Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

12. marts 2019*

»Aktindsigt – afgørelse 2004/258/EF – dokument med titlen »Svar på spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 14.4 i protokollen om statutten for ESCB og ECB« – afslag på aktindsigt – undtagelse vedrørende beskyttelse af juridisk rådgivning – undtagelse vedrørende beskyttelse af dokumenter til internt brug – mere tungtvejende offentlig interesse«

I sag T-798/17,

Fabio De Masi, Hamburg (Tyskland),

Yanis Varoufakis, Athen (Grækenland),

ved professor A. Fischer-Lescano,

sagsøgere,

mod

Den Europæiske Centralbank (ECB) ved T. Filipova og F. von Lindeiner, som befuldmægtigede, bistået af advokat H.-G. Kamann,

sagsøgt,

angående et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af ECB's afgørelse af 16. oktober 2017, hvorved sagsøgerne fik afslag på aktindsigt i dokumentet af 23. april 2015 med titlen »Svar på spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 14.4 i protokollen om statutten for ESCB og ECB«,

har

RETTEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Prek, og dommerne F. Schalin og M.J. Costeira (refererende dommer),

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

Tvistens baggrund

1 Ved skrivelse af 24. april 2017 indgav sagsøgerne, Fabio De Masi og Yanis Varoufakis, på grundlag af Den Europæiske Centralbanks (ECB) afgørelse 2004/258/EF af 4. marts 2004 om aktindsigt i ECB's dokumenter (ECB/2004/3) (EUT 2004, L 80, s. 42), som ændret ved ECB's afgørelse 2011/342/EU af 9. maj 2011 (ECB/2011/6) (EUT 2011, L 158, s. 37) og afgørelse (EU) 2015/529 af 21. januar 2015 (ECB/2015/1) (EUT 2015, L 84, s. 64), begæring til ECB om aktindsigt i alle eksterne juridiske udtalelser, som ECB angiveligt havde anmodet om med henblik på at efterprøve bankens afgørelser af 4. februar og 28. juni 2015 vedrørende den græske centralbanks ydelse af likviditetsstøtte i en krisesituation til de græske banker.

2 Ved skrivelse af 31. maj 2017 oplyste ECB sagsøgerne om, at den ikke havde søgt juridisk rådgivning vedrørende nævnte afgørelser. Den oplyste desuden sagsøgerne om, at der fandtes en ekstern juridisk udtalelse af 23. april 2015 med titlen »Svar på spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 14.4 i protokollen om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank« (herefter »det omtvistede dokument«).

3 Ved skrivelse af 7. juli 2017 anmodede sagsøgerne ECB om aktindsigt i det omtvistede dokument på grundlag af afgørelse 2004/258.

4 Ved skrivelse af 3. august 2017 gav ECB afslag på aktindsigt i det omtvistede dokument på grundlag af dels undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258 vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning, dels undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i samme afgørelse vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug.

5 Ved skrivelse af 30. august 2017 genfremsatte sagsøgerne begæringen om aktindsigt i det omtvistede dokument i medfør af artikel 7, stk. 2, i afgørelse 2004/258.

6 Ved skrivelse af 16. oktober 2017 bekræftede ECB afgørelsen af 3. august 2017 om afslag på aktindsigt i det omtvistede dokument (herefter »den anfægtede afgørelse«). Dette afslag var støttet på de samme undtagelser som dem, der var anført i afgørelsen af 3. august 2017.

Retsforhandlinger og parternes påstande

7 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. december 2017 har sagsøgerne anlagt nærværende sag.

8 ECB har indleveret svarskrift til Rettens Justitskontor den 22. februar 2018.

9 Replikken og duplikken er blevet indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 22. marts 2018 og den 2. maj 2018.

10 Ved kendelse af 27. september 2018 traf Retten på grundlag af artikel 91, litra c), i Rettens procesreglement bestemmelse om, at ECB skulle fremlægge det omtvistede dokument. ECB har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist. I henhold til procesreglementets artikel 104 blev dette dokument ikke tilstillet sagsøgerne.

11 Retten (Anden Afdeling) har i medfør af procesreglementets artikel 106, stk. 3, besluttet at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del.

12 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– ECB tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

13 ECB har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

14 Til støtte for søgsmålet har sagsøgerne i det væsentlige fremsat to anbringender, hvoraf det første vedrører tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258 og det andet tilsidesættelse af samme afgørelses artikel 4, stk. 3, første afsnit.

15 Indledningsvis skal det hvad angår den retlige ramme for aktindsigt i ECB's dokumenter bemærkes, at artikel 1, stk. 2, TEU vedrører princippet om åbenhed i Den Europæiske Unions beslutningsproces. I denne forbindelse bestemmer artikel 15, stk. 1, TEUF, at for at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse arbejder Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer så åbent som muligt. I henhold til denne artikels stk. 3, første afsnit, har alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller vedtægtsmæssigt hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, uanset medium, efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til dette stykke. Desuden fremgår det af andet afsnit i dette stykke, at generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser fastsættes ved forordning af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure. I henhold til tredje afsnit i dette stykke sikrer institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne åbenhed i deres arbejde og indarbejder hver især særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i deres forretningsordener i overensstemmelse med de forordninger, der er nævnt i andet afsnit i dette stykke. Ifølge fjerde afsnit i dette stykke er Den Europæiske Unions Domstol, ECB og Den Europæiske Investeringsbank (EIB) kun omfattet af dette stykke, når de udøver administrative funktioner.

16 Afgørelse 2004/258 tilsigter, som det fremgår af anden og tredje betragtning til denne, at give en videre adgang til aktindsigt i ECB's dokumenter end den, der fandtes under ordningen i henhold til ECB's afgørelse ECB/1998/12 af 3. november 1998 om aktindsigt i Den Europæiske Centralbanks dokumenter og arkiver (EFT 1999, L 110, s. 30), samtidigt med at ECB's og de nationale centralbankers uafhængighed samt fortroligheden af bestemte anliggender, som er specifikke for udførelsen af ECB's opgaver, beskyttes. Artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2004/258 giver således enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i ECB's dokumenter med forbehold af de betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne afgørelse.

17 Denne ret til aktindsigt er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser. Nærmere bestemt fastsætter artikel 4 i afgørelse 2004/258 – i overensstemmelse med fjerde betragtning hertil – en ordning med undtagelser, som tillader ECB at give afslag på aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse af det ville være til skade for en af de interesser, som er beskyttet ved artiklens stk. 1 og 2, eller hvis dokumentet er til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for ECB eller til udveksling af synspunkter mellem ECB og de nationale centralbanker, kompetente nationale myndigheder eller udpegede nationale myndigheder eller afspejler en udveksling af synspunkter mellem ECB og andre relevante myndigheder og organer. Da

undtagelserne til retten til aktindsigt i artikel 4 i afgørelse 2004/258 fraviger retten til aktindsigt, skal de fortolkes og anvendes indskrænkende (jf. i denne retning dom af 29.11.2012, Thesing og Bloomberg Finance mod ECB, T-590/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:635, præmis 41).

18 Det er i lyset af disse principper, at de anbringender, som sagsøgerne har fremført til støtte for søgsmålet, skal undersøges. Retten finder det hensigtsmæssigt at indlede denne undersøgelse med det andet anbringende.

19 I forbindelse med det andet anbringende har sagsøgerne i det væsentlige gjort gældende, at ECB i den anfægtede afgørelse ikke har anvendt undtagelsen vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, korrekt. Som følge heraf har ECB ligeledes tilsidesat sagsøgernes ret til aktindsigt i henhold til artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2004/258.

20 Dette anbringende består af to led. Det første led vedrører en fejlagtig anvendelse af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug. Det andet led vedrører eksistensen af en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det omtvistede dokument.

Om det andet anbringendes første led vedrørende en fejlagtig anvendelse af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug

21 Sagsøgerne har for det første anført, at undtagelsen vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Det fremgår af ordlyden af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, at denne artikel alene finder anvendelse på andre dokumenter til internt brug end juridiske udtalelser. Disse er omfattet af en anden undtagelse, nemlig undtagelsen vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258. Undtagelsen vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning er således en lex specialis-bestemmelse i forhold til undtagelsen vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug.

22 Sagsøgerne har for det andet gjort gældende, at betingelserne for anvendelse af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug under alle omstændigheder ikke er opfyldt i den foreliggende sag. For det første har det omtvistede dokument ikke karakter af et internt dokument. For det andet er det omtvistede dokument ikke knyttet til en administrativ, retslig eller lovgivningsmæssig procedure, som led i hvilken det er tiltænkt internt brug som forberedende dokument i forhold til den endelige afgørelse.

23 Sagsøgerne har for det tredje anført, at den anfægtede afgørelse ikke indeholder en tilstrækkelig begrundelse for, at den interesse, der beskyttes ved undtagelsen vedrørende dokumenter til internt brug, ville kunne skades. For det første opfylder den hypotetiske argumentation i den anfægtede afgørelse ikke de krav, som er opstillet i retspraksis, idet det ikke i den anfægtede afgørelse forklares, hvordan udbredelsen af det omtvistede dokument skulle kunne begrænse ECB's mulighed for at gå i tænkeboks. For det andet er argumenterne vedrørende den fremtidige betydning af det omtvistede dokument irrelevante, eftersom ordlyden af artikel 14.4 i protokollen om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) og Den Europæiske Centralbank (ECB) (herefter »protokollen om ESCB og ECB«) ikke er blevet ændret.

24 ECB har bestridt disse argumenter.

25 Det skal indledningsvis fastslås, at ifølge artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 gives der afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af ECB til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for ECB eller til udveksling af synspunkter mellem ECB

og de nationale centralbanker, kompetente nationale myndigheder eller udpegede nationale myndigheder, selv efter at der er truffet afgørelse, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

26 Det skal desuden understreges, at ordlyden af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 er væsentligt forskellig fra ordlyden af artikel 4, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43).

27 Som det fremgår af retspraksis, forudsætter anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første og andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001, at det godtgøres, at aktindsigten i dokumentet til internt brug konkret og faktisk kan skade beskyttelsen af institutionens beslutningsproces, og at denne skade er alvorlig (jf. i denne retning dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 80 og 81, og af 13.1.2017, Deza mod ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, præmis 172 og 173 og den deri nævnte retspraksis).

28 Desuden sondres der i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 1049/2001 klart imellem, om en procedure er afsluttet, eller dette ikke er tilfældet. Således omfatter anvendelsesområdet for undtagelsen om beskyttelsen af beslutningsprocessen ifølge denne bestemmelses første afsnit ethvert dokument, 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. Samme bestemmelses andet afsnit fastsætter, at den omhandlede undtagelse, efter at der er truffet afgørelse, kun omfatter de dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution (dom af 21.7.2011, Sverige mod MyTravel og Kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, præmis 78).

29 I forbindelse med undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 kræves det imidlertid ikke, at en alvorlig skade for beslutningsprocessen påvises. Ligeledes sondres der ikke i denne artikel mellem dokumenter til internt brug, som vedrører henholdsvis en igangværende proces og en afsluttet proces.

30 Afslag på aktindsigt i et dokument i henhold til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 forudsætter således alene, at det godtgøres dels, at det pågældende dokument er til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for ECB eller til udveksling af synspunkter mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder, dels at der ikke er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

31 Undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 tager således sigte på at beskytte dels ECB's adgang til at gå i intern tænkeboks, som giver mulighed for fortrolig udveksling af synspunkter i institutionens besluttende organer som led i deres drøftelser og indledende konsultationer, dels et rum for fortrolig udveksling af synspunkter mellem ECB og de berørte nationale myndigheder.

32 I den foreliggende sag må det fastslås, at det omtvistede dokument blev bestilt af ECB hos en ekstern juridisk rådgiver, og at dokumentet har titlen »Svar på spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 14.4 i protokollen om ESCB og ECB«.

33 Det fremgår desuden af den anfægtede afgørelse, at det omtvistede dokument undersøger Styrelsesrådets beføjelser i medfør af artikel 14.4 i protokollen om ESCB og ECB, herunder de forbud, restriktioner eller betingelser, som dette råd kan pålægge de nationale centralbankers udførelse af funktioner uden for ESCB, i det omfang der er fare for, at disse funktioner strider mod ESCB's mål og opgaver.

34 Ovennævnte forhold modsiges ikke af indholdet af det dokument, som blev fremsendt til Retten i forbindelse med den ovenfor i præmis 10 nævnte bevisoptagelse.

35 Det er ligeledes ubestridt, at ECB – som fastslået ovenfor i præmis 4 og 6 – ved den anfægtede afgørelse afslog at give aktindsigt i det omtvistede dokument på grundlag af dels undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258 vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning, dels undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i samme afgørelse vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug.

36 Hvad angår undtagelsen vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug begrundede ECB afslaget på aktindsigt med følgende i den anfægtede afgørelse:

»Direktionen vil gerne præcisere, at den begæring, som er indgivet i den foreliggende sag, vedrører den juridiske udtalelse, som blev bestilt med henblik på at tilvejebringe yderligere juridiske oplysninger til brug for ECB's besluttende organers interne drøftelser og overvejelser, og at denne udtalelse som sådan derfor også er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse [2004/258] […]

Den juridiske udtalelse skulle tilvejebringe en juridisk ekspertise, som skulle beskrive den retlige ramme nærmere, give input til de besluttende organers interne overvejelser og støtte til drøftelser og konsultationer vedrørende [ydelse af likviditetsstøtte i krisesituationer] ikke kun i 2015, men også i fremtidige tilfælde. Den juridiske udtalelse er som sådan nyttig ved enhver aktuel eller fremtidig undersøgelse af situationer, som falder inden for rammerne af artikel 14.4 [i protokollen om ESCB og ECB] […]

Direktionen kan tilslutte sig den opfattelse, som generaldirektøren for Sekretariatet har givet udtryk for, hvorefter udbredelse af dokumentet ville underminere muligheden for en effektiv, uformel og fortrolig drøftelse mellem medlemmerne af de besluttende organer og som følge heraf begrænse ECB's mulighed for at »gå i tænkeboks«. Denne juridiske udtalelse ville, taget ud af sin kontekst eller isoleret set, potentielt kunne bringe Styrelsesrådets medlemmers uafhængighed i fare, hvilken uafhængighed udgør et grundlæggende princip i henhold til artikel 130 TEUF, og dette gælder særligt i situationer, hvor [nationale centralbanker] yder eller påtænker at yde [likviditetsstøtte i en krisesituation] eller udfører andre nationale funktioner.«

37 Det følger heraf, at det omtvistede dokument indeholdt en ekstern rådgivers besvarelse i forbindelse med juridisk rådgivning, som ECB havde anmodet denne om, og at ECB vurderede, at formålet med dette dokument var at tilvejebringe »yderligere juridiske oplysninger« til dens besluttende organer og »støtte« til brug for deres interne og indledende drøftelser og overvejelser vedrørende de afgørelser, som Styrelsesrådet ville skulle træffe i henhold til artikel 14.4 i protokollen om ESCB og ECB i 2015 og senere.

38 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at artikel 14.4 i protokollen om ESCB og ECB bestemmer følgende:

»De nationale centralbanker kan udføre funktioner, som ikke er nævnt i nærværende statut, medmindre Styrelsesrådet med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer træffer afgørelse om, at disse funktioner strider mod ESCB's mål og opgaver. Sådanne funktioner udføres på de nationale centralbankers eget ansvar og for deres egen regning og risiko og betragtes ikke som en del af ESCB's funktioner.«

39 Det følger således af artikel 14.4 i protokollen om ESCB og ECB, at ECB's Styrelsesråd er det organ, der er kompetent til navnlig at begrænse en national centralbanks ydelse af likviditetsstøtte i en krisesituation, for så vidt som det vurderes, at ydelse af støtten strider mod ESCB' mål og opgaver.

40 For det andet skal det bemærkes, at ifølge artikel 10.4 i protokollen om ESCB og ECB er møderne i Styrelsesrådet fortrolige, og alene Styrelsesrådet kan træffe afgørelse om at offentliggøre resultatet af sine drøftelser.

41 Henset til det ovenstående skal det bemærkes, at ECB med rette kunne lægge til grund, at det omtvistede dokument var et dokument til internt brug som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, for så vidt som den fandt, at dokumentet var tiltænkt at skulle tilvejebringe oplysninger og støtte til brug for Styrelsesrådets drøftelser inden for rammerne af de beføjelser, som det er tildelt ved artikel 14.4 i protokollen om ESCB og ECB.

42 De af sagsøgerne fremførte argumenter kan ikke rejse tvivl om denne vurdering.

43 For det første må sagsøgernes argument om, at undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 ikke finder anvendelse på det omtvistede dokument, eftersom dette er en juridisk udtalelse, som falder inden for anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning i denne afgørelses artikel 4, stk. 2, andet led, uden videre forkastes. Dette argument har hverken støtte i de omhandlede bestemmelsers ordlyd eller formål.

44 Det skal først understreges, at ECB ved vurderingen af en begæring om aktindsigt i dokumenter, som den er i besiddelse af, kan tage hensyn til flere af de begrundelser for at meddele afslag herpå, der er angivet i artikel 4 i afgørelse 2004/258 (jf. analogt dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 113, og af 3.7.2014, Rådet mod in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 100 og den deri nævnte retspraksis).

45 I den foreliggende sag skal det derfor bemærkes, at de undtagelser, som begrundede afslaget på aktindsigt i det omtvistede dokument, nemlig undtagelsen vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning og undtagelsen vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug, begge udgør selvstændige afslagsgrunde, idet den ene ikke er lex specialis i forhold til den anden.

46 Dernæst skal det fastslås, at det fremgår af ordlyden af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, at den fastsatte undtagelse vedrører dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af ECB til internt brug eller til udveksling af synspunkter mellem ECB og de nationale myndigheder, uanset om de indeholder juridisk rådgivning.

47 I forhold til anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 gør det derfor ingen forskel, at det omtvistede dokument ligeledes kan betegnes som juridisk rådgivning. Det skal i øvrigt bemærkes, at sagsøgerne på dette punkt modsiger sig selv, idet de selv i stævningen har anført, at det omtvistede dokument ikke kan anses for at udgøre juridisk rådgivning med henblik på anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258.

48 For det andet må sagsøgernes argument om, at betingelserne i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 ikke er opfyldt, eftersom det omtvistede dokument dels ikke har karakter af et internt dokument, dels ikke er knyttet til en konkret procedure, forkastes.

49 Som ECB har gjort gældende, anføres det ikke i den anfægtede afgørelse, at det omtvistede dokument er et internt dokument, men at dette dokument er til internt brug. Det fremgår således klart af den anfægtede afgørelse, at det omtvistede dokument er blevet bestilt hos en ekstern rådgiver med henblik på at tilvejebringe juridisk ekspertise, som skulle give input til ECB's besluttende organers interne overvejelser og støtte til deres drøftelser og konsultationer (jf. præmis 36 ovenfor).

50 Desuden er det omtvistede dokument ganske rigtigt ikke knyttet til en konkret procedure, og det udgør derfor ikke et dokument, i forbindelse med hvilket ECB har taget endelig stilling i en konkret sag. Som det ligeledes fremgår af den anfægtede afgørelse, skal dette dokument imidlertid generelt tjene som støtte for de drøftelser, som Styrelsesrådet ville skulle føre i henhold til artikel 14.4 i protokollen om ESCB og ECB i 2015 og senere. Dette dokument er følgelig et forberedende dokument med henblik på ECB's organers vedtagelse af eventuelle afgørelser.

51 Endvidere bemærkes, at som det fremgår af præmis 25-31 ovenfor, kræver anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 ikke, at ECB godtgør, at udbredelsen af dokumentet vil være til alvorlig skade for dens beslutningsproces. Den omstændighed, at det omtvistede dokument ikke er knyttet til en konkret procedure, er således ikke tilstrækkelig til at udelukke anvendelsen af denne undtagelse.

52 Under disse omstændigheder kan det ikke lægges til grund, at det omtvistede dokument ikke var til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for ECB som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258.

53 For det tredje skal det hvad angår den angivelige tilsidesættelse af begrundelsespligten bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom af 22.3.2001, Frankrig mod Kommissionen, C-17/99, EU:C:2001:178, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis, og af 28.3.2017, Deutsche Telekom mod Kommissionen, T-210/15, EU:T:2017:224, præmis 87).

54 Det må desuden anerkendes, at ECB råder over en vid skønsmargen for så vidt angår spørgsmålet, om udbredelsen af oplysningerne i det omtvistede dokument kunne skade offentlighedens interesser med hensyn til beskyttelsen af dokumenter til internt brug. Den legalitetskontrol, som Unionens retsinstanser kan udøve i denne forbindelse, skal således begrænses til en efterprøvelse af, om procedurereglerne og reglerne om begrundelse er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, samt om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning (jf. analogt dom af 4.6.2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein mod ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis). Følgelig er det på grund af den begrænsede domstolsprøvelse ved Unionens retsinstanser så meget desto mere væsentligt, at ECB overholder sin forpligtelse til at forsyne sine afgørelser med en tilstrækkelig begrundelse. Kun under disse omstændigheder kan Unionens retsinstanser efterprøve, om de faktiske og retlige omstændigheder, der har betydning ved udøvelsen af skønnet, forelå (jf. analogt dom af 4.6.2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein mod ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

55 I den foreliggende sag er det angivet i den anfægtede afgørelse, at det omtvistede dokument var et dokument til internt brug som led i Styrelsesrådets drøftelser og indledende konsultationer. I denne forbindelse fremgår det af den anfægtede afgørelse, at det omtvistede dokument blev bestilt hos en ekstern rådgiver med henblik på at give input til overvejelser og støtte til de drøftelser, som Styrelsesrådet ville skulle føre i henhold til artikel 14.4 i protokollen om ESCB og ECB i 2015 og senere. Ifølge ECB ville udbredelse af dokumentet »underminere muligheden for en effektiv, uformel og fortrolig drøftelse mellem medlemmerne af de besluttende organer og som følge heraf begrænse ECB's mulighed for at »gå i tænkeboks««. Desuden ville udbredelse af det omtvistede dokument, i det omfang dette tages ud af sin kontekst, risikere at bringe Styrelsesrådets medlemmers uafhængighed i fare, hvilken uafhængighed udgør et grundlæggende princip i henhold til artikel 130 TEUF (jf. præmis 36 ovenfor).

56 Det følger heraf, at begrundelsen for den anfægtede afgørelse – i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende – ikke er uden konkrete elementer, idet navnlig det omtvistede dokuments karakter, dets funktion og formål inden for ECB samt de risici, som dets udbredelse vil medføre, er angivet.

57 Det skal endvidere fastslås, at begrundelsespligten ikke er til hinder for, at ECB støtter sig på betragtninger, der tager hensyn til de hypotetiske virkninger, som udbredelsen af det omtvistede dokument ville kunne have på ECB's mulighed for at gå i tænkeboks. Ovennævnte ræsonnement er således for det første tilstrækkeligt præcist til, at sagsøgerne kan anfægte dets berettigelse, og til, at

Retten kan udøve sin kontrol. For det andet er fraværet af en mere detaljeret begrundelse som anført af ECB begrundet i interessen i ikke at blotlægge oplysninger, hvis beskyttelse er omfattet af den påberåbte undtagelse (jf. i denne retning og analogt dom af 4.6.2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein mod ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, præmis 55).

58 ECB har således opfyldt sin begrundelsespligt. For så vidt som dette klagepunkt vedrører begrundelsespligten som et væsentligt formkrav, skal det således forkastes.

59 For så vidt som sagsøgernes argumentation vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede afgørelse var tilstrækkeligt begrundet, skal det i øvrigt bemærkes, at som det fremgår af præmis 41 ovenfor, synes den begrundelse, som er angivet i den anfægtede afgørelse for at anse det omtvistede dokument for at være et dokument til internt brug som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, ikke at være behæftet med fejl.

60 I denne henseende skal det tilføjes, at i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, kunne ECB med føje tage hensyn til de hypotetiske virkninger, som udbredelsen af det omtvistede dokument ville kunne have på ECB's mulighed for at gå i tænkeboks i 2015 og ligeledes i perioden efter 2015, idet ordlyden af artikel 14.4 i protokollen om ESCB og ECB ikke var blevet ændret, således at det omtvistede dokument fortsat var nyttigt.

61 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal det andet anbringendes første led forkastes.

Om det andet anbringendes andet led vedrørende eksistensen af en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det omtvistede dokument

62 Sagsøgerne har gjort gældende, at selv hvis betingelserne for at anvende undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 var opfyldt, forholder det sig ikke desto mindre således, at der var en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det omtvistede dokument. Efter sagsøgernes opfattelse følger denne mere tungtvejende offentlige interesse for det første generelt af det forhold, at borgerne principielt har en interesse i at kontrollere lovligheden af EU-institutionernes handlinger. En større åbenhed giver desuden, som det fremgår af første betragtning til afgørelse 2004/258, borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og forvaltningen større legitimitet, effektivitet og ansvarlighed. Denne mere tungtvejende offentlige interesse følger for det andet navnlig af interessen i at vide, i hvilket omfang ECB afvejede forskellige mål, da den udarbejdede aftalen om ydelse af likviditetsstøtte i en krisesituation af 17. maj 2017, og hvordan dens juridiske eksperter fortolkede den retlige ramme vedrørende denne. For det tredje har ECB begået en retlig fejl ved afvejningen af de berørte interesser, idet den baserede sig på den forkerte forudsætning, at interessen i hemmeligholdelse vejer tungest. Det følger bl.a. af artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og af dom af 18. juli 2017, Kommissionen mod Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563), at en interesseafvejning er nødvendig, uanset om det dokument, der begæres aktindsigt i, vedrører institutionens administrative funktioner eller dens hovedaktivitetsområde.

63 ECB har bestridt disse argumenter.

64 Det skal indledningsvis bemærkes, at i de tilfælde, som er omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, skal ECB 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 (jf. analogt dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 49, og af 12.9.2013, Besselink mod Rådet, T-331/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:419, præmis 96).

65 Ordningen med undtagelser i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 bygger navnlig på en afvejning af de i en given situation modstående interesser, nemlig på den ene side interesserne i udbredelsen af de omhandlede dokumenter og på den anden side de interesser, der kan lide skade af en sådan udbredelse. Hvilken afgørelse der træffes vedrørende en begæring om aktindsigt i dokumenterne, afhænger af spørgsmålet om, hvilken interesse der bør tillægges størst vægt i tilfældet i den foreliggende sag (jf. analogt dom af 14.11.2013, LPN og Finland mod Kommissionen, C-514/11 P og C-605/11 P, EU:C:2013:738, præmis 42).

66 Selv om det påhviler den omhandlede institution at afveje de divergerende interesser, skal den begærende part konkret angive de omstændigheder, der udgør en sådan mere tungtvejende offentlig interesse. Helt generelle betragtninger er ikke tilstrækkelige til at godtgøre, at en mere tungtvejende offentlig interesse går forud for begrundelserne for at afslå udbredelse af de omhandlede dokumenter (jf. analogt dom af 15.9.2016, Herbert Smith Freehills mod Kommissionen, T-755/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:482, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).

67 Som det fremgår af den anfægtede afgørelse, vurderede ECB i den foreliggende sag, at der ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, som kunne begrunde udbredelse. I denne forbindelse har ECB for det første præciseret, at den interesse, som sagsøgerne har påberåbt sig, nemlig borgernes ret til at kontrollere lovligheden af de foranstaltninger, som ECB vedtager, ganske vist har karakter af en offentlig interesse, men ikke går forud for de interesser, som beskyttes ved undtagelsen vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug. For det andet vil den offentlige interesse i den foreliggende sag tjenes mest effektivt gennem beskyttelsen af ECB's interne konsultationer og drøftelser, når denne beskyttelse var nødvendig for at sikre, at ECB var i stand til at udføre sine funktioner. For det tredje tog det omtvistede dokument ikke sigte på nogen konkret afgørelse truffet af ECB, og det omhandlede ikke lovligheden af retsakter vedtaget af ECB. For det fjerde har alene Unionens retsinstanser kompetence til at efterprøve lovligheden af retsakter vedtaget af ECB.

68 De argumenter, som sagsøgerne har fremført, kan ikke rejse tvivl om denne vurdering.

69 For det første må sagsøgernes argument om en angivelig større åbenhed, som skulle følge af første betragtning til afgørelse 2004/258, forkastes. Som det fremgår af en samlet læsning af første til tredje betragtning til afgørelse 2004/258, skal den udvidede adgang til ECB's dokumenter og arkiver, som er omhandlet i denne afgørelse, forenes med nødvendigheden af at beskytte navnlig ECB's uafhængighed og fortroligheden af bestemte anliggender, som er specifikke for udførelsen af dens opgaver (jf. præmis 16 ovenfor).

70 For det andet skal det hvad angår borgernes interesse i at kontrollere lovligheden af EU-institutionernes retsakter bemærkes, at en betragtning af en så generel art, henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 66 ovenfor, ikke er tilstrækkelig til at godtgøre, at princippet om åbenhed i den foreliggende sag har nogen særligt påtrængende karakter, som ville kunne gå forud for begrundelserne for at afslå aktindsigt i det omtvistede dokument (jf. i denne retning og analogt dom af 15.9.2016, Herbert Smith Freehills mod Kommissionen, T-755/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:482, præmis 74).

71 Hvad for det tredje angår interessen i at vide, i hvilket omfang ECB afvejede forskellige mål, da den udarbejdede aftalen om ydelse af likviditetsstøtte i en krisesituation af 17. maj 2017, og hvordan dens juridiske eksperter fortolkede den retlige ramme vedrørende denne, bemærkes, at en sådan interesse – selv hvis det medgives, at den har en offentlig karakter – ikke er påvist i den foreliggende sag. Som ECB har anført, er aftalen og det omtvistede dokument vedtaget på vidt forskellige tidspunkter, og sidstnævnte vedrører ikke ydelsen af likviditetsstøtte i en krisesituation, men generelle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 14.4 i protokollen om ESCB og ECB. I denne sammenhæng er det ikke påvist, at det omtvistede dokument havde en direkte forbindelse med aftalen om ydelse af likviditetsstøtte i en krisesituation.

72 Under alle omstændigheder kan interessen i at få aktindsigt i det omtvistede dokument som et angiveligt forberedende dokument i forhold til aftalen om ydelse af likviditetsstøtte i en krisesituation ikke gå forud for den offentlige interesse, som ligger bag undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, nemlig den offentlige interesse vedrørende beskyttelsen af dels ECB's mulighed for at gå i intern tænkeboks, som giver mulighed for fortrolig udveksling af synspunkter i institutionens besluttende organer som led i deres drøftelser og indledende konsultationer, dels et rum for fortrolig udveksling af synspunkter mellem ECB og de berørte nationale myndigheder. Eftersom aftalen om ydelse af likviditetsstøtte i en krisesituation er et offentligt dokument, havde sagsøgerne desuden mulighed for at gennemgå det med henblik på at kontrollere afvejningen af de mål, som forfulgtes, og fortolkningen af den retlige ramme vedrørende denne, som ECB tog i betragtning, da den udarbejdede den.

73 På baggrund af det ovenstående skal det andet anbringendes andet led og dermed det andet anbringende i sin helhed forkastes.

74 Eftersom ECB med rette kunne basere sit afslag på at meddele aktindsigt i det omtvistede dokument på undtagelsen fra retten til aktindsigt i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, er det ufornødent at behandle det første anbringende vedrørende undtagelsen fra retten til aktindsigt i denne afgørelses artikel 4, stk. 2, andet led.

75 Følgelig skal søgsmålet forkastes i sin helhed som ugrundet.

Sagsomkostninger

76 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

77 Da sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med ECB's påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling):

1) Den Europæiske Centralbank (ECB) frifindes.

2) Fabio De Masi og Yanis Varoufakis bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af ECB afholdte omkostninger.

Prek Schalin Costeira

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. marts 2019.

Underskrifter