

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

23. november 2004 *

I sag T-84/03,

Maurizio Turco, Pulsano (Italien), ved advokaterne O.W. Brouwer, T. Janssens og C. Schillemans,

sagsøger,

støttet af

Republikken Finland ved T. Pynnä og A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kongeriget Danmark først ved J. Liisberg og derefter ved J. Molde, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

Kongeriget Sverige ved A. Kruse og K. Wistrand, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

* Processprog: engelsk.

intervenienter,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J.-C. Piris og M. Bauer, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved C. Jackson, som befuldmægtiget, bistået af barristers P. Sales og J. Stratford, og med valgt adresse i Luxembourg,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Petite, C. Docksey og P. Aalto, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

angående en påstand om annullation af Rådets beslutning af 19. december 2002 om delvis afslag på at give sagsøgeren aktindsigt i visse dokumenter, der figurerede på dagsordenen for Rådets møde den 14. og 15. oktober 2002 om »Retlige og indre anliggender«,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Lindh, og dommerne R. García-Valdecasas og J.D. Cooke,
justitssekretær: fuldmægtig I. Natsinas,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. juni 2004,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

¹ Artikel 255 EF bestemmer:

»1. Alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til stk. 2 og 3.

2. Generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser, fastsættes af Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 senest to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden.

[...]«

- 2 Det udtales i betragtning 1, 2, 3, 4, 6 og 11 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT L 145, s. 43), som er vedtaget i medfør af artikel 255 EF:

»(1) I traktaten om Den Europæiske Union fastslås princippet om åbenhed i artikel 1, stk. 2, hvori det hedder, at traktaten udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.

(2) Åbenheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 [...] EU og i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

(3) I konklusionerne fra de Europæiske Råd i Birmingham, Edinburgh og København understreges det, at det er nødvendigt at sikre større åbenhed i det arbejde, der udføres af Unionens institutioner. Med denne forordning konsolideres de initiativer, institutionerne allerede har taget med henblik på at øge gennemsigtigheden i beslutningsprocessen.

(4) Formålet med nærværende forordning er at give retten til aktindsigt størst mulig virkning og at fastsætte de generelle principper herfor og begrænsninger heri i overensstemmelse med [...] artikel 255, stk. 2, EF.

[...]

(6) Adgangen til dokumenter bør udvides i de tilfælde, hvor institutionerne optræder som lovgivende myndighed, herunder i henhold til delegeret kompetence, uden at hensynet til institutionernes effektive beslutningsproces dog må tilsidesættes. Der bør i videst muligt omfang gives direkte adgang til sådanne dokumenter.

[...]

(11) Som udgangspunkt bør alle institutionernes dokumenter være offentligt tilgængelige. Visse offentlige og private interesser bør dog beskyttes gennem undtagelser. Institutionerne bør have mulighed for at beskytte deres interne konsultationer og drøftelser, når det er nødvendigt for at sætte dem i stand til at udføre deres opgaver. Ved vurderingen af undtagelserne bør institutionerne tage hensyn til de principper, der er fastlagt i Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger inden for alle Unionens aktivitetsområder.

[...]«

3 Samme forordnings artikel 4 bestemmer:

»Undtagelser

1. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for:

a) beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til:

— offentlig sikkerhed

— forsvar og militære anliggender

— internationale forbindelser

— Fællesskabets eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik

b) privatlivets fred og den enkeltes integritet, navnlig i henhold til Fællesskabets lovgivning om beskyttelse af personoplysninger.

2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af:

- en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder

- retslige procedurer og juridisk rådgivning

- formålet med inspektioner, undersøgelser og revision,

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

[...]«

Sagens faktiske omstændigheder

- 4 Ved e-mail af 22. oktober 2002 indgav sagsøgeren en begæring til Rådet om aktindsigt i de dokumenter, som figurerede på dagsordenen for Rådets møde om »Retlige og indre anliggender« den 14. og 15. oktober 2002 i Luxembourg. Blandt disse fandtes en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.

- 5 Ved e-mail af 5. november 2002 imødekom Rådet sagsøgerens begæring vedrørende 15 af de ønskede 20 dokumenter. Det afslog imidlertid at give sagsøgeren fuld aktindsigt i fire dokumenter vedrørende lovgivningsforslag (dokument nr. 12903/02, 12616/02, 12616/02 COR 1 og 12619/02) i medfør af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Rådet afslog endvidere at give sagsøgeren aktindsigt i den i præmis 4 nævnte udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste (dokument nr. 9077/02) i medfør af forordningens artikel 4, stk. 2. Vedrørende sidstnævnte dokument angav Rådet følgende:

»Dokument nr. 9077/02 er en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.

På grund af dets indhold vil udbredelsen af dette dokument kunne være til skade for beskyttelsen af Rådets interne juridiske udtalelser ifølge forordningens artikel 4, stk. 2. Så længe der ikke foreligger en særlig grund, som indikerer, at der er knyttet en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet, er det Generalsekretariatets opfattelse efter en afvejning af interesserne, at interessen i en beskyttelse af interne juridiske udtalelser bør have forrang for offentlighedens interesse, hvorfor det har besluttet at give afslag på aktindsigt i dokumentet i medfør

af forordningens artikel 4, stk. 2. Denne undtagelse omfatter hele dokumentets indhold. Det er derfor ikke muligt at give delvis aktindsigt i dokumentet i medfør af forordningens artikel 4, stk. 6.«

- 6 Ved skrivelse af 22. november 2002 genfremsatte sagsøgeren begæringen i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Sagsøgeren anførte i den forbindelse, at Rådet havde fejlanvendt undtagelserne i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende aktindsigt i institutionernes dokumenter og gjorde gældende, at der i overensstemmelse med det demokratiske princip og princippet om borgernes deltagelse i lovgivningsprocessen måtte antages at foreligge en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de omtvistede dokumenter.
- 7 I skrivelse af 19. december 2002 (herefter »den anfægtede beslutning«) afslog Rådet den af sagsøgeren genfremsatte begæring. Angående de fire dokumenter vedrørende lovgivningsforslag anførte Rådet i skrivelsen:

»Selv om der er sket fremskridt i Rådets behandling af disse spørgsmål, er forhandlingerne om de pågældende lovgivningsforanstaltninger stadig i gang. Under disse omstændigheder er Rådet af den opfattelse, at det er for tidligt at give tilladelse til en fuld udbredelse af dokumenterne og finder efter en afvejning af de implicerede interesser, at hensynet til beskyttelsen af institutionens beslutningsproces altid har forrang for offentlighedens interesse [...] hvad angår identifikationen af de delegerationer, hvis stillingtagen fremgår af dokumenterne, da dette i væsentlig grad vil kunne begrænse delegerationernes mulighed for at tage deres stilling op til fornyet overvejelse eller for en genåbning af debatten og dermed i væsentlig grad vil kunne være til skade for Rådets beslutningsproces.«

- 8 Hvad angår udtalelsen fra Den Juridiske Tjeneste fandt Rådet i den anfægtede beslutning, at kun det første afsnit heri kunne gøres offentligt tilgængeligt, og at

beslutningen af 8. november 2002 om afslag på sagsøgerens aktindsigt i denne udtalelse i medfør af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 i øvrigt burde opretholdes. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der forelå en tungtvejende offentlig interesse i nævnte bestemmelses forstand, bemærkede Rådet følgende:

»Rådet finder ikke, at der foreligger en tungtvejende offentlig interesse, blot fordi udbredelsen af disse dokumenter — som indeholder en udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste vedrørende de juridiske spørgsmål, der er opstået i forbindelse med debatten om lovgivningsinitiativer — vil tilgodese en almen interesse i en forøgelse af gennemskueligheden af og åbenheden omkring institutionens beslutningsproces. Dette hensyn vil nemlig kunne gøres gældende over for alle Den Juridiske Tjenestes skriftlige tilkendegivelser eller tilsvarende dokumenter, hvilket vil gøre det praktisk talt umuligt for Rådet at nægte aktindsigt i Den Juridiske Tjenestes udtalelser i medfør af forordning nr. 1049/2001. Efter Rådets opfattelse må et sådant resultat klart være i modstrid med lovgivers ønske, som dette er kommet til udtryk i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, da det vil fratage bestemmelsen enhver effektiv virkning.«

- 9 Ved skrivelse af 19. maj 2003 underrettede Rådet sagsøgeren om, at de fire dokumenter vedrørende lovgivningsforslag, som sagsøgeren kun havde fået delvis aktindsigt i, enten var blevet fuldstændig offentliggjort eller var blevet tilsendt sagsøgeren personligt.

Retsforhandlinger

- 10 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. februar 2003 har sagsøgeren anlagt denne sag.

- 11 Ved kendelse af 20. oktober 2003 har formanden for Rettens Femte Afdeling givet dels Republikken Finland, Kongeriget Danmark og Kongeriget Sverige tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for sagsøgerens påstande, dels Kommissionen og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.
- 12 Intervenienterne har indgivet indlæg inden for de fastsatte frister.
- 13 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.
- 14 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål under retsmødet den 24. juni 2004.

Parternes påstande

- 15 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenienternes omkostninger.

16 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Det fastslås, at det er uforholdende at træffe afgørelse i sagen, for så vidt den anfægtede beslutning indeholder et afslag på fuld aktindsigt i fire dokumenter vedrørende lovgivningsforslag.
- I det omfang, afgørelsen om sagens genstand er uforholdende, træffes afgørelse vedrørende sagens omkostninger i overensstemmelse med artikel 87, stk. 6, i Rettens procesreglement.
- I øvrigt frifindes Rådet.
- Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

17 Republikken Finland, som er indtrådt i sagen til støtte for sagsøgeren, har nedlagt påstand om, at den anfægtede beslutning annulleres.

18 Kongeriget Sverige, som er indtrådt i sagen til støtte for sagsøgeren, har nedlagt påstand om, at den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt den indeholder et afslag på at give sagsøgeren aktindsigt i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste.

19 Kommissionen, der er indtrådt i sagen til støtte for Rådet, har nedlagt følgende påstande:

- Rådet frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder Kommissionens omkostninger som følge af interventionen.

- 20 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, der er indtrådt i sagen til støtte for Rådet, har nedlagt påstand om, at Rådet frifindes.

Retlige bemærkninger

- 21 Til støtte for sine påstande har sagsøgeren vedrørende de fire dokumenter vedrørende lovgivningsforslag gjort gældende, at Rådet har tilsidesat artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 og endvidere tilsidesat sin begrundelsespligt. Vedrørende den omhandlede udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste hævder sagsøgeren, at Rådet har tilsidesat forordningens artikel 4, stk. 2.

Afslag på fuld aktindsigt i de fire dokumenter vedrørende lovgivningsforslag

Parternes argumenter

- 22 Rådet har gjort gældende, at dokumenterne nr. 12616/02 og nr. 12616/02 COR 1 endnu ikke var blevet offentliggjort fuldt ud på tidspunktet for sagens anlæg, selv om den i dokumenterne omhandlede forordning allerede var vedtaget. Dokumenterne blev dog udsendt in extenso på internettet den 26. marts 2003. Rådet har i denne sammenhæng nærmere anført, at det på trods af Rådets bestræbelser på at gøre dokumenterne tilgængelige på internettet i overensstemmelse med artikel 11, stk. 6,

i bilag II («Særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i Rådets dokumenter») til Rådets afgørelse 2002/682/EF, Euratom af 22. juli 2002 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EFT L 230, s. 7) og på grund af en administrativ overbebyrdning ikke var muligt at offentliggøre dem inden sagens anlæg.

- 23 Hvad angår dokument nr. 12619/02 og nr. 12903/02 blev det den 19. maj 2003 besluttet at udsende dem in extenso, selv om den lovgivningsprocedure, dokumenterne vedrørte, endnu ikke var afsluttet med vedtagelsen af en endelig beslutning.
- 24 Da sagsøgerens begæring vedrørende disse dokumenter altså er blevet imødekommet, finder Rådet, støttet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, at sagen er uden genstand hvad angår afslaget på at give sagsøgeren fuld aktindsigt i disse fire dokumenter. Det er derfor uforholdsmæssigt at træffe afgørelse vedrørende denne del af sagen (Rettens kendelse af 17.9.1997, sag T-26/97, Antillean Rice Mills mod Kommissionen, Sml. II, s. 1347, præmis 15).
- 25 Efter Rådets opfattelse er det derfor ikke nødvendigt at besvare sagsøgerens argumenter vedrørende aktindsigten i disse dokumenter.
- 26 Sagsøgeren erkender, at sagen på grund af Rådets beslutning om at give ham aktindsigt i disse fire dokumenter vedrørende lovgivningsforslag er blevet uden genstand hvad angår afslaget på at give ham fuld aktindsigt i dokumenterne. Han understreger dog, at Rådet ikke har givet nogen forklaring på, at det har ændret synspunkt vedrørende dokumenternes udbredelse.

- 27 Hvis Rådet imidlertid indtager det standpunkt, at det ikke har taget spørgsmålet om den anfægtede beslutnings begrundelse op til fornyet vurdering, vil sagen ikke være uden genstand. Rådet kan nemlig ikke undgå en retlig prøvelse ved at beslutte at gøre de pågældende dokumenter offentlige tilgængelige. Desuden bør en beslutnings lovlighed i overensstemmelse med legalitetsprincippet og retten til at få pådømt en sag ved domstolene vurderes på datoen for beslutningens vedtagelse. Sagsøgeren henstiller derfor, at der ikke gives Rådet medhold i påstanden om, at det er ufornuddent at træffe afgørelse, og finder, at Rådet under alle omstændigheder bør tilpligtes at betale sagens omkostninger i medfør af procesreglementets artikel 87, stk. 3, andet afsnit.

Rettens bemærkninger

- 28 Retten skal bemærke, at Rådet ved skrivelse af 19. maj 2003 underrettede sagsøgeren om, at dokumenterne nr. 12903/02, nr. 12616/02, nr. 12616/02 COR 1 og nr. 12619/02 var blevet offentliggjort i deres fulde ordlyd.
- 29 Da sagsøgeren således har fået adgang til disse fire dokumenter, vil en annullation af den anfægtede beslutning, for så vidt den indeholder et delvist afslag på sagsøgerens aktindsigt i dokumenterne, ikke have nogen yderligere følger i forhold til den fulde offentliggørelse af disse dokumenter.
- 30 Da sagen er blevet uden genstand hvad angår disse dokumenter, er det ufornuddent at træffe afgørelse om dette punkt.

Afslaget på aktindsigt i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste

Parternes argumenter

- 31 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådets afslag på at give ham aktindsigt i udtalelsen fra dets Juridiske Tjeneste udgør en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Til støtte herfor fremfører sagsøgeren tre argumenter.
- 32 Principalt er sagsøgeren af den opfattelse, at artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 ikke omfatter juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsforslag. Undtagelsen i denne bestemmelse fra princippet om aktindsigt i dokumenter vedrører »retslige procedurer og juridisk rådgivning«. Denne undtagelse kan derfor ikke tage sigte på alle Rådets interne eller eksterne juridiske udtalelser, men skal sikre, at juridiske udtalelser, der udfærdiges under verserende eller fremtidige retslige procedurer — og som kan sammenlignes med en skriftlig korrespondance mellem en advokat og en klient — ikke gøres offentligt tilgængelige, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen heraf. Den Europæiske Ombudsmand er i øvrigt kommet til samme konklusion i en af sine rapporter til Parlamentet.
- 33 Juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsforslag er derfor ikke omfattet af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Den relevante bestemmelse herom, som kan begrunde afslag på aktindsigt i juridiske udtalelser, der er udfærdiget i forbindelse med behandlingen af lovgivningsforslag, er forordningens artikel 4, stk. 3. Rådet har begået en retlig fejl ved ikke at henvise til denne bestemmelse i den anfægtede beslutning.

- 34 Endvidere anfører sagsøgeren, at ifølge fast retspraksis skal alle undtagelser fra princippet om den videst mulige adgang til de dokumenter, en institution råder over, fortolkes og anvendes strengt og vurderes konkret. I den forbindelse anfører sagsøgeren, at de af Rådet fremførte forhold snarere bekræfter den opfattelse, at det netop var lovgivers ønske at begrænse udtrykket »juridisk rådgivning« til juridiske udtalelser, der udfærdiges som led i verserende eller fremtidige retslige procedurer. Følgelig omfatter undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 om »retslige procedurer og juridisk rådgivning« ikke såvel juridiske udtalelser, der udfærdiges i forbindelse med lovgivningsprocedurer, som juridiske udtalelser, der udfærdiges i forbindelse med retslige procedurer. Uanset usikkerheden om aktindsigt i dokumenter i henhold til tidligere lovgivning og den fortolkning heraf, som Retten har anlagt i dom af 7. december 1999, Interporc mod Kommissionen (sag T-92/98, Sml. II, s. 3521), fremgår det nu klart af forordning nr. 1049/2001, at udtrykket »retslige procedurer« ikke blot omfatter de skriftlige indlæg og andre dokumenter, som fremlægges under sådanne procedurer, men også »juridiske udtalelser«, som udfærdiges i forbindelse med sådanne verserende eller fremtidige procedurer.
- 35 Subsidiært anfører sagsøgeren, støttet af Kongeriget Sverige, Kongeriget Danmark og Republikken Finland, at såfremt det antages, at artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 finder anvendelse i sagen, må denne undtagelse fortolkes og anvendes strengt.
- 36 Efter sagsøgerens og Republikken Finlands opfattelse er den fortolkning, Rådet har anlagt af denne undtagelse, for vid og vil indebære, at Rådet giver afslag på aktindsigt i næsten alle de dokumenter, som udarbejdes af dets Juridiske Tjeneste. Ifølge Republikken Finland er det af Rådet indtagne standpunkt i øvrigt ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.
- 37 Selv om Rådet kan afslå aktindsigt i udtalelser fra dets Juridiske Tjeneste, er det kun berettiget hertil efter en undersøgelse af hver enkelt juridisk udtalelse og efter at have klargjort de konkrete grunde til at afslå aktindsigt (Rettens dom af 17.6.1998,

sag T-174/95, Svenska Journalistförbundet mod Rådet, Sml. II, s. 2289, præmis 112, og af 7.2.2002, sag T-211/00, Kuijer mod Rådet, Sml. II, s. 485, præmis 56). I den foreliggende sag har Rådet imidlertid ikke godtgjort, at det vil være til skade for beskyttelsen af juridiske udtalelser at gøre den pågældende juridiske udtalelse offentligt tilgængelig.

- 38 Kongeriget Danmark anfører vedrørende dette punkt, at Rådet ikke har foretaget en vurdering af, om det kunne komme på tale at gøre den pågældende juridiske udtalelse offentligt tilgængelig, da det antager, at alle de udtalelser, som udfærdiges af Rådets Juridiske Tjeneste i forbindelse med en lovgivningsprocedure, tilhører en kategori af dokumenter, for hvilke der ikke gælder noget krav om åbenhed. Efter Kongeriget Danmarks og Republikken Finlands opfattelse er Rådet forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at foretage en afvejning af interesserne i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Republikken Finland tilføjer, at en vurdering af undtagelsen i nævnte bestemmelse kræver, at der også tages hensyn til det tidsrum, som er forløbet mellem udfærdigelsen af den juridiske udtalelse og begæringen om aktindsigt heri.
- 39 Sagsøgeren anfører, at der ikke ifølge retspraksis kan antages at bestå et generelt forbud mod udbredelse af alle udtalelser fra Den Juridiske Tjeneste. Retspraksis er ikke til hinder for, at der sondres mellem juridiske udtalelser, som udfærdiges i forbindelse med en lovgivningsprocedure, og juridiske udtalelser, som udfærdiges i forbindelse med retslige procedurer. De domme, Rådet har påberåbt sig, er ikke relevante i denne sag, da problemet i de sager, dommene vedrørte, var, hvorvidt udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste kunne fremlægges under en sag ved Retten uden særlig godkendelse hertil. Ifølge sagsøgeren, Kongeriget Danmark og Republikken Finland vedrørte disse sager i øvrigt ikke anvendelsen af forordning nr. 1049/2001. Sagsøgeren henviser i den forbindelse til Domstolens dom af 13. juli 1995, Spanien mod Rådet (sag C-350/92, Sml. I, s. 1985, præmis 35), forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i samme sag (Sml. I, s. 1988) og Rettens dom af 8. november 2000, Ghignone mfl. mod Rådet (sag T-44/97, Sml.Pers. I-A, s. 223, og II, s. 1023, præmis 48).
- 40 Vedrørende kendelsen afsagt af Rettens præsident den 3. marts 1998, Carlsen mfl. mod Rådet (sag T-610/97 R, Sml. II, s. 485), som Rådet har påberåbt sig i den anfægtede beslutning, anfører sagsøgeren, at beslutningen om at forbyde

udbredelsen af den juridiske udtalelse, som var omhandlet i den nævnte sag, blev truffet inden for rammerne af foreløbige forholdsregler, hvilket indebærer, at der blev foretaget en mindre dybtgående gennemgang af de faktiske omstændigheder og forelagte retsspørgsmål. I øvrigt kunne Retten vanskeligt være nået frem til et andet resultat i den nævnte sag uden at foregribe resultatet af hovedsagen.

- 41 Vedrørende nødvendigheden af at værne om uafhængigheden af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste — hvilket krav Rådet har påberåbt sig til støtte for sit afslag på at gøre den pågældende juridiske udtalelse offentligt tilgængelig — anfører sagsøgeren, støttet af Kongeriget Danmark, at Rådets Juridiske Tjeneste ifølge artikel 22 i Rådets forretningsorden varetager interesserne hos den institution, som den henhører under organisatorisk, og som den er hierarkisk underordnet, og at den spiller en klar rolle i institutionens lovgivningsfunktion. Udbredelsen af udtalelserne fra Den Juridiske Tjeneste vil derfor bidrage til at beskytte denne mod en uønskelig indflydelse udefra, og navnlig mod påvirkning fra medlemsstaterne, og at sikre dens uvildighed.
- 42 Ifølge sagsøgeren og Republikken Finland har de ansatte ved fællesskabsinstitutionernes juridiske tjenester og disse tjenester selv desuden en anden funktion end advokater uden for institutionen. De nyder derfor ikke samme slags uafhængighed, som kendetegner den juridiske profession.
- 43 Kongeriget Sverige anfører i den forbindelse, at selv om visse oplysninger i juridiske udtalelser kan være omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, påhviler det institutionen at vurdere muligheden for at gøre udtalelserne offentligt tilgængelige i betragtning af de oplysninger, som de indeholder, og at efterprøve, om dette kan være til skade for beskyttelsen af dem. Det kan derfor ikke generelt antages, at juridiske udtalelser er fortrolige.

- 44 Kongeriget Sverige tilføjer, at lovgiver ikke har ønsket, at udbredelsen af juridiske udtalelser udelukkes fra forordning nr. 1049/2001's anvendelsesområde. Ved behandlingen af dette spørgsmål bør der også tages hensyn til andre faktorer. Således indeholder artikel 207, stk. 3, EF en opfordring til større åbenhed i lovgivningsprocessen. Vurderingen af spørgsmålet kan også afhænge af, på hvilket stadium lovgivningsproceduren befinder sig, og karakteren af den foranstaltning, som skal træffes.
- 45 Helt subsidiært anfører sagsøgeren, at selv om det forudsættes, at Rådet var berettiget til at anvende artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, havde det ikke grundlag for at antage, at udbredelsen af udtalelser fra dets Juridiske Tjeneste kunne være til skade for beskyttelsen af de juridiske udtalelser.
- 46 Sagsøgeren kritiserer navnlig Rådet for, at det ikke har forklaret, i hvilket omfang udbredelsen af den pågældende juridiske udtalelse ville hindre beskyttelsen af juridiske udtalelser. Rådet har således kun angivet, at uafhængige juridiske udtalelser er en væsentlig betingelse for dets funktion, og at udbredelsen heraf kunne skabe usikkerhed om lovgivningsforanstaltningernes lovlighed.
- 47 Efter sagsøgerens opfattelse kan der ikke gives Rådet medhold i argumentet om, at udbredelsen af juridiske udtalelser kan påvirke disses uafhængighed. Rådet har ikke godtgjort, i hvilket omfang udbredelsen af juridiske udtalelser skulle tvinge Den Juridiske tjeneste til at ændre dem. Udbredelsen heraf vil snarere anspore Den Juridiske Tjeneste til at handle med påpasselighed, uafhængighed og objektivitet, da tredjemand vil kunne gennemgå udtalelserne. Sagsøgeren tilføjer, at mange juridiske udtalelser blot indeholder en kort analyse af lovgrundlaget for den foreslåede lovgivning og ingen detaljerede og fortrolige argumenter fra den Juridiske Tjeneste. I mange medlemsstater, såsom Italien eller Nederlandene, er juridiske udtalelser, der vedrører lovforslag, og som er udfærdiget af juridiske tjenester eller retsudvalg til brug for regeringer, tilgængelige for offentligheden. I betragtning af den betydning, som adgangen til disse juridiske udtalelser tillægges på nationalt plan, kunne sagsøgeren med føje forvente at opnå oplysninger herom fra Rådet.

- 48 Vedrørende Rådets argument om, at udbredelsen af juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsprocedurer vil kunne medvirke til at skabe usikkerhed om lovligheden af de endeligt vedtagne lovgivningsforanstaltninger, anfører sagsøgeren, at kun undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 kan finde anvendelse her. Rådet har imidlertid ikke påberåbt sig denne bestemmelse, og der kan derfor ikke tages hensyn til dets argumenter herom.
- 49 Under alle omstændigheder kan udbredelsen af en juridisk udtalelse ikke som sådan berøre lovligheden af den pågældende lovgivningsforanstaltning, da fællesskabsinstitutionernes retsakter formodes at være lovlige, indtil de måtte blive annulleret af Fællesskabets retsinstanser.
- 50 For det andet anfører sagsøgeren, at der består en tungtvejende offentlig interesse i aktindsigt i juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsinitiativer. Rådet har i øvrigt med urette antaget, at principperne om gennemskelighed og åbenhed ikke kan udgøre en tungtvejende offentlig interesse i en udbredelse af dokumentet. Kongeriget Danmark har i den forbindelse anført, at den interesse, som er knyttet til gennemsigtighed i beslutningsprocessen, er overordnet i forhold til de hensyn, som Rådet påberåber sig til støtte for at afslå udbredelsen af juridiske udtalelser.
- 51 Afsluttende anfører sagsøgeren, at Rådet har tilsidesat artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, og at det har tilsidesat borgernes grundlæggende civile og politiske rettigheder, som blandt andet er sikret ved artikel 6 EU.
- 52 Rådet, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen afviser sagsøgerens argumentation.

Rettens bemærkninger

- 53 Forordning nr. 1049/2001, som er vedtaget i medfør af artikel 255 EF, fastsætter principperne, betingelserne og grænserne for aktindsigt i Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter med henblik på at give borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen, sikre forvaltningen en større legitimitet og effektivitet og gøre den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system samt bidrage til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder.
- 54 Ifølge artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 afslår institutionerne at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af retslige procedurer og juridisk rådgivning, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.
- 55 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at den juridiske rådgivning, som er omhandlet i denne artikel, kun omfatter den, der ydes af juridiske rådgivere under retslige procedurer og ikke den, der ydes i forbindelse med institutionernes lovgivningsaktivitet. Da den i sagen omhandlede juridiske rådgivning vedrørte et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, kan undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 ifølge sagsøgeren ikke anvendes herpå.
- 56 Retten finder imidlertid ikke, at det kan udledes af denne bestemmelse, at den kun omfatter dokumenter, som kan være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, der ydes i forbindelse med retslige procedurer.

- 57 Det må endvidere konstateres, at hverken adfærdskodeksen for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter, som blev godkendt af disse to institutioner den 6. december 1993 (93/730/EF (EFT L 340, s. 41)), eller de afgørelser, som institutionerne traf vedrørende aktindsigt i deres dokumenter inden forordning nr. 1049/2001 (Rådets afgørelse 93/731/EF af 20.12.1993 (EFT L 340, s. 43), Kommissionens afgørelse 94/90/EKSE, EF, Euratom af 8.2.1994 (EFT L 46, s. 58) og Europa-Parlamentets afgørelse 97/632/EF, EKSE, Euratom af 10.7.1997 (EFT L 263, s. 27)), specielt nævnte beskyttelsen af disse institutioners juridiske rådgivning blandt undtagelserne fra retten til aktindsigt i disse dokumenter. Derimod omfattede de beskyttelsen af retslige procedurer.
- 58 Det fremgår således, at fællesskabslovgiver har ønsket at fastsætte en undtagelse i forordning nr. 1049/2001 vedrørende juridisk rådgivning, som er forskellig fra undtagelsen vedrørende retslige procedurer.
- 59 I den forbindelse bemærkes, at den af sagsøgeren foreslåede fortolkning, hvorefter juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 er den rådgivning, der ydes under retslige procedurer, hvori institutionernes juridiske tjenester deltager, ville forudsætte, at lovgiver specielt havde angivet dette f.eks. ved at bestemme, at den tilsigtede beskyttelse vedrørte »retslige procedurer, herunder juridisk rådgivning«. Dette er imidlertid ikke tilfældet.
- 60 Det fremgår ganske vist af fast retspraksis, at undtagelserne fra retten til aktindsigt i dokumenter skal fortolkes og anvendes restriktivt, således at anvendelsen af det almindelige princip, hvorefter offentligheden skal have størst mulig adgang til de dokumenter, som institutionerne råder over, ikke bringes i fare (jf. analogt, hvad angår afgørelse 94/90, Rettens dom af 14.10.1999, sag T-309/97, Bavarian Lager mod Kommissionen, Sml. II, s. 3217, præmis 39, og af 11.12.2001, sag T-191/99, Petrie m. fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3677, præmis 66).

- 61 Det i retspraksis fastslåede princip gælder dog kun for afgrænsningen af en undtagelses anvendelsesområde, såfremt denne kan fortolkes på flere forskellige måder. I den foreliggende sag giver udtrykket »juridisk rådgivning« ikke i sig selv anledning til nogen fortolkningsvanskeligheder, hvorfor der ikke er grundlag for at antage, at kun den juridiske rådgivning, der ydes i forbindelse med retslige procedurer, er omfattet af undtagelsen. Desuden ville den modsatte fortolkning, som sagsøgeren har foreslået, medføre, at angivelsen af juridisk rådgivning blandt undtagelserne i forordning nr. 1049/2001 ville miste enhver effektiv virkning.
- 62 Udtrykket »juridisk rådgivning« må derfor forstås således, at hensynet til almene interesser kan være til hinder for at udbrede indholdet af dokumenter, som er udfærdiget af Rådets Juridiske Tjeneste under retslige procedurer, men også i anden forbindelse.
- 63 Hvad angår udtrykket »retslige procedurer« i afgørelse 94/90's forstand har Retten i øvrigt antaget, at dette begreb ikke alene omfatter indlæg eller processkrifter og interne dokumenter, der vedrører bevisoptagelsen i relation til en verserende sag, men også meddelelser vedrørende sagen, som udveksles mellem det berørte generaldirektorat og Den Juridiske Tjeneste eller et advokatkontor (jf. dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 41).
- 64 Da udtrykket »retslige procedurer« allerede er blevet fortolket i forbindelse med retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter, må det antages, at den afgrænsning af begrebet, som er foretaget i forbindelse med fortolkningen af afgørelse 94/90, også er relevant inden for rammerne af forordning nr. 1049/2001.
- 65 Da juridisk rådgivning, som ydes i forbindelse med retslige procedurer, uden videre er omfattet af undtagelsen om beskyttelse af retslige procedurer i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, må den udtrykkelige angivelse af juridisk

rådgivning blandt undtagelserne følgelig indebære, at anvendelsesområdet for denne undtagelse er forskelligt fra det, som undtagelsen vedrørende retslige procedurer omfatter.

- 66 Der kan derfor ikke gives sagsøgeren medhold i, at juridisk rådgivning vedrørende en institutions lovgivningsaktivitet som den i sagen omhandlede ikke kan være omfattet af undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.
- 67 Under hensyn til de anførte betragtninger har Rådet med rette henvist til undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 ved bestemmelsen af, om der burde gives sagsøgeren aktindsigt i udtalelsen fra dets Juridiske Tjeneste.
- 68 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at Rådet ikke undersøgte indholdet af den pågældende juridiske udtalelse, fordi juridiske udtalelser pr. definition er fortrolige. Sagsøgeren bestrider endvidere relevansen af Rådets argument om, at det er nødvendigt for dets Juridiske Tjeneste at bevare sin uafhængighed.
- 69 Herom bemærkes, at den pågældende institution er forpligtet til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om de dokumenter, hvori der ønskes aktindsigt, er omfattet af de undtagelser, der er opregnet i forordning nr. 1049/2001 (jf. analogt, hvad angår afgørelse 94/90, Domstolens dom af 11.1.2000, forenede sager C-174/98 P og C-189/98 P, Nederlandene og Van der Wal mod Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 24).
- 70 I den foreliggende sag må det konstateres, at det omhandlede dokument er en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.

- 71 Den omstændighed, at det pågældende dokument har karakter af juridisk rådgivning, kan imidlertid ikke i sig selv begrunde anvendelsen af den påberåbte undtagelse. Som tidligere anført skal enhver undtagelse fra retten til aktindsigt i de dokumenter fra institutionerne, som er omfattet af forordning nr. 1049/2001, fortolkes og anvendes strengt (jf. i denne retning Rettens dom af 13.9.2000, sag T-20/99, Denkavit Nederland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3011, præmis 45).
- 72 Det tilkommer derfor Retten at efterprøve, om Rådet i den foreliggende sag har gjort sig skyldig i et urigtigt skøn, da det antog, at udbredelsen af den pågældende juridiske udtalelse ville være til skade for den beskyttelse, der kan gives et dokument af denne art, og derfor anvendte bestemmelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.
- 73 Som begrundelse for sit afslag på at give fuld aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse har Rådet i den anfægtede beslutning i det væsentlige anført, at udtalelser fra dets Juridiske Tjeneste udgør et vigtigt instrument for Rådet til at sikre sig, at dets retsakter er forenelige med fællesskabsretten, og til at fremme en drøftelse af de pågældende retlige aspekter. Det anfører endvidere, at en udbredelse kunne skabe usikkerhed med hensyn til lovligheden af de lovgivningsakter, som vedtages efter afgivelsen af sådanne udtalelser. Rådet henviser endvidere til forslaget til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i sagen Spanien mod Rådet, til kendelsen i sagen Carlsen m.fl. mod Rådet, og til dommen i sagen Ghignone m.fl. mod Rådet.
- 74 Denne begrundelse vedrørende det anførte behov for beskyttelse angår tilsyneladende alle Rådets juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsakter og ikke specielt den juridiske udtalelse, som er omhandlet her i sagen. Den generelle udformning af Rådets begrundelse er imidlertid berettiget i betragtning af, at angivelsen af supplerende oplysninger, herunder en omtale af indholdet af den pågældende juridiske udtalelse, ville gøre den påberåbte undtagelse formålsløs.

- 75 Desuden fremgår det af den anfægtede beslutning, at selv om Rådet i første omgang afslog at give sagsøgeren aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse, accepterede det slutteligt at gøre alene udtalelsens indledende afsnit offentligt tilgængeligt. I det indledende afsnit angives det, at den pågældende udtalelse indeholder rådgivningen fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende spørgsmålet om Fællesskabets kompetence for så vidt angår adgangen til arbejdsmarkedet for statsborgere fra tredjelande.
- 76 Anbringendet om, at Rådet ikke undersøgte indholdet af den pågældende juridiske udtalelse, da den tog stilling til den omtvistede begæring om aktindsigt, kan derfor ikke tages til følge.
- 77 Hvad angår relevansen af det behov for beskyttelse af denne udtalelse, som Rådet fremhæver i den anfægtede beslutning, finder Retten, at såfremt man gjorde den juridiske udtalelse offentligt tilgængelig, ville det medføre, at offentligheden kunne gøre sig bekendt med Rådets interne drøftelser vedrørende spørgsmålet om Fællesskabets kompetence for så vidt angår adgangen til arbejdsmarkedet for statsborgere fra tredjelande og mere generelt vedrørende spørgsmålet om lovligheden af den lovgivningsakt, udtalelsen vedrører.
- 78 En sådan udtalelse ville, hvis den blev offentliggjort, kunne rejse tvivl om lovligheden af den pågældende lovgivningsakt på grund af de omhandlede dokumenters særlige karakter.
- 79 Desuden findes Rådet at være berettiget til at antage, at det kan være en beskyttelsesværdig interesse at værne om uafhængigheden af udtalelser fra dets Juridiske Tjeneste, som udfærdiges efter anmodning fra andre tjenestegrene i denne institution, eller som i hvert fald er rettet til dem. I den forbindelse har sagsøgeren ikke forklaret, i hvilket omfang udbredelsen af den pågældende juridiske udtalelse efter sagens omstændigheder skulle kunne bidrage til at beskytte Rådets Juridiske Tjeneste mod uønskelig indflydelse udefra.

- 80 Under hensyn til de anførte betragtninger findes Rådet ikke at have anlagt noget urigtigt skøn ved at antage, at der var knyttet en interesse til beskyttelsen af den pågældende juridiske udtalelse.
- 81 Hvad for det tredje angår spørgsmålet, om der var knyttet en mere tungtvejende offentlig interesse — i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 — til udbredelsen af den pågældende juridiske udtalelse, anfører sagsøgeren, at Rådet ikke efterprøvede, om der bestod en sådan interesse. Sagsøgeren finder i så henseende, at principperne om gennemskuelighed, åbenhed og demokrati tillige med borgernes mulighed for at deltage i beslutningsprocessen udgør tungtvejende offentlige interesser i udbredelsen af den pågældende juridiske udtalelse.
- 82 Herom bemærkes, at disse principper tilsigtes gennemført med bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 under ét, således som det bekræftes af forordningens betragtning 1 og 2, der udtrykkeligt henviser til principperne om åbenhed, demokrati og borgernes bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen (jf. ovenfor, præmis 2).
- 83 Den tungtvejende offentlige interesse, som er omhandlet i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, og som kan begrunde en udbredelse af et dokument, der vil være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, må derfor i princippet holdes adskilt fra de førnævnte principper, som ligger til grund for forordningen. I modsat fald må den begærende part i det mindste godtgøre, at anvendelsen af de nævnte principper i betragtning af de særlige omstændigheder i sagen har en så påtrængende karakter, at behovet for en beskyttelse af det omtvistede dokument må vige herfor. Dette er imidlertid ikke tilfældet i denne sag.
- 84 Det bemærkes i øvrigt, at selv om det kan tænkes, at den pågældende institution selv er opmærksom på en tungtvejende offentlig interesse, der vil kunne begrunde udbredelsen af et sådant dokument, påhviler det den begærende part, som ønsker at påberåbe sig denne interesse, at gøre dette gældende i sin begæring og opfordre institutionen til at tage stilling hertil.

- 85 Da Rådet således ikke har anlagt et urigtigt skøn ved at antage, at den tungtvejende offentlige interesse, som forelå ifølge sagsøgeren, ikke kunne begrunde udbredelsen af den pågældende juridiske udtalelse, kan Rådet ikke i den foreliggende sag kritiseres for, at det ikke undersøgte muligheden for eventuelle andre tungtvejende offentlige interesser.
- 86 Af samtlige de anførte grunde må Rådet frifindes i denne sag, i det omfang den vedrører afslaget på aktindsigt i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste.

Begæringen om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse

- 87 Retten finder, at det er uforholdsmæssigt at imødekomme den begæring om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, som sagsøgeren har fremsat i sine skriftlige indlæg med henblik på, at Rådet pålægges at fremlægge de ønskede dokumenter for Retten i deres fulde ordlyd.
- 88 I det omfang denne begæring vedrører fremlæggelsen for Retten af fire dokumenter vedrørende lovgivningsforslag, er den blevet uden genstand, da sagsøgeren har fået adgang til disse dokumenter.
- 89 I det omfang denne begæring vedrører fremlæggelse for Retten af den pågældende juridiske udtalelse, må den afslås, da Retten finder, at den råder over de fornødne oplysninger, således som de fremgår af sagens akter.

Sagens omkostninger

- 90 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 6, er Retten frit stillet i sin afgørelse om sagens omkostninger, hvis det er ufornuddent at træffe afgørelse om sagens genstand.
- 91 Som Retten har fastslået ovenfor, er sagen blevet uden genstand, i det omfang den vedrører afslaget på at give fuld aktindsigt i Rådets fire dokumenter vedrørende lovgivningsforslag (dokumenterne nr. 12616/02, nr. 12616/02 COR 1, nr. 12903/02 og nr. 12619/02).
- 92 Rådet har erkendt i sine skriftlige indlæg, at dokumenterne nr. 12616/02 og nr. 12616/02 COR 1 burde være tilsendt sagsøgeren inden sagens anlæg. Ved sin handlemåde har Rådet dermed givet anledning til tvistens opståen for så vidt angår disse to dokumenter og har foranlediget sagsøgeren til at afholde unødige omkostninger.
- 93 Hvad angår dokumenterne nr. 12619/02 og nr. 12903/02 besluttede Rådet til sidst at tilsende sagsøgeren disse dokumenter efter sagens anlæg, selv om de lovgivningsakter, som de vedrørte, endnu ikke var vedtaget, uden at forklare grundene til sin ændrede opfattelse.

- 94 Rådet bør derfor bære halvdelen af sine egne omkostninger i sagen og betale halvdelen af de omkostninger, sagsøgeren har afholdt.
- 95 Da sagsøgeren i øvrigt har tabt sagen, i det omfang den vedrører afslaget på aktindsigt i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste, bør sagsøgeren tilpligtes at bære halvdelen af sine egne omkostninger i sagen og betale halvdelen af de omkostninger, Rådet har afholdt.
- 96 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer de medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Femte Afdeling)

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes, i det omfang sagen vedrører afslaget på aktindsigt i udtalelsen fra Rådets Juridiske Tjeneste.**

- 2) **I øvrigt er det uforholdent at træffe afgørelse i sagen.**

- 3) **Sagsøgeren og Rådet betaler hver halvdelen af omkostningerne i sagen.**

- 4) **Intervenienterne bærer deres egne omkostninger.**

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. november 2004.

H. Jung

Justitssekretær

P. Lindh

Afdelingsformand