Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PRIIT PIKAMÄE
2 päivänä lokakuuta 2019[1]

**Asia C-442/18 P**

**Euroopan keskuspankki (EKP)**
**vastaan**

**Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA**

Muutoksenhaku – Oikeus tutustua asiakirjoihin – Oikeus tutustua 1.8.2014 tehtyyn EKP:n päätökseen, jolla lakkautetaan Banco Espírito Santo SA:n asema euroalueen kelpoisuusvaatimukset täyttävänä vastapuolena ja jossa kyseinen pankki velvoitetaan maksamaan takaisin usean miljardin euron suuruinen laina, sekä kaikkiin kyseiseen päätökseen liittyviin asiakirjoihin – Asiakirjoihin kokonaisuudessaan tutustumista koskevan oikeuden epääminen

## I Johdanto

1. Euroopan keskuspankki (EKP) vaatii valituksessaan, että unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen 26.4.2018 antaman tuomion Espírito Santo Financial (Portugal) v. EKP,[2] jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi EKP:n 1.4.2015 tekemän päätöksen (jäljempänä riidanalainen päätös), jolla evättiin osittain oikeus tutustua 1.8.2014 tehtyyn EKP:n päätökseen liittyviin tiettyihin asiakirjoihin, siltä osin kuin kyseinen päätös koski EKP:n neuvoston 28.7.2014 tehdyn päätöksen sisältävän pöytäkirjan otteissa mainitun luoton määrää sekä EKP:n johtokunnan 28.7. ja 1.8.2014 tekemistä ehdotuksista poistettuja tietoja.

2. EKP vetoaa valituksensa tueksi yhteen ainoaan kanneperusteeseen, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että jos EKP epää oikeuden tutustua rahapolitiikan harjoittamista koskeviin tietoihin, sen on esitettävä perusteet, joiden perusteella voidaan ymmärtää ja tarkistaa, miten oikeudella tutustua kyseisiin tietoihin konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukataan yleistä etua, joka koskee EKP:n päätöksentekoelinten asioiden käsittelyn luottamuksellisuutta.

3. Unionin tuomioistuimella on käsiteltävässä asiassa näin ollen tilaisuus lausua peruskysymyksestä, joka koskee EKP:n jonkin päätöksentekoelimen asioiden käsittelyyn sovellettavaa luottamuksellisuuden periaatetta tai avoimuusperiaatetta – ongelmasta, joka on ratkaistava sekä päätöksen 2004/258/EY[3] että primaarioikeuden perusteella.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 T-251/15, ei julkaistu, EU:T:2018:234, jäljempänä valituksenalainen tuomio.

3 Euroopan keskuspankin asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 4.3.2004 tehty Euroopan keskuspankin päätös (EYVL 2004, L 80, s. 42).

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *A EKPJ:n ja EKP:n perussääntö*

4. Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) ja EKP:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan (N:o 4)[4] (jäljempänä EKPJ:n ja EKP:n perussääntö) 10.4 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Kokoukset ovat luottamuksellisia. EKP:n neuvosto voi päättää julkistaa, mihin se on käsittelyssään päätynyt.”

### *B EKP:n työjärjestys*

5. Päätöksen EKP/2004/2[5] 23 artiklan, jonka otsikko on ”EKP:n asiakirjojen luottamuksellisuus ja saatavuus”, 1 kohdassa säädetään lähinnä, että EKP:n päätöksentekoelimissä ja niiden perustamissa komiteoissa tai ryhmissä käsiteltävät asiat ovat luottamuksellisia, jollei EKP:n neuvosto valtuuta puheenjohtajaa julkistamaan, mihin käsittelyssä on päädytty.

### *C Päätös 2004/258*

6. Päätöksen 2004/258 tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan ”määritellä ne edellytykset ja rajoitukset, joiden mukaisesti EKP voi antaa EKP:n asiakirjoja yleisön tutustuttavaksi”.

7. Päätöksen 2004/258 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”jokaisella unionin kansalaisella sekä jokaisella luonnollisella henkilöllä, joka asuu jossain jäsenvaltiossa, sekä jokaisella oikeushenkilöllä, jolla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, on oikeus tutustua EKP:n asiakirjoihin tässä päätöksessä määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti”.

8. Päätöksen 2004/258 4 artiklan, jonka otsikko on ”Poikkeukset”, 1 kohdan a alakohdassa sekä 3 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. EKP ei anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi

a) sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee

– EKP:n päätöksentekoelinten asioiden käsittelyn luottamuksellisuutta,

– –

3. Tutustuttavaksi ei anneta asiakirjaa, joka sisältää sisäiseen käyttöön tarkoitettuja mielipiteitä osana EKP:n neuvotteluja ja alustavia keskusteluja, päätöksen tekemisen jälkeenkään, jollei ylivoimainen yleinen etu edellytä ilmaisemista.

– –

4 EUVL 2012, C 326, s. 230.

5 EKP:n työjärjestyksen hyväksymisestä 19.2.2004 tehty EKP:n päätös (EYVL 2004, L 80, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 22.1.2014 tehdyllä EKP:n päätöksellä EKP/2014/1 (EUVL 2014, L 95, s. 56) (jäljempänä EKP:n työjärjestys).

6. Tässä artiklassa säädettyjä poikkeuksia sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua. Poikkeuksia voidaan soveltaa enintään 30 vuoden ajan, ellei EKP:n neuvosto nimenomaisesti toisin määrää. Kun kyseessä ovat yksityisyyden suojaa tai kaupallisia etuja koskevien poikkeusten piiriin kuuluvat asiakirjat, poikkeuksia voidaan tarvittaessa soveltaa tämän jälkeenkin."

## III Asian tausta ja riidanalainen päätös

9. Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA (jäljempänä ESF) on maksukyvyttömyysmenettelyn kohteena oleva Portugalin oikeuden mukaan perustettu holdingyhtiö. Se oli Banco Espírito Santo SA:n (jäljempänä BES) suurimpia osakkeenomistajia.

10. Koska BES:llä oli taloudellisia paineita ja sen likviditeettiasema huonontui, se turvautui toukokuusta 2014 alkaen eurojärjestelmän luottotoimiin ja alkoi heinäkuusta 2014 alkaen saada Portugalin keskuspankin Banco de Portugalin antamaa hätärahoitusta.

11. EKP:n neuvosto päätti 23.7.2014 ensin olla seuraavaan sääntömääräiseen kokoukseensa asti vastustamatta hätärahoituksen antamista BES:lle tiettyyn enimmäismäärään asti.

12. EKP:n johtokunnan 28.7.2014 tekemän ehdotuksen perusteella EKP:n neuvosto päätti samana päivänä säilyttää BES:n mahdollisuuden saada "rahapolitiikan luottovälineitä" ja samalla "jäädyttää" "BES:lle sekä sen sivuliikkeille ja tytäryhtiöille kyseisten välineiden avulla annetun olemassaolevan luoton "nykyiselle tasolle". Näin ollen kyseisille yhteisöille eurojärjestelmän luottotoimien avulla annetun luoton määrä pysyi tasolla, jolla se oli 28.7.2014.

13. EKP:n johtokunnan 1.8.2014 tekemän ehdotuksen perusteella EKP:n neuvosto päätti seuraavaksi samana päivänä muun muassa varovaisuuteen liittyvistä syistä evätä tilapäisesti BES:n ja sen sivuliikkeiden mahdollisuuden saada rahapolitiikan luottovälineitä ja määräsi, että BES:n on maksettava viimeistään 4.8.2014 takaisin eurojärjestelmän puitteissa myönnetty luotto kokonaisuudessaan. Tämä päätös merkittiin pöytäkirjaan, johon oli kirjattu myös niiden hätävarojen enimmäismäärä, jotka Banco de Portugal voi myöntää BES:lle.

14. Näissä olosuhteissa Portugalin viranomaiset päättivät aloittaa BES:tä koskevan purkamismenettelyn. Tämän jälkeen ESF:ää vastaan aloitettiin maksukyvyttömyysmenettely.

15. ESF pyysi 5.11.2014 päivätyllä kirjeellä saada tutustua 1.8.2014 tehtyyn EKP:n neuvoston päätökseen sekä kaikkiin EKP:n hallussa olleisiin asiakirjoihin, jotka liittyivät "tavalla tai toisella" kyseiseen päätökseen.

16. EKP vastasi tähän kirjeeseen ja myönsi ESF:lle mahdollisuuden tutustua osittain EKP:n johtokunnan 28.7. ja 1.8.2014 tekemiin ehdotuksiin sekä 28.7. ja 1.8.2014 tehdyt päätökset sisältävien pöytäkirjojen otteisiin.

17. ESF teki 4.2.2015 päivätyllä kirjeellä EKP:lle uudistetun hakemuksen, jossa se katsoi, että EKP:n esittämät perusteet, joilla se perusteli sen, ettei se antanut tutustuttavaksi tiettyjä pyydettyjä asiakirjoja kokonaisuudessaan, olivat liian epämääräisiä ja yleisluonteisia. Lisäksi ESF pyysi saada tutustua yhtäältä saatavilleen asetetuista, 28.7. ja 1.8.2014 tehdyt EKP:n neuvoston päätökset sisältävien pöytäkirjojen otteista poistettuihin määriin, nimittäin BES:lle sekä sen sivuliikkeille ja tytäryhtiöille myönnetyn luoton määrään sekä hätävarojen enimmäismäärään, joka voidaan myöntää BES:lle, ja toisaalta tiettyihin johtokunnan 28.7. ja 1.8.2014 tekemistä ehdotuksista poistettuihin tietoihin.

18. Pidennettyään uudistettuun hakemukseen vastaamisen määräaikaa EKP ilmaisi 1.4.2015 päivätyllä kirjeellä ESF:lle johtokunnan 28.7. ja 1.8.2014 tekemiin ehdotuksiin sisältyneitä lisätietoja. Muilta osin EKP vahvisti päätöksen 2004/258 4 artiklan mukaisesti kieltäytyvänsä antamasta oikeutta tutustua 28. 7. ja 1.8.2014 tehdyt EKP:n neuvoston päätökset sisältävien pöytäkirjojen otteista poistettuihin määriin sekä tiettyihin johtokunnan 28.7. ja 1.8.2014 tekemistä ehdotuksista poistettuihin kohtiin.

## IV Oikeudenkäyntimenettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

19. ESF vaati kanteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin kumoaa EKP:n 4.3.2015 tekemän implisiittisen päätöksen ja riidanalaisen päätöksen sekä velvoittaa EKP:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20. EKP vaati, että unionin yleinen tuomioistuin hylkää kyseisen kanteen ja velvoittaa ESF:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin EKP ei antanut oikeutta tutustua EKP:n neuvoston 28.7.2014 tehdyn päätöksen sisältävän pöytäkirjan otteissa mainittuun luoton määrään sekä EKP:n johtokunnan 28.7. ja 1.8.2014 tekemistä ehdotuksista poistettuihin tietoihin. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen muilta osin.

## V Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

22. EKP teki nyt käsiteltävän valituksen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 5.7.2018 toimittamallaan valituskirjelmällä.

23. Ensinnäkin EKP vaatii, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman ensimmäisen kohdan. Seuraavaksi se vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää myös kanteen siltä osin kuin se koskee EKP:n kieltäytymistä ilmaisemasta EKP:n neuvoston 28.7.2014 tekemän päätöksen sisältävän pöytäkirjan otteissa mainittua luoton määrää, ja toissijaisesti, että asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen. Lopuksi EKP vaatii, että ESF velvoitetaan korvaamaan kaksi kolmasosaa ja EKP yksi kolmasosa oikeudenkäyntikuluista.

24. Valituksensa tueksi EKP vetoaa yhteen ainoaan valitusperusteeseen, joka koskee oikeudellista virhettä, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki tulkitessaan EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklaa sekä päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäistä luetelmakohtaa. Kyseisessä valitusperusteessa EKP arvostelee valituksenalaisen tuomion 124 ja 161 kohtaa, luettuna yhdessä 54–56 ja 75–81 kohdan kanssa. Tarkemmin sanoen EKP väittää, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että evätessään oikeuden tutustua 28.7.2014 tehdyn päätöksen sisältävän pöytäkirjan otteissa oleviin tietoihin EKP oli velvollinen esittämään perusteet, joiden perusteella voidaan ymmärtää ja tarkistaa, miten oikeudella tutustua kyseisiin tietoihin konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukataan yleistä etua, joka koskee EKP:n päätöksentekoelinten asioiden käsittelyn luottamuksellisuutta.

25. EKP toteaa valituksessaan, että EKP:n neuvoston kokousten luottamuksellisuuden periaate, joka vahvistetaan primaarioikeudessa EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklassa, vahvistetaan uudelleen päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa. Se väittää, että viimeksi mainittua säännöstä on tulkittava kyseisen periaatteen mukaisesti.

26. EKP kuitenkin myönsi istunnossa, että päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja primaarioikeuden asianomaisten määräysten välillä on tietty jännite. Sen mielestä tämä jännite on poistettava tulkitsemalla päätöstä 2004/258 primaarioikeuden ja EKP:n päätöksentekoelinten asioiden käsittelyn luottamuksellisuutta koskevan periaatteen perusteella.

27. ESF vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa EKP:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## VI Asian tarkastelu

28. Kuten edellä todettiin, EKP esittää valituksessaan yhden ainoan valitusperusteen, joka koskee oikeudellista virhettä, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki tulkitessaan EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklaa ja päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäistä luetelmakohtaa.

29. On todettava, etteivät EKP:n tämän valitusperusteen tueksi esittämät väitteet kyseenalaista päätöksen 2004/258 pätevyyttä, vaan liittyvät lähinnä siihen, ettei kyseisen päätöksen voida katsoa sisältävän primaarioikeuden vastaisia asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen liittyviä yksityiskohtaisia sääntöjä.

30. EKP:n väitteet huomioon ottaen esitän aluksi EKP:n asiakirjoihin ja erityisesti sen päätöksentekoelinten asioiden käsittelyn tuloksiin tutustumista koskevaan oikeuteen liittyvät merkitykselliset primaarioikeuden määräykset. Tässä yhteydessä rajaan tällaisiin asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen liittyvän periaatteen (A osa). Seuraavaksi tarkastelen kyseisen periaatteen huomioon ottaen sen vaikutuksia, että EKP:n neuvosto voi päättää julkistaa, mihin se on käsittelyssään päätynyt (B osa). Lopuksi määrittelen kaikkien näiden seikkojen perusteella perusteluvelvollisuuden ulottuvuuden siinä tapauksessa, ettei asiakirjoja anneta tutustuttavaksi päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan perusteella (C osa).

### *A EKP:n asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen sovellettava periaate perussopimuksissa*

31. Aluksi on huomautettava, että avoimuusperiaate on kirjattu SEU 1 ja SEU 10 artiklaan sekä SEUT 15 artiklaan[6] ja että kyseiset määräykset muodostavat primaarioikeudessa perustan oikeussäännöille, jotka koskevat oikeutta tutustua unionin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin. Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen käyttöön otetulla SEUT 15 artiklalla, joka korvasi EY 255 artiklan, laajennettiin nimittäin avoimuusperiaatteen soveltamisalaa unionin oikeudessa.[7]

32. Tarkemmin sanoen SEUT 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa vahvistetaan unionin toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskeva oikeus, joka on kaikilla unionin kansalaisilla sekä kaikilla luonnollisilla henkilöillä, jotka asuvat jossain jäsenvaltiossa, tai kaikilla oikeushenkilöillä, joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa, ja joka vahvistetaan uudelleen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 42 artiklassa. Kyseisille toimielimille kuuluvat avoimuusvelvoitteet ovat asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden välitön seuraus. Asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen ja avoimuusvelvoitteisiin liittyvät rajoitukset vahvistetaan asetuksilla, kuten SEUT 15 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa määrätään.

6 Ks. tuomio 9.11.2010, Volker ja Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 68 kohta).

7 Ks. tuomio 21.9.2010, Ruotsi ym. v. API ja komissio (C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, EU:C:2010:541, 81 kohta) ja tuomio 18.7.2017, komissio v. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, 50 kohta).

33. SEUT 15 artiklan 3 kohdan neljännen alakohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimeen, Euroopan investointipankkiin ja EKP:hen sovelletaan SEUT 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan määräyksiä kuitenkin vain niiden hoitaessa hallinnollisia tehtäviä. Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä jo todennut, että edellytyksiä, jotka koskevat oikeutta tutustua jonkin SEUT 15 artiklan 3 kohdan neljännessä alakohdassa mainitun toimielimen hallussa oleviin, muuhun kuin sen hallinnolliseen toimintaan liittyviin asiakirjoihin, ei voida vahvistaa SEUT 15 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla annetuilla asetuksilla. [8]

34. Päättelen tästä, että EKP:llä tilanteissa, joissa se hoitaa muita kuin hallinnollisia tehtäviä, olevat avoimuusvelvoitteet on erotettava niistä avoimuusvelvoitteista, jotka sillä on tilanteissa, joissa se hoitaa hallinnollisia tehtäviä.

35. Se, ettei EKP:hen sen harjoittaessa muuta kuin hallinnollista toimintaa SEUT 282 artiklan mukaisesti erityisesti rahapolitiikan harjoittamisen alalla sovelleta avoimuusvelvoitteita, joita sovelletaan SEUT 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa tarkoitetuissa tilanteissa, on perusteltua nimenomaan kyseisten toimien luonteen vuoksi. [9] On nimittäin muistettava, että kyseistä politiikkaa harjoittaessaan EKP:llä on merkittävä rooli hintatason ja rahoitusjärjestelmän vakauden ylläpitämisessä.

36. EKP:n neuvostosta voidaan todeta erityisesti, että juuri sille on annettu olennainen rahapolitiikan määrittelyyn liittyvä tehtävä. [10] Kuten käsiteltävästä asiasta ilmenee, EKP:n neuvosto osallistuu erityisesti prosesseihin, joiden tavoitteena on varojen myöntäminen rahoitusvaikeuksissa oleville yhteisöille eurojärjestelmän luottotoimien avulla. Tiettyjen EKP:n hallussa olevien tietojen asettaminen tällaisten prosessien aikana yksinomaan niitä pyytäneiden saataville voisi tietyissä tapauksissa aiheuttaa liian suuren taloudellisen keinottelun riskin. Tämä riski voisi vaarantaa EKP:n tavoitteet. [11]

37. Näissä olosuhteissa on todettava, että jotta EKP voi hoitaa tehtäviään itsenäisesti ja tehokkaasti, myös sen elinten päätöksentekoprosessia on suojattava kaikelta ulkoiselta painostukselta, mikä voidaan varmistaa tämän prosessin luottamuksellisuudella. [12] Samasta syystä unionin oikeudessa on myös muita oikeussääntöjä, joilla pyritään olennaisilta osiltaan suojaamaan EKP:tä kaikilta poliittisilta paineilta, jotta se voisi tehokkaasti pyrkiä sen tehtäville osoitettuihin tavoitteisiin käyttämällä riippumattomasti niitä nimenomaisia toimivaltuuksia, joita sillä tässä tarkoituksessa on. [13]

38. Lisäksi on niin, että samalla kun jäsenvaltiot tunnustavat EKP:n päätöksentekoelinten tehtävän erityispiirteet, ne ovat antaneet EKPJ:n ja EKP:n perussäännön, jonka 10.4 artiklassa määrätään, että EKP:n neuvoston kokoukset ovat luottamuksellisia ja että kyseinen neuvosto voi itse päättää julkistaa, mihin se on käsittelyssään päätynyt.

8 Ks. tuomio 18.7.2017, komissio v. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, 48 kohta).

9 Ks. vastaavasti Siekmann, H., "The Legality of Outright Monetary Transactions of the European System of Central Banks", teoksessa Rövekamp, F., Bälz, M. ja Hilpert, H. G. (toim.), *Central Banking and Financial Stability in East Asia*, Springer International Publishing, Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht, London, 2015, s. 114.

10 Ks. Hofmann, H. C. H., "Monetary Policy and Euro Area Governance in the EMU", teoksessa Hofmann, H. C. H., Rowe, G. C. ja Türk, A. H. (toim.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2018, s. 250.

11 Ks. tästä Dawson, M., Maricut-Akbik, A. ja Bobić, A., "Reconciling Independence and accountability at the European Central Bank: The false promise of Proceduralism", *European Law Journal*, nide 25(1), 2019, s. 82–85.

12 Ks. tästä Curtin, D., "Accountable Independence of the European", *European Law Journal*, 2017, nide 23(1–2), s. 35.

13 Ks. tuomio 10.7.2003, komissio v. EKP (C-11/00 P, EU:C:2003:395, 134 kohta).

39. Kaikesta edellä esitystä päättelen, että jäsenvaltioiden tarkoituksellisen valinnan mukaan EKP:n neuvoston päätöksentekoprosessiin ei sovelleta avoimuusvelvoitteita, joita sovelletaan SEUT 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Tämä ei tarkoita, ettei kyseiseen prosessiin sovelleta asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen liittyviä unionin sääntöjä.[14] Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 33–35 kohdassa mainittujen määräysten mukaisesti tässä yhteydessä avoimuusperiaate on kuitenkin toissijainen luottamuksellisuuden periaatteeseen nähden.

40. Valituksenalaisen tuomion perusteella saa sen käsityksen, että EKP:n neuvoston päätöksentekoprosessin tulosten osalta luottamuksellisuuden periaatteen ensisijaisuus avoimuusperiaatteeseen nähden hylätään EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklan toisen virkkeen, luettuna yhdessä päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan kanssa, perusteella. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin tulkitsee sitä, että EKP:n neuvosto voi päättää julkistaa, mihin se on käsittelyssään päätynyt, siten, että kyseisen neuvoston on käytettävä pyydettyihin asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden epäämistä koskevaa harkintavaltaansa päätöksessä 2004/258 säädetyin edellytyksin ja rajoituksin. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että jos EKP:n neuvosto epää oikeuden tutustua tällaisiin tuloksiin päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella, sen on esitettävä yksityiskohtaiset perusteet, joiden perusteella pyytäjä voi ymmärtää ja tarkistaa, miten oikeudella tutustua kyseisiin tietoihin konkreettisesti ja tosiasiallisesti loukataan yleistä etua, joka koskee EKP:n päätöksentekoelinten asioiden käsittelyn luottamuksellisuutta. On tarkasteltava unionin yleisen tuomioistuimen niiden toteamusten perusteltavuutta, joiden mukaan yhtäältä EKP:n neuvoston asioiden käsittelyn tulosten ilmaisemista koskeva EKP:n neuvoston harkintavalta määritellään päätöksen 2004/258 säännöksissä siten, että niiden ilmaisematta jättäminen on ainoastaan poikkeus, ja toisaalta tällaisiin tuloksiin tutustumista koskevan oikeuden epääminen on perusteltava yksityiskohtaisesti.

### *B EKP:n neuvoston asioiden käsittelyn tulosten ilmaiseminen*

41. Valituksenalaisen tuomion 76–80 kohdassa, joihin kyseisen tuomion 124 kohdassa viitataan, unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei EKP:n neuvoston päätöksillä – eikä siten myöskään kyseiset päätökset sisältävillä pöytäkirjoilla – ole absoluuttista suojaa niiden levittämisen osalta, joten niiden sisältämien tietojen ilmaisematta jättäminen on ainoastaan poikkeus. Unionin yleinen tuomioistuin korostaa, että EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklan toisen virkkeen nojalla EKP:n neuvosto voi päättää julkistaa, mihin se on käsittelyssään päätynyt. Näin ollen kyseisellä neuvostolla tässä yhteydessä olevaa harkintavaltaa olisi käytettävä päätöksessä 2004/258 säädetyin edellytyksin ja rajoituksin, ja unionin yleinen tuomioistuin lisäsi, että kyseisen päätöksen tavoitteena on antaa yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua EKP:n asiakirjoihin.

42. En ole kuitenkaan vakuuttunut tästä EKPJ:n ja EKP:n perussäännön määräysten ja päätöksen 2004/258 säännösten tulkinnasta.

43. Ensinnäkin on huomautettava, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, päätöksen 2004/258 johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ei ilmene, että *EKP:n asiakirjoihin* on myönnettävä *mahdollisimman laaja* oikeus tutustua, vaan että *olisi myönnettävä laajempi mahdollisuus tutustua kyseisiin asiakirjoihin*. Kyseisessä johdanto-osan perustelukappaleessa myönnetään lisäksi, että mahdollisuus tutustua EKP:n asiakirjoihin olisi myönnettävä siten, että samalla suojellaan EKP:n riippumattomuutta ja varmistetaan tiettyjen EKP:n tehtävien suorittamiseen erityisesti liittyvien seikkojen luottamuksellisuus. Näin ollen voidaan väittää, että lähtökohta, johon unionin yleinen tuomioistuin perusti näkemyksensä, ei ole se, johon kyseinen päätös perustuu.

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

44. Toiseksi saman johdanto-osan perustelukappaleen mukaan *asioiden käsittely EKP:n päätöstentekoelinten kokouksissa on luottamuksellista, ellei asianomainen elin päätä julkistaa keskustelujensa tulosta*, mikä vastaa SEUT 132 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan EKP *voi päättää* julkistaa päätöksensä, suosituksensa ja lausuntonsa. Kyseisessä määräyksessä viitataan jo EKP:n toimivaltaan julkistaa päätöksensä oman harkintansa mukaan.[15] EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklan toisessa virkkeessä ja EKP:n työjärjestyksen 23.1 artiklan loppuosassa vahvistetaan samansuuntaisesti EKP:n harkintavalta sen päätöksiin sisältyvien tietojen ilmaisemisen osalta. Kyseisten määräysten mukaan EKP:n neuvosto *voi* nimittäin *päättää* julkistaa, mihin se on käsittelyssään päätynyt.

45. Pitää paikkansa, että kaikkiin edellä mainittuihin määräyksiin sisältyy jonkinlainen vivahde EKP:n neuvoston asioiden käsittelyn tuloksiin liittyvän luottamuksellisuuden periaatteen osalta. EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklan ensimmäisen virkkeen sekä EKP:n työjärjestyksen 23.1 artiklan mukaan luottamuksellisuuden periaatetta sovelletaan nimittäin EKP:n neuvoston kokouksiin, kun taas EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklan toisen virkkeen sekä EKP:n työjärjestyksen 23.1 artiklan loppuosan mukaan EKP:n neuvoston asioiden käsittelyn tulosten luottamuksellisuus on suhteellista. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että asioiden käsittelyn tulosten suojan taso on oletusarvoisesti alhaisempi kuin varsinaisen käsittelyn suojan taso tai että tulosten ilmaisematta jättäminen on ainoastaan poikkeus.

46. Mikään ei nimittäin viittaa siihen, että kahdessa viimeksi mainitussa määräyksessä unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli poiketa EKP:n neuvoston asioiden käsittelyn luottamuksellisuudesta. EUT-sopimuksen sekä EKPJ:n ja EKP:n perussäännön määräyksissä annetaan kyseiselle neuvostolle mahdollisuus *päättää* tällaisten tulosten ilmaisemisesta, mutta se ei ole velvollinen tekemään sitä.

47. Päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan epäselvä muotoilu ei voi kyseenalaistaa tätä näkemystä.

48. Pitää paikkansa, että kielellisellä tasolla päätöksen 2004/258 sanamuodosta voi saada sen käsityksen, että oikeus tutustua EKP:n neuvoston asioiden käsittelyn tuloksiin voidaan evätä kyseisen päätöksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla ainoastaan poikkeustapauksissa. Päätöksen 2004/258 4 artiklan otsikko on ”Poikkeukset”. Kyseisen päätöksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan sanamuoto näyttää viittaavan myös siihen, että tällaisista asioiden käsittelyistä laaditut asiakirjat on lähtökohtaisesti annettava tutustuttavaksi. Kyseisen säännöksen mukaan EKP ei anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee sen päätöksentekoelinten asioiden käsittelyn luottamuksellisuutta. Lisäksi päätöksen 2004/258 4 artiklan 5 ja 6 kohdassa käytetään ilmaisua ”poikkeus” kaikkien tutustumisoikeuden epäämistä koskevien tapausten, myös kyseisen päätöksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetyn tapauksen, yhteydessä.

49. Aluksi on kuitenkin huomautettava, etteivät asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen liittyvät johdetun oikeuden säännöt voi johtaa siihen, että EKP:n sulkeminen niiden toimielinten ulkopuolelle, joihin SEUT 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti sovelletaan täysimääräisesti avoimuusperiaatetta, menettäisi suurelta osin tehokkaan vaikutuksensa. Nämä säännöt eivät myöskään voi poistaa EKP:llä SEUT 132 artiklan 2 kohdan nojalla olevaa harkintavaltaa. Päätöksellä 2004/258 ei näin ollen voida kääntää kaikkien edellä mainittujen oikeussääntöjen taustalla olevaa logiikkaa päinvastaiseksi ja korvata luottamuksellisuuden periaatetta avoimuusperiaatteella siten, että EKP:n neuvoston asioiden käsittelyn tulosten ilmaiseminen olisi periaate ja niiden luottamuksellisuus ainoastaan poikkeus.

15 Ks. 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, nide 25(1), s. 54. Ohimennen on huomautettava, ettei käsiteltävässä tapauksessa ole tarpeen selvittää, miten SEUT 132 artiklan 2 kohta liittyy SEUT 297 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan päätökset, joille ei ole osoitettu vastaanottajaa, julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Heinäkuun 28. päivänä 2014 tehty päätös koski nimittäin BES:ää, eikä sitä siksi voida pitää päätöksenä, jolle ei ole osoitettu vastaanottajaa.

50. Tätä päätelmää tukee päätöksen 2004/258 johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale, joista ilmenee, että tehdessään kyseisen päätöksen lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut poiketa tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä kohdassa mainituista primaarioikeuden määräyksistä.

51. Pitää paikkansa, että päätöksen 2004/258 johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta voi saada sen käsityksen, että tutustumisoikeuden epääminen kyseisen päätöksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla on ainoastaan poikkeus. Kyseisessä johdanto-osan perustelukappaleessa, jossa viitataan kyseisen päätöksen johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen ensimmäisessä osassa ilmaistuun ajatukseen, että olisi myönnettävä laajempi mahdollisuus tutustua EKP:n asiakirjoihin, täsmennetään kuitenkin, että tiettyjä yleisiä ja yksityisiä etuja olisi kuitenkin suojattava poikkeussäännöksin. Kuten johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen toisesta osasta voidaan johtaa, tämä laajempi tutustumisoikeus, josta voidaan poiketa tiettyjen yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi, ei voi kuitenkaan vaarantaa EKP:n riippumattomuutta tai tiettyjen sen tehtävien suorittamiseen liittyvien seikkojen luottamuksellisuutta, ja nimenomaan tässä yhteydessä EKP:n päätöksentekoelinten kokoukset ovat luottamuksellisia. Nämä kaksi johdanto-osan perustelukappaletta yhdessä luettuina osoittavat, ettei päätöksessä 2004/258 erikseenkään tarkasteltuna ole tarkoitus rinnastaa edellä mainittujen elinten asioiden käsittelylle myönnettyä poikkeusta muihin kyseisessä päätöksessä säädettyihin poikkeuksiin.

52. Kattavuuden vuoksi täsmennän, ettei myöskään päätöksen 2004/258 4 artiklan 6 kohta mielestäni tue unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa omaksumaa tulkintaa. Kyseisen säännöksen mukaan päätöksen 2004/258 4 artiklassa säädettyjä poikkeuksia sovelletaan ainoastaan niin kauan kuin suojelu on asiakirjan sisällön kannalta perusteltua. Kyseisellä säännöksellä ei kuitenkaan voida poistaa toimivaltaa, joka EKP:n neuvostolla on primaarioikeuden perusteella asioiden käsittelynsä tulosten ilmaisemisen osalta. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohdasta lisäksi ilmenee, päätöksessä 2004/258 luodussa kehyksessä ei rinnasteta EKP:n päätöksentekoelinten asioiden käsittelylle myönnettyä poikkeusta muihin kyseisessä päätöksessä säädettyihin poikkeuksiin.

53. Kolmanneksi voitaisiin pohtia, voidaanko katsoa, että päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa sallitaan kokonaisuudessaan ja etukäteen kaikkien EKP:n neuvoston asioiden käsittelyjen tulosten ilmaiseminen. Päätöksen 2004/258 teki nimittäin kyseinen neuvosto, ja SEUT 132 artiklan 2 kohdan, EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklan toisen virkkeen sekä EKP:n työjärjestyksen 23.1 artiklan loppuosan mukaan kyseinen neuvosto voi päättää julkistaa, mihin se on käsittelyssään päätynyt. Tässä yhteydessä päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa annettaisiin yleinen lupa julkistaa oletusarvoisesti kaikkien asioiden käsittelyjen tulokset.

54. Kuten EKP huomautti istunnossa, EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklan toisessa virkkeessä ei kuitenkaan myönnetä EKP:n neuvostolle yhtä laajaa harkintavaltaa. On katsottava, että kyseisessä määräyksessä määrätään toimivallasta, jota EKP:n neuvosto voi satunnaisesti käyttää jälkikäteen ja konkreettisesti. Kaikki muut tulkinnat mahdollistaisivat sen, että EKP:n neuvosto voisi välttyä SEUT 15 artiklan 3 kohdan neljännessä alakohdassa, SEUT 132 artiklan 2 kohdassa sekä EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklassa tarkoitettua oikeutta tutustua EKP:n asiakirjoihin koskevalta jäsenvaltioiden tekemältä valinnalta.

55. Analyysistani ilmenee, että EKP:n neuvoston keskusteluihin sovelletaan luottamuksellisuuden periaatetta. Varaus, joka liittyy siihen, että kyseinen neuvosto voi päättää julkistaa, mihin se on käsittelyssään päätynyt, ja joka mainitaan useissa unionin oikeussäännöissä, ei kyseenalaista tätä päätelmää. EKP:n neuvostolla on yksinkertaisesti valta päättää tällaisten tulosten ilmaisemisesta, eikä se ole velvollinen ilmaisemaan niitä.

56. Seuraavaksi on tutkittava viimeistä seikkaa eli edellä esitettyjen näkökohtien vaikutusta perusteluvelvollisuuden ulottuvuuteen, jos asiakirjoja ei anneta tutustuttavaksi päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella – näiden näkökohtien mukaan ensinnäkin EKP:n neuvoston päätöksentekoprosessissa avoimuusperiaate on toissijainen luottamuksellisuuden periaatteeseen nähden (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta), ja toiseksi EKP:n neuvostolla on harkintavalta tämän prosessin tulosten ilmaisemisen osalta (ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohta).

### *C Päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaan perustuvan epäämisen perusteleminen*

57. On kuvaavaa, että todetessaan valituksenalaisen tuomion 124 kohdassa, että EKP:n on perusteltava kaikki päätöksen 2004/258 4 artiklassa lueteltujen poikkeusten perusteella tekemänsä asiakirjoihin tutustumista koskevaan hakemukseen liittyvät päätökset, unionin yleinen tuomioistuin sai vaikutteita kyseisen tuomion 54–56 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ja katsoi, että sitä voidaan soveltaa analogisesti päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäinen luetelmakohdan yhteydessä.

58. Suhtaudun kuitenkin epäilevästi tähän analogiaan.

59. Aluksi on huomautettava, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 54 ja 55 kohdassa mainitsemat tuomion Ruotsi ja Turco v. neuvosto [16] kohdat koskevat ainoastaan asetusta (EY) N:o 1049/2001. [17] Seuraavaksi todettakoon, että kyseinen asetus oli myös useimpien unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 54–56 kohdassa mainittujen tuomioiden [18] kohteena. Lopuksi, vaikka valituksenalaisen tuomion 55 kohdassa mainittu unionin yleisen tuomioistuimen tuomio Thesing ja Bloomberg Finance v. EKP [19] koskikin päätöstä 2004/258, unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan tulkinnut kyseisessä tuomiossa kyseisen päätöksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäistä luetelmakohtaa vaan sen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan toista luetelmakohtaa. Myös siinä unionin yleinen tuomioistuin viittasi analogisesti asetusta N:o 1049/2001 koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

60. Tältä osin on ensinnäkin huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksella N:o 1049/2001 pyritään myöntämään yleisölle mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin. [20] Käyttäen lähes identtistä muotoilua unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa, johon kyseisen tuomion 124 kohdassa viitataan, että päätöksellä 2004/258 pyritään myöntämään *mahdollisimman laaja oikeus tutustua* EKP:n asiakirjoihin. Kuten jo totesin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 43 kohdassa, kyseisellä päätöksellä *pyritään* kuitenkin *ainoastaan laajentamaan* oikeutta tutustua EKP:n asiakirjoihin aiempaan lainsäädäntöön verrattuna.

61. Toiseksi tuomiosta Baumeister [21] voidaan johtaa, että on oltava varovainen todettaessa analogiaa asetuksella N:o 1049/2001 käyttöön otetun asiakirjoihin tutustumista koskevan järjestelmän ja muissa unionin oikeuden oikeudellisissa välineissä säädettyjen järjestelmien välillä.

16 Tuomio 1.7.2008, Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, 48 kohta).

17 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EYVL 2001, L 145, s. 43).

18 Tuomio 11.3.2009, Borax Europe v. komissio (T-121/05, ei julkaistu, EU:T:2009:64, 37 kohta); tuomio 12.9.2013, Besselink v. neuvosto (T-331/11, ei julkaistu, EU:T:2013:419, 96 ja 99 kohta) ja tuomio 29.10.2015, Liettua v. komissio (T-110/13, ei julkaistu, EU:T:2015:818, 61 kohta).

19 Tuomio 29.11.2012, Thesing ja Bloomberg Finance v. EKP (T-590/10, ei julkaistu, EU:T:2012:635, 42 kohta).

20 Ks. tuomio 16.7.2015, ClientEarth v. komissio (C-612/13 P, EU:C:2015:486, 57 kohta).

21 Ks. tuomio 19.6.2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, 41 ja 42 kohta).

62. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin totesi, että asetuksen N:o 1049/2001 tavoitteen, joka on unionin toimielinten asiakirjoihin tutustumista koskevan mahdollisimman laajan oikeuden antaminen yleisölle, valossa kyseisellä asetuksella asetetaan unionin toimielimelle, joka aikoo evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, lähtökohtaisesti velvollisuus selittää, millä tavoin oikeus tutustua kyseiseen asiakirjaan voisi konkreettisesti loukata etua, jota suojataan jollakin kyseessä olevasta tutustumisoikeudesta säädetyllä poikkeuksella.[22] Unionin yleinen tuomioistuin toisti tämän kohdan lähes samanlaisena valituksenalaisen tuomion 124 kohdassa soveltaakseen sitä siihen, että EKP eväsi tutustumisoikeuden päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan perusteella.

63. Asetusta N:o 1049/2001 sovelletaan kuitenkin tilanteissa, joita tarkoitetaan SEUT 15 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jossa vahvistetaan avoimuusperiaatteen mukaisesti mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin.[23] Käsiteltävässä asiassa asiakirjoihin tutustumista koskeva hakemus kuitenkin kuuluu SEUT 15 artiklan 3 kohdan neljännen alakohdan soveltamisalaan.

64. Tuomiossa Baumeister[24] unionin tuomioistuin selvästi erotti lisäksi toisistaan asetukseen N:o 1049/2001 liittyvien asiakirjoihin tutustumista koskevien hakemusten käsittelyn ja direktiivin 2004/39/EY[25] 54 artiklan, jonka otsikko on ”Salassapitovelvollisuus”, 1 kohtaan liittyvien tällaisten hakemusten käsittelyn. Unionin tuomioistuin totesi, että asetuksella N:o 1049/2001 asetetaan unionin toimielimelle, joka aikoo evätä oikeuden tutustua asiakirjaan, lähtökohtaisesti velvollisuus selittää, millä tavoin oikeus tutustua kyseiseen asiakirjaan voisi konkreettisesti loukata etua, jota suojataan jollakin kyseessä olevasta tutustumisoikeudesta säädetyllä poikkeuksella. Unionin tuomioistuin totesi sen sijaan, että jos toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että pyydettyjä tietoja on pidettävä direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina luottamuksellisina tietoina, ne voivat hyväksyä tällaisen pyynnön ainoastaan kyseisessä säännöksessä tyhjentävästi luetelluissa tapauksissa.[26]

65. Näin ollen voitaisiin väittää, että asetuksessa N:o 1049/2001 säädetyssä järjestelmässä asetetaan avoimuusperiaate etusijalle, mutta direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdassa säädetyssä järjestelmässä otetaan lähtökohdaksi se, että sen soveltamisalaan kuuluviin tietoihin sovelletaan luottamuksellisuuden periaatetta. Tämän eron tekeminen vaikuttaa edelleen perusteluvelvollisuuden ulottuvuuteen silloin, kun pyydettyjä asiakirjoja ei anneta tutustuttavaksi.

66. Tämän jälkeen on huomautettava, että päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, luettuna yhdessä SEUT 15 artiklan 3 kohdan neljännen alakohdan, EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklan sekä EKP:n työjärjestyksen 23.1 artiklan kanssa, lähdetään myös siitä, että EKP:n neuvoston asioiden käsittelyihin sovelletaan luottamuksellisuuden periaatetta. Näin ollen asetuksen N:o 1049/2001 soveltamisalaan kuuluvien tilanteiden ja direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvien tilanteiden välillä perusteluvelvollisuuden ulottuvuudessa tutustumisoikeuden epäämisen tapauksessa olevien erojen olisi oltava olemassa myös kaikkien EKP:n neuvoston asioiden käsittelyn tulosten ilmaisemista koskevien oikeussääntöjen ja asetuksen N:o 1049/2001 välillä. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 54–56 kohdassa mainitun oikeuskäytännön ja päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan välillä toteamaa analogiaa ei siksi voida hyväksyä.

22 Ks. tuomio 19.6.2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, 41 ja 42 kohta).

23 Ks. vastaavasti tuomio 18.7.2017, komissio v. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, 49 kohta).

24 Tuomio 19.6.2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, 42 ja 43 kohta).

25 Rahoitusvälineiden markkinoista sekä neuvoston direktiivien 85/611/ETY ja 93/6/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 93/22/ETY kumoamisesta 21.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 2004, L 145, s. 1).

26 Ks. tuomio 19.6.2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, 42 ja 43 kohta).

67. Kolmanneksi asetusta N:o 1049/2001 koskeva oikeuskäytäntö osoittaa, että myös kyseisessä asetuksessa säädetyssä asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen liittyvässä järjestelmässä voidaan hyväksyä yleisiä olettamia, joiden mukaan pyydettyjen asiakirjojen sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaa lähtökohtaisesti sellaisten etujen tai tavoitteiden suojaa, joilla tutustumisoikeuden epääminen voidaan kyseisen asetuksen mukaan perustella.[27] Tällaisessa tapauksessa tutustumisoikeuden hakijan on osoitettava, ettei asiakirja, jonka sisältämien tietojen ilmaisemista on pyydetty, kuulu kyseisen olettaman alaan.[28] Vaikka siis katsottaisiin, että primaarioikeuden ja johdetun oikeuden asianomaisissa oikeussäännöissä, myös päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa, esitetään tällainen olettama ainoastaan EKP:n neuvoston asioiden käsittelyn tulosten osalta, unionin yleinen tuomioistuin ei voinut sellaisten seikkojen, jotka voisivat kumota tämän yleisen olettaman, puuttuessa katsoa, ettei EKP ollut perustellut tutustumisoikeuden epäämistään riittävästi.

68. Valituksenalainen tuomio on näin ollen kumottava, koska siinä on tehty oikeudellinen virhe, nimittäin tulkittu virheellisesti EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 10.4 artiklaa sekä päätöksen 2004/258 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäistä luetelmakohtaa siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin ei ottanut huomioon primaarioikeuden määräyksiä, joissa määrätään EKP:n asiakirjoihin tutustumista koskevaan oikeuteen liittyvistä periaatteista. Näissä olosuhteissa on hyväksyttävä ainoa valitusperuste ja kumottava valituksenalaisen tuomion tuomiolauselman ensimmäinen kohta siltä osin kuin siinä kumottiin riidanalainen päätös siltä osin kuin siinä evättiin oikeus tutustua EKP:n neuvoston 28.7.2014 tehdyn päätöksen sisältävän pöytäkirjan otteissa mainittuun luoton määrään. Tässä yhteydessä on huomautettava, ettei EKP:n johtokunnan 28.7. ja 1.8.2014 tekemistä ehdotuksista poistettuihin tietoihin tutustumista koskevan oikeuden epääminen ole EKP:n vaatimusten kohteena. Näin ollen on katsottava, ettei EKP riitauta valituksenalaista tuomiota siltä osin kuin siinä kumottiin riidanalainen päätös kyseisten ehdotusten osalta, eli EKP toisin sanoen hyväksyy valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin se koskee kyseisiä ehdotuksia.

69. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että jos unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu kumotaan, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen. Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson, että asia on ratkaisukelpoinen siltä osin kuin se koskee sitä, että evättiin oikeus tutustua EKP:n neuvoston 28.7.2014 tehdyn päätöksen sisältävän pöytäkirjan otteissa mainittuun luoton määrään. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 124 kohdassa, EKP ei nimittäin ollut velvollinen esittämään perusteita evätessään oikeuden tutustua kyseisiin otteisiin sisältyneisiin tietoihin.

70. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että silloin, kun valitus on perusteltu ja unionin tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista. Edellä mainitun työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan, jota sovelletaan saman työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, mukaan jokainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdassa määrätään sen sijaan, että jos yksi tai useampi asianosaisen vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen hyväksi, asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. EKP:n valitus nähdäkseni muuttaa riidan lopullista ratkaisua ainoastaan siltä kuin se koskee sitä, että evättiin oikeus tutustua EKP:n neuvoston 28.7.2014 tehdyn päätöksen sisältävän pöytäkirjan otteissa mainittuun luoton määrään. Näin ollen ei nähdäkseni pidä määrätä, että asian käsittelyyn ensimmäisessä oikeusasteessa liittyvät oikeudenkäyntikulut ja unionin yleisen tuomioistuimen antaman valituksenalaisen tuomion kumoamiseen johtavaan

27 Hallintomenettelyn asiakirja-aineistoja koskevasta yleisestä olettamasta asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan yhteydessä ks. vastaavasti tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 61 kohta).

28 Ks. tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 62, 68 ja 70 kohta).

muutoksenhakumenettelyyn liittyvistä oikeudenkäyntikuluista vastataan kyseisen tuomion tuomiolauselman 3 kohdassa määrätyllä tavalla eli että ESF ja EKP vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, vaan on määrättävä, että ESF vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaa lisäksi kolmasosan EKP:n oikeudenkäyntikuluista.

71. Lopuksi huomautan olevani tietoinen siitä, että osassa oikeuskirjallisuutta katsotaan, että EKP:n olisi lisättävä avoimuuttaan erityisesti julkistamalla neuvostonsa keskustelut.[29] Tässä ratkaisuehdotuksessa esittämäni asian tarkastelu perustuu kuitenkin voimassa oleviin oikeussääntöihin. Kyseisistä oikeussäännöistä ilmenee, että jäsenvaltiot ovat halunneet (päättäneet tarkoituksellisesti), että EKP:n päätöksentekoprosessi on luottamuksellinen, ja että EKP:n neuvostolle on annettu toimivalta päättää tämän prosessin tulosten ilmaisemisesta.

72. Sovittaakseen yhteen yhtäältä EKP:n neuvoston asioiden käsittelyn ja sen tulosten luottamuksellisuuden sekä toisaalta huolen EKP:n uskottavuudesta[30] EKP:n neuvosto voi kuitenkin saamaansa harkintavaltaa käyttäessään päättää ilmaista ainoastaan osan asioiden käsittelynsä tuloksista. Jos EKP:n neuvosto nimittäin voi päättää olla ilmaisematta tällaisia tuloksia, se voi etenkin päättää tehdä sen osittain. Päätöksen 2004/258 4 artiklan 3 kohta tukee tätä tulkintaa. Kyseisessä säännöksessä säädetään, että jos vain osaan pyydetystä asiakirjasta voidaan soveltaa poikkeusta, muut asiakirjan osat luovutetaan. On korostettava, että EKP teki käsiteltävässä asiassa nimenomaan näin.

## VII Ratkaisuehdotus

73. Edellä esitetyn perusteella katson, että Euroopan keskuspankin (EKP) esittämä ainoa valitusperuste on hyväksyttävä, ja ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Unionin yleisen tuomioistuimen 26.4.2018 antaman tuomion Espírito Santo Financial (Portugal) vastaan EKP (T-251/15, ei julkaistu, EU:T:2018:234) tuomiolauselman 1 kohta kumotaan siltä osin kuin siinä kumottiin EKP:n 1.4.2015 tekemä päätös, jossa evättiin osittain oikeus tutustua 1.8.2014 tehtyyn Banco Espírito Santo SA:ta koskevaan EKP:n päätökseen liittyviin tiettyihin asiakirjoihin, siltä osin kuin kyseisessä päätöksessä evättiin oikeus tutustua EKP:n neuvoston 28.7.2014 tehdyn päätöksen sisältävän pöytäkirjan otteissa mainittuun luoton määrään.

2) Valitus hylätään siltä osin kuin se koskee EKP:n kieltäytymistä ilmaisemasta neuvostonsa 28.7.2014 tekemän päätöksen sisältävän pöytäkirjan otteissa mainittua luoton määrää.

3) Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan lisäksi kolmasosa EKP:lle ensimmäisessä oikeusasteessa ja valitusmenettelyssä aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista.

4) EKP velvoitetaan vastaamaan kahdesta kolmasosasta omista oikeudenkäyntikuluistaan ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakumenettelyssä.

29 Ks. erityisesti Diana, G., "Transparence, responsabilité et légitimité de la Banque centrale européenne", *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, 2008, nro 18, s. 11–13. Ks. vastaavasti myös *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, s. 12.

30 Ks. tästä ongelmasta de Haan, J., Eijffinger, S. C. W. ja Waller, S., *The European Central Bank. Credibility, Transparency and Centralization*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 2005, s. 123–125.