Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

17. prosinca 2020.*

„Žalba – Pristup dokumentima Europske središnje banke (ESB) – Odluka 2004/258/EZ – Članak 4. stavak 3. – Iznimke – Dokument koji je primio ESB – Mišljenje vanjskog pružatelja usluga – Interna uporaba u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja – Odbijanje pristupa”

U predmetu C-342/19 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 30. travnja 2019.,

Fabio De Masi, sa stalnom adresom u Hamburgu (Njemačka),

Yanis Varoufakis, sa stalnom adresom u Ateni (Grčka),

koje zastupa A. Fischer-Lescano, *Universitätsprofessor*,

žalitelji,

a druga stranka postupka je:

Europska središnja banka (ESB), koju zastupaju F. von Lindeiner i A. Korb, u svojstvu agenata, uz asistenciju H.-G. Kamanna, *Rechtsanwalt*,

tuženik u prvom stupnju,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot, predsjednik vijeća, L. Bay Larsen (izvjestitelj), C. Toader, M. Safjan i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 9. srpnja 2020.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

1 Svojom žalbom Fabio De Masi i Yanis Varoufakis zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 12. ožujka 2019., De Masi i Varoufakis/ESB (T-798/17, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2019:154), kojom je Opći sud odbio njihovu tužbu za poništenje odluke Europske središnje banke (ESB) od 16. listopada 2017. (u daljnjem tekstu: sporna odluka) kojom im se odbija pristup dokumentu od 23. travnja 2015., koji je na ESB-ov zahtjev sastavio vanjski pružatelj usluga, naslovljenom „Odgovori na pitanja o tumačenju članka 14.4. Protokola br. 4 o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke" (u daljnjem tekstu: sporni dokument).

Pravni okvir

Odluka 2004/258

2 Uvodne izjave 3. i 4. Odluke 2004/258/EZ Europske središnje banke od 4. ožujka 2004. o javnom pristupu dokumentima Europske središnje banke (SL 2004., L 80, str. 42.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 14., str. 49.), kako je izmijenjena Odlukom (EU) Europske središnje banke od 21. siječnja 2015. (SL 2015., L 84, str. 64.) (u daljnjem tekstu: Odluka 2004/258), glase kako slijedi:

„(3) Potrebno je omogućiti širi pristup dokumentima ESB-a, istodobno štiteći neovisnost ESB-a i nacionalnih središnjih banaka (NSB) predviđenu člankom 108. Ugovora i člankom 7. Statuta te povjerljivost određenih pitanja specifičnih za obavljanje zadaća ESB-a. Radi zaštite djelotvornosti njegova postupka odlučivanja, uključujući interna savjetovanja i pripreme, zapisnici sa sastanaka tijela ESB-a nadležnih za odlučivanje povjerljivi su, osim ako relevantno tijelo ne odluči objaviti ishod svojih vijećanja.

(4) Međutim, neke javne i privatne interese potrebno je zaštititi iznimkama. […]"

3 U skladu s člankom 3. stavkom (a) te odluke, za potrebe te odluke, „dokument" i „dokument ESB-a" znači svi sadržaji neovisno o njihovu mediju (u papirnatom obliku ili pohranjeni u elektroničkom obliku ili kao zvučni, vizualni ili audiovizualni zapis) koje je ESB sastavio ili kojima raspolaže, a odnose se na njegove politike, aktivnosti ili odluke, kao i dokumenti koji potječu od Europskog monetarnog instituta (EMI) i Vijeća guvernera središnjih banaka država članica Europske ekonomske zajednice.

4 U stavcima 2., 3. i 5. članka 4. uredbe, naslovljenog „Iznimke", propisano je:

„2. ESB odbija pristup dokumentu ako bi njegova objava mogla narušiti zaštitu:

[…]

– […] pravnih savjeta,

– […]

osim ako postoji opravdani javni interes za objavu.

3. Pristup dokumentu koji je sastavio ESB ili koji je ESB primio za internu uporabu u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja unutar ESB-a ili za razmjene mišljenja između ESB-a i nacionalnih središnjih banaka, nacionalnih nadležnih tijela ili nacionalnih imenovanih tijela, odbija se čak i nakon što je odluka donesena, osim ako postoji opravdani javni interes za objavu.

[…]

5. Ako iznimke obuhvaćaju samo dijelove zatraženog dokumenta, preostali se dijelovi dokumenta objavljuju.”

5 U skladu s člankom 7. stavkom 2. te direktive:

„U slučaju potpunog ili djelomičnog odbijanja podnositelj zahtjeva može u roku od 20 radnih dana od primitka odgovora od ESB-a podnijeti ponovni zahtjev u kojem traži od Izvršnog odbora ESB-a da preispita svoje stajalište. Ako ESB ne odgovori u roku od 20 radnih dana propisanom za obradu inicijalnog zahtjeva, to podnositelju zahtjeva daje pravo na podnošenje ponovnog zahtjeva.”

Uredba (EZ) br. 1049/2001

6 Prva i četvrta uvodna izjava Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) glase:

„(1) Člankom 1. drugim stavkom Ugovora o Europskoj uniji uveden je pojam otvorenosti, navodeći da Ugovor označava novi stadij u procesu stvaranja sve tješnje povezane unije među narodima Europe u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima.

[…]

(4) Svrha je ove Uredbe dati najveći mogući značaj pravu javnog pristupa dokumentima te utvrditi opća načela i ograničenja pristupa u skladu s člankom 255. stavkom 2. Ugovora o EZ-u.”

7 U stavcima 2. i 3. članka 4. uredbe, naslovljenog „Izuzeća”, predviđeno je sljedeće:

„2. Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu:

– […] pravnog savjetovanja,

– […]

osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.

3. Pristup dokumentu koji je sastavila institucija za internu uporabu ili koji je institucija zaprimila, a koji se odnosi na pitanje o kojem nije odlučivala, odbija se kad bi njegovo otkrivanje ozbiljno ugrozilo proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.

Pristup dokumentu koji sadrži mišljenja za internu uporabu kao dio rasprava i preliminarnih konzultacija u dotičnoj instituciji odbija se čak i nakon što je odluka donesena ako njegovo otkrivanje može ozbiljno ugroziti proces odlučivanja institucije, osim ako za njegovo otkrivanje ne postoji prevladavajući javni interes.”

Okolnosti spora i sporna odluka

8 Opći sud izložio je okolnosti spora u točkama 1. do 6. pobijane presude te ih se za potrebe ovog postupka može sažeti na sljedeći način.

9 F. De Masi i Y. Varoufakis su dopisom od 24. travnja 2017. zatražili od ESB-a, na temelju Odluke 2004/258, pristup svim vanjskim pravnim savjetima koje je ESB zatražio radi preispitivanja svojih odluka od 4. veljače i 28. lipnja 2015. o likvidnosnoj pomoći u izvanrednim situacijama koje je grčka središnja banka odobrila grčkim bankama.

10 ESB je dopisom od 31. svibnja 2017. obavijestio žalitelje da za navedene odluke nije zatražio pravne savjete. Osim toga, obavijestio ih je o postojanju spornog dokumenta.

11 Dopisom od 7. srpnja 2017. žalitelji su od ESB-a zatražili pristup tom dokumentu.

12 ESB je dopisom od 3. kolovoza 2017. uskratio taj pristup na temelju, s jedne strane, iznimke koja se odnosi na zaštitu pravnog savjetovanja predviđene člankom 4. stavkom 2. drugom alinejom Odluke 2004/258 i, s druge strane, iznimke koja se odnosi na zaštitu dokumenata namijenjenih internoj uporabi predviđene u članku 4. stavku 3. prvoj alineji te odluke.

13 Žalitelji su dopisom od 30. kolovoza 2017. podnijeli ponovni zahtjev za pristup spornom dokumentu u skladu s člankom 7. stavkom 2. navedene odluke.

14 ESB je dopisom od 16. listopada 2017. potvrdio svoju odluku od 3. kolovoza 2017. o odbijanju pristupa spornom dokumentu oslonivši se na iste iznimke poput onih navedenih u toj odluci.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

15 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 8. prosinca 2017. F. Masi i Y. Varoufakis pokrenuli su postupak za poništenje sporne odluke.

16 U prilog toj tužbi žalitelji su, u biti, iznijeli dva tužbena razloga koji su se temeljili na povredi članka 4. stavka 2. druge alineje Odluke 2004/258 i na povredi članka 4. stavka 3. prvog podstavka te odluke.

17 Opći sud je pobijanom presudom odbio tužbu žaliteljâ kao neosnovanu. Nakon što je ispitao drugi tužbeni razlog, u točki 74. pobijane presude presudio je da je ESB s pravom mogao svoje odbijanje odobravanja pristupa spornom dokumentu utemeljiti na iznimci iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258. On je stoga smatrao da nije bilo potrebno ispitati prvi tužbeni razlog koji se odnosio na iznimku od prava na pristup iz članka 4. stavka 2. druge alineje te odluke.

18 Što se tiče prvog dijela drugog tužbenog razloga, koji se temelji na pogrešnoj primjeni iznimke koja se odnosi na zaštitu dokumenata namijenjenih internoj uporabi, Opći sud je smatrao da nije potrebno dokazati da je proces odlučivanja bio ozbiljno ugrožen na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka navedene odluke. U tom pogledu, u točki 30. pobijane presude, naveo je da odbijanje pristupa na temelju te odredbe pretpostavlja samo dokazivanje, s jedne strane, da je taj dokument namijenjen za internu uporabu u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja unutar ESB-a ili za razmjene mišljenja između ESB-a i dotičnih nacionalnih tijela i, s druge strane, da ne postoji prevladavajući javni interes koji opravdava objavu tog dokumenta.

19 Istaknuo je da je ESB s pravom mogao smatrati da je sporni dokument bio dokument namijenjen za internu uporabu, u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka iste odluke, jer je smatrao da je taj dokument bio namijenjen pružanju informacija i potpori raspravama Upravnog vijeća u okviru nadležnosti koje su mu dodijeljene člankom 14. stavkom 4. Protokola br. 4 o Statutu Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) i ESB-a.

20 Stoga je Opći sud u točkama 44. do 47. pobijane presude, kao prvo, odbio tvrdnju F. De Masija i Y. Varoufakisa da iznimka iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 nije primjenjiva na sporni dokument jer je on pravni savjet obuhvaćen područjem primjene iznimke koja se odnosi na zaštitu pravnih savjeta predviđene u članku 4. stavku 2. drugoj alineji te odluke.

21 Opći sud je također u točkama 48. do 52. pobijane presude odbio argument žaliteljâ prema kojem uvjeti za primjenu članka 4. stavka 3. prvog podstavka navedene odluke nisu ispunjeni s obzirom na to da sporni dokument, s jedne strane, nije interne prirode i, s druge strane, nije povezan s nekim konkretnim postupkom.

22 Osim toga, Opći sud je u točkama 53. do 58. pobijane presude analizirao i odbio prigovor koji se temeljio na povredi obveze obrazlaganja.

23 U točkama 62. do 73. pobijane presude Opći sud je odbio drugi dio drugog tužbenog razloga koji se temeljio na postojanju prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava objavu spornog dokumenta.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

24 Svojom žalbom žalitelji od Suda zahtijevaju da:

– u cijelosti ukine pobijanu presudu;

– usvoji zahtjeve postavljene u prvom stupnju, i

– naloži ESB-u snošenje troškova.

25 ESB zahtijeva da se:

– žalba odbije i

– žaliteljima naloži snošenje troškova.

O žalbi

26 Žalitelji u prilog svojoj žalbi ističu četiri žalbena razloga koji se, kao prvo, temelje na povredi članka 10. stavka 3. UEU-a, članka 15. stavka 1. i članka 298. stavka 1. UFEU-a, kao i članka 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), u vezi s njezinim člankom 52. stavkom 1., kao drugo, povredi obveze obrazlaganja, kao treće, povredi članka 4. stavaka 2. i 3. Odluke 2004/258 i, kao četvrto, povredi članka 4. stavka 3. te odluke.

Prvi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

27 Svojim prvim žalbenim razlogom žalitelji tvrde da je Opći sud povrijedio načelo transparentnosti iz članka 10. stavka 3. UEU-a, članka 15. stavka 1. i članka 298. stavka 1. UFEU-a te članka 42. Povelje, u vezi s njezinim člankom 52. stavkom 1., s obzirom na koje je trebalo tumačiti iznimke predviđene Odlukom 2004/258.

28 Taj se razlog sastoji od dva dijela.

29 Prvim dijelom Općem sudu se prigovara da je u točki 29. pobijane presude smatrao da u okviru iznimke iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 nije potrebno dokazati da je proces odlučivanja bio ozbiljno ugrožen. U tom pogledu žalitelji ističu da je Opći sud pogriješio kada se oslonio na tekst te odredbe i prigovaraju mu što je prihvatio tumačenje te odredbe koje nije u skladu s člankom 10. stavkom 3. UEU-a, člankom 15. stavkom 1. i člankom 298. stavkom 1. UFEU-a te člankom 42. Povelje, u vezi s njezinim člankom 52. stavkom 1. Naime, u tim odredbama utvrđen je cilj široke transparentnosti i pravo na pristup dokumentima koje je Opći sud povrijedio.

30 Žalitelji smatraju da, s obzirom na to da se primarnim pravom određuje prag ograničenja načela transparentnosti, ESB ne može sniziti taj prag ne vodeći pritom računa o zahtjevu da proces odlučivanja bude ozbiljno ugrožen, čak i ako takav zahtjev nije naveden u članku 4. stavku 3. prvom podstavku te odluke.

31 ESB smatra da prvi dio prvog žalbenog razloga treba odbiti kao nedopušten. Podredno, ta institucija tvrdi da je taj dio prvog žalbenog zahtjeva neosnovan.

32 Drugim dijelom prvog žalbenog razloga žalitelji Općem sudu prigovaraju da je u točki 54. pobijane presude ESB-u priznao široku marginu prosudbe i da je na taj način, povrijedivši primarno pravo, smanjio doseg svojeg sudskog nadzora tako da je ocjena provedena u točkama 43. i sljedećima te presude bila pogrešna. Smatraju da pristup dokumentima zbog dimenzije načela transparentnosti nije pitanje ocjene. U članku 52. Povelje zahtijeva se da eventualno ograničenje tog načela bude proporcionalno i da uvjeti primjene takvih ograničenja podliježu potpunom sudskom nadzoru.

33 ESB smatra da je taj dio nedopušten i, u svakom slučaju, neosnovan.

Ocjena Suda

34 Kada je riječ o prvom dijelu prvog žalbenog razloga, valja podsjetiti na to da se u skladu s člankom 170. stavkom 1. drugom rečenicom Poslovnika Suda žalbom ne može izmijeniti predmet spora koji se vodio pred Općim sudom. Osim toga, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda, dopustiti stranci da prvi put pred Sudom iznese prigovor na koji se nije pozvala pred Općim sudom značilo bi omogućiti joj da pred Sudom – čija je nadležnost u vezi sa žalbama ograničena – vodi širi postupak od onoga koji se vodio pred Općim sudom. Dakle, u okviru je žalbe nadležnost Suda ograničena na ispitivanje ocjene od strane Općeg suda tužbenih razloga i argumenata koji su pred njim raspravljani (vidjeti, među ostalim, rješenje od 15. siječnja 2020., BS/Parlament, C-642/19 P, neobjavljeno, EU:C:2020:32, t. 24.).

35 Na tumačenje gore navedenih odredbi primarnog prava, kakvo predlažu žalitelji, može se uspješno pozivati samo u prilog prigovoru nezakonitosti članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258. Naime, iz teksta te odredbe proizlazi da je ESB namjeravao odbiti pristup svojim dokumentima ako su uvjeti predviđeni navedenom odredbom ispunjeni.

36 U tom pogledu valja navesti da se u toj odredbi nigdje ne navedi uvjet poput onog na koji se pozivaju žalitelji. Prema tome, smatrati da odbijanje pristupa dokumentima ESB-a na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 podliježe uvjetu različitom od onog koji je u njoj utvrđen predstavljalo bi tumačenje *contra legem* te odredbe.

37 U tim uvjetima, s obzirom na to da žalitelji nisu izričito pred Općim sudom istaknuli da se člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Odluke 2004/258 zbog toga povređuje načelo transparentnosti, kako je to u odredbama UEU-a ili Povelje na koje se pozivaju navedeno, valja smatrati da takav prigovor nezakonitosti nije bio istaknut u prvostupanjskom postupku i da ga se stoga ne može po prvi puta isticati u okviru žalbe.

38 Točno je da se argument koji nije bio istaknut u prvom stupnju ne može smatrati novim razlogom koji je nedopušten u stadiju žalbe ako je riječ samo o proširenju argumentacije već iznesene u okviru razloga navedenog u tužbi pred Općim sudom (presuda od 16. studenoga 2017., Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Komisija, C-250/16 P, EU:C:2017:871, t. 29.). Međutim, jasno je da u ovom slučaju to nije slučaj.

39 U tom pogledu, iako su žalitelji u svojoj tužbi u prvostupanjskom postupku naveli te odredbe primarnog prava, one u toj tužbi nisu izričito navedene u prilog argumentu kojim se nastoji dokazati neusklađenost članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 s tim odredbama.

40 Iz toga slijedi da se, s obzirom na to da se tvrdnjom koju su žalitelji iznijeli u prvostupanjskom postupku nije sugeriralo da članak 4. stavak 3. prvi podstavak Odluke 2004/258 nije u skladu s navedenim odredbama primarnog prava i da se usklađenost te prve odredbe prvi put dovodi u pitanje pred Sudom, taj dio prvog žalbenog razloga ne može smatrati dopunom razloga navedenih u tužbi kojom se pokreće postupak.

41 Slijedom navedenog, prvi dio prvog žalbenog razloga valja odbiti kao nedopušten.

42 Kada je riječ o drugom dijelu tog žalbenog zahtjeva, valja navesti da su se margina prosudbe koju Opći sud priznaje ESB-u u točki 54. pobijane presude i ograničenje nadzora zakonitosti koji provodi Opći sud odnosili samo na pitanje može li objava spornog dokumenta utjecati na prevladavajući javni interes. Ta razmatranja stoga nisu mogla iskriviti ocjenu Općeg suda u točkama 43. do 52. te presude, koje se ne odnose na postojanje opasnosti od nastanka štete javnom interesu, nego na razloge koji mogu opravdati odbijanje pristupa ESB-ovom dokumentu i narav spornog dokumenta. Stoga se argumenti koje su u tom pogledu istaknuli žalitelji ne mogu prihvatiti.

43 Što se tiče točaka 53. do 58. pobijane presude, valja istaknuti da je Opći sud u tim točkama analizirao tužbeni razlog žalitelja koji se temeljio na povredi obveze obrazlaganja u vezi s mogućim ugrožavanjem procesa odlučivanja. S obzirom na to da se dokaz o ozbiljnom ugrožavanju procesa odlučivanja ne zahtijeva u okviru iznimke predviđene člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Odluke 2004/258, kao što je to Opći sud presudio u točki 29. pobijane presude, razmatranja koja se odnose na narav i intenzitet nadzora sudova Unije u pogledu postojanja opasnosti od nastanka štete javnom interesu u svakom su slučaju bila irelevantna za ishod tog tužbenog razloga.

44 Stoga argumente koje su žalitelji istaknuli u okviru drugog dijela prvog žalbenog razloga treba odbiti.

45 S obzirom na prethodno navedeno, prvi žalbeni razlog treba odbiti u cijelosti kao djelomično nedopušten, a djelomično kao neosnovan.

Drugi žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

46 Drugim žalbenim razlogom žalitelji prigovaraju Općem sudu da je u točkama 53. do 57. pobijane presude povrijedio zahtjev obrazlaganja koji je Sud utvrdio u vezi s Uredbom br. 1049/2001. Osobito, prigovaraju Općem sudu što je prihvatio da se ESB, kako bi opravdao odbijanje pristupa svojim dokumentima, može osloniti na „hipotetske učinke”. Opći i apstraktni rizici ne mogu biti dovoljni za opravdanje takvog odbijanja. Ta institucija stoga nije objasnila na koji bi način pristup traženom dokumentu mogao ograničiti ESB-ov „prostor za razmišljanje” te konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen iznimkom predviđenom u članku 4. Odluke 2004/258 na koju se poziva.

47 ESB predlaže da se ovaj žalbeni razlog odbaci kao nedopušten i, podredno, odbije kao neosnovan.

Ocjena Suda

48 Najprije valja podsjetiti da se Uredba br. 1049/2001 ne primjenjuje na sporni dokument, pristup kojemu je uređen Odlukom 2004/258.

49 Što se tiče navodne povrede zahtjeva u vezi s obrazlaganjem akata institucija koje je Sud utvrdio u odnosu na navedenu uredbu, što ističu žalitelji, valja utvrditi da, iako članak 4. stavak 3. drugi podstavak te uredbe pretpostavlja da je dokazano da objava dokumenta ozbiljno ugrožava postupak odlučivanja institucije, takav dokaz se ne zahtijeva u okviru iznimke predviđene člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Odluke 2004/258. Iz toga slijedi da Opći sud ni u kojem slučaju nije bio dužan nadzirati je li ESB pružio objašnjenja u pogledu opasnosti od ozbiljnog ugrožavanja njegova postupka odlučivanja do kojeg bi mogao dovesti pristup spornom dokumentu.

50 Naime, odbijanje pristupa dokumentu na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 jedino pretpostavlja da je dokazano, s jedne strane, da je taj dokument namijenjen, među ostalim, za internu uporabu u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja unutar ESB-a i, s druge strane, da ne postoji prevladavajući javni interes koji opravdava objavu tog dokumenta.

51 Stoga je Opći sud u točki 55. pobijane presude, a da pritom nije povrijedio zahtjeve u području obrazlaganja akata institucija Unije, proveo nadzor nad obrazloženjem sporne odluke, pri čemu je utvrdio da je u njoj bilo pojašnjeno da je sporni dokument bio namijenjen internoj uporabi u okviru rasprava i preliminarnih savjetovanja Upravnog vijeća, da bi objava tog dokumenta ugrozila mogućnost djelotvorne, neformalne i povjerljive rasprave među članovima tijela koja su nadležna za odlučivanje i, posljedično, ograničila ESB-ov „prostor za razmišljanje”, te da bi se, osim toga, objavom spornog dokumenta, s obzirom na to da bi on bio izdvojen iz svojeg konteksta, dovela u opasnost neovisnost članova Upravnog vijeća.

52 Također je u točki 57. pobijane presude pravilno presudio da se obvezi obrazlaganja ne protivi to da se ESB oslanja na razmatranja kojima se u obzir uzimaju hipotetski učinci na prostor za razmišljanje te institucije do kojih može dovesti objava spornog dokumenta.

53 Stoga drugi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Treći žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

54 Svojim trećim žalbenim razlogom, koji je podijeljen na dva dijela, koji se, u biti, odnosi na točke 43. do 50. pobijane presude, žalitelji prigovaraju Općem sudu da je, s jedne strane, povrijedio područje primjene članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 u vezi s dokumentima namijenjenima internoj uporabi i članka 4. stavka 2. druge alineje te odluke u vezi s pravnim savjetima te, s druge strane, da je na pogrešan način protumačio tu prvu odredbu time što je presudio da su uvjeti za njezinu primjenu u ovom predmetu bili ispunjeni.

55 Točnije, u okviru prvog dijela tog trećeg žalbenog razloga žalitelji ističu da se članak 4. stavak 2. druga alineja Odluke 2004/258, s obzirom na svoj tekst, odnosi na „pravne savjete”, dok se članak 4. stavak 3. prvi podstavak te odluke odnosi isključivo na dokumente koji sadržavaju savjet koji nije pravni. Općem sudu se prigovara da nije odgovorio na pitanje čini li sporni dokument, u smislu te prve odredbe, pravni savjet ili ne.

56 U tom pogledu tvrde da se, s obzirom na to da je sporni dokument apstraktni i znanstveni odgovor na pravno pitanje, a ne pravni savjet, on ne može kvalificirati kao takav u smislu članka 4. stavka 2. druge alineje Odluke 2004/258.

57 Stoga, suprotno onomu što je Opći sud presudio u točki 43. pobijane presude, primjenu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 valja odbiti zbog blokirajućeg učinka članka 4. stavka 2. druge alineje te odluke, koji je u odnosu na prvi članak *lex specialis* s obzirom na to da se u članku 4. stavku 2. drugoj alineji Odluke 2004/258 na iscrpan način uređuju iznimke od načela transparentnosti primjenjivog na tu vrstu dokumenta.

58 U drugom dijelu tog žalbenog razloga žalitelji osporavaju tumačenje Općeg suda članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258. U tom pogledu ponavljaju da se, kao i člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe br. 1049/2001, člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Odluke 2004/258 nastoji zaštititi cjelovitost ESB-ova internog postupka odlučivanja. Dokument čija se objava zahtijeva ne ulazi u područje primjene te odredbe s obzirom na to da nije namijenjen internoj uporabi u specifičnom postupku odlučivanja, nego predstavlja vanjsku analizu namijenjenu utvrđivanju „vanjskog okvira" ESB-ovih nadležnosti.

59 ESB osporava te argumente i predlaže da se žalbeni razlog odbije u cijelosti.

Ocjena Suda

60 Što se tiče prvog dijela, najprije valja istaknuti da tekst članka 4. stavka 2. druge alineje Odluke 2004/258 ne sadržava nikakvu naznaku kojom bi mu se mogao dati karakter *lex specialis* u odnosu na članak 4. stavak 3. prvi podstavak te odluke.

61 Naime, kao što to proizlazi iz te odredbe, iznimka predviđena tom odredbom odnosi se na dokumente koje je ESB sastavio ili primio za internu uporabu u okviru rasprava i prethodnih savjetovanja unutar te institucije ili namijenjenih razmjeni mišljenja između ESB-a i nacionalnih tijela.

62 Osim toga, ništa u tekstu članka 4. navedene odluke ne isključuje mogućnost da se na isti dio dokumenta može odnositi više iznimki koje su u njemu navedene.

63 Stoga je Opći sud u točkama 44. do 47. pobijane presude pravilno presudio da ESB, kako bi ocijenio zahtjev za pristup dokumentima kojima raspolaže, može uzeti u obzir više razloga za odbijanje, u ovom slučaju razlog za odbijanje iz članka 4. stavka 2. druge alineje Odluke 2004/258 i razlog iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka te odluke.

64 Osim toga, prilikom primjene iznimke iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 nebitno je to da se sporni dokument također može smatrati „pravnim savjetom" u smislu članka 4. stavka 2. druge alineje te odluke. Naime, nemogućnost pozivanja na iznimku navedenu u toj prvoj odredbi zakonodavac Unije nije uvjetovao činjenicom da u njoj navedeni dokumenti nisu „pravni savjeti" u smislu članka 4. stavka 2. druge alineje navedene odluke.

65 U tim okolnostima prvi dio trećeg žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

66 Kada je riječ o drugom dijelu trećeg žalbenog razloga, valja navesti da se, u skladu s člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Odluke 2004/258, pristup dokumentu koji je ESB sastavio ili primio za internu uporabu u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja unutar ESB-a ili koji je namijenjen za razmjene mišljenja između ESB-a i nacionalnih središnjih banaka odbija čak i nakon što je odluka donesena, osim ako prevladavajući javni interes ne opravdava objavu dokumenta.

67 Kada je riječ, s jedne strane, o uvjetu koji se odnosi na internu uporabu dokumenata, valja podsjetiti da je sporni dokument bio zatražen od vanjskog suradnika kako bi se obogatilo interna razmišljanja tijela nadležnih za odlučivanje ESB-a i pružila potpora njegovim raspravama i savjetovanjima.

68 U tu svrhu valja istaknuti da je članak 4. stavak 3. prvi podstavak Odluke 2004/258 formuliran na način da se njime štiti interne pripremne dokumente, čak i ako je sporni dokument sastavio vanjski pružatelj usluga, s obzirom na to da se ta odredba izričito odnosi na dokument koji je ESB „primio”.

69 Osim toga, kao što je to Opći sud pravilno pojasnio u točki 49. pobijane presude, u pobijanoj odluci se ne tvrdi da je sporni dokument interni dokument, nego da je namijenjen internoj uporabi.

70 Stoga je Opći sud u točki 41. pobijane presude pravilno presudio da je ESB valjano mogao smatrati da je sporni dokument bio dokument namijenjen internoj uporabi u smislu članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258.

71 S druge strane, tekst članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 ne može se tumačiti na način da se njime predviđena zaštita odnosi samo na dokumente koji se odnose na točno određeni postupak odlučivanja. Naime, tom se odredbom pretpostavlja jedino to da se dokument koristi „u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja unutar ESB-a”. Kao što to tvrdi ESB, iako se rasprave i preliminarna savjetovanja mogu odnositi na određeni postupak, ona mogu imati i širi predmet te se odnositi na opća pitanja. U tom smislu, također s obzirom na dokumente koji su namijenjeni razmjeni mišljenja između ESB-a i nacionalnih središnjih tijela, navedena odredba ima učinak širokog pokrivanja dokumenata povezanih s ESB-ovim internim postupcima.

72 Takvo tumačenje članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 ne može se dovesti u pitanje rješenjem koje je usvojeno u presudi od 13. srpnja 2017., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (C-60/15 P, EU:C:2017:540), na koje se pozivaju žalitelji.

73 U toj je presudi Sud u biti presudio da je pristup dokumentu moguće odbiti na temelju članka 4. stavka 3. prvog podstavka Uredbe br. 1049/2001 samo u dijelu u kojem se postupak odlučivanja odnosi na donošenje odluke.

74 Za razliku od te uredbe i suprotno onomu što žalitelji tvrde u tom pogledu, svrha zaštite predviđene člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Odluke 2004/258 i člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Uredbe br. 1049/2001 nije istovjetna. Naime, ta se odredba Odluke 2004/258 odnosi na rasprave i prethodna savjetovanja unutar ESB-a, dok takvo upućivanje nije navedeno u članku 4. stavku 3. prvom podstavku Uredbe br. 1049/2001.

75 Osim toga, iako se u članku 4. stavku 3. te uredbe odbijanje pristupa dokumentu uvjetuje činjenicom da se potonji „odnosi na pitanje o kojem [institucija] nije odlučivala”, članak 4. stavak 3. prvi podstavak Odluke 2004/258 ne sadržava takvo pojašnjenje. Naprotiv, ESB je u okviru Odluke 2004/258 na taj način namjeravao zaštititi svoje dokumente čak i u slučaju cjelovitog postupka odlučivanja s obzirom na to da je, u skladu s potonjom odredbom, pristup dokumentu odbijen „čak i nakon” donošenja odluke.

76 Osim toga, valja podsjetiti da je ESB Odlukom 2004/258 izabrao dodijeliti pravo pristupa svojim dokumentima podložno uvjetima i ograničenjima koji su njome definirani. Dakle, svrha te odluke je očuvanje tog prava na pristup pri čemu se u obzir uzima posebnost te institucije koja u skladu s člankom 130. UFEU-a mora moći učinkovito ostvarivati ciljeve povjerenih joj zadaća neovisnim izvršavanjem specifičnih ovlasti kojima u tu svrhu raspolaže na temelju Ugovora i Statuta ESSB-a.

77 Osim toga, valja podsjetiti da se pravni okvir koji se odnosi na pristup ESB-ovim dokumentima predviđen Ugovorima razlikuje, u skladu s člankom 15. stavkom 3. četvrtim podstavkom UFEU-a, ovisno o tome obavlja li ESB administrativne funkcije ili ne. Iako bi pravila o pristupu dokumentima

institucija na koje se odnosi taj podstavak trebalo donijeti u skladu s Uredbom br. 1049/2001, ne može se smatrati da se dokument poput predmetnog dokumenta, koji sadržava pravno savjetovanje o tumačenju članka 14. stavka 4. Protokola br. 4 o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i ESB-a, odnosi na izvršavanje administrativnih funkcija ESB-a.

78 Iz toga slijedi da se člankom 4. stavkom 3. drugim podstavkom Uredbe br. 1049/2001 pristup dokumentu uskraćuje samo ako je on povezan s konkretnom odlukom, dok je u okviru članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258 zaštita povjerljivosti ESB-ovih dokumenata zajamčena čak i ako ti dokumenti nisu dio postupka donošenja takve odluke.

79 Stoga je Opći sud nakon tumačenja članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258, a da pritom nije počinio pogrešku koja se tiče prava, odbio argumente koje su žalitelji istaknuli u prvom stupnju.

80 Drugi dio trećeg žalbenog razloga valja dakle odbiti kao neosnovan, a treći tužbeni razlog slijedom navedenog odbiti u cijelosti.

Četvrti žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

81 Svojim četvrtim žalbenim razlogom žalitelji prigovaraju Općem sudu da je u točkama 62. do 72. pobijane presude zanemario postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava objavu spornog dokumenta.

82 U tom pogledu žalitelji ističu da je, čak i da su ispunjeni uvjeti za primjenu iznimke iz članka 4. stavka 3. prvog podstavka Odluke 2004/258, činjenica da postoji prevladavajući javni interes za objavu spornog dokumenta.

83 U prilog tomu idu razmatranja u vezi s nadzorom zakonitosti ESB-ova postupanja. Naime, utvrđenje eventualne nezakonitosti ESB-ove odluke u općem je interesu. Osim toga, iz uvodne izjave 1. Odluke 2004/258 proizlazi da veća transparentnost dovodi do tješnjeg sudjelovanja građana u postupku odlučivanja. Naposljetku, žalitelji Općem sudu prigovaraju da je dotične interese odvagnuo a da pritom nije konkretno i na obrazložen način naveo kako će to štetno utjecati na ESB-ove interese.

84 Osim toga, žalitelji smatraju da je Opći sud, time što je presudio da nije potrebno dokazati da je proces odlučivanja ozbiljno ugrožen i time što je svoj pravni nadzor ograničio na kontrolu zlouporabe ovlasti, preispitivanje postojanja općeg interesa temeljio na pogrešnom kriteriju. Naime, postojanje opasnosti ili ozbiljne ugroze nije utvrđeno ni u pogledu zaštite pravnog savjetovanja ni u vezi sa zaštitom internog postupka odlučivanja.

85 Stoga, suprotno onomu što je smatrao Opći sud, uzimanje u obzir apstraktnih i isključivo hipotetskih elemenata nedovoljno je za dokazivanje da je zaštićeni interes ugrožen.

86 ESB smatra da taj žalbeni razlog treba odbaciti kao nedopušten i, podredno, odbiti kao neosnovan.

Ocjena Suda

87 Što se tiče tog žalbenog razloga, valja utvrditi da se argumentima žalitelja koji se odnose na to da je Opći sud odbio postojanje prevladavajućeg javnog interesa ponavljaju oni koji su već izneseni u prvom stupnju. Stoga žalitelji svojim argumentima pokušavaju, u biti, ishoditi ponovno preispitivanje tužbe

koja je podnesena Općem sudu, što je izvan nadležnosti Suda (vidjeti, među ostalim, presudu od 9. rujna 2015., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisija, C-506/13 P, EU:C:2015:562, t. 62. i 63.).

88 Što se tiče argumenta žaliteljâ prema kojem je na ESB-u da utvrdi ozbiljnu opasnost od ugrožavanja postupka odlučivanja, on se temelji na pogrešnoj pretpostavci s obzirom na to da se, u okviru iznimke predviđene člankom 4. stavkom 3. prvim podstavkom Odluke 2004/258, takav dokaz ne zahtijeva, što je već navedeno u točki 43. ove presude. Kako proizlazi iz te točke, argument žaliteljâ koji se odnosi na dokaz o postojanju ozbiljne opasnosti od ugrožavanja postupka odlučivanja je bespredmetan.

89 Stoga taj žalbeni razlog valja odbiti kao djelomično nedopušten i djelomično bespredmetan.

90 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da se nijedan žalbeni razlog koji su u potporu svojoj žalbi istaknuli žalitelji ne može prihvatiti.

91 Stoga žalbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

92 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se primjenjuje na žalbeni postupak na temelju članka 184. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je ESB zatražio da žalitelji snose troškove i da oni nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Žalba se odbija.

2. Fabiju de Masiju i Yanisu Varoufakisu nalaže se snošenje troškova.

Potpisi