

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

1. Juli 2008(\*)

„Rechtsmittel – Zugang zu Dokumenten der Organe – Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 –  
Rechtsberatung“

In den verbundenen Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P

betreffend zwei Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs, eingereicht am 31. Januar und  
4. Februar 2005,

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

**Maurizio Turco**, wohnhaft in Pulsano (Italien), vertreten durch O. Brouwer und C. Schillemans,  
advocaten,

Rechtsmittelführer,

unterstützt durch:

**Königreich der Niederlande**, vertreten durch H. G. Sevenster, C. M. Wissels und M. de Grave als  
Bevollmächtigte,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

andere Verfahrensbeteiligte:

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

Beklagter im ersten Rechtszug,

**Königreich Dänemark**, vertreten durch B. Weis Fogh als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in  
Luxemburg,

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

**Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland**, vertreten durch V. Jackson, S. Nwaokolo  
und T. Harris als Bevollmächtigte im Beistand von J. Stratford, Barrister, Zustellungsanschrift in  
Luxemburg,

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

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten P. Jann, C. W. A. Timmermans,  
A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, G. Arestis und U. Lõhmus sowie der Richter K. Schiemann  
(Berichterstatter), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský und J. Klučka,

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,

Kanzler: M.-A. Gaudissart, Referatsleiter,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 26. September 2007,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 29. November 2007

folgendes

## Urteil

- 1 Mit ihren Rechtsmitteln beantragen das Königreich Schweden (Rechtssache C-39/05 P) und Herr Turco (Rechtssache C-52/05 P) die Aufhebung des Urteils des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 23. November 2004, Turco/Rat (T-84/03, Slg. 2004, II-4061, im Folgenden: angefochtenes Urteil), soweit das Gericht damit die Klage von Herrn Turco auf Nichtigerklärung der Entscheidung des Rates der Europäischen Union vom 19. Dezember 2002, ihm den Zugang zu einer Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten zu verweigern (im Folgenden: streitige Entscheidung), abgewiesen hatte. Das Königreich Schweden beantragt außerdem, dass der Gerichtshof selbst über diese Klage entscheidet und die streitige Entscheidung für nichtig erklärt.
- 2 Mit ihren Rechtsmittelgründen ersuchen die Rechtsmittelführer den Gerichtshof, über die Tragweite und Anwendung der Ausnahme von der Pflicht zur Verbreitung von Dokumenten im Fall einer Beeinträchtigung des Schutzes der Rechtsberatung in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. L 145, S. 43) zu entscheiden.

### Rechtlicher Rahmen

- 3 Art. 255 EG sichert u. a. jedem Bürger der Europäischen Union das Recht auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die der Rat aufgrund öffentlicher oder privater Interessen festlegt.
- 4 Die Verordnung Nr. 1049/2001 wurde vom Rat auf der Grundlage des Art. 255 Abs. 2 EG erlassen.
- 5 Die Erwägungsgründe 1 bis 4 sowie 6 und 11 dieser Verordnung lauten:
  - „(1) In Artikel 1 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, wonach der Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden, ist das Prinzip der Transparenz verankert.
  - (2) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.
  - (3) In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Birmingham, Edinburgh und Kopenhagen wurde die Notwendigkeit betont, die Arbeit der Organe der Union transparenter zu machen. Diese Verordnung konsolidiert die Initiativen, die die Organe bereits ergriffen haben, um die Transparenz des Entscheidungsprozesses zu verbessern.

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

...

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

...

(11) Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, erforderlich ist ...“

6 Unter der Überschrift „Zweck“ bestimmt Art. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 1049/2001, dass es Zweck dieser Verordnung ist, „die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel 255 des EG-Vertrags niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (nachstehend ‚Organe‘ genannt) so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist“.

7 Unter der Überschrift „Zugangsberechtigung und Anwendungsbereich“ verleiht Art. 2 Abs. 1 dieser Verordnung jedem Unionsbürger sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat „vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen“ ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

8 Unter der Überschrift „Ausnahmeregelung“ sieht Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 vor:

„...“

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

...

– der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,

...

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

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

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

...

(6) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben.

(7) Die Ausnahmen gemäß den Absätzen 1 bis 3 gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen gelten höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren ...“

- 9 Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 bestimmt, dass Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind, vorbehaltlich der Art. 4 und 9 direkt zugänglich gemacht werden sollten.

### **Sachverhalt**

- 10 Am 22. Oktober 2002 beantragte Herr Turco beim Rat Zugang zu den Dokumenten, die auf der Tagesordnung der Tagung des Rates „Justiz und Inneres“ standen, die am 14. und 15. Oktober 2002 in Luxemburg stattfand, und zu denen unter der Nr. 9077/02 eine Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten gehörte.

- 11 Am 5. November 2002 verweigerte der Rat dem Rechtsmittelführer den Zugang zu dieser Stellungnahme und berief sich dafür auf Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001. Die Verweigerung begründete er wie folgt:

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

In Anbetracht seines Inhalts könnte die Verbreitung dieses Dokuments den in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung [Nr. 1049/2001] vorgesehenen Schutz der internen Rechtsberatung beim Rat beeinträchtigen. Da kein besonderer Grund vorliegt, aus dem sich ergäbe, dass ein besonderes überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung dieses Dokuments bestünde, ist das Generalsekretariat nach Abwägung der Interessen zu dem Schluss gelangt, dass das Interesse des Schutzes der internen Rechtsberatung gegenüber dem öffentlichen Interesse überwiegt, und hat folglich nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung beschlossen, den Zugang zu diesem Dokument zu verweigern. Diese Ausnahme erstreckt sich auf den gesamten Inhalt des Dokuments. Demzufolge ist es nicht möglich, nach Art. 4 Abs. 6 der Verordnung einen teilweisen Zugang zum Dokument zu gewähren.“

- 12 Am 22. November 2002 stellte Herr Turco beim Rat einen Zweitantrag auf Überprüfung dieses Standpunkts. Er machte geltend, dass der Rat die in Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen vom Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe fehlerhaft angewandt habe und dass die Grundsätze der Demokratie und der Beteiligung der Bürger am Gesetzgebungsverfahren ein überwiegendes öffentliches Interesse darstellten, das die Verbreitung u. a. des fraglichen Rechtsgutachtens rechtfertige.

- 13 Mit der angefochtenen Entscheidung willigte der Rat in die Verbreitung des einleitenden Absatzes der Stellungnahme ein, in dem ausgeführt ist, dass die Stellungnahme Rechtsausführungen des Juristischen Dienstes des Rates zur Frage der Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Zugangs von Staatsangehörigen von Drittstaaten zum Arbeitsmarkt enthält, lehnte es jedoch im Übrigen ab, seinen Standpunkt zu revidieren. Er rechtfertigte die Bestätigung der Verweigerung des Zugangs im Wesentlichen damit, dass zum einen die Stellungnahmen seines Juristischen Dienstes besonderen Schutz verdienen, da sie ein wichtiges Mittel darstellten, das es ihm erlaube, sich Gewissheit über die Vereinbarkeit seiner Rechtsakte mit dem Gemeinschaftsrecht zu verschaffen und die Diskussion über die in Rede stehenden Rechtsfragen voranzubringen. Zum anderen könne ihre Verbreitung zu einer Unsicherheit über die Rechtmäßigkeit der Rechtsakte führen, die in der Folge dieser Stellungnahmen beschlossen würden, wodurch die Rechtssicherheit und die Stabilität der Rechtsordnung der Gemeinschaft gefährdet werden könnten. Zum von Herrn Turco geltend gemachten überwiegenden öffentlichen Interesse führte der Rat Folgendes aus:

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

### **Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil**

- 14 Mit Klageschrift, die am 28. Februar 2003 bei der Kanzlei des Gerichts einging, erhob Herr Turco Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung. Zur Begründung dieser Klage berief er sich hinsichtlich der Verweigerung des Zugangs zum fraglichen Rechtsgutachten auf einen einzigen, aus drei Teilen bestehenden Klagegrund, einen Verstoß gegen Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001.
- 15 Erstens rügte er einen Fehler bei der Wahl der Rechtsgrundlage der streitigen Entscheidung, da die Rechtsgutachten, die im Zusammenhang mit der Prüfung von Gesetzgebungsvorschlägen erstellt würden, unter die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001 fielen und nicht unter die nach Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung, die nur die Rechtsgutachten erfasse, die im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren erstellt würden.
- 16 Das Gericht ist dieser Auslegung nicht gefolgt und hat ausgeführt, dass sie nicht mit dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung vereinbar sei, der eine solche Beschränkung nicht vorsehe, und dass sie dazu führen würde, dass der Erwähnung der Rechtsberatung unter den von der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Ausnahmen jede praktische Wirksamkeit genommen würde, weil der Gemeinschaftsgesetzgeber in dieser Bestimmung eine Ausnahme für die Rechtsberatung habe vorsehen wollen, die sich von derjenigen für Gerichtsverfahren unterscheiden sollte. Die im Zusammenhang mit Gerichtsverfahren verfassten Rechtsgutachten seien nämlich bereits von der Ausnahme für Gerichtsverfahren erfasst. Der Rat habe sich daher für die Entscheidung, ob er dem Kläger Zugang zu dem fraglichen Rechtsgutachten gewähren müsse, auf die Ausnahme für die Rechtsberatung in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 stützen dürfen.
- 17 Zweitens berief sich Herr Turco, hilfsweise, auf eine fehlerhafte Anwendung des Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 und machte geltend, der Rat habe zu Unrecht die Auffassung vertreten, dass die Stellungnahmen seines Juristischen Dienstes ihrer Natur nach den von dieser Bestimmung gewährten Schutz verdienen. Der Rat dürfe sich ferner nicht auf allgemeine Annahmen berufen und über die Anwendung der betreffenden Ausnahme nur in jedem Einzelfall nach einer konkreten Prüfung des einzelnen Rechtsgutachtens, dessen Verbreitung beantragt werde, entscheiden. Herr Turco bestritt auch das vom Rat in der streitigen Entscheidung behauptete Schutzbedürfnis des fraglichen Rechtsgutachtens.
- 18 Das Gericht hat dazu festgestellt, dass die Verbreitung von Stellungnahmen wie dem fraglichen Rechtsgutachten geeignet sei, einen Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der von diesen Stellungnahmen erfassten Rechtsakte bestehen zu lassen, und die Unabhängigkeit der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates in Frage stellen könne, so dass der Rat keinen Beurteilungsfehler begangen habe, als er die Auffassung vertreten habe, dass ein allgemeines Interesse an dem Schutz von Rechtsgutachten wie dem fraglichen bestehe. Überdies zeigten die Begründung der teilweisen Verweigerung des Zugangs zum fraglichen Rechtsgutachten und die Entscheidung, den einleitenden Absatz freizugeben, dass der Rat den Inhalt dieses Gutachtens geprüft habe. Das Gericht hat hierzu in den Randnrn. 69 bis 80 des angefochtenen Urteils Folgendes ausgeführt:

„69 Es ist darauf hinzuweisen, dass das Organ in jedem Einzelfall prüfen muss, ob die Dokumente, deren Verbreitung beantragt wird, tatsächlich unter die in der Verordnung Nr. 1049/2001 aufgeführten Ausnahmen fallen (vgl. entsprechend zur Entscheidung 94/90 Urteil des

Gerichtshofes vom 11. Januar 2000 in den Rechtssachen C-174/98 P und C-189/98 P, Niederlande und van der Wal/Kommission, Slg. 2000, I-1, Randnr. 24).

- 70 Im vorliegenden Fall ist das fragliche Dokument eine Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten.
- 71 Der Umstand, dass das fragliche Dokument ein Rechtsgutachten ist, kann für sich allein jedoch noch nicht die Anwendung der angeführten Ausnahme rechtfertigen. Denn jede Ausnahme vom Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, die unter die Verordnung Nr. 1049/2001 fallen, ist strikt auszulegen und anzuwenden (vgl. in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 13. September 2000 in der Rechtssache T-20/99, Denavit Nederland/Kommission, Slg. 2000, II-3011, Randnr. 45).
- 72 Daher ist es Sache des Gerichts, zu prüfen, ob im vorliegenden Fall dem Rat ein Beurteilungsfehler unterlaufen ist, als er nach Artikel 4 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 die Auffassung vertrat, dass die Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens den Schutz beeinträchtigen würde, der dieser Dokumentenart zukommen könne.
- 73 Um seine Weigerung zu rechtfertigen, das fragliche Rechtsgutachten in seiner Gesamtheit zu verbreiten, macht der Rat in der [streitigen] Entscheidung im Wesentlichen geltend, dass die Stellungnahmen seines Juristischen Dienstes ein wichtiges Mittel darstellten, das es ihm erlaube, sich Gewissheit über die Vereinbarkeit seiner Rechtsakte mit dem Gemeinschaftsrecht zu verschaffen und die Diskussion hinsichtlich in Rede stehender Rechtsfragen voranzubringen. Er trägt auch vor, dass aus einer derartigen Verbreitung eine Unsicherheit hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Rechtsakte, die in der Folge dieser Stellungnahmen beschlossen würden, resultieren könne. Der Rat nimmt außerdem auf die Schlussanträge des Generalanwalts Jacobs in der Rechtssache C-350/92 (Urteil [des Gerichtshofs vom 13. Juli 1995,] Spanien/Rat[, Slg. 1995, I-1985]) Bezug sowie auf den Beschluss [des Präsidenten des Gerichtshofs vom 3. März 1998,] Carlsen u. a./Rat [(T-610/97 R, Slg. 1998, II-485),] und auf das Urteil [vom 8. November 2000,] Ghignone u. a./Rat [(T-44/97, Slg. ÖD 2000, I-A-223 und II-1023)].
- 74 Es trifft zu, dass diese Begründung hinsichtlich des angeführten Schutzbedürfnisses sämtliche Rechtsgutachten des Rates zu betreffen scheint, die sich auf Gesetzgebungsakte beziehen, und nicht spezifisch das fragliche Rechtsgutachten. Jedoch findet der allgemeine Charakter der Begründung des Rates seine Rechtfertigung in der Tatsache, dass die Preisgabe zusätzlicher Informationen, die sich insbesondere auf den Inhalt des Rechtsgutachtens bezögen, den Zweck der angeführten Ausnahme vereiteln würde.
- 75 Obwohl der Rat dem Kläger zunächst den Zugang zum fraglichen Rechtsgutachten verweigerte, ergibt sich außerdem aus der [streitigen] Entscheidung, dass er es schließlich akzeptierte, allein den einleitenden Absatz der genannten Stellungnahme zu verbreiten. In diesem Absatz wird darauf hingewiesen, dass die fragliche Stellungnahme Rechtsausführungen des Juristischen Dienstes des Rates zur Frage der Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Zugangs von Staatsangehörigen von Drittstaaten zum Arbeitsmarkt enthält.
- 76 Daraus folgt, dass die Rüge, der Rat habe den Inhalt des fraglichen Rechtsgutachtens im Rahmen des streitigen Antrags auf Zugang nicht geprüft, unbegründet ist.
- 77 Hinsichtlich des Bestehens des vom Rat für diese Stellungnahme in der [streitigen] Entscheidung angeführten Schutzbedürfnisses ist das Gericht der Auffassung, dass die Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens dazu führen würde, die internen Diskussionen des Rates über die Frage der Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Zugangs von Staatsangehörigen von Drittstaaten zum Arbeitsmarkt und in weiterem Sinn über die Frage der Rechtmäßigkeit des betreffenden Rechtsakts öffentlich zu machen.
- 78 Somit wäre angesichts der besonderen Natur dieser Dokumente die Verbreitung einer derartigen Stellungnahme geeignet, einen Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des fraglichen

Rechtsakts bestehen zu lassen.

- 79 Außerdem ist festzustellen, dass der Rat zu Recht die Auffassung vertritt, dass die Unabhängigkeit der Rechtsgutachten seines Juristischen Dienstes, die auf Ersuchen anderer Dienststellen dieses Organes erstellt werden oder zumindest für diese bestimmt sind, ein schutzwürdiges Interesse darstellt. In dieser Hinsicht hat der Kläger nicht dargelegt, inwiefern unter den Umständen des vorliegenden Falles die Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens dazu beitragen würde, den Juristischen Dienst des Rates vor unzulässigen äußeren Einflüssen zu schützen.
- 80 Nach alledem ist dem Rat kein Beurteilungsfehler unterlaufen, als er die Auffassung vertrat, es bestehe ein Interesse am Schutz des fraglichen Rechtsgutachtens.“
- 19 Drittens trug Herr Turco, ebenfalls hilfsweise, vor, dass der Grundsatz der Transparenz ein „überwiegendes öffentliches Interesse“ im Sinne des Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 sei und das fragliche Rechtsgutachten jedenfalls gemäß diesem Grundsatz hätte verbreitet werden müssen.
- 20 Zu diesem Teil des Klagegrundes hat das Gericht in den Randnrn. 82 bis 85 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass der Rat zu Recht die Auffassung vertreten habe, dass das überwiegende öffentliche Interesse, das die Verbreitung eines Dokuments rechtfertigen könne, grundsätzlich von den Grundsätzen verschieden sein müsse, die Herr Turco anführe und auf denen die gesamte Verordnung Nr. 1049/2001 aufbaue. Das Gericht hat ausgeführt:
- „82 Es ist ... darauf hinzuweisen, dass diese Grundsätze von der Gesamtheit der Bestimmungen der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgestaltet werden, wie die erste und die zweite Begründungserwägung der Verordnung belegen, die ausdrücklich auf die Grundsätze der Offenheit, der Demokratie und der besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess verweisen ...
- 83 Das in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannte überwiegende öffentliche Interesse, das die Verbreitung eines den Schutz der Rechtsberatung beeinträchtigenden Dokuments rechtfertigen kann, muss also grundsätzlich von den oben genannten Grundsätzen verschieden sein, auf denen die Verordnung aufbaut. Andernfalls hat der Antragsteller wenigstens darzutun, dass in Anbetracht der spezifischen Umstände des Einzelfalles die Geltendmachung dieser Grundsätze so akut ist, dass sie das Schutzbedürfnis des streitigen Dokuments überragt. Dies ist hier jedoch nicht der Fall.
- 84 Zudem kann zwar das fragliche Organ von sich aus ein überwiegendes öffentliches Interesse bezeichnen, das zur Rechtfertigung der Verbreitung eines derartigen Dokuments geeignet ist, doch ist es Sache des Antragstellers, der sich auf ein solches Interesse berufen möchte, dieses im Rahmen seines Antrags geltend zu machen, um das Organ zu veranlassen, sich hierzu zu äußern.
- 85 Im vorliegenden Fall kann dem Rat, dem kein Beurteilungsfehler unterlaufen ist, als er die Auffassung vertrat, die vom Kläger angeführten überwiegenden öffentlichen Interessen könnten nicht die Verbreitung des fraglichen Rechtsgutachtens rechtfertigen, nicht zum Vorwurf gemacht werden, dass er nicht andere überwiegende öffentliche Interessen ermittelt hat.“
- 21 Das Gericht hat daher die Klage abgewiesen, soweit sie die Verweigerung des Zugangs zum fraglichen Rechtsgutachten betraf.

### **Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Verfahrensbeteiligten**

- 22 Das Königreich Schweden und Herr Turco beantragen mit ihren Rechtsmitteln die Aufhebung des angefochtenen Urteils, soweit Herrn Turco damit der Zugang zum fraglichen Rechtsgutachten verweigert wird. Das Königreich Schweden beantragt außerdem, dass der Gerichtshof selbst über die Klage entscheidet und die streitige Entscheidung für nichtig erklärt. Demgegenüber beantragt Herr Turco, die Rechtssache, falls erforderlich, zur erneuten Entscheidung an das Gericht zurückzuverweisen.

- 23 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. April 2005 sind die beiden Rechtsmittel zu gemeinsamer mündlicher Verhandlung und Entscheidung verbunden worden.
- 24 Der Präsident des Gerichtshofs hat mit Beschluss vom 5. Oktober 2005 das Königreich der Niederlande als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Rechtsmittelführer zugelassen.
- 25 Das Königreich Dänemark, das Königreich der Niederlande und die Republik Finnland beantragen, den Rechtsmitteln stattzugeben.
- 26 Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, der Rat und die Kommission beantragen, die Rechtsmittel zurückzuweisen.

### **Zu den Rechtsmitteln**

- 27 Mit den Rechtsmitteln werden fünf Rechtsmittelgründe geltend gemacht, von denen die ersten drei auf die drei Teile des von Herrn Turco im ersten Rechtszug angeführten Klagegrundes verweisen.
- 28 Herr Turco rügt mit Unterstützung des Königreichs der Niederlande erstens, das Gericht habe Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 fehlerhaft ausgelegt. Es sei zu Unrecht der Ansicht gewesen, dass Rechtsgutachten zu Legislativvorschlägen in den Anwendungsbereich dieser Bestimmung fallen könnten, obwohl nur Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung auf solche Rechtsgutachten anwendbar sei.
- 29 Zweitens tragen das Königreich Schweden und Herr Turco mit Unterstützung des Königreichs der Niederlande und der Republik Finnland vor, dass das Gericht Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 fehlerhaft angewandt habe, als es entschieden habe, dass Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des Rates zu Legislativvorschlägen ihrem Wesen nach von der Ausnahme nach dieser Bestimmung erfasst seien.
- 30 Drittens wirft Herr Turco mit Unterstützung des Königreichs der Niederlande und der Republik Finnland dem Gericht vor, den Begriff des überwiegenden öffentlichen Interesses, das nach Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 die Verbreitung eines grundsätzlich von der Ausnahme der Vertraulichkeit für die Rechtsberatung in dieser Bestimmung erfassten Dokuments rechtfertigen könne, falsch ausgelegt und fehlerhaft angewandt zu haben.
- 31 Mit seinen letzten beiden Rechtsmittelgründen beruft sich Herr Turco auf den Grundsatz, dass die Gemeinschaftsrechtsordnung auf dem Prinzip der Rechtmäßigkeit beruhe, und auf einen Begründungsmangel.

### *Vorbemerkungen*

- 32 Bevor auf die für die Rechtsmittel angeführten Gründe eingegangen wird, sind die einschlägigen Regeln für die Prüfung in Erinnerung zu rufen, die der Rat vorzunehmen hat, wenn bei ihm die Verbreitung einer Stellungnahme seines Juristischen Dienstes zu einem Gesetzgebungsverfahren beantragt wird, sowie die Regeln für die Begründung, die er zur Rechtfertigung einer eventuellen Verweigerung der Verbreitung liefern muss.

### Die dem Organ obliegende Prüfung

- 33 Die Verordnung Nr. 1049/2001 soll, wie sich aus ihrem vierten Erwägungsgrund und Art. 1 ergibt, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gewähren.
- 34 Nach ihrem ersten Erwägungsgrund folgt diese Verordnung dem Willen, der in dem durch den Vertrag von Amsterdam eingefügten Art. 1 Abs. 2 des EU-Vertrags seinen Ausdruck gefunden hat und wonach dieser Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden. Wie im zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung ausgeführt, knüpft das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe an deren demokratischen Charakter an.

- 35 Wird beim Rat die Verbreitung eines Dokuments beantragt, muss er in jedem Einzelfall prüfen, ob es unter die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 genannten Ausnahmen vom Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Organe fällt.
- 36 Angesichts der mit der Verordnung verfolgten Ziele sind diese Ausnahmen eng auszulegen und anzuwenden (vgl. Urteil vom 18. Dezember 2007, Schweden/Kommission u. a., C-64/05 P, Slg. 2007, I-0000, Randnr. 66).
- 37 Im Hinblick auf die Ausnahme für die Rechtsberatung in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 muss die Prüfung, die der Rat vorzunehmen hat, wenn bei ihm die Verbreitung eines Dokuments beantragt wird, entsprechend den in dieser Bestimmung genannten drei Kriterien notwendigerweise in drei Schritten erfolgen.
- 38 In einem ersten Schritt muss sich der Rat vergewissern, dass das Dokument, dessen Verbreitung beantragt wird, tatsächlich eine Rechtsberatung betrifft; bejaht er dies, muss er bestimmen, welche Abschnitte davon tatsächlich betroffen sind und daher in den Anwendungsbereich dieser Ausnahme fallen können.
- 39 Dass ein Dokument die Überschrift „Rechtsgutachten“ trägt, bedeutet nämlich nicht, dass es automatisch den Schutz der Rechtsberatung nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 genießt. Das Organ muss sich über die Bezeichnung hinaus vergewissern, dass das Dokument tatsächlich eine Rechtsberatung betrifft.
- 40 In einem zweiten Schritt muss der Rat prüfen, ob der „Schutz der Rechtsberatung“ durch die Verbreitung der Abschnitte des fraglichen Dokuments, die als eine Rechtsberatung betreffend identifiziert wurden, „beeinträchtigt würde“.
- 41 Weder die Verordnung Nr. 1049/2001 noch die Vorarbeiten hierzu geben Aufschluss über die Tragweite des Begriffs des Schutzes der Rechtsberatung. Daher ist dieser Begriff nach der allgemeinen Systematik und dem Zweck der Regelung auszulegen, zu der er gehört.
- 42 Danach ist die in Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehene Ausnahme für die Rechtsberatung dahin auszulegen, dass sie das Interesse eines Organs schützen soll, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten.
- 43 Die Gefahr einer Beeinträchtigung dieses Interesses kann nur geltend gemacht werden, wenn sie angemessen absehbar und nicht rein hypothetisch ist.
- 44 Ist der Rat der Auffassung, dass die Verbreitung eines Dokuments den Schutz der Rechtsberatung, wie er soeben definiert worden ist, beeinträchtigt, so muss er schließlich prüfen, ob nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das diese Verbreitung trotz der Beeinträchtigung seiner Möglichkeiten, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten, rechtfertigt.
- 45 In diesem Zusammenhang muss der Rat das besondere Interesse, das durch die Nichtverbreitung des betreffenden Dokuments geschützt werden soll, u. a. gegen das allgemeine Interesse an der Zugänglichmachung dieses Dokuments abwägen, und zwar unter Berücksichtigung der Vorteile, die sich, wie im zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ausgeführt, aus einer größeren Transparenz ergeben, nämlich einer besseren Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und einer größeren Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System.
- 46 Diese Erwägungen sind ersichtlich von ganz besonderer Bedeutung, wenn der Rat als Gesetzgeber tätig wird, wie sich aus dem sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ergibt, wonach eben in einem solchen Fall ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten zu gewähren ist. Transparenz in dieser Hinsicht trägt zur Stärkung der Demokratie bei, indem sie den Bürgern ermöglicht, alle Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen ist. Die Möglichkeit für die Bürger, sich über die Grundlagen der Gesetzgebungstätigkeit zu informieren, ist nämlich eine Voraussetzung dafür, dass sie ihre demokratischen Rechte effektiv ausüben können.

47 Ferner ist der Rat gemäß Art. 207 Abs. 3 Unterabs. 2 EG verpflichtet, die Fälle zu bestimmen, in denen davon auszugehen ist, dass er als Gesetzgeber tätig wird, damit in solchen Fällen umfassender Zugang zu den Dokumenten gewährt werden kann. Ebenso erkennt Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 die Besonderheit des Gesetzgebungsverfahrens an, indem er bestimmt, dass Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind, direkt zugänglich gemacht werden sollten.

#### Die erforderliche Begründung

48 Jede Entscheidung des Rates über die Ausnahmen nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 ist zu begründen.

49 Beschließt der Rat, den Zugang zu einem Dokument zu verweigern, dessen Verbreitung bei ihm beantragt wurde, so muss er zunächst erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine von ihm geltend gemachte Ausnahme nach Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützt wird, konkret und tatsächlich beeinträchtigt, und in den Fällen des Art. 4 Abs. 2 und 3 der Verordnung sodann klären, ob nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht, das die Verbreitung des betreffenden Dokuments dennoch rechtfertigt.

50 Grundsätzlich steht es dem Rat frei, sich hierbei auf allgemeine Annahmen zu stützen, die für bestimmte Kategorien von Dokumenten gelten können, da für Anträge auf Verbreitung von Dokumenten gleicher Art vergleichbare allgemeine Erwägungen gelten. Er muss sich jedoch in jedem Einzelfall vergewissern, ob die allgemeinen Erwägungen, die normalerweise für einen bestimmten Dokumententypus gelten, tatsächlich auf das betreffende Dokument Anwendung finden, dessen Verbreitung beantragt wird.

51 Die von den Rechtsmittelführern für ihre Rechtsmittel angeführten Gründe sind anhand dieser rechtlichen Vorgaben zu prüfen.

52 Zunächst ist der zweite Rechtsmittelgrund zu prüfen.

#### *Zum zweiten Rechtsmittelgrund*

53 Der zweite Rechtsmittelgrund besteht aus drei Teilen, die alle auf eine fehlerhafte Anwendung des Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 durch das Gericht gestützt werden. Mit dem ersten Teil machen die Rechtsmittelführer geltend, das Gericht habe diese Bestimmung verkannt, indem es nicht korrekt überprüft habe, ob der Rat das fragliche Dokument ausreichend detailliert geprüft habe, bevor er dessen Verbreitung abgelehnt habe. Mit dem zweiten Teil werfen die Rechtsmittelführer dem Gericht vor, eine Begründung für die Verweigerung für zulässig gehalten zu haben, die so allgemein formuliert sei, dass sie sämtliche Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des Rates zu Gesetzgebungsakten und nicht spezifisch das fragliche Rechtsgutachten betreffe. Mit dem dritten Teil machen die Rechtsmittelführer geltend, dass das Gericht gegen diese Bestimmung verstoßen habe, indem es festgestellt habe, dass es generell einer vertraulichen Behandlung der Rechtsgutachten zu Gesetzgebungsfragen bedürfe.

54 Der Rat ist der Auffassung, dass der erste und der zweite Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes auf einer Verwechslung zwischen dem Grundsatz, dass jedes Dokument anhand seines Inhalts bewertet werden müsse, und der Möglichkeit, allgemeine Gründe anzuführen, beruhen. Hinsichtlich des dritten Teils dieses Rechtsmittelgrundes hält der Rat seinen vor dem Gericht vertretenen Standpunkt aufrecht, dass es generell einer vertraulichen Behandlung der Rechtsgutachten zu Gesetzgebungsfragen bedürfe, da die Verbreitung solcher Stellungnahmen geeignet sei, einen Zweifel bezüglich der Rechtmäßigkeit des betreffenden Rechtsakts bestehen zu lassen, und zudem durch die systematische Verbreitung dieser Rechtsgutachten die Unabhängigkeit seines Juristischen Dienstes in Frage gestellt würde.

55 Zum ersten Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes ist festzustellen, dass das Gericht aus dem Umstand, dass sich der Rat bereit erklärte, den einleitenden Absatz des fraglichen Rechtsgutachtens freizugeben, den Zugang zum Rest des Gutachtens aber unter Berufung auf den Schutz der Rechtsberatung verweigerte, schließen durfte, dass der Rat den Antrag auf Verbreitung dieses

Rechtsgutachtens tatsächlich anhand von dessen Inhalt geprüft und damit jedenfalls die erste Phase der in den Randnrn. 37 bis 47 des vorliegenden Urteils beschriebenen Prüfung abgeschlossen hatte. Daher ist der erste Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen.

56 Wie sich aus Randnr. 50 des vorliegenden Urteils ergibt, kann im Rahmen des zweiten Teils dieses Rechtsmittelgrundes die Tatsache, dass es das Gericht für zulässig gehalten hat, dass der Rat zur Rechtfertigung der teilweisen Verweigerung des Zugangs zum fraglichen Rechtsgutachten allgemeine Gründe berücksichtigt hat, für sich genommen die Prüfung der Zugangsverweigerung durch das Gericht nicht fehlerhaft machen.

57 Jedoch ist zum einen festzustellen, dass das Gericht nicht verlangt hat, dass der Rat geprüft hat, ob die von ihm angeführten allgemeinen Gründe tatsächlich auf das Rechtsgutachten anwendbar waren, dessen Verbreitung bei ihm beantragt worden war. Zum anderen hat das Gericht, wie die folgenden Erwägungen zum dritten Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes zeigen werden, zu Unrecht die Ansicht vertreten, dass es generell einer vertraulichen Behandlung der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates zu Gesetzgebungsfragen bedürfe.

58 Keines der beiden vom Rat hierfür angeführten und vom Gericht in den Randnrn. 78 und 79 des angefochtenen Urteils aufgegriffenen Argumente kann nämlich diese Annahme stützen.

59 Erstens ist zu der vom Rat geäußerten Befürchtung, die Verbreitung einer Stellungnahme seines Juristischen Dienstes zu einem Gesetzesvorhaben könne Zweifel an der Rechtmäßigkeit des betreffenden Rechtsakts hervorrufen, festzustellen, dass gerade Transparenz in dieser Hinsicht dazu beiträgt, den Organen in den Augen der europäischen Bürger eine größere Legitimität zu verleihen und deren Vertrauen zu stärken, weil sie es ermöglicht, Unterschiede zwischen mehreren Standpunkten offen zu erörtern. Tatsächlich ist es eher das Fehlen von Information und Diskussion, das bei den Bürgern Zweifel hervorrufen kann, und zwar nicht nur an der Rechtmäßigkeit eines einzelnen Rechtsakts, sondern auch an der Rechtmäßigkeit des Entscheidungsprozesses insgesamt.

60 Ferner würde die Gefahr, dass bei den europäischen Bürgern Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines vom Gemeinschaftsgesetzgeber erlassenen Rechtsakts aufkommen, weil der Juristische Dienst des Rates eine ablehnende Stellungnahme zu diesem Rechtsakt abgegeben hat, meist nicht eintreten, wenn dessen Begründung so verbessert würde, dass deutlich würde, warum der ablehnenden Stellungnahme nicht gefolgt wurde.

61 Allein mit einem allgemeinen und abstrakten Verweis auf die Gefahr, dass die Verbreitung von Rechtsgutachten zu Gesetzgebungsverfahren Zweifel an der Rechtmäßigkeit von Gesetzgebungsakten aufkommen lassen könne, lässt sich daher eine Beeinträchtigung des Schutzes der Rechtsberatung im Sinne des Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 nicht darlegen und folglich eine Verweigerung der Verbreitung dieser Rechtsgutachten nicht begründen.

62 Zweitens ist zum Argument des Rates, die Unabhängigkeit seines Juristischen Dienstes werde durch eine etwaige Verbreitung der von diesem im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren erstellten Rechtsgutachten in Frage gestellt, festzustellen, dass eben diese Befürchtung den Kern der Interessen bildet, die durch die Ausnahme nach Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschützt werden. Wie sich nämlich aus Randnr. 42 des vorliegenden Urteils ergibt, soll diese Ausnahme gerade das Interesse eines Organs schützen, Rechtsgutachten anzufordern und freie, objektive und vollständige Stellungnahmen zu erhalten.

63 Der Rat hat sich jedoch hierfür sowohl vor dem Gericht als auch vor dem Gerichtshof auf bloße Behauptungen berufen, die durch keinerlei substantiiertes Vorbringen gestützt werden. Im Licht der folgenden Erwägungen ist jedoch keine wirkliche, angemessen absehbare und nicht nur hypothetische, Gefahr einer Beeinträchtigung dieses Interesses erkennbar.

64 Zu der Möglichkeit, dass Druck ausgeübt werden könnte, um Einfluss auf den Inhalt der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates zu nehmen, genügt die Feststellung, dass, sollten die Mitarbeiter dieses Dienstes einem dahin gehenden unzulässigen Druck ausgesetzt sein, es dieser Druck und nicht die Möglichkeit der Verbreitung der Rechtsgutachten wäre, der das Interesse dieses Organs, freie, objektive und vollständige Rechtsgutachten zu erhalten, beeinträchtigen würde, und dass

es ersichtlich Sache des Rates wäre, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dem ein Ende zu setzen.

65 Zum Vorbringen der Kommission, es könne für den Juristischen Dienst eines Organs, der sich zunächst negativ zu einem in Vorbereitung befindlichen Gesetzgebungsakt geäußert habe, schwierig sein, später die Rechtmäßigkeit dieses Aktes zu verteidigen, wenn die Stellungnahme veröffentlicht worden sei, ist festzustellen, dass ein solch allgemeines Argument keine Ausnahme von der in der Verordnung Nr. 1049/2001 vorgesehenen Transparenz rechtfertigen kann.

66 Im Licht dieser Erwägungen ist keine wirkliche, angemessen absehbare und nicht nur hypothetische, Gefahr erkennbar, dass die Verbreitung der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates, die im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren erstellt wurden, geeignet ist, den Schutz der Rechtsberatung im Sinne des Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 zu beeinträchtigen.

67 Soweit die Verbreitung das Interesse am Schutz der Unabhängigkeit des Juristischen Dienstes des Rates beeinträchtigen könnte, ist diese Gefahr jedenfalls gegen die überwiegenden öffentlichen Interessen abzuwägen, die der Verordnung Nr. 1049/2001 zugrunde liegen. Wie in den Randnrn. 45 bis 47 des vorliegenden Urteils in Erinnerung gerufen, ist ein solches überwiegendes öffentliches Interesse darin zu sehen, dass die Verbreitung von Dokumenten, die die Stellungnahme des Juristischen Dienstes eines Organs zu Rechtsfragen enthalten, die bei der Diskussion über Gesetzesvorschläge aufgeworfen werden, geeignet ist, die Transparenz und die Offenheit des Gesetzgebungsverfahrens zu erhöhen und das demokratische Recht der europäischen Bürger, die Informationen zu überprüfen, auf deren Grundlage ein Rechtsakt ergangen ist, zu stärken, wie es insbesondere im zweiten und im sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung vorgesehen ist.

68 Aus den vorgenannten Erwägungen ergibt sich, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 grundsätzlich eine Verpflichtung zur Verbreitung der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates zu Gesetzgebungsverfahren aufstellt.

69 Gleichwohl schließt diese Feststellung nicht aus, dass die Verbreitung eines spezifischen Rechtsgutachtens, das im Zusammenhang mit einem Gesetzgebungsverfahren erstellt wurde, aber besonders sensibel oder von besonders großer Tragweite ist, die über den Rahmen des betreffenden Gesetzgebungsverfahrens hinausgeht, zum Schutz der Rechtsberatung verweigert werden kann. In einem solchen Fall müsste das betreffende Organ die Verweigerung substantiiert begründen.

70 In diesem Zusammenhang ist überdies darauf hinzuweisen, dass nach Art. 4 Abs. 7 der Verordnung Nr. 1049/2001 eine Ausnahme nur für den Zeitraum gelten kann, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist.

71 In Anbetracht aller dieser Erwägungen zeigt sich, dass das Gericht in den Randnrn. 77 bis 80 des angefochtenen Urteils zu Unrecht die Ansicht vertreten hat, die streitige Entscheidung könne rechtmäßig damit begründet und gerechtfertigt werden, dass es generell einer vertraulichen Behandlung der Rechtsgutachten zu Gesetzgebungsfragen bedürfe.

72 Folglich sind der zweite und der dritte Teil des vorliegenden Rechtsmittelgrundes begründet. Unter diesen Umständen ist das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit es die Verweigerung des Zugangs zu dem fraglichen Rechtsgutachten betrifft und soweit Herr Turco und der Rat damit verurteilt werden, jeweils die Hälfte der Kosten zu tragen.

#### *Zum dritten Rechtsmittelgrund*

73 Aus den Erwägungen zum zweiten Rechtsmittelgrund ergibt sich, dass auch der dritte Rechtsmittelgrund begründet ist, was ebenfalls die Aufhebung des angefochtenen Urteils rechtfertigt, soweit es die Verweigerung des Zugangs zu dem fraglichen Rechtsgutachten betrifft und soweit Herr Turco und der Rat damit verurteilt werden, jeweils die Hälfte der Kosten zu tragen.

74 Wie in den Randnrn. 44 bis 47 und 67 des vorliegenden Urteils entschieden worden ist, hat das Gericht Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 fehlerhaft ausgelegt, als es entschieden hat, dass das

überwiegende öffentliche Interesse, das die Verbreitung eines Dokuments rechtfertigen könne, grundsätzlich von den Grundsätzen verschieden sein müsse, auf denen diese Verordnung aufbaue.

75 Die Bestimmungen eines Gesetzgebungsakts sind nämlich ersichtlich im Licht der Grundsätze anzuwenden, auf denen er aufbaut.

*Zum ersten, zum vierten und zum fünften Rechtsmittelgrund*

76 Da der zweite und der dritte Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes und der dritte Rechtsmittelgrund Erfolg haben und die Aufhebung des angefochtenen Urteils rechtfertigen, soweit es die Verweigerung des Zugangs zu dem fraglichen Rechtsgutachten und die Kosten betrifft, die Herrn Turco und dem Rat im Zusammenhang mit der Klage entstanden sind, brauchen der erste, der vierte und der fünfte von Herrn Turco für sein Rechtsmittel angeführte Grund nicht geprüft zu werden, da diese zu keiner weitergehenden Aufhebung des angefochtenen Urteils führen können.

### **Zu den Folgen der teilweisen Nichtigerklärung des angefochtenen Urteils**

77 Hebt der Gerichtshof die Entscheidung des Gerichts auf, so kann er gemäß Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist. Das ist hier der Fall.

78 Die streitige Entscheidung wurde auf der Grundlage zweier fehlerhafter Annahmen erlassen, nämlich zum einen, dass ein durch Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschütztes generelles Bedürfnis der vertraulichen Behandlung der Rechtsgutachten zu Gesetzgebungsverfahren bestehe und zum anderen, dass die Grundsätze, auf denen diese Verordnung aufbaue, nicht als ein „überwiegendes öffentliches Interesse“ im Sinne des Art. 4 Abs. 2 dieser Verordnung angesehen werden könnten.

79 Aus den Randnrn. 40 bis 47, 56 bis 68 sowie 74 und 75 des vorliegenden Urteils ergibt sich, dass die von Herrn Turco im ersten Rechtszug vorgetragene Klagegründe, der Rat habe zu Unrecht die Ansicht vertreten, es liege ein durch Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 geschütztes generelles Bedürfnis der vertraulichen Behandlung der Stellungnahmen seines Juristischen Dienstes zu Gesetzgebungsverfahren vor und er habe das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses nicht in rechtmäßiger Weise überprüft, begründet sind.

80 Folglich ist die streitige Entscheidung für nichtig zu erklären.

### **Kosten**

81 Nach Art. 122 § 1 der Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er selbst den Rechtsstreit endgültig entscheidet. Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung, der gemäß ihrem Art. 118 auf das Rechtsmittelverfahren entsprechend Anwendung findet, bestimmt, dass die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen ist. Art. 69 § 4 Abs. 1 der Verfahrensordnung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten und Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen.

82 Da den Rechtsmitteln stattgegeben worden ist, sind dem Rat gemäß den Anträgen des Königreichs Schweden und von Herrn Turco die diesen im Rechtsmittelverfahren entstandenen Kosten aufzuerlegen.

83 Der Rat und die anderen am Rechtsmittelverfahren Beteiligten tragen die Kosten, die ihnen in diesem Verfahren entstanden sind.

84 Da der Gerichtshof ferner der Klage von Herrn Turco vor dem Gericht stattgegeben hat, ist der Rat gemäß den von Herrn Turco in seiner Klage gestellten Anträgen auch dazu zu verurteilen, die Kosten zu tragen, die diesem im ersten Rechtszug entstanden sind.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 23. November 2004, Turco/Rat (T-84/03), wird aufgehoben, soweit es die Entscheidung des Rates der Europäischen Union vom 19. Dezember 2002 betrifft, mit der Herr Turco der Zugang zu der Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates Nr. 9077/02 zu einem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten verweigert worden ist und soweit Herr Turco und der Rat darin verurteilt werden, jeweils die Hälfte der Kosten zu tragen.**
2. **Die Entscheidung des Rates der Europäischen Union vom 19. Dezember 2002, mit der Herr Turco der Zugang zu der Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates Nr. 9077/02 verweigert worden ist, wird für nichtig erklärt.**
3. **Der Rat der Europäischen Union trägt die dem Königreich Schweden im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens entstandenen Kosten sowie die Kosten, die Herr Turco in diesem Verfahren und im Verfahren des ersten Rechtszugs entstanden sind, das mit dem genannten Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften abgeschlossen worden ist.**
4. **Das Königreich Dänemark, das Königreich der Niederlande, die Republik Finnland, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, der Rat der Europäischen Union und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften tragen die Kosten, die ihnen im Rechtsmittelverfahren entstanden sind.**
5. **Der Rat der Europäischen Union trägt die Kosten, die ihm im Verfahren des ersten Rechtszugs entstanden sind.**

Unterschriften