Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

17 декември 2020 година*

„Обжалване — Достъп до документи на Европейската централна банка (ЕЦБ) — Решение № 2004/258/ЕО — Член 4, параграф 3 — Изключения — Документ, получен от ЕЦБ — Становище от външен изпълнител — Вътрешно ползване като част от предварителни обсъждания и консултации — Отказ за предоставяне на достъп“

По дело C-342/19 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 30 април 2019 г.,

Fabio De Masi, с местожителство в Хамбург (Германия),

Yanis Varoufakis, с местожителство в Атина (Гърция),

за които се явява A. Fischer-Lescano, Universitätsprofessor,

жалбоподатели,

като другата страна в производството е:

Европейска централна банка (ЕЦБ), за която се явяват F. von Lindeiner и A. Korb, в качеството на представители, подпомагани от H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot, председател на състава, L. Bay Larsen (докладчик), C. Toader, M. Safjan и N. Jääskinen, съдии,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 9 юли 2020 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Решение

1 С жалбата си г-н Fabio De Masi и г-н Yanis Varoufakis искат отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 12 март 2019 г., De Masi и Varoufakis/ЕЦБ (T-798/17, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2019:154), с което Общият съд отхвърля жалбата им за отмяна на решението на Европейската централна банка (ЕЦБ) от 16 октомври 2017 г. (наричано по-нататък „спорното решение“), с което се отказва достъп до документ от 23 април 2015 г., изготвен от външен изпълнител по искане на ЕЦБ, озаглавен „Отговори на въпроси относно тълкуването на член 14.4 от Протокол № 4 за Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка“ (наричан по-нататък „спорният документ“).

Правна уредба

Решение 2004/258

2 Съображения 3 и 4 от Решение № 2004/258/ЕО на Европейската централна банка от 4 март 2004 година относно публичния достъп до документите на Европейската централна банка (ОВ L 80, 2004 г., стр. 42; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 5, стр. 229), изменено с Решение (ЕС) на Европейската централна банка от 21 януари 2015 г. (ОВ L 84, 2015 г., стр. 64) (наричано по-нататък „Решение 2004/258“), гласят:

„(3) Необходимо е да се предостави по-широк достъп до документите на ЕЦБ, като същевременно се осигури защита на независимостта на ЕЦБ и на националните централни банки (НЦБ), предвидена от член 108 от Договора и член 7 от Устава, както и поверителността на някои специфични за изпълнението на задачите на ЕЦБ въпроси. За да се гарантира ефикасността на процеса на вземане на решения в ЕЦБ, включително на нейните вътрешни консултации и на подготвителната ѝ работа, обсъжданията на заседанията на органите за вземане на решения на ЕЦБ са поверителни, освен ако съответният орган не реши да оповести резултата от своите обсъждания.

(4) В същото време обаче съществуват определени обществени и частни интереси, които следва да бъдат защитени посредством изключения. […]“.

3 Съгласно член 3, буква а) от това решение по смисъла на настоящото решение „документ“ и „документ на ЕЦБ“ означават всяка информация, която се съдържа на независимо какъв информационен носител (закрепена на хартиен носител или в електронна форма, звукозапис, видео- или аудиовизуален запис), изготвена или съхранявана от ЕЦБ и отнасяща се до нейните политики, дейности или решения, както и документи, произхождащи от Европейския паричен институт (ЕПИ) и от Комитета на управителите на централните банки на държавите — членки на Европейската икономическа общност.

4 Член 4, озаглавен „Изключения“, предвижда в параграфи 2, 3 и 5 следното:

„2. ЕЦБ отказва достъп до документ, когато оповестяването му би засегнало защитата на:

[…]

– […] [правни становища],

– […]

освен при наличието на по-висш обществен интерес от оповестяване.

3. Освен при наличието на по-висш обществен интерес от оповестяване, се отказва достъпът до документ, изготвен или получен от ЕЦБ за вътрешно ползване в рамките на разискванията и предварителните консултации в ЕЦБ или за целите на обмена на възгледи между ЕЦБ и НЦБ, НКО или определените на национално равнище органи, дори след като е взето решението.

[…]

5. В случай че в обхвата на някое от изключенията попадат само части от искания документ, се предоставят останалите негови части“.

5 Съгласно член 7, параграф 2 от същото решение:

„В случай на пълен или частичен отказ заявителят може в срок до 20 работни дни след получаването на отговора на ЕЦБ да отправи потвърдително заявление с молба до Изпълнителния съвет на ЕЦБ да преразгледа становището на ЕЦБ. Освен това, липсата на отговор в предвиденият срок от 20 работни дни за обработка на първоначалното заявление от страна на ЕЦБ дава право на заявителя да подаде потвърдително заявление“.

Регламент (ЕО) № 1049/2001

6 Съображения 1 и 4 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76) гласят:

„(1) Член 1, втора алинея от Договора за създаване на Европейския съюз е посветен на понятието за откритост, като посочва, че Договорът отбелязва нов етап в процеса на създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа, в който решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до неговите граждани.

[…]

(4) Настоящият регламент цели да даде възможно най-голяма гласност на правото на публичен достъп до документите и да установи основните принципи и ограничения съгласно член 255, параграф 2 от Договора за ЕО“.

7 Член 4, озаглавен „Изключения“, от този регламент в параграфи 2 и 3 предвижда:

„2. Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването би засегнало защитата на:

– […] правни становища,

– […]

освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

3. Достъпът до документ, изготвен от дадена институция за вътрешно ползване или получен от институция и третиращ въпрос, по който тя все още не е взела решение, се отказва в случаите, когато оповестяването на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решение на тази институция, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ.

Достъпът до документ, съдържащ становища, които са за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации на въпросната институция, се отказва, дори и след вземането на решение, когато разпространението на документа би засегнало сериозно процеса на вземане на решения от институцията, освен ако по-висш обществен интерес не диктува оповестяването на посочения документ“.

Обстоятелства, предхождащи спора и спорното решение

8 Обстоятелствата, предхождащи спора, са изложени от Общия съд в точки 1—6 от обжалваното съдебно решение и за целите на настоящото производство могат да бъдат обобщени по следния начин.

9 С писмо от 24 април 2017 г. г-н De Masi и г-н Varoufakis искат от ЕЦБ достъп на основание Решение 2004/258 до всички външни правни становища, които ЕЦБ е поискала, за да разгледа своите решения от 4 февруари и 28 юни 2015 г. относно спешната помощ за осигуряване на ликвидност, предоставена на гръцки банки от Централната банка на Гърция.

10 С писмо от 31 май 2017 г. ЕЦБ уведомява жалбоподателите, че не е правила искане за правни становища по тези решения. Освен това тя ги уведомява за наличието на спорния документ.

11 С писмо от 7 юли 2017 г. жалбоподателите искат от ЕЦБ достъп до този документ.

12 С писмо от 3 август 2017 г. ЕЦБ отказва този достъп въз основа, от една страна, на изключението, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от Решение 2004/258 относно защитата на правните становища, и от друга страна, на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от това решение за защитата на документите, предназначени за вътрешно ползване.

13 С писмо от 30 август 2017 г. жалбоподателите представят потвърдително заявление за достъп до спорния документ на основание член 7, параграф 2 от посоченото решение.

14 С решение от 16 октомври 2017 г. ЕЦБ потвърждава решението от 3 август 2017 г., с което се отказва достъпът до спорния документ, основавайки се на същите изключения като посочените в това решение.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

15 На 8 декември 2017 г. г-н De Masi и г-н Varoufakis подават в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение.

16 В подкрепа на жалбата си жалбоподателите изтъкват по същество две основания, а именно нарушение на член 4, параграф 2, второ тире от Решение 2004/258 и на член 4, параграф 3, първа алинея от това решение.

17 С обжалваното съдебно решение Общият съд е отхвърлил жалбата на жалбоподателите като неоснователна. След като разглежда второто им основание, в точка 74 от това решение той постановява, че за отказа си да предостави достъп до спорния документ ЕЦБ е имала основание да се позове на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258. Поради това той приема, че не е необходимо да се разглежда първото основание относно изключението от правото на достъп, предвидено в член 4, параграф 2, второ тире от това решение.

18 Що се отнася до първата част от второто основание, а именно неправилно прилагане на изключението относно защитата на документите, предназначени за вътрешно ползване, Общият съд приема, че не е необходимо да се доказва наличието на сериозно засягане на процеса на вземане на решения съгласно член 4, параграф 3, първа алинея от посоченото решение. В това отношение в точка 30 от обжалваното съдебно решение той посочва, че отказът за достъп до документ на основание тази разпоредба предполага само да се докаже, от една страна, че този документ е предназначен за вътрешно ползване, като част от предварителни обсъждания и консултации в ЕЦБ или за обмен на мнения между ЕЦБ и съответните национални органи, и от друга страна, че не е налице по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на този документ.

19 Така той отбелязва, че ЕЦБ правилно е приела, че спорният документ е документ, предназначен за вътрешно ползване по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от същото решение, доколкото е счела, че този документ е предназначен да предоставя информация и подкрепа за обсъжданията на Управителния съвет в рамките на правомощията, предоставени му от член 14, параграф 4 от Протокол № 4 за Устава на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) и на ЕЦБ.

20 В точки 44—47 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля и довода на г-н De Masi и г-н Varoufakis, че изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 не е приложимо за спорния документ, тъй като той е правно становище, което попада в приложното поле на изключението, свързано със защитата на правните становища, по член 4, параграф 2, второ тире от това решение.

21 В точки 48—52 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля и довода на жалбоподателите, че не са изпълнени условията, предвидени в член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258, тъй като спорният документ, от една страна, нямал вътрешно естество и от друга страна, не бил свързан с конкретна процедура.

22 Освен това в точки 53—58 от обжалваното съдебно решение Общият съд анализира и отхвърля оплакването за неизпълнение на задължението за мотивиране.

23 В точки 62—73 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда втората част на второто основание, а именно наличието на по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на спорния документ.

Производството пред Съда и исканията на страните

24 В жалбата си до Съда жалбоподателите искат:

– да се отмени обжалваното съдебно решение в неговата цялост,

– да се уважат исканията, направени в първоинстанционното производство, и

– да се осъди ЕЦБ да заплати съдебните разноски.

25 ЕЦБ иска от Съда:

– да отхвърли жалбата, и

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

По жалбата

26 В подкрепа на жалбата си жалбоподателите изтъкват четири основания, първо, нарушение на член 10, параграф 3 ДЕС, член 15, параграф 1 ДФЕС, член 298, параграф 1 ДФЕС и член 42 във връзка с член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), второ, нарушение на задължението за мотивиране, трето, нарушение на член 4, параграфи 2 и 3 от Решение 2004/258 и четвърто, нарушение на член 4, параграф 3 от това решение.

По първото основание

Доводи на страните

27 С първото си основание жалбоподателите твърдят, че Общият съд е нарушил принципа на прозрачност, закрепен в член 10, параграф 3 ДЕС, член 15, параграф 1 ДФЕС, член 298, параграф 1 ДФЕС и член 42 във връзка с член 52, параграф 1 от Хартата, с оглед на който предвидените в Решение 2004/258 изключения е трябвало да се тълкуват.

28 Това основание се разделя на две части.

29 С първата част Общият съд се упреква, че е приел в точка 29 от обжалваното съдебно решение, че в рамките на изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 не се изисква доказване на сериозно засягане на процеса на вземане на решения. В това отношение жалбоподателите поддържат, че Общият съд неправилно се е основал на текста на тази разпоредба, и го упрекват, че е възприел тълкуване на тази разпоредба, което не е в съответствие с член 10, параграф 3 ДЕС, член 15, параграф 1 ДФЕС, член 298, параграф 1 ДФЕС и член 42 във връзка с член 52, параграф 1 от Хартата. Всъщност тези разпоредби, които Общият съд нарушил, утвърждавали целта за по-голяма прозрачност и право на достъп до документи.

30 Според жалбоподателите, след като първичното право определя прага за ограничаване на принципа на прозрачност, ЕЦБ не може да намали този праг, като не вземе предвид изискването за сериозно засягане на процеса на вземане на решения, макар такова изискване да не е посочено в член 4, параграф 3, първа алинея от това решение.

31 ЕЦБ смята, че твърденията във връзка с първата част от първото основание трябва да бъдат отхвърлени като недопустими. При условията на евентуалност тази институция поддържа, че твърденията във връзка с тази част от първото основание са неоснователни.

32 С втората част от първото основание жалбоподателите упрекват Общия съд, че в точка 54 от обжалваното съдебно решение е предоставил на ЕЦБ широка свобода на преценка и по този начин е ограничил обхвата на съдебния си контрол в нарушение на първичното право, поради което направената в точка 43 и сл. от това решение преценка била опорочена. Те считат, че поради обхвата на принципа на прозрачност достъпът до документите не е въпрос на преценка. Член 52 от Хартата обаче изисквал евентуалните ограничения на този принцип да бъдат пропорционални и условията за прилагане на такива ограничения да подлежат на пълен съдебен контрол.

33 ЕЦБ поддържа, че твърденията във връзка с тази част са недопустими и във всички случаи неоснователни.

Съображения на Съда

34 Що се отнася до първата част от първото основание за обжалване, следва да се припомни, че съгласно член 170, параграф 1, второ изречение от Процедурния правилник на Съда с жалбата не може да се изменя предметът на спора пред Общия съд. Освен това, както следва от постоянната практика на Съда, да се позволи на страна да изтъква за първи път пред Съда основания и доводи, които не е изтъкнала пред Общия съд, би означавало да се позволи да сезират Съда, чиито правомощия в производството по обжалване са ограничени, със спор с по-широк обхват от този, който е бил разгледан от Общия съд. В производството по обжалване Съдът е компетентен само да прецени съображенията на Общия съд във връзка с обсъдените пред него основания и доводи (вж. по-специално определение от 15 януари 2020 г., BS/Парламент, C-642/19 P, непубликувано, EU:C:2020:32, т. 24).

35 Предложеното от жалбоподателите тълкуване на цитираните по-горе разпоредби от първичното право обаче може надлежно да се изтъкне само в подкрепа на възражение за незаконосъобразност на член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258. Всъщност от текста на тази разпоредба следва, че ЕЦБ е възнамерявала да откаже достъп до нейните документи, след като предвидените в посочената разпоредба условия са изпълнени.

36 В това отношение следва да се отбележи, че в същата разпоредба изобщо не се споменава за условие като това, на което се позовават жалбоподателите. Следователно, да се приеме, че отказът на достъп до документите на ЕЦБ на основание член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 е обусловен от условие, различно от определеното в него, би представлявало тълкуване contra legem на тази разпоредба.

37 При тези условия и след като жалбоподателите не са изтъкнали изрично пред Общия съд, че поради това член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 накърнява принципа на прозрачност, закрепен в разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС или на Хартата, на които те се позовават, следва да се приеме, че такова възражение за незаконосъобразност не е било повдигнато в първоинстанционното производство и следователно не може да бъде изтъкнато за първи път в производството по обжалване.

38 Довод, който не е бил изтъкнат в първоинстанционното производство, обаче не би могъл да се счита за ново основание, което е недопустимо в производство по обжалване, ако представлява само допълнение на вече изтъкнати доводи във връзка с основание, посочено в жалбата пред Общия съд (решение от 16 ноември 2017 г., Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Комисия, C-250/16 P, EU:C:2017:871, т. 29). Налага се обаче изводът, че настоящият случай не е такъв.

39 В това отношение, макар жалбоподателите да са цитирали в първоинстанционната си жалба тези разпоредби от първичното право, те не са изрично посочени в жалбата в подкрепа на доводи, целящи да се установи несъответствието на член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 с посочените разпоредби.

40 От това следва, че доколкото поддържаната от жалбоподателите в първоинстанционното производство теза не е твърдяла несъвместимост на член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 с посочените разпоредби от първичното право и доколкото съвместимостта на първата разпоредба е оспорена за първи път пред Съда, тази част от първото основание не може да се счита за доразвиване на изложените в първоначалната жалба основания.

41 Следователно твърденията във връзка с първата част от първото основание за обжалване трябва да бъдат отхвърлени като недопустими.

42 Що се отнася до втората част от това основание, следва да се отбележи, че свободата на преценка, призната на ЕЦБ от Общия съд в точка 54 от обжалваното съдебно решение, и ограничаването на упражнявания от него контрол за законосъобразност се отнасят само до въпроса дали оповестяването на спорния документ може да засегне по-висш обществен интерес. Следователно тези съображения не са могли да опорочат преценката на Общия съд в точки 43—52 от това решение, които не се отнасят до наличието на засягане на обществения интерес, а до мотивите, които могат да обосноват отказа на достъп до документ на ЕЦБ и естеството на спорния документ. Поради това изложените от жалбоподателите доводи по този въпрос не могат да бъдат приети.

43 Що се отнася до точки 53—58 от обжалваното съдебно решение, следва да се отбележи, че в тези точки Общият съд е анализирал основанието на жалбоподателите за нарушение на задължението за мотивиране във връзка с евентуалното засягане на процеса на вземане на решения. Като се има предвид, както постановява Общият съд в точка 29 от обжалваното съдебно решение, че в рамките на изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 не се изисква доказване на сериозно засягане на процеса на вземане на решения, съображенията относно естеството и степента на контрола на съда на Европейския съюз върху наличието на засягане на обществения интерес във всички случаи са без значение за това основание.

44 Следователно доводите, повдигнати от жалбоподателите във втората част от първото основание, трябва да бъдат отхвърлени.

45 С оглед на всички изложени съображения твърденията във връзка с първото основание трябва да бъдат изцяло отхвърлени отчасти като недопустими и отчасти като неоснователни.

По второто основание

Доводи на страните

46 С второто си основание жалбоподателите упрекват Общия съд, че в точки 53—57 от обжалваното съдебно решение не е спазил изискванията за мотивиране, установени от Съда във връзка с Регламент № 1049/2001. По-специално те упрекват Общия съд, че е приел, че ЕЦБ може да се основе на „хипотетични последици“, за да обоснове отказа на достъп до нейните документи. Общите и абстрактни рискове обаче не били достатъчни, за да обосноват такъв отказ. Така тази институция не обяснила по какъв начин достъпът до искания документ би могъл да ограничи „полето за размисъл“ на ЕЦБ и конкретно и действително да засегне интереса, защитен от изключението, предвидено в член 4 от Решение 2004/258, на което тя се позовава.

47 ЕЦБ предлага като главно искане — твърденията по това основание да се отхвърлят като недопустими, а при условията на евентуалност — като неоснователни.

Съображения на Съда

48 В самото начало следва да се припомни, че Регламент № 1049/2001 не е приложим към спорния документ, достъпът до който се урежда от Решение 2004/258.

49 Що се отнася до твърдяното нарушение на изискванията в областта на мотивирането на актовете на институциите, установени от Съда във връзка с посочения регламент, на който се позовават жалбоподателите, трябва да се констатира, че докато член 4, параграф 3, втора алинея от същия регламент предполага да се докаже, че оповестяването на документа засяга

сериозно процеса на вземане на решения от институцията, такова доказване не се изисква при изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258. От това следва, че Общият съд изобщо не е бил длъжен да провери дали ЕЦБ е дала обяснения относно опасността от сериозно засягане на процеса ѝ на вземане на решения, до която достъпът до спорния документ може да доведе.

50 По този начин отказът за достъп до документ на основание член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 предполага само да се докаже, от една страна, че този документ е предназначен за вътрешно ползване в рамките на разискванията и предварителните консултации в ЕЦБ и от друга страна, че не е налице по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на този документ.

51 Следователно Общият съд не е нарушил изискванията в областта на мотивирането на актовете на институциите на Съюза, когато в точка 55 от обжалваното съдебно решение е упражнил контрол върху мотивите на спорното решение, като е констатирал, че в тях се уточнява, че спорният документ е предназначен за вътрешно ползване като част от предварителни обсъждания и консултации в Управителния съвет, като освен това оповестяването на този документ би подкопало възможността за ефективно, неформално и поверително обсъждане между членовете на органите, които вземат решения, и в резултат на това би ограничило „полето на размисъл“ в рамките на ЕЦБ и освен това, доколкото оповестяването на спорния документ било изолирано от неговия контекст, то можело да засегне независимостта на членовете на Управителния съвет.

52 Също така правилно е прието в точка 57 от обжалваното съдебно решение, че задължението за мотивиране по никакъв начин не е пречка ЕЦБ да се основе на съображения, отчитащи хипотетичните последици, до които може да доведе оповестяването на спорния документ по отношение на полето за размисъл в рамките на тази институция.

53 Ето защо твърденията по второто основание трябва да се отхвърлят като неоснователни.

По третото основание

Доводи на страните

54 С третото си основание, което се разделя на две части, отнасящи се по същество до точки 43—50 от обжалваното съдебно решение, жалбоподателите упрекват Общия съд, от една страна, че не се е съобразил с приложното поле на член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 относно документите, предназначени за вътрешно ползване, и на член 4, параграф 2, второ тире от това решение, който се отнася до правните становища, и от друга страна, че е тълкувал неправилно първата разпоредба, като е приел, че условията за прилагането ѝ в случая са изпълнени.

55 По-конкретно, в първата част от третото основание жалбоподателите изтъкват, че предвид текста му член 4, параграф 2, второ тире от Решение 2004/258 се отнася до „правни становища“, докато член 4, параграф 3, първа алинея от това решение се отнася единствено до документите, съдържащи становища, различни от правните становища. Общият съд обаче е упрекнат, че не е отговорил на въпроса дали спорният документ представлява правно становище по смисъла на първата разпоредба.

56 В това отношение те поддържат, че след като спорният документ представлява абстрактен и научен отговор на правен въпрос, а не правно становище, спорният документ не може да се квалифицира като такъв по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от Решение 2004/258.

57 Следователно, противно на постановеното от Общия съд в точка 43 от обжалваното съдебно решение, прилагането на член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 е трябвало да бъде отхвърлено поради блокиращото действие на член 4, параграф 2, второ тире от това решение, който бил lex specialis по отношение на първата разпоредба, тъй като член 4, параграф 2, второ тире от Решение 2004/258 урежда изчерпателно изключенията от принципа на прозрачност, приложим към този вид документи.

58 Във втората част от това основание жалбоподателите оспорват направеното от Общия съд тълкуване на член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258. В това отношение те отново посочват, че подобно на член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001, член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 цели да защити целостта на вътрешния процес на вземане на решения на ЕЦБ. Документът, чието оповестяване се иска, обаче не попадал в приложното поле на последната разпоредба, тъй като не бил предназначен за вътрешно ползване на конкретен процес на вземане на решения, а представлявал външен анализ, целящ да определи „външната рамка“ на правомощията на ЕЦБ.

59 ЕЦБ оспорва тези доводи и предлага твърденията по основанието да се отхвърлят изцяло.

Съображения на Съда

60 Що се отнася до първата част, в самото начало следва да се отбележи, че текстът на член 4, параграф 2, второ тире от Решение 2004/258 не съдържа никакво указание, което да му придаде характер на lex specialis по отношение на член 4, параграф 3, първа алинея от това решение.

61 Всъщност, както следва от последната разпоредба, предвиденото в нея изключение се отнася до документи, които са изготвени или получени от ЕЦБ и са предназначени за вътрешно ползване в рамките на разискванията и предварителните консултации в тази институция или са предназначени за обмен на мнения между нея и националните органи.

62 Освен това нищо в текста на член 4 от посоченото решение не изключва възможността една и съща част от документ да бъде засегната от няколко от посочените в тази разпоредба изключения.

63 Ето защо Общият съд правилно е приел в точки 44—47 от обжалваното съдебно решение, че за да прецени заявление за достъп до документи, с които разполага, ЕЦБ може да вземе предвид няколко основания за отказ, в случая както основанието за отказ по член 4, параграф 2, второ тире от Решение 2004/258, така и основанието по член 4, параграф 3, първа алинея от това решение.

64 Следователно с оглед на прилагането на изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 е без значение, че спорният документ може да се квалифицира и като „правни становища“ по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от това решение. Всъщност възможността за позоваване на изключението, посочено в първата разпоредба, не е обусловена от законодателя на Съюза от обстоятелството, че посочените в нея документи да не са „правни становища“ по смисъла на член 4, параграф 2, второ тире от посоченото решение.

65 При тези условия твърденията по първата част от третото основание трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

66 Що се отнася до втората част от третото основание, следва да се отбележи, че съгласно член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 достъпът до документ, който е изготвен или получен от ЕЦБ и е предназначен за вътрешно ползване в рамките на разискванията и

предварителните консултации в ЕЦБ или за обмен на мнения между ЕЦБ и националните органи, се отказва дори след като решението е вече взето, освен ако по-висш обществен интерес не обосновава оповестяването на документа.

67 Що се отнася, от една страна, до условието за вътрешно ползване на документите, следва да се припомни, че спорният документ е поискан от външен изпълнител, за да се обогатят вътрешните размисли на органите на ЕЦБ, които вземат решения, и да се осигури подкрепа за обсъжданията и консултациите на ЕЦБ.

68 В това отношение следва да се отбележи, че член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 е формулиран в смисъл, че защитава вътрешните подготвителни документи, дори спорният документ да е изготвен от външен изпълнител, доколкото в тази разпоредба изрично се споменава „полученият“ от ЕЦБ документ.

69 Освен това, както правилно уточнява Общият съд в точка 49 от обжалваното съдебно решение, в спорното решение не се твърди, че спорният документ е вътрешен документ, а че е предназначен за вътрешно ползване.

70 Ето защо Общият съд правилно е приел в точка 41 от обжалваното съдебно решение, че ЕЦБ е имала основание да приеме, че спорният документ е документ, предназначен за вътрешно ползване по смисъла на член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258.

71 От друга страна, текстът на член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 не може да се тълкува в смисъл, че запазва съдържащата се в него защита само за документите, свързани с конкретен процес на вземане на решения. Всъщност тази разпоредба предполага единствено използването на документ „в рамките на разискванията и предварителните консултации в ЕЦБ“. Както обаче поддържа ЕЦБ, макар разискванията и предварителните консултации да могат да се отнасят до конкретна процедура, те могат да имат и по-широк предмет и да засягат въпроси от общ характер. В този смисъл, като посочва и документите, предназначени за обмен на мнения между ЕЦБ и националните органи, посочената разпоредба води до това, че обхваща в широк смисъл документите, свързани с вътрешни процеси на ЕЦБ.

72 Такова тълкуване на член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 не може да бъде поставено под въпрос от разрешението, възприето в решение от 13 юли 2017 г., Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия (C-60/15 P, EU:C:2017:540), на което се позовават жалбоподателите.

73 В това решение Съдът по същество постановява, че достъпът до документ може да бъде отказан на основание член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001 само доколкото процесът на вземане на решение се отнася до самото вземане на решение.

74 За разлика от този регламент обаче и противно на твърденията на жалбоподателите в това отношение, предметът на закрилата, предвидена в член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 и в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001, не е идентичен. Всъщност тази разпоредба от Решение 2004/258 се позовава на разискванията и предварителните консултации в ЕЦБ, докато такова позоваване не се съдържа в член 4, параграф 3, първа алинея от Регламент № 1049/2001.

75 Освен това, макар член 4, параграф 3 от този регламент да обуславя отказа на достъп от обстоятелството, че той „се отнася до въпрос, по който [институцията] все още не е взела решение“, член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 не съдържа такова уточнение. Тъкмо обратното, в Решение 2004/258 ЕЦБ е възнамерявала да предостави защита на своите документи дори в случай на пълен процес на вземане на решения, тъй като според последната разпоредба достъпът до документа се отказва „дори след“ приемането на решението.

76 Освен това следва да се припомни, че с Решение 2004/258 ЕЦБ е избрала да предостави право на достъп до своите документи при спазване на определените в него условия и ограничения. Така същото решение има за цел да запази това право на достъп, като същевременно отчита спецификата на тази институция, която в съответствие с член 130 ДФЕС трябва да може ефективно да преследва целите, възложени на нейните задачи, чрез независимото упражняване на специфичните правомощия, с които тя разполага за тази цел съгласно Договора и на Устава на ЕСЦБ.

77 Освен това следва да се припомни, че предвидената в Договорите правна уредба относно достъпа до документи на ЕЦБ се различава съгласно член 15, параграф 3, четвърта алинея ДФЕС в зависимост от това дали ЕЦБ изпълнява или не административни функции. Дори обаче правилата относно достъпа до документите на институциите, за които се прилага тази алинея, да трябва да се приемат в съответствие с Регламент № 1049/2001, документ като спорния, съдържащ правна консултация относно тълкуването на член 14, параграф 4 от Протокол № 4 за Устава на Европейската система на централните банки и на ЕЦБ, не може да се счита за документ, свързан с упражняването на административните функции на ЕЦБ.

78 От това следва, че член 4, параграф 3, втора алинея от Регламент № 1049/2001 допуска отказ на достъп до документ само в отношението му с конкретно решение, докато съгласно член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 защитата на поверителността на документите на ЕЦБ е гарантирана включително когато тези документи не са част от процеса на приемане на такова решение.

79 Така при тълкуването на член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258 Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил доводите на жалбоподателите, повдигнати в първоинстанционното производство.

80 Ето защо твърденията по втората част от третото основание за обжалване трябва да се отхвърлят като неоснователни, а следователно и по третото основание в цялост.

По четвъртото основание

Доводи на страните

81 С четвъртото си основание жалбоподателите упрекват Общия съд, че в точки 62—72 от обжалваното съдебно решение не се е съобразил с наличието на по-висш обществен интерес, обосноваващ оповестяването на спорния документ.

82 В това отношение те твърдят, че макар да са били изпълнени условията на изключението по член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258, не се променял фактът, че съществувал по-висш обществен интерес от оповестяването на спорния документ.

83 В този смисъл надделявали съображения, свързани с контрола за законосъобразност на действията на ЕЦБ. Всъщност установяването на евентуална незаконосъобразност на решение на ЕЦБ било в обществен интерес. Освен това от съображение 1 от Решение 2004/258 следвало, че по-голяма прозрачност води до по-добро участие на гражданите в процеса на вземане на решения. Накрая, те упрекват Общия съд, че е претеглил наличните интереси, без да посочи конкретно и обосновано как ще бъдат засегнати интересите на ЕЦБ.

84 Освен това жалбоподателите считат, че като е приел, че не се изисква доказателство за сериозно засягане на процеса на вземане на решения, и като по този начин е намалил правния си контрол върху контрола за злоупотреба с власт, Общият съд основал контрола за наличието на

обществен интерес на погрешен критерий. Всъщност наличието на опасност или на сериозно засягане не било доказано нито по отношение на защитата на правното становище, нито във връзка със защитата на вътрешния процес на вземане на решения.

85 Ето защо, противно на приетото от Общия съд, отчитането на абстрактните и чисто хипотетични обстоятелства не било достатъчно, за да обоснове опасността от засягане на защитения интерес.

86 ЕЦБ счита, че твърденията по това основание трябва да се отхвърлят като недопустими, а при условията на евентуалност — като неоснователни.

Съображения на Съда

87 Що се отнася до това основание, трябва да се констатира, че доводите на жалбоподателите относно отхвърлянето от Общия съд на наличието на по-висш обществен интерес възпроизвеждат вече изложените в първоинстанционното производство. С доводите си жалбоподателите всъщност целят просто преразглеждане на представената пред Общия съд жалба, което е извън компетентността на Съда (вж. по-специално решение от 9 септември 2015 г., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Комисия, C-506/13 P, EU:C:2015:562, т. 62 и 63).

88 Що се отнася до доводите на жалбоподателите, че ЕЦБ трябвало да характеризира сериозно засягане на процеса на вземане на решения, те се основават на погрешна предпоставка, тъй като в рамките на изключението, предвидено в член 4, параграф 3, първа алинея от Решение 2004/258, такова доказване не се изисква, което вече бе отбелязано в точка 43 от настоящото решение. Както следва от тази точка, доводите на жалбоподателите относно доказването на сериозно засягане на процеса на вземане на решения са неотносими.

89 Ето защо твърденията по това основание трябва да се отхвърлят отчасти като недопустими и отчасти като неоснователни.

90 От всичко гореизложено следва, че никое от повдигнатите от жалбоподателите основания в подкрепа на жалбата им не може да бъде прието.

91 Поради това жалбата трябва да бъде отхвърлена изцяло.

По съдебните разноски

92 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, приложим в производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като ЕЦБ е направила искане за осъждането на жалбоподателите и последните са загубили делото, те трябва да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда г-н Fabio de Masi и г-н Yanis Varoufakis да заплатят съдебните разноски.

Подписи