalingen van verordening nr. 1049/2001 worden uitgevoerd, zoals blijkt uit de punten 1 en 2 van de considerans van die verordening, waarin uitdrukkelijk de beginselen van openheid, democratie en betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces zijn genoemd (zie punt 2 hierboven).
- 83 Het in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1049/2001 bedoelde hoger openbaar belang, dat grond kan opleveren voor de openbaarmaking van een document dat de bescherming van de juridische adviezen ondermijnt, moet dus in beginsel onderscheiden zijn van voormelde beginselen waarop die verordening gebaseerd is. Anders moet de verzoeker op zijn minst aantonen dat wegens de specifieke omstandigheden van het concrete geval, het beroep op die beginselen zo dringend is dat het de behoefte aan bescherming van het litigieuze document overtreft. Dat is in casu echter niet het geval.
- 84 Hoewel het mogelijk is dat de betrokken instelling uit eigen beweging een hoger openbaar belang vaststelt dat openbaarmaking van een dergelijk document kan rechtvaardigen, staat het bovendien aan de verzoeker die zich op een dergelijk belang wil beroepen, dit in het kader van zijn verzoek aan te voeren ten einde de instelling uit te nodigen een standpunt hierover te bepalen.

- 85 Daar de Raad geen beoordelingsfout heeft gemaakt waar hij zich op het standpunt heeft gesteld dat de door verzoeker aangevoerde hogere openbare belangen openbaarmaking van het betrokken juridische advies niet konden rechtvaardigen, kan hem in casu niet worden verweten dat hij geen andere hogere openbare belangen heeft vastgesteld.
- 86 Gelet op een en ander, moet het onderhavige beroep worden verworpen, voor zover het betrekking heeft op de weigering van toegang tot het juridische advies van de Raad.

Het verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang

- 87 Het Gerecht is van oordeel dat geen gevolg behoeft te worden gegeven aan het door verzoeker in zijn memories ingediende verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang, ertoe strekkende dat de Raad wordt verzocht alle documenten waarvan openbaarmaking wordt gevraagd, aan het Gerecht mee te delen.
- 88 Voor zover dit verzoek betrekking heeft op de overlegging aan het Gerecht van de vier documenten betreffende wetgevingsvoorstellen, is het zonder voorwerp geraakt, aangezien verzoeker toegang tot die documenten heeft gekregen.
- 89 Voor zover dit verzoek betrekking heeft op de overlegging aan het Gerecht van het betrokken juridische advies, behoeft het niet te worden ingewilligd, daar het Gerecht zich door de informatie in het dossier voldoende ingelicht acht.

Kosten

- 90 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Artikel 87, lid 6, van dit Reglement bepaalt dat, wanneer het geding zonder voorwerp is geraakt, het Gerecht vrijelijk over de kosten beslist.
- 91 Zoals het Gerecht hierboven heeft vastgesteld, is het beroep zonder voorwerp geraakt voorzover het betrekking heeft op de weigering van volledige toegang tot de vier documenten van de Raad betreffende wetgevingsvoorstellen (documenten nrs. 12616/02, 12616/02 COR 1, 12903/02 en 12619/02).
- 92 In zijn memories heeft de Raad erkend dat de documenten nrs. 12616/02 en 12616/02 COR 1 vóór de instelling van het beroep aan verzoeker hadden moeten worden meegedeeld. Hiermee heeft het gedrag van de Raad het ontstaan van het geschil mede in de hand gewerkt voorzover het betrekking heeft op die twee documenten, en heeft het voor verzoekster totodeloze kosten geleid.
- 93 Met betrekking tot de documenten nrs. 12619/02 en 12903/02 heeft de Raad uiteindelijk besloten ze na de instelling van het onderhavige beroep aan verzoeker mee te delen, hoewel de desbetreffende wetgevingshandelingen nog steeds niet waren vastgesteld, zonder de redenen aan te geven waarom hij van mening was veranderd.

94 De Raad dient derhalve de helft van zijn kosten betreffende het beroep, alsmede de helft van verzoekers kosten te dragen.

95 Daar verzoeker in het ongelijk is gesteld voorzover het beroep betrekking heeft op de weigering van toegang tot het juridische advies van de Raad, dient hij verder te worden verwezen in de helft van zijn kosten betreffende het beroep, alsmede in de helft van de kosten van de Raad.

96 Volgens artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen voor zover het betrekking heeft op de weigering van toegang tot het juridische advies van de Raad.

- 2) **Op het beroep behoeft niet meer te worden beslist voor het overige.**
- 3) **Verzoeker en de Raad dragen ieder de helft van de kosten van het beroep.**
- 4) **Interveniënten dragen hun eigen kosten.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 november 2004.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

H. Jung

P. Lindh