



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 12. marca 2019*

„Dostop do dokumentov – Sklep 2004/258/ES – Dokument z naslovom ‚Odgovori na vprašanja v zvezi z razlago člena 14.4 Protokola o Statutu ESCB in ECB‘ – Zavrnitev dostopa – Izjema v zvezi z varstvom pravnih nasvetov – Izjema v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo uporabo – Prevladujoč javni interes“

V zadevi T-798/17,

Fabio De Masi, stanujoč v Hamburgu (Nemčija),

Yanis Varoufakis, stanujoč v Atenah (Grčija),

ki ju zastopa A. Fischer-Lescano, profesor,

tožeči stranki,

proti

Evropski centralni banki (ECB), ki jo zastopajo T. Filipova in F. von Lindeiner, agenta, skupaj z H. G. Kamannom, odvetnikom,

tožena stranka,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Sklepa ECB z dne 16. oktobra 2017, s katerim je bil tožečima strankama zavrjen dostop do dokumenta z dne 23. aprila 2015, naslovljenega „Odgovori na vprašanja v zvezi z razlago člena 14.4 Protokola o Statutu ESCB in ECB“,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Prek, predsednik, F. Schalin, sodnik, in M. J. Costeira (poročevalka), sodnica,

sodni tajnik: E. Coulon,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nemščina.

Sodbo

Dejansko stanje

- 1 Tožeči stranki Fabio De Masi in Yanis Varoufakis sta z dopisom z dne 24. aprila 2017 Evropsko centralno banko (ECB) na podlagi Sklepa 2004/258/ES ECB z dne 4. marca 2004 o dostopu javnosti do dokumentov ECB (ECB/2004/3) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 5, str. 51), kakor je bil spremenjen s Sklepom 2011/342/EU ECB z dne 9. maja 2011 (ECB/2011/6) (UL 2011, L 158, str. 37) in Sklepom (EU) 2015/529 ECB z dne 21. januarja 2015 (ECB/2015/1) (UL 2015, L 84, str. 64), zaprosili za dostop do vseh zunanjih pravnih nasvetov, ki naj bi jih ECB zahtevala za pregled svojih sklepov z dne 4. februarja in 28. junija 2015 o zagotavljanju izredne likvidnostne pomoči grškim bankam s strani grške centralne banke.
- 2 ECB je z dopisom z dne 31. maja 2017 tožeči stranki obvestila, da za navedena sklepa ni zaprosila za pravne nasvete. Poleg tega je tožeči stranki obvestila o obstoju zunanjega pravnega nasveta z dne 23. aprila 2015, naslovljenega „Odgovori na vprašanja v zvezi z razlago člena 14.4 Protokola o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke“ (v nadaljevanju: sporni dokument).
- 3 Tožeči stranki sta z dopisom z dne 7. julija 2017 od ECB na podlagi Sklepa 2004/258 zahtevali dostop do spornih dokumentov.
- 4 ECB je z dopisom z dne 3. avgusta 2017 zavrnila dostop do spornega dokumenta po eni strani na podlagi izjeme iz člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258 v zvezi z varstvom pravnih nasvetov in po drugi strani na podlagi izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, istega sklepa v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo.
- 5 Tožeči stranki sta z dopisom z dne 30. avgusta 2017 v skladu s členom 7(2) Sklepa 2004/258 vložili potrtilno prošnjo za dostop do spornih dokumentov.
- 6 ECB je z dopisom z dne 16. oktobra 2017 potrdila sklep z dne 3. avgusta 2017 o zavrnitvi dostopa do spornega dokumenta (v nadaljevanju: izpodbijani sklep). Ta zavrnitev je temeljila na enakih izjemah, kot sta tisti iz sklepa z dne 3. avgusta 2017.

Postopek in predlogi strank

- 7 Tožeči stranki sta 8. decembra 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili to tožbo.
- 8 ECB je 22. februarja 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila odgovor na tožbo.
- 9 Replika in duplika sta bili v sodno tajništvo Splošnega sodišča vloženi 22. marca 2018 in 2. maja 2018.
- 10 Splošno sodišče je s sklepom z dne 27. septembra 2018 ECB na podlagi člena 91(c) Poslovnika Splošnega sodišča naložilo, naj predloži sporni dokument. ECB je to zahtevo izpolnila v predpisanem roku. V skladu s členom 104 Poslovnika ta dokument ni bil posredovan tožečima strankama.
- 11 Splošno sodišče (drugi senat) je na podlagi člena 106(3) Poslovnika odločilo, da bo odločilo brez ustnega dela postopka.
- 12 Tožeči stranki Splošnemu sodišču predlagata, naj:
 - izpodbijani sklep razglasi za ničen;

- ECB naloži plačilo stroškov.
- 13 ECB Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne kot neutemeljeno;
 - tožečima strankama naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 14 Tožeči stranki v utemeljitev tožbe v bistvu navajata dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na kršitev člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258, drugi pa na kršitev člena 4(3), prvi pododstavek, tega sklepa.
- 15 Najprej je treba glede pravnega okvira za pravico dostopa do dokumentov ECB opozoriti, da se člen 1, drugi odstavek, PEU nanaša na načelo javnosti delovanja v okviru postopka odločanja Evropske unije. V zvezi s tem člen 15(1) PDEU določa, da institucije, organi, uradi in agencije Unije zaradi spodbujanja dobrega upravljanja in zagotovitve sodelovanja civilne družbe pri svojem delu kar najbolj upoštevajo načelo javnosti delovanja. V skladu z odstavkom 3, prvi pododstavek, tega člena imajo vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic pravico dostopa do dokumentov institucij, organov, uradov in agencij Unije, ne glede na nosilec dokumenta, ob upoštevanju načel in pogojev, ki naj se določijo v skladu s tem odstavkom. Poleg tega v skladu z drugim pododstavkom tega odstavka splošna načela in omejitve iz razlogov javnega ali zasebnega interesa, ki veljajo za to pravico dostopa do dokumentov, določita Evropski parlament in Svet Evropske unije po rednem zakonodajnem postopku z uredbami. V skladu s tretjim pododstavkom tega odstavka vsaka institucija, organ, urad ali agencija zagotavlja preglednost svojega dela in v svojem poslovniku predpiše posebne določbe glede dostopa do svojih dokumentov v skladu z uredbami iz drugega pododstavka navedenega odstavka. V skladu s četrtem pododstavkom tega odstavka Sodišče Evropske unije, ECB in Evropska investicijska banka (EIB) upoštevajo ta odstavek le pri izvajanju svojih upravnih nalog.
- 16 Namen Sklepa 2004/258 je – kot je razvidno iz njegovih uvodnih izjav 2 in 3 – dovoliti širši dostop do dokumentov ECB od tistega, ki je obstajal v okviru ureditve iz Sklepa ECB/1998/12 ECB z dne 3. novembra 1998 o dostopu javnosti do dokumentov in arhivov ECB (UL 1999, L 110, str. 30), hkrati pa varovati neodvisnost ECB in nacionalnih centralnih bank ter zaupnost nekaterih zadev v povezavi z izvajanjem nalog ECB. Člen 2(1) Sklepa 2004/258 daje zato vsakemu državljanu Unije in vsaki fizični ali pravni osebi s prebivališčem ali sedežem v kateri od držav članic pravico dostopa do dokumentov ECB, ob upoštevanju pogojev in omejitev, določenih s tem sklepom.
- 17 Za to pravico veljajo nekatere omejitve, ki temeljijo na razlogih javnega ali zasebnega interesa. Natančneje, Sklep 2004/258 v členu 4 in v skladu s svojo uvodno izjavo 4 določa ureditev izjem, ki ECB omogoča, da zavrne dostop do dokumenta, če bi njegovo razkritje poseglo v enega od interesov, varovanih z odstavkoma 1 in 2 tega člena, ali če bi bil ta dokument namenjen za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj znotraj ECB ali za izmenjavo mnenj med ECB in nacionalnimi centralnimi bankami, pristojnimi nacionalnimi organi ali imenovanimi nacionalnimi organi, ali če bi izražal izmenjavo mnenj med ECB ter drugimi zadevnimi organi in telesi. Ker izjeme od dostopa do pravice iz člena 4 Sklepa 2004/258 odstopajo od pravice dostopa do dokumentov, jih je treba razlagati in uporabljati ozko (glej v tem smislu sodbo z dne 29. novembra 2012, Thesing in Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, neobjavljena, EU:T:2012:635, točka 41).
- 18 Tožbene razloge, ki sta jih tožeči stranki navedli v utemeljitev svoje tožbe, je treba preučiti z vidika teh načel. Splošno sodišče meni, da je koristno najprej preučiti drugi tožbeni razlog.

- 19 V okviru drugega tožbenega razloga tožeči stranki v bistvu trdita, da je ECB v izpodbijanem sklepu napačno uporabila izjemo v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258. ECB naj bi zato kršila tudi njuno pravico dostopa do dokumentov iz člena 15(3), četrti pododstavek, PDEU v povezavi s členom 2(1) Sklepa 2004/258.
- 20 Ta tožbeni razlog je sestavljen iz dveh delov. Prvi del se nanaša na napačno uporabo izjeme v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo. Drugi del se nanaša na obstoj prevladujočega javnega interesa, ki upravičuje razkritje spornega dokumenta.

Prvi del drugega tožbenega razloga: napačna uporaba izjeme v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo

- 21 Prvič, tožeči stranki trdita, da se izjema v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo v obravnavanem primeru ne uporablja. Iz besedila člena 4(3), prvi pododstavek, Uredbe št. 2004/258 je namreč razvidno, da se je ta uporabljal le za dokumente za notranjo rabo, ki niso pravni nasveti. Zадnjenavedeni naj bi bili predmet druge izjeme, ki se nanaša na varstvo pravnih nasvetov in ki je določena v členu 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258. Tako naj bi bila izjema v zvezi z varstvom pravnih nasvetov posebna določba v razmerju do izjeme, ki se nanaša na varstvo dokumentov za notranjo rabo.
- 22 Drugič, tožeči stranki trdita, da pogoji za uporabo izjeme glede varstva dokumentov za notranjo rabo v obravnavanem primeru nikakor niso bili izpolnjeni. Po eni strani naj sporni dokument ne bi bil notranji. Po drugi strani naj sporni dokument ne bi bil povezan z upravnim, sodnim ali zakonskim postopkom, v okviru katerega bi bil namenjen za notranjo rabo kot pripravljalni akt za končno odločbo.
- 23 Tretjič, tožeči stranki trdita, da naj izpodbijani sklep ne bi vseboval zadostne obrazložitve za utemeljitev, da gre za poseg v interes, ki je varovan z izjemo v zvezi z dokumenti za notranjo rabo. Po eni strani naj hipotetična trditev, navedena v izpodbijanem sklepu, ne bi bila v skladu z zahtevami sodne prakse, saj v izpodbijanem sklepu ni bilo pojasnjeno, v čem bi razkritje spornega dokumenta lahko omejilo prostor ECB za razmislek. Po drugi strani naj bi bile trditve v zvezi s prihodnjim pomenom spornega dokumenta brezpredmetne, ker se besedilo člena 14.4 Protokola o Statutu Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in ECB (v nadaljevanju: Protokol o ESCB in ECB) ni spremenilo.
- 24 ECB te trditve zavrača.
- 25 Uvodoma je treba ugotoviti, da se na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 dostop do dokumenta, ki ga je ECB pripravila ali prejela za notranjo rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj v ECB ali za izmenjavo mnenj med ECB in nacionalnimi centralnimi bankami, pristojnimi nacionalnimi organi ali imenovanimi nacionalnimi organi, zavrne tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta, razen če prevlada javni interes za razkritje navedenega dokumenta.
- 26 Poleg tega je treba poudariti, da se besedilo člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 bistveno razlikuje od besedila člena 4(3) 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).
- 27 Kot izhaja iz sodne prakse, je treba za uporabo izjeme iz člena 4(3), prvi in drugi pododstavek, Uredbe št. 1049/2001 dokazati, da bi lahko dostop do dokumentov za notranjo rabo konkretno in dejansko oslabil varstvo postopka odločanja institucije, ta oslabitev pa mora biti resna (glej v tem smislu sodbi

z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točki 80 in 81, in z dne 13. januarja 2017, Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, točki 172 in 173 ter navedena sodna praksa).

- 28 Poleg tega člen 4(3) Uredbe št. 1049/2001 jasno razlikuje glede na to, ali je postopek že končan ali ne. Tako v skladu s prvim pododstavkom te določbe na področje uporabe izjeme, ki se nanaša na varstvo postopka odločanja, spadajo vsi dokumenti, ki jih institucije pripravijo za svojo notranjo rabo ali jih institucija prejme in ki se nanašajo na vprašanje, o katerem še ni odločila. Drugi pododstavek te določbe določa, da po sprejetju odločitve zadevna izjema velja le za dokumente, ki vsebujejo nasvete za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj v zadevni instituciji (sodba z dne 21. julija 2011, Švedska/MyTravel in Komisija, C-506/08 P, EU:C:2011:496, točka 78).
- 29 Vendar pa se v okviru izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 dokaz resne oslabitve postopka odločanja ne zahteva. Poleg tega ta člen ne predvideva razlikovanja med dokumenti za notranjo rabo, ki se nanašajo na postopek, ki je v teku, in dokumenti, ki se nanašajo na končan postopek.
- 30 Tako je za zavrnitev dostopa do nekega dokumenta na podlagi člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 treba le dokazati, prvič, da je 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.
- 31 Z izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 se torej skuša varovati na eni strani prostor za razmislek znotraj ECB, ki omogoča izmenjavo zaupnih mnenj znotraj organov odločanja institucije v okviru razprav in predhodnih posvetovanj, in na drugi strani prostor za izmenjavo zaupnih mnenj med ECB in zadevnimi nacionalnimi organi.
- 32 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je ECB za sporni dokument zaprosila zunanjega pravnega svetovalca in da je bil ta dokument naslovljen „Odgovori na vprašanja v zvezi z razlago člena 14.4 Protokola o Statutu ESCB in ECB“.
- 33 Poleg tega iz izpodbijanega sklepa izhaja, da se v spornem dokumentu obravnavajo pooblastila, ki jih ima Svet guvernerjev na podlagi člena 14.4 Protokola o ESCB in ECB, zlasti prepovedi, omejitve ali pogoji, ki jih lahko ta svet naloži za izvajanje nalog s strani nacionalnih centralnih bank zunaj ESCB, saj te naloge lahko ovirajo cilje in naloge ESCB.
- 34 Zgoraj navedenih elementov ne ovrže vsebina dokumenta, ki je bil poslan Splošnemu sodišču v okviru pripravljalnega ukrepa, navedenega v točki 10 zgoraj.
- 35 Prav tako ni sporno, da je ECB, kot je bilo ugotovljeno v točkah 4 in 6 zgoraj, v izpodbijanem sklepu zavrnila dostop do spornega dokumenta po eni strani na podlagi izjeme iz člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258 v zvezi z varstvom pravnih nasvetov in po drugi strani na podlagi izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, istega sklepa v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo.
- 36 Kar zadeva izjemo v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo, je ECB v izpodbijanem sklepu zavrnitev dostopa utemeljila s temi razlogi:

„Izvršilni odbor želi pojasniti, da je predmet prošnje, ki je bila vložena v obravnavanem primeru, pravni nasvet, ki se je zahteval za zagotovitev boljših pravnih informacij organom odločanja ECB za notranje razprave in razmislek, in da je ta pravni nasvet kot tak varovan tudi s členom 4(3), prvi pododstavek, Sklepa [2004/258] [...].

Pravni nasvet je namenjen zagotavljanju strokovnega pravnega mnenja, ki omogoča pojasnitev pravnega okvira, obogatitev notranjih razmislekov organov odločanja ter okrepitev razprave in posvetovanj v zvezi z [nujno likvidnostno pomočjo], ne le v letu 2015, ampak tudi v prihodnje. Kot tak je pravni nasvet koristen za vsak sedanji ali prihodnji pregled položajev, ki spadajo na področje člena 14.4 [Protokola o ESCB in ECB] [...].

Izvršilni odbor se strinja z direktorjem generalnega sekretariata, ki meni, da bi razkritje dokumenta ogrozilo možnost učinkovite, neformalne in zaupne razprave med člani organov odločanja in bi zato omejilo ‚prostor za razmislek‘ ECB. Vzet iz konteksta ali obravnavan ločeno, bi ta pravni nasvet lahko ogrozil neodvisnost članov Sveta ECB, ki je temeljno načelo, določeno v členu 130 PDEU; to še posebej velja v okviru [nacionalnih centralnih bank], ki zagotavljajo ali načrtujejo zagotovitev [nujne likvidnostne pomoči] ali ki opravljajo druge nacionalne funkcije.“

- 37 Iz tega izhaja, da je sporni dokument vseboval odgovor zunanjega svetovalca na pravno svetovanje, za katero ga je zaprosila ECB, in da je ECB menila, da je bil ta dokument namenjen zagotavljanju „boljših pravnih informacij“ in „podpore“ njenim organom odločanja pri internih in predhodnih notranjih razpravah in razmisleku o sklepih, ki naj bi jih Svet ECB na podlagi člena 14.4 Protokola o ESCB in ECB sprejel v letu 2015 in pozneje.
- 38 V zvezi s tem je treba ugotoviti, prvič, da člen 14.4 Protokola o ESCB in ECB določa:
- „Nacionalne centralne banke lahko opravljajo tudi funkcije, ki niso navedene v [Protokolu o ESCB in ECB], razen če Svet ECB z dvotretjinsko večino oddanih glasov ugotovi, da so te funkcije v nasprotju s cilji in nalogami ESCB. Te funkcije, ki jih nacionalne centralne banke izvajajo na lastno odgovornost in za svoj račun, ne veljajo za sestavni del funkcij ESCB.“
- 39 Iz tega člena 14.4 Protokola o ESCB in ECB tako izhaja, da je Svet ECB organ, ki je med drugim pristojen za omejitev zagotavljanja nujne likvidnostne pomoči s strani nacionalne centralne banke, ker se šteje, da ta likvidnostna pomoč vpliva na cilje in naloge ESCB.
- 40 Drugič, ugotoviti je treba, da so v skladu s členom 10.4 Protokola o ESCB in ECB zapisniki sestankov Sveta ECB zaupni in da le ta svet lahko odloči, da rezultate svojih posvetovanj objavi.
- 41 Ob upoštevanju navedenega je treba opozoriti, da je ECB upravičeno lahko štela, da je bil sporni dokument namenjen za notranjo rabo v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, ker je menila, da je bil ta dokument namenjen zagotovitvi informacij in okrejitvi razprav Sveta ECB v okviru pristojnosti, ki so mu podeljene s členom 14.4 Protokola o ESCB in ECB.
- 42 Trditve, ki jih navajata tožeči stranki, te presoje ne morejo omajati.
- 43 Na prvem mestu je treba takoj zavrniti trditev tožečih strank, da izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 ni mogoče uporabiti za sporni dokument, saj je bil ta pravni nasvet, ki spada na področje uporabe izjeme v zvezi z varstvom pravnih nasvetov, določene v členu 4(2), druga alineja, tega sklepa. Ta trditev ni podprta niti z besedilom niti z namenom zadevnih določb.
- 44 Po eni strani je treba poudariti, da lahko ECB ob presoji prošnje za dostop do dokumentov, s katerimi razpolaga, upošteva več razlogov za zavrnitev, navedenih v členu 4 Sklepa 2004/258 (glej po analogiji sodbi z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, točka 113, in z dne 3. julija 2014, Svet/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, točka 100 in navedena sodna praksa).
- 45 V obravnavanem primeru je tako treba ugotoviti, da vsaka od izjem, ki sta bili razlog za zavrnitev dostopa do spornega dokumenta, in sicer izjema v zvezi z varstvom pravnih nasvetov in izjema v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo, tvori neodvisen razlog za zavrnitev, tako da pri prvi ne gre za *lex specialis* glede na drugo.

- 46 Po drugi strani je treba ugotoviti, da iz besedila člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 izhaja, da se predvidena izjema nanaša na dokumente, ki jih je ECB sestavila ali prejela in ki so namenjeni za notranjo rabo ali za izmenjavo mnenj med ECB in nacionalnimi organi, ne glede na to, ali vsebujejo pravne nasvete.
- 47 Zato 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. Poleg tega je treba v zvezi s tem poudariti, da si tožeči stranki nasprotujeta, saj v tožbi trdita, da spornega dokumenta za namene uporabe izjeme iz člena 4(2), druga alineja, Sklepa 2004/258 ni mogoče šteti za pravni nasvet.
- 48 Na drugem mestu je treba zavrnilo trditev tožečih strank, da pogoji iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 niso bili izpolnjeni, saj sporni dokument, prvič, ni bil notranji in, drugič, ni bil povezan s konkretnim postopkom.
- 49 Kot navaja ECB, v izpodbijanem sklepu ni navedeno, da je sporni dokument notranji dokument, temveč da gre za dokument za notranjo rabo. Iz izpodbijanega sklepa namreč jasno izhaja, da je bil za sporni dokument zaprosen zunanji svetovalac, da bi se zagotovilo strokovno pravno mnenje za obogatitev notranjih razmislekov organov odločanja ECB in da bi se zagotovila podpora njenim razpravam in posvetovanjem (glej točko 36 zgoraj).
- 50 Poleg tega sporni dokument sicer ni povezan s konkretnim postopkom in zato ni dokument, na podlagi katerega naj bi ECB v konkretnem primeru dokončno zavzela stališče. Vendar kot izhaja tudi iz izpodbijanega sklepa, je ta dokument namenjen splošni krepitvi razprav, ki bi jih Svet ECB na podlagi člena 14.4 Protokola o ESCB in ECB moral opraviti v letu 2015 in pozneje. Zato je ta dokument pripravljalni dokument za namene sprejetja morebitnih odločitev organov ECB.
- 51 Poleg tega je treba opozoriti, kot je razvidno iz točk od 25 do 31 zgoraj, da se za uporabo izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 ne zahteva, da ECB dokaže, da bi razkritje dokumenta resno oslabilo njen postopek odločanja. Tako dejstvo, da sporni dokument ni povezan s konkretnim postopkom, ne zadošča za izključitev uporabe te izjeme.
- 52 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da sporni dokument ni bil namenjen za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj znotraj ECB v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258.
- 53 Na tretjem mestu je treba v zvezi z domnevno kršitvijo obveznosti obrazložitve spomniti, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, ki se zahteva v členu 296, drugi odstavek, PDEU, prilagajena vrsti obravnavanega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati utemeljitev institucije, ki je akt sprejela, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče izvrši nadzor (glej sodbi z dne 22. marca 2001, Francija/Komisija, C-17/99, EU:C:2001:178, točka 35 in navedena sodna praksa, in z dne 28. marca 2017, Deutsche Telekom/Komisija, T-210/15, EU:T:2017:224, točka 87).
- 54 Poleg tega je treba priznati, da ima ECB široko polje proste presoje v zvezi z vprašanjem, ali bi bil javni interes v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo uporabo lahko prizadet z razkritjem podatkov iz spornega dokumenta. Tako mora nadzor nad zakonitostjo, ki ga izvede sodišče Unije v zvezi s tem, obsegati samo preverjanje, ali so bili upoštevani postopkovna pravila in obveznost obrazložitve, ali je bilo dejansko stanje pravilno ugotovljeno ter ali ne gre za očitno napako pri presoji in zlorabo pooblastil (glej po analogiji sodbo z dne 4. junija 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, točka 53 in navedena sodna praksa). Zato je zaradi omejenega nadzora sodišča Unije to, da ECB spoštuje obveznost zadostne obrazložitve svojih odločitev, še toliko bolj temeljnega pomena. Le tako lahko namreč sodišče Unije preveri, ali so bili podani

dejanski in pravni elementi, od katerih je odvisno izvrševanje diskrecijske pravice (glej po analogiji sodbo z dne 4. junija 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ECB*, T-376/13, EU:T:2015:361, točka 54 in navedena sodna praksa).

- 55 V obravnavanem primeru je v izpodbijanem sklepu pojasnjeno, da je bil sporni dokument dokument za notranjo rabo v okviru razprav in predhodnih posvetovanj Sveta ECB. V zvezi s tem je iz izpodbijanega sklepa razvidno, da je bil za sporni dokument zaprosen zunanji svetovalec, da bi bili obogateni razmisleki ter okrepljene razprave, ki bi jih Svet ECB na podlagi člena 14.4 Protokola o ESCB in ECB moral opraviti v letu 2015 in pozneje. Po mnenju ECB bi razkritje dokumenta ogrozilo možnost učinkovite, neformalne in zaupne razprave med člani organov odločanja in bi zato omejilo „prostor za razmislek“ ECB. Poleg tega bi razkritje spornega dokumenta, če bi bil ta vzet iz konteksta, lahko ogrozilo neodvisnost članov Sveta ECB, ki je temeljno načelo, določeno s členom 130 PDEU (glej točko 36 zgoraj).
- 56 Iz tega izhaja, da v nasprotju s tem, kar trdita tožeči stranki, obrazložitev izpodbijanega sklepa ni brez konkretnih elementov, saj je v njej navedena zlasti narava spornega dokumenta, njegova funkcija in namen znotraj ECB ter tveganja, ki bi jih pomenilo njegovo razkritje.
- 57 Poleg tega je treba šteti, da obveznost obrazložitve nikakor ne nasprotuje temu, da se je ECB oprla na preudarke, s katerimi so bili upoštevani hipotetični učinki, ki bi jih razkritje spornega dokumenta lahko imelo na prostor za razmislek ECB. Na eni strani je zgoraj navedeno razlogovanje namreč dovolj natančno, da tožečima strankama omogoča izpodbijanje njegove utemeljenosti, Splošnemu sodišču pa, da opravi nadzor. Na drugi strani, kot to navaja ECB, je bil neobstoj natančnejše razlage upravičen s skrbjo, da se ne razkrijejo informacije, katerih varstvu je namenjena izjema, na katero se sklicuje (glej v tem smislu po analogiji sodbo z dne 4. junija 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ECB*, T-376/13, EU:T:2015:361, točka 55).
- 58 ECB je torej izpolnila svojo obveznost obrazložitve. V delu, v katerem se ta očitek nanaša na obveznost obrazložitve kot bistveno postopkovno zahtevo, ga je zato treba zavrniti.
- 59 Poleg tega je treba v delu, v katerem naj bi bile trditve tožečih strank namenjene izpodbijanju utemeljenosti obrazložitve izpodbijanega sklepa, opozoriti – kot izhaja iz točke 41 zgoraj – da razlogi, ki so navedeni v izpodbijanem sklepu, da bi se lahko štelo, da je bil sporni dokument dokument za notranjo rabo v smislu člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, niso bili napačni.
- 60 V zvezi s tem je treba dodati, da je v nasprotju s tem, kar trdita tožeči stranki, ECB pravilno lahko upoštevala hipotetične učinke, ki bi jih razkritje spornega dokumenta lahko imelo na prostor za razmislek ECB v letu 2015 in tudi v obdobju po letu 2015, saj se besedilo člena 14.4 Protokola o ESCB in ECB ni spremenilo, tako da je sporni dokument ohranil svojo uporabnost.
- 61 Na podlagi vsega zgoraj navedenega je treba zavrniti prvi del drugega tožbenega razloga.

Drugi del drugega tožbenega razloga: obstoj prevladujočega javnega interesa za razkritje spornega dokumenta

- 62 Tožeči stranki trdita, da čeprav so bili pogoji za izjemo iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 izpolnjeni, to vseeno pomeni, da je obstajal prevladujoč javni interes za razkritje spornega dokumenta. Prvič, po mnenju tožečih strank ta prevladujoč javni interes na splošno izhaja iz dejstva, da imajo državljani načeloma interes za preverjanje zakonitosti ravnanja institucij Unije. Poleg tega, kot naj bi izhajalo iz uvodne izjave 1 Sklepa 2004/258, povečana preglednost omogoča tesnejše sodelovanje državljanov v postopku odločanja ter okrepi legitimnost, učinkovitost in odgovornost uprave. Drugič, ta prevladujoči javni interes naj bi izhajal zlasti iz interesa, v kolikšnem obsegu je ECB pri sestavljanju sporazuma o nujni likvidnostni pomoči z dne 17. maja 2017 uravnotežila različne cilje

in kako so njeni pravni strokovnjaki razlagali pravni okvir v zvezi s tem. Tretjič, ECB naj bi napačno uporabila pravo pri uravnoteženju zadevnih interesov, ker naj bi se oprla na napačno domnevo prevlade interesa ohranjanja zaupnosti. Zlasti iz člena 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in iz sodbe z dne 18. julija 2017, Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563), naj bi izhajalo, da je uravnoteženje interesov potrebno, ne glede na to, ali se dokument, do katerega je bil zaprosen dostop, nanaša na upravne dejavnosti institucije ali na njeno glavno področje dejavnosti.

63 ECB te trditve zavrača.

64 Uvodoma je treba poudariti, da mora ECB v primerih, na katere se nanaša člen 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, predložiti pojasnila o tem, ali ne obstaja prevladujoč javni interes, ki vseeno upravičuje razkritje zadevnega dokumenta (glej po analogiji sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 49, in z dne 12. septembra 2013, Besselink/Svet, T-331/11, neobjavljena, EU:T:2013:419, točka 96).

65 Natančneje, ureditev izjeme iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258 temelji na uravnoteženju interesov, ki so si v danih okoliščinah nasprotni, in sicer na eni strani interesov, ki so razkritju zadevnih dokumentov naklonjeni, in na drugi tistih, ki bi jih to razkritje ogrozilo. Odločitev o prošnji za dostop do dokumentov je odvisna od tega, kateremu interesu je treba v obravnavanem primeru dati prednost (glej po analogiji sodbo z dne 14. novembra 2013, LPN in Finska/Komisija, C-514/11 P in C-605/11 P, EU:C:2013:738, točka 42).

66 Medtem ko mora zadevna institucija uravnotežiti nasprotne interese, mora tožeča stranka konkretno navesti okoliščine, na katerih temelji tak prevladujoč javni interes. Navedba povsem splošnih preudarkov ne more zadostovati za ugotovitev, da prevladujoč javni interes prevlada nad razlogi, ki upravičujejo zavrnitev razkritja zadevnih dokumentov (glej po analogiji sodbo z dne 15. septembra 2016, Herbert Smith Freehills/Komisija, T-755/14, neobjavljena, EU:T:2016:482, točka 69 in navedena sodna praksa).

67 V obravnavani zadevi, kot izhaja iz izpodbijanega sklepa, je ECB menila, da prevladujočega javnega interesa, ki bi upravičil razkritje spornega dokumenta, ni. V zvezi s tem je ECB pojasnila, prvič, da interes, na katerega se sklicujeta tožeči stranki, in sicer pravica državljanov, da preverijo zakonitost ukrepov, ki jih je sprejela ECB, tudi če priznamo, da gre za javni interes, ne prevlada nad interesi, ki so varovani z izjemo v zvezi z varstvom dokumentov za notranjo rabo. Drugič, javnemu interesu bi bilo v obravnavanem primeru bolj učinkovito zadoščeno z varstvom posvetovanj in notranjih razprav ECB, ker je bilo to varstvo nujno za to, da je bila ECB zagotovljena možnost, da izvaja svoje naloge. Tretjič, sporni dokument se ni nanašal na noben konkreten sklep ECB in v njem ni bilo odločitve v zvezi z zakonitostjo njenih aktov. Četrto, samo sodišče Unije naj bi bilo pristojno za preizkus zakonitosti aktov ECB.

68 S trditvami tožečih strank te presoje ni mogoče ovreči.

69 Na prvem mestu je treba zavriniti trditev tožečih strank, ki se nanaša na domnevno večjo preglednost, ki naj bi izhajala iz uvodne izjave 1 Sklepa 2004/258. Kot izhaja iz povezanega besedila uvodnih izjav od 1 do 3 Sklepa 2004/258, je treba širši dostop do dokumentov in arhivov ECB iz tega sklepa uskladiti s potrebo po varovanju zlasti neodvisnosti ECB in zaupnosti nekaterih vprašanj, ki se nanašajo na izvajanje njenih nalog (glej točko 16 zgoraj).

70 Na drugem mestu je treba, kar zadeva interes državljanov za preverjanje zakonitosti aktov institucij Unije, ugotoviti, da glede na sodno prakso, navedeno v točki 66 zgoraj, s tako posplošenimi navedbami ni mogoče dokazati, da je načelo preglednosti v obravnavani zadevi imelo kakršen koli poseben pomen, ki bi lahko prevladal nad razlogi za zavrnitev razkritja spornega dokumenta (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 15. septembra 2016, Herbert Smith Freehills/Komisija, T-755/14, neobjavljena, EU:T:2016:482, točka 74).

- 71 Na tretjem mestu, kar zadeva interes, v kolikšnem obsegu je ECB pri sestavljanju sporazuma o nujni likvidnostni pomoči z dne 17. maja 2017 uravnotežila različne cilje in kako so njeni pravni strokovnjaki razlagali pravni okvir v zvezi s tem, je treba ugotoviti, da tak interes, tudi ob predpostavljajanju, da je javen, v obravnavanem primeru ni dokazan. Kot navaja ECB, sta bila sporazum in sporni dokument sprejeta na datuma, ki sta časovno zelo oddaljena, in se zadnji ne nanaša na nujno likvidnostno pomoč, temveč na splošna vprašanja v zvezi z razlago člena 14.4 Protokola o ESCB in ECB. V tem okviru ni dokazano, da je bil sporni dokument neposredno povezan s sporazumom o nujni likvidnostni pomoči.
- 72 V vsakem primeru interes za dostop do spornega dokumenta kot domnevnega pripravljalnega dokumenta za sporazum o nujni likvidnostni pomoči ne more prevladati nad javnim interesom, na katerem temelji izjema iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, in sicer javnim interesom v zvezi z varstvom, prvič, prostora za razmislek znotraj ECB, ki omogoča izmenjavo zaupnih mnenj v organih odločanja institucije v okviru razprav in predhodnih posvetovanj, in drugič, prostora za izmenjavo zaupnih mnenj med ECB in zadevnimi nacionalnimi organi. Poleg tega, ker je sporazum o nujni likvidnostni pomoči javni dokument, sta ga tožeči stranki lahko preučili, da bi preverili uravnoteženje različnih uresničevanih ciljev in razlago pravnega okvira v zvezi z njim, ki ju je ECB upoštevala pri njegovi pripravi.
- 73 Ob upoštevanju navedenega je treba drugi del drugega tožbenega razloga in zato drugi tožbeni razlog v celoti zavriniti.
- 74 Glede na to, da je ECB zavrnitev dostopa do spornega dokumenta upravičeno lahko utemeljila z izjemo v zvezi s pravico do dostopa iz člena 4(3), prvi pododstavek, Sklepa 2004/258, prvega tožbenega razloga v zvezi z izjemo od pravice do dostopa, določeno v členu 4(2), drugi pododstavek, tega sklepa, ni treba preizkusiti.
- 75 Iz tega sledi, da je treba tožbo v celoti zavriniti kot neutemeljeno.

Stroški

- 76 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 77 Ker tožeči stranki nista uspeli, se jima v skladu s predlogom ECB naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Fabio De Masi in Yanis Varoufakis poleg svojih stroškov nosita stroške Evropske centralne banke (ECB).

Prek

Schalin

Costeira

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 12. marca 2019.

Podpisi