Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PRIITA PIKAMÄEJA,
predstavljeni 2. oktobra 2019 [1]

Zadeva C-442/18 P

Evropska centralna banka (ECB)
proti

Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA

„Pritožba – Dostop do dokumentov – Dostop do Sklepa ECB z dne 1. avgusta 2014, s katerim se je družbi Banco Espírito Santo SA odvzel položaj upravičene pogodbene stranke evrskega območja in se ji naložilo vračilo dolga več milijard evrov, ter do vseh dokumentov, povezanih s tem sklepom – Zavrnitev polnega dostopa“

I. Uvod

1. Evropska centralna banka (ECB) s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 26. aprila 2018, Espírito Santo Financial (Portugal)/ECB, [2] s katero je to sodišče razglasilo ničnost Sklepa ECB z dne 1. aprila 2015 (v nadaljevanju: sporni sklep) o delni zavrnitvi dostopa do nekaterih dokumentov v zvezi s Sklepom ECB z dne 1. avgusta 2014 v delu, v katerem se je nanašal na znesek kredita, navedenega v odlomkih zapisnika, ki vsebuje sklep Sveta ECB (v nadaljevanju: Svet ECB) z dne 28. julija 2014, in informacije, ki so bile prikrite v predlogih Izvršilnega odbora ECB z dne 28. julija in 1. avgusta 2014.

2. ECB v podporo pritožbi uveljavlja en sam pritožbeni razlog in trdi, da je Splošno sodišče napačno štelo, da je ECB, kadar zavrne dostop do informacij, ki se nanašajo na vodenje monetarne politike, dolžna podati obrazložitev, ki omogoča, da se razume in preveri, kako bi dostop do teh informacij konkretno in dejansko oslabil varstvo javnega interesa, kar zadeva tajnost posvetovanj njenih organov odločanja.

3. S to zadevo se tako Sodišču ponuja priložnost, da se izreče o temeljnem vprašanju, ali se za posvetovanja organov odločanja ECB uporablja načelo zaupnosti ali načelo preglednosti, kar je dilema, ki jo je treba rešiti na podlagi Sklepa 2004/258/ES [3] in primarnega prava.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 T-251/15, neobjavljena, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2018:234.

3 Sklep Evropske centralne banke z dne 4. marca 2004 o dostopu javnosti do dokumentov Evropske centralne banke (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 5, str. 51).

II. Pravni okvir

A. Statut ESCB in ECB

4. Člen 10.4 Protokola št. 4 o statutu Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) in Evropske centralne banke[4] (v nadaljevanju: Statut ESCB in ECB) določa:

„Seje so tajne. Svet ECB se lahko odloči, da rezultate svojih posvetovanj objavi.“

B. Poslovnik ECB

5. Člen 23.1 Sklepa ECB/2004/2,[5] naslovljen „Zaupnost in dostop do dokumentov ECB“, v bistvu določa, da so razprave organov odločanja ECB in odborov ali skupin, ki so jih ustanovili, zaupne, razen če Svet ECB pooblasti predsednika, da objavi rezultate njihovih posvetovanj.

C. Sklep 2004/258

6. Namen Sklepa 2004/258 je v skladu z njegovim členom 1 „opredeliti pogoje in omejitve, v skladu s katerimi ECB omogoči dostop javnosti do dokumentov ECB“.

7. V skladu s členom 2(1) Sklepa 2004/258 ima „[v]sak državljan Unije in vsaka fizična ali pravna oseba s prebivališčem ali sedežem v kateri od držav članic […] pravico dostopa do dokumentov ECB ob upoštevanju pogojev in omejitev, določenih s tem sklepom.“

8. Člen 4 Sklepa 2004/258, naslovljen „Izjeme“, v odstavku 1(a) ter odstavkih 3 in 6 določa:

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

(a) javnega interesa, kar zadeva:

– zaupnost razprave organov odločanja ECB,

[…]

3. Dostop do dokumenta, ki vsebuje mnenja za interno rabo kot del razprav in predhodnih posvetovanj znotraj ECB ali z NCB [nacionalne centralne banke], se zavrne tudi po tem, ko je bila odločitev sprejeta, razen če prevlada javni interes za razkritje.

[…]

6. Izjeme, določene v tem členu, veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. Izjeme lahko veljajo za največ 30 let, če Svet ECB posebej ne določi drugače. Pri dokumentih, za katere veljajo izjeme glede zasebnosti ali poslovnih interesov, lahko izjeme veljajo tudi po tem obdobju.“

4 UL 2012, C 326, str. 230.

5 Sklep ECB z dne 19. februarja 2004 o sprejetju Poslovnika Evropske centralne banke (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 5, str. 46), kakor je bil spremenjen s Sklepom ECB/2014/1 ECB z dne 22. januarja 2014 (UL 2014, L 95, str. 56) (v nadaljevanju: Poslovnik ECB).

III. Dejansko stanje in sporni sklep

9. Družba Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA (v nadaljevanju: ESF) je holdinška družba portugalskega prava, zoper katero je potekal postopek zaradi insolventnosti. Bila je ena od glavnih delničarjev družbe Banco Espírito Santo SA (v nadaljevanju: BES).

10. Zaradi finančnih pritiskov in ob vse slabšem likvidnostnem položaju je družba BES od maja 2014 uporabila kreditne posle Eurosistema in od julija 2014 začela prejemati izredno likvidnostno pomoč Banco de Portugal, centralne banke Portugalske.

11. Svet ECB je 23. julija 2014 najprej sklenil, da do naslednje redne seje ne bo nasprotoval zagotovitvi izredne likvidnostne pomoči družbi BES do določene zgornje meje.

12. Nato je Svet ECB na predlog Izvršilnega odbora ECB z dne 28. julija 2014 istega dne sklenil, da bo še naprej dovolil dostop družbe BES do „kreditnih instrumentov monetarne politike“, hkrati pa je prek navedenih instrumentov „zamrznil“ obstoječi kredit, ki je bil zagotovljen družbi BES, njenim podružnicam in hčerinskim družbam, „na trenutni ravni“. Zato je bil znesek kredita, zagotovljen tem subjektom prek kreditnih poslov Eurosistema, omejen z zgornjo mejo na ravni tega kredita na dan 28. julija 2014.

13. Nato je Svet ECB na predlog Izvršilnega odbora ECB z dne 1. avgusta 2014 istega dne med drugim sklenil, da bo zaradi previdnosti zavrnil dostop družbe BES in njenih podružnic do kreditnih instrumentov monetarne politike, in družbi BES naložil, naj najpozneje 4. avgusta 2014 vrne celoten kredit, odobren v okviru Eurosistema. Ta sklep je bil zapisan v zapisniku, v katerem je bila navedena tudi zgornja meja zagotovitve izredne likvidnostne pomoči, ki jo sme Banco de Portugal odobriti družbi BES.

14. V teh okoliščinah so se portugalski organi odločili, da bodo za družbo BES začeli postopek reševanja. Nato je bil zoper družbo ESF začet postopek zaradi insolventnosti.

15. Družba ESF je z dopisom z dne 5. novembra ECB zaprosila za dostop do sklepa Sveta ECB z dne 1. avgusta 2014 in do vseh dokumentov v posesti ECB, „tako ali drugače“ povezanih s tem sklepom.

16. ECB je odgovorila na ta dopis in družbi ESF med drugim odobrila delni dostop do predlogov Izvršilnega odbora ECB z dne 28. julija in 1. avgusta 2014 ter odlomkov zapisnikov, ki vsebujejo sklepa z dne 28. julija in 1. avgusta 2014.

17. Družba ESF je z dopisom z dne 4. februarja 2015 ECB poslala potrdilno prošnjo, v kateri je menila, da je obrazložitev, ki jo je ECB predložila v utemeljitev zavrnitve polnega dostopa do nekaterih zahtevanih dokumentov, nedoločna in splošna. Poleg tega je družba ESF zaprosila za dostop na eni strani do zneskov, ki so bili prikriti v odlomkih zapisnikov, ki vsebujejo sklepe Sveta ECB z dne 28. julija in 1. avgusta 2014 ter ki so ji bili dani na voljo, namreč do zneska kredita, odobrenega banki BES, njenim podružnicam in hčerinskim družbam, in zneska zgornje meje zagotovitve izredne likvidnostne pomoči, ki se sme odobriti družbi BES, ter na drugi strani do nekaterih informacij, ki so bile prikrite v predlogih Izvršilnega odbora z dne 28. julija in 1. avgusta 2014.

18. ECB je – potem ko je podaljšala rok za odgovor na potrdilno prošnjo – z dopisom z dne 1. aprila 2015 družbi ESF razkrila dodatne informacije, navedene v predlogih Izvršilnega odbora z dne 28. julija in 1. avgusta 2014. V preostalem je ECB v skladu s členom 4 Sklepa 2004/258 potrdila zavrnitev dostopa do zneskov, ki so bili prikriti v odlomkih zapisnikov, ki vsebujejo sklepe Sveta ECB z dne 28. julija in 1. avgusta 2014, in do nekaterih delov, ki so bili izpuščeni iz predlogov Izvršilnega odbora z dne 28. julija in 1. avgusta 2014.

IV. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

19. Družba ESF je s tožbo predlagala, naj se razglasita ničnost Sklepa ECB zaradi molka organa z dne 4. marca 2015 in ničnost sklepa ter ECB naloži plačilo stroškov.

20. ECB je predlagala, naj se ta tožba zavrne in naj se družbi ESF naloži plačilo stroškov.

21. Splošno sodišče je razglasilo ničnost spornega sklepa v delu, v katerem je ECB z njim zavrnila dostop do zneska kredita, navedenega v odlomkih zapisnika, ki vsebuje sklep Sveta ECB z dne 28. julija 2014, in do informacij, ki so bile prikrite v predlogih Izvršilnega odbora ECB z dne 28. julija in 1. avgusta 2014. V preostalem je Splošno sodišče tožbo zavrnilo.

V. Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

22. ECB je 5. julija 2018 v sodnem tajništvu Sodišča vložila to pritožbo.

23. ECB najprej Sodišču predlaga, naj razveljavi točko 1 izreka izpodbijane sodbe. Dalje, Sodišču predlaga, naj zavrne tožbo tudi v delu, v katerem se nanaša na njeno zavrnitev razkritja zneska kredita v odlomkih zapisnikov, ki vsebujejo sklep Sveta ECB z dne 28. julija 2014, ali, podredno, naj zadevo vrne v odločanje Splošnemu sodišču, ki naj odloči o tožbi. Nazadnje, predlaga, naj se družbi ESF naloži plačilo dveh tretjin stroškov, ECB pa ene tretjine.

24. ECB v utemeljitev pritožbe uveljavlja en sam pritožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je Splošno sodišče pri razlagi člena 10.4 Statuta ESCB in ECB ter člena 4(1)(a), prva alinea, Sklepa 2004/258 napačno uporabilo pravo. S tem razlogom graja točki 124 in 161 izpodbijane sodbe v povezavi s točkami od 54 do 56 in od 75 do 81 te sodbe. Natančneje, ECB meni, da je Splošno sodišče napačno razsodilo, da je bila ECB, ker je zavrnila dostop do informacij iz odlomkov zapisnika, ki vsebuje sklep z dne 28. julija 2014, dolžna podati obrazložitev, ki omogoča, da se razume in preveri, kako bi dostop do teh informacij konkretno in dejansko oslabil varstvo javnega interesa, kar zadeva zaupnost posvetovanj njenih organov odločanja.

25. ECB v pritožbi trdi, da je načelo zaupnosti sej Sveta ECB, ki je v primarnem pravu določeno v členu 10.4 Statuta ESCB in ECB, potrjeno v členu 4(1)(a), prva alinea, Sklepa 2004/258. Zatrjuje, da je treba to zadnjo določbo razlagati v skladu s tem načelom.

26. ECB pa je na obravnavi vendarle priznala, da obstaja določeno neskladje med členom 4(1)(a) Sklepa 2004/258 in ustreznimi določbami primarnega prava. Meni, da je treba to neskladje odpraviti tako, da se Sklep 2004/258 razlaga ob upoštevanju primarnega prava in načela zaupnosti posvetovanj organov odločanja ECB.

27. Družba ESF Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne in ECB naloži plačilo stroškov.

VI. Analiza

28. Kot je bilo prikazano zgoraj, ECB v pritožbi navaja en sam pritožbeni razlog, ki se nanaša na to, da je Splošno sodišče pri razlagi člena 10.4 Statuta ESCB in ECB ter člena 4(1)(a), prva alinea, Sklepa 2004/258 napačno uporabilo pravo.

29. Navesti je treba, da trditve ECB v podporo temu razlogu ne omajajo veljavnosti Sklepa 2004/258, ampak se v bistvu nanašajo na dejstvo, da tega sklepa ni mogoče razumeti tako, kot da so z njim določena podrobna pravila za dostop do dokumentov, ki nasprotujejo primarnemu pravu.

30. Glede na trditve ECB bom najprej navedel upoštevne določbe primarnega prava s področja dostopa do dokumentov ECB in, natančneje, rezultatov posvetovanj njenih organov odločanja. Ob tem bom opisal načelo, ki velja za dostop do takih dokumentov (oddelek A). Nato bom ob upoštevanju tega načela preučil vpliv dejstva, da se lahko Svet ECB odloči, da bo razkril rezultate svojih posvetovanj (oddelek B). Nazadnje bom glede na vse te ugotovitve ugotovil obseg obveznosti obrazložitve v primeru zavrnitve dostopa do dokumentov, ki temelji na členu 4(1)(a), prva alinea, Sklepa 2004/258 (oddelek C).

A. Načelo, ki se uporablja za dostop do dokumentov ECB na ravni Pogodb

31. Najprej moram ugotoviti, da je načelo preglednosti določeno v členih 1 in 10 PEU ter v členu 15 PDEU,[6] pri čemer te določbe v primarnem pravu pomenijo podlago za pravni okvir, s katerim je urejen dostop do dokumentov, ki jih hranijo institucije Unije. Člen 15 PDEU, ki je prevzel vlogo člena 255 PES in ki je bil uveden po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, je namreč razširil področje uporabe načela preglednosti v pravu Unije.[7]

32. Natančneje, s členom 15(3), prvi pododstavek, PDEU je priznana pravica dostopa do dokumentov institucij Unije, ki jo imajo vsi državljani Unije in vse fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali statutarnim sedežem v eni od držav članic, ta pravica pa je potrjena v členu 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Posledica pravice dostopa do dokumentov so obveznosti teh institucij glede preglednosti. Omejitve pravice dostopa do dokumentov in obveznosti glede preglednosti, kot je določena v členu 15(3), drugi pododstavek, PDEU, so določene z uredbami.

33. Vendar v skladu s členom 15(3), četrti pododstavek, PDEU Sodišče Evropske unije, Evropska investicijska banka in ECB upoštevajo člen 15(3), prvi pododstavek, PDEU le pri izvajanju svojih upravnih nalog. V tem smislu je Sodišče že razsodilo, da pogojev, ki urejajo dostop do dokumentov, ki jih hrani ena od institucij iz člena 15(3), četrti pododstavek, PDEU in ki se nanašajo na dejavnost te institucije, ki ni upravna, ni mogoče določiti z uredbami, sprejetimi na podlagi člena 15(3), drugi pododstavek, PDEU.[8]

34. Iz tega sklepam, da je treba obveznosti ECB glede preglednosti v položajih, v katerih ECB izvaja naloge, ki niso upravne, razlikovati od obveznostih, ki jih ima v položajih, ko izvaja upravne naloge.

35. Dejstvo, da ECB, kadar v skladu s členom 282 PDEU izvaja svoje dejavnosti, ki niso upravne, med drugim na področju vodenja monetarne politike, ni zavezana obveznostim glede preglednosti, kakršne se uporabljajo v položajih iz člena 15(3), prvi in drugi pododstavek, PDEU, je upravičeno ravno zaradi narave teh dejavnosti.[9] Ne sme se namreč pozabiti, da ima ECB pri vodenju te politike pomembno vlogo pri ohranjanju stabilnosti cen in finančnega sistema.

6 Glej sodbo z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert (C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 68).

7 Glej sodbi z dne 21. septembra 2010, Švedska in drugi/API in Komisija (C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, EU:C:2010:541, točka 81), in z dne 18. julija 2017, Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, točka 50).

8 Glej sodbo z dne 18. julija 2017, Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, točka 48).

9 Glej v tem smislu Siekmann, H., „The Legality of Outright Monetary Transactions of the European System of Central Banks“, v Rövekamp, F., Bälz, M., Hilpert, H.G. (uredniki), *Central Banking and Financial Stability in East Asia*, Springer International Publishing, Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2015, str. 114.

36. V zvezi z, natančneje, Svetom ECB, je bila prav njemu zaupana bistvena naloga oblikovanja monetarne politike.[10] Poleg tega, kot je prikazano s to zadevo, Svet ECB med drugim sodeluje v postopkih, katerih cilj je na podlagi kreditnih poslov Eurosistema dodeliti sredstva subjektom v finančnih težavah. Če bi nekatere podatke, ki jih hrani ECB v teh postopkih, dali na voljo zgolj tistim, ki so zanje zaprosili, bi to lahko v nekaterih primerih povzročilo tveganje za pretirane gospodarske špekulacije. To tveganje bi lahko ogrozilo cilje, ki jim sledi ECB.[11]

37. V teh okoliščinah je treba, da lahko ECB samostojno in učinkovito izvaja svoje naloge, prav tako zavarovati postopek odločanja njenih organov pred kakršnim koli zunanjim pritiskom, kar je mogoče zagotoviti z zaupnostjo tega postopka.[12] Iz istega razloga so s pravom Unije določene tudi druge določbe, katerih namen je v bistvu obvarovati ECB pred vsemi političnimi pritiski, da bi se ji omogočilo učinkovito uresničevanje ciljev, določenih za njene naloge, z neodvisnim izvrševanjem posebnih pooblastil, ki jih ima v ta namen.[13]

38. Poleg tega so države članice ob upoštevanju posebnosti vloge, ki jo izvajajo organi odločanja ECB, sprejele Statut ESCB in ECB, katerega člen 10.4 določa, da so seje Sveta ECB tajne in da se lahko ta svet sam odloči, da bo objavil rezultate svojih posvetovanj.

39. Iz vsega navedenega sklepam, da v skladu z namerno izbiro držav članic za postopek odločanja Sveta ECB ne veljajo obveznosti glede preglednosti, kakršne se uporabljajo v položajih iz člena 15(3), prvi pododstavek, PDEU. To ne pomeni, da za ta postopek ne veljajo pravila Unije s področja dostopa do dokumentov.[14] Vendar v skladu z določbami, navedenimi v točkah od 33 do 35 teh sklepnih predlogov, v tem okviru načelo preglednosti prevlada nad načelom zaupnosti.

40. Branje izpodbijane sodbe pa navaja na misel, da je – glede rezultatov postopka odločanja Sveta ECB – prevlada načela zaupnosti nad načelom preglednosti izključena na podlagi člena 10.4, drugi stavek, Statuta ESCB in ECB v povezavi s členom 4(1)(a) Sklepa 2004/258. Splošno sodišče namreč dejstvo, da se lahko Svet ECB odloči za razkritje rezultatov posvetovanj, razlaga tako, da lahko ta svet uporabi svojo diskrecijsko pravico glede zavrnitve dostopa do zahtevanih dokumentov v pogojih in ob omejitvah Sklepa 2004/258. Po mnenju Splošnega sodišča mora zato Svet ECB, kadar zavrne dostop do takih rezultatov na podlagi člena 4(1)(a) Sklepa 2004/258, podati podrobno obrazložitev, ki omogoča, da prosilec razume in preveri, kako bi dostop do informacije konkretno in dejansko oslabil varstvo javnega interesa, kar zadeva zaupnost posvetovanj organov odločanja ECB. Preučiti je treba utemeljenost ugotovitev Splošnega sodišča, da je po eni strani diskrecijska pravica Sveta ECB glede razkritja rezultatov njegovih posvetovanj določena z določbami Sklepa 2004/258, tako da nerazkritje pomeni zgolj izjemo, in da mora po drugi strani zavrnitev dostopa do takih rezultatov spremljati podrobna obrazložitev.

10 Glej Hofmann, H.C.H., „Monetary Policy and Euro Area Governance in the EMU“, v Hofmann, H.C.H., Rowe, G.C., Türk, A.H. (uredniki), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2018, str. 250.

11 Glej v zvezi s tem Dawson, M., Maricut-Akbik, A., Bobić, A., „Reconciling Independence and accountability at the European Central Bank: The false promise of Proceduralism“, *European Law Journal*, zv. 25(1), 2019, str. od 82 do 85.

12 Glej v zvezi s tem Curtin, D., „‚Accountable Independence' of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency“, *European Law Journal*, 2017, zv. 23(1-2), str. 35.

13 Glej sodbo z dne 10. julija 2003, Komisija/ECB (C-11/00, EU:C:2003:395, točka 134).

14 Glej Rossi, L., Vinagre e Silva, P., *Public Access to Documents in the EU*, Hart Publishing, Oxford, 2017, str. 78.

B. Razkritje rezultatov posvetovanj Sveta ECB

41. Splošno sodišče je v točkah od 76 do 80 izpodbijane sodbe, na katere se nanaša točka 124 te sodbe, štelo, da za sklepe Sveta ECB – in zato tudi za zapisnike teh sklepov – ne velja absolutno varstvo glede njihovega razširjanja, tako je njihovo nerazkritje zgolj izjema. Splošno sodišče je poudarilo, da se lahko Svet ECB na podlagi člena 10.4, drugi stavek, Statuta ESCB in ECB odloči, da bo objavil rezultate svojih posvetovanj. Zato bi bilo treba diskrecijsko pravico, ki jo ima v zvezi s tem Svet ECB, izvajati v pogojih in ob omejitvah Sklepa 2004/258, katerega cilj je, kot je dodalo Splošno sodišče, odobriti čim širši dostop do dokumentov ECB.

42. Vendar me taka razlaga določb Statuta ESCB in ECB ter določb Sklepa 2004/258 ne prepriča.

43. Prvič, opozoriti je treba, da – drugače kot je menilo Splošno sodišče – iz uvodne izjave 3 Sklepa 2004/258 ni razvidno, da mora biti *dostop do dokumentov ECB čim širši*, ampak da *bi bilo treba dovoliti širši dostop do dokumentov*. V tej uvodni izjavi je prav tako priznano, da bi moral biti dostop do dokumentov ECB dovoljen ob hkratnem varovanju po eni strani neodvisnosti ECB in po drugi strani zaupnosti nekaterih zadev, specifičnih za izvajanje nalog ECB. Tako bi bilo mogoče trditi, da predpostavka, na katero se je oprlo Splošno sodišče, ni tista, na kateri temelji ta sklep.

44. Drugič, v skladu z isto uvodno izjavo so *seje organov odločanja ECB zaupne, razen če se predmetni organ odloči za objavo rezultatov svojih posvetovanj*, kar je odraz člena 132(2) PDEU, v skladu s katerim ECB *lahko sklene*, da bo objavila svoje sklepe, priporočila in mnenja. Ta določba že nakazuje na diskrecijsko pravico ECB, da objavi svoje sklepe.[15] V enakem smislu je s členom 10.4, drugi stavek, Statuta ESCB in ECB ter členom 23.1, zadnji del, Poslovnika ECB potrjena diskrecijska pravica ECB v zvezi z razkritjem njenih sklepov. V skladu s temi določbami se Svet ECB *lahko odloči*, da bo objavil rezultate svojih posvetovanj.

45. Res pa vse zgoraj navedene določbe glede rezultatov posvetovanj Sveta ECB v zvezi z načelom zaupnosti določajo odstopanje. V skladu s členom 10.4, prvi stavek, Statuta ESCB in ECB ter členom 23.1 Poslovnika ECB se namreč načelo zaupnosti uporablja za seje Sveta ECB, medtem ko je v skladu s členom 10.4, drugi stavek, Statuta ESCB in ECB ter členom 23.1, zadnji del, Poslovnika ECB zaupnost rezultatov posvetovanj Sveta ECB relativna. Vendar v nasprotju z ugotovitvijo Splošnega sodišča v točki 80 izpodbijane sodbe to ne pomeni, da je stopnja varstva rezultatov posvetovanj praviloma nižja od tiste, ki je zagotovljena za sama posvetovanja, ali da je njihovo nerazkritje zgolj izjema.

46. Nič namreč ne kaže, da bi z zadnjima določbama zakonodajalec Unije želel odstopiti od zaupnosti posvetovanj Sveta ECB. Določbe PDEU ter Statuta ESCB in ECB Svetu ECB omogočajo, da *se odloči* glede razkritja takih rezultatov, ni pa tega dolžan storiti.

47. Dvoumno besedilo člena 4(1)(a) Sklepa 2004/258 ne more izpodbiti te ugotovitve.

48. Res je sicer, da bi bilo na jezikovni ravni besedilo Sklepa 2004/258 mogoče razumeti tako, da je zavrnitev dostopa do posvetovanj Sveta ECB na podlagi člena 4(1)(a), prva alinea, tega sklepa mogoča le izjemoma. Člen 4 Sklepa 2004/258 je namreč naslovljen „Izjeme“. Besedilo člena 4(1)(a), prva alinea, tega sklepa prav tako kaže, da mora biti odobren dostop do dokumentov, v katerih so vsebovana taka

15 Glej Van Cleynenbreugel, P., „Confidentiality behind transparent doors: The European Central Bank and the EU law principle of openness“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, zv. 25(1), str. 54. Ob robu je treba opozoriti, da se v obravnavani zadevi ne postavlja vprašanje, kako je člen 132(2) PDEU povezan s členom 297(2) PDEU, v skladu s katerim se sklepi, v katerih ni določeno, na koga so naslovljeni, objavijo v *Uradnem listu Evropske unije*. Sklep z dne 28. julija 2014 se je namreč nanašal na družbo BES in ga ni mogoče šteti za sklep, v katerem ni določeno, na koga je naslovljen.

posvetovanja. V skladu s to določbo ECB zavrne dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo javnega interesa, kar zadeva zaupnost posvetovanj njenih organov odločanja. Poleg tega je v členu 4(5) in (6) Sklepa 2004/258 uporabljen izraz „izjema“ za vse primere zavrnitve, vključno s tistim iz člena 4(1)(a), prva alinea, tega sklepa.

49. Vendar moram na začetku opozoriti, da pravila sekundarnega prava na področju dostopa do dokumentov ne morejo pripeljati do tega, da bi bil v veliki meri odvzet polni učinek temu, da ECB ni vključena med institucije, za katere v skladu s členom 15(3) PDEU v celoti velja načelo preglednosti. Ta pravila tudi ne morejo izključiti diskrecijske pravice, ki jo ima ECB na podlagi člena 132(2) PDEU. Sklep 2004/258 tako ne more ovreči logike vseh zgoraj navedenih določb in nadomestiti načela zaupnosti z načelom preglednosti, tako da bi razkritje rezultatov posvetovanj Sveta ECB pomenilo načelo, njihova zaupnost pa bi pomenila zgolj izjemo.

50. Ta sklep je podprt z razlago uvodnih izjav 3 in 4 Sklepa 2004/258, iz katerih je razvidno, da zakonodajalec s sprejetjem tega sklepa ni želel odstopiti od določb primarnega prava, navedenih v prejšnji točki teh sklepnih predlogov.

51. Res je, da bi lahko uvodno izjavo 4 Sklepa 2004/258 razumeli tako, da je zavrnitev dostopa na podlagi člena 4(1)(a) tega sklepa zgolj izjema. V tej uvodni izjavi – ki se sklicuje na misel, izraženo v prvem delu uvodne izjave 3 navedenega sklepa, da je treba dovoliti širši dostop do dokumentov ECB – je pojasnjeno, da je nekatere javne in zasebne interese vendarle treba zaščititi z izjemami. Vendar je mogoče na podlagi drugega dela navedene uvodne izjave 3 sklepati, da ta širši dostop, od katerega so dovoljene izjeme za varstvo nekaterih javnih in zasebnih interesov, ne sme škodovati neodvisnosti ECB ali zaupnosti nekaterih zadev, specifičnih za izvajanje njenih nalog, in v tem okviru so seje organov odločanja ECB zaupne. Povezano branje teh dveh uvodnih izjav kaže, da se s Sklepom 2004/258, tudi če ga upoštevamo posamezno, ne poskuša izenačiti izjema, vzpostavljena v korist posvetovanj zgoraj navedenih organov, z drugimi izjemami, določenimi s tem sklepom.

52. Zaradi celovitosti pojasnjujem, da po mojem mnenju tudi člen 4(6) Sklepa 2004/258 ne podpira razlage, ki jo je sprejelo Splošno sodišče v izpodbijani sodbi. V skladu s to določbo izjeme iz člena 4 Sklepa št. 2004/258 veljajo le za obdobje, ko je varstvo utemeljeno z vsebino dokumenta. Vendar ta določba ne more izključiti diskrecijske pravice, ki jo ima Svet ECB glede razkritja rezultatov svojih posvetovanj na podlagi primarnega prava. Poleg tega, kot izhaja iz točke 51 teh sklepnih predlogov, okvir, vzpostavljen s Sklepom 2004/258, ne izenačuje izjeme, vzpostavljene v korist posvetovanj organov odločanja ECB, z drugimi izjemami, določenimi s tem sklepom.

53. Tretjič, seveda bi se bilo mogoče vprašati, ali je mogoče šteti, da člen 4(1)(a) Sklepa 2004/258 v celoti in *ex ante* dovoljuje razkritje rezultata vseh posvetovanj Sveta ECB. Sklep 2004/258 je namreč sprejel ta svet, v skladu s členom 132(2) PDEU, členom 10.4, drugi stavek, Statuta ESCB in ECB ter členom 23.1, zadnji del, Poslovnika ECB pa se lahko navedeni svet odloči, da bo objavil rezultate svojih posvetovanj. V tem okviru bi člen 4(1)(a) Sklepa 2004/258 pomenil splošno odobritev, da se praviloma objavijo rezultati vseh posvetovanj.

54. Vendar je ECB na obravnavi navedla, da člen 10.4, drugi stavek, Statuta ESCB in ECB Svetu ECB ne podeljuje tako široke diskrecijske pravice. Šteti je treba, da je s to določbo določena možnost, ki jo lahko občasno – *ex post* in *in concreto* – uporabi Svet ECB. Kakršna koli drugačna razlaga bi Svetu ECB omogočila, da se izogne temu, kar so izbrale države članice glede dostopa do dokumentov ECB iz člena 15(3), četrti pododstavek, člena 132(2) PDEU ter člena 10.4 Statuta ESCB in ECB.

55. Iz moje analize je razvidno, da velja za posvetovanja Sveta ECB načelo zaupnosti. Pridržek, ki je povezan z dejstvom, da se lahko Svet ECB odloči, da bo objavil rezultate svojih posvetovanj, in ki je prisoten v več določbah prava Unije, ne omaja te ugotovitve. Svet ECB enostavno razpolaga z diskrecijsko pravico, da se odloči za razkritje takih rezultatov, ni pa tega dolžan storiti.

56. Zdaj je treba preučiti še zadnjo točko, namreč kako na obseg obveznosti obrazložitve v primeru zavrnitve dostopa do dokumentov iz člena 4(1)(a) Sklepa 2004/258 vplivajo gornje ugotovitve, v skladu s katerimi, prvič, v postopku odločanja Sveta ECB prevlada načelo zaupnosti nad načelom preglednosti (glej točko 39 teh sklepnih predlogov) in, drugič, ima Svet ECB diskrecijsko pravico glede razkritja rezultatov tega postopka (glej točko 55 teh sklepnih predlogov).

C. Obrazložitev zavrnitve, temelječe na členu 4(1)(a) Sklepa 2004/258

57. Povedno je, da se je Splošno sodišče, ko je v točki 124 izpodbijane sodbe razsodilo, da mora ECB obrazložiti vsak sklep o prošnji za dostop do dokumentov, sprejet na podlagi izjem iz člena 4 Sklepa 2004/258, naslonilo na sodno prakso, navedeno v točkah od 54 do 56 te sodbe, in štelo, da se ta po analogiji uporablja za člen 4(1)(a), prva alinea, Sklepa 2004/258.

58. Vendar imam dvome glede analogije.

59. Najprej je treba opozoriti, da se deli sodbe Švedska in Turco/Svet,[16] ki jih je Splošno sodišče omenilo v točkah 54 in 55 izpodbijane sodbe, nanašajo zgolj na Uredbo (ES) št. 1049/2001.[17] Dalje, ta uredba je bila predmet tudi večine sodb Splošnega sodišča, citiranih v točkah od 54 do 56 izpodbijane sodbe.[18] Nazadnje, čeprav se je sodba Splošnega sodišča Thesing in Bloomberg Finance/ECB,[19] navedena v točki 55 izpodbijane sodbe, sicer nanašala na Sklep 2004/258, pa predmet razlage Splošnega sodišča v tej sodbi še vedno ni bil člen 4(1)(a), prva alinea, tega sklepa, ampak njegov člen 4(1)(a), druga alinea. Tudi tam se je Splošno sodišče po analogiji sklicevalo na sodno prakso Sodišča o Uredbi št. 1049/2001.

60. Glede tega je treba, prvič, ugotoviti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso namen Uredbe št. 1049/2001 javnosti podeliti pravico čim širšega dostopa do dokumentov institucij Unije.[20] Splošno sodišče je s tem, da je v točki 80 izpodbijane sodbe uporabilo skoraj popolnoma enako ubeseditev, na katero se sklicuje točka 124 te sodbe, prikazalo, da je namen Sklepa 2004/258 odobriti *čim širši dostop* do dokumentov ECB. Vendar je ta sklep, kot sem opozoril v točki 43 teh sklepnih predlogov, *namenjen zgolj razširitvi* dostopa do dokumentov ECB glede na prejšnje ureditve.

61. Drugič, iz sodbe Baumeister[21] je mogoče sklepati, da je treba biti pri uporabi analogije med sistemom dostopa do dokumentov, vzpostavljenim z Uredbo št. 1049/2001, in sistemi, določenimi z drugimi pravnimi instrumenti prava Unije, previden.

62. Sodišče je v tej sodbi razsodilo, da Uredba št. 1049/2001 glede na svoj cilj podeliti javnosti pravico čim širšega dostopa do dokumentov institucij Unije v bistvu instituciji Unije, ki namerava zavrniti dostop do dokumenta, nalaga, naj pojasni, kako bi dostop do navedenega dokumenta lahko konkretno škodoval interesu, ki je varovan z eno od izjem od zadevne pravice dostopa.[22] Sodišče je v točki 124 izpodbijane sodbe s skoraj enakimi izrazi povzelo ta del, da ga je uporabilo za zavrnitev ECB, ki temelji na členu 4(1)(a), prva alinea, Sklepa 2004/258.

16 Sodba z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 48).

17 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta 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).

18 Sodbe z dne 11. marca 2009, Borax Europe/Komisija (T-121/05, neobjavljena, EU:T:2009:64, točka 37); z dne 12. septembra 2013, Besselink/Svet (T-331/11, neobjavljena, EU:T:2013:419, točki 96 in 99), in z dne 29. oktobra 2015, Litva/Komisija (T-110/13, neobjavljena, EU:T:2015:818, točka 61).

19 Sodba z dne 29. novembra 2012, Thesing in Bloomberg Finance/ECB (T-590/10, neobjavljena, EU:T:2012:635, točka 42).

20 Glej sodbo z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija (C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 57).

21 Sodba z dne 19. junija 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, točki 41 in 42).

22 Glej sodbo z dne 19. junija 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, točki 41 in 42).

63. Vendar se Uredba št. 1049/2001 uporablja v položajih, na katere se nanaša člen 15(3), prvi pododstavek, PDEU, ki ob upoštevanju načela preglednosti za dokumente, ki jih hranijo institucije Unije, določa čim širši dostop.[23] Prošnja za dostop do dokumentov v obravnavani zadevi pa spada na področje uporabe člena 15(3), četrti pododstavek, PDEU.

64. Poleg tega je Sodišče v sodbi Baumeister[24] razlikovalo med obravnavanjem prošenj za dostop do dokumentov, ki se nanašajo na Uredbo št. 1049/2001, in obravnavanjem tistih, ki se nanašajo na člen 54(1) Direktive 2004/39/ES,[25] naslovljen „Poklicna skrivnost“. Sodišče je menilo, da Uredba št. 1049/2001 v bistvu instituciji Unije, ki namerava zavrniti dostop do dokumenta, nalaga, naj pojasni, kako bi dostop do navedenega dokumenta lahko konkretno škodoval interesu, ki je varovan z eno od izjem od zadevne pravice dostopa. Nasprotno pa je Sodišče štelo, da kadar pristojni organi menijo, da so zahtevane informacije zaupne v smislu člena 54(1) Direktive 2004/39, lahko taki prošnji ugodijo le v primerih, ki so izčrpno našteti v tej določbi.[26]

65. Tako bi bilo mogoče trditi, da medtem ko sistem iz Uredbe št. 1049/2001 daje prednost načelu preglednosti, tisti iz člena 54(1) Direktive 2004/39 izhaja iz predpostavke, da za informacije, ki spadajo na njegovo področje uporabe, velja načelo zaupnosti. Ta razlika naprej učinkuje na področju obsega obveznosti obrazložitve v primeru zavrnitve dostopa do zahtevanih dokumentov.

66. Ob navedenem je treba opozoriti, da člen 4(1)(a) Sklepa 2004/258 v povezavi s členom 15(3), četrti pododstavek, PDEU, členom 10.4 Statuta ESCB in ECB ter členom 23.1 Poslovnika ECB prav tako izhaja iz predpostavke, da za posvetovanja Sveta ECB velja načelo zaupnosti. Posledično bi morale razlike, ki glede obsega obveznosti obrazložitve v primeru zavrnitve obstajajo med položaji, za katere velja Uredbe št. 1049/2001, in tistimi, za katere velja člen 54(1) Direktive 2004/39, obstajati tudi med vsemi določbami o razkritju rezultatov posvetovanj Sveta ECB in vsemi določbami Uredbe št. 1049/2001. Zato ni mogoče sprejeti analogije, ki jo je navedlo Splošno sodišče, med sodno prakso, navedeno v točkah od 54 do 56 izpodbijane sodbe, in členom 4(1)(a), prva alinea, Sklepa 2004/258.

67. Nazadnje, tretjič, sodna praksa v zvezi z Uredbo št. 1049/2001 kaže, da je mogoče tudi v okviru sistema dostopa do dokumentov, vzpostavljenega s to uredbo, prepoznati obstoj splošnih domnev, da bi razkritje zahtevanih dokumentov načeloma oslabilo varstvo interesov ali ciljev, ki lahko ob uporabi navedene uredbe upravičijo zavrnitev dostopa.[27] V takem primeru mora prosilec za dostop dokazati, da za dokument, za katerega razkritje se prosi, navedena domneva ne velja.[28] Tako tudi če se šteje, da upoštevne določbe primarnega in sekundarnega prava, vključno s členom 4(1)(a), prva alinea, Sklepa 2004/258, vzpostavljajo tako domnevo zgolj za rezultat posvetovanj Sveta ECB, Splošno sodišče zaradi neobstoja elementov, ki bi lahko ovrgli to splošno domnevo, ni moglo šteti, da ECB ni zadostno obrazložila zavrnitve.

68. Zato je treba izpodbijano sodbo razveljaviti zaradi napačne uporabe prava, ki jo vsebuje in ki je v napačni razlagi člena 10.4 Statuta ESCB in ECB ter člena 4(1)(a), prva alinea, Sklepa 2004/258, v delu, v katerem Splošno sodišče ni upoštevalo določb primarnega prava, s katerimi so vzpostavljena načela na področju dostopa do dokumentov ECB. V teh okoliščinah je treba ugoditi edinemu pritožbenemu razlogu in razveljaviti prvo točko izreka izpodbijane sodbe v delu, v katerem je bila z njo razglašena ničnost spornega sklepa v delu, v katerem je bil z njim zavrnjen dostop do zneska kredita, navedenega v odlomkih zapisnika, ki vsebuje sklep Sveta ECB z dne 28. julija 2014. V tem

23 Glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2017, Komisija/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, točka 49).

24 Sodba z dne 19. junija 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, točki 42 in 43).

25 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov in o spremembah direktiv Sveta 85/611/EGS, 93/6/EGS in Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/22/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 263).

26 Glej sodbo z dne 19. junija 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, točki 42 in 43).

27 Glej v tem smislu v zvezi s splošno domnevo, določeno v korist upravnih spisov v okviru člena 4(2), tretja alinea, Uredbe št. 1049/2001, sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 61).

28 Glej sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, točke 62, 68 in 70).

okviru je treba opozoriti, da cilj navedb, ki jih je predstavila ECB, ni zavrnitev dostopa do informacij, ki so bile prikrite v predlogih Izvršilnega odbora ECB z dne 28. julija in 1. avgusta 2014. Zato je treba šteti, da ECB ne oporeka izpodbijani sodbi v delu, v katerem je bila z njo razglašena ničnost spornega sklepa v delu, v katerem se nanaša na te predloge, ali, povedano drugače, da ECB sprejema izpodbijano sodbo v delu, v katerem se nanaša na navedene predloge.

69. Sodišče lahko v skladu s členom 61, prvi odstavek, drugi stavek, Statuta Sodišča Evropske unije v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje. Glede na navedene ugotovitve menim, da je o sporu mogoče dokončno odločiti v delu, v katerem se nanaša na zavrnitev dostopa do zneska kredita, navedenega v odlomkih zapisnika, ki vsebuje sklep Sveta ECB z dne 28. julija 2014. V nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče menilo v točki 124 izpodbijane sodbe, ECB ni bila dolžna podati obrazložitve, ko je zavrnila dostop do informacij iz teh odlomkov.

70. V skladu s členom 184(2) Poslovnika Sodišča o stroških odloči Sodišče, če je pritožba utemeljena in Sodišče samo dokončno odloči v sporu. V skladu s členom 138(1) zgoraj navedenega poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) tega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Po drugi strani v skladu s členom 138(3) Poslovnika Sodišča vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Glede na mojo analizo se bo končni rezultat spora s pritožbo ECB spremenil le v delu, v katerem se nanaša na zavrnitev dostopa do zneska kredita, navedenega v odlomkih zapisnika, ki vsebuje sklep Sveta ECB z dne 28. julija 2014. Zato menim, da ni treba odločiti, da stranki stroške postopka prve stopnje in stroške pritožbenega postopka, katerega posledica je razveljavitev izpodbijane sodbe Splošnega sodišča, nosita tako, kot je določeno v točki 3 te sodbe, v skladu s katero naj bi družba ESF in ECB nosili vsaka svoje stroške, ampak tako, da bo družba ESF poleg svojih stroškov nosila tretjino stroškov ECB.

71. Za konec moram navesti, da se zavedam dejstva, da del pravne teorije meni, da bi ECB morala zvišati raven preglednosti, zlasti z objavo posvetovanj Sveta ECB.[29] Vendar moja analiza v teh sklepnih predlogih temelji na veljavnem pravnem okviru. Iz tega pravnega okvira izhaja, da glede na voljo (namerno odločitev) držav članic za postopek odločanja ECB velja zaupnost in da je bila pristojnost za razkritje rezultatov tega postopka zaupana Svetu ECB.

72. Ob navedenem se lahko Svet ECB za uskladitev po eni strani zaupnosti svojih posvetovanj in njihovih rezultatov ter po drugi strani skrbi za kredibilnost ECB[30] pri izvajanju svoje diskrecijske pravice odloči, da bo razkril zgolj del rezultatov teh posvetovanj. Če se lahko Svet ECB odloči, da ne bo razkril takih rezultatov, se lahko namreč *a fortiori* odloči, da jih bo razkril le delno. Ta razlaga je podprta s členom 4(5) Sklepa 2004/258. Ta določba določa, da če velja katera od izjem le za dele zahtevanega dokumenta, se drugi deli dokumenta objavijo. Poudariti je treba, da je v obravnavani zadevi ECB storila prav to.

VII. Predlog

73. Glede na zgornje preudarke menim, da je treba edinemu pritožbenemu razlogu Evropske centralne banke (ECB) ugoditi, in Sodišču predlagam, naj odloči:

1. Prva točka izreka sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 26. aprila 2018, Espírito Santo Financial (Portugal)/ECB (T-251/15, neobjavljena, EU:T:2018:234), se razveljavi v delu, v katerem je bila z njo razglašena ničnost Sklepa ECB z dne 1. aprila 2015 o delni zavrnitvi dostopa do

29 Glej zlasti Diana, G., „Transparence, responsabilité et légitimité de la Banque centrale européenne“, *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, 2008, št. 18, str. od 11 do 13. Glej v tem smislu tudi European Added Value Unit, Towards a genuine Economic and Monetary Union, 2012, www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/494458/IPOL-JOIN_NT(2012)494458_EN.pdf, str. 12.

30 O tej problematiki glej de Haan, J., Eijffinger, S.C.W., Waller, S., *The European Central Bank. Credibility, Transparency and Centralization*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts – London, 2005, str. od 123 do 125.

nekaterih dokumentov v zvezi s Sklepom ECB z dne 1. avgusta 2014 o Banco Espírito Santo SA v delu, v katerem je bil z njim zavrnjen dostop do zneska kredita, navedenega v odlomkih zapisnika, ki vsebuje sklep Sveta ECB z dne 28. julija 2014.

2. Pritožba se v delu, v katerem se nanaša na zavrnitev ECB, da razkrije znesek kredita, navedenega v odlomkih zapisnika, ki vsebuje sklep Sveta ECB z dne 28. julija 2014, zavrne.

3. Družbi Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA se poleg njenih lastnih stroškov naloži plačilo tretjine stroškov ECB na prvi stopnji in v pritožbenem postopku.

4. ECB se naloži, da nosi dve tretjini svojih stroškov na prvi stopnji in v pritožbenem postopku.