

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

1. juli 2008*

I de forenede sager C-39/05 P og C-52/05 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statuttet for Domstolen, iværksat henholdsvis den 31. januar og 4. februar 2005,

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

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

appellanter,

støttet af:

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster, C.M. Wissels og M. de Grave, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

* Processprog: engelsk.

de øvrige parter i appelsagen:

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

sagsøgt i første instans,

Kongeriget Danmark ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

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

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved V. Jackson, S. Nwao-kolo og T. Harris, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Stratford, og med valgt adresse i Luxembourg,

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

intervenienter i første instans,

har

I - 4748

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, G. Arestis og U. Lõhmus samt dommerne K. Schiemann (refererende dommer), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský og J. Klučka,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: afdelingsleder M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. september 2007,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. november 2007,

afsagt følgende

Dom

- ¹ I appelskrifterne har Kongeriget Sverige (sag C-39/05 P) og Maurizio Turco (sag C-52/05 P) nedlagt påstand om ophævelse af dommen afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 23. november 2004, Turco mod Rådet (sag T-84/03, Sml. II, s. 4061, herefter »den appellerede dom«), for så vidt Retten herved frifandt Rådet for Den Europæiske Union for Maurizio Turcos påstand om

annullation af Rådets beslutning af 19. december 2002 om afslag på aktindsigt i en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (herefter »den anfægtede beslutning«). Kongeriget Sverige har endvidere nedlagt påstand om, at Domstolen selv træffer afgørelse i sagen og annullerer den anfægtede beslutning.

- 2 Appellantens anbringender går ud på, at Domstolen træffer afgørelse vedrørende rækkevidden og anvendelsen af den undtagelse fra forpligtelsen til at udbrede dokumenter, som gælder, når dette vil være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning, hvilken undtagelse er indeholdt i artikel 4, stk. 2, andet led, i 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).

Retsforskrifter

- 3 Ifølge artikel 255 EF har alle unionsborgere ret til aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber efter de principper og på de betingelser, der fastsættes af Rådet af hensyn til offentlige eller private interesser.
- 4 Forordning nr. 1049/2001 blev vedtaget af Rådet på grundlag af artikel 255, stk. 2, EF.
- 5 Forordningens første til fjerde, sjette og ellefte betragtning lyder således:

- »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 [og] 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 i EU-traktaten 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 EF-traktatens artikel 255, stk. 2.

[...]

- 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 [...]

6 Artikel 1, litra a), i forordning nr. 1049/2001, som ifølge overskriften vedrører »[f]ormål«, bestemmer, at forordningens formål er at »fastlægge de principper, betingelser og begrænsninger af hensyn til offentlige og private interesser, der skal gælde for retten til aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (herefter »institutionerne«) som fastlagt ved EF-traktatens artikel 255 med henblik på at sikre den videst mulige aktindsigt i dokumenter«.

7 Forordningens artikel 2, som ifølge overskriften vedrører »[p]ersoner, der har ret til aktindsigt, og anvendelsesområde«, bestemmer, at enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter »med forbehold af de principper, betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne forordning«.

8 Artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som ifølge overskriften vedrører »[u]ndtagelser«, bestemmer:

»[...]

2. Institutionerne afslår 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.

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.

[...]

6. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.

7. Undtagelserne som fastlagt i stk. 1-3 finder kun anvendelse i den periode, hvor beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold. Undtagelserne finder anvendelse i højst 30 år [...]«

- 9 Artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 bestemmer, at dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne, med forbehold af forordningens artikel 4 og 9 bør gøres direkte tilgængelige.

Faktiske omstændigheder og tvistens baggrund

- 10 Den 22. oktober 2002 anmodede Maurizio Turco Rådet om aktindsigt i dokumenter, som figurerede på dagsordenen for Rådets møde vedrørende »retlige og indre anliggender« den 14. og 15. oktober 2002 i Luxembourg. Blandt disse dokumenter fandtes en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne. Udtalelsen var betegnet som dokument nr. 9077/02.

- 11 Den 5. november 2002 afslog Rådet at give Maurizio Turco aktindsigt i denne udtalelse under henvisning til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001. Afslaget indeholdt følgende begrundelse:

»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 artikel 4, stk. 2, [i forordning nr. 1049/2001]. 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.«

- 12 Den 22. november 2002 genfremsatte Maurizio Turco begæringen over for Rådet og anmodede det om at tage sin opfattelse op til fornyet overvejelse, hvorved Maurizio Turco gjorde gældende, at Rådet havde foretaget en urigtig anvendelse af undtagelserne i artikel 4, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1049/2001 vedrørende offentlighedens aktindsigt i institutionernes dokumenter, og at det demokratiske princip og princippet om borgernes deltagelse i lovgivningsprocessen udgjorde en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af bl.a. den pågældende juridiske udtalelse.

- 13 Ved den anfægtede beslutning accepterede Rådet at gøre det første afsnit i udtalelsen offentligt tilgængeligt, hvori det angives, at udtalelsen indeholder råd fra Rådets Juridiske Tjeneste angående Fællesskabets kompetence på området for tredjelandsstatsborgeres adgang til arbejdsmarkedet. I øvrigt afslog Rådet dog at tage sin opfattelse op til fornyet vurdering. Som begrundelse for at fastholde afslaget angav det i det væsentlige for det første, at udtalelser fra dets Juridiske Tjeneste bør sikres en

særlig beskyttelse, da de udgør et vigtigt middel for Rådet til at skaffe sig vished for, at dets retsakter er forenelige med fællesskabsretten, og til at fremme drøftelsen af de pågældende juridiske spørgsmål. For det andet kunne en udbredelse heraf skabe usikkerhed om lovligheden af de lovgivningsakter, som vedtages efter afgivelsen af sådanne udtalelser og dermed bringe retssikkerheden og stabiliteten i Fællesskabets retsorden i fare. Hvad angår den mere tungtvejende offentlige interesse, som Maurizio Turco havde påberåbt sig, anførte Rådet følgende:

»Rådet finder ikke, at der foreligger en mere 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 gennemskuelligheden 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.«

Retsforhandlinger ved Retten og den appellerede dom

¹⁴ Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. februar 2003 anlagde Maurizio Turco sag ved Retten med påstand om annullation af den anfægtede beslutning. Til støtte for sin påstand gjorde han gældende, at afslaget på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse var i strid med artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, hvilket anbringende var opdelt i tre led.

¹⁵ For det første gjorde Maurizio Turco principalt gældende, at der var begået en fejl hvad angår retsgrundlaget for den anfægtede beslutning, da juridiske udtalelser, der udarbejdes som led i behandlingen af lovforslag, efter hans opfattelse henhører under

undtagelsen i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 og ikke under undtagelsen i forordningens artikel 4, stk. 2, som kun omfatter juridiske udtalelser, der er udarbejdet inden for rammerne af retslige procedurer.

- 16 Retten godtog imidlertid ikke Maurizio Turcos fortolkning, men fastslog, at den strider mod ordlyden af artikel 4, stk. 2, som ikke indeholder en sådan begrænsning, og at den ville medføre, at angivelsen af juridisk rådgivning blandt undtagelserne i forordning nr. 1049/2001 ville miste enhver effektiv virkning, da fællesskabslovgiver med denne bestemmelse har ønsket at indføre en undtagelse vedrørende juridisk rådgivning, som er forskellig fra undtagelsen vedrørende retslige procedurer. De udtalelser, som udarbejdes af Rådets Juridiske Tjeneste inden for rammerne af retslige procedurer, var ifølge Retten i forvejen omfattet af undtagelsen om beskyttelse af retslige procedurer. Efter Rettens opfattelse kunne Rådet derfor med rette henvise til undtagelsen vedrørende juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 ved afgørelsen af, om der burde gives sagsøgeren aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse.
- 17 For det andet gjorde Maurizio Turco subsidiært gældende, at artikel 4, stk. 2, var fejlagtigt anvendt, da Rådet med urette havde antaget, at de udtalelser, som afgives af dets Juridiske Tjeneste, efter selve deres karakter har krav på den beskyttelse, som er garanteret ved denne bestemmelse. Efter Maurizio Turcos opfattelse burde Rådet endvidere ikke basere sine afgørelser på generelle formodninger, men var alene berettiget til at træffe afgørelse om anvendelse af den pågældende undtagelse fra sag til sag på grundlag af en konkret undersøgelse af hver enkelt juridisk udtalelse, hvori der ønskes aktindsigt. Maurizio Turco bestred endvidere, at der var et relevant behov for beskyttelse af den pågældende juridiske udtalelse, således som Rådet havde hævdet i den anfægtede beslutning.
- 18 Herom fastslog Retten, at en offentliggørelse af udtalelser som den i sagen omhandlede juridiske udtalelse dels vil kunne rejse tvivl om lovligheden af de lovgivningsakter, som udtalelserne vedrører, dels vil kunne bringe uafhængigheden af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste i fare, hvorfor Rådet ikke havde begået noget fejlskøn ved at antage, at der bestod en offentlig interesse i at beskytte juridiske udtalelser som den i sagen omhandlede. Retten fremhævede endvidere, at det fremgik af begrundelsen for det delvise afslag på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse og beslutningen om at give aktindsigt i udtalelsens første afsnit, at Rådet havde

undersøgt udtalelsens indhold. Herom udtalte Retten følgende i den appellerede doms præmis 69-80:

- »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, Denkvit 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, [sag C-350/92, hvori Domstolen afsagde dom den 13.7.1995, Sml. I, s. 1985], til kendelsen i sagen Carlsen m.fl. mod Rådet [afsagt af Rettens præsident den 3.3.1998, sag T-610/97 R, Sml. II, s. 485], og til dommen i sagen Ghignone m.fl. mod Rådet [afsagt af Retten den 8.11.2000, sag T-44/97, Sml. Pers. I-A, s. 223, og II, s. 1023].

- 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 det 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.«

19 For det tredje gjorde Maurizio Turco, stadig subsidiært, gældende, at princippet om gennemskuelse udgør en »mere tungtvejende offentlig interesse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, og at den pågældende juridiske udtalelse i hvert fald i kraft af dette princip burde have været gjort offentligt tilgængelig.

20 Hvad angår dette led i anbringendet fastslog Retten i den appellerede doms præmis 82-85, at Rådet var berettiget til at antage, at den mere tungtvejende offentlige interesse, som kan begrunde en udbredelse af et dokument, som hovedregel må holdes

adskilt fra de principper, som Maurizio Turco havde påberåbt sig, hvilke principper ligger til grund for forordning nr. 1049/2001 som helhed. Herom udtalte Retten:

»82 Herom bemærkes, at disse principper tilsigtes gennemført med bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001 under ét, således som det bekræftes af forordningens [første og anden] betragtning [...], der udtrykkeligt henviser til principperne om åbenhed, demokrati og borgernes bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen [...]

83 Den [mere] 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 [mere] 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 [mere] 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 [mere] tungtvejende offentlige interesser.«

21 Som følge heraf frifandt Retten Rådet for sagsøgerens påstande, for så vidt de vedrørte afslaget på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse.

Retsforhandlinger ved Domstolen og parternes påstande

- 22 I appelskrifterne har Kongeriget Sverige og Maurizio Turco nedlagt påstand om ophævelse af den appellerede dom, for så vidt Maurizio Turco derved nægtes aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse. Kongeriget Sverige har endvidere opfordret Domstolen til selv at træffe afgørelse i sagen og at annullere den anfægtede beslutning. Derimod har Maurizio Turco nedlagt påstand om, at sagen om nødvendigt hjemvises til Retten med henblik på fornyet afgørelse.
- 23 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19. april 2005 er de to appeller blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.
- 24 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 5. oktober 2005 er Kongeriget Nederlandene givet tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for appellanternes påstande.
- 25 Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene og Republikken Finland har nedlagt påstand om, at der gives appellanterne medhold i appellerne.
- 26 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse.

Appellerne

- 27 Der er gjort fem anbringender gældende i appellerne, hvoraf de tre første vedrører de samme tre led af det eneste anbringende, som Maurizio Turco gjorde gældende i første instans.
- 28 For det første har Maurizio Turco, med støtte fra Kongeriget Nederlandene, gjort gældende, at Retten har begået en fejl ved fortolkningen af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, da den med urette har antaget, at juridiske udtalelser vedrørende lovforslag kan være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde, selv om kun forordningens artikel 4, stk. 3, kan anvendes på sådanne udtalelser.
- 29 For det andet har Kongeriget Sverige og Maurizio Turco gjort gældende, med støtte fra Kongeriget Nederlandene og Republikken Finland, at Retten har foretaget en fejlagtig anvendelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 ved at fastslå, at juridiske udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende lovforslag efter selve deres karakter er omfattet af denne undtagelsesbestemmelse.
- 30 For det tredje har Maurizio Turco gjort gældende, med støtte fra Kongeriget Nederlandene og Republikken Finland, at Retten har foretaget en fejlagtig fortolkning og anvendelse af det hensyn til en mere tungtvejende offentlig interesse, som ifølge artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 kan begrunde udbredelse af et dokument, som ellers i princippet er omfattet af den undtagelse af hensyn til fortroligheden, som er fastsat i samme bestemmelse for juridisk rådgivning.
- 31 Til støtte for de to sidstnævnte anbringender har Maurizio Turco påberåbt sig, at Fællesskabets retsorden er baseret på retsstatsprincippet, og at den givne begrundelse er utilstrækkelig.

Indledende bemærkninger

- 32 Før de anbringender, som er gjort gældende til støtte for appellerne, behandles, skal dels omtales de relevante bestemmelser vedrørende den undersøgelse, Rådet er forpligtet til at foretage, når det anmodes om at give aktindsigt i en udtalelse fra dets Juridiske Tjeneste vedrørende en lovgivningsprocedure, dels den begrundelse, som Rådet er forpligtet til at give for at berettige et eventuelt afslag herpå.

Den undersøgelse, som det påhviler institutionen at foretage

- 33 Formålet med forordning nr. 1049/2001 er, som det er angivet i forordningens fjerde betragtning og artikel 1, at give offentligheden den størst mulige aktindsigt i institutionernes dokumenter.
- 34 Ifølge sin første betragtning skal forordningen ses som led i den beslutning, som er kommet til udtryk i EU-traktatens artikel 1, stk. 2, der blev indføjet ved Amsterdamtraktaten, om at iværksætte 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. Som angivet i forordningens anden betragtning beror offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter på institutionernes demokratiske karakter.
- 35 Når der begæres aktindsigt i et dokument fra Rådet, er det forpligtet til at vurdere i hvert enkelt tilfælde, om dokumentet er omfattet af de undtagelser fra offentlighedens adgang til institutionernes dokumenter, som er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001.

- 36 Når henses til forordningens formål, skal disse undtagelser fortolkes og anvendes strengt (jf. dom af 18.12.2007, sag C-64/05 P, Sverige mod Kommissionen m.fl., Sml. I, s. 11389, præmis 66).
- 37 Hvad angår den undtagelse vedrørende juridisk rådgivning (herefter tillige benævnt »juridisk udtalelse«), som er fastsat i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, må den undersøgelse, som Rådet skal foretage, når det anmodes om aktindsigt, nødvendigvis foregå i tre etaper svarende til de tre kriterier, som er fastsat i denne bestemmelse.
- 38 For det første skal Rådet sikre sig, at det dokument, som der begæres aktindsigt i, virkelig vedrører en juridisk udtalelse, og i bekræftende fald afgøre, hvilke dele deraf som er berørt og dermed kan være omfattet af denne undtagelses anvendelsesområde.
- 39 Selv om et dokument er benævnt »juridisk udtalelse«, er det nemlig ikke automatisk omfattet af den beskyttelse af juridiske udtalelser, som er garanteret ved artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Ud over at undersøge, hvorledes dokumentet er benævnt, skal institutionen således sikre sig, at det vitterligt vedrører en sådan udtalelse.
- 40 For det andet skal Rådet undersøge, om en udbredelse af dele af det pågældende dokument, som er fastslået at indeholde en juridisk udtalelse, »ville være til skade for beskyttelsen« heraf.
- 41 I så henseende bemærkes, at hverken forordning nr. 1049/2001 eller forarbejderne hertil afklarer rækkevidden af begrebet »beskyttelse« af juridisk rådgivning. Dette begreb må derfor fortolkes på grundlag af det generelle system i den ordning, som det indgår i, og dennes formål.

- 42 Undtagelsesbestemmelsen vedrørende juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001 må herved fortolkes således, at den har til formål at beskytte en institutions interesse i at indhente juridiske udtalelser, som er åbne, objektive og fuldstændige.
- 43 Betingelsen for at kunne påberåbe sig risikoen for en tilsidesættelse af denne interesse er, at risikoen er rimeligt forudsigelig og ikke rent hypotetisk.
- 44 Endelig skal Rådet for det tredje, hvis det finder, at udbredelsen af et dokument ville være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i den forstand, hvori dette udtryk er angivet i det foregående, efterprøve, om der består en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en udbredelse af dokumentet, på trods af at dette ville være til skade for dets mulighed for at indhente åbne, objektive og fuldstændige juridiske udtalelser.
- 45 I denne forbindelse påhviler det Rådet at afveje det særlige hensyn, som skal beskyttes ved et afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, over for den almene interesse i, at dokumentet gøres offentligt tilgængeligt i betragtning af de fordele, som er forbundet med en større åbenhed, der er nævnt i anden betragtning til forordning nr. 1049/2001, nemlig at give borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og at sikre forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed over for borgerne i et demokratisk system.
- 46 Disse betragtninger har naturligvis navnlig betydning, når Rådet optræder som lovgivende myndighed, således som det fremgår af sjette betragtning til forordning nr. 1049/2001, hvorefter adgangen til dokumenter bør udvides netop i dette tilfælde. Åbenhed i denne forbindelse bidrager til en styrkelse af demokratiet, idet den gør det muligt for borgerne at kontrollere alle de oplysninger, som udgør grundlaget for en lovgivningsakt. Borgernes mulighed for at kende grundlaget for lovgivningsforanstaltninger er en betingelse for den effektive udøvelse af deres demokratiske rettigheder.

47 Endvidere skal fremhæves, at Rådet ifølge artikel 207, stk. 3, andet afsnit, EF er forpligtet til at fastlægge, i hvilke tilfælde det skal anses for at optræde som lovgivende myndighed for at sikre større aktindsigt i disse tilfælde. På samme måde fremgår det af artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, at lovgivningsprocessen har en særlig karakter, idet det heri bestemmes, at dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget som led i procedurer vedrørende vedtagelse af retsakter, som er bindende i eller for medlemsstaterne, bør gøres direkte tilgængelige.

Kravet til begrundelsen

48 Enhver afgørelse, som Rådet træffer vedrørende de undtagelser, som er opregnet i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, skal begrundes.

49 Hvis Rådet beslutter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, skal det for det første give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret kunne være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en undtagelse i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001, som institutionen påberåber sig, og for det andet skal det i de tilfælde, som er omhandlet i denne artikels stk. 2 og 3, give en forklaring hvad angår spørgsmålet, om der ikke desto mindre findes en mere tungtvejende offentlig interesse, som kan begrunde en udbredelse af det pågældende dokument.

50 Rådet kan i princippet basere sin beslutning herom på de generelle formodninger, der gælder for visse kategorier af dokumenter, da sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter. Rådet er dog i hvert enkelt tilfælde forpligtet til at efterprøve, om de generelle betragtninger, der normalt gælder for en bestemt type dokumenter, konkret har gyldighed for det dokument, som der begæres aktindsigt i.

51 De anbringender, som appellanterne har fremført til støtte for deres påstande i appellerne, skal vurderes på grundlag af disse retlige betragtninger.

52 Det andet anbringende skal gennemgås først.

Det andet anbringende

53 Det andet anbringende består af tre led, som alle baseres på, at Retten har anlagt en fejlagtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Første led af anbringendet går ud på, at Retten har tilsidesat denne bestemmelse ved ikke at foretage en korrekt efterprøvelse af, om Rådet havde undersøgt det pågældende dokument tilstrækkeligt indgående, før det afslog at give aktindsigt heri. Med det andet led af anbringendet kritiserer appellanterne Retten for, at den har accepteret en begrundelse for afslaget på aktindsigt, som var formuleret generelt i relation til de juridiske udtalelser som helhed, der afgives af Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende lovgivningsakter, og ikke konkret vedrørte den pågældende juridiske udtalelse. Tredje led af appellanternes anbringende er, at Retten har tilsidesat denne bestemmelse ved at antage, at der generelt er behov for at bevare fortroligheden af juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsspørgsmål.

54 Rådet har gjort gældende, at det første og andet led af det fremførte anbringende beror på en sammenblanding mellem, på den ene side, princippet om, at hvert enkelt dokument skal vurderes på grundlag af sit indhold, og, på den anden side, muligheden for at påberåbe sig generelle hensyn. Vedrørende anbringendets tredje led fastholder Rådet den opfattelse, det gjorde gældende ved Retten, nemlig at der generelt er behov for at bevare fortroligheden af juridiske udtalelser vedrørende lovgivningsspørgsmål, da en udbredelse af sådanne udtalelser dels vil kunne skabe tvivl om lovligheden af den pågældende lovgivningsakt, dels, såfremt juridiske udtalelser generelt gøres offentligt tilgængelige, vil bringe uafhængigheden af Rådets Juridiske Tjeneste i fare.

- 55 Hvad angår anbringendets første led må det konstateres, at den omstændighed, at Rådet på den ene side accepterede at give aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelses første afsnit, men på den anden side afslog aktindsigt i den øvrige del af udtalelsen under henvisning til hensynet til beskyttelsen af juridisk rådgivning, gav Retten grundlag for at konkludere, at Rådet faktisk havde vurderet begæringen om aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse på grundlag af dennes indhold og dermed i hvert fald havde gennemført den første fase af den undersøgelse, som er nævnt ovenfor i denne doms præmis 37-47. Anbringendets første led må derfor forkastes.
- 56 Hvad angår anbringendets andet led bemærkes, at den omstændighed, at Retten anerkendte, at Rådet tog generelle hensyn i betragtning som begrundelse for sit delvise afslag på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse, ikke i sig selv kan ugyldiggøre Rettens prøvelse af afslaget, således som det fremgår af denne doms præmis 50.
- 57 Det må dog for det første fastslås, at Retten ikke krævede, at Rådet efterprøvede, om de generelle hensyn, som det påberåbte sig, faktisk var relevante for den juridiske udtalelse, hvori der ønskedes aktindsigt. For det andet antog Retten fejlagtigt, som det fremgår af de nedenstående betragtninger vedrørende anbringendets tredje led, at der generelt er behov for at bevare fortroligheden af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende lovgivningsspørgsmål.
- 58 Ingen af de to argumenter, som Rådet fremførte i denne forbindelse, og som Retten tog til følge i den appellerede doms præmis 78 og 79, støtter Rettens antagelse på dette punkt.
- 59 Hvad for det første angår Rådets frygt for, at udbredelsen af en udtalelse fra dets Juridiske Tjeneste vedrørende et lovforslag vil kunne skabe tvivl om lovligheden af den pågældende lovgivningsakt, bemærkes, at det netop er åbenhed på dette punkt, som vil bidrage til at give institutionerne større legitimitet i de europæiske borgeres øjne og til at styrke borgernes tillid til institutionerne ved at muliggøre en åben debat af de forskellige synspunkter, som gøres gældende. Det er således snarere mangelen på information og debat, som kan skabe tvivl hos borgerne, ikke blot hvad angår lovlig-

heden af en bestemt foranstaltning, men også hvad angår beslutningsprocedurens legitimitet som helhed.

60 I øvrigt må det antages, at risikoen for, at der opstår tvivl hos de europæiske borgere om lovligheden af en foranstaltning vedtaget af fællesskabslovgiver, som følge af at Rådets Juridiske Tjeneste har afgivet en negativ udtalelse herom, oftest ikke vil blive realiseret, såfremt begrundelsen for foranstaltningen er blevet uddybet, således at det er blevet klarlagt, af hvilke grunde den negative udtalelse ikke er fulgt.

61 Det må derfor fastslås, at en generel og abstrakt påberåbelse af risikoen for, at en udbredelse af juridiske udtalelser, der er afgivet i forbindelse med lovgivningsprocedurer, kan skabe tvivl om lovgivningsakters lovlighed, ikke udgør tilstrækkeligt grundlag for at antage, at en udbredelse af sådanne udtalelser vil være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, og kan derfor ikke begrunde et afslag på udbredelse af sådanne udtalelser.

62 Hvad for det andet angår Rådets argument om, at uafhængigheden af dets Juridiske Tjeneste vil blive bragt i fare, såfremt det er muligt at udbrede de juridiske udtalelser, som denne tjeneste afgiver under lovgivningsprocedurer, må det konstateres, at det er denne frygt, som er selve baggrunden for de hensyn, som tilgodeses af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001. Som det fremgår af denne doms præmis 42, har nævnte undtagelse netop til formål at beskytte en institutions interesse i at indhente juridiske udtalelser, som er kendetegnet ved åbenhed, objektivitet og fuldstændighed.

63 På dette punkt hviler Rådets argumentation — såvel for Retten som for Domstolen — imidlertid alene på påstande, som ikke er nærmere underbygget. Vurderet på baggrund af de foregående betragtninger fremgår der ikke at være nogen reel og rimeligt forudsigelig risiko, der ikke er rent hypotetisk, for, at en udbredelse vil være til skade for beskyttelsen af denne interesse.

- 64 Hvad angår muligheden for, at der udøves pression for at opnå indflydelse på indholdet af de udtalelser, som afgives af Rådets Juridiske Tjeneste, skal det alene bemærkes, at selv om ansatte i denne Juridiske Tjeneste måtte blive udsat for ulovlig pression i dette øjemed, vil det i så fald være denne pression og ikke muligheden for at udbrede de juridiske udtalelser, som vil krænke institutionens interesse i at indhente juridiske udtalelser, der er kendetegnet ved åbenhed, objektivitet og fuldstændighed, og det vil derfor klart påhvile Rådet at træffe de nødvendige foranstaltninger til at bringe en sådan pression til ophør.
- 65 Hvad angår Kommissionens argument om, at det kunne være vanskeligt for en institutions juridiske tjeneste, som først har afgivet en negativ udtalelse vedrørende en lovgivningsakt, der er under vedtagelse, efterfølgende at forsvare retsaktens lovlighed, hvis udtalelsen er blevet offentliggjort, må det fastslås, at et så generelt argument ikke kan begrunde en undtagelse fra det princip om åbenhed, som er fastslået i forordning nr. 1049/2001.
- 66 Ud fra disse betragtninger findes der ikke at foreligge nogen reel og rimeligt forudsigelig risiko, som ikke er rent hypotetisk, for, at udbredelsen af udtalelser fra Rådets Juridiske Tjeneste, som afgives i forbindelse med lovgivningsprocedurer, vil være til skade for beskyttelsen af juridisk rådgivning i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001.
- 67 Under alle omstændigheder må en sådan risiko, såfremt en udbredelse kan være til skade for beskyttelsen af uafhængigheden af Rådets Juridiske Tjeneste, afvejes over for de mere tungtvejende interesser, som ligger til grund for forordning nr. 1049/2001. Som anført i denne doms præmis 45-47 må det anses for en mere tungtvejende offentlig interesse, at udbredelsen af dokumenter, som indeholder en udtalelse fra en institutions juridiske tjeneste vedrørende juridiske spørgsmål, der er opstået i forbindelse med drøftelsen af lovgivningsinitiativer, kan øge lovgivningsprocedurens gennemsækelighed og åbenhed og styrke de europæiske borgeres demokratiske ret til at kontrollere de oplysninger, som har dannet grundlag for en lovgivningsakt, således som det er angivet i forordningens anden og sjette betragtning.

- 68 Det fremgår af de nævnte betragtninger, at der ifølge forordning nr. 1049/2001 principielt må antages at bestå en forpligtelse til at give aktindsigt i de udtalelser, som Rådets Juridiske Tjeneste afgiver i forbindelse med en lovgivningsprocedure.
- 69 Denne konstatering er dog ikke til hinder for, at der kan gives afslag på aktindsigt i en bestemt juridisk udtalelse, der er afgivet under en lovgivningsprocedure, men som er særlig følsom eller har særlig omfattende virkninger, der rækker ud over rammerne for den pågældende lovgivningsprocedure, under henvisning til hensynet til beskyttelsen af juridisk rådgivning/juridiske udtalelser. Den pågældende institution er i så fald forpligtet til at give en detaljeret begrundelse for afslaget.
- 70 I den forbindelse bemærkes endvidere, at en undtagelse, således som det bestemmes i artikel 4, stk. 7, i forordning nr. 1049/2001, kun kan anvendes i den periode, hvor under beskyttelsen er begrundet i dokumentets indhold.
- 71 Under hensyn til disse betragtninger som helhed fremgår det, at Retten fejlagtigt har antaget i den appellerede doms præmis 77-80, at den anfægtede beslutning kunne anses for at være lovligt begrundet og berettiget ud fra et generelt behov for at bevare fortroligheden af juridisk rådgivning vedrørende lovgivningsspørgsmål.
- 72 Heraf følger, at anbringendets andet og tredje led er velbegrundet. Den appellerede dom må derfor ophæves, for så vidt den vedrører afslaget på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse, og for så vidt Maurizio Turco og Rådet derved tilpligtes at betale hver halvdelen af omkostningerne i sagen.

Tredje anbringende

- 73 Det fremgår af betragtningerne vedrørende det andet anbringende, at også det tredje anbringende er velbegrundet, hvilket ligeledes gør det berettiget at ophæve den appellerede dom, for så vidt den vedrører afslaget på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse, og for så vidt Maurizio Turco og Rådet derved tilpligtes at betale hver halvdelen af omkostningerne i sagen.
- 74 Som det er fastslået i denne doms præmis 44-47 samt 67, har Retten anlagt en fejlagtig fortolkning af artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001 ved at antage, at den mere tungtvejende offentlige interesse, som kan begrunde udbredelse af et dokument, som udgangspunkt skal holdes adskilt fra de principper, som ligger til grund for forordningen.
- 75 De principper, som ligger til grund for en retsakt, er naturligvis dem, som bestemmelserne i den pågældende retsakt skal anvendes på grundlag af.

Første, fjerde og femte anbringende

- 76 Da det andet anbringendes andet og tredje led samt det tredje anbringende er taget til følge og begrundet en ophævelse af den appellerede dom, for så vidt den vedrører afslaget på aktindsigt i den pågældende juridiske udtalelse og indeholder en afgørelse om de omkostninger i sagen, som Maurizio Turco og Rådet skal betale, er det unødvendigt at gennemgå det første, fjerde og femte anbringende, som Maurizio Turco har fremført til støtte for sin appel, da disse anbringender ikke kan medføre, at dommen ophæves i videre omfang.

Virkningerne af den delvise ophævelse af den appellerede dom

- 77 Ifølge artikel 61, stk. 1, i statutten for Domstolen kan Domstolen, såfremt den ophæver den af Retten truffene afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Dette er tilfældet i denne sag.
- 78 Den anfægtede beslutning er vedtaget på grundlag af en fejlagtig antagelse om, dels at der er et generelt behov for at bevare fortroligheden af juridiske udtalelser afgivet i forbindelse med lovgivningsprocedurer, og at dette behov er beskyttet ved artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, dels at de principper, som ligger til grund for denne forordning, ikke kan antages at udgøre en »mere tungtvejende offentlig interesse« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i forordningens artikel 4, stk. 2.
- 79 Det fremgår af denne doms præmis 40-47, 56-68 samt præmis 74 og 75, at der må gives Maurizio Turco medhold i de anbringender, som han har fremført i første instans, og hvorefter Rådet med urette har antaget dels, at der er et generelt behov for at bevare fortroligheden af udtalelser fra dets Juridiske Tjeneste afgivet i forbindelse med lovgivningsprocedurer, og at dette behov er beskyttet ved artikel 4, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1049/2001, dels at Rådet ikke har foretaget en lovlig efterprøvelse af, om der i denne sag er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det pågældende dokument.
- 80 Den anfægtede beslutning må derfor annulleres.

Sagsomkostningerne

- 81 Ifølge procesreglementets artikel 122, stk. 1, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt

afgør sagen. Procesreglementets artikel 69, som ifølge artikel 118 finder anvendelse i appelsager for Domstolen, bestemmer i stk. 2, at det pålægges den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

82 Da appellerne er taget til følge, bør Rådet i overensstemmelse med Kongeriget Sveriges og Maurizio Turcos påstande pålægges at betale de omkostninger, de har afholdt i forbindelse med appelsagerne.

83 Rådet og de øvrige procesdeltagere i appelsagerne bærer deres egne omkostninger i forbindelse hermed.

84 Da Domstolen endvidere har givet Maurizio Turco medhold i sagen ved Retten, bør Rådet i overensstemmelse med Maurizio Turcos påstande under denne sag også pålægges at betale de omkostninger, som Maurizio Turco har afholdt under sagen i første instans.

85 Rådet bærer sine egne omkostninger under sagen i første instans.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Dommen afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret den 23. november 2004, Turco mod Rådet (sag T-84/03), ophæves, for så vidt den vedrører beslutningen truffet af Rådet for Den Europæiske Union den 19. december 2002 om at give Maurizio Turco afslag på aktindsigt i udtalelse nr. 9077/02 fra Rådets Juridiske Tjeneste vedrørende et forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne,**

og for så vidt Maurizio Turco og Rådet ved dommen pålægges at betale hver halvdelen af omkostningerne i sagen.

- 2) Rådet for Den Europæiske Unions beslutning af 19. december 2002 om at give Maurizio Turco afslag på aktindsigt i udtalelse nr. 9077/02 fra Rådets Juridiske Tjeneste annulleres.**

- 3) Rådet for Den Europæiske Union betaler de omkostninger, som er afholdt af Kongeriget Sverige under appelsagen, tillige med de omkostninger, som er afholdt af Maurizio Turco dels under appelsagen, dels under sagen, hvori De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans har afsagt nævnte dom.**

- 4) Kongeriget Danmark, Kongeriget Nederlandene, Republikken Finland, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger i appelsagerne.**

- 5) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger under sagen i første instans.**

Underskrifter