Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Р. РІКАМЯЕ
представено на 2 октомври 2019 година[1 i]

Дело C-442/18 P

Европейска централна банка (ЕЦБ)
срещу

Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA

„Обжалване — Достъп до документи — Достъп до решението на ЕЦБ от 1 август 2014 г., с което на Banco Espírito Santo SA е отнет статутът на приемлива насрещна страна от Еврозоната и тази банка е задължена да изплати дълг в размер на няколко милиарда евро, както и до всички документи, свързани с това решение — Отказ за предоставяне на пълен достъп“

I. Въведение

1. С жалбата си Европейската централна банка (ЕЦБ) иска да бъде отменено решението на Общия съд на Европейския съюз от 26 април 2018 г., Espírito Santo Financial (Portugal)/ЕЦБ[2], с което е отменено решението на ЕЦБ от 1 април 2015 г. (наричано по-нататък „спорното решение“), с което се отказва частично достъп до определени документи, свързани с решението на ЕЦБ от 1 август 2014 г., в частта относно размера на кредита, посочен в извадките от протокола, в който е отразено решението на Управителния съвет на ЕЦБ (наричан по-нататък „Управителният съвет“) от 28 юли 2014 г., както и до заличената информация в предложенията на Изпълнителния съвет на ЕЦБ от 28 юли и 1 август 2014 г.

2. В подкрепа на жалбата си ЕЦБ изтъква едно-единствено основание за обжалване, като твърди, че Общият съд неправилно е приел, че когато банката отказва достъп до информация, свързана с провеждането на паричната политика, тя е длъжна да изложи мотиви, които позволяват да се разбере и провери по какъв начин конкретно и реално достъпът до тази информация ще засегне обществения интерес от поверителност на разискванията на органите ѝ за вземане на решения.

3. Така това дело дава на Съда повод да се произнесе по основополагащия въпрос кой от принципите — на поверителност или на прозрачност — се прилага по отношение на разискванията на един от органите за вземане на решения на ЕЦБ, дилема, която трябва да бъде разрешена както въз основа на Решение 2004/258/ЕО[3], така и на първичното право.

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 T-251/15, непубликувано, EU:T:2018:234, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“.

3 Решение на Европейската централна банка от 4 март 2004 година относно публичния достъп до документите на Европейската централна банка (ОВ L 80, 2004 г., стр. 42; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 5, стр. 229).

II. Правна уредба

А. Уставът на ЕСЦБ и на ЕЦБ

4. Член 10.4 от Протокол № 4 за Устава на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) и на ЕЦБ[4] (наричан по-нататък „Уставът на ЕСЦБ и на ЕЦБ“), гласи:

„Разискванията на заседанията са поверителни. Управителният съвет може да реши да оповести резултата от своите разисквания“.

Б. Процедурният правилник на ЕЦБ

5. Член 23.1 от Решение ЕЦБ/2004/2[5], озаглавен „Поверителност и достъп до документи на ЕЦБ“, гласи по същество, че заседанията на органите за вземане на решения на ЕЦБ и на всеки комитет или група, създадени от тях, са поверителни, освен ако Управителният съвет упълномощи председателя да оповести резултатите от разискванията им.

В. Решение 2004/258

6. Съгласно член 1 от Решение 2004/258, целта на решението е „да определи условията и ограниченията, съобразно които ЕЦБ предоставя публичен достъп до документите на ЕЦБ“.

7. Съгласно член 2, параграф 1 от Решение 2004/258, „[в]секи гражданин на Съюза, както и всяко физическо или юридическо лице[, което пребивава или има] седалище в държава членка, има право на достъп до документите на ЕЦБ при спазване на условията и ограниченията, определени в настоящото решение“.

8. Член 4 от Решение 2004/258, озаглавен „Изключения“, в параграф 1, буква а) и в параграфи 3 и 6 предвижда:

„ЕЦБ отказва достъп до документ, когато оповестяването му би застрашило защитата на:

а) обществения интерес по отношение на:

– поверителността на заседанията на органите за вземане на решения на ЕЦБ,

[…]

3. Достъп до документ, съдържащ становища за вътрешно ползване като част от обсъжданията и предварителните консултации в рамките на ЕЦБ или с НЦБ [националните централни банки], се отказва и след като решението е вече взето, освен при наличието на по-висш обществен интерес от оповестяване.

[…]

4 ОВ C 326, 2012 г., стр. 230.

5 Решение на ЕЦБ от 19 февруари 2004 година за приемане на Процедурния правилник на ЕЦБ (ОВ L 80, 2004 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 5, стр. 224), изменено с Решение ЕЦБ/2014/1 на ЕЦБ от 22 януари 2014 г. (ОВ L 95, 2014 г., стр. 56) (наричан по-нататък „Процедурният правилник на ЕЦБ).

6. Посочените в настоящия член изключения се прилагат единствено за срока, през който защитата е обоснована на основание съдържанието на документа. Изключенията могат да се прилагат за максимален срок от 30 години, освен ако изрично не е предвидено друго от Управителния съвет на ЕЦБ. В случай че документите[,] попадащи в обхвата на изключенията[,] се отнасят до личния живот или до търговските интереси, изключенията могат да продължат да се прилагат и след този срок“.

III. Обстоятелствата, предхождащи спора, и спорното решение

9. Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA (наричано по-нататък „ESF“) е холдингово дружество, учредено по португалското право, което е в производство по несъстоятелност. То е един от основните акционери в Banco Espírito Santo SA (наричана по-нататък „BES“).

10. Тъй като е подложена на финансов натиск и е наясно със своето влошаващо се ликвидно положение, считано от май 2014 г. BES прибягва до кредитни операции от Евросистемата и считано от юли 2014 г. започва да получава спешна помощ за осигуряване на ликвидност от Banco de Portugal, централната банка на Португалия.

11. На 23 юли 2014 г. Управителният съвет на ЕЦБ най-напред решава до следващото редовно заседание да не се противопоставя на предоставянето на спешна помощ за осигуряване на ликвидност на BES до определен максимален размер.

12. След това, по предложение на Изпълнителния съвет на ЕЦБ от 28 юли 2014 г., на същата дата Управителният съвет на ЕЦБ приема решение да запази достъпа на BES до „кредитни инструменти на паричната политика“, като едновременно с това „замразява“ текущия кредит, предоставен на BES, нейните клонове и дъщерни дружества посредством посочените инструменти, „на настоящото равнище“. В резултат от това размерът на кредита, предоставен на тези субекти посредством кредитни операции на Евросистемата, е ограничен до равнището, на което е бил към 28 юли 2014 г.

13. Впоследствие по предложение на Изпълнителния съвет на ЕЦБ от 1 август 2014 г. на същата дата Управителният съвет на ЕЦБ решава по-специално да преустанови достъпа на BES и на нейните клонове до кредитни инструменти на паричната политика по съображения за предпазливост и разпорежда на BES да възстанови най-късно на 4 август 2014 г. пълния размер на предоставения в рамките на Евросистемата кредит. Това решение е оформено в протокол, в който е посочен и максималният размер на спешната помощ за осигуряване на ликвидност, който може да бъде отпускан от Banco de Portugal на BES.

14. При тези обстоятелства португалските органи вземат решение BES да премине процедура за преструктуриране. Впоследствие срещу ESF е образувано производство за несъстоятелност.

15. С писмо от 5 ноември ESF иска от ЕЦБ достъп до решението на Управителния съвет от 1 август 2014 г., както и до всички останали държани от ЕЦБ документи, свързани „по един или друг начин“ с това решение.

16. ЕЦБ се произнася по това писмо, като по-конкретно предоставя на ESF частичен достъп до предложенията на Изпълнителния съвет на ЕЦБ от 28 юли и 1 август 2014 г., както и до извадки от протоколите, в които са отразени решенията от 28 юли и 1 август 2014 г.

17. С писмо от 4 февруари 2015 г. ESF представя пред ЕЦБ потвърдително заявление, в което посочва, че изложените от ЕЦБ мотиви, с които е оправдан отказът за пълен достъп до някои от исканите документи, са твърде неясни и общи. Освен това ESF иска достъп, от една страна, до размерите, които са били заличени в предоставените му извадки от протоколите, в които са

отразени решенията на Управителния съвет от 28 юли и 1 август 2014 г., и по-конкретно размера на разрешения на BES, на нейните клонове и на дъщерни дружества кредит, както и максималния размер на спешната помощ за осигуряване на ликвидност, който може да бъде разрешен на BES, а от друга страна, до определена информация, която е била заличена в предложенията на Изпълнителния съвет от 28 юли и 1 август 2014 г.

18. С писмо от 1 април 2015 г., след като удължава срока за отговор на потвърдителното заявление, ЕЦБ предоставя на ESF допълнителна информация, съдържаща се в предложенията на Изпълнителния съвет от 28 юли и 1 август 2014 г. В останалата част, на основание на член 4 от Решение 2004/258, ЕЦБ потвърждава отказа да бъде предоставен достъп до заличените в извадките от протоколите, в които са отразени решенията на Управителния съвет от 28 юли и 1 август 2014 г., размери, както и до някои премахнати части от предложенията на Изпълнителния съвет от 28 юли и 1 август 2014 г.

IV. Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

19. ESF подава жалба, с която иска да бъде отменен мълчаливият отказ на ЕЦБ от 4 март 2015 г., да бъде отменено спорното решение и ЕЦБ да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

20. ЕЦБ иска жалбата да бъде отхвърлена и ESF да бъде осъдено да заплати съдебните разноски.

21. Общият съд отменя спорното решение в частта му, с която се отказва достъп до размера на кредита, посочен в извадките от протокола, в който е отразено решението на Управителния съвет от 28 юли 2014 г., както и до заличената информация в предложенията на Изпълнителния съвет на ЕЦБ от 28 юли и 1 август 2014 г. Общият съд отхвърля жалбата в останалата ѝ част.

V. Производството пред Съда и исканията на страните

22. На 5 юли 2018 г. ЕЦБ подава настоящата жалба в секретариата на Съда.

23. Най-напред ЕЦБ иска от Съда да отмени първата точка от диспозитива на обжалваното съдебно решение. След това тя иска от Съда да отхвърли жалбата, доколкото се отнася до нейния отказ да разкрие размера на кредита в извадките от протоколите, в които е отразено решението на Управителния съвет от 28 юли 2014 г., или при условията на евентуалност да върне делото на Общия съд, за да се произнесе по жалбата. Накрая, тя моли ESF да бъде осъдено да заплати две трети от съдебните разноски, а ЕЦБ да заплати една трета от съдебните разноски.

24. В подкрепа на жалбата си ЕЦБ излага едно-единствено основание за обжалване, а именно грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд при тълкуването на член 10.4 от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ и на член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Решение 2004/258. Посредством това основание тя възразява срещу точки 124 и 161 във връзка с точки 54—56 и 75—81 от обжалваното съдебно решение. По-конкретно ЕЦБ счита, че Общият съд неправилно е приел, че като е отказала достъп до информацията, която се съдържа в извадките от протокола, в който е отразено решението от 28 юли 2014 г., ЕЦБ е била длъжна да изложи мотиви, които позволяват да се разбере и да се провери по какъв начин конкретно и реално достъпът до тази информация би засегнал обществения интерес от поверителност на разискванията на органите ѝ за вземане на решения.

25. В жалбата ЕЦБ твърди, че принципът на поверителност на заседанията на Управителния съвет, прогласен, що се отнася до първичното право, в член 10.4 от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ, и препотвърден в член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Решение 2004/258. Тя изтъква, че последната разпоредба следва да бъде тълкувана в съответствие с този принцип.

26. В съдебното заседание ЕЦБ признава, че има известно напрежение между член 4, параграф 1, буква а) от Решение 2004/258 и релевантните разпоредби от първичното право. Тя счита, че това напрежение следва да бъде преодоляно чрез тълкуване на Решение 2004/258 с оглед на първичното право и на принципа за поверителност на разискванията на органите за вземане на решения на ЕЦБ.

27. ESF моли Съда да отхвърли жалбата и да осъди ЕЦБ да заплати съдебните разноски.

VI. Анализ

28. Както беше изложено по-горе, в жалбата ЕЦБ повдига едно-единствено основание за обжалване, а именно грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд при тълкуването на член 10.4 от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ и на член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Решение 2004/258.

29. Следва да се отбележи, че доводите на ЕЦБ, изложени в подкрепа на това основание, не поставят под съмнение валидността на Решение 2004/258, а се отнасят най-вече до факта, че това решение не би следвало да се разбира в смисъл, че определя условия за достъп до документи в противоречие с първичното право.

30. Предвид изложените от ЕЦБ доводи най-напред ще представя релевантните разпоредби от първичното право в областта на достъпа до документите на ЕЦБ, и по-конкретно до резултатите от разискванията на нейните органи за вземане на решения. По този начин ще очертая принципа, който регламентира достъпа до такива документи (раздел А). След това с оглед на този принцип ще разгледам следствията от обстоятелството, че Управителният съвет може да вземе решение да оповести резултата от своите разисквания (раздел Б). Накрая в светлината на всички тези съображения ще определя какъв е обхватът на задължението за мотивиране в случай на отказ за предоставяне на достъп до документи на основание на член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Решение 2004/258 (раздел В).

А. Принципът, който се прилага по отношение на достъпа до документите на ЕЦБ, с оглед на Договорите

31. От самото начало е необходимо да отбележа, че принципът на прозрачност е закрепен в членове 1 ДЕС и 10 ДЕС, както и в член 15 ДФЕС[6], като, що се отнася до първичното право, тези разпоредби съставляват правното основание на уредбата, регулираща достъпа до документи, държани от институциите на Съюза. В действителност, като поема ролята на член 255 ДЕО, член 15 ДФЕС, въведен след влизането в сила на Лисабонския договор, разширява приложното поле на принципа на прозрачност в правото на Съюза[7].

6 Вж. решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert (C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 68).

7 Вж. решения от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 81) и от 18 юли 2017 г., Комисия/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, т. 50).

32. По-конкретно член 15, параграф 3, първа алинея ДФЕС прогласява правото на всеки гражданин на Съюза и на всяко физическо или юридическо лице, което пребивава или има седалище според устройствения му акт в държава членка, на достъп до документите на институциите на Съюза, което право е препотвърдено в член 42 от Хартата на основните права на Европейския съюз. От правото на достъп до документите пряко следва задължението на тези институции за прозрачност. Границите на правото на достъп до документите и на задължението за прозрачност се определят чрез регламенти, както предвижда член 15, параграф 3, втора алинея ДФЕС.

33. Въпреки това, съгласно член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС, член 15, параграф 3, първа алинея ДФЕС се прилага спрямо Съда на Европейския съюз, Европейската инвестиционна банка и ЕЦБ само когато те изпълняват административни функции. В тази рамка Съдът вече е постановил, че условията, уреждащи достъпа до документите, държани от една от институциите по член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС и свързани с неадминистративната дейност на тази институция, не могат да бъдат установявани в регламенти, приети по силата на член 15, параграф 3, втора алинея ДФЕС[8].

34. От това правя извода, че задължението за прозрачност, което обвързва ЕЦБ в хипотези, в които ЕЦБ упражнява неадминистративни функции, следва да се разграничава от задължението, което има в хипотези, в които упражнява административни функции.

35. Обстоятелството, че съгласно член 282 ДФЕС, когато упражнява неадминистративни функции, по-специално при провеждане на паричната политика, ЕЦБ не е обвързана от задълженията за прозрачност, които се прилагат в хипотезите, посочени в член 15, параграф 3, първа и втора алинея ДФЕС, е оправдано именно от гледна точка на естеството на тези дейности[9]. Всъщност не бива да се забравя, че като провежда тази политика, ЕЦБ играе значителна роля при поддържане на ценовата стабилност и на финансовата система.

36. Що се отнася по-специално до Управителния съвет, основната задача за определяне на паричната политика е възложена именно на него[10]. От друга страна, както се вижда от настоящото дело, Управителният съвет участва по-конкретно в процеса, чиято цел е предоставяне на средства на субекти, които изпитват финансови затруднения, благодарение на кредитните операции на Евросистемата. Ако определени данни, държани от ЕЦБ, бъдат предоставени по време на този процес само на тези, които са подали заявление, това би могло да доведе в определени случаи до възникване на риск от прекомерни икономически спекулации. Този риск би могъл да застраши преследваните от ЕЦБ цели[11].

8 Вж. решение от 18 юли 2017 г., Комисия/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, т. 48).

9 Вж. в този смисъл *Siekmann*, H. The Legality of Outright Monetary Transactions of the European System of Central Banks — In: Rövekamp, F., Bälz, M., Hilpert, H.G. (eds.). Central Banking and Financial Stability in East Asia. Springer International Publishing, Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2015, p. 114.

10 Вж. *Hofmann*, H.C.H. Monetary Policy and Euro Area Governance in the EMU — In: Hofmann, H.C.H., Rowe, G.C., Türk, A.H. (eds.), Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review, Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 250.

11 Вж. в това отношение *Dawson*, M., Maricut-Akbik, A., Bobić, A. Reconciling Independence and accountability at the European Central Bank: The false promise of Proceduralism — European Law Journal, Vol. 25(1), 2019, 82—85.

37. При тези обстоятелства, за да може ЕЦБ да упражнява задачите си самостоятелно и ефективно, е необходимо също така да бъде защитен процесът на вземане на решения от нейните органи от всякакъв външен натиск, което може да бъде гарантирано от поверителността на този процес [12]. По същата причина правото на Съюза предвижда и други разпоредби, които по същество имат за цел да защитят ЕЦБ от всякакъв политически натиск, за да ѝ позволят да преследва ефективно целите, поставени от нейните задачи, благодарение на независимото упражняване на специфичните правомощия, с които разполага за тази цел [13].

38. От друга страна, като признават особеностите на ролята, упражнявана от органите за вземане на решения на ЕЦБ, държавите членки са приели Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ, член 10.4 от който предвижда, че разискванията на заседанията на Управителния съвет са поверителни и че самият съвет може да реши да оповести резултата от своите разисквания.

39. От всичко гореизложено правя извода, че в резултат от съзнателния избор на държавите членки процесът на вземане на решения от Управителния съвет не се ограничава от задължението за прозрачност, каквото се прилага в хипотезите по член 15, параграф 3, първа алинея ДФЕС. Това не означава, че този процес е извън обхвата на правилата на Съюза в областта на достъпа до документи [14]. Въпреки това, в съответствие с разпоредбите, посочени в точки 33—35 от настоящото заключение, в този контекст принципът на прозрачност отстъпва пред принципа на поверителност.

40. Прочитът на обжалваното съдебно решение навежда на мисълта, че що се отнася до резултатите от процеса на вземане на решения от Управителния съвет, предимството на принципа на поверителност над принципа на прозрачност е отнето на основание на член 10.4, второ изречение от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ във връзка с член 4, параграф 1, буква а) от Решение 2004/258. Всъщност Общият съд тълкува факта, че Управителният съвет може да реши да оповести резултатите от своите разисквания, в смисъл, че този съвет следва да упражни свободата на преценка, с която разполага, когато отказва да предостави достъп до исканите документи, при спазване на условията и ограниченията на Решение 2004/258. Следователно според Общия съд, когато отказва достъп до тези резултати на основание на член 4, параграф 1, буква а) от Решение 2004/258, Управителният съвет е длъжен да изложи подробни мотиви, които да позволят на заявителя да разбере и да провери по какъв начин конкретно и реално достъпът до информация би засегнал обществения интерес от поверителност на разискванията на органите за вземане на решения на ЕЦБ. Уместно е да се провери основателността на съображенията на Общия съд, според които, от една страна, свободата на преценка на Управителния съвет при оповестяване на резултатите от неговите разисквания е определена от разпоредбите на Решение 2004/258, поради което тяхното неоповестяване е само изключение, и от друга страна, отказът за предоставяне на достъп до такива резултати трябва да бъде придружен с подробни мотиви.

Б. Оповестяването на резултатите от разискванията на Управителния съвет

41. В точки 76—80 от обжалваното съдебно решение, към които препраща точка 124 от това решение, Общият съд приема, че решенията на Управителния съвет — а следователно и протоколите, в които са оформени тези решения — не се ползват от абсолютна защита по отношение на оповестяването им, поради което неоповестяването им е само по изключение. Общият съд подчертава, че съгласно член 10.4, второ изречение от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ

12 Вж. в това отношение *Curtin*, D. Accountable Independence of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency — European Law Journal, 2017, Vol. 23(1-2), p. 35.

13 Вж. решение от 10 юли 2003 г., Комисия/ЕЦБ (C-11/00, EU:C:2003:395, т. 134).

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

Управителният съвет може да реши да оповести резултата от своите разисквания. Следователно свободата на преценка, с която Управителният съвет разполага в това отношение, би трябвало да се упражнява при условията и в границите по Решение 2004/258, чиято цел, както добавя Общият съд, е да разреши възможно най-широк достъп до документите на ЕЦБ.

42. Аз обаче не съм убеден в този прочит на разпоредбите от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ и от Решение 2004/258.

43. Първо, следва да се отбележи, че обратно на приетото от Общия съд, от съображение 3 от Решение 2004/258 не следва, че достъпът *до документите на ЕЦБ* трябва да бъде *възможно най-широк*, а *че е необходимо да се предостави по-широк достъп до тези документи*. В това съображение се признава също така, че достъпът до документите на ЕЦБ би трябвало да се разрешава, като същевременно се осигури защита, от една страна, на нейната независимост, и от друга страна, на поверителността на някои специфични за изпълнението на задачите на ЕЦБ въпроси. Ето защо може да се твърди, че предпоставката, на която се основава Общият съд, не е тази, на която се основава това решение.

44. Второ, според същото съображение *обсъжданията на заседанията на органите за вземане на решения на ЕЦБ са поверителни, освен ако съответният орган не реши да оповести резултата от своите обсъждания*, което е отглас от член 132, параграф 2 ДФЕС, според който ЕЦБ *може да реши* да публикува решенията, препоръките и становищата си. Тази разпоредба вече намеква за оперативната самостоятелност на ЕЦБ при публикуване на решенията си[15]. В същия дух член 10.4, второ изречение от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ и член 23.1, in fine, от Процедурния правилник на ЕЦБ потвърждават оперативната самостоятелност на ЕЦБ при оповестяване на нейните решения. Всъщност според тези разпоредби Управителният съвет *може да реши* да оповести резултатите от своите разисквания.

45. Наистина всички цитирани по-горе разпоредби съдържат нюанси по отношение на принципа на поверителност във връзка с резултатите от разискванията на Управителния съвет. Всъщност според член 10.4, първо изречение от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ и член 23.1 от Процедурния правилник на ЕЦБ принципът на поверителност се прилага по отношение на заседанията на Управителния съвет, докато според член 10.4, второ изречение от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ и член 23.1, in fine, от Процедурния правилник на ЕЦБ поверителността на резултатите от разискванията на Управителния съвет е относителна. Въпреки това, обратно на извода на Общия съд в точка 80 от обжалваното съдебно решение, това не предполага, че равнището на защита на резултатите от разискванията по подразбиране е по-ниско от предоставеното на самите разисквания, нито че тяхното неоповестяване е само по изключение.

46. Всъщност нищо не сочи, че с последните две разпоредби законодателят на Съюза е възнамерявал да въведе изключение от поверителността на разискванията на Управителния съвет. Разпоредбите на ДФЕС и на Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ предоставят на Управителния съвет възможност да *реши* дали да оповести такива резултати, без да е длъжен да го направи.

47. Нееднозначната формулировка на член 4, параграф 1, буква а) от Решение 2004/258 не е в състояние да постави под съмнение това съображение.

15 Вж. *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, Vol. 25(1), p. 54. Междувременно е уместно да се отбележи, че в случая не стои въпросът как член 132, параграф 2 ДФЕС се съотнася с член 297, параграф 2 ДФЕС, съгласно който решенията, когато не посочват адресат, се публикуват в *Официален вестник на Европейския съюз*. Всъщност решението от 28 юли 2014 г. се отнася до BES и следователно не може да се счита за решение, в което не е посочен адресат.

48. Наистина от езикова гледна точка текстът на Решение 2004/258 може да оставя впечатление, че отказ за предоставяне на достъп до разискванията на Управителния съвет на основание член 4, параграф 1, буква а), първо тире от това решение е възможен само по изключение. Всъщност член 4 от Решение 2004/258 е озаглавен „Изключения“. Текстът на член 4, параграф 1, буква а), първо тире от това решение също изглежда внушава, че по принцип трябва да се предостави достъп до документите, в които се отразяват такива разисквания. Според тази разпоредба ЕЦБ отказва достъп до документ, когато оповестяването му би застрашило защитата на обществения интерес по отношение на поверителността на заседанията на нейните органи за вземане на решения. Нещо повече, член 4, параграфи 5 и 6 от Решение 2004/258 използва думата „изключение“ за всички случаи на отказ, включително за отказа, предвиден в член 4, параграф 1, буква а), първо тире от това решение.

49. Най-напред е необходимо да отбележа, че нормите от вторичното право в областта на достъпа до документи не биха могли да доведат дотам, че изключването на ЕЦБ от институциите, спрямо които принципът на прозрачност се прилага на пълно основание в съответствие с член 15, параграф 3 ДФЕС, до голяма степен да бъде лишено от полезно действие. Тези норми също така не могат да отнемат оперативната самостоятелност, с която разполага ЕЦБ съгласно член 132, параграф 2 ДФЕС. Следователно Решение 2004/258 не може да обърне логиката на всички цитирани по-горе разпоредби и да замени принципа на поверителност с принципа на прозрачност, така че оповестяването на резултатите от разискванията на Управителния съвет да бъде принципът, а тяхната поверителност да бъде само изключение.

50. Този извод се подкрепя от прочита на съображения 3 и 4 от Решение 2004/258, от който следва, че при приемането на това решение законодателят не е възнамерявал да предвиди дерогация от разпоредбите на първичното право, цитирани в предходната точка от настоящото заключение.

51. Вярно е, че съображение 4 от Решение 2004/258 може да наведе на мисълта, че отказът за предоставяне на достъп на основание на член 4, параграф 1, буква а) от това решение е само изключение. Като препраща към идеята, изложена в първата част от съображение 3 от посоченото решение, че е необходимо да се предостави по-широк достъп до документите на ЕЦБ, това съображение уточнява, че в същото време съществуват определени обществени и частни интереси, които следва да бъдат защитени чрез изключения. Както може да се изведе от втората част от съображение 3, този по-широк достъп, от който се допускат изключения с цел защита на определени обществени и частни интереси, не би могъл да накърни независимостта на ЕЦБ или поверителността на някои свързани с изпълнението на нейните задачи въпроси, и именно в тази рамка заседанията на органите за вземане на решения на ЕЦБ са поверителни. Свързаният прочит на тези две съображения сочи, че дори и разгледано самостоятелно, Решение 2004/258 не възнамерява да приравни изключението, предвидено в полза на разискванията на посочените по-горе органи, към останалите изключения, предвидени в това решение.

52. От съображения за изчерпателност уточнявам, че според мен член 4, параграф 6 от Решение 2004/258 също не е в полза на възприетото от Общия съд в обжалваното съдебно решение тълкуване. Според тази разпоредба изключенията, посочени в член 4 от Решение 2004/258, се прилагат единствено за срока, през който защитата е обоснована на основание съдържанието на документа. Тази разпоредба не би могла да отнеме правомощието за вземане на решения за оповестяване на резултатите от разискванията, с което Управителният съвет разполага въз основа на първичното право. От друга страна, както се установява от точка 51 от настоящото заключение, определената от Решение 2004/258 рамка не приравнява изключението, въведено в полза на разискванията на органите за вземане на решения на ЕЦБ, към останалите изключения, предвидени в това решение.

53. Трето, наистина може да се постави въпросът дали член 4, параграф 1, буква а) от Решение 2004/258 разрешава като цяло и ex ante оповестяването на резултата от всички разисквания на Управителния съвет. Всъщност Решение 2004/258 е прието от този съвет и в съответствие с член 132, параграф 2 ДФЕС, с член 10.4, второ изречение от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ и с член 23.1, in fine, от Процедурния правилник на ЕЦБ посоченият съвет може да вземе решение да оповести резултата от своите разисквания. В тази рамка член 4, параграф 1, буква а) от Решение 2004/258 би представлявал общо разрешение за оповестяване по подразбиране на резултатите от всички разисквания.

54. Въпреки това, както ЕЦБ посочва в съдебното заседание, член 10.4, второ изречение от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ не дава на Управителния съвет толкова широка свобода на преценка. Следва да се приеме, че тази разпоредба предвижда възможност, която този съвет може да упражни ex post и in concreto, по точен начин. Всяко друго тълкуване би му позволило да заобиколи избора на държавите членки относно достъпа до документи на ЕЦБ, изразен в член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС и в член 132, параграф 2 ДФЕС, както и в член 10.4 от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ.

55. От моя анализ следва, че разискванията на Управителния съвет са обхванати от принципа на поверителност. Резервата, свързана с факта, че той може да вземе решение да оповести резултатите от своите разисквания, и която се съдържа в редица разпоредби от правото на Съюза, не поставя под съмнение този извод. Управителният съвет просто разполага с оперативна самостоятелност да реши дали да оповести такива резултати, но не е длъжен да го направи.

56. Сега е необходимо да се обсъди един последен въпрос, а именно какво е значението за обхвата на задължението за мотивиране в случай на отказ за предоставяне на достъп до документи на основание член 4, параграф 1, буква а) от Решение 2004/258, на гореизложените съображения, според които, първо, що се отнася до процеса на вземане на решения от Управителния съвет, принципът на прозрачност отстъпва пред принципа на поверителност (вж. т. 39 от настоящото заключение), и второ, този съвет разполага с оперативна самостоятелност по отношение на оповестяването на резултатите от този процес (вж. т. 55 от настоящото заключение).

B. Мотивирането на отказа на основание член 4, параграф 1, буква а) от Решение 2004/258

57. Показателно е, че като приема в точка 124 от обжалваното решение, че ЕЦБ трябва да мотивира всяко решение по заявление за достъп до документи, прието на основание на изключенията, изброени в член 4 от Решение 2004/258, Общият съд черпи вдъхновение от съдебната практика, цитирана в точки 54—56 от това решение, и приема, че тя е приложима по аналогия към член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Решение 2004/258.

58. Аз обаче изпитвам съмнения относно тази аналогия.

59. Най-напред следва да се отбележи, че цитатите от решение Швеция и Turco/Съвет[16], посочени от Общия съд в точки 54 и 55 от обжалваното съдебно решение, се отнасят единствено до Регламент (ЕО) № 1049/2001[17]. След това този регламент е предмет и на повечето от решенията на Общия съд, цитирани в точки 54—56 от обжалваното съдебно

16 Решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 48).

17 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

решение[18]. Накрая, макар решението на Общия съд Thesing и Bloomberg Finance/ЕЦБ[19], споменато в точка 55 от обжалваното съдебно решение, наистина да се отнася до Решение 2004/258, предмет на тълкуване от страна на Общия съд в това решение все пак не е член 4, параграф 1, буква а), първо тире от това решение, а член 4, параграф 1, буква а), второ тире от него. От друга страна, в него Общият съд също се позовава по аналогия на практиката на Съда във връзка с Регламент № 1049/2001.

60. В това отношение първо трябва да се отбележи, че според постоянната съдебна практика целта на Регламент № 1049/2001 е да предостави на обществеността възможно най-широко право на достъп до документите на институциите на Съюза[20]. Чрез използване на почти същата формулировка в точка 80 от обжалваното съдебно решение, към която препраща точка 124 от това решение, Общият съд посочва, че целта на Решение 2004/258 е да позволи *възможно най-широк достъп* до документите на ЕЦБ. Както посочих в точка 43 от настоящото заключение, това решение *има за цел единствено да разшири* достъпа до документите на ЕЦБ в сравнение с по-ранната правна уредба.

61. Второ, от решение Baumeister[21] може да се направи извод, че е необходимо да се действа предпазливо, когато се прави аналогия между, от една страна, установения с Регламент № 1049/2001 режим за достъп до документи, и от друга страна, режимите, предвидени в други правни актове на Съюза.

62. В това решение Съдът приема, че в светлината на своята цел да предостави на обществеността възможно най-широко право на достъп до документите на институциите на Съюза Регламент № 1049/2001 по принцип задължава институцията на Съюза, която възнамерява да откаже достъпа до документ, да изясни по какъв начин достъпът до този документ би могъл да засегне конкретно интереса, защитен от някое от предвидените за съответното право на достъп изключения[22]. С почти идентичен текст Общият съд възпроизвежда този цитат в точка 124 от обжалваното съдебно решение и го прилага към отказа на ЕЦБ, основан на член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Решение 2004/258.

63. Регламент № 1049/2001 обаче се прилага в хипотезите, посочени в член 15, параграф 3, първа алинея ДФЕС, който при спазване на принципа на прозрачност прогласява възможно най-широк достъп до документите, държани от институциите на Съюза[23]. Искането за достъп до документи по настоящото дело попада в приложното поле на член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС.

64. От друга страна, в решение Baumeister[24] Съдът провежда ясно разграничение между разглеждането на заявленията за достъп до документи по Регламент № 1049/2001 и разглеждането на заявленията, отнасящи се до член 54, параграф 1 от Директива 2004/39/ЕО[25], озаглавен „Професионална тайна“. Съдът приема, че Регламент № 1049/2001 по принцип задължава институцията на Съюза, която възнамерява да откаже достъпа до документ, да изясни по какъв начин достъпът до този документ би могъл да засегне конкретно интереса,

18 Решения от 11 март 2009 г., Borax Europe/Комисия (T-121/05, непубликувано, EU:T:2009:64, т. 37), от 12 септември 2013 г., Besselink/Съвет (T-331/11, непубликувано, EU:T:2013:419, т. 96 и 99) и от 29 октомври 2015 г., Литва/Комисия (T-110/13, непубликувано, EU:T:2015:818, т. 61).

19 Решение от 29 ноември 2012 г., Thesing и Bloomberg Finance/ЕЦБ (T-590/10, непубликувано, EU:T:2012:635, т. 42).

20 Вж. решение от 16 юли 2015 г., ClientEarth/Комисия (C-612/13 P, EU:C:2015:486, т. 57).

21 Решение от 19 юни 2018 г., Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, т. 41 и 42).

22 Вж. решение от 19 юни 2018 г., Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, т. 41 и 42).

23 Вж. в този смисъл решение от 18 юли 2017 г., Комисия/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, т. 49).

24 Решение от 19 юни 2018 г., Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, т. 42 и 43).

25 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно пазарите на финансови инструменти, за изменение на Директиви 85/611/ЕИО и 93/6/ЕИО на Съвета и Директива 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 93/22/ЕИО на Съвета (ОВ L 145, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 247).

защитен от някое от предвидените за съответното право на достъп изключения. За сметка на това, Съдът приема, че когато компетентните органи смятат, че исканата информация е поверителна по смисъла на член 54, параграф 1 от Директива 2004/39, те могат да уважат такова заявление единствено в изчерпателно изброените в тази разпоредба случаи [26].

65. Ето защо би могъл да се изложи доводът, че докато режимът по Регламент № 1049/2001 дава предимство на принципа на прозрачност, режимът по член 54, параграф 1 от Директива 2004/39 изхожда от предпоставката, че информацията, която попада в неговото приложно поле, е обхванатата от принципа на поверителност. Последиците от това разграничение се разпростират и от гледна точка на обхвата на задължението за мотивиране в случай на отказ за предоставяне на достъп до исканите документи.

66. Като се има предвид това, следва да се отбележи, че член 4, параграф 1, буква а) от Решение 2004/258 във връзка с член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС, член 10.4 от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ и член 23.1 от Процедурния правилник на ЕЦБ също изхожда от предпоставката, че разискванията на Управителния съвет са обхванати от принципа на поверителност. Следователно различията във връзка с обхвата на задължението за мотивиране в случай на отказ между хипотезите, уредени в Регламент № 1049/2001, и тези, уредени от член 54, параграф 1 от Директива 2004/39, би трябвало да са налице и между, от една страна, всички разпоредби относно оповестяването на резултатите от разискванията на Управителния съвет, и от друга страна, Регламент № 1049/2001. Ето защо направената от Общия съд аналогия между съдебната практика, цитирана в точки 54—56 от обжалваното съдебно решение, и член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Решение 2004/258, не може да бъде приета.

67. Накрая, трето, съдебната практика по Регламент № 1049/2001 показва, че дори в рамките на режима за достъп до документи, установен от този регламент, е възможно да се приеме наличието на общи презумпции, съгласно които оповестяването на исканите документи по принцип би засегнало защитата на интересите или на целите, които на основание на посочения регламент могат да обосноват отказ за достъп [27]. В такива случаи поискалото достъп лице следва да докаже, че документът, чието оповестяване е поискано, не е обхванат от посочената презумпция [28]. Така, дори да се приеме, че релевантните разпоредби от първичното и от вторичното право, включително член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Решение 2004/258, установяват такава презумпция единствено за резултата от разискванията на Управителния съвет, в отсъствието на доказателства, които да оборят тази обща презумпция, Общият съд не е можел да приеме, че ЕЦБ не е мотивирала в достатъчна степен своя отказ.

68. Следователно обжалваното съдебно решение следва да бъде отменено като опорочено от грешка при прилагане на правото, изразяваща се в неточно тълкуване на член 10.4 от Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ и на член 4, параграф 1, буква а), първо тире от Решение 2004/258, доколкото Общият съд не е съобразил разпоредбите от първичното право, които установяват принципите в областта на достъпа до документите на ЕЦБ. При тези обстоятелства единственото основание за обжалване следва да бъде уважено и първата точка от диспозитива на обжалваното съдебно решение да бъде отменена, доколкото с нея е отменено спорното решение в частта му, с която е отказан достъп до размера на кредита, посочен в извадките от протокола, в който е отразено решението на Управителния съвет на ЕЦБ от 28 юли 2014 г. При това положение е уместно да се отбележи, че направените от ЕЦБ искания нямат за предмет отказа за предоставяне на достъп до заличената информация в предложенията на Изпълнителния съвет на ЕЦБ от 28 юли

26 Вж. решение от 19 юни 2018 г., Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, т. 42 и 43).

27 Във връзка с общата презумпция, установена в полза на административните преписки в рамките на член 4, параграф 2, трето тире от Регламент № 1049/2001, вж. решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, т. 61).

28 Вж. решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, т. 62, 68 и 70).

и 1 август 2014 г. Ето защо следва да се приеме, че ЕЦБ не обжалва съдебното решение в частта, с която е отменено спорното решение във връзка с тези предложения, или с други думи, че ЕЦБ възприема обжалваното съдебно решение в частта му, която се отнася до тези предложения.

69. Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз, в случай че отмени решението на Общия съд, Съдът може да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това. Предвид всички гореизложени съображения считам, че фазата на производството позволява постановяване на окончателно решение по делото, доколкото то се отнася до отказа да се предостави достъп до размера на кредита, посочен в извадките от протокола, в който е отразено решението на Управителния съвет на ЕЦБ от 28 юли 2014 г. Всъщност, обратно на приетото от Общия съд в точка 124 от обжалваното съдебно решение, ЕЦБ не е длъжна да изложи мотиви, когато отказва достъп до информация, съдържаща се в тези извадки.

70. Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 от горепосочения правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Въпреки това, според член 138, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Според моя анализ окончателният резултат от спора ще бъде изменен вследствие на жалбата на ЕЦБ само в частта, отнасяща се до отказа за предоставяне на достъп до размера на кредита, посочен в извадките на протокола, в който е отразено решението на Управителния съвет на ЕЦБ от 28 юли 2014 г. Ето защо според мен не следва да се постановява, че разноските, свързани с първоинстанционното производство и производството по обжалване, довело до отмяна на обжалваното решение на Общия съд, се понасят в съответствие с условията, определени в точка 3 от неговия диспозитив, според който ESF и ЕЦБ понасят направените от тях съдебни разноски, а в смисъл, че освен собствените си разноски ESF понася една трета от направените от ЕЦБ разноски.

71. Като последна забележка следва да посоча, че съм наясно с обстоятелството, че част от доктрината счита, че ЕЦБ би трябвало да увеличи своята степен на прозрачност, по-специално като направи обществено достояние разискванията на Управителния съвет[29]. Въпреки това моят анализ в настоящото заключение се основава на действащата правна уредба. От тази правна уредба следва, че по волята (съзнателното решение) на държавите членки процесът на вземане на решения на ЕЦБ се ползва от поверителност и правомощието за вземане на решение за оповестяване на резултатите от този процес е възложено на Управителния съвет.

72. Предвид това, за да се съвместят, от една страна, поверителността на разискванията на Управителния съвет и резултатите от тях, и от друга страна, грижата за доверието в ЕЦБ[30], Управителният съвет може, като упражни предоставената му оперативна самостоятелност, да вземе решение да оповести само част от резултатите от своите разисквания. Всъщност, ако този съвет може да реши да не оповестява такива резултати, той може a fortiori да реши да направи това частично. Член 4, параграф 5 от Решение 2004/258 подкрепя това тълкуване. Според тази разпоредба, в случай че в обхвата на някое от изключенията попадат само части от искания документ, се предоставят останалите негови части. Следва да се подчертае, че в случая ЕЦБ е направила именно това.

29 Вж. по-специално *Diana*, G. Transparence, responsabilité et légitimité de la Banque centrale européenne — Bulletin de l'Observatoire des Politiques Économiques en Europe, 2008, № 18, 11—13. В същия смисъл вж. още 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, стр. 12.

30 По тези въпроси вж. *de Haan*, J., *Eijffinger*, S.C.W., *Waller*, S. The European Central Bank. Credibility, Transparency and Centralization. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 2005, 123—125.

VII. Заключение

73. Предвид гореизложените съображения считам, че единственото основание за обжалване, изложено от Европейската централна банка (ЕЦБ), следва да бъде прието и предлагам на Съда да постанови следното:

1) Отменя първата точка от диспозитива на решението на Общия съд на Европейския съюз от 26 април 2018 г., Espírito Santo Financial (Portugal)/ЕЦБ (T-251/15, непубликувано, EU:T:2018:234), доколкото с нея се отменя решението на ЕЦБ от 1 април 2015 г., с което се отказва частично достъпът до определени документи, свързани с решението на ЕЦБ от 1 август 2014 г. относно Banco Espírito Santo SA в частта, с която ЕЦБ отказва достъпа до размера на кредита, посочен в извадките от протокола, в който е отразено решението на Управителния съвет на ЕЦБ от 28 юли 2014 г.

2) Отхвърля жалбата в частта, която се отнася до отказа на ЕЦБ да оповести размера на кредита, посочен в извадките от протокола, в който е отразено решението на Управителния съвет на ЕЦБ от 28 юли 2014 г.

3) Осъжда Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA да понесе направените от него разноски и една трета от разноските, направени от ЕЦБ в първоинстанционното производство и в производството по обжалване.

4) Осъжда ЕЦБ да понесе две трети от направените от нея разноски в първоинстанционното производство и в производството по обжалване.

i — След първоначалната електронна публикация на този текст е направено изменение в частта със страните по делото, в горния колонтитул и в точки 1, 9 и 73 (параграфи 1 и 3).