



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 17. decembra 2020*

„Pritožba – Dostop do dokumentov Evropske centralne banke (ECB) – Sklep 2004/258/ES – Člen 4(3) – Izjeme – Dokument, ki ga prejme ECB – Posvetovanje z zunanjim izvajalcem – Notranja raba kot del razprav in predhodnih posvetovanj – Zavrnitev dostopa“

V zadevi C-342/19 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 30. aprila 2019,

Fabio De Masi, stanujoč v Hamburgu (Nemčija),

Yanis Varoufakis, stanujoč v Atenah (Grčija),

ki ju zastopa A. Fischer-Lescano, Universitätsprofessor,

pritožnika,

druga stranka v postopku je

Evropska centralna banka (ECB), ki jo zastopata F. von Lindeiner in A. Korb, agenta, skupaj s H.-G. Kamannom, Rechtsanwalt,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, L. Bay Larsen (poročevalec), sodnik, C. Toader, sodnica, M. Safjan in N. Jääskinen, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 9. julija 2020

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

- 1 Fabio De Masi in Yanis Varoufakis s pritožbo predlagata razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 12. marca 2019, De Masi in Varoufakis/ECB (T-798/17, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2019:154), s katero je Splošno sodišče zavrnilo njuno tožbo za razglasitev ničnosti sklepa Evropske centralne banke (ECB) z dne 16. oktobra 2017 (v nadaljevanju: sporni sklep), s katerim jima je bil zavrnen dostop do dokumenta z dne 23. aprila 2015, ki ga je na zahtevo ECB pripravil zunanji izvajalec in ki je naslovljen „Odgovori na vprašanja v zvezi z razlago člena 14.4 Protokola št. 4 o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke“ (v nadaljevanju: sporni dokument).

Pravni okvir

Sklep 2004/258

- 2 V uvodnih izjavah 3 in 4 Sklepa Evropske centralne banke z dne 4. marca 2004 o dostopu javnosti do dokumentov Evropske centralne banke (2004/258/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 5, str. 51), kakor je bil spremenjen s Sklepom (EU) Evropske centralne banke z dne 21. januarja 2015 (UL 2015, L 84, str. 64) (v nadaljevanju: Sklep 2004/258), je navedeno:

„(3) Dovoliti je treba širši dostop do dokumentov ECB, hkrati pa varovati neodvisnost ECB in nacionalnih centralnih bank (NCB), ki je predvidena v členu 108 Pogodbe in členu 7 Statuta, in zaupnost nekaterih zadev, specifičnih za izvajanje nalog ECB. Zaradi varstva učinkovitosti postopkov odločanja, vključno z notranjimi posvetovanji in pripravami, so zapisniki sestankov organov odločanja ECB zaupni, razen če se predmetni organ odloči za objavo rezultatov svojih posvetovanj.

(4) Nekatere javne in zasebne interese je treba varovati z izjemami. [...]“.

- 3 Člen 3(a) tega sklepa določa, da v njem: „dokument“ ali „dokument ECB“ pomeni kakršno koli vsebino ne glede na to, kakšen je njen nosilec (napisana na papirju ali shranjena v elektronski obliki ali kot zvočni, vizualni ali avdiovizualni zapis), ki jo je ECB sestavila ali jo hrani in je povezana z njeno politiko, dejavnostjo ali odločitvami, kakor tudi dokumente, ki izvirajo iz Evropskega monetarnega inštituta (EMI) in Odbora guvernerjev centralnih bank držav članic Evropske gospodarske skupnosti.

- 4 Člen 4 navedenega sklepa, naslovljen „Izjeme“, v odstavkih (2), (3) in (5) določa:

„2. ECB zavrne dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

[...]

– [...] pravnih nasvetov,

– [...]

razen če prevlada javni interes za razkritje.

3. Dostop do dokumenta, ki ga je ECB sestavila ali prejela za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v okviru ECB ter izmenjav[o] mnenj med ECB, nacionalnimi centralnimi bankami, pristojnimi nacionalnimi organi ali imenovanimi nacionalnimi organi[,] se zavrne tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta, razen če prevlada javni interes za razkritje.

[...]

5. Če velja katera [koli] od izjem le za nekatere dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo.“

5 Člen 7(2) istega sklepa določa:

„Pri popolni ali delni zavrnitvi lahko prosilec v 20 delovnih dneh od prejema odgovora ECB vložiti potrdilno prošnjo, v kateri izvršilni odbor ECB zaprosi, da to stališče ponovno preuči. Če ECB ne odgovori v roku 20 delovnih dni, ki je predpisan za obravnavo začetne prošnje, ima prosilec pravico do vložitve potrdilne prošnje.“

Uredba (ES) št. 1049/2001

6 V uvodnih izjavah 1 in 4 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) je navedeno:

„(1) Drugi pododstavek člena 1 Pogodbe o Evropski uniji opredeljuje pojem javnosti in pravi, da je Pogodba nov korak v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani.

[...]

(4) Namen te uredbe je čim bolj uresničiti pravico dostopa javnosti do dokumentov ter določiti splošna načela in omejitve takega dostopa v skladu s členom 255(2) Pogodbe ES.“

7 Člen 4 te uredbe, naslovljen „Izjeme“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

– [...] pravnih nasvetov,

– [...]

razen če prevlada javni interes za razkritje.

3. Dostop do dokumenta, ki ga je institucija pripravila ali prejela za notranjo rabo in se nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala, se zavrne, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.

Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji, se zavrne tudi po sprejetju odločitve, če bi razkritje resno oslabilo postopek odločanja institucije, razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

Dejansko stanje in sporni sklep

8 Dejansko stanje je Splošno sodišče predstavilo v točkah od 1 do 6 izpodbijane sodbe in ga je za potrebe tega postopka mogoče povzeti, kot sledi.

- 9 F. De Masi in Y. Varoufakis sta z dopisom z dne 24. aprila 2017 ECB na podlagi Sklepa 2004/258 zaprosila za dostop do vseh zunanjih pravnih nasvetov, ki naj bi jih ECB naročila za pregled svojih sklepov z dne 4. februarja in 28. junija 2015 o zagotavljanju izredne likvidnostne pomoči grškim bankam s strani grške centralne banke.
- 10 ECB je z dopisom z dne 31. maja 2017 pritožnika obvestila, da za navedena sklepa ni naročila pravnih nasvetov. Poleg tega ju je obvestila o obstoju spornega dokumenta.
- 11 Pritožnika sta z dopisom z dne 7. julija 2017 ECB zaprosila za dostop do tega dokumenta.
- 12 ECB je z dopisom z dne 3. avgusta 2017 ta dostop zavrnila na eni strani na podlagi izjeme v zvezi z varstvom pravnih nasvetov, določene v členu 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258, in na drugi strani na podlagi izjeme v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo, določene v členu 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa.
- 13 Pritožnika sta z dopisom z dne 30. avgusta 2017 v skladu s členom 7(2) navedenega sklepa vložila potrtilno prošnjo za dostop do spornega dokumenta.
- 14 ECB je z dopisom z dne 16. oktobra 2017 svoj sklep z dne 3. avgusta 2017 o zavrnitvi dostopa do spornega dokumenta potrdila na podlagi istih izjem, kot sta tisti, ki sta navedeni v tem sklepu.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 15 F. De Masi in Y. Varoufakis sta 8. decembra 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa.
- 16 V utemeljitev te tožbe sta pritožnika v bistvu navedla dva tožbena razloga, ki sta se nanašala na kršitev člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258 oziroma kršitev člena 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa.
- 17 Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo tožbo pritožnikov zavrnilo kot neutemeljeno. Po preučitvi drugega tožbenega razloga je v točki 74 te sodbe odločilo, da je ECB zavrnitev dostopa do spornega dokumenta upravičeno lahko utemeljila z izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258. Zato je presodilo, da prvega tožbenega razloga v zvezi z izjemo od pravice do dostopa, določeno v členu 4(2), druga alineja, tega sklepa, ni treba preizkusiti.
- 18 Splošno sodišče je v zvezi s prvim delom drugega tožbenega razloga, ki se je nanašal na napačno uporabo izjeme v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo, ugotovilo, da resne oslabitve postopka odločanja na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, navedenega sklepa ni bilo treba dokazati. V točki 30 izpodbijane sodbe je v zvezi s tem navedlo, da je treba za zavrnitev na podlagi te določbe dokazati le, prvič, da je ta dokument namenjen za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v ECB ali za izmenjavo mnenj med ECB in zadevnimi nacionalnimi organi ter, drugič, da ni prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje tega dokumenta.
- 19 Navedlo pa je, da je ECB upravičeno štela, da je bil sporni dokument namenjen za notranjo rabo v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, istega sklepa, ker je ECB menila, da je bil ta dokument namenjen zagotovitvi informacij in okrepitvi razprav Sveta ECB v okviru pristojnosti, ki so mu podeljene s členom 14.4. Protokola št. 4 o Statutu Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in ECB.
- 20 Splošno sodišče je tako v točkah od 44 do 47 izpodbijane sodbe zavrnilo trditve F. De Masija in Y. Varoufakisa, da izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 ni mogoče uporabiti za sporni dokument, ker je bil ta dokument pravni nasvet, ki spada na področje uporabe izjeme v zvezi z varstvom pravnih nasvetov, določene v členu 4(2), druga alineja, tega sklepa.

- 21 Splošno sodišče je v točkah od 48 do 52 izpodbijane sodbe zavrnilo tudi trditev pritožnikov, da naj pogoji iz člena 4(3), prvi pododstavek, navedenega sklepa ne bi bili izpolnjeni, ker sporni dokument, prvič, ni bil interni dokument in, drugič, ni bil povezan s konkretnim postopkom.
- 22 Poleg tega je Splošno sodišče v točkah od 53 do 58 izpodbijane sodbe analiziralo in zavrnilo očitke, ki se je nanašal na kršitev obveznosti obrazložitve.
- 23 V točkah od 62 do 73 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče zavrnilo drugi del drugega tožbenega razloga, ki se je nanašal na obstoj prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje razkritje spornega dokumenta.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

- 24 Pritožnika s pritožbo Sodišču predlagata, naj:
- izpodbijano sodbo v celoti razveljavi;
 - ugoti predlogom, podanim na prvi stopnji, in
 - ECB naloži plačilo stroškov.
- 25 ECB predlaga, naj:
- se pritožba zavrne in
 - se pritožnikoma naloži plačilo stroškov.

Pritožba

- 26 Pritožnika v utemeljitev pritožbe navajata štiri pritožbene razloge, ki se nanašajo, prvič, na kršitev člena 10(3) PEU, člena 15(1) in člena 298(1) PDEU ter člena 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) v povezavi z njenim členom 52(1), drugič, na kršitev obveznosti obrazložitve, tretjič, na kršitev člena 4(2) in (3) Sklepa 2004/258, in četrtič, na kršitev člena 4(3) tega sklepa.

Prvi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 27 Pritožnika s prvim pritožbenim razlogom trdita, da je Splošno sodišče kršilo načelo preglednosti, določeno v členu 10(3) PEU, členu 15(1) in členu 298(1) PDEU ter členu 42 Listine v povezavi z njenim členom 52(1), ob upoštevanju katerega naj bi bilo treba razlagati izjeme iz Sklepa 2004/258.
- 28 Ta pritožbeni razlog je razdeljen na dva dela.
- 29 S prvim delom je Splošno sodišče grajano, da je v točki 29 izpodbijane sodbe presodilo, da se v okviru izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 dokaz o resni oslabitvi postopka odločanja ne zahteva. Pritožnika v zvezi s tem trdita, da se je Splošno sodišče napačno oprlo na besedilo te določbe, in mu očitata, da je uporabilo razloga tega člena, ki naj ne bi bila skladna s členom 10(3) PEU,

členom 15(1) in členom 298(1) PDEU ter členom 42 Listine v povezavi z njenim členom 52(1). Te določbe naj bi namreč določale cilj široke preglednosti in pravico dostopa do dokumentov, ki naj bi ju Splošno sodišče kršilo.

- 30 Pritožnika menita, da ECB, ker primarno pravo določa prag omejitve načela preglednosti, ne sme znižati tega praga s tem, da ne upošteva zahteve po resni oslavitvi postopka odločanja, čeprav taka zahteva ni navedena v členu 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa.
- 31 ECB meni, da je treba prvi del prvega pritožbenega razloga zavrniti kot nedopusten. Ta institucija podredno trdi, da ta del prvega pritožbenega razloga ni utemeljen.
- 32 Pritožnika z drugim delom prvega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očitata, da je v točki 54 izpodbijane sodbe ECB priznalo široko polje proste presoje in tako zmanjšalo obseg svojega sodnega nadzora, s čimer naj bi kršilo primarno pravo, tako da naj bi bila presoja iz točke 43 te sodbe in naslednjih izkrivljena. Menita, da dostop do dokumentov zaradi razsežnosti načela preglednosti ni vprašanje presoje. Člen 52 Listine pa naj bi zahteval, da morajo biti morebitne omejitve tega načela sorazmerne in da se lahko nad pogoji za uporabo takih omejitev izvede celovit sodni nadzor.
- 33 ECB meni, da je ta del nedopusten in vsekakor neutemeljen.

Presoja Sodišča

- 34 V zvezi s prvim delom prvega pritožbenega razloga je treba opozoriti, da v skladu s členom 170(1), drugi stavek, Poslovnika Sodišča pritožba ne more spreminjati predmeta spora pred Splošnim sodiščem. Kot poleg tega izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, bi to, da bi se stranki dovolilo, da očitek, ki ga ni navedla pred Splošnim sodiščem, prvič navede pred Sodiščem, pomenilo, da bi se tej stranki dovolilo, da Sodišču, katerega pristojnost glede pritožb je omejena, predloži spor, ki je širši od tistega, o katerem je odločalo Splošno sodišče. Pristojnost Sodišča je v okviru pritožbe torej omejena na preizkus presoje Splošnega sodišča glede razlogov in trditev, o katerih se je pred njim razpravljalo (glej med drugim sklep z dne 15. januarja 2020, BS/Parlament, C-642/19 P, neobjavljen, EU:C:2020:32, točka 24).
- 35 Na razlago zgoraj navedenih določb primarnega prava, kot jo predlagata pritožnika, pa se je mogoče učinkovito sklicevati le v utemeljitev ugovora nezakonitosti člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258. Iz besedila te določbe namreč izhaja, da je ECB nameravala zavrniti dostop do svojih dokumentov, kadar so izpolnjeni pogoji iz navedene določbe.
- 36 V zvezi s tem je treba navesti, da v tej določbi ni nikjer omenjen pogoj, kakršen je ta, na katerega se sklicujeta pritožnika. Zato bi to, da bi se štelo, da je zavrnitev dostopa do dokumentov ECB na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 odvisna od pogoja, ki ni tisti, ki je v njem opredeljen, pomenilo razlago te določbe *contra legem*.
- 37 V teh okoliščinah in ker pritožnika pred Splošnim sodiščem nista izrecno trdila, da se je s členom 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 zato kršilo načelo preglednosti, kot je opredeljeno z določbami Pogodbe DEU oziroma Listine, na katere se sklicujeta, je treba ugotoviti, da tak ugovor nezakonitosti ni bil naveden na prvi stopnji in da se zato nanj ni mogoče prvič sklicevati v okviru pritožbe.
- 38 Vendar trditve, ki na prvi stopnji ni bila navedena, ni mogoče šteti za nov razlog, ki je v pritožbi nedopusten, če se z njo le razširjajo trditve, ki so bile navedene v okviru tožbenega razloga pred Splošnim sodiščem (sodba z dne 16. novembra 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Komisija, C-250/16 P, EU:C:2017:871, točka 29). Ugotoviti pa je treba, da v obravnavanem primeru ni tako.

- 39 V zvezi s tem pritožnika, čeprav sta v tožbi na prvi stopnji navedla te določbe primarnega prava, navedenih določb v tej tožbi nista izrecno navedla v utemeljitev argumentacije, s katero želita dokazati neskladnost člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 s temi določbami.
- 40 Iz tega izhaja, da tega dela prvega pritožbenega razloga, ker se s tezo, ki sta jo pritožnika zatrjevala na prvi stopnji, ni očitala nezdrumljivost člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 z navedenimi določbami primarnega prava in ker se zdrumljivost te prvonavedene določbe prvič izpodbija pred Sodiščem, ni mogoče šteti za razširitev tožbenih razlogov, navedenih v vlogi, s katero se postopek začne.
- 41 Prvi del prvega pritožbenega razloga je treba zato zavrniti kot nedopusten.
- 42 V zvezi z drugim delom tega pritožbenega razloga je treba navesti, da sta se polje proste presoje, ki ga je Splošno sodišče priznalo ECB v točki 54 izpodbijane sodbe, in omejitve nadzora zakonitosti, ki ga je izvedlo to sodišče, nanašala le na vprašanje, ali bi razkritje spornega dokumenta lahko vplivalo na neki prevladujoč javni interes. Ti preudarki torej niso mogli izkriviti presoje Splošnega sodišča iz točk od 43 do 52 te sodbe, ki se ne nanašajo na obstoj posega v javni interes, temveč na razloge, s katerimi je mogoče utemeljiti zavrnitev dostopa do dokumenta ECB, in na naravo spornega dokumenta. Zato trditve, ki sta jih pritožnika navedla v zvezi s tem, ni mogoče sprejeti.
- 43 V zvezi s točkami od 53 do 58 izpodbijane sodbe je treba navesti, da je Splošno sodišče v teh točkah analiziralo tožbeni razlog pritožnikov, ki se je nanašal na kršitev obveznosti obrazložitve v zvezi z morebitno oslavitvijo postopka odločanja. Glede na to, da se dokaz o resni oslavitvi postopka odločanja v okviru izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 ne zahteva, kot je presodilo Splošno sodišče v točki 29 izpodbijane sodbe, preudarki v zvezi z naravo in intenzivnostjo nadzora sodišča Evropske unije nad obstojem posega v javni interes nikakor ne vplivajo na izid tega pritožbenega razloga.
- 44 Trditve, ki sta jih pritožnika navedla v okviru drugega dela prvega pritožbenega razloga, je treba zato zavrniti.
- 45 Glede na zgoraj navedeno je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti v celoti, in sicer deloma kot brezpredmeten in deloma kot neutemeljen.

Drugi pritožbeni razlog

Trditve strank

- 46 Pritožnika z drugim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očitata, da je v točkah od 53 do 57 izpodbijane sodbe kršilo zahteve glede obrazložitve, ki jih je Sodišče določilo v zvezi z Uredbo št. 1049/2001. Natančneje, Splošno sodišče grajata, da je priznalo, da se lahko ECB za utemeljitev zavrnitve dostopa do svojih dokumentov opre na „hipotetične učinke“. Splošna in abstraktna tveganja pa naj ne bi mogla zadostovati za utemeljitev take zavrnitve. Ta institucija naj tako ne bi pojasnila, kako bi dostop do zaprosenega dokumenta lahko omejil „prostor za razmislek“ ECB ter konkretno in dejansko posegel v interes, ki je varovan z izjemo iz člena 4 Sklepa 2004/258, na katero se ta sklicuje.
- 47 ECB predlaga, naj se ta pritožbeni razlog zavrne kot nedopusten in, podredno, kot neutemeljen.

Presoja Sodišča

- 48 Najprej je treba opozoriti, da se Uredba št. 1049/2001 za sporni dokument ne uporablja, saj je dostop do tega dokumenta urejen s Sklepom 2004/258.

- 49 V zvezi z domnevno kršitvijo zahtev glede obrazložitve aktov institucij, ki jih je Sodišče določilo v zvezi s to uredbo in na katere se sklicujeta pritožnika, je treba ugotoviti, da se, medtem ko člen 4(3), drugi pododstavek, te uredbe zahteva, da se dokaže, da bi razkritje dokumenta resno oslabilo postopek odločanja institucije, tak dokaz v okviru izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 ne zahteva. Iz tega izhaja, da Splošnemu sodišču nikakor ni bilo treba preveriti, ali je ECB zagotovila pojasnila o tveganju resne oslabitve njenega postopka odločanja, ki bi ga lahko povzročil dostop do spornega dokumenta.
- 50 Za zavrnitev dostopa do nekega dokumenta na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 se namreč zahteva le, da se dokaže, da je ta dokument namenjen zlasti za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj v ECB ter na drugi strani, da ni prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičeval razkritje tega dokumenta.
- 51 Zato je Splošno sodišče brez kršitve zahtev glede obrazložitve aktov institucij Unije v točki 55 izpodbijane sodbe opravilo nadzor nad obrazložitvijo spornega sklepa, pri čemer je ugotovilo, da je v njem pojasnjeno, da je bil sporni dokument namenjen za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj Sveta ECB, da bi razkritje tega dokumenta ogrozilo možnost učinkovite, neformalne in zaupne razprave med člani organov odločanja in zato omejilo „prostor za razmislek“ ECB ter da bi poleg tega razkritje spornega dokumenta, če bi bil ta vzet iz konteksta, lahko ogrozilo neodvisnost članov Sveta ECB.
- 52 Prav tako je v točki 57 izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da obveznost obrazložitve ne nasprotuje temu, da se ECB opre na preudarke, s katerimi se upoštevajo hipotetični učinki, ki bi jih razkritje spornega dokumenta lahko imelo na prostor za razmislek te institucije.
- 53 Drugi pritožbeni razlog je treba zato zavriniti kot neutemeljen.

Tretji pritožbeni razlog

Trditve strank

- 54 Pritožnika s tretjim pritožbenim razlogom, ki je razdeljen na dva dela in ki se v bistvu nanaša na točke od 43 do 50 izpodbijane sodbe, Splošnemu sodišču na eni strani očitata, da je kršilo področje uporabe člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 v zvezi z dokumenti za notranjo rabo, in člena 4(2), druga alineja, tega sklepa v zvezi s pravnimi nasveti, ter na drugi strani, da je to prvonavedeno določbo napačno razlagalo s tem, da je presodilo, da so bili pogoji za njeno uporabo v obravnavanem primeru izpolnjeni.
- 55 Natančneje, pritožnika v okviru prvega dela tega tretjega pritožbenega razloga trdita, da se člen 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258 glede na svoje besedilo nanaša na „pravne nasvete“, medtem ko se člen 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa nanaša le na dokumente, ki vsebujejo mnenja, ki niso pravni nasveti. Splošnemu sodišču pa se očita, da ni odgovorilo na vprašanje, ali je sporni dokument pravni nasvet v smislu te prvonavedene določbe.
- 56 V zvezi s tem trdita, da spornega dokumenta, ker je abstrakten in znanstveni odgovor na pravno vprašanje, in ne pravni nasvet, ni mogoče opredeliti kot pravni nasvet v smislu člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258.
- 57 Zato naj bi bilo treba v nasprotju s presojo Splošnega sodišča v točki 43 izpodbijane sodbe uporabo člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 zavriniti zaradi učinka izključitve, ki izhaja iz člena 4(2), druga alineja, tega sklepa, ki naj bi bil *lex specialis* v razmerju do prvonavedenega, ker člen 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258 izčrpno ureja izjeme od načela preglednosti, ki velja za take dokumente.

- 58 Pritožnika v okviru drugega dela tega pritožbenega razloga izpodbijata razlago člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, ki jo je podalo Splošno sodišče. V zvezi s tem ponavljata, da je tako kot pri členu 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 namen člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 varovanje celovitosti notranjega postopka odločanja ECB. Dokument, za katerega razkritje se zaproša, pa naj ne bi spadal na področje uporabe zadnjenavedene določbe, ker naj ne bi bil namenjen notranji rabi v natančno določenem postopku odločanja, temveč naj bi pomenil zunanjo analizo, katere namen je opredeliti „zunanji okvir“ pristojnosti ECB.
- 59 ECB te trditve prereka in predlaga, naj se pritožbeni razlog v celoti zavrne.

Presoja Sodišča

- 60 V zvezi s prvim delom je treba najprej navesti, da besedilo člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258 ne vsebuje nobenega podatka, na podlagi katerega bi se temu členu lahko priznala lastnost *lex specialis* v razmerju do člena 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa.
- 61 Kot namreč izhaja iz zadnjenavedene določbe, se izjema, ki jo vsebuje, nanaša na dokumente, ki jih je ECB sestavila ali prejela za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v okviru te institucije ali za izmenjavo mnenj med njo in nacionalnimi organi.
- 62 Poleg tega nič v besedilu člena 4 navedenega sklepa ne izključuje, da bi se na isti del dokumenta lahko nanašalo več izjem, ki so določene v tem členu.
- 63 Zato je Splošno sodišče v točkah od 44 do 47 izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da lahko ECB za presojo prošnje za dostop do dokumentov, ki jih poseduje, upošteva več razlogov za zavrnitev, v obravnavanem primeru tako razlog za zavrnitev iz člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258 kot tudi razlog iz člena 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa.
- 64 Poleg tega z vidika uporabe izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 ni pomembno, da se lahko sporni dokument opredeli tudi kot „pravni nasvet“ v smislu člena 4(2), druga alineja, tega sklepa. Zakonodajalec Unije namreč možnosti sklicevanja na izjemo iz prvonavedene določbe ni pogoji s tem, da dokumenti, na katere se nanaša, niso „pravni nasveti“ v smislu člena 4(2), druga alineja, navedenega sklepa.
- 65 V teh okoliščinah je treba prvi del tretjega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.
- 66 V zvezi z drugim delom tretjega pritožbenega razloga je treba navesti, da v skladu s členom 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 dostop do dokumenta, ki ga je ECB sestavila ali prejela za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v okviru ECB ali za izmenjavo mnenj med ECB in nacionalnimi organi, zavrne tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta, razen če prevlada javni interes za razkritje dokumenta.
- 67 Na eni strani je treba v zvezi s pogojem glede notranje rabe dokumentov opozoriti, da je bil sporni dokument naročen pri zunanjem izvajalcu, da bi se obogatila notranja razmišljanja organov odločanja ECB ter da bi se zagotovila podpora njenim razpravam in posvetovanjem.
- 68 V zvezi s tem je treba navesti, da je člen 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 napisan tako, da varuje notranje pripravljalne dokumente, tudi če bi sporni dokument sestavil zunanji izvajalec, saj se ta določba izrecno sklicuje na dokument, ki ga ECB „prejme“.
- 69 Poleg tega, kot je Splošno sodišče pravilno pojasnilo v točki 49 izpodbijane sodbe, v spornem sklepu ni zatrjevano, da je sporni dokument notranji dokument, temveč da gre za dokument za notranjo rabo.

- 70 Zato je Splošno sodišče v točki 41 izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da je ECB lahko veljavno štela, da je bil sporni dokument namenjen za notranjo rabo v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258.
- 71 Na drugi strani besedila člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 ni mogoče razumeti tako, kot da se z njim varstvo, ki ga vsebuje, pridržuje le za dokumente, ki so povezani z določenim postopkom odločanja. S to določbo se namreč zahteva le, da se dokument uporablja „kot del razprav in predhodnih posvetovanj v okviru ECB“. Kot trdi ECB, lahko imajo razprave in predhodna posvetovanja, čeprav se lahko nanašajo na konkreten postopek, širši predmet in lahko se nanašajo na splošna vprašanja. V tem smislu navedena določba s tem, da se nanaša tudi na dokumente, namenjene za izmenjavo mnenj med ECB in nacionalnimi organi, učinkuje tako, da obsežno zajema dokumente, povezane z notranjimi postopki ECB.
- 72 Take razlage člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 ni mogoče izpodbiti z rešitvijo iz sodbe z dne 13. julija 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (C-60/15 P, EU:C:2017:540), na katero se sklicujeta pritožnika.
- 73 Sodišče je v tej sodbi v bistvu presodilo, da je dostop do dokumenta mogoče zavrniti na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 le, če se postopek odločanja nanaša na sprejetje odločitve.
- 74 Drugače kot pri tej uredbi in nasprotno od trditve pritožnikov v zvezi s tem pa predmet varstva iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 in člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ni enak. Ta določba Sklepa 2004/258 se namreč sklicuje na razprave in predhodna posvetovanja v okviru ECB, medtem ko takega sklicevanja v členu 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 ni.
- 75 Poleg tega člen 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, čeprav člen 4(3) te uredbe zavrnitev dostopa do dokumenta pogojuje s tem, da se ta „nanaša na zadevo, o kateri institucija ni odločala“, ne vsebuje take natančnejše določitve. Nasprotno, ECB je tako v okviru Sklepa 2004/258 nameravala zagotoviti varstvo svojih dokumentov tudi v primeru zaključenega postopka odločanja, saj se v skladu z zadnjemavedeno določbo dostop do dokumenta zavrne „tudi po“ sprejetju odločitve.
- 76 Poleg tega je treba opozoriti, da se je ECB s Sklepom 2004/258 odločila priznati pravico do dostopa do svojih dokumentov pod pogoji in v skladu z omejitvami, ki so opredeljeni v tem sklepu. Namen tega sklepa je tako ohranitev te pravice do dostopa ob upoštevanju posebnosti te institucije, ki mora v skladu s členom 130 PDEU imeti možnost učinkovito uresničevati cilje, določene za njene naloge, z neodvisnim izvrševanjem posebnih pooblastil, ki jih ima za to na podlagi Pogodbe in Statuta ESCB.
- 77 Poleg tega je treba opozoriti, da se pravni okvir v zvezi z dostopom do dokumentov ECB, določen v Pogodbah, v skladu s členom 15(3), četrti pododstavek, PDEU razlikuje glede na to, ali ECB opravlja upravne naloge ali ne. Čeprav je treba pravila o dostopu do dokumentov institucij, za katere velja ta pododstavek, sprejeti v skladu z Uredbo št. 1049/2001, pa za dokument, kakršen je sporni dokument, ki vsebuje pravno posvetovanje o razlagi člena 14(4) Protokola št. 4 o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in ECB, ni mogoče šteti, da se nanaša na izvajanje upravnih nalog ECB.
- 78 Iz tega izhaja, da člen 4(3), drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 zavrnitev dostopa do dokumenta povzroči le ob njegovi povezanosti s konkretno odločitvijo, medtem ko je v okviru člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 varstvo zaupnosti dokumentov ECB zagotovljeno tudi, če ti dokumenti niso del postopka sprejemanja take odločitve.
- 79 Tako je Splošno sodišče trditve pritožnikov na prvi stopnji zavrnilo po razlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, pri kateri ni bilo napačno uporabljeno pravo.

80 Drugi del tretjega pritožbenega razloga je treba zato zavrni kot neutemeljen, s čimer je treba tretji pritožbeni razlog zavrni v celoti.

Četrti pritožbeni razlog

Trditve strank

81 Pritožnika s četrtem pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očitata, da v točkah od 62 do 72 izpodbijane sodbe ni upoštevalo obstoja prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje razkritje spornega dokumenta.

82 V zvezi s tem trdita, da je, tudi če bi bili pogoji za uporabo izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 izpolnjeni, obstajal prevladujoč javni interes za razkritje spornega dokumenta.

83 To naj bi potrjevali preudarki v zvezi z nadzorom zakonitosti ravnanja ECB. Ugotovitev morebitne nezakovitosti odločitve ECB naj bi bila namreč v javnem interesu. Poleg tega naj bi bilo iz uvodne izjave 1 Sklepa 2004/258 razvidno, da večja preglednost povzroča tesnejše sodelovanje državljanov v postopkih odločanja. Splošnemu sodišču nazadnje očitata, da je zadevne interese pretehtalo, ne da bi konkretno in utemeljeno navedlo, kako naj bi se poseglo v interese ECB.

84 Pritožnika poleg tega menita, da je Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da dokaz o resni oslabitvi postopka odločanja ni bil zahtevan, in da je tako omejilo svoj pravni nadzor na preizkus zlorabe pooblastil, nadzor nad obstojem javnega interesa oprlo na napačno merilo. Obstoj tveganja ali resne oslabitve naj namreč ne bi bil dokazan niti v zvezi z varstvom pravnega nasveta niti v zvezi z varstvom notranjega postopka odločanja.

85 Zato v nasprotju z ugotovitvijo Splošnega sodišča upoštevanje abstraktnih in povsem hipotetičnih elementov ne zadostuje za utemeljitev tveganja posega v varovani interes.

86 ECB meni, da je treba ta pritožbeni razlog zavrni kot nedopusten in podredno kot neutemeljen.

Presoja Sodišča

87 V zvezi s tem pritožbenim razlogom je treba ugotoviti, da so s trditvami pritožnikov v zvezi s tem, da je Splošno sodišče zavrnilo obstoj prevladujočega javnega interesa, ponovljene trditve, ki so že bile navedene na prvi stopnji. Pritožnika tako s svojimi trditvami dejansko želita le ponovno obravnavanje tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, za kar pa Sodišče ni pristojno (glej med drugim sodbo z dne 9. septembra 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, točki 62 in 63).

88 Trditve pritožnikov, da bi morala ECB opredeliti resno oslabitev postopka odločanja, pa temelji na napačni premisi, saj se v okviru izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 tak dokaz ne zahteva, kar je bilo že navedeno v točki 43 te sodbe. Kot je razvidno iz te točke, so trditve pritožnikov v zvezi z dokazom o resni oslabitvi postopka odločanja brezpredmetne.

89 Ta pritožbeni razlog je treba zato zavrni kot delno nedopusten in kot delno brezpredmeten.

90 Iz vseh navedenih preudarkov izhaja, da ni mogoče sprejeti nobenega od pritožbenih razlogov, ki sta jih pritožnika navedla v utemeljitev pritožbe.

91 Pritožbo je treba zato v celoti zavrni.

Stroški

⁹² V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča, ki se v pritožbenem postopku uporablja na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je ECB predlagala, naj se pritožnikoma naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi nista uspela, se jima naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Pritožba se zavrne.**
- 2. Fabiu de Masiju in Yanisu Varoufakisu se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi