Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 17 december 2020*

”Överklagande – Tillgång till Europeiska centralbankens (ECB) handlingar – Beslut 2004/258/EG – Artikel 4.3 – Undantag – Handling som mottagits av ECB – Yttrande från en extern tjänsteleverantör – Internt bruk som är del av överläggningar och inledande samråd – Tillgång nekas”

I mål C-342/19 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 30 april 2019,

Fabio De Masi, Hamburg (Tyskland),

Yanis Varoufakis, Aten (Grekland),

företrädda av A. Fischer-Lescano, Universitätsprofessor,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska centralbanken (ECB), företrädd av F. von Lindeiner och A. Korb, båda i egenskap av ombud, biträdda av H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

svarande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna L. Bay Larsen (referent), C. Toader, M. Safjan och N. Jääskinen,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 9 juli 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: tyska.

Dom

1 Fabio De Masi och Yanis Varoufakis har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 12 mars 2019, De Masi och Varoufakis/ECB (T-798/17, EU:T:2019:154) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen deras talan om ogiltigförklaring av Europeiska centralbankens (ECB) beslut av den 16 oktober 2017 (nedan kallat det omtvistade beslutet) att neka dem tillgång till handlingen av den 23 april 2015, som upprättats av en extern tjänsteleverantör på begäran av ECB, med rubriken ”Svar på frågor angående tolkningen av artikel 14.4 i protokoll nr 4 om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken” (nedan kallad den omtvistade handlingen).

Tillämpliga bestämmelser

Beslut 2004/258

2 I skälen 3 och 4 i Europeiska centralbankens beslut 2004/258/EG av den 4 mars 2004 om allmänhetens tillgång till Europeiska centralbankens handlingar (EUT L 80, 2004, s. 42), i dess lydelse enligt Europeiska centralbankens beslut (EU) av den 21 januari 2015 (EUT L 84, 2015, s. 64) (nedan kallat beslut 2004/258), anges följande:

”(3) Samtidigt som större tillgång till ECB:s handlingar bör ges, måste ECB:s och de nationella centralbankernas oberoende i enlighet med artikel 108 i fördraget och artikel 7 i stadgan säkerställas och sekretessen avseende vissa frågor som specifikt rör utförandet av ECB:s uppgifter upprätthållas. För att upprätthålla effektiviteten i ECB:s beslutsförfarande, inbegripet interna samråd och förberedelser, är sammanträdena som ECB:s beslutande organ håller hemliga om inte det beslutande organet beslutar att offentliggöra resultaten av sina överläggningar.

(4) Vissa allmänna och privata intressen bör emellertid skyddas genom undantagsbestämmelser. …”

3 Enligt artikel 3 a i detta beslut ska i beslutet ”*handling* och *ECB-handling* ha följande betydelse: allt innehåll, oberoende av medium (på papper eller lagrat i elektronisk form, ljud- och bildupptagningar samt audiovisuella upptagningar) som upprättats eller innehas av ECB och som har samband med dess policy, åtgärder eller beslut samt dokument som härrör från Europeiska monetära institutet (EMI) och Kommittén för centralbankscheferna i Europeiska ekonomiska gemenskapens medlemsstater.

4 Under rubriken ”Undantag” föreskrivs följande i artikel 4.2, 4.3 och 4.5 i detta beslut:

”2. ECB skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

…

– … juridisk rådgivning,

– …

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som ECB upprättat eller emottagit för internt bruk som är en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB, eller för diskussioner mellan ECB och nationella centralbanker, nationella behöriga myndigheter eller nationella utsedda myndigheter ska vägras även efter det att beslutet fattats, förutsatt att inte det allmänna intresset av att handlingen lämnas ut väger tyngre.

…

5. Om enbart delar av den begärda handlingen omfattas av något av undantagen, skall övriga delar av handlingen lämnas ut.”

5 I artikel 7.2 i detta beslut föreskrivs följande:

”Om en ansökan helt eller delvis avslås får sökanden inom 20 arbetsdagar efter att ha mottagit ECB:s besked inge en bekräftande ansökan till ECB:s direktion med begäran om omprövning. Därutöver har sökanden, om inget besked ges av ECB inom den föreskrivna tidsfristen på 20 dagar för behandling av en ursprunglig ansökan, rätt att inge en bekräftande ansökan.”

Förordning (EG) nr 1049/2001

6 Skäl 1 och skäl 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) har följande lydelse:

”(1) I artikel 1 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionen stadfästs principen om öppenhet genom att det anges att fördraget markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten skall fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

…

(4) Syftet med denna förordning är att ge allmänhetens rätt till tillgång till handlingar största möjliga effekt och att fastställa allmänna principer och gränser för denna rätt i enlighet med artikel 255.2 i EG-fördraget.”

7 I artikel 4.2 och 4.3 i denna förordning, som har rubriken ”Undantag”, föreskrivs följande:

”2. Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

– … juridisk rådgivning,

– …

om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

3. Tillgång till en handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Tillgång till en handling som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsförfarande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.”

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

8 Tribunalen redogjorde för bakgrunden till tvisten i punkterna 1–6 i den överklagade domen och, i de delar det är relevant för förevarande mål, kan den sammanfattas enligt följande.

9 Genom skrivelse av den 24 april 2017 ansökte Fabio De Masi och Yanis Varoufakis om att ECB, på grundval av beslut 2004/258, skulle ge tillgång till all extern juridisk rådgivning som de hävdade att ECB hade beställt för att granska dess beslut av den 4 februari och den 28 juni 2015 om tillhandahållande av akut likviditetsstöd som den grekiska centralbanken beviljat grekiska banker.

10 Genom skrivelse av den 31 maj 2017 underrättades klagandena om att ECB inte hade sökt någon juridisk rådgivning angående dessa beslut. Kommissionen informerade dem i övrigt om att den omtvistade handlingen existerade.

11 Genom skrivelse av den 7 juli 2017 begärde klagandena att ECB skulle ge dem tillgång till denna handling.

12 Genom skrivelse av den 3 augusti 2017 nekade ECB tillgång till denna handling dels med stöd av undantaget avseende skyddet för juridisk rådgivning i artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258, dels med stöd av undantaget avseende skyddet för handlingar för internt bruk i artikel 4.3 första stycket i detta beslut.

13 Genom skrivelse av den 30 augusti 2017 inkom klagandena med en bekräftande ansökan om tillgång till den omtvistade handlingen med stöd av artikel 7.2 i nämnda beslut.

14 Genom skrivelse av den 16 oktober 2017 bekräftade ECB sitt beslut av den 3 augusti 2017 att neka tillgång till den omtvistade handlingen med stöd av samma undantag som dem som angetts i detta beslut.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

15 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 december 2017 väckte Fabio De Masi och Yanis Varoufakis talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

16 Till stöd för talan åberopade klagandena i huvudsak två grunder. Den första grunden avsåg åsidosättande av artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258 och den andra grunden avsåg åsidosättande av artikel 4.3 första stycket i samma beslut.

17 Genom den överklagade domen ogillade tribunalen klagandenas talan. Tribunalen fann, efter prövningen av den andra grunden, i punkt 74 i den överklagade domen, att ECB hade gjort en riktig bedömning när den grundade sitt beslut, att neka tillgång till den omtvistade handlingen, på det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258. Tribunalen fann följaktligen att det inte var nödvändigt att pröva den första grunden avseende undantaget från rätten till tillgång enligt artikel 4.2 andra strecksatsen i detta beslut.

18 Vad gäller den andra grundens första del, avseende en felaktig tillämpning av undantaget avseende skydd för handlingar för internt bruk, fann tribunalen att det enligt artikel 4.3 första stycket i nämnda beslut inte var nödvändigt att styrka att beslutsförfarandet allvarligt hade undergrävts. I punkt 30 i den överklagade domen angav tribunalen att ett avslag med stöd av denna bestämmelse endast förutsätter att det styrks dels att handlingen är avsedd för internt bruk som en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB eller diskussioner mellan ECB och de berörda nationella myndigheterna, dels att det inte finns något tyngre vägande allmänt intresse av att lämna ut handlingen.

19 Tribunalen påpekade att ECB gjorde en riktig bedömning när den fann att den omtvistade handlingen var en handling för internt bruk i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i samma beslut, eftersom ECB ansåg att denna handling var avsedd att tillhandahålla information och stöd vid överläggningarna i ECB-rådet inom ramen för den behörighet som ECB tilldelats enligt artikel 14.4 i protokoll nr 4 om stadgan för Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och ECB.

20 Tribunalen underkände således, i punkterna 44–47 i den överklagade domen, Fabio De Masi och Yanis Varoufakis argument att undantaget i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 inte var tillämpligt på den omtvistade handlingen, eftersom den var ett juridiskt yttrande som omfattas av tillämpningsområdet för undantaget avseende skyddet för juridisk rådgivning i artikel 4.2 andra strecksatsen i detta beslut.

21 Tribunalen underkände även, i punkterna 48–52 i den överklagade domen, klagandenas argument att villkoren i artikel 4.3 första stycket i nämnda beslut inte var uppfyllda, eftersom den omtvistade handlingen inte var en intern handling samt att den inte heller hade något samband med ett specifikt förfarande.

22 Vidare prövade och underkände tribunalen, i punkterna 53–58 i den överklagade domen, anmärkningen om ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

23 I punkterna 62–73 i den överklagade domen underkände tribunalen den andra grundens andra del, avseende förekomsten av ett övervägande allmänintresse av att den omtvistade handlingen lämnades ut.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

24 Klagandena har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen i dess helhet,

– bifalla de yrkanden som framställts i första instans, och

– förplikta ECB att ersätta rättegångskostnaderna.

25 ECB har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

26 Till stöd för överklagandet har klagandena anfört fyra grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 10.3 FEU, av artikel 15.1 FEUF och av artikel 298.1 FEUF samt av artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), jämförd med artikel 52.1 i denna stadga. Den andra grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten, den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 4.2 och 4.3 i beslut 2004/258, och den fjärde grunden avser åsidosättande av artikel 4.3 i detta beslut.

Den första grunden

Parternas argument

27 Klagandena har i den första grunden gjort gällande att tribunalen åsidosatte principen om öppenhet i artikel 10.3 FEU, artikel 15.1 FEUF och artikel 298.1 FEUF samt artikel 42 i stadgan, jämförd med artikel 52.1 i samma stadga. De undantag som föreskrivs i beslut 2004/258 borde nämligen ha tolkats mot bakgrund av denna princip.

28 Denna grund består av två delar.

29 I den första delgrunden kritiseras tribunalen för att den i punkt 29 i den överklagade domen slog fast att det, inom ramen för det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258, inte krävs ett styrkande av att beslutsförfarandet allvarligt undergrävs. Klagandena har hävdat att tribunalen felaktigt grundade sig på ordalydelsen i denna bestämmelse och har kritiserat tribunalen för att ha tolkat bestämmelsen på ett sätt som strider mot artikel 10.3 FEU, artikel 15.1 FEUF och artikel 298.1 FEUF samt artikel 42 i stadgan, jämförd med artikel 52.1 i stadgan. Syftet med dessa bestämmelser är nämligen att uppnå en omfattande öppenhet och en rätt att få tillgång till handlingar. Enligt klagandena åsidosatte tribunalen detta syfte.

30 Klagandena anser att eftersom gränsen för en inskränkning av principen om öppenhet fastställs i primärrätten, kan ECB inte sänka denna gräns genom att inte beakta kravet på att beslutsförfarandet allvarligt ska undergrävas, även om ett sådant krav inte nämns i artikel 4.3 första stycket i detta beslut.

31 ECB anser att den första grundens första del inte kan upptas till sakprövning. ECB har i andra hand gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser denna del av den första grunden.

32 Genom den första grundens andra del har klagandena kritiserat tribunalen för att i punkt 54 i den överklagade domen ha gett ECB ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och på så sätt begränsat omfattningen av sin domstolsprövning, vilket strider mot primärrätten. Detta innebär att bedömningen i punkt 43 och följande punkter blev felaktig. Klagandena anser att tillgången till handlingar på grund av omfattningen av principen om öppenhet inte är en fråga för bedömning. Enligt artikel 52 i stadgan krävs emellertid att eventuella begränsningar av denna princip är proportionerliga och att villkoren för att tillämpa sådana begränsningar kan bli föremål för en fullständig domstolsprövning.

33 ECB anser att denna delgrund inte kan tas upp till sakprövning och att den i vart fall inte kan leda till bifall av överklagandet.

Domstolens bedömning

34 Vad gäller den första grundens första del erinrar domstolen om att ett överklagande enligt artikel 170.1 andra meningen i domstolens rättegångsregler inte får ändra saken i målet vid tribunalen. Av domstolens fasta praxis följer att om en part tilläts att vid domstolen åberopa en anmärkning för första gången som denne inte har åberopat vid tribunalen, skulle detta innebära att vederbörande vid domstolen, vilken har en begränsad behörighet i mål om överklagande, kunde anhängiggöra en mer omfattande tvist än den som tribunalen har prövat. Domstolen är i ett mål om överklagande således endast behörig att pröva tribunalens bedömning av de grunder och argument som behandlats vid den (se, bland annat, beslut av den 15 januari 2020, BS/parlamentet, C-642/19 P, ej publicerat, EU:C:2020:32, punkt 24).

35 Den tolkning av de ovannämnda bestämmelserna i primärrätten som klagandena har gjort gällande kan emellertid med framgång endast åberopas till stöd för en invändning om rättsstridighet avseende artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258. Det framgår nämligen av ordalydelsen i denna bestämmelse att ECB avsåg att avslå ansökan om tillgång till dess handlingar när de villkor som föreskrivs i denna bestämmelse är uppfyllda.

36 Det ska påpekas att det i denna bestämmelse inte nämns något sådant villkor som klagandena har åberopat. En ståndpunkt som innebär att ett avslag på ansökan om tillgång till ECB:s handlingar med stöd av artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 är underkastat ett annat villkor än det som anges i bestämmelsen utgör följaktligen en tolkning av denna bestämmelse contra legem.

37 Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att klagandena vid tribunalen inte uttryckligen gjorde gällande att artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 av denna anledning åsidosatte principen om öppenhet, såsom denna princip kommit till uttryck i de bestämmelser i FEU-fördraget eller i stadgan som de har åberopat, finner domstolen att en sådan invändning om rättsstridighet inte framställdes i första instans och därför inte kan åberopas för första gången inom ramen för överklagandet.

38 Ett argument som inte har tagits upp i första instans utgör visserligen inte en ny grund som inte kan tas upp till sakprövning i målet om överklagande, om det endast innebär en utvidgning av argument som tidigare framställts inom ramen för en grund som anförts i ansökan till tribunalen (dom av den 16 november 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/kommissionen, C-250/16 P, EU:C:2017:871, punkt 29). Det kan emellertid konstateras att så inte är fallet i förevarande mål.

39 Även om klagandena i sin ansökan i första instans hänvisade till dessa primärrättsliga bestämmelser, har de inte uttryckligen åberopats i ansökan till stöd för ett argument som syftar till att visa att artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 inte är förenlig med nämnda bestämmelser.

40 Av detta följer att den första grundens första del inte kan anses utgöra en utvidgning av de grunder som anförts i ansökan genom vilken talan väcktes, eftersom den ståndpunkt som klagandena gjorde gällande i första instans inte innehöll något påstående om att artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 var oförenlig med nämnda primärrättsliga bestämmelser och eftersom förstnämnda bestämmelses förenlighet med primärrätten ifrågasattes för första gången vid domstolen.

41 Överklagandet kan följaktligen inte prövas såvitt avser den första grundens första del.

42 När det gäller den andra delen av denna grund påpekar domstolen att det utrymme för skönsmässig bedömning som tribunalen tillerkände ECB i punkt 54 i den överklagade domen och begränsningen av tribunalens lagenlighetsprövning, endast avsåg frågan huruvida det kunde finnas ett övervägande allmänintresse av att den omtvistade handlingen lämnades ut. Dessa överväganden kunde således inte påverka den bedömning som tribunalen gjorde i punkterna 43–52 i den överklagade domen, vilka inte avser frågan om ett åsidosättande av allmänintresset, utan de skäl som kan ligga till grund för beslutet att neka tillgång till en av ECB:s handlingar och den omtvistade handlingens art. Klagandena kan således inte vinna framgång med sina argument på denna punkt.

43 Vad gäller punkterna 53–58 i den överklagade domen ska det påpekas att tribunalen i dessa punkter prövade klagandenas grund rörande ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten avseende huruvida beslutsförfarandet eventuellt hade undergrävts. Med hänsyn till att det inte är nödvändigt att styrka att beslutsförfarandet allvarligt undergrävs inom ramen för det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 – vilket tribunalen slog fast i punkt 29 i den överklagade domen – saknar de överväganden som avser arten och omfattningen av unionsdomstolens prövning av huruvida det allmänintresset har åsidosatts under alla omständigheter betydelse för bedömningen av denna grund.

44 De argument som klagandena har anfört inom ramen för den första grundens andra del kan följaktligen inte godtas.

45 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den första grunden, eftersom den dels inte kan tas upp till sakprövning, dels är ogrundad.

Den andra grunden

Parternas argument

46 Genom den andra grunden har klagandena gjort gällande att tribunalen i punkterna 53–57 i den överklagade domen åsidosatte de krav på motivering som domstolen uppställt avseende förordning nr 1049/2001. De har särskilt kritiserat tribunalen för att den godtagit att ECB kan stödja sig på ”hypotetiska effekter” för att motivera avslaget på ansökan om tillgång till ECB:s handlingar. Allmänna och abstrakta risker räcker emellertid inte för att motivera ett sådant avslag. Enligt klagandena har tribunalen således inte förklarat på vilket sätt tillgång till den begärda handlingen skulle kunna inskränka ECB:s ”utrymme för övervägande” och i ett konkret och faktiskt hänseende skada det intresse som skyddas av det åberopade undantaget i artikel 4 i beslut 2004/258.

47 ECB har i första hand gjort gällande att denna grund inte kan upptas till prövning och, i andra hand, att överklagandet inte kan vinna bifall med stöd av denna grund.

Domstolens bedömning

48 Det ska inledningsvis erinras om att förordning nr 1049/2001 inte är tillämplig på den omtvistade handlingen. Tillgång till denna handling regleras i beslut 2004/258.

49 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av de krav på motivering av institutionernas rättsakter som domstolen fastställt för denna förordning, vilket klagandena har gjort gällande, konstaterar domstolen att det enligt artikel 4.3 andra stycket i denna förordning krävs att det styrks att institutionens beslutsförfarande allvarligt undergrävs av ett utlämnande av handlingen, men att detta inte krävs inom ramen för det undantag som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258. Av detta följer att tribunalen inte alls var skyldig att pröva huruvida ECB hade lämnat förklaringar avseende risken för att dess beslutsförfarande allvarligt skulle undergrävas till följd av att den omtvistade handlingen lämnas ut.

50 Ett avslag på en ansökan om tillgång till en handling med stöd av artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 förutsätter nämligen endast att det styrks dels att handlingen bland annat är avsedd för internt bruk och som en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB, dels att det inte föreligger något övervägande allmänintresse som motiverar att handlingen lämnas ut.

51 Tribunalen åsidosatte således inte kraven på motivering av unionsinstitutionernas rättsakter när den, i punkt 55 i den överklagade domen, prövade motiveringen av det angripna beslutet och konstaterade att det i beslutet preciserades att den omtvistade handlingen var avsedd för internt bruk som en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB-rådet, att ett utlämnande av denna handling skulle undergräva möjligheten till en effektiv, informell och konfidentiell diskussion mellan ledamöterna i de beslutsfattande instanserna och, följaktligen, begränsa ECB:s ”utrymme för övervägande”. Dessutom skulle ett utlämnande av den omtvistade handlingen, i den mån handlingen anses vara fristående från sitt sammanhang, kunna undergräva ledamöternas oberoende i ECB-rådet.

52 Tribunalen gjorde även en riktig bedömning när den i punkt 57 i den överklagade domen slog fast att motiveringsskyldigheten inte utgör hinder för att ECB grundar sig på överväganden som beaktar de hypotetiska effekter som utlämnandet av den omtvistade handlingen skulle kunna få på institutionens utrymme för övervägande.

53 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden

Parternas argument

54 Genom den tredje grunden, som består av två delar, vilka i huvudsak avser punkterna 43–50 i den överklagade domen, har klagandena kritiserat tribunalen för att dels ha felbedömt tillämpningsområdet för artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 avseende handlingar för internt bruk och tillämpningsområdet för artikel 4.2 andra strecksatsen i detta beslut avseende juridisk rådgivning, dels gjort en felaktig tolkning av den förstnämnda bestämmelsen när den fann att villkoren för dess tillämpning var uppfyllda i förevarande fall.

55 Klagandena har närmare bestämt, inom ramen för den tredje grundens första del, gjort gällande att artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258, med hänsyn till dess lydelse, avser ”juridisk rådgivning”, medan artikel 4.3 första stycket i detta beslut endast avser handlingar som innehåller andra yttranden än juridisk rådgivning. Tribunalen kritiseras för att inte ha besvarat frågan huruvida den omtvistade handlingen utgjorde juridisk rådgivning i den mening som avses i den förstnämnda bestämmelsen.

56 De har i detta avseende hävdat att eftersom den omtvistade handlingen utgör ett abstrakt och vetenskapligt svar på en rättsfråga, och inte någon juridisk rådgivning, kan den omtvistade handlingen inte kvalificeras som sådan i den mening som avses i artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258.

57 I motsats till vad tribunalen slog fast i punkt 43 i den överklagade domen borde artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 inte tillämpas på grund av den hindrande verkan som artikel 4.2 andra strecksatsen i detta beslut har. Denna bestämmelse utgör *lex specialis* i förhållande till det förstnämnda, eftersom artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258 på ett uttömmande sätt reglerar undantagen från principen om öppenhet som är tillämplig på denna typ av handlingar.

58 Inom ramen för den andra delen av denna grund har klagandena ifrågasatt tribunalens tolkning av artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258. De har i detta avseende upprepat att artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258, i likhet med artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001, syftar till att skydda integriteten i ECB:s interna beslutsförfarande. Den handling som begärs utlämnad omfattas emellertid inte av tillämpningsområdet för sistnämnda bestämmelse, eftersom den inte är avsedd för internt bruk i ett specifikt beslutsförfarande, utan utgör en extern analys som syftar till att definiera ”den yttre ramen” för ECB:s befogenheter.

59 ECB har bestritt dessa argument och gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av grunden.

Domstolens bedömning

60 Vad gäller den första delgrunden ska det inledningsvis påpekas att ordalydelsen i artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258 inte innehåller någon uppgift som kan medföra att den ska anses utgöra *lex specialis* i förhållande till artikel 4.3 första stycket i detta beslut.

61 Såsom framgår av sistnämnda bestämmelse avser det däri föreskrivna undantaget handlingar som upprättats eller mottagits av ECB för internt bruk som en del av överläggningar och inledande samråd inom denna institution eller som är avsedda för diskussioner mellan ECB och de nationella myndigheterna.

62 Det finns vidare ingenting i lydelsen av artikel 4 i nämnda beslut som utesluter att även en del av en handling kan omfattas av flera av de undantag som föreskrivs i denna artikel.

63 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den, i punkterna 44–47 i den överklagade domen, slog fast att ECB, vid prövningen av en ansökan om tillgång till handlingar som ECB innehar, kan beakta flera skäl för avslag. I förevarande fall var det fråga om såväl det skäl för avslag som anges i artikel 4.2 andra strecksatsen i beslut 2004/258 som det skäl som anges i artikel 4.3 första stycket i detta beslut.

64 Det saknar för övrigt betydelse för tillämpningen av undantaget i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 att den omtvistade handlingen även kan kvalificeras som ”juridisk rådgivning” i den mening som avses i artikel 4.2 andra strecksatsen i detta beslut. Unionslagstiftaren har nämligen inte som villkor för möjligheten att åberopa undantaget i den förstnämnda bestämmelsen föreskrivit att de handlingar som avses i den bestämmelsen inte får utgöra ”juridisk rådgivning” i den mening som avses i artikel 4.2 andra strecksatsen i nämnda beslut.

65 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens första del.

66 När det gäller den tredje grundens andra del ska det påpekas att enligt artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 ska tillgång till en handling som upprättats eller mottagits av ECB för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB, eller som är avsedd för diskussioner mellan ECB och de nationella myndigheterna, vägras även efter det att beslutet fattats, förutsatt att inte det allmänna intresset av att handlingen lämnas ut väger tyngre.

67 När det gäller villkoret om intern användning av handlingarna erinrar domstolen om att den omtvistade handlingen beställdes av en extern tjänsteleverantör för att berika de interna överväganden i ECB:s beslutande instanser och ge stöd till ECB:s överläggningar och samråd.

68 Det ska i detta hänseende påpekas att artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 är avfattad på så sätt att den skyddar interna förberedande handlingar, även om den omtvistade handlingen har upprättats av en extern tjänsteleverantör, eftersom det i denna bestämmelse uttryckligen hänvisas till en handling som ECB ”emottagit”.

69 Såsom tribunalen med rätta påpekade i punkt 49 i den överklagade domen har det i det omtvistade beslutet inte hävdats att den omtvistade handlingen är en intern handling, utan att den är avsedd för internt bruk.

70 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i punkt 41 i den överklagade domen slog fast att ECB med fog kunde anse att den omtvistade handlingen var en handling för internt bruk i den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258.

71 Vidare kan lydelsen i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 inte tolkas så, att det skydd som den artikeln innehåller förbehålls handlingar som har samband med ett specifikt beslutsförfarande. Denna bestämmelse förutsätter nämligen endast att en handling används ”som en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB”. Även om överläggningar och inledande samråd kan beröra ett specifikt förfarande, kan dessa, såsom ECB har gjort gällande, även ha ett vidare syfte och avse allmänna frågor. Genom att bestämmelsen även omfattar handlingar som är avsedda för meningsutbyten mellan ECB och de nationella myndigheterna, täcker den på så sätt handlingar som har samband med ECB:s interna förfaranden i vid mening.

72 En sådan tolkning av artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 påverkas inte av den lösning som valdes i domen av den 13 juli 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2017:540), som sökandena har åberopat.

73 I den domen slog domstolen fast att det endast var möjligt att avslå en ansökan om tillgång till en handling med stöd av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 i den mån som beslutsförfarandet hänför sig till antagandet av ett beslut.

74 Till skillnad från denna förordning är, i motsats till vad klagandena har hävdat, föremålet för det skydd som föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 och artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 inte identiskt. I denna bestämmelse i beslut 2004/258 hänvisas nämligen till överläggningar och inledande samråd inom ECB, medan en sådan hänvisning inte återfinns i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

75 Även om det för att neka tillgång till en handling enligt artikel 4.3 i denna förordning krävs att handlingen ”gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut”, innehåller artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 inte någon sådan precisering. Tvärtom har ECB, inom ramen för beslut 2004/258, avsett att ge skydd för sina handlingar även i fråga om slutfört beslutsförfarande, eftersom tillgång till handlingen nekas enligt sistnämnda bestämmelse ”även efter” det att beslutet har fattats.

76 Det ska dessutom erinras om att ECB, genom beslut 2004/258, valde att ge tillgång till sina handlingar, med förbehåll för de villkor och gränser som fastställs i beslutet. Beslutet syftar således till att skydda denna rätt till tillgång, samtidigt som institutionens specifika karaktär beaktas. Denna institution ska nämligen, i enlighet med artikel 130 FEUF, på ett effektivt sätt kunna genomföra de mål som fastställts för dess uppgifter tack vare ett oberoende utövande av de särskilda befogenheter som den har i detta syfte enligt fördraget och ECBS-stadgan.

77 Vidare ska det erinras om att de bestämmelser om tillgång till ECB:s handlingar som föreskrivs i fördragen skiljer sig åt, enligt artikel 15.3 fjärde stycket FEUF, beroende på om ECB utövar sina administrativa funktioner eller ej. Även om reglerna om tillgång till institutionernas handlingar som omfattas av detta stycke ska antas i enlighet med förordning nr 1049/2001, kan en sådan handling som den omtvistade handlingen, som innehåller juridisk rådgivning avseende tolkningen av artikel 14.4 i protokoll nr 4 om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och ECB, inte anses ha samband med utövandet av ECB:s administrativa funktioner.

78 Av detta följer att det enligt artikel 4.3 andra stycket i förordning nr 1049/2001 endast är möjligt att vägra tillgång till en handling i den mån den har ett samband med ett konkret beslut, medan sekretesskyddet för ECB:s handlingar inom ramen för artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 säkerställs även när dessa handlingar inte ingår i förfarandet för antagande av ett sådant beslut.

79 Tribunalen gjorde således inte någon felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258, vilken låg till grund för underkännandet av klagandenas argument i första instans.

80 Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens andra del. Överklagandet kan således inte vinna bifall såvitt avser någon del av den tredje grunden.

Den fjärde grunden

Parternas argument

81 I den fjärde grunden har klagandena gjort gällande att tribunalen, i punkterna 62–72 i den överklagade domen, inte beaktade att det förelåg ett övervägande allmänintresse som motiverade att den omtvistade handlingen lämnades ut.

82 De har i detta avseende anfört att även om villkoren för att tillämpa undantaget i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 är uppfyllda, föreligger det likväl ett övervägande allmänintresse av att den omtvistade handlingen lämnas ut.

83 Enligt klagandena talar de överväganden som är knutna till prövningen av lagenligheten av ECB:s handlande för detta. Fastställandet av att ett beslut av ECB eventuellt är rättsstridigt utgör nämligen ett allmänt intresse. Det framgår dessutom av skäl 1 i beslut 2004/258 att större öppenhet leder till bättre möjligheter för medborgarna att delta i beslutsförfarandet. Slutligen har klagandena kritiserat tribunalen för att ha gjort en avvägning mellan de föreliggande intressena utan att konkret och på ett underbyggt sätt ange på vilket sätt ECB:s intressen skulle skadas.

84 Klagandena anser vidare att tribunalen, genom att slå fast att det inte krävdes bevis för att beslutsförfarandet allvarligt skulle undergrävas och därmed begränsade sin rättsliga kontroll till att avse frågan om maktmissbruk, grundade sin prövning av huruvida det förelåg ett allmänt intresse på ett felaktigt kriterium. Det har nämligen inte visats att det föreligger någon risk eller allvarlig skada vare sig med avseende på skyddet för juridisk rådgivning eller med avseende på skyddet för det interna beslutsförfarandet.

85 I motsats till vad tribunalen fann var det således inte tillräckligt att beakta abstrakta och rent hypotetiska omständigheter för att motivera risken för att det skyddade intresset skulle skadas.

86 ECB anser att denna grund i första hand inte kan upptas till sakprövning och, i andra hand, att överklagandet inte kan vinna bifall med stöd av denna grund.

Domstolens bedömning

87 Vad gäller denna grund konstaterar domstolen att klagandenas argument, att tribunalen inte fann att det förelåg ett övervägande allmänintresse, utgör en upprepning av de argument som redan framförts i första instans. Klagandena avser således genom sina argument att i själva verket enbart få till stånd en omprövning av den ansökan som ingetts till tribunalen, vilket faller utanför domstolens behörighet (se, bland annat, dom av den 9 september 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/kommissionen, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punkterna 62 och 63).

88 När det gäller klagandenas argument, att det ankom på ECB att styrka att beslutsförfarandet allvarligt undergrävdes, grundar sig detta på en felaktig premiss, eftersom det inom ramen för undantaget i artikel 4.3 första stycket i beslut 2004/258 inte krävs någon sådan bevisning, vilket redan har påpekats i punkt 43 i förevarande dom. Såsom framgår av denna punkt är klagandenas argument avseende styrkandet av att beslutsförfarandet allvarligt skulle undergrävas verkningslöst.

89 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser denna grund, eftersom den delvis inte kan tas upp till sakprövning och delvis är verkningslös.

90 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall på någon av de grunder som klagandena har anfört till stöd för sitt överklagande.

91 Överklagandet ska följaktligen ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

92 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler, som enligt artikel 184.1 i samma regler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. ECB har yrkat att klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klagandena har tappat målet, ska ECB:s yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Fabio de Masi och Yanis Varoufakis ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter