Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen)

den 12 mars 2019*

”Tillgång till handlingar – Beslut 2004/258/EG – Handling rubricerad ’Svar på frågor angående tolkningen av artikel 14.4 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB’ – Avslag på ansökan om tillgång – Undantag avseende skydd för juridisk rådgivning – Undantag avseende skydd för handlingar för internt bruk – Övervägande allmänintresse”

I mål T-798/17,

Fabio De Masi, Hamburg (Tyskland),

Yanis Varoufakis, Aten (Grekland),

företrädda av professorn A. Fischer-Lescano,

sökande,

mot

Europeiska centralbanken (ECB), företrädd av T. Filipova och F. von Lindeiner, båda i egenskap av ombud, biträdda av advokaten H.-G. Kamann,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av ECB:s beslut av den 16 oktober 2017 att inte bevilja sökandena tillgång till handlingen av den 23 april 2015 med rubriken ”Svar på frågor angående tolkningen av artikel 14.4 i protokollet om stadgan för ECBS och ECB”,

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen),

sammansatt av ordföranden M. Prek samt domarna F. Schalin och M. J. Costeira (referent),

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Genom skrivelse av den 24 april 2017 ansökte sökandena, Fabio De Masi och Yanis Varoufakis, att Europeiska centralbanken (ECB), på grundval av ECB:s beslut 2004/258/EG av den 4 mars 2004 om allmänhetens tillgång till Europeiska centralbankens handlingar (BCE/2004/3) (EUT L 80, 2004, s. 42), ändrat genom besluten 2011/342/EU av den 9 maj 2011 (BCE/2011/6) (EUT L 158, 2011, s. 37) och (EU) 2015/529 av den 21 januari 2015 (BCE/2015/1) (EUT L 84, 2015, s. 64), om tillgång till all extern juridisk rådgivning som det hävdades att ECB beställt för granskning av sina beslut av den 4 februari och den 28 juni 2015 om akut likviditetsstöd som den grekiska centralbanken beviljat grekiska banker.

2 Genom skrivelse av den 31 maj 2017 underrättades sökandena om att ECB inte hade sökt någon juridisk rådgivning angående dessa beslut. Dessutom underrättades sökandena om förekomsten av ett externt juridiskt utlåtande av den 23 april 2015 med rubriken ”Svar på frågor angående tolkningen av artikel 14.4 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallad den omtvistade handlingen).

3 Genom skrivelse av den 7 juli 2017 begärde sökandena att ECB, på grundval av beslut 2004/258, skulle bevilja dem tillgång till den omtvistade handlingen.

4 Genom en skrivelse av den 3 augusti 2017 avslog ECB ansökan om tillgång till den omtvistade handlingen dels med stöd av det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258 avseende skyddet för juridisk rådgivning, och dels med stöd av det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i samma beslut avseende skyddet för handlingar för internt bruk.

5 Genom skrivelse av den 30 augusti 2017 inkom sökandena med en bekräftande ansökan om tillgång till den omtvistade handlingen med stöd av artikel 7.2 i beslut 2004/258.

6 Genom en skrivelse av den 16 oktober 2017 fastställde ECB beslutet av den 3 augusti 2017 att inte bevilja tillgång till den omtvistade handlingen (nedan kallat det angripna beslutet). Detta beslut grundades på samma undantag som angavs i beslutet av den 3 augusti 2017.

Förfarandet och parternas yrkanden

7 Sökandena väckte talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 december 2017.

8 Den 22 februari 2018 inkom ECB:s svaromål till tribunalens kansli.

9 Repliken och dupliken inkom till tribunalens kansli den 22 mars 2018 respektive den 2 maj 2018.

10 Genom beslut av den 27 september 2018 förelade tribunalen ECB, på grundval av artikel 91 c i tribunalens rättegångsregler, att förete den omtvistade handlingen. ECB hörsammade denna begäran inom den utsatta fristen. I enlighet med artikel 104 i rättegångsreglerna överlämnades inte denna handling till sökandena.

11 Tribunalen (andra avdelningen) beslutade, med tillämpning av artikel 106.3 i rättegångsreglerna, att avgöra målet på handlingarna.

12 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta ECB att ersätta rättegångskostnaderna.

13 ECB har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

14 Till stöd för sin talan har sökandena anfört två grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258 och den andra grunden avser åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i samma beslut.

15 Vad inledningsvis avser de bestämmelser som gäller för rätten till tillgång till ECB:s handlingar, ska det erinras om att artikel 1 andra stycket FEU uppställer en princip om att beslutsprocessen i Europeiska unionen ska göras öppnare. I artikel 15.1 FEUF föreskrivs att ”[f]ör att främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta ska unionens institutioner, organ och byråer utföra sitt arbete så öppet som möjligt”. I artikel 15.3 första stycket FEUF föreskrivs att varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt stadgeenliga säte i en medlemsstat ska ha rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, oberoende av medium, enligt de principer och villkor som ska bestämmas i enlighet med den aktuella punkten. Enligt artikel 15.3 andra stycket FEUF ska dessutom Europaparlamentet och rådet, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar. I enlighet med artikel 15.3 tredje stycket FEUF ska varje institution, organ eller byrå säkerställa öppenhet i sitt arbete och ska i sin arbetsordning utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till sina handlingar i enlighet med de förordningar som avses i andra stycket. Enligt artikel 15.3 fjärde stycket FEUF ska Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och Europeiska investeringsbanken (EIB) omfattas av denna punkt endast när de utövar sina administrativa funktioner.

16 Beslut 2004/258 syftar, såsom framgår av skälen 2 och 3, att ge större tillgång till ECB:s handlingar än vad som var fallet enligt beslut BCE/1998/12 av den 3 november 1998 avseende allmänhetens tillgång till dokument och arkiv (EGT L 110, 1999, s. 30), samtidigt som ECB:s och de nationella centralbankernas oberoende säkerställs och sekretessen avseende vissa frågor som specifikt rör utförandet av ECB:s uppgifter upprätthålls. Enligt artikel 2.1 i beslut 2004/258 har således varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat rätt till tillgång till ECB:s handlingar, med beaktande av de villkor och gränser som fastställs i det beslutet.

17 Den rätten är föremål för vissa begränsningar som grundar sig på hänsyn till allmänna eller enskilda intressen. I enlighet med skäl 4 i beslut 2004/258 föreskrivs närmare bestämt i beslutets artikel 4 ett system med undantag som tillåter ECB att vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för något av de intressen som anges i punkterna 1 och 2 i den artikeln eller om handlingen är avsedd för internt bruk och är en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB eller avsedd för diskussioner mellan ECB och nationella centralbanker, nationella behöriga myndigheter eller nationella utsedda myndigheter eller speglar diskussioner mellan ECB och andra relevanta myndigheter och organ. Eftersom undantagen från rätten till tillgång till handlingar enligt artikel 4 i beslut 2004/258 utgör undantag från rätten att få tillgång till handlingar, ska de tolkas och tillämpas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 november 2012, Thesing och Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, ej publicerad, EU:T:2012:635, punkt 41).

18 Det är mot bakgrund av dessa principer som tribunalen ska pröva de grunder som sökandena har åberopat till stöd för sin talan. Tribunalen anser att det är lämpligt att pröva den andra grunden först.

19 I den andra grunden har sökandena i huvudsak gjort gällande att ECB i det angripna beslutet gjorde en felaktig tillämpning av undantaget avseende skydd för handlingar för internt bruk i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258. ECB åsidosatte följaktligen även deras rätt att få tillgång till handlingar enligt artikel 15.3 fjärde stycket FEUF jämförd med artikel 2.1 i beslut 2004/258.

20 Denna grund består av två delgrunder. Den första delen avser en felaktig tillämpning av undantaget avseende skydd för handlingar för internt bruk. Den andra delen avser förekomsten av ett övervägande allmänintresse som motiverar att den omtvistade handlingen lämnas ut.

Den andra grundens första del: Felaktig tillämpning av undantaget avseende skyddet för handlingar för internt bruk

21 Sökandena har för det första gjort gällande att undantaget avseende skyddet för handlingar för internt bruk inte är tillämpligt i förevarande fall. Det framgår av lydelsen i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 att denna bestämmelse endast är tillämplig på andra handlingar för internt bruk än sådana som avser juridisk rådgivning. Sådana handlingar kan bli föremål för ett annat undantag, nämligen undantaget avseende skyddet för juridisk rådgivning i artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258. Undantaget avseende skyddet för juridisk rådgivning är en specialbestämmelse i förhållande till undantaget avseende skyddet av handlingar för internt bruk.

22 Sökandena har för det andra gjort gällande att villkoren för tillämpning av det undantag som avser skyddet för handlingar för internt bruk under alla omständigheter inte är uppfyllda i förevarande fall. Den omtvistade handlingen är inte av intern karaktär. Vidare har den omtvistade handlingen inte något samband med ett administrativt eller rättsligt förfarande eller ett lagstiftningsförfarande i vilket den är avsedd för internt bruk som en förberedande handling inför det slutliga beslutet.

23 För det tredje har sökandena gjort gällande att det angripna beslutet inte innehåller en tillräcklig motivering med stöd av vilken det framgår att ett sådant intresse som skyddas av undantaget för handlingar för internt bruk undergrävs. Det hypotetiska argumentet i det angripna beslutet uppfyller inte kraven enligt rättspraxis, eftersom det angripna beslutet inte innehåller någon förklaring av på vilket sätt utlämnandet av den omtvistade handlingen skulle kunna minska ECB:s utrymme för övervägande. Vidare är argumentet avseende den framtida betydelsen av den omtvistade handlingen utan relevans, eftersom ordalydelsen i artikel 14.4 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och ECB (nedan kallat protokollet om ECBS och ECB) inte har ändrats.

24 ECB har bestritt dessa argument.

25 Inledningsvis konstaterar tribunalen att det följer av artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 att tillgång till en handling som upprättats eller mottagits av ECB för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB, eller för diskussioner mellan ECB och nationella centralbanker, nationella behöriga myndigheter eller nationella utsedda myndigheter ska vägras även efter det att beslutet fattats, förutsatt att inte det allmänna intresset av att handlingen lämnas ut väger tyngre.

26 Det ska vidare framhållas att lydelsen i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 innehåller väsentliga skillnader i förhållande till lydelsen i artikel 4.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

27 Det framgår nämligen av rättspraxis att tillämpningen av undantaget i artikel 4.3 första och andra stycket i förordning nr 1049/2001 förutsätter att det har visats att tillgång till handlingen för internt bruk konkret och faktiskt skulle undergräva skyddet för institutionens beslutsförfarande och att denna inverkan är väsentlig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkterna 80 och 81, och dom av den 13 januari 2017, Deza/Echa, T-189/14, EU:T:2017:4, punkterna 172 och 173 och där angiven rättspraxis).

28 Enligt artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 görs en klar skillnad beroende på huruvida ett förfarande är avslutat eller ej. Enligt denna bestämmelses första stycke omfattar tillämpningsområdet för undantaget till skydd för beslutsförfarandet alla handlingar som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen ännu inte fattat något beslut. I bestämmelsens andra stycke anges att efter det att beslutet fattats omfattar det aktuella undantaget endast handlingar som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen (dom av den 21 juli 2011, Sverige/MyTravel och kommissionen, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punkt 78).

29 När det gäller det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 uppställs inte något krav på att styrka att utlämnandet allvarligt undergräver beslutsförfarandet. Denna artikel gör inte heller skillnad mellan handlingar för internt bruk och som avser ett pågående förfarande och handlingar för internt bruk som avser ett avslutat förfarande.

30 Ett beslut att inte bevilja tillgång till en handling enligt artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 kräver således endast att det har styrkts att handlingen är avsedd för internt bruk som en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB eller diskussioner mellan ECB och de berörda nationella myndigheterna samt att det inte finns något allmänintresse av att lämna ut handlingen som väger tyngre.

31 Det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 syftar således dels till att skydda ECB:s utrymme för övervägande som möjliggör konfidentiella meningsutbyten inom institutionens beslutsfattande organ i samband med överläggningar och inledande samråd, dels till att skydda konfidentiella meningsutbyten mellan ECB och de behöriga nationella myndigheterna.

32 I förevarande fall kan det konstateras att den omtvistade handlingen beställdes av ECB från en extern juridisk rådgivare och att denna handling hade rubriken ”Svar på frågor angående tolkningen av artikel 14.4 i protokollet om ECBS och ECB”.

33 Det framgår vidare av det angripna beslutet att den omtvistade handlingen rör en utredning av de befogenheter som ECB-rådet har enligt artikel 14.4 i protokollet om ECBS och ECB, särskilt beträffande de förbud, begränsningar eller villkor som ECB-rådet kan kräva för nationella centralbankers utförande av uppgifter utanför ECBS, i den mån dessa skulle kunna strida mot ECBS mål och funktioner.

34 Ovanstående omständigheter motsägs inte av innehållet i den handling som sänts till tribunalen inom ramen för den åtgärd för bevisupptagning som anges ovan i punkt 10.

35 Det är också utrett, såsom har angetts i punkterna 4 och 6 ovan, att ECB avslagit ansökan om tillgång till handlingen i det angripna beslutet på grundval av det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258 avseende skyddet för juridisk rådgivning samt det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i samma beslut avseende skyddet av handlingar för internt bruk.

36 Vad beträffar undantaget som avser skyddet av handlingar för internt bruk grundade ECB avslaget i det angripna beslutet på följande skäl:

”Styrelsen vill klargöra att ansökan i förevarande fall avser ett rättsligt yttrande som beställts i syfte att ge ECB:s beslutsfattande organ bättre rättslig information till stöd för deras interna diskussioner och överväganden, och yttrandet var som sådant skyddat genom artikel 4.3 första stycket i beslut [2004/258] …

Det rättsliga yttrandet var avsett att tillhandahålla rättslig sakkunskap för att förtydliga den rättsliga ramen, förbättra de beslutsfattande organens interna överväganden och ge stöd till överläggningar och samråd rörande [tillhandahållande av akut likviditetsstöd], inte bara under år 2015 utan även för framtida tillfällen. Den juridiska rådgivningen är som sådan till nytta för alla aktuella eller framtida situationer som omfattas av artikel 14.4 [i protokollet om ECBS och ECB] …

Styrelsen är enig med direktören för generalsekretariatet att ett utlämnade av handlingen skulle undergräva möjligheten att föra en effektiv, informell och konfidentiell diskussion mellan ledamöter i de beslutsfattande instanserna och begränsar följaktligen ECB:s ”utrymme för övervägande”. Taget ur sitt sammanhang eller separat betraktat skulle det juridiska yttrandet kunna undergräva ledamöternas oberoende i ECB-rådet. Ledamöternas oberoende är en grundläggande princip som fastställs i artikel 130 FEUF. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att [de nationella centralbankerna] erbjuder eller planerar att erbjuda [akut likviditetsstöd] eller att genomföra andra nationella funktioner.”

37 Härav följer att den omtvistade handlingen innehöll svaret från en extern rådgivare avseende juridisk rådgivning som begärts av ECB och att ECB har ansett att denna handling var avsedd att ge dess beslutande organ ”bättre rättslig information” och ”stöd” i samband med deras interna och preliminära diskussioner och överväganden angående det beslut som ECB-rådet förväntades fatta enligt artikel 14.4 i protokollet om ECBS och ECB under år 2015 och därefter.

38 I detta hänseende ska det konstateras att det i artikel 14.4 i protokollet om ECBS och ECB föreskrivs följande:

”De nationella centralbankerna kan utföra andra uppgifter än de som anges i denna stadga, såvida inte ECB-rådet med en majoritet av två tredjedelar av de avgivna rösterna finner att dessa uppgifter strider mot ECB:s mål och funktioner. Sådana uppgifter ska utföras på de nationella centralbankernas eget ansvar och egen risk och ska inte betraktas som en del av ECBS funktioner.”

39 Det framgår således av artikel 14.4 i protokollet om ECBS och ECB, att ECB-rådet är det behöriga organet för att bland annat begränsa en nationell centralbanks tillhandahållande av akut likviditetsstöd, eftersom det anses att ett sådant tillhandahållande påverkar ECBS mål och funktioner.

40 Det kan vidare konstateras att enligt artikel 10.4 i protokollet om ECBS och ECB ska ECB-rådets sammanträden vara hemliga och enbart ECB-rådet kan besluta att offentliggöra resultaten av sina överläggningar.

41 Mot bakgrund av det ovanstående kan det konstateras att ECB gjorde en riktig bedömning när den fann att den omtvistade handlingen var en handling för internt bruk i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258, eftersom den ansåg att handlingen var avsedd att ge information och stöd i samband med ECB-rådets överläggningar inom ramen för den behörighet som detta råd tilldelats genom artikel 14.4 i protokollet om ECBS och ECB.

42 Sökandenas argument påverkar inte denna slutsats.

43 Tribunalen underkänner inledningsvis sökandenas argument att det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 inte är tillämpligt på den aktuella handlingen på grund av att det var ett rättsligt yttrande som omfattades av tillämpningsområdet för undantaget avseende skyddet för juridisk rådgivning enligt artikel 4.2 andra strecksatsen i detta beslut. Detta påstående har varken stöd i ordalydelsen eller syftet med de aktuella bestämmelserna.

44 Tribunalen påpekar att ECB får beakta flera skäl för avslag enligt artikel 4 i beslut 2004/258 när den prövar en ansökan om tillgång till en handling som finns hos institutionen (se, analogt, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 113, och dom av den 3 juli 2014, rådet/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

45 I förevarande fall ska det påpekas att båda de undantag som låg till grund för beslutet att inte bevilja tillgång till den omtvistade handlingen, nämligen undantaget avseende skyddet för juridisk rådgivning och undantaget avseende skydd för handlingar för internt bruk, utgör självständiga grunder för avslag, varvid det första undantaget inte utgör en *lex specialis* i förhållande till det andra.

46 Tribunalen konstaterar vidare att det framgår av lydelsen i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 att det undantaget avser handlingar som upprättats eller mottagits av ECB för internt bruk eller för diskussioner mellan ECB och nationella myndigheter, oavsett om de innehåller juridisk rådgivning.

47 Det är följaktligen irrelevant för tillämpningen av undantaget i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 att den omtvistade handlingen även kan klassificeras som juridisk rådgivning. Det ska för övrigt i detta avseende påpekas att sökandena motsäger sig själva, eftersom de i ansökan själva har hävdat att den omtvistade handlingen inte kan anses utgöra juridisk rådgivning vid tillämpning av det undantag som föreskrivs i artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258.

48 Tribunalen underkänner vidare sökandenas argument att villkoren i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 inte är uppfyllda på grund av att den omtvistade handlingen inte är en intern handling och att den inte heller är kopplad till ett specifikt förfarande.

49 Såsom ECB har påpekat har det i det angripna beslutet inte gjorts gällande att den omtvistade handlingen är en intern handling utan att handlingen är avsedd för internt bruk. Det framgår nämligen av det angripna beslutet att den omtvistade handlingen beställdes från en extern rådgivare för att tillhandahålla juridisk sakkunskap i syfte att berika de interna överläggningarna i ECB:s beslutande organ och utgöra stöd i dess överläggningar och samråd (se ovan punkt 36).

50 Vidare kan den omtvistade handlingen visserligen inte kopplas till ett specifikt förfarande och utgör följaktligen inte en handling beträffande vilken ECB slutgiltigt i ett konkret fall har angett sin ståndpunkt. Det framgår dock även av det angripna beslutet att denna handling är avsedd att ge ett allmänt stöd i de överläggningar som ECB-rådet förväntades hålla enligt artikel 14.4 i protokollet om ECBS och ECB under år 2015 och därefter. Denna handling är således en förberedande handling inför eventuella beslut av ECB:s organ.

51 Tribunalen erinrar vidare om, såsom framgår av punkterna 25–31 ovan, att tillämpningen av undantaget i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 inte kräver att ECB visar att ett utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva dess beslutsförfarande. Den omständigheten att den omtvistade handlingen inte är knuten till ett specifikt förfarande är således inte tillräckligt för att utesluta en tillämpning av undantaget.

52 Mot denna bakgrund går det inte att göra bedömningen att den omtvistade handlingen inte var avsedd för internt bruk som är en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258.

53 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av motiveringsskyldigheten ska det erinras om att enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 296 andra stycket FEUF vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den antagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (se dom av den 22 mars 2001, Frankrike/kommissionen, C-17/99, EU:C:2001:178, punkt 35 och där angiven rättspraxis, och dom av den 28 mars 2017, Deutsche Telekom/kommissionen, T-210/15, EU:T:2017:224, punkt 87).

54 Det ska dessutom framhållas att ECB har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller frågan huruvida det allmänna intresset i fråga om skydd för handlingar för internt bruk kan kräva ett utlämnande av informationen i den omtvistade handlingen. Unionsdomstolens prövning är således begränsad till en granskning av att reglerna i fråga om förfarandet och om motiveringen har iakttagits, att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga samt att det inte skett en uppenbart oriktig bedömning av dessa omständigheter eller att det förekommit maktmissbruk (se, analogt, dom av den 4 juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, punkt 53 och där angiven rättspraxis). På grund av unionsdomstolens begränsade prövning är det följaktligen av än mer grundläggande betydelse att ECB iakttar skyldigheten att på ett tillfredsställande sätt motivera sina beslut. Det är nämligen endast under sådana förhållanden som unionsdomstolen kan kontrollera om de faktiska och rättsliga omständigheter som är av betydelse för den skönsmässiga bedömningen föreligger (se, analogt, dom av den 4 juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

55 I förevarande fall anges det i det angripna beslutet att den omtvistade handlingen var en handling avsedd för internt bruk som en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB-rådet. Det framgår av det angripna beslutet i detta avseende att den omtvistade handlingen hade beställts från en extern rådgivare för att berika diskussionerna och utgöra ett stöd i de överläggningar som ECB-rådet förväntades hålla enligt artikel 14.4 i protokollet om ECBS och ECB under år 2015 och därefter. Enligt ECB skulle ett utlämnande ”undergräva möjligheten att föra en effektiv, informell och konfidentiell diskussion mellan ledamöter i de beslutsfattande instanserna och begränsar följaktligen ECB:s ”utrymme för övervägande”. Dessutom skulle ett utlämnande av den omtvistade handlingen, i den mån handlingen anses vara fristående från sitt sammanhang, kunna undergräva ledamöternas oberoende i ECB-rådet. Ledamöternas oberoende är en grundläggande princip som slagits fast i artikel 130 FEUF.

56 Härav följer, i motsats till vad sökandena har gjort gällande, att motiveringen av det angripna beslutet inte saknar konkreta omständigheter som bland annat anger arten av den omtvistade handlingen, dess funktion och ändamål inom ECB liksom den risk som ett utlämnande skulle innebära.

57 Det kan dessutom konstateras att motiveringsskyldigheten inte alls utgjorde något hinder för ECB att grunda sig på överväganden som tar hänsyn till de hypotetiska effekter som utlämnandet av den omtvistade handlingen skulle kunna medföra för ECB:s utrymme för övervägande. Detta resonemang är nämligen tillräckligt konkret för att sökandena ska kunna bestrida att det är välgrundat och för att tribunalen ska kunna utföra sin prövning. Vidare kunde, såsom ECB har gjort gällande, avsaknaden av en närmare motivering anses befogad på grund av behovet av att inte avslöja uppgifter som skyddas enligt det åberopade undantaget (se, analogt, dom av den 4 juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, punkt 55).

58 ECB har således uppfyllt sin motiveringsskyldighet. Argumentet kan följaktligen inte godtas i den mån det avser ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten såsom väsentlig formföreskrift.

59 I den mån sökandenas argument syftar till att bestrida att motiveringen i det angripna beslutet är välgrundad ska det påpekas, såsom framgår av punkt 41 ovan, att motiveringen i det angripna beslutet till stöd för bedömning att den omtvistade handlingen var en handling för internt bruk i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 inte framstår som felaktig.

60 I detta avseende ska det tilläggas, i motsats till vad sökandena har gjort gällande, att ECB med fog kunde ta hänsyn till de hypotetiska effekter som utlämnandet av den omtvistade handlingen skulle kunna medföra för ECB:s utrymme för övervägande under år 2015 och även efter 2015, eftersom ordalydelsen i artikel 14.4 i protokollet om ECBS och ECB inte hade ändrats, så att den omtvistade handlingen fortfarande var användbar.

61 Av det anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första delen av den första grunden.

Den andra grundens andra del: Huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse som motiverar att den omtvistade handlingen lämnas ut

62 Sökandena har gjort gällande att även om villkoren för undantaget i artikel 4.3 första strecksatsen i beslut 2004/258 var uppfyllda, kvarstår det faktum att det fanns ett övervägande allmänintresse av att lämna ut den aktuella handlingen. Enligt sökandena grundar sig detta övervägande allmänintresse på att medborgarna i allmänhet i princip har ett intresse av att kontrollera lagenligheten av åtgärder som vidtas av unionens institutioner. Såsom framgår av skäl 1 i beslut 2004/258 medför ökad öppenhet att medborgarna får bättre möjligheter att delta i beslutsförfarandet och att förvaltningens legitimitet, effektivitet och ansvarighet stärks. Vidare följer enligt sökandena detta övervägande allmänintresse särskilt av intresset av att få kännedom om i vilken utsträckning ECB har gjort en avvägning mellan olika mål vid utarbetandet av överenskommelsen om tillhandahållandet av akut likviditetsstöd den 17 maj 2017 och hur dess juridiska experter har tolkat lagstiftningen rörande denna. Sökandena anser dessutom att ECB gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid intresseavvägningen, eftersom den grundade sig på den felaktiga premissen att intresset av konfidentiell behandling har företräde. Det framgår särskilt av artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och dom av den 18 juli 2017, kommissionen/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563) att det är nödvändigt att göra en intresseavvägning, oberoende av om den handling till vilken tillgång har begärts avser institutionens administrativa verksamhet eller dess huvudsakliga verksamhetsområde.

63 ECB har bestritt dessa argument.

64 Inledningsvis ska det påpekas att under de omständigheter som avses i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 ankommer det på ECB att ge förklaringar till huruvida det inte finns ett tyngre vägande allmänt intresse som ändå kan motivera att den berörda handlingen lämnas ut (se, analogt, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 49, och dom av den 12 september 2013, Besselink/rådet, T-331/11, ej publicerad, EU:T:2013:419, punkt 96).

65 Undantaget enligt artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 grundar sig på en avvägning mellan de intressen som står mot varandra i en viss situation, det vill säga å ena sidan de intressen som gynnas av ett utlämnande av de berörda handlingarna och å andra sidan de intressen som hotas av utlämnandet. Vilket beslut som fattas med anledning av en ansökan om tillgång till handlingar beror på vilket intresse som anses väga tyngst i det enskilda fallet (se, analogt, dom av den 14 november 2013, LPN och Finland/kommissionen, C-514/11 P och C-605/11 P, EU:C:2013:738, punkt 42).

66 Även om det ankommer på den berörda institutionen att göra en avvägning mellan olika motstridiga intressen, ankommer det på den sökande att hänvisa till konkreta omständigheter som ligger till grund för ett sådant övervägande allmänintresse. Rent generella överväganden är inte tillräckliga för

att slå fast att ett tyngre vägande allmänt intresse ska ges företräde framför de skäl som motiverar att de berörda handlingarna inte lämnas ut (se, analogt, dom av den 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/kommissionen, T-755/14, ej publicerad, EU:T:2016:482, punkt 69 och där angiven rättspraxis).

67 Såsom framgår av det angripna beslutet ansåg ECB i förevarande fall att det inte fanns något övervägande allmänintresse av att lämna ut den omtvistade handlingen. ECB angav i detta avseende för det första att det intresse som åberopades av sökandena, det vill säga medborgarnas rätt att kontrollera lagenligheten av de rättsakter som ECB antar, inte kan ges företräde – även om det får anses utgöra ett allmänintresse – framför undantaget avseende skyddet för handlingar för internt bruk. För det andra ansåg ECB att allmänintresset gynnas på ett effektivare sätt i förevarande fall genom skyddet för interna samråd och överläggningar inom ECB när ett sådant skydd var nödvändigt för att säkerställa att ECB kan utföra sina uppgifter. För det tredje rörde den omtvistade handlingen inte något specifikt beslut av ECB och den innehöll inte någon bedömning av om institutionens rättsakter är lagenliga. För det fjärde är endast domstolen behörig att granska lagenligheten av rättsakter som antas av ECB.

68 De argument som sökandena har anfört kan inte påverka denna bedömning.

69 Tribunalen underkänner sökandenas argument angående den ökade öppenhet som de anser framgår av skäl 1 i beslut 2004/258. Såsom framgår av skälen 1–3 i beslut 2004/258 måste den större tillgången till ECB:s handlingar och arkiv som avses i detta beslut förenas med behovet av att skydda bland annat ECB:s oberoende och sekretessen avseende vissa frågor som specifikt rör utförandet av dess uppgifter (se ovan punkt 16).

70 Vad gäller medborgarnas intresse av att kontrollera lagenligheten av rättsakter som antas av unionens institutioner, konstaterar tribunalen, med beaktande av den rättspraxis som anges i punkt 66 ovan, att ett så allmänt övervägande inte kan styrka att principen om insyn i förevarande fall är av sådan särskild vikt att den har företräde framför skälen för att vägra tillgång till den omtvistade handlingen (se, analogt, dom av den 15 september 2016, Herbert Smith Freehills/kommissionen, T-755/14, ej publicerad, EU:T:2016:482, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

71 När det gäller intresset av att få kännedom om i vilken utsträckning ECB har gjort en avvägning mellan olika mål vid utarbetandet av överenskommelsen om tillhandahållandet av akut likviditetsstöd den 17 maj 2017 och hur dess juridiska experter har tolkat lagstiftningen rörande denna, konstaterar tribunalen att även om det utgör ett allmänt intresse, har ett sådant intresse inte styrkts i förevarande fall. Såsom påpekats av ECB antogs överenskommelsen och den omtvistade handlingen vid tidpunkter som ligger långt ifrån varandra och den sistnämnda rör inte tillhandahållandet av akut likviditetsstöd utan allmänna frågor avseende tolkningen av artikel 14.4 i protokollet om ECBS och ECB. I detta sammanhang är det inte visat att den omtvistade handlingen hade ett direkt samband med överenskommelsen om tillhandahållandet av ett akut likviditetsstöd.

72 Under alla omständigheter kan intresset av att få tillgång till den omtvistade handlingen såsom en påstådd förberedande handling rörande överenskommelsen om akut likviditetsstöd inte ges företräde framför det allmänintresse som ligger till grund för undantaget i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258, nämligen det allmänna intresset avseende skyddet dels för ECB:s utrymme för intern överläggning som möjliggör ett konfidentiellt meningsutbyte inom institutionens beslutsfattande organ inom ramen för överläggningar och inledande samråd, dels ett konfidentiellt meningsutbyte mellan ECB och de berörda nationella myndigheterna. Eftersom överenskommelsen om tillhandahållandet av akut likviditetsstöd dessutom är en offentlig handling, kunde sökandena granska handlingen för att kontrollera att en avvägning gjorts mellan de olika mål som eftersträvas och den tolkning som gjorts av relevanta rättsliga bestämmelser som anförts av ECB vid upprättandet av beslutet.

73 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del och således inte såvitt avser någon del av den andra grunden.

74 Eftersom ECB gjorde en riktig bedömning när den grundade sitt beslut att inte medge tillgång till den omtvistade handlingen på det undantag från rätten till tillgång som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258, är det inte nödvändigt att pröva den första grunden angående undantaget från rätten till tillgång i artikel 4.2 andra strecksatsen i detta beslut.

75 Härav följer att talan ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

76 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

77 ECB har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet ska yrkandet bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Fabio De Masi och Yanis Varoufakis ska, förutom att bära sina respektive rättegångskostnader, ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska centralbanken (ECB).

Prek Schalin Costeira

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 mars 2019.

Underskrifter