HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a doua)

12 martie 2019*

„Acces la documente – Decizia 2004/258/CE – Document intitulat «Răspunsuri la întrebări privind interpretarea articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE» – Refuzul accesului – Excepția referitoare la protecția consultanței juridice – Excepția referitoare la protecția documentelor pentru uz intern – Interes public superior”

În cauza T-798/17,

Fabio De Masi, cu domiciliul în Hamburg (Germania),

Yanis Varoufakis, cu domiciliul în Atena (Grecia),

reprezentați de A. Fischer-Lescano, professeur,

reclamanți,

împotriva

Băncii Centrale Europene (BCE), reprezentată de T. Filipova și de F. von Lindeiner, în calitate de agenți, asistați de H.-G. Kamann, avocat,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE și care privește anularea Deciziei BCE din 16 octombrie 2017 prin care reclamanților li s-a respins dreptul de acces la documentul din 23 aprilie 2015, intitulat „Răspunsuri la întrebări privind interpretarea articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE”,

TRIBUNALUL (Camera a doua),

compus din domnul M. Prek, președinte, domnul F. Schalin și doamna M. J. Costeira (raportor), judecători,

grefier: domnul E. Coulon,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

Istoricul cauzei

1 Prin scrisoarea din 24 aprilie 2017, reclamanții, domnii Fabio de Masi și Yanis Varoufakis, au solicitat Băncii Centrale Europene (BCE), în temeiul Deciziei 2004/258/CE din 4 martie 2004 privind accesul public la documentele BCE (BCE/2004/3) (JO 2004, L 80, p. 42, Ediție specială, 10/vol. 5, p. 229), astfel cum a fost modificată prin Deciziile BCE 2011/342/UE din 9 mai 2011 (BCE/2011/6) (JO 2011, L 158, p. 37) și (UE) 2015/529 din 21 ianuarie 2015 (BCE/2015/1) (JO 2015, L 84, p. 64), accesul la orice consultanță juridică externă pe care BCE ar fi solicitat-o ca să analizeze Deciziile din 4 februarie și 28 iunie 2015 privind furnizarea de lichidități în situații de urgență de către Banca Centrală a Greciei băncilor grecești.

2 Prin scrisoarea din 31 mai 2017, BCE a informat reclamanții că aceasta nu solicitase consultanță juridică pentru respectivele decizii. În plus, aceasta a informat reclamanții despre existența unei consultanțe juridice externe din 23 aprilie 2015, intitulată „Răspunsuri la întrebări privind interpretarea articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene” (denumită în continuare „documentul în litigiu”).

3 Prin scrisoarea din 7 iulie 2017, reclamanții au solicitat BCE, în temeiul Deciziei 2004/258, accesul la documentul în litigiu.

4 Prin scrisoarea din 3 august 2017, BCE a refuzat accesul la documentul în litigiu în temeiul, pe de o parte, al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258 privind protecția consultanței juridice și, pe de altă parte, al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din aceeași decizie privind protecția documentelor pentru uz intern.

5 Prin scrisoarea din 30 august 2017, reclamanții au formulat o cerere de confirmare privind accesul la documentul în litigiu, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Decizia 2004/258.

6 Prin scrisoarea din 16 octombrie 2017, BCE a confirmat Decizia din 3 august 2017 de refuz al accesului la documentul în litigiu (denumită în continuare „decizia atacată”). Acest refuz s-a întemeiat pe aceleași excepții precum cele indicate în Decizia din 3 august 2017.

Procedura și concluziile părților

7 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 8 decembrie 2017, reclamanții au introdus prezenta acțiune.

8 La 22 februarie 2018, memoriul în apărare al BCE a fost depus la grefa Tribunalului.

9 Replica și duplica au fost depuse la grefa Tribunalului la 22 martie și, respectiv, la 2 mai 2018.

10 Prin Ordonanța din 27 septembrie 2018, Tribunalul a obligat BCE, în temeiul articolului 91 litera (c) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, să depună documentul în litigiu. BCE a dat curs acestei solicitări în termenul stabilit. În conformitate cu articolul 104 din Regulamentul de procedură, acest document nu a fost comunicat reclamanților.

11 Tribunalul (Camera a doua) a decis, în temeiul articolului 106 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, să se pronunțe fără parcurgerea fazei orale a procedurii.

12 Reclamanții solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate;

– obligarea BCE la plata cheltuielilor de judecată.

13 BCE solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii ca nefondată;

– obligarea reclamanților la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

14 În susținerea acțiunii, reclamanții invocă în esență două motive, întemeiate, primul, pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258 și, al doilea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din aceeași decizie.

15 Cu titlu introductiv, în ceea ce privește cadrul juridic aplicabil dreptului de acces la documentele BCE, trebuie să se constate că articolul 1 al doilea paragraf TUE este consacrat principiului transparenței procesului decizional al Uniunii Europene. În această privință, articolul 15 alineatul (1) TFUE precizează că, în scopul promovării unei bune guvernări și al asigurării participării societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței. Potrivit alineatului (3) primul paragraf al acestui articol, orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică cu reședința sau cu sediul statutar într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, sub rezerva principiilor și condițiilor care sunt în conformitate cu acest alineat. În plus, potrivit celui de al doilea paragraf al acestui alineat, principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente al cetățenilor se stabilesc prin regulamente de către Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară. În conformitate cu al treilea paragraf al acestui alineat, fiecare instituție, organ, oficiu sau agenție asigură transparența lucrărilor lor și elaborează, în regulamentul lor de procedură, dispoziții speciale privind accesul la propriile documente, în conformitate cu regulamentele menționate la al doilea paragraf al alineatului menționat. Potrivit celui de al patrulea paragraf al acestui alineat, dispozițiile prezentului alineat se aplică Curții de Justiție a Uniunii Europene, BCE și Băncii Europene de Investiții (BEI) numai în cazul în care exercită funcții administrative.

16 Decizia 2004/258 vizează, astfel cum indică considerentele (2) și (3), să acorde un acces mai larg la documentele BCE decât cel care exista sub regimul stabilit de Decizia BCE/1998/12 din 3 noiembrie 1998 privind accesul public la documentele și la arhivele BCE (JO 1999, L 110, p. 30), protejând în același timp independența BCE și a băncilor centrale naționale, precum și confidențialitatea anumitor aspecte care țin de îndeplinirea misiunilor BCE. Articolul 2 alineatul (1) din Decizia 2004/258 conferă astfel oricărui cetățean al Uniunii și oricărei persoane fizice sau juridice rezidente sau având sediul social într-un stat membru un drept de acces la documentele BCE, sub rezerva condițiilor și limitelor definite de decizia amintită.

17 Acest drept face obiectul anumitor limite întemeiate pe motive de interes public sau privat. Mai precis și în conformitate cu considerentul (4), Decizia 2004/258 prevede la articolul 4 un regim de excepție care autorizează BCE să refuze accesul la un document în cazul în care divulgarea acestuia din urmă ar aduce atingere unuia dintre interesele protejate la alineatele (1) și (2) ale acestui articolul sau în cazul în care acest document ar fi pentru uz intern ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare din cadrul BCE sau pentru schimburi de opinii între BCE și băncile centrale naționale, autoritățile naționale competente ori autoritățile naționale desemnate sau ar exprima schimburi de

opinii între BCE și alte autorități și organe relevante. Din moment ce excepțiile de la dreptul de acces prevăzute la articolul 4 din Decizia 2004/258 derogă de la dreptul de acces la documente, acestea trebuie să fie interpretate și aplicate în mod strict (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 noiembrie 2012, Thesing și Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, nepublicată, EU:T:2012:635, punctul 41).

18 În lumina acestor principii trebuie examinate argumentele invocate de reclamanți în susținerea acțiunii. Tribunalul consideră că este oportun să înceapă examinarea cu al doilea motiv.

19 În cadrul celui de al doilea motiv, reclamanții susțin în esență că, în decizia atacată, BCE a încălcat excepția privind protecția documentelor pentru uz intern, prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258. În consecință, BCE ar fi încălcat de asemenea dreptul lor de acces la documentele care rezultă din articolul 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE coroborat cu articolul 2 alineatul (1) din Decizia 2004/258.

20 Motivul menționat cuprinde două aspecte. Primul aspect este întemeiat pe o aplicare eronată a excepției privind protecția documentelor pentru uz intern. Al doilea aspect este întemeiat pe existența unui interes public superior care justifică divulgarea documentului în litigiu.

Cu privire la primul aspect al celui de al doilea motiv, întemeiat pe o aplicare eronată a excepției privind protecția documentelor pentru uz intern

21 În primul rând, reclamanții susțin că excepția privind protecția documentelor pentru uz intern nu este aplicabilă în speță. Rezultă din modul de redactare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 că acest articol s-ar aplica doar altor documente pentru uz intern decât cele de consultanță juridică. Acestea din urmă ar face obiectul unei alte excepții, cea privind protecția consultanței juridice prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258. Astfel, excepția privind protecția consultanței juridice ar fi o dispoziție specială în raport cu excepția privind protecția documentelor pentru uz intern.

22 În al doilea rând, reclamanții au arătat că, în orice caz, condițiile de aplicare a excepției privind protecția documentelor pentru uz intern nu ar fi îndeplinite în speță. Pe de o parte, documentul în litigiu nu ar fi de natură internă. Pe de altă parte, documentul în litigiu nu ar avea legătură cu o procedură administrativă, juridică sau legislativă în cadrul căreia ar fi un document pentru uz intern ca un document pregătitor pentru decizia finală.

23 În al treilea rând, reclamanții susțin că decizia atacată nu ar fi motivată suficient ca să justifice existența unei atingeri a interesului protejat prin excepția privind documentele pentru uz intern. Pe de o parte, argumentarea ipotetică care figurează în decizia atacată nu ar fi conformă cu cerințele jurisprudenței, întrucât decizia atacată nu explică cum anume divulgarea documentului în litigiu ar putea să reducă spațiul de gândire al BCE. Pe de altă parte, argumentele referitoare la importanța viitoare a documentului în litigiu ar fi inoperante din moment ce modul de redactare a articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale (SEBC) și al BCE (denumit în continuare „Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE”) nu s-a schimbat.

24 BCE contestă aceste argumente.

25 Cu titlu introductiv, trebuie constatat că, potrivit articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, accesul la un document redactat sau primit de BCE pentru uz intern, ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare din cadrul BCE, sau destinat schimburilor de opinii între BCE și băncile centrale naționale, autoritățile naționale competente și autoritățile naționale desemnate este refuzat chiar după ce decizia a fost luată cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea informațiilor în cauză.

26 În plus, trebuie subliniat că modul de redactare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 prezintă diferențe importante în raport cu modul de redactare a articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

27 Prin urmare, astfel cum reiese din jurisprudență, aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul și al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 presupune să se dovedească faptul că accesul la documentul pentru uz intern poate aduce în mod concret și efectiv atingere protecției procesului decizional al instituției și că aceasta atingere este gravă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctele 80 și 81, și Hotărârea din 13 ianuarie 2017, Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, punctele 172 și 173 și jurisprudența citată).

28 În plus, articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 efectuează o distincție clară după cum o procedură este sau nu finalizată. Astfel, potrivit primului paragraf al acestei dispoziții, intră în domeniul de aplicare al excepției privind protecția procesului decizional orice document întocmit de o instituție pentru uzul intern sau primit de o instituție și care privește o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie. Al doilea paragraf din aceeași dispoziție prevede că, după luarea deciziei, excepția în cauză se aplică numai documentelor care conțin avize destinate uzului intern în deliberările și în consultările preliminare în cadrul instituției în cauză (Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 78).

29 Or, în cadrul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, nu este necesară dovedirea unei atingeri grave aduse procesului decizional. De asemenea, acest articol nu prevede nicio distincție între documentele pentru uz intern care privesc o procedură în curs și cele care privesc o procedură finalizată.

30 Astfel, refuzul accesului la un document în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 presupune doar să se demonstreze, de pe o parte, că acest document este pentru uz intern ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare din cadrul BCE sau pentru schimburi de opinii între BCE și autoritățile naționale relevante și, pe de altă parte, că nu există un interes public superior care justifică divulgarea acestui document.

31 Excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 vizează astfel să protejeze, pe de o parte, un spațiu de gândire intern al BCE care să permită un schimb de opinii confidențial în cadrul organelor de decizie ale instituției ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare și, pe de altă parte, un spațiu de schimburi de opinii confidențial între BCE și autoritățile naționale relevante.

32 În speță, este necesar să se constate că documentul în litigiu a fost solicitat de BCE de la un consilier juridic extern și că acest document se intitulează „Răspunsuri la întrebări privind interpretarea articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE”.

33 În plus, reiese din decizia atacată că în documentul în litigiu sunt examinate competențele deținute de Consiliul guvernatorilor în temeiul articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE, în special interdicțiile, restricțiile sau condițiile pe care acest consiliu le poate impune exercitării funcțiilor în afara SEBC de către băncile centrale naționale, în măsura în care aceste funcții riscă să interfereze cu obiectivele și cu misiunile SEBC.

34 Elementele menționate mai sus nu sunt contrazise de conținutul documentului comunicat Tribunalului în cadrul măsurii de cercetare judecătorească menționate la punctul 10 de mai sus.

35 De asemenea, este cert că, astfel cum s-a constatat la punctele 4 și 6 de mai sus, BCE a refuzat accesul la documentul în litigiu, prin decizia atacată, pe baza, pe de o parte, a excepției privind protecția consultanței juridice, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258, și, pe de altă parte, a excepției privind protecția documentelor pentru uz intern, prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din aceeași decizie.

36 În ceea ce privește excepția referitoare la protecția documentelor pentru uz intern, BCE a justificat, în decizia atacată, respingerea dreptului de acces pentru următoarele motive:

„Comitetul executiv ține să precizeze că cererea introdusă în speță are ca obiect consultanța juridică solicitată pentru a furniza organelor decizionale ale BCE o mai bună informare juridică pentru discuțiile și reflecțiile lor interne și că această consultanță, ca atare, este de asemenea protejată de articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia [2004/258] […]

Consultanța juridică era destinată furnizării unei opinii juridice care să permită stabilirea cadrului legal, îmbogățirea reflecțiilor interne ale organelor decizionale ale BCE și sprijinirea deliberărilor și a consultărilor cu privire la [furnizarea de lichidități în situații de urgență], nu numai în anul 2015, ci și în ocazii viitoare. Consultanța juridică ca atare este utilă pentru aprecierea actuală sau viitoare a situațiilor care intră sub incidența articolului 14.4 [din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE] […]

Comitetul executiv susține punctul de vedere al directorului Secretariatului General, potrivit căruia divulgarea documentului ar reduce posibilitatea unei discuții efective, informale și confidențiale între membrii organelor decizionale și, în consecință, ar restrânge «spațiul de gândire» al BCE. Scoasă din context sau luată în considerare în mod izolat, această consultanță juridică ar putea potențial să aducă atingere independenței membrilor Consiliului guvernatorilor, care constituie un principiu fundamental consacrat la articolul 130 TFUE. Acest lucru este valabil în special într-un context al [băncilor centrale naționale] care oferă sau intenționează să ofere o [furnizare de lichidități în situații de urgență] sau asigură alte funcții naționale.”

37 Rezultă că documentul în litigiu conținea răspunsul unui consilier extern la o consultanță juridică pe care i-o solicitase BCE și că BCE a considerat că acest document era destinat să furnizeze organelor decizionale o „mai bună informare juridică” și un „sprijin” pentru discuțiile și reflecțiile interne și preliminare referitoare la deciziile pe care Consiliul guvernatorilor ar trebui să le adopte, în temeiul articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE, în anul 2015 și ulterior.

38 În această privință, pe de o parte, trebuie constatat că articolul 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE prevede:

„Băncile centrale naționale pot îndeplini și alte funcții în afara celor menționate de [Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE], cu excepția cazurilor în care Consiliul guvernatorilor decide, cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate, că funcțiile respective interferează cu obiectivele și misiunile SEBC. Aceste funcții, pe care băncile centrale naționale le exercită pe propria răspundere și pe propriul risc, nu sunt considerate ca făcând parte din funcțiile SEBC.”

39 Astfel, reiese din acest articol 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE că Consiliul guvernatorilor BCE este un organ competent printre altele să restricționeze furnizarea de lichidități în situații de urgență de către o bancă centrală națională, în măsura în care se consideră că această furnizare interferează cu obiectivele și cu misiunile SEBC.

40 Pe de altă parte, trebuie constatat că, potrivit articolului 10.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE, reuniunile Consiliului guvernatorilor sunt confidențiale și că doar acest consiliu poate să decidă să facă public rezultatul deliberărilor sale.

41 Având în vedere cele de mai sus, este necesar să se arate că BCE a putut în mod întemeiat să considere că documentul în litigiu era un document pentru uz intern în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, în măsura în care ea a considerat că acest document era destinat să aducă informații și sprijin deliberărilor Consiliului guvernatorilor în cadrul competențelor care îi sunt atribuite de articolul 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE.

42 Argumentele invocate de reclamanți nu ar putea repune în discuție această apreciere.

43 În primul rând, trebuie să se respingă imediat argumentul reclamanților potrivit căruia excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 nu ar fi aplicabilă documentului în litigiu deoarece acesta era un aviz juridic care intra în domeniul de aplicare al excepției privind protecția consultanței juridice, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din decizia amintită. Această afirmație nu este susținută nici de modul de redactare și nici de finalitatea dispozițiilor în discuție.

44 Pe de o parte, este necesar să se sublinieze că BCE poate lua în considerare, în vederea analizării unei cereri de acces la documentele pe care le deține, mai multe motive de refuz menționate la articolul 4 din Decizia 2004/258 (a se vedea prin analogie Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punctul 113, și Hotărârea din 3 iulie 2014, Consiliul/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punctul 100 și jurisprudența citată).

45 Astfel, în speță, trebuie să se arate că excepțiile care au motivat refuzul accesului la documentul în litigiu, și anume excepția privind protecția consultanței juridice și excepția privind protecția documentelor pentru uz intern, constituie, fiecare, motive de refuz autonome, prima nefiind o lex specialis în raport cu a doua.

46 Pe de altă parte, este necesar să se constate că din modul de redactare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 reiese că excepția prevăzută vizează documentele redactate sau primite de BCE pentru uz intern sau pentru schimburi de opinii între BCE și autoritățile naționale, indiferent dacă acestea conțin sau nu o consultanță juridică.

47 Prin urmare, pentru aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 nu prezintă relevanță faptul că documentul în litigiu poate de asemenea să fie calificat drept aviz juridic. În plus, este important să se observe că reclamanții se contrazic asupra acestui aspect, deoarece susțin ei înșiși, în cererea introductivă, că documentul în litigiu nu ar putea fi considerat un aviz juridic pentru aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258.

48 În al doilea rând, este necesar să se respingă argumentul reclamanților conform căruia condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 nu ar fi îndeplinite având în vedere că documentul în litigiu, pe de o parte, nu ar fi de natură internă și, pe de altă parte, nu ar avea legătură cu o procedură concretă.

49 După cum arată BCE, nu se susține în decizia atacată că documentul în litigiu este un document intern, ci că acest document este pentru uz intern. Astfel, reiese clar din decizia atacată că documentul în litigiu a fost solicitat de la un consilier extern pentru furnizarea unei opinii juridice care vizează să îmbogățească reflecțiile interne ale organelor decizionale ale BCE și să sprijine deliberările și consultările sale (a se vedea punctul 36 de mai sus).

50 În plus, documentul în litigiu nu are, desigur, legătură cu o procedură concretă și, în consecință, nu constituie un document în urma căruia BCE ar fi luat o poziție într-un caz concret într-un mod definitiv. Cu toate acestea, astfel cum rezultă tot din decizia atacată, acest document este destinat să aducă, în general, un sprijin deliberărilor pe care Consiliul guvernatorilor ar trebui le întreprindă în

temeiul articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE, în anul 2015 și ulterior. Prin urmare, acest document este un document pregătitor în vederea adoptării unor eventuale decizii ale organelor BCE.

51 În plus, este necesar să se amintească faptul că, astfel cum reiese din punctele 25-31 de mai sus, aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 nu impune ca BCE să demonstreze că divulgarea documentului ar aduce o gravă atingere procesului său decizional. Astfel, împrejurarea că documentul în litigiu nu are legătură cu o procedură concretă nu este suficientă pentru a exclude aplicarea acestei excepții.

52 În aceste împrejurări, nu se poate considera că documentul în litigiu nu era pentru uz intern ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare din cadrul BCE, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258.

53 În ceea ce privește, în al treilea rând, pretinsa încălcare a obligației de motivare, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă de articolul 296 al doilea paragraf TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2001, Franța/Comisia, C-17/99, EU:C:2001:178, punctul 35 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 28 martie 2017, Deutsche Telekom/Comisia, T-210/15, EU:T:2017:224, punctul 87).

54 În plus, este necesar să se recunoască că BCE dispune de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește aspectul dacă interesul public privind protecția documentelor pentru uz intern ar putea fi afectat prin divulgarea informațiilor cuprinse în documentul în litigiu. Astfel, controlul legalității exercitat de instanța Uniunii în această privință trebuie să se limiteze la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, a exactității materiale a situației de fapt, precum și a absenței unei erori vădite de apreciere și a unui abuz de putere (a se vedea prin analogie Hotărârea din 4 iunie 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE, T-376/13, EU:T:2015:361, punctul 53 și jurisprudența citată). Prin urmare, ținând seama de controlul limitat al instanței Uniunii, respectarea obligației BCE de a-și motiva suficient deciziile are o importanță cu atât mai mare. Astfel, numai în acest mod instanța Uniunii poate să verifice dacă au fost întrunite elementele de fapt și de drept de care depinde exercitarea puterii de apreciere (a se vedea prin analogie Hotărârea din 4 iunie 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE, T-376/13, EU:T:2015:361, punctul 54 și jurisprudența citată).

55 În speță, decizia atacată precizează că documentul în litigiu era un document pentru uz intern ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare ale Consiliului guvernatorilor. În această privință, reiese din decizia atacată că documentul în litigiu fusese solicitat de la un consilier extern ca să îmbogățească reflecțiile și să sprijine deliberările pe care Consiliul guvernatorilor ar trebui să le întreprindă în temeiul articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE, în anul 2015 și ulterior. Potrivit BCE, divulgarea documentului „ar reduce posibilitatea unei discuții efective, informale și confidențiale între membrii instanțelor decizionale și, în consecință, ar restrânge «spațiul de gândire» al BCE”. În plus, divulgarea documentului în litigiu, în măsura în care acesta ar fi izolat de contextul său, ar risca să aducă atingere independenței membrilor Consiliului guvernatorilor, care constituie un principiu fundamental consacrat la articolul 130 TFUE (a se vedea punctul 36 de mai sus).

56 Rezultă că, contrar celor susținute de reclamanți, motivarea deciziei atacate nu este lipsită de elemente concrete care să indice în special natura documentului în litigiu, funcția și finalitatea sa în cadrul BCE, precum și riscul pe care divulgarea sa l-ar prezenta.

57 În plus, este necesar să se considere că obligația de motivare nu se opunea în vreun fel ca BCE să se întemeieze pe motive care iau în considerare efectele ipotetice pe care divulgarea documentului în litigiu le-ar putea produce cu privire la spațiul de gândire al BCE. Astfel, pe de o parte, acest raționament este suficient de precis pentru a permite reclamanților să conteste temeinicia sa și Tribunalului să își exercite controlul. Pe de altă parte, după cum invocă BCE, absența unei motivări mai detaliate era justificată de preocuparea de a nu dezvălui informații a căror protecție este avută în vedere de excepția invocată (a se vedea prin analogie Hotărârea din 4 iunie 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE, T-376/13, EU:T:2015:361, punctul 55).

58 BCE și-a îndeplinit obligația de motivare. Prin urmare, în măsura în care această obiecție vizează încălcarea obligației de motivare ca normă fundamentală de procedură, aceasta trebuie respinsă.

59 Pe de altă parte, în măsura în care argumentarea reclamanților ar visa contestarea temeiniciei motivelor deciziei atacate, este necesar să se arate că, astfel cum reiese din punctul 41 de mai sus, motivele indicate în decizia atacată pentru a susține că documentul în litigiu era un document pentru uz intern în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 nu par a fi eronate.

60 În această privință, este necesar să se adauge că, contrar celor susținute de reclamanți, BCE putea în mod întemeiat să ia în considerare efectele ipotetice pe care divulgarea documentului în litigiu ar putea să le aibă cu privire la spațiul de gândire al BCE în anul 2015 și de asemenea în perioada ulterioară anului 2015, deoarece modul de redactare a articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE nu se schimbase, astfel încât documentul în litigiu își păstra caracterul util.

61 Având în vedere toate cele de mai sus, primul aspect al celui de al doilea motiv trebuie respins.

Cu privire la al doilea aspect al celui de al doilea motiv, întemeiat pe existența unui interes public superior care justifică divulgarea documentului în litigiu

62 Reclamanții arată că, deși erau îndeplinite condițiile privind excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, totuși exista un interes public superior care justifica divulgarea documentului în litigiu. Potrivit reclamanților, în primul rând, aceste interes public rezultă, în general, din faptul că cetățenii au, în principiu, un interes să verifice legalitatea acțiunii instituțiilor Uniunii. În plus, astfel cum rezulta din considerentul (1) al Deciziei 2004/258, o transparență sporită permite o mai bună participare a cetățenilor la procesul decizional și consolidează legitimitatea, eficacitatea și responsabilitatea administrației. În al doilea rând, acest interes public superior ar rezulta în special din interesul de a ști în ce măsură BCE ar fi analizat comparativ diverse obiective atunci când aceasta a redactat Acordul privind furnizarea de lichidități în situații de urgență din 17 mai 2017 și cum au interpretat experții săi juridici cadrul juridic care se raportează la acesta. În al treilea rând, BCE ar fi săvârșit o eroare de drept în analiza comparativă a intereselor vizate deoarece aceasta s-ar fi întemeiat pe premisa eronată a prevalenței interesului confidențialității. Ar rezulta îndeosebi din articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și din Hotărârea din 18 iulie 2017, Comisia/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563), că o analiză comparativă a intereselor este necesară, indiferent dacă documentul la care se solicită accesul vizează activitățile administrative ale instituției sau domeniul său principal de activitate.

63 BCE contestă aceste argumente.

64 Cu titlu introductiv, trebuie să se arate că, în ipotezele vizate la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, revine BCE obligația de a explica de ce nu există un interes public superior care să justifice totuși divulgarea documentului respectiv (a se vedea prin analogie Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:37, punctul 49, și Hotărârea din 12 septembrie 2013, Besselink/Consiliul, T-331/11, nepublicată, EU:T:2013:419 punctul 96).

65 În special, regimul de excepții prevăzut la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 este întemeiat pe o analiză comparativă a intereselor contrare într-o situație dată, și anume, pe de o parte, interesele care ar fi favorizate de divulgarea conținutului documentelor în cauză și, pe de altă parte, cele care ar fi puse în pericol prin această divulgare. Decizia adoptată cu privire la o cerere de acces la documente depinde de interesul care trebuie să prevaleze în speță (a se vedea prin analogie Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia, C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738, punctul 42).

66 Deși revine instituției vizate să analizeze comparativ interesele divergente, reclamanta are obligația să invoce în mod concret împrejurările care justifică un astfel de interes public superior. Expunerea unor considerații de ordin pur general nu poate fi suficientă pentru a se stabili că un interes public superior primează asupra motivelor care justifică refuzul divulgării documentelor în discuție (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 septembrie 2016, Herbert Smith Freehills/Comisia, T-755/14, nepublicată, EU:T:2016:482, punctul 69 și jurisprudența citată).

67 În speță, astfel cum reiese din decizia atacată, BCE a considerat că nu exista un interes public superior care să justifice divulgarea documentului în litigiu. În această privință, BCE a precizat, în primul rând, că interesul invocat de reclamanți, și anume dreptul cetățenilor de a verifica legalitatea măsurilor adoptate de BCE, chiar admițând natura sa de interes public, nu prevala în raport cu interesele protejate prin excepția privind protecția documentelor pentru uz intern. În al doilea rând, interesul public ar fi mai eficient protejat în speță prin protecția consultărilor și a deliberărilor interne ale BCE, în măsura în care această protecție era necesară pentru a garanta capacitatea BCE de a-și îndeplini funcțiile. În al treilea rând, documentul în litigiu nu ar avea ca obiect nicio decizie concretă a BCE și nu s-ar pronunța cu privire la legalitatea actelor sale. În al patrulea rând, doar instanța Uniunii ar fi competentă să analizeze legalitatea actelor BCE.

68 Argumentele invocate de reclamanți nu permit să se repună în discuție această apreciere.

69 În primul rând, trebuie să se respingă argumentul reclamanților întemeiat pe o pretinsă transparență sporită care ar rezulta din considerentul (1) al Deciziei 2004/258. Astfel cum reiese dintr-o interpretare coroborată a considerentelor (1)-(3) ale Deciziei 2004/258, accesul mai larg la documentele și la arhivele BCE vizat de această decizie trebuie conciliat cu necesitatea de a asigura protecția în special a independenței BCE și a confidențialității anumitor aspecte care țin de îndeplinirea sarcinilor sale (a se vedea punctul 16 de mai sus).

70 În al doilea rând, în ceea ce privește interesul cetățenilor de a verifica legalitatea actelor instituțiilor Uniunii, este necesar să se aprecieze că, având în vedere jurisprudența citată la punctul 66 de mai sus, o astfel de considerație generală nu poate să fie de natură a stabili că principiul transparenței prezintă în speță o importanță deosebită care ar putea prevala în raport cu motivele care justifică refuzul accesului la documentul în litigiu (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 15 septembrie 2016, Herbert Smith Freehills/Comisia, T-755/14, nepublicată, EU:T:2016:482, punctul 74).

71 În al treilea rând, în ceea ce privește interesul de a ști în ce măsură BCE a analizat comparativ diverse obiective atunci când a redactat Acordul privind furnizarea de lichidități în situații de urgență din 17 mai 2017 și cum au interpretat experții săi juridici cadrul legal la care se raportează, este necesar să se considere că un astfel de interes, chiar admițând natura sa publică, nu este demonstrat în speță. Astfel cum recunoaște BCE, acordul și documentul în litigiu au fost adoptate la date foarte îndepărtate în timp și acesta din urmă nu vizează furnizarea de lichidități în situații de urgență, ci aspecte generale legate de interpretarea articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE. În acest context, nu se demonstrează că documentul în litigiu avea o legătură directă cu Acordul privind furnizarea de lichidități în situații de urgență.

72 În orice caz, interesul de a avea acces la documentul în litigiu ca eventual document pregătitor al Acordului privind furnizarea de lichidități în situații de urgență nu poate prevala în fața interesului public care stă la baza excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, și anume interesul public privind protecția, pe de o parte, a unui spațiu de gândire intern la BCE care permite un schimb de opinii confidențial în cadrul organelor de decizie ale instituției ca parte a deliberărilor și a consultărilor sale preliminare și, pe de altă parte, a unui spațiu de schimb de opinii confidențial între BCE și autoritățile naționale relevante. În plus, întrucât Acordul privind furnizarea de lichidități în situații de urgență este un document public, reclamanții erau în măsură să îl examineze pentru a verifica analiza comparativă a diverselor obiective urmărite și interpretarea cadrului juridic la care se raportează, care au fost reținute de BCE în momentul redactării sale.

73 Având în vedere cele de mai sus, al doilea aspect al celui de al doilea motiv trebuie respins, și prin urmare, al doilea motiv în ansamblul său.

74 Dat fiind că BCE putea în mod întemeiat să își întemeieze refuzul de a acorda accesul la documentul în litigiu pe excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, nu este necesar să se analizeze primul motiv care vizează excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din această decizie.

75 Rezultă că acțiunea trebuie respinsă în totalitate ca nefondată.

Cu privire la cheltuielile de judecată

76 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

77 Întrucât reclamanții au căzut în pretenții, se impune obligarea acestora la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor BCE.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a doua)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Domnii Fabio De Masi și Yanis Varoufakis suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de Banca Centrală Europeană (BCE).

Prek Schalin Costeira

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 12 martie 2019.

Semnături