Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

17. december 2020 *

»Appel – aktindsigt i Den Europæiske Centralbanks (ECB) dokumenter – afgørelse 2004/258/EF – artikel 4, stk. 3 – undtagelser – dokument modtaget af ECB – udtalelse fra en ekstern tjenesteyder – intern brug som led i drøftelser og indledende konsultationer – afslag på aktindsigt«

I sag C-342/19 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 30. april 2019,

Fabio De Masi, Hamburg (Tyskland),

Yanis Varoufakis, Athen (Grækenland),

ved Universitätsprofessor A. Fischer-Lescano,

appellanter,

den anden part i appelsagen:

Den Europæiske Centralbank (ECB) ved F. von Lindeiner og A. Korb, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwalt H.-G. Kamann,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne L. Bay Larsen (refererende dommer), C. Toader, M. Safjan og N. Jääskinen,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. juli 2020,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

1 I appelskriftet har Fabio De Masi og Yanis Varoufakis nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 12. marts 2019, De Masi og Varoufakis mod ECB (T-798/17, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2019:154), hvorved Retten frifandt Den Europæiske Centralbank (ECB) i det søgsmål, som appellanterne havde anlagt med påstand om annullation af ECB's afgørelse af 16. oktober 2017 (herefter »den omtvistede afgørelse«) om afslag på aktindsigt i et dokument af 23. april 2015, som ECB havde bestilt hos en ekstern tjenesteyder, og som har titlen »Svar på spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 14.4 i protokol nr. 4 om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank« (herefter »det omtvistede dokument«).

Retsforskrifter

Afgørelse 2004/258

2 Tredje og fjerde betragtning til Den Europæiske Centralbanks afgørelse 2004/258/EF af 4. marts 2004 om aktindsigt i Den Europæiske Centralbanks dokumenter (EUT 2004, L 80, s. 42), som ændret ved Den Europæiske Centralbanks afgørelse af 21. januar 2015 (EUT 2015, L 84, s. 64) (herefter »afgørelse 2004/258«), har følgende ordlyd:

»(3) Adgangen til ECB's dokumenter bør udvides, samtidig med at ECB's og de nationale centralbankers (NCB'ers) uafhængighed i henhold til artikel 108 i traktaten og artikel 7 i statutten samt fortroligheden af bestemte anliggender, som er specifikke for udførelsen af ECB's opgaver, beskyttes. For at sikre effektiviteten af ECB's beslutningsproces, herunder de interne konsultationer og forberedelser, er møderne i ECB's besluttende organer fortrolige, medmindre det pågældende organ beslutter at offentliggøre resultatet af sine drøftelser.

(4) Visse offentlige og private interesser bør dog beskyttes gennem undtagelser. […]«

3 I henhold til denne afgørelses artikel 3, litra a), forstås i denne afgørelse ved »dokument« og »ECB-dokument«: ethvert indhold uanset medium (skrevet på papir eller opbevaret elektronisk, lyd- eller billedoptagelser, audiovisuelle optagelser), som er udarbejdet af eller tilhører ECB og vedrører ECB's politikker, aktiviteter og beslutninger, samt dokumenter, der hidrører fra Det Europæiske Monetære Institut (EMI) og fra Komitéen af Centralbankchefer i Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs Medlemsstater (Centralbankchefkomitéen).

4 Den nævnte afgørelses artikel 4 med overskriften »Undtagelser« bestemmer i stk. 2, 3 og 5:

»2. ECB afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for:

[…]

– […] juridisk rådgivning

– […]

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af ECB til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for ECB eller til udveksling af synspunkter mellem ECB og de nationale centralbanker, kompetente nationale myndigheder eller udpegede nationale myndigheder, selv efter at der er truffet afgørelse, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

[…]

5. Hvis kun dele af det ønskede dokument er omfattet af en undtagelse, skal den resterende del af dokumentet udleveres.«

5 Samme afgørelses artikel 7, stk. 2, bestemmer:

»Giver ECB den, der har fremsat begæringen, helt eller delvist afslag, kan vedkommende inden 20 arbejdsdage fra modtagelsen af ECB's svar genfremsætte begæringen over for ECB's direktion med henblik på at få begæringen taget op til fornyet behandling. Har ECB ikke afgivet svar inden for den fastsatte frist på 20 arbejdsdage for behandlingen af den oprindelige begæring, kan den, der har fremsat begæringen, ligeledes genfremsætte denne.«

Forordning (EF) nr. 1049/2001

6 Første og fjerde betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) har følgende ordlyd:

»(1) I traktaten om Den Europæiske Union fastslås princippet om åbenhed i artikel 1, stk. 2, hvori det hedder, at traktaten udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.

[…]

(4) Formålet med nærværende forordning er at give retten til aktindsigt størst mulig virkning og at fastsætte de generelle principper herfor og begrænsninger heri i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 255, stk. 2.«

7 Denne forordnings artikel 4 med overskriften »Undtagelser« bestemmer i stk. 2 og 3:

»2. Institutionerne afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for […] beskyttelsen af

– […] juridisk rådgivning

– […]

medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.«

Sagens baggrund og den omtvistede afgørelse

8 Baggrunden for tvisten er gennemgået af Retten i den appellerede doms præmis 1-6 og kan med henblik på denne sag sammenfattes som følger.

9 Ved skrivelse af 24. april 2017 indgav Fabio De Masi og Yanis Varoufakis på grundlag af afgørelse 2004/258 begæring til ECB om aktindsigt i alle eksterne juridiske udtalelser, som ECB havde bestilt, med henblik på at efterprøve bankens afgørelser af 4. februar og 28. juni 2015 vedrørende den græske centralbanks ydelse af likviditetsstøtte i en krisesituation til de græske banker.

10 Ved skrivelse af 31. maj 2017 oplyste ECB appellanterne om, at den ikke havde søgt juridisk rådgivning vedrørende nævnte afgørelser. ECB oplyste desuden appellanterne om eksistensen af det omtvistede dokument.

11 Ved skrivelse af 7. juli 2017 anmodede appellanterne ECB om aktindsigt i dette dokument.

12 Ved skrivelse af 3. august 2017 gav ECB afslag på aktindsigt på grundlag af dels undtagelsen vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning i artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258, dels undtagelsen vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug i denne afgørelses artikel 4, stk. 3, første afsnit.

13 Ved skrivelse af 30. august 2017 genfremsatte appellanterne begæringen om aktindsigt i det omtvistede dokument i medfør af den nævnte afgørelses artikel 7, stk. 2.

14 Ved skrivelse af 16. oktober 2017 bekræftede ECB afgørelsen af 3. august 2017 om afslag på aktindsigt i det omtvistede dokument, idet banken henviste til de samme undtagelser som dem, der var anført i denne afgørelse.

Sagen for Retten og den appellerede dom

15 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. december 2017 anlagde Fabio De Masi og Yanis Varoufakis sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

16 Til støtte for dette søgsmål fremsatte appellanterne i det væsentlige to anbringender, der vedrørte henholdsvis tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258 og tilsidesættelse af denne afgørelses artikel 4, stk. 3, første afsnit.

17 Ved den appellerede dom frifandt Retten ECB. Efter at have behandlet det andet anbringende fandt Retten i denne doms præmis 74, at ECB med rette havde kunnet basere sit afslag på at meddele aktindsigt i det omtvistede dokument på undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258. Den fastslog derfor, at det var ufornødent at behandle det første anbringende vedrørende undtagelsen fra retten til aktindsigt i denne afgørelses artikel 4, stk. 2, andet led.

18 Hvad angår det andet anbringendes første led om en urigtig anvendelse af undtagelsen vedrørende beskyttelsen af dokumenter til internt brug fandt Retten, at det ikke var nødvendigt at godtgøre, at der forelå en alvorlig skade for beslutningsprocessen i henhold til den nævnte afgørelses artikel 4,

stk. 3, første afsnit. I denne henseende bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 30, at et afslag, der er baseret på denne bestemmelse, alene forudsætter, at det godtgøres dels, at det pågældende dokument er til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for ECB eller til udveksling af synspunkter mellem ECB og de kompetente nationale myndigheder, dels, at der ikke er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

19 Retten bemærkede imidlertid, at ECB med rette havde kunnet lægge til grund, at det omtvistede dokument var et dokument til internt brug som omhandlet i samme afgørelses artikel 4, stk. 3, første afsnit, for så vidt som ECB havde fundet, at dokumentet var tiltænkt at skulle tilvejebringe oplysninger og støtte til brug for Styrelsesrådets drøftelser inden for rammerne af de beføjelser, som det er tildelt ved artikel 14.4 i protokol nr. 4 om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) og ECB.

20 Retten forkastede således i den appellerede doms præmis 44-47 det af Fabio De Masi og Yanis Varoufakis fremførte argument om, at den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, ikke fandt anvendelse på det omtvistede dokument, eftersom dette dokument udgjorde en juridisk udtalelse, der var omfattet af anvendelsesområdet for undtagelsen vedrørende beskyttelsen af juridisk rådgivning i denne afgørelses artikel 4, stk. 2, andet led.

21 Retten forkastede i den appellerede doms præmis 48-52 desuden appellanternes argument om, at de betingelser, der er fastsat i den nævnte afgørelses artikel 4, stk. 3, første afsnit, ikke var opfyldt, eftersom det omtvistede dokument dels ikke havde karakter af et internt dokument, dels ikke var knyttet til en konkret procedure.

22 Retten gennemgik og forkastede i den appellerede doms præmis 53-58 i øvrigt klagepunktet om tilsidesættelse af begrundelsespligten.

23 I den appellerede doms præmis 62-73 forkastede Retten det andet anbringendes andet led, der vedrørte eksistensen af en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det omtvistede dokument.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

24 Appellanterne har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves i sin helhed.

– Appellanterne gives medhold i de for førsteinstansen nedlagte påstande.

– ECB tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

25 ECB har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

26 Til støtte for appellen har appellanterne fremsat fire anbringender, der vedrører for det første tilsidesættelse af artikel 10, stk. 3, TEU, artikel 15, stk. 1, TEUF, artikel 298, stk. 1, TEUF og artikel 42 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), sammenholdt

med chartrets artikel 52, stk. 1, for det andet tilsidesættelse af begrundelsespligten, for det tredje tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2 og 3, i afgørelse 2004/258 og for det fjerde tilsidesættelse af denne afgørelses artikel 4, stk. 3.

Om det første anbringende

Parternes argumenter

27 Med det første anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten tilsidesatte gennemsigtighedsprincippet, som er fastsat i artikel 10, stk. 3, TEU, artikel 15, stk. 1, TEUF, artikel 298, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 42, sammenholdt med chartrets artikel 52, stk. 1, idet de undtagelser, der er fastsat i afgørelse 2004/258, burde have været fortolket i lyset af dette princip.

28 Dette anbringende er opdelt i to led.

29 Med det første led foreholdes Retten, at den i den appellerede doms præmis 29 fastslog, at det inden for rammerne af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, ikke kræves, at der påvises en alvorlig skade for beslutningsprocessen. I denne henseende har appellanterne anført, at Retten med urette lagde vægt på denne bestemmelses ordlyd, og har foreholdt den at have anlagt en fortolkning af denne ordlyd, som ikke er forenelig med artikel 10, stk. 3, TEU, artikel 15, stk. 1, TEUF, artikel 298, stk. 1, TEUF og chartrets artikel 42, sammenholdt med chartrets artikel 52, stk. 1. Disse bestemmelser fastsætter nemlig formålet om at sikre en høj grad af gennemsigtighed og en ret til aktindsigt, som Retten har tilsidesat.

30 Eftersom den primære ret fastsætter niveauet for, i hvilket omfang gennemsigtighedsprincippet kan begrænses, kan ECB efter appellanternes opfattelse ikke sænke dette niveau ved ikke at tage hensyn til kravet om, at der skal foreligge en alvorlig skade for beslutningsprocessen, selv om et sådant krav ikke er nævnt i denne afgørelses artikel 4, stk. 3, første afsnit.

31 ECB er af den opfattelse, at det første anbringendes første led ikke kan antages til realitetsbehandling. Denne institution har subsidiært anført, at dette led i det første anbringende er ugrundet.

32 Med det første anbringendes andet led har appellanterne foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 54 tillagde ECB en vid skønsmargen og således begrænsede rækkevidden af den retslige prøvelse i strid med den primære ret, hvilket indebar, at den vurdering, der blev foretaget i denne doms præmis 43 ff., er fejlagtig. Appellanterne er af den opfattelse, at adgangen til aktindsigt som følge af vigtigheden af gennemsigtighedsprincippet ikke er et spørgsmål, der involverer en vurdering. Chartrets artikel 52 kræver imidlertid, at eventuelle begrænsninger af dette princip skal være forholdsmæssige, og at betingelserne for at anvende sådanne begrænsninger skal kunne undergives fuld domstolsprøvelse.

33 ECB er af den opfattelse, at dette led ikke kan antages til realitetsbehandling, og at det under alle omstændigheder er ugrundet.

Domstolens bemærkninger

34 Hvad angår det første appelanbringendes første led skal det bemærkes, at en appel i henhold til artikel 170, stk. 1, andet punktum, i Domstolens procesreglement ikke må ændre sagens genstand, som den forelå for Retten. Som det fremgår af Domstolens faste praksis, ville anerkendelsen af en adgang for en part til først for Domstolen at fremføre et klagepunkt, som parten ikke har fremført for Retten, være ensbetydende med at give den pågældende adgang til at forelægge Domstolen – der har en begrænset kompetence i appelsager – en mere omfattende tvist end den, der blev forelagt Retten.

Under en appel har Domstolen således kun kompetence til at tage stilling til Rettens bedømmelse af de anbringender og argumenter, der er blevet behandlet for den (jf. navnlig kendelse af 15.1.2020, BS mod Parlamentet, C-642/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:32, præmis 24).

35 Den af appellanterne foreslåede fortolkning af de ovenfor nævnte bestemmelser i den primære ret kan imidlertid ikke med føje påberåbes til støtte for en ulovlighedsindsigelse med hensyn til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258. Det følger nemlig af denne bestemmelses ordlyd, at ECB har ønsket at give afslag på aktindsigt i bankens dokumenter, når de betingelser, der er fastsat i den nævnte bestemmelse, er opfyldt.

36 Det skal i denne henseende bemærkes, at denne bestemmelse ikke på nogen måde indeholder en betingelse som den, appellanterne har henvist til. Det vil derfor udgøre en fortolkning contra legem af denne bestemmelse at antage, at et afslag på aktindsigt i ECB's dokumenter på grundlag af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 er undergivet en anden betingelse end den, der er fastsat heri.

37 Under disse omstændigheder, og eftersom appellanterne ikke udtrykkeligt for Retten har hævdet, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 af denne grund tilsidesætter gennemsigtighedsprincippet, således som dette er fastsat i de bestemmelser i EUF-traktaten eller i chartret, hvortil de har henvist, skal det fastslås, at en sådan ulovlighedsindsigelse ikke blev fremsat i første instans og følgelig ikke kan påberåbes for første gang i forbindelse med appellen.

38 Det er korrekt, at et argument, som ikke er blevet fremført i første instans, ikke udgør et nyt anbringende, der skal afvises under appellen, hvis det blot udgør en uddybning af den argumentation, der blev fremført som led i et anbringende fremsat i stævningen for Retten (dom af 16.11.2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik mod Kommissionen, C-250/16 P, EU:C:2017:871, præmis 29). Det må imidlertid fastslås, at dette ikke er tilfældet i denne sag.

39 Selv om appellanterne i stævningen i første instans henviste til disse bestemmelser i den primære ret, blev disse bestemmelser i denne forbindelse ikke udtrykkeligt påberåbt i denne stævning til støtte for en argumentation, der havde til formål at godtgøre, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 ikke er forenelig med de nævnte bestemmelser.

40 Det følger heraf, at eftersom appellanterne ved den argumentation, som de fremførte i første instans, ikke hævdede, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 var uforenelig med de nævnte bestemmelser i den primære ret, og eftersom spørgsmålet om foreneligheden af denne førstnævnte bestemmelse er rejst for første gang for Domstolen, kan dette led i det første anbringende ikke anses for at udgøre en uddybning af de anbringender, der er fremsat i stævningen i første instans.

41 Det første appelanbringendes første led skal derfor afvises fra realitetsbehandling.

42 Hvad angår dette anbringendes andet led skal det bemærkes, at den skønsmargen, som Retten tillagde ECB i den appellerede doms præmis 54, og begrænsningen af den retslige prøvelse, som Retten foretog, kun vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt en mere tungtvejende offentlig interesse kunne blive berørt af udleveringen af det omtvistede dokument. Disse betragtninger har således ikke kunnet påvirke den vurdering, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 43-52, der ikke vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt offentlige interesser ville kunne skades, men de hensyn, der kan begrunde et afslag på aktindsigt i ECB's dokumenter og arten af det omtvistede dokument. Den argumentation, som appellanterne på dette punkt har fremsat, kan derfor ikke tiltrædes.

43 Hvad angår den appellerede doms præmis 53-58 bemærkes, at Retten i disse præmisser undersøgte appellanternes anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten med hensyn til eksistensen af en eventuel skade for beslutningsprocessen. Henset til, at det i forbindelse med den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, ikke kræves, at der påvises en alvorlig skade for beslutningsprocessen, således som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 29, havde

betragtningerne om arten og omfanget af den prøvelse, som Unionens retsinstanser foretager, med hensyn til, om offentlige interesser vil kunne skades, under alle omstændigheder ingen betydning for behandlingen af dette anbringende.

44 De argumenter, som appellanterne har fremført inden for rammerne af det første anbringendes andet led, skal derfor forkastes.

45 Henset til det ovenstående skal det første anbringende forkastes i sin helhed, idet det delvis ikke kan antages til realitetsbehandling og delvis er ugrundet.

Om det andet anbringende

Parternes argumenter

46 Med det andet anbringende har appellanterne foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 53-57 tilsidesatte de begrundelseskrav, som Domstolen har opstillet med hensyn til forordning nr. 1049/2001. De har navnlig foreholdt Retten, at den anerkendte, at ECB kunne lægge vægt på »hypotetiske virkninger« som begrundelse for at meddele afslag på aktindsigt i bankens dokumenter. Generelle og abstrakte risici er imidlertid ikke tilstrækkelige til at begrunde et sådant afslag. Denne institution har således ikke forklaret, hvorledes aktindsigt i det ønskede dokument kunne begrænse ECB's mulighed for »at gå i tænkeboks« og konkret og faktisk kunne skade den interesse, som er beskyttet ved den undtagelse, der er fastsat i artikel 4 i afgørelse 2004/258, hvortil banken har henvist.

47 ECB har gjort gældende, at dette anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, og, subsidiært, at det skal forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

48 Det skal indledningsvis bemærkes, at forordning nr. 1049/2001 ikke finder anvendelse på det omtvistede dokument, idet aktindsigt i dette dokument er reguleret ved afgørelse 2004/258.

49 Hvad angår den hævdede tilsidesættelse af de krav til begrundelse af institutionernes retsakter, som Domstolen har opstillet med hensyn til den nævnte forordning, og som appellanterne har henvist til, skal det konstateres, at selv om denne forordnings artikel 4, stk. 3, andet afsnit, forudsætter, at det godtgøres, at udbredelsen af dokumentet vil være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, kræves det inden for rammerne af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, ikke, at en sådan alvorlig skade påvises. Det følger heraf, at Retten på ingen måde havde pligt til at efterprøve, om ECB havde givet en forklaring med hensyn til den risiko for alvorlig skade for ECB's beslutningsproces, som aktindsigt i det omtvistede dokument kunne medføre.

50 Afslag på aktindsigt i et dokument i henhold til artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 forudsætter nemlig alene, at det godtgøres dels, at dette dokument navnlig er til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for ECB, dels, at der ikke findes en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dette dokument.

51 Retten kunne derfor uden at tilsidesætte kravene til begrundelse af EU-institutionernes retsakter, i den appellerede doms præmis 55 foretage en prøvelse af begrundelsen for den omtvistede afgørelse og fastslå, at den præciserede, at det omtvistede dokument var bestemt til internt brug som led i Styrelsesrådets drøftelser og indledende konsultationer, at udbredelsen af dette dokument ville underminere muligheden for en effektiv, uformel og fortrolig drøftelse mellem medlemmerne af de

besluttende organer og som følge heraf begrænse ECB's mulighed for at »gå i tænkeboks«, og at udbredelse af det omtvistede dokument, i det omfang dette blev taget ud af sin kontekst, desuden ville risikere at bringe Styrelsesrådets medlemmers uafhængighed i fare.

52 Det var ligeledes med føje, at Retten i den appellerede doms præmis 57 fastslog, at begrundelsespligten ikke var til hinder for, at ECB kunne støtte sig på betragtninger, der tog hensyn til de hypotetiske virkninger, som udbredelsen af det omtvistede dokument ville kunne have på denne institutions mulighed for at gå i tænkeboks.

53 Det andet anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

Om det tredje anbringende

Parternes argumenter

54 Med det tredje anbringende, der er opdelt i to led, og som i det væsentlige vedrører den appellerede doms præmis 43-50, har appellanterne foreholdt Retten, at den dels tilsidesatte anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 vedrørende dokumenter til internt brug og denne afgørelses artikel 4, stk. 2, andet led, vedrørende juridisk rådgivning, dels anlagde en fejlagtig fortolkning af denne førstnævnte bestemmelse ved at fastslå, at betingelserne for dens anvendelse var opfyldt i det foreliggende tilfælde.

55 Appellanterne har inden for rammerne af dette tredje anbringendes første led nærmere bestemt gjort gældende, at artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258 efter sin ordlyd vedrører »juridisk rådgivning«, mens denne afgørelses artikel 4, stk. 3, første afsnit, udelukkende vedrører de dokumenter, der omhandler en anden form for rådgivning end juridisk rådgivning. Retten foreholdes imidlertid, at den ikke besvarede spørgsmålet om, hvorvidt det omtvistede dokument udgjorde juridisk rådgivning i denne førstnævnte bestemmelses forstand.

56 Appellanterne har i denne henseende gjort gældende, at eftersom det omtvistede dokument udgør en abstrakt og videnskabelig besvarelse af et retligt spørgsmål og ikke en juridisk udtalelse, kan det omtvistede dokument ikke kvalificeres som juridisk rådgivning i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258.

57 I modsætning til, hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 43, burde artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 ikke have fundet anvendelse som følge af, at denne afgørelses artikel 4, stk. 2, andet led, har en blokerende virkning og udgør lex specialis i forhold til den førstnævnte bestemmelse, idet artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258 udtømmende regulerer de undtagelser til gennemsigtighedsprincippet, der finder anvendelse på denne type dokumenter.

58 Inden for rammerne af dette anbringendes andet led har appellanterne anfægtet Rettens fortolkning af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258. Appellanterne har i denne henseende gentaget, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 i lighed med artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 har til formål at beskytte integriteten af ECB's interne beslutningsproces. Det dokument, der anmodes om indsigt i, er imidlertid ikke omfattet af denne sidstnævnte bestemmelses anvendelsesområde, for så vidt som det ikke er bestemt til internt brug for en konkret beslutningsproces, men udgør en ekstern analyse, der har til formål at fastlægge »de ydre rammer« for ECB's kompetencer.

59 ECB har anfægtet disse argumenter og har gjort gældende, at dette anbringende skal forkastes i sin helhed.

Domstolens bemærkninger

60 Hvad angår det første led skal det indledningsvis bemærkes, at ordlyden af artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258 ikke indeholder nogen oplysninger, der gør det muligt at anse denne bestemmelse for at have karakter af lex specialis i forhold til denne afgørelses artikel 4, stk. 3, første afsnit.

61 Som det fremgår af denne sidstnævnte bestemmelse, omfatter den deri fastsatte undtagelse nemlig de dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af ECB til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for denne institution eller til udveksling af synspunkter mellem denne institution og de nationale myndigheder.

62 I øvrigt udelukker ordlyden af denne afgørelses artikel 4 ikke, at en del af et dokument kan være omfattet af flere af de undtagelser, der er nævnt heri.

63 Det var derfor med føje, at Retten i den appellerede doms præmis 44-47 fastslog, at ECB med henblik på at vurdere en begæring om aktindsigt i dokumenter, som den er i besiddelse af, kunne tage hensyn til flere begrundelser for at meddele afslag, herunder i det foreliggende tilfælde såvel begrundelsen i artikel 4, stk. 2, andet led, i afgørelse 2004/258 som begrundelsen i denne afgørelses artikel 4, stk. 3, første afsnit.

64 Det er med henblik på anvendelsen af den undtagelse, der er nævnt i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, i øvrigt ikke relevant, om det omtvistede dokument også kan kvalificeres som »juridisk rådgivning« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i denne afgørelses artikel 4, stk. 2, andet led. EU-lovgiver har nemlig ikke gjort muligheden for at påberåbe sig den undtagelse, der er nævnt i denne førstnævnte bestemmelse, betinget af, at de deri omhandlede dokumenter ikke har karakter af »juridisk rådgivning« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i den nævnte afgørelses artikel 4, stk. 2, andet led.

65 Under disse omstændigheder skal det tredje anbringendes første led forkastes som ugrundet.

66 Hvad angår det tredje anbringendes andet led skal det bemærkes, at der i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af ECB til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for ECB eller til udveksling af synspunkter mellem ECB og de nationale myndigheder, selv efter at der er truffet afgørelse, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af dokumentet.

67 Hvad for det første angår betingelsen om, at dokumentet skal være til internt brug, skal det bemærkes, at det omtvistede dokument blev bestilt hos en ekstern tjenesteyder med henblik på at give input til ECB's besluttende organers interne overvejelser og støtte til bankens drøftelser og konsultationer.

68 Det skal i denne henseende bemærkes, at artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 er affattet således, at den beskytter interne forberedende dokumenter, også selv om det omtvistede dokument er udarbejdet af en ekstern tjenesteyder, idet denne bestemmelse udtrykkeligt henviser til et dokument, der er »modtaget« af ECB.

69 Som Retten med føje præciserede i den appellerede doms præmis 49, anføres det i den omtvistede afgørelse desuden ikke, at det omtvistede dokument er et internt dokument, men at dette dokument er bestemt til internt brug.

70 Retten fastslog derfor med føje i den appellerede doms præmis 41, at ECB med rette havde kunnet lægge til grund, at det omtvistede dokument var et dokument til internt brug som omhandlet i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258.

71 For det andet kan ordlyden af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 ikke fortolkes således, at den beskyttelse, som den indeholder, kun omfatter de dokumenter, der er knyttet til en konkret beslutningsproces. Denne bestemmelse forudsætter nemlig kun, at et dokument anvendes »som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for ECB«. Selv om indledende drøftelser og konsultationer kan vedrøre en konkret procedure, således som ECB har anført, kan disse imidlertid også have et bredere formål og vedrøre spørgsmål af generel karakter. Eftersom den nævnte bestemmelse også omfatter dokumenter, der er bestemt til udveksling af synspunkter mellem ECB og de nationale myndigheder, har den således den virkning, at den i bred forstand omfatter de dokumenter, der er knyttet til ECB's interne processer.

72 En sådan fortolkning af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 kan ikke drages i tvivl af den løsning, der er fastslået i dom af 13. juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2017:540), hvortil appellanterne har henvist.

73 I denne dom fastslog Domstolen i det væsentlige, at det kun var muligt at give afslag på aktindsigt i et dokument på grundlag af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001, for så vidt som beslutningsprocessen vedrørte vedtagelsen af en afgørelse.

74 Til forskel fra denne forordning og i modsætning til, hvad appellanterne i denne henseende har anført, er genstanden for beskyttelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 ikke identisk med genstanden for beskyttelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001. Denne bestemmelse i afgørelse 2004/258 henviser nemlig til drøftelser og indledende konsultationer inden for ECB, mens artikel 4, stk. 3, første afsnit, i forordning nr. 1049/2001 ikke indeholder en sådan henvisning.

75 Denne forordnings artikel 4, stk. 3, gør i øvrigt meddelelsen af afslag på aktindsigt i et dokument betinget af, at dokumentet »vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen«, mens artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 ikke indeholder en sådan præcisering. Tværtimod har ECB inden for rammerne af afgørelse 2004/258 således ønsket at beskytte sine dokumenter selv i de tilfælde, hvor beslutningsprocessen er endeligt afsluttet, idet det af denne sidstnævnte bestemmelse fremgår, at der gives afslag på aktindsigt i dokumentet, »selv efter« at der er truffet afgørelse.

76 Det skal desuden bemærkes, at ECB ved afgørelse 2004/258 har besluttet at indrømme en ret til aktindsigt i bankens dokumenter med forbehold af de betingelser og begrænsninger, der er fastsat heri. Den samme afgørelse har således til formål at opretholde denne ret til aktindsigt og samtidig tage hensyn til den særlige karakter af denne institution, som i overensstemmelse med artikel 130 TEUF skal have mulighed for effektivt at forfølge målene for sine opgaver ved en uafhængig udførelse af de specifikke beføjelser, som den i henhold til traktaten og ESCB-statutten råder over med henblik herpå.

77 Det skal i øvrigt bemærkes, at den retlige ramme for aktindsigt i ECB's dokumenter, der er fastsat i traktaterne, i henhold til artikel 15, stk. 3, fjerde afsnit, TEUF er forskellig afhængigt af, om ECB udøver eller ikke udøver administrative funktioner. Selv om de regler om aktindsigt i institutionernes dokumenter, der er omfattet af dette afsnit, skulle vedtages i overensstemmelse med forordning nr. 1049/2001, kan et dokument som det omtvistede dokument, der indeholder juridisk rådgivning om fortolkningen af artikel 14.4 i protokol nr. 4 om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og ECB, imidlertid ikke anses for at vedrøre udøvelsen af ECB's administrative funktioner.

78 Det følger heraf, at afslag på aktindsigt i et dokument i henhold til artikel 4, stk. 3, andet afsnit, i forordning nr. 1049/2001 kun kan meddeles i forbindelse med en konkret afgørelse, mens beskyttelsen af fortroligheden af ECB's dokumenter inden for rammerne af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 også er sikret, når disse dokumenter ikke indgår i processen for vedtagelse af en sådan afgørelse.

79 Det var således ud fra en fortolkning af artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, som ikke er behæftet med en retlig fejl, at Retten forkastede appellanternes argumentation i første instans.

80 Det tredje appelanbringendes andet led skal derfor forkastes som ugrundet, og det tredje anbringende skal følgelig forkastes i sin helhed.

Om det fjerde anbringende

Parternes argumenter

81 Med det fjerde anbringende har appellanterne foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 62-72 ikke tog hensyn til, at der forelå en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det omtvistede dokument.

82 Appellanterne har i denne forbindelse anført, at selv hvis betingelserne for at anvende undtagelsen i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258 er opfyldt, forholder det sig ikke desto mindre således, at der foreligger en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det omtvistede dokument.

83 De betragtninger, der er forbundet med prøvelsen af lovligheden af ECB's handlinger, taler i denne retning. Det er nemlig i offentlighedens interesse at fastslå, om en afgørelse truffet af ECB eventuelt er ulovlig. Det fremgår endvidere af første betragtning til direktiv 2004/258, at større gennemsigtighed indebærer, at borgerne bedre har mulighed for at deltage i beslutningsprocessen. Endelig har appellanterne foreholdt Retten, at den foretog en afvejning af de foreliggende interesser uden konkret og klart at angive, hvilken skade ECB's interesser ville blive påført.

84 Appellanterne er i øvrigt af den opfattelse, at Retten ved at fastslå, at der ikke krævedes bevis for, at der forelå en alvorlig skade for beslutningsprocessen, og ved således at begrænse den retslige prøvelse til en prøvelse af, om der forelå magtmisbrug, lagde et fejlagtigt kriterium til grund for prøvelsen af, om der forelå en offentlig interesse. Det blev nemlig ikke godtgjort, at der forelå en risiko eller en alvorlig skade med hensyn til beskyttelsen af juridisk rådgivning og heller ikke med hensyn til beskyttelsen af den interne beslutningsproces.

85 I modsætning til, hvad Retten fandt, er en hensyntagen til abstrakte og rent hypotetiske elementer således ikke tilstrækkelig til at begrunde, at der foreligger en risiko for, at den beskyttede interesse vil blive påført skade.

86 ECB er af den opfattelse, at dette anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, og subsidiært, at det skal forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

87 Hvad angår dette anbringende skal det konstateres, at de af appellanterne fremførte argumenter, der vedrører Rettens fastslåelse af, at der ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, er identiske med de argumenter, der allerede er blevet fremført i første instans. Appellanterne ønsker med deres argumenter i realiteten blot at opnå, at de i stævningen for Retten nedlagte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket falder uden for Domstolens kompetence (jf. bl.a. dom af 9.9.2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro mod Kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, præmis 62 og 63).

88 Hvad angår appellanternes argumentation om, at det tilkom ECB at påvise, at der forelå alvorlig skade for beslutningsprocessen, hviler den på en fejlagtig forudsætning, eftersom et sådant bevis ikke kræves inden for rammerne af den undtagelse, der er fastsat i artikel 4, stk. 3, første afsnit, i afgørelse 2004/258, hvilket allerede er anført i denne doms præmis 43. Som det fremgår af denne præmis, er appellanternes argumentation vedrørende beviset for, at der forelå en alvorlig skade for beslutningsprocessen, irrelevant.

89 Dette anbringende skal derfor forkastes, da det delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, delvis er irrelevant.

90 Det følger af samtlige ovenfor anførte betragtninger, at ingen af de anbringender, som appellanterne har fremsat til støtte for appellen, kan tages til følge.

91 Appellen skal følgelig forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

92 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da ECB har nedlagt påstand om, at appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da disse har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Fabio de Masi og Yanis Varoufakis betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter