Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PRIIT PIKAMÄE
vom 2. Oktober 2019[1]

Rechtssache C-442/18 P

Europäische Zentralbank (EZB)
gegen

Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA

„Rechtsmittel – Zugang zu Dokumenten – Zugang zu dem Beschluss der EZB vom 1. August 2014, mit dem der Status der Banco Espírito Santo SA als förderfähige Gegenpartei der Eurozone ausgesetzt wurde und diese Bank zur Rückzahlung einer Schuld von mehreren Milliarden Euro verpflichtet wurde, sowie zu jedem mit diesem Beschluss zusammenhängenden Dokument – Verweigerung des vollständigen Zugangs“

I. Einführung

1. Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Europäische Zentralbank (EZB) die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 26. April 2018, Espírito Santo Financial (Portugal)/EZB[2], mit dem der Beschluss der EZB vom 1. April 2015 (im Folgenden: streitiger Beschluss) über die teilweise Verweigerung des Zugangs zu bestimmten im Zusammenhang mit dem Beschluss der EZB vom 1. August 2014 stehenden Dokumenten für nichtig erklärt wurde, soweit er den in den Auszügen aus dem Protokoll, in dem der Beschluss des EZB-Rates vom 28. Juli 2014 schriftlich festgehalten ist, genannten Darlehensbetrag und die in den Vorschlägen des Direktoriums der EZB vom 28. Juli und 1. August 2014 geschwärzten Informationen betraf.

2. Die EZB macht mit ihrem einzigen Rechtsmittelgrund geltend, das Gericht sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass die EZB, wenn sie den Zugang zu Informationen mit Bezug zur Geldpolitik verweigere, eine Begründung vorzulegen habe, anhand deren sich erkennen und prüfen lasse, wie der Zugang zu diesen Informationen konkret und tatsächlich das öffentliche Interesse an der Vertraulichkeit der Aussprachen ihrer Beschlussorgane beeinträchtigen würde.

3. Die Rechtssache gibt dem Gerichtshof daher Gelegenheit, zu der grundlegenden Frage Stellung zu nehmen, ob der Grundsatz der Vertraulichkeit oder der Grundsatz der Transparenz für die Aussprachen eines der Beschlussorgane der EZB gilt, ein Dilemma, das auf der Grundlage sowohl des Beschlusses 2004/258/EG[3] als auch des Primärrechts zu lösen ist.

1 Originalsprache: Französisch.

2 T-251/15, nicht veröffentlicht, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2018:234.

3 Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 4. März 2004 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Europäischen Zentralbank (ABl. 2004, L 80, S. 42).

II. Rechtlicher Rahmen

A. Satzung des ESZB und der EZB

4. Art. 10.4 des Protokolls (Nr. 4) über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der EZB[4] (im Folgenden: Satzung des ESZB und der EZB) bestimmt:

„Die Aussprachen in den Ratssitzungen sind vertraulich. Der EZB-Rat kann beschließen, das Ergebnis seiner Beratungen zu veröffentlichen.“12,5

B. Geschäftsordnung der EZB

5. Art. 23.1 des Beschlusses EZB/2004/2[5] („Geheimhaltung von und Zugang zu Dokumenten der EZB“) bestimmt im Wesentlichen, dass die Aussprachen der Beschlussorgane der EZB und aller von diesen eingesetzten Ausschüsse oder Arbeitsgruppen vertraulich sind, sofern der EZB-Rat den Präsidenten nicht dazu ermächtigt, das Ergebnis der Beratungen zu veröffentlichen.

C. Beschluss 2004/258

6. Nach seinem Art. 1 ist es Zweck des Beschlusses 2004/258, „die Bedingungen und Einschränkungen festzulegen, gemäß derer die EZB der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten der EZB gewährt“.

7. Nach Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses 2004/258 hat „[j]eder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat … vorbehaltlich der in diesem Beschluss festgelegten Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der EZB“.

8. Art. 4 („Ausnahmeregelung“) des Beschlusses 2004/258 bestimmt in Abs. 1 Buchst. a und in den Abs. 3 und 6:

„(1) Die EZB verweigert den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

a) der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf:

– die Vertraulichkeit der Aussprachen der Beschlussorgane der EZB,

…

(3) Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb der EZB oder mit den NZBen [nationalen Zentralbanken] wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

…

4 ABl. 2012, C 326, S. 230.

5 Beschluss der EZB vom 19. Februar 2004 zur Verabschiedung der Geschäftsordnung der Europäischen Zentralbank (ABl. 2004, L 80, S. 33) in der durch den Beschluss EZB/2014/1 der EZB vom 22. Januar 2014 (ABl. 2014, L 95, S. 56) geänderten Fassung (im Folgenden: Geschäftsordnung der EZB).

(6) Die Ausnahmen gemäß diesem Artikel gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen gelten höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren, es sei denn, der EZB-Rat bestimmt ausdrücklich etwas anderes. Im Falle von Dokumenten, die unter die Ausnahmeregelungen bezüglich der Privatsphäre oder der geschäftlichen Interessen fallen, können die Ausnahmen nach Ablauf dieses Zeitraums weiter Anwendung finden."

III. Vorgeschichte des Rechtsstreits und streitiger Beschluss

9. Die Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA (im Folgenden: ESF) ist eine Holdinggesellschaft portugiesischen Rechts, über deren Vermögen das Insolvenzverfahren eröffnet wurde. Sie war eine der Hauptaktionärinnen der Banco Espírito Santo SA (im Folgenden: BES).

10. Da sie finanziell unter Druck geraten war und ihre Liquiditätslage sich zunehmend verschlechterte, nahm BES ab Mai 2014 Kreditgeschäfte des Eurosystems in Anspruch und erhielt ab Juli 2014 eine von der Banco de Portugal, der portugiesischen Zentralbank, gewährte Notfall-Liquiditätshilfe.

11. Am 23. Juli 2014 beschloss der EZB-Rat zunächst, bis zur nächsten ordentlichen Sitzung keine Einwände dagegen zu erheben, dass an BES bis zu einem bestimmten Höchstbetrag Notfall-Liquiditätshilfen gewährt werden.

12. Auf Vorschlag des Direktoriums der EZB vom 28. Juli 2014 beschloss der EZB-Rat am selben Tag, den Zugang von BES zu den „Kreditinstrumenten der Währungspolitik" zwar aufrechtzuerhalten, jedoch den laufenden Kredit, der BES, ihren Filialen und ihren Tochtergesellschaften aus den genannten Instrumenten gewährt wurde, „auf dem gegenwärtigen Niveau einzufrieren". Die Höhe des Kredits, der diesen Unternehmen aus den Kreditgeschäften des Eurosystems gewährt worden war, wurde daher auf den Betrag beschränkt, auf den er sich am 28. Juli 2014 belief.

13. Auf Vorschlag des Direktoriums der EZB vom 1. August 2014 beschloss der EZB-Rat am selben Tag sodann, den Zugang von BES und ihren Filialen zu den Kreditinstrumenten der Währungspolitik aus Vorsichtsgründen auszusetzen, und ordnete an, dass BES spätestens am 4. August 2014 den gesamten im Rahmen des Eurosystems gewährten Kredit zurückführt. Dieser Beschluss wurde in einem Protokoll festgehalten, in dem auch der Höchstbetrag der Notfall-Liquiditätshilfen aufgeführt wurde, die die Banco de Portugal der BES gewähren durfte.

14. Unter diesen Umständen beschlossen die portugiesischen Behörden, bezüglich BES ein Abwicklungsverfahren einzuleiten. In der Folgezeit wurde über das Vermögen von ESF ein Insolvenzverfahren eröffnet.

15. Mit Schreiben vom 5. November forderte ESF die EZB auf, ihr Zugang zu dem Beschluss des EZB-Rates vom 1. August 2014 sowie zu allen im Besitz der EZB befindlichen Dokumenten zu gewähren, die „auf die eine oder andere Weise" mit diesem Beschluss zusammenhängen.

16. In Beantwortung dieses Schreibens erhielt ESF von der EZB einen teilweisen Zugang zu den Vorschlägen des Direktoriums der EZB vom 28. Juli und 1. August 2014 sowie zu den Auszügen aus den Protokollen, in denen die Beschlüsse vom 28. Juli und 1. August 2014 schriftlich festgehalten sind.

17. Mit Schreiben vom 4. Februar 2015 richtete ESF einen Zweitantrag an die EZB, in dem sie die Auffassung vertrat, dass die Begründung der EZB für die Verweigerung des vollständigen Zugangs zu bestimmten angeforderten Dokumenten zu unbestimmt und allgemein sei. Außerdem beantragte sie den Zugang einerseits zu den Beträgen, die in den ihr zur Verfügung gestellten Auszügen aus den Protokollen, in denen die Beschlüsse des EZB-Rates vom 28. Juli und 1. August 2014 schriftlich

festgehalten sind, geschwärzt waren, nämlich die Höhe des Kredits, der BES, ihren Filialen und ihren Tochtergesellschaften gewährt worden war, sowie die Höhe der Obergrenze für die mögliche Bereitstellung der Notfall-Liquiditätshilfe für BES, und andererseits zu bestimmten Informationen, die in den Vorschlägen des Direktoriums vom 28. Juli und 1. August 2014 geschwärzt wurden.

18. Nachdem die EZB die Frist für die Beantwortung des Zweitantrags verlängert hatte, übermittelte sie ESF mit Schreiben vom 1. April 2015 zusätzliche, in den Vorschlägen des Direktoriums vom 28. Juli und 1. August 2014 angeführte Informationen. Im Übrigen bestätigte sie nach Art. 4 des Beschlusses 2004/258 die Verweigerung des Zugangs zu den in den Auszügen aus den Protokollen, in denen die Beschlüsse des EZB-Rates vom 28. Juli und 1. August 2014 schriftlich festgehalten sind, geschwärzten Beträgen sowie die Verweigerung des Zugangs zu bestimmten Passagen, die aus den Vorschlägen des Direktoriums vom 28. Juli und 1. August 2014 gestrichen worden waren.

IV. Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

19. Mit ihrer Klage beantragte ESF, den stillschweigenden Beschluss der EZB vom 4. März 2015 für nichtig zu erklären, den streitigen Beschluss für nichtig zu erklären und der EZB die Kosten aufzuerlegen.

20. Die EZB beantragte, die Klage abzuweisen und ESF die Kosten aufzuerlegen.

21. Das Gericht erklärte den streitigen Beschluss für nichtig, soweit der Zugang zu dem in den Auszügen aus dem Protokoll, in dem der Beschluss des EZB-Rates vom 28. Juli 2014 schriftlich festgehalten ist, genannten Darlehensbetrag und zu den in den Vorschlägen des Direktoriums der EZB vom 28. Juli und 1. August 2014 geschwärzten Informationen verweigert wurde. Im Übrigen wurde die Klage abgewiesen.

V. Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

22. Mit Rechtsmittelschrift, die am 5. Juli 2018 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat die EZB das vorliegende Rechtsmittel eingelegt.

23. Die EZB beantragt in erster Linie, Nr. 1 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben. Sodann beantragt sie, die Klage auch in Bezug auf ihre Weigerung abzuweisen, den in den Auszügen aus den Protokollen, in denen der Beschluss des EZB-Rates vom 28. Juli 2014 schriftlich festgehalten ist, genannten Darlehensbetrag offenzulegen, sowie hilfsweise, die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückzuverweisen. Schließlich beantragt sie, ESF zwei Drittel und der EZB ein Drittel der Kosten aufzuerlegen.

24. Mit ihrem einzigen Rechtsmittelgrund macht die EZB geltend, das Gericht habe Art. 10.4 der Satzung des ESZB und der EZB und Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 rechtsfehlerhaft ausgelegt, und zwar in den Rn. 124 und 161 des angefochtenen Urteils in Verbindung mit den Rn. 54 bis 56 und 75 bis 81 des Urteils. Insbesondere habe das Gericht zu Unrecht entschieden, dass, wenn die EZB den Zugang zu den in den Auszügen aus dem Protokoll, in dem der Beschluss vom 28. Juli 2014 schriftlich festgehalten sei, enthaltenen Informationen verweigere, sie verpflichtet gewesen sei, eine Begründung vorzulegen, anhand deren sich erkennen und prüfen lasse, wie der Zugang zu diesen Informationen konkret und tatsächlich das öffentliche Interesse an der Vertraulichkeit der Aussprachen ihrer Beschlussorgane beeinträchtigt hätte.

25. Die EZB führt in ihrem Rechtsmittel aus, der Grundsatz der Vertraulichkeit der Aussprachen des EZB-Rates, der primärrechtlich in Art. 10.4 der Satzung des ESZB und der EZB verankert sei, werde in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 bekräftigt. Die Auslegung der letztgenannten Vorschrift müsse im Einklang mit dem genannten Grundsatz stehen.

26. In der mündlichen Verhandlung hat die EZB eingeräumt, dass zwischen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2004/258 und den einschlägigen Bestimmungen des Primärrechts eine gewisse Spannung bestehe. Diese Spannung sei dadurch zu lösen, dass der Beschluss 2004/258 im Licht des Primärrechts und des Grundsatzes der Vertraulichkeit der Aussprachen der Beschlussorgane der EZB ausgelegt werde.

27. ESF beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen und der EZB die Kosten aufzuerlegen.

VI. Bewertung

28. Wie vorstehend ausgeführt, macht die EZB mit ihrem einzigen Rechtsmittelgrund eine rechtsfehlerhafte Auslegung von Art. 10.4 der Satzung des ESZB und der EZB und von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 durch das Gericht geltend.

29. Das Vorbringen der EZB zur Stützung dieses Rechtsmittelgrundes stellt nicht die Gültigkeit des Beschlusses 2004/258 in Frage, sondern bezieht sich im Wesentlichen darauf, dass dieser Beschluss nicht dahin verstanden werden kann, dass er Modalitäten des Zugangs zu Dokumenten regelt, die im Widerspruch zum Primärrecht stehen.

30. Unter Berücksichtigung des Vorbringens der EZB werde ich zunächst die einschlägigen primärrechtlichen Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten der EZB und insbesondere zum Ergebnis der Beratungen ihrer Beschlussorgane darlegen. Dabei werde ich den Grundsatz umreißen, der den Zugang zu diesen Dokumenten regelt (Abschnitt A). Sodann werde ich anhand dieses Grundsatzes prüfen, welche Folgen sich daraus ergeben, dass der EZB-Rat die Veröffentlichung des Ergebnisses seiner Beratungen beschließen kann (Abschnitt B). Schließlich werde ich im Licht all dieser Erwägungen den Umfang der Begründungspflicht bestimmen, wenn unter Berufung auf Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 der Zugang zu Dokumenten verweigert wird (Abschnitt C).

A. Der nach den Verträgen geltende Grundsatz für den Zugang zu Dokumenten der EZB

31. Zunächst weise ich darauf hin, dass der Transparenzgrundsatz in den Art. 1 und 10 EUV sowie in Art. 15 AEUV verankert ist[6] und dass diese Vorschriften, da es sich um primäres Recht handelt, die Grundlage des rechtlichen Rahmens bilden, der den Zugang zu den im Besitz der Unionsorgane befindlichen Dokumente regelt. Indem Art. 15 AEUV, der im Zuge des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon eingeführt wurde, an die Stelle von Art. 255 EGV trat, erweiterte er den Anwendungsbereich des Transparenzgrundsatzes im Unionsrecht[7].

6 Vgl. Urteil vom 9. Nobember 2010, Volker und Markus Schecke und Eifert (C-92/09 und C-93/09, EU:C:2010:662, Rn. 68).

7 Vgl. Urteile vom 21. September 2010, Schweden u. a./API und Kommission (C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P, EU:C:2010:541, Rn. 81), und vom 18. Juli 2017, Kommission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, Rn. 50).

32. Genauer gesagt enthält Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Unionsorgane, das jedem Unionsbürger sowie jeder natürlichen oder juristischen Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat zusteht, wobei dieses Recht in Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bekräftigt wird. Seine Entsprechung findet das Recht auf Zugang zu Dokumenten in den Transparenzpflichten, die den Unionsorganen obliegen. Die Grenzen des Rechts auf Zugang zu Dokumenten und der Transparenzpflichten werden nach Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV durch Verordnungen festgelegt.

33. Gemäß Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV gilt Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV für den Gerichtshof der Europäischen Union und die Europäische Investitionsbank sowie für die EZB jedoch nur dann, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. In diesem Rahmen hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass die Bedingungen für den Zugang zu den im Besitz eines dieser in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV genannten Organe befindlichen Dokumenten, die im Zusammenhang mit der nicht administrativen Tätigkeit des Organs stehen, nicht durch Verordnungen gemäß Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 2 AEUV festgelegt werden können [8].

34. Hieraus folgt, dass die Transparenzpflichten, die der EZB obliegen, wenn sie nicht administrative Aufgaben wahrnimmt, von den Transparenzpflichten zu unterscheiden sind, die ihr obliegen, wenn sie Verwaltungsaufgaben wahrnimmt.

35. Dass die EZB, wenn sie nicht administrative Tätigkeiten nach Art. 282 AEUV, insbesondere im Bereich der Geldpolitik, ausübt, nicht den Transparenzpflichten unterliegt, wie sie in den in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 und 2 AEUV genannten Fällen gelten, ist gerade durch die Art dieser Tätigkeiten gerechtfertigt [9]. Es darf nämlich nicht außer Acht gelassen werden, dass die EZB mit der Verfolgung der Geldpolitik eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung der Preisstabilität und des Finanzsystems spielt.

36. Insbesondere wurde dem EZB-Rat die wichtige Aufgabe übertragen, die Geldpolitik festzulegen [10]. Wie der vorliegende Fall zeigt, ist der EZB-Rat auch u. a. an den Verfahren beteiligt, die das Ziel verfolgen, im Rahmen von Kreditgeschäften des Eurosystems Mittel an Unternehmen zu vergeben, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden. Stünden bestimmte, im Besitz der EZB befindliche Daten während dieser Verfahren nur denen zur Verfügung, die einen entsprechenden Antrag stellen, so könnte unter bestimmten Umständen die Gefahr einer übermäßigen wirtschaftlichen Spekulation entstehen. Diese Gefahr könnte die von der EZB verfolgten Ziele beeinträchtigen [11].

37. Damit die EZB ihre Aufgaben selbständig und effizient wahrnehmen kann, muss daher auch der Entscheidungsprozess ihrer Organe vor jeder äußeren Einflussnahme geschützt werden, was durch die Vertraulichkeit dieses Entscheidungsprozesses gewährleistet werden kann [12]. Aus diesem Grund enthält das Unionsrecht auch weitere Vorschriften, die die EZB im Kern vor jedem politischen Druck bewahren sollen, damit sie die für ihre Aufgaben gesetzten Ziele durch die unabhängige Ausübung der spezifischen Befugnisse, über die sie zu diesen Zwecken verfügt, wirksam verfolgen kann [13].

8 Vgl. Urteil vom 18. Juli 2017, Kommission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, Rn. 48).

9 Vgl. in diesem Sinne, Siekmann, H., „The Legality of Outright Monetary Transactions of the European System of Central Banks“, in Rövekamp, F., Bälz, M., Hilpert, H. G. (Hrsg.), *Central Banking and Financial Stability in East Asia*, Springer International Publishing, Cham – Heidelberg – New York – Dordrecht – London, 2015, S. 114.

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

11 Vgl. insoweit Dawson, M., Maricut-Akbik, A., Bobić, A., „Reconciling Independence and accountability at the European Central Bank: The false promise of Proceduralism“, *European Law Journal*, Bd. 25(1), 2019, S. 82 bis 85.

12 Vgl. insoweit Curtin, D., „‚Accountable Independence‘ of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency“, *European Law Journal*, 2017, Bd. 23(1-2), S. 35.

13 Vgl. Urteil vom 10. Juli 2003, Kommission/EZB (C-11/00, EU:C:2003:395, Rn. 134).

38. Zudem haben die Mitgliedstaaten eingedenk der besonderen Rolle der Beschlussorgane der EZB die Satzung des ESZB und der EZB erlassen, deren Art. 10.4 vorsieht, dass die Aussprachen des EZB-Rates vertraulich sind und dass der EZB-Rat selbst beschließen kann, das Ergebnis seiner Beratungen zu veröffentlichen.

39. Aus alledem schließe ich darauf, dass sich die Mitgliedstaaten bewusst dafür entschieden haben, dass der Entscheidungsprozess des EZB-Rates keinen Transparenzpflichten unterworfen ist, wie sie in den in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV genannten Fällen gelten. Dies bedeutet nicht, dass der Entscheidungsprozess nicht den Unionsvorschriften über den Zugang zu Dokumenten unterliegt[14]. Nach den in den Nrn. 33 bis 35 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Vorschriften tritt jedoch in diesem Zusammenhang der Transparenzgrundsatz hinter den Grundsatz der Vertraulichkeit zurück.

40. Der Wortlaut des angefochtenen Urteils legt nahe, dass in Bezug auf die Ergebnisse des Entscheidungsprozesses des EZB-Rates der Vorrang des Vertraulichkeitsgrundsatzes vor dem Transparenzgrundsatz nach Art. 10.4 Satz 2 der Satzung des ESZB und der EZB in Verbindung mit Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2004/258 ausgeschlossen ist. Das Gericht legt nämlich den Umstand, dass der EZB-Rat beschließen kann, die Ergebnisse seiner Beratungen zu veröffentlichen, dahin aus, dass er das Ermessen, das ihm bei der Verweigerung des Zugangs zu den beantragten Dokumenten zusteht, unter Beachtung der Voraussetzungen und Beschränkungen des Beschlusses 2004/258 auszuüben habe. Verweigere der EZB-Rat nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2004/258 den Zugang zu diesen Ergebnissen, sei er daher zu einer ausführlichen Begründung verpflichtet, anhand deren der Antragsteller erkennen und prüfen könne, wie der Zugang zur Information das öffentliche Interesse an der Vertraulichkeit der Aussprachen seiner Beschlussorgane konkret und tatsächlich beeinträchtigt hätte. Es ist die Stichhaltigkeit der Erwägungen des Gerichts zu prüfen, wonach sich zum einen das Ermessen des EZB-Rates in Bezug auf die Verbreitung der Ergebnisse seiner Beratungen nach den Vorschriften des Beschlusses 2004/258 bestimmt mit der Folge, dass die Nichtverbreitung der Ergebnisse lediglich die Ausnahme darstellt, und zum anderen eine Verweigerung des Zugangs zu den Ergebnissen ausführlich begründet werden muss.

B. Die Verbreitung des Ergebnisses der Beratungen des EZB-Rates

41. In den Rn. 76 bis 80 des angefochtenen Urteils, auf die sich dessen Rn. 124 bezieht, ist das Gericht davon ausgegangen, dass die Beschlüsse des EZB-Rates – und folglich auch die diese Beschlüsse enthaltenen Protokolle – hinsichtlich ihrer Veröffentlichung keinen absoluten Schutz genießen, so dass ihre Nichtverbreitung lediglich die Ausnahme darstellt. Das Gericht hat hervorgehoben, dass nach Art. 10.4 Satz 2 der Satzung des ESZB und der EZB der EZB-Rat beschließen kann, das Ergebnis seiner Beratungen zu veröffentlichen. Daher müsse das Ermessen, das dem EZB-Rat insoweit zustehe, unter Beachtung der Voraussetzungen und Grenzen des Beschlusses 2004/258 ausgeübt werden, wobei dessen Ziel es sei, einen möglichst umfassenden Zugang zu den Dokumenten der EZB zu gewähren.

42. Von diesem Verständnis der Bestimmungen der Satzung des ESZB und der EZB sowie des Beschlusses 2004/258 bin ich jedoch nicht überzeugt.

43. An erster Stelle ist darauf hinzuweisen, dass sich entgegen der Auffassung des Gerichts aus dem dritten Erwägungsgrund des Beschlusses 2004/258 nicht ergibt, dass der Zugang *zu den Dokumenten der EZB möglichst umfassend* sein muss, sondern dass *ein umfassender Zugang zu den Dokumenten der EZB gewährt werden sollte*. In diesem Erwägungsgrund heißt es auch, dass bei der Gewährung des Zugangs zu den Dokumenten der EZB gleichzeitig zum einen die Unabhängigkeit der EZB und zum anderen die Vertraulichkeit bestimmter Angelegenheiten, die speziell die Erfüllung der Aufgaben der EZB betreffen, geschützt werden sollten. Daher lässt sich die Ansicht vertreten, dass die Prämisse, auf die sich das Gericht stützt, nicht die Prämisse ist, die dem Beschluss 2004/258 zugrunde liegt.

14 Vgl. Rossi, L., Vinagre und Silva, P., *Public Access to Documents in the EU*, Hart Publishing, Oxford, 2017, S. 78.

44. An zweiter Stelle sind nach diesem Erwägungsgrund die *Aussprachen in den Sitzungen der Beschlussorgane der EZB vertraulich, es sei denn, das jeweilige Organ beschließt, das Ergebnis der Beratungen zu veröffentlichen*, was an Art. 132 Abs. 2 AEUV anknüpft, wonach die EZB die Veröffentlichung ihrer Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen *beschließen kann*. Diese Vorschrift verweist bereits auf die Ermessensbefugnis der EZB, ihre Beschlüsse zu veröffentlichen [15]. Im selben Sinne bestätigen Art. 10.4 Satz 2 der Satzung des ESZB und der EZB und Art. 23.1 a. E. der Geschäftsordnung der EZB das Ermessen der EZB bezüglich der Verbreitung ihrer Beschlüsse. Nach diesen Bestimmungen *kann* der EZB-Rat nämlich *beschließen*, das Ergebnis seiner Beratungen zu veröffentlichen.

45. Alle diese Bestimmungen differenzieren zwar, was den Grundsatz der Vertraulichkeit in Bezug auf die Ergebnisse der Beratungen des EZB-Rates anbelangt. Denn nach Art. 10.4 Satz 1 der Satzung des ESZB und der EZB und Art. 23.1 der Geschäftsordnung der EZB findet der Grundsatz der Vertraulichkeit auf die Aussprachen in den Sitzungen des EZB-Rates Anwendung, während nach Art. 10.4 Satz 2 der Satzung des ESZB und der EZB sowie Art. 23.1 a. E. der Geschäftsordnung der EZB die Vertraulichkeit der Ergebnisse der Beratungen des EZB-Rates relativen Charakter hat. Anders als das Gericht in Rn. 80 des angefochtenen Urteils meint, bedeutet dies jedoch nicht, dass das Schutzniveau für die Ergebnisse der Beratungen standardmäßig niedriger ist als für die Beratungen selbst oder dass ihre Nichtverbreitung lediglich die Ausnahme darstellt.

46. Nichts deutet nämlich darauf hin, dass der Unionsgesetzgeber mit diesen beiden letztgenannten Bestimmungen von der Vertraulichkeit der Aussprachen des EZB-Rates abweichen wollte. Nach den Vorschriften des AEUV sowie der Satzung des ESZB und der EZB hat der EZB-Rat das Recht, die Verbreitung dieser Ergebnisse zu *beschließen*, ohne hierzu verpflichtet zu sein.

47. Die missverständliche Formulierung in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2004/258 kann dies nicht in Frage stellen.

48. Zwar kann der Beschluss 2004/258 in sprachlicher Hinsicht den Schluss nahelegen, dass die Verweigerung des Zugangs zu den Aussprachen des EZB-Rates nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses nur ausnahmsweise möglich ist. Art. 4 des Beschlusses 2004/258 trägt nämlich die Überschrift „Ausnahmeregelung“. Auch der Wortlaut von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses deutet darauf hin, dass der Zugang zu Dokumenten, in denen diese Aussprachen festgehalten wurden, grundsätzlich zu gewähren ist. Nach dieser Bestimmung verweigert die EZB den Zugang zu einem Dokument, wenn seine Verbreitung den Schutz des öffentlichen Interesses an der Vertraulichkeit der Aussprachen seiner Beschlussorgane beeinträchtigen würde. Zudem verwendet Art. 4 Abs. 5 und 6 des Beschlusses 2004/258 den Begriff „Ausnahme“ hinsichtlich aller Fälle von Verweigerung einschließlich des in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses genannten Falls.

49. Festzustellen ist jedoch zunächst, dass die Vorschriften des abgeleiteten Rechts über den Zugang zu Dokumenten nicht dazu führen können, dass die Herausnahme der EZB aus dem Kreis der Organe, für die der Transparenzgrundsatz nach Art. 15 Abs. 3 AEUV in vollem Umfang gilt, zu einem großen Teil ihre praktische Wirksamkeit verlieren würde. Auch können diese Vorschriften nicht die Ermessensbefugnis aufheben, über die die EZB nach Art. 132 Abs. 2 AEUV verfügt. Der Beschluss

15 Vgl. 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, Bd. 25(1), S. 54. Übrigens ist festzustellen, dass sich vorliegend nicht die Frage stellt, wie sich Art. 132 Abs. 2 AEUV zu Art. 297 Abs. 2 AEUV verhält, nach dem die Beschlüsse, wenn sie an keinen bestimmten Adressaten gerichtet sind, im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht werden. Der Beschluss vom 28. Juli 2014 bestraft nämlich die BES und kann somit nicht als ein Beschluss angesehen werden, der nicht an seinen Adressaten gerichtet ist.

2004/258 kann somit nicht die Logik aller vorstehend angeführten Vorschriften umdrehen und den Grundsatz der Vertraulichkeit durch den Grundsatz der Transparenz ersetzen, so dass die Verbreitung der Ergebnisse der Beratungen des EZB-Rates die Regel und ihre Vertraulichkeit die Ausnahme wäre.

50. Diese Schlussfolgerung wird durch die Erwägungsgründe 3 und 4 des Beschlusses 2004/258 bestätigt, aus denen sich ergibt, dass der Gesetzgeber mit dem Erlass dieses Beschlusses nicht von den Bestimmungen des Primärrechts abweichen wollte, die in der vorstehenden Nummer dieser Schlussanträge angeführt sind.

51. Aus dem vierten Erwägungsgrund des Beschlusses 2004/258 könnte zwar geschlossen werden, dass die Verweigerung des Zugangs nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses lediglich die Ausnahme darstellt. Unter Bezugnahme auf den im ersten Teil des dritten Erwägungsgrundes dargelegten Gedanken, dass ein umfassender Zugang zu den Dokumenten der EZB gewährt werden sollte, heißt es in dem genannten Erwägungsgrund jedoch, dass der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen durch Ausnahmen gewährleistet werden sollte. Wie dem zweiten Teil des dritten Erwägungsgrundes zu entnehmen ist, darf aber dieser umfassende Zugang, von dem zum Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen Ausnahmen zugelassen sind, nicht die Unabhängigkeit der EZB oder die Vertraulichkeit bestimmter Angelegenheiten beeinträchtigen, die die Erfüllung der Aufgaben der EZB betreffen: In diesem Zusammenhang sind die Aussprachen der Beschlussorgane der EZB vertraulich. Die beiden Erwägungsgründe in ihrem Zusammenhang gesehen zeigen, dass der Beschluss 2004/258 auch für sich genommen die zugunsten der Beratungen der vorstehend genannten Organe eingeführte Ausnahme nicht mit den anderen in diesem Beschluss vorgesehenen Ausnahmen gleichsetzen will.

52. Der Vollständigkeit halber füge ich hinzu, dass Art. 4 Abs. 6 des Beschlusses 2004/258 meines Erachtens ebenfalls nicht für die Auslegung spricht, die das Gericht in dem angefochtenen Urteil zugrunde gelegt hat. Nach dieser Bestimmung gelten die in Art. 4 des Beschlusses 2004/258 genannten Ausnahmen nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Vorschrift kann aber nicht die Entscheidungsbefugnis aufheben, über die der EZB-Rat nach dem Primärrecht hinsichtlich der Verbreitung der Ergebnisse seiner Beratungen verfügt. Wie sich im Übrigen aus Nr. 51 der vorliegenden Schlussanträge ergibt, stellt der mit dem Beschluss 2004/258 eingeführte Rahmen die Ausnahme zugunsten der Aussprachen der Beschlussorgane der EZB nicht den anderen in diesem Beschluss vorgesehenen Ausnahmen gleich.

53. An dritter Stelle könnte man sich zwar fragen, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2004/258 dahin verstanden werden kann, dass er die Verbreitung des Ergebnisses aller Beratungen des EZB-Rates im Ganzen und im Voraus erlaubt. Der Beschluss 2004/258 wurde nämlich vom EZB-Rat erlassen, und nach Art. 132 Abs. 2 AEUV und Art. 10.4 Satz 2 der Satzung des ESZB und des EZB-Rates sowie Art. 23.1 a. E. der Geschäftsordnung der EZB kann der EZB-Rat beschließen, das Ergebnis seiner Beratungen zu veröffentlichen. In diesem Zusammenhang würde Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2004/258 eine allgemeine Erlaubnis darstellen, die Ergebnisse aller Beratungen standardmäßig zu veröffentlichen.

54. Wie jedoch die EZB in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, räumt Art. 10.4 Satz 2 der Satzung des ESZB und der EZB dem EZB-Rat ein so weitgehendes Ermessen nicht ein. Es ist davon auszugehen, dass diese Bestimmung ein Recht vorsieht, das der EZB-Rat nachträglich und konkret im Einzelfall ausüben kann. Jede andere Auslegung gäbe dem EZB-Rat die Möglichkeit, die Entscheidung der Mitgliedstaaten bezüglich des Zugangs zu Dokumenten der EZB, wie sie in Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 und Art. 132 Abs. 2 AEUV sowie in Art. 10.4 der Satzung des ESZB und der EZB zum Ausdruck kommt, zu umgehen.

55. Aus meiner Analyse ergibt sich, dass für die Aussprachen des EZB-Rates der Grundsatz der Vertraulichkeit gilt. Der Vorbehalt, dass der EZB-Rat beschließen kann, die Ergebnisse seiner Beratungen zu veröffentlichen, der sich in mehreren Vorschriften des Unionsrechts wiederfindet, stellt diese Schlussfolgerung nicht in Frage. Der EZB-Rat verfügt bei der Entscheidung über die Verbreitung dieser Ergebnisse schlicht und einfach über ein Ermessen, ohne zur Verbreitung verpflichtet zu sein.

56. Es ist nun ein letzter Punkt zu prüfen, nämlich inwieweit im Fall einer Verweigerung des Zugangs zu Dokumenten nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2004/258 der Umfang der Begründungspflicht von den vorstehenden Erwägungen beeinflusst wird, denen zufolge an erster Stelle, was den Entscheidungsprozess des EZB-Rates betrifft, der Transparenzgrundsatz dem Grundsatz der Vertraulichkeit weicht (vgl. Nr. 39 der vorliegenden Schlussanträge) und an zweiter Stelle der EZB-Rat bezüglich der Verbreitung der Ergebnisse dieses Prozesses über ein Ermessen verfügt (vgl. Nr. 55 der vorliegenden Schlussanträge).

C. Die Begründung für die Verweigerung nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2004/258

57. Es ist symptomatisch, dass das Gericht bei der Feststellung in Rn. 124 des angefochtenen Urteils, dass die EZB jede Entscheidung, die über einen Antrag auf Zugang zu Dokumenten aufgrund der in Art. 4 des Beschlusses angeführten Ausnahmeregelungen getroffen wird, begründen muss, ausgehend von der in den Rn. 54 bis 56 des Urteils angeführten Rechtsprechung davon ausgegangen ist, dass diese Rechtsprechung auf Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 entsprechend übertragbar sei.

58. Ich habe daran jedoch Zweifel.

59. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die vom Gericht in den Rn. 54 und 55 des angefochtenen Urteils angeführten Passagen des Urteils Schweden und Turco/Rat [16] einzig und allein die Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 [17] betreffen. Sodann hatten auch die meisten der in den Rn. 54 bis 56 des angefochtenen Urteils angeführten Urteile des Gerichts diese Verordnung zum Gegenstand [18]. Das Urteil des Gerichts Thesing und Bloomberg Finance/EZB [19] schließlich, das in Rn. 55 des angefochtenen Urteils angeführt wurde, betraf zwar durchaus den Beschluss 2004/258, jedoch nicht dessen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich, sondern dessen Art. 4 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich, der vom Gericht in diesem Urteil ausgelegt wurde. Auch dort bezog sich das Gericht überdies im Wege der entsprechenden Anwendung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs über die Verordnung Nr. 1049/2001.

60. Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die Verordnung Nr. 1049/2001 der Öffentlichkeit das Recht auf größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Unionsorgane gewähren soll [20]. Unter Verwendung einer nahezu identischen Formulierung in Rn. 80 des angefochtenen Urteils, auf die in Rn. 124 dieses Urteils verwiesen wird, hat das Gericht ausgeführt, dass der Beschluss 2004/258 *den größtmöglichen Zugang* zu den Dokumenten der EZB erlauben soll. Wie ich aber in Nr. 43 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, *soll* dieser Beschluss den Zugang zu den Dokumenten der EZB im Verhältnis zu den früheren Regelungen *lediglich erweitern*.

16 Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 48).

17 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

18 Urteile vom 11. März 2009, Borax Europe/Kommission (T-121/05, nicht veröffentlicht, EU:T:2009:64, Rn. 37), vom 12. September 2013, Besselink/Rat (T-331/11, nicht veröffentlicht, EU:T:2013:419, Rn. 96 und 99), und vom 29. Oktober 2015, Litauen/Kommission (T-110/13, nicht veröffentlicht, EU:T:2015:818, Rn. 61).

19 Urteil vom 29. November 2012, Thesing und Bloomberg Finance/EZB (T-590/10, nicht veröffentlicht, EU:T:2012:635, Rn. 42).

20 Vgl. Urteil vom 16. Juli 2015, ClientEarth/Kommission (C-612/13 P, EU:C:2015:486, Rn. 57).

61. Zweitens kann dem Urteil Baumeister [21] entnommen werden, dass Vorsicht geboten ist, wenn Analogien zwischen der Regelung des Zugangs zu Dokumenten nach der Verordnung Nr. 1049/2001 auf der einen Seite und den Regelungen nach anderen Rechtsinstrumenten des Unionsrechts auf der anderen Seite hergestellt werden.

62. In dem genannten Urteil hat der Gerichtshof entschieden, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 im Licht ihres Ziels, der Öffentlichkeit ein Recht auf größtmöglichen Zugang zu den Dokumenten der Unionsorgane zu verschaffen, das Unionsorgan, das den Zugang zu einem Dokument verweigern möchte, grundsätzlich dazu verpflichtet, zu erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine der für das in Rede stehende Zugangsrecht vorgesehenen Ausnahmen geschützt wird, konkret beeinträchtigen könnte [22]. Mit nahezu identischem Wortlaut hat das Gericht in Rn. 124 des angefochtenen Urteils diese Passage übernommen, um sie auf die Verweigerung der EZB nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses anzuwenden.

63. Die Verordnung Nr. 1049/2001 findet jedoch in den Fällen des Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 1 AEUV Anwendung, der unter Beachtung des Transparenzgrundsatzes den größtmöglichen Zugang zu den im Besitz der Unionsorgane befindlichen Dokumenten verbürgt [23]. Der Antrag auf Zugang zu den Dokumenten in der vorliegenden Rechtssache fällt indes unter Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV.

64. Der Gerichtshof hat im Urteil Baumeister [24] zudem eine deutliche Unterscheidung getroffen zwischen der Behandlung von Anträgen auf Zugang zu Dokumenten, die unter die Verordnung Nr. 1049/2001 fallen, und der Behandlung von Anträgen, die unter Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39/EG [25] („Berufsgeheimnis“) fallen. Der Gerichtshof war der Auffassung, dass die Verordnung Nr. 1049/2001 das Unionsorgan, das den Zugang zu einem Dokument verweigern möchte, grundsätzlich verpflichtet, zu erläutern, inwiefern der Zugang zu diesem Dokument das Interesse, das durch eine der für das in Rede stehende Zugangsrecht vorgesehenen Ausnahmen geschützt wird, konkret beeinträchtigen könnte. Dagegen ist der Gerichtshof davon ausgegangen, dass die zuständigen Behörden, wenn sie der Auffassung sind, dass die angeforderten Informationen vertraulich im Sinne von Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39 sind, dem Antrag nur in den in dieser Vorschrift abschließend aufgezählten Fällen stattgeben dürfen [26].

65. Es ließe sich daher die Ansicht vertreten, dass, während die Regelung der Verordnung Nr. 1049/2001 dem Transparenzprinzip den Vorrang einräumt, die Regelung des Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39 von der Prämisse ausgeht, dass die in ihren Geltungsbereich fallenden Informationen vom Grundsatz der Vertraulichkeit erfasst werden. Diese Unterscheidung hat auch Folgen für den Umfang der Begründungspflicht, wenn der Zugang zu den angeforderten Dokumenten verweigert wird.

66. Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass auch Art. 4 Abs. 1 Buchst. a des Beschlusses 2004/258 in Verbindung mit Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 4 AEUV, Art. 10.4 der Satzung des ESZB und der EZB sowie Art. 23.1 der Geschäftsordnung der EZB von der Prämisse ausgeht, dass für die Beratungen des EZB-Rates der Grundsatz der Vertraulichkeit gilt. Infolgedessen dürften die Unterschiede, die hinsichtlich des Umfangs der Begründungspflicht im Fall der Verweigerung zwischen den Fällen, die von der Verordnung Nr. 1049/2001 erfasst werden, und denen bestehen, die von Art. 54 Abs. 1 der Richtlinie 2004/39 erfasst werden, ebenfalls bestehen zwischen sämtlichen

21 Vgl. Urteil vom 19. Juni 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, Rn. 41 und 42).

22 Urteil vom 19. Juni 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, Rn. 41 und 42).

23 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Juli 2017, Kommission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, Rn. 49).

24 Urteil vom 19. Juni 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, Rn. 42 und 43).

25 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates (ABl. 2004, L 145, S. 1).

26 Urteil vom 19. Juni 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, Rn. 42 und 43).

Bestimmungen über die Verbreitung der Ergebnisse der Beratungen des EZB-Rates einerseits und der Verordnung Nr. 1049/2001 andererseits. Die vom Gericht festgestellte Analogie zwischen der in den Rn. 54 bis 56 des angefochtenen Urteils angeführten Rechtsprechung und Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 kann daher nicht angenommen werden.

67. Schließlich zeigt drittens die Rechtsprechung zur Verordnung Nr. 1049/2001, dass auch im Rahmen der mit dieser Verordnung eingeführten Regelung des Zugangs zu Dokumenten anerkannt werden kann, dass eine allgemeine Vermutung dafür besteht, dass durch die Verbreitung der angeforderten Dokumente grundsätzlich der Schutz der Interessen oder Ziele, die nach dieser Verordnung die Verweigerung des Zugangs rechtfertigen können, beeinträchtigt würde[27]. In diesem Fall hat derjenige, der den Zugang beantragt, nachzuweisen, dass das Dokument, dessen Verbreitung er begehrt, nicht unter diese Vermutung fällt[28]. Selbst wenn man daher davon ausgeht, dass die einschlägigen Bestimmungen des Primärrechts und des abgeleiteten Rechts einschließlich Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 eine solche Vermutung nur für das Ergebnis der Beratungen des EZB-Rates vorsieht, durfte das Gericht mangels Angaben, die diese allgemeine Vermutung widerlegen können, nicht davon ausgehen, dass die EZB ihre Weigerung nicht ausreichend begründet habe.

68. Das angefochtene Urteil ist folglich wegen des in einer unzutreffenden Auslegung von Art. 10.4 der Satzung des ESZB und der EZB sowie von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a erster Gedankenstrich des Beschlusses 2004/258 bestehenden Rechtsfehlers aufzuheben, da das Gericht die primärrechtlichen Bestimmungen unberücksichtigt gelassen hat, die Grundsätze für den Zugang zu Dokumenten der EZB aufstellen. Daher ist dem einzigen Klagegrund stattzugeben und Nr. 1 des Tenors des angefochtenen Urteils aufzuheben, mit dem der streitige Beschluss für nichtig erklärt wird, soweit der Zugang zu dem in den Auszügen aus dem Protokoll, in dem der Beschluss des EZB-Rates vom 28. Juli 2014 schriftlich festgehalten ist, genannten Darlehensbetrag verweigert wurde. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Anträge der EZB nicht die Verweigerung des Zugangs zu den in den Vorschlägen des Direktoriums der EZB vom 28. Juli und 1. August 2014 geschwärzten Informationen zum Gegenstand haben. Es ist somit davon auszugehen, dass die EZB das angefochtene Urteil nicht angreift, soweit mit ihm der streitige Beschluss bezüglich dieser Vorschläge für nichtig erklärt worden ist, oder anders gesagt, dass die EZB das angefochtene Urteil akzeptiert, soweit es diese Vorschläge betrifft.

69. Gemäß Art. 61 Abs. 1 Satz 2 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union kann der Gerichtshof, wenn er die Entscheidung des Gerichts aufhebt, sodann den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist. Aufgrund der gesamten vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, dass der Rechtsstreit zur Entscheidung reif ist, soweit er die Verweigerung des Zugangs zu dem in den Auszügen aus dem Protokoll, in dem der Beschluss des EZB-Rates vom 28. Juli 2014 schriftlich festgehalten ist, genannten Darlehensbetrag betrifft. Entgegen den Feststellungen des Gerichts in Rn. 124 des angefochtenen Urteils war nämlich die EZB nicht zur Vorlage einer Begründung verpflichtet, als sie den Zugang zu den in diesen Auszügen genannten Informationen verweigert hat.

70. Nach Art. 184 Abs. 2 seiner Verfahrensordnung entscheidet der Gerichtshof über die Kosten, wenn das Rechtsmittel begründet ist und er den Rechtsstreit selbst endgültig entscheidet. Nach Art. 138 Abs. 1 dieser Verfahrensordnung, der nach ihrem Art. 184 Abs. 1 auf das Rechtsmittelverfahren Anwendung findet, ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Nach Art. 138 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs trägt dagegen jede Partei ihre eigenen Kosten, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Nach meiner rechtlichen Beurteilung ändert sich das endgültige Ergebnis infolge des Rechtsmittels der EZB nur insoweit, als es die Verweigerung

27 Vgl. bezüglich der allgemeinen Vermutung zugunsten der Verwaltungsakte im Rahmen von Art. 4 Abs. 2 dritter Gedankenstrich der Verordnung Nr. 1049/2001 Urteil vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 61).

28 Vgl. Urteil vom 29. Juni 2010, Kommission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, Rn. 62, 68 und 70).

des Zugangs zu dem in den Auszügen aus dem Protokoll, in dem der Beschluss des EZB-Rates vom 28. Juli 2014 schriftlich festgehalten ist, genannten Darlehensbetrag betrifft. Es ist daher meines Erachtens nicht zu entscheiden, dass die Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens sowie die Kosten des Rechtsmittelverfahrens, das zur Aufhebung des angefochtenen Urteils des Gerichts führt, gemäß der in Nr. 3 des Tenors des angefochtenen Urteils bestimmten Verteilung zu tragen sind, wonach die ESF und die EZB jeweils ihre eigenen Kosten tragen, sondern dass die ESF neben ihren eigenen Kosten ein Drittel der Kosten der EZB trägt.

71. Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass mir bewusst ist, dass in der Rechtslehre teilweise die Auffassung vertreten wird, dass die EZB ihr Maß an Transparenz erweitern sollte, insbesondere durch Veröffentlichung der Aussprachen des EZB-Rates [29]. Meiner rechtlichen Beurteilung in den vorliegenden Schlussanträgen liegt jedoch der geltende Rechtsrahmen zugrunde. Aus diesem ergibt sich, dass nach dem Willen (bewusste Entscheidung) der Mitgliedstaaten der Entscheidungsprozess der EZB der Vertraulichkeit unterliegt und dass die Befugnis, über die Verbreitung der Ergebnisse dieses Prozesses zu entscheiden, dem EZB-Rat übertragen wurde.

72. Um einerseits die Vertraulichkeit der Aussprachen des EZB-Rates und ihrer Ergebnisse sowie andererseits das Bestreben um Glaubwürdigkeit der EZB [30] miteinander in Einklang zu bringen, kann allerdings der EZB-Rat in Ausübung des ihm zustehenden freien Ermessens beschließen, nur einen Teil der Ergebnisse seiner Beratungen zu verbreiten. Denn wenn der EZB-Rat beschließen kann, diese Ergebnisse nicht zu verbreiten, kann er erst recht eine teilweise Verbreitung beschließen. Art. 4 Abs. 5 des Beschlusses 2004/258 bestätigt diese Auslegung. Nach dieser Vorschrift werden, wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, die übrigen Teile des Dokuments freigegeben. Dies ist genau das, was die EZB im vorliegenden Fall getan hat.

VII. Ergebnis

73. Nach alledem ist dem einzigen Rechtsmittelgrund der Europäischen Zentralbank (EZB) meines Erachtens stattzugeben, und ich schlage dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Nr. 1 des Tenors des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 26. April 2018, Espírito Santo Financial (Portugal)/EZB (T-251/15, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:234), wird aufgehoben, soweit mit ihr der Beschluss der EZB vom 1. April 2015, mit dem der Zugang zu bestimmten Dokumenten im Zusammenhang mit dem Beschluss der EZB vom 1. August 2014 über die Banco Espírito Santo SA teilweise verweigert wurde, für nichtig erklärt wird, soweit der Zugang zu dem in den Auszügen aus dem Protokoll, in dem der Beschluss des EZB-Rates vom 28. Juli 2014 schriftlich festgehalten ist, genannten Darlehensbetrag verweigert wurde.

2. Die Klage wird abgewiesen, soweit sie die Weigerung der EZB betrifft, den in den Auszügen aus dem Protokoll, in dem der Beschluss des EZB-Rates vom 28. Juli 2014 festgehalten wurde, genannten Darlehensbetrag offenzulegen.

3. Espírito Santo Financial (Portugal), SGPS, SA trägt neben ihren eigenen Kosten ein Drittel der Kosten, die der EZB im ersten Rechtszug und im Rechtsmittelverfahren entstanden sind.

4. Die EZB trägt zwei Drittel ihrer eigenen Kosten, die im ersten Rechtszug und im Rechtsmittelverfahren entstanden sind.

29 Vgl. insbesondere Diana, G., „Transparence, responsabilité et légitimité de la Banque centrale européenne“, *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, 2008, Nr. 18, S. 11 bis 13. Vgl. auch in diesem Sinne *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 Vgl. zu dieser Frage de Haan, J., Eijffinger, S. C. W., Waller, S., *The European Central Bank. Credibility, Transparency and Centralization*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, 2005, S. 123 bis 125.