ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο πενταμελές τμήμα)

της 22ας Μαρτίου 2023*

«Οικονομική και νομισματική πολιτική – Προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων – Κανονισμός (ΕΕ) 1024/2013 – Κανονισμός (ΕΕ) 468/2014 – Οντότητα που υπόκειται σε προληπτική εποπτεία – Σύνθετη διοικητική διαδικασία – Άρνηση παροχής προσβάσεως σε φάκελο – Απόφαση 2004/258/ΕΚ – Πρόσβαση στα έγγραφα της ΕΚΤ»

Στην υπόθεση T-72/20,

Satabank plc, με έδρα το St Julian's (Μάλτα), εκπροσωπούμενη από τον O. Behrends, δικηγόρο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), εκπροσωπούμενης από τον G. Buono, τον A. Lefterov και την E. Κουπεπίδου,

καθής,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο πενταμελές τμήμα),

συγκείμενο, κατά τις διασκέψεις, από τους H. Kanninen, πρόεδρο, M. Jaeger, N. Półtorak (εισηγήτρια), O. Porchia και M. Stancu, δικαστές,

γραμματέας: P. Cullen, διοικητικός υπάλληλος

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία, και ιδίως τη διάταξη της 9ης Μαρτίου 2021, με την οποία αποφασίστηκε να συνεξεταστεί η ένσταση με την ουσία της υποθέσεως,

κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 7ης Ιουνίου 2022,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

Απόφαση

1 Με την προσφυγή της δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η Satabank plc ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) της 26ης Νοεμβρίου 2019 με την οποία απορρίφθηκε η αίτησή της για παροχή προσβάσεως στον φάκελό της (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση).

Ιστορικό της διαφοράς και μεταγενέστερα της ασκήσεως της προσφυγής πραγματικά περιστατικά

2 Κατά τον χρόνο ασκήσεως της υπό κρίση προσφυγής, η προσφεύγουσα ήταν πιστωτικό ίδρυμα μαλτέζικου δικαίου, το οποίο είχε χαρακτηριστεί ως λιγότερο σημαντικό ίδρυμα κατά την έννοια του κανονισμού (ΕΕ) 1024/2013 του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 2013, για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων (ΕΕ 2013, L 287, σ. 63, στο εξής: κανονισμός ΕΕΜ) και υπέκειτο στην άμεση προληπτική εποπτεία της Malta Financial Services Authority (MFSA, Αρχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών Μάλτας).

3 Στις 16 Νοεμβρίου 2019, ο δικηγόρος της προσφεύγουσας, εξουσιοδοτημένος από τους μετόχους της προσφεύγουσας και με την αιτιολογία ότι η προσφεύγουσα δεν είχε πλέον διοικητικό συμβούλιο, ζήτησε από την ΕΚΤ πρόσβαση στον φάκελό της (στο εξής: αίτηση παροχής προσβάσεως).

4 Με την προσβαλλόμενη απόφαση, η ΕΚΤ απέρριψε την αίτηση παροχής προσβάσεως, διαπιστώνοντας ότι δεν είχε κινηθεί καμία διαδικασία κατά της προσφεύγουσας κατά την έννοια του άρθρου 22 του κανονισμού ΕΕΜ και ότι, κατά συνέπεια, δεν μπορούσε να της παρασχεθεί πρόσβαση στον εν λόγω φάκελο δυνάμει του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΕ) 468/2014 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 16 Απριλίου 2014, που θεσπίζει το πλαίσιο συνεργασίας στο πλαίσιο του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, των εθνικών αρμόδιων αρχών και των εθνικών εντεταλμένων αρχών (ΕΕ 2014, L 141, σ. 1, στο εξής: κανονισμός-πλαίσιο ΕΕΜ).

5 Στις 12 Φεβρουαρίου 2020, σύμφωνα με το άρθρο 14, παράγραφος 5, του κανονισμού ΕΕΜ και το άρθρο 80 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ, η MFSA υπέβαλε στην ΕΚΤ σχέδιο αποφάσεως που προέβλεπε την ανάκληση της άδειας λειτουργίας της προσφεύγουσας και, στις 17 Φεβρουαρίου 2020, της υπέβαλε αναθεωρημένο κείμενο του εν λόγω σχεδίου.

6 Στις 16 Μαρτίου 2020 η ΕΚΤ κοινοποίησε στον δικηγόρο της προσφεύγουσας και στο αρμόδιο πρόσωπο το οποίο είχε οριστεί από την MFSA για να συμβουλεύει και να εποπτεύει την προσφεύγουσα ώστε αυτή να ασκεί σύννομα τις δραστηριότητές της σχέδιο αποφάσεως ανακλήσεως της άδειας λειτουργίας, παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να υποβάλουν γραπτές παρατηρήσεις επί του εν λόγω σχεδίου.

7 Στις 24 Μαρτίου 2020 ο δικηγόρος της προσφεύγουσας υπέβαλε αίτηση παροχής προσβάσεως στον φάκελο.

8 Η ΕΚΤ επέτρεψε την εν λόγω πρόσβαση στον φάκελο στις 30 Απριλίου, στις 4 Μαΐου και στις 3 Ιουνίου 2020.

9 Στις 30 Ιουνίου 2020 η ΕΚΤ εξέδωσε απόφαση με την οποία ανακάλεσε την άδεια λειτουργίας πιστωτικού ιδρύματος που είχε χορηγηθεί στην προσφεύγουσα (στο εξής: απόφαση περί ανακλήσεως), την οποία η τελευταία επιβεβαίωσε ότι παρέλαβε την 1η Ιουλίου 2020. Ο δικηγόρος της προσφεύγουσας ζήτησε την ακύρωση της αποφάσεως περί ανακλήσεως με προσφυγή η οποία ασκήθηκε στις 9 Σεπτεμβρίου 2020 και πρωτοκολλήθηκε με τον αριθμό T-563/20. Με έγγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 18 Φεβρουαρίου 2020, η προσφεύγουσα ενημέρωσε το Γενικό Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 125 του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, ότι παραιτείται από την προσφυγή της. Με διάταξη της 8ης Απριλίου 2022, Satabank κατά ΕΚΤ (T-563/20, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2022:240), η εν λόγω υπόθεση διαγράφηκε από το πρωτόκολλο του Γενικού Δικαστηρίου.

Αιτήματα των διαδίκων

10 Η προσφεύγουσα ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση·

– να καταδικάσει την ΕΚΤ στα δικαστικά έξοδα.

11 Η ΕΚΤ ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:

– να απορρίψει την προσφυγή·

– να καταδικάσει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Σκεπτικό

Επί του παραδεκτού της προσφυγής και επί του εννόμου συμφέροντος της προσφεύγουσας

12 Πρώτον, η ΕΚΤ προέβαλε, με χωριστό δικόγραφο, ένσταση απαραδέκτου της υπό κρίση προσφυγής.

13 Κατά πρώτον, η ΕΚΤ θεωρεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν επηρεάζει τη νομική κατάσταση της προσφεύγουσας. Συναφώς, η ΕΚΤ σημειώνει ότι όσον αφορά πράξεις ή αποφάσεις που εκδίδονται στο πλαίσιο διαδικασίας περιλαμβάνουσας πλείονα στάδια, ιδίως κατόπιν εσωτερικής διαδικασίας, δεκτικά προσφυγής είναι μόνον τα μέτρα τα οποία καθορίζουν οριστικώς τη θέση του οργάνου κατά το πέρας της εν λόγω διαδικασίας και όχι τα ενδιάμεσα μέτρα σκοπός των οποίων είναι η προετοιμασία της τελικής αποφάσεως. Ως εκ τούτου, η απάντηση της ΕΚΤ σε αίτηση παροχής προσβάσεως σε φάκελο εποπτείας δεν έχει, όπως υποστηρίζει η καθής, αυτοτελή αποτελέσματα επί της νομικής καταστάσεως των επίμαχων προσώπων.

14 Κατά δεύτερον, η ΕΚΤ διαπιστώνει ότι η προσφεύγουσα δεν απέδειξε την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής. Όσον αφορά τη διαδικασία ανακλήσεως που κίνησε η ΕΚΤ, δόθηκε στην προσφεύγουσα η δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις της επί του σχεδίου αποφάσεως της ΕΚΤ. Υπό τις συνθήκες αυτές, οποιοδήποτε έννομο συμφέρον για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως το οποίο απορρέει από τους ισχυρισμούς που προβάλλονται

με το δικόγραφο της προσφυγής είναι υποθετικό και, εν πάση περιπτώσει, στερείται συνδέσμου με τα δικαιώματα άμυνας της προσφεύγουσας. Κατά συνέπεια, η ΕΚΤ υποστηρίζει ότι η υπό κρίση προσφυγή δεν θα προσπόριζε κανένα όφελος στην προσφεύγουσα.

15 Η προσφεύγουσα αμφισβητεί την ορθότητα των ανωτέρω επιχειρημάτων.

16 Όσον αφορά το πρώτο επιχείρημα της ΕΚΤ, κατά το οποίο η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά προπαρασκευαστική πράξη που δεν επηρεάζει τη νομική κατάσταση της προσφεύγουσας, υπενθυμίζεται ευθύς εξαρχής ότι συνιστούν πράξεις δεκτικές προσφυγής ακυρώσεως, κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, τα μέτρα που παράγουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ικανά να θίξουν τα συμφέροντα του προσφεύγοντος, μεταβάλλοντας ουσιωδώς τη νομική του κατάσταση (βλ. απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 2010, Internationaler Hilfsfonds κατά Επιτροπής, C-362/08 P, EU:C:2010:40, σκέψη 51 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

17 Όταν η κατάρτιση μιας πράξεως πραγματοποιείται σε περισσότερα στάδια, ιδίως κατόπιν εσωτερικής διαδικασίας, συνιστά κατ' αρχήν βλαπτική πράξη μόνον το μέτρο που καθορίζει οριστικά τη θέση του θεσμικού οργάνου κατά το πέρας της διαδικασίας αυτής και όχι τα ενδιάμεσα μέτρα σκοπός των οποίων είναι η προετοιμασία της τελικής αποφάσεως. Οι προπαρασκευαστικές πράξεις μιας διοικητικής αποφάσεως δεν συνιστούν βλαπτικές πράξεις, μόνο δε επ' ευκαιρία προσφυγής κατά της αποφάσεως η οποία ελήφθη μετά το πέρας της διαδικασίας μπορεί ο προσφεύγων να προβάλει τον μη σύννομο χαρακτήρα των προγενέστερων πράξεων που είναι στενά συνδεδεμένες με την εν λόγω απόφαση (βλ. διάταξη της 31ης Μαρτίου 2020, ZU κατά ΕΥΕΔ, T-499/19, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2020:134, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

18 Συναφώς, όπως προκύπτει από την προσβαλλόμενη απόφαση, η ΕΚΤ διαπίστωσε ότι δεν συμμετείχε σε καμία ειδική διαδικασία εποπτείας αναφορικά με την προσφεύγουσα κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως παροχής προσβάσεως.

19 Πλην όμως, η ΕΚΤ δεν μπορεί να προβάλει, αφενός, ότι αρνείται την παροχή προσβάσεως στον φάκελο της προσφεύγουσας λόγω του ότι δεν υφίστατο εκκρεμής διαδικασία και, αφετέρου, ότι μια τέτοια άρνηση, ως προπαρασκευαστική πράξη, μπορεί να προσβληθεί μόνο στο πλαίσιο προσφυγής κατά αποφάσεως με την οποία περατώνεται η εν λόγω ανύπαρκτη διαδικασία. Δεδομένου ότι η ΕΚΤ έκρινε με την προσβαλλόμενη απόφαση ότι δεν είχε κινηθεί καμία διαδικασία κατά της προσφεύγουσας, μετά την εν λόγω απόφαση δεν έπρεπε να ακολουθήσει καμία μεταγενέστερη πράξη περατώνουσα διαδικασία εποπτείας κατά της οποίας θα μπορούσε να είχε στραφεί η προσφεύγουσα και, με την ευκαιρία αυτή, να αμφισβητήσει την επίμαχη απόφαση.

20 Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η προσβαλλόμενη απόφαση καθορίζει οριστικώς τη θέση της ΕΚΤ.

21 Όσον αφορά το δεύτερο επιχείρημα της ΕΚΤ, κατά το οποίο το έννομο συμφέρον της προσφεύγουσας είναι υποθετικό και άσχετο με τα δικαιώματά της άμυνας, υπενθυμίζεται ευθύς εξαρχής αφενός, ότι προσφυγή ακυρώσεως ασκούμενη από φυσικό ή νομικό πρόσωπο είναι παραδεκτή μόνο καθόσον το πρόσωπο αυτό έχει έννομο συμφέρον για την ακύρωση της προσβαλλομένης πράξεως. Ένα τέτοιο συμφέρον προϋποθέτει ότι η ακύρωση της προσβαλλομένης πράξεως δύναται, αυτή καθεαυτήν, να έχει έννομες συνέπειες και ότι, επομένως, η προσφυγή μπορεί, ως εκ του αποτελέσματός της, να ωφελήσει τον διάδικο που την άσκησε (απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Binca Seafoods κατά Επιτροπής, C-268/16 P,

EU:C:2017:1001, σκέψη 44). Αφετέρου, υπενθυμίζεται επίσης ότι η εκτίμηση σχετικά με το παραδεκτό της προσφυγής υπό το πρίσμα του εννόμου συμφέροντος διενεργείται κατά τον χρόνο ασκήσεως της προσφυγής (πρβλ. απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1963, Forges de Clabecq κατά Ανώτατης Αρχής, 14/63, EU:C:1963:60, σκέψη 719, και διάταξη της 30ής Νοεμβρίου 1998, Ν κατά Επιτροπής, T-97/94, EU:T:1998:270, σκέψη 23).

22 Επομένως, πρέπει να απορριφθεί η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η ΕΚΤ, δεδομένου ότι, κατά την ημερομηνία ασκήσεως της προσφυγής, η ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως μπορούσε να προσπορίσει όφελος στην προσφεύγουσα, συνιστάμενο στην παροχή προσβάσεως σε ορισμένα έγγραφα την οποία αρνήθηκε να της παράσχει η ΕΚΤ.

23 Δεύτερον, η ΕΚΤ εκτιμά ότι το Γενικό Δικαστήριο θα μπορούσε να καταργήσει τη δίκη επί της υπό κρίση προσφυγής, σύμφωνα με το άρθρο 131, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, καθόσον αυτή στερείται πλέον αντικειμένου λόγω της μεταγενέστερης παροχής προσβάσεως στον φάκελο, στο πλαίσιο της προληπτικής εποπτικής διαδικασίας που αφορά την απόφαση περί ανακλήσεως.

24 Υπενθυμίζεται ότι το έννομο συμφέρον ενός προσφεύγοντος υπό το πρίσμα του αντικειμένου της προσφυγής πρέπει να διατηρείται ως την έκδοση της δικαστικής αποφάσεως, άλλως παρέλκει η έκδοση αποφάσεως (βλ. απόφαση της 19ης Μαρτίου 2010, Gollnisch κατά Κοινοβουλίου, T-42/06, EU:T:2010:102, σκέψη 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

25 Εν προκειμένω, και η ίδια η ΕΚΤ παραδέχεται ότι, κατά τη μεταγενέστερη παροχή προσβάσεως στον φάκελο, ήτοι στο πλαίσιο της προληπτικής εποπτικής διαδικασίας, δεν διαβίβασε στην προσφεύγουσα το σύνολο των εγγράφων που την αφορούσαν.

26 Διαπιστώνεται ότι η προσφεύγουσα διατηρεί έννομο συμφέρον στην παρούσα υπόθεση καθόσον, με την προσβαλλόμενη απόφαση, η ΕΚΤ αρνήθηκε να της γνωστοποιήσει ορισμένα έγγραφα που την αφορούν και τα οποία δεν περιλαμβάνονται στον φάκελο σχετικά με τη διαδικασία ανακλήσεως της άδειας λειτουργίας της ως πιστωτικού ιδρύματος (βλ., κατ' αναλογίαν, αποφάσεις της 9ης Σεπτεμβρίου 2011, LPN κατά Επιτροπής, T-29/08, EU:T:2011:448, σκέψεις 55 επ., και της 23ης Σεπτεμβρίου 2015, ClientEarth και International Chemical Secretariat κατά ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, σκέψεις 119 επ.).

27 Επομένως, τα επιχειρήματα της ΕΚΤ περί καταργήσεως της δίκης πρέπει να απορριφθούν.

28 Τρίτον, επισημαίνεται ότι, χωρίς τυπικώς να προβάλει ένσταση απαραδέκτου, η ΕΚΤ αμφισβητεί το παραδεκτό της προσφυγής υπό το πρίσμα του άρθρου 76, στοιχείο δ', του Κανονισμού Διαδικασίας. Συγκεκριμένα, η ΕΚΤ υποστηρίζει ότι, μολονότι εκ πρώτης όψεως το δικόγραφο της προσφυγής περιλαμβάνει εν προκειμένω οκτώ λόγους ακυρώσεως, τα στοιχεία που υποτίθεται ότι τους τεκμηριώνουν είναι υπέρμετρα συνοπτικά, με αποτέλεσμα να μην παρέχουν στην ΕΚΤ τη δυνατότητα να προετοιμάσει την άμυνά της και στο Γενικό Δικαστήριο να αποφανθεί επί της προσφυγής. Ειδικότερα, ο τέταρτος, ο πέμπτος, ο έκτος, ο έβδομος και ο όγδοος λόγος ακυρώσεως δεν υποστηρίζονται από κανένα συγκεκριμένο επιχείρημα και δεν έχουν δομή.

29 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, δυνάμει του άρθρου 21, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο έχει εφαρμογή στην ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου διαδικασία κατά το άρθρο 53, πρώτο εδάφιο, του εν λόγω Οργανισμού, και του

άρθρου 76, στοιχείο δ', του Κανονισμού Διαδικασίας, το δικόγραφο της προσφυγής πρέπει να περιλαμβάνει, ιδίως, το αντικείμενο της διαφοράς και συνοπτική έκθεση των προβαλλόμενων λόγων ακυρώσεως.

30 Επίσης, υπενθυμίζεται ότι, κατά τη νομολογία, το δικόγραφο της προσφυγής πρέπει να ερμηνεύεται με σκοπό να του προσδοθεί πρακτική αποτελεσματικότητα, προβαίνοντας σε συνολική εκτίμησή του. Το δικόγραφο της προσφυγής πληροί τις απαιτήσεις των δικονομικών κανόνων εφόσον τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία επί των οποίων στηρίζεται η προσφυγή προκύπτουν, τουλάχιστον συνοπτικώς, πλην όμως κατά τρόπο συνεκτικό και κατανοητό, από το ίδιο το κείμενο του δικογράφου και παρέχει τη δυνατότητα τόσο στο Γενικό Δικαστήριο όσο και στον καθού να προσδιορίσουν την προσαπτόμενη στον καθού συμπεριφορά και τα πραγματικά περιστατικά και τις περιστάσεις που έδωσαν λαβή για τη διαφορά. Η έκθεση των ισχυρισμών της προσφυγής, κατά την έννοια του Κανονισμού Διαδικασίας, δεν συνδέεται με συγκεκριμένη διατύπωση των λόγων αυτών. Η προβολή των λόγων ακυρώσεως, με την ουσία τους και όχι με τον νομικό τους χαρακτηρισμό, μπορεί, επομένως, να αρκεί ώστε οι λόγοι αυτοί να συνάγονται από το δικόγραφο της προσφυγής με επαρκή σαφήνεια (απόφαση της 29ης Απριλίου 2020, Intercontact Budapest κατά CdT, T-640/18, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2020:167, σκέψη 25).

31 Εν προκειμένω, αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η ΕΚΤ, διαπιστώνεται ότι το δικόγραφο της προσφυγής καθιστά δυνατό τον ευχερή προσδιορισμό του αντικειμένου της διαφοράς, καθώς και των λόγων της προσφυγής, οι οποίοι προβάλλονται κατά τρόπο αρκούντως συνεκτικό και κατανοητό ώστε να μπορεί η ΕΚΤ να προετοιμάσει την άμυνά της και το Γενικό Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του.

32 Κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να απορριφθούν τα επιχειρήματα της ΕΚΤ περί ασάφειας του δικογράφου της προσφυγής.

Επί του παραδεκτού της ενστάσεως ελλείψεως νομιμότητας του άρθρου 22 του κανονισμού ΕΕΜ και των άρθρων 31 και 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ

33 Κατά την ΕΚΤ, η προσφεύγουσα προβάλλει με το υπόμνημα απαντήσεως νέους ισχυρισμούς, αντλούμενους από την προβαλλόμενη έλλειψη νομιμότητας του άρθρου 22 του κανονισμού ΕΕΜ καθώς και των άρθρων 31 και 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ, οι οποίοι είναι ταυτοχρόνως απαράδεκτοι και αβάσιμοι στο σύνολό τους.

34 Υπενθυμίζεται ότι η προσφεύγουσα δεν προέβαλε ρητώς ένσταση ελλείψεως νομιμότητας με το δικόγραφο της προσφυγής της. Εντούτοις, στο υπόμνημά της απαντήσεως υποστηρίζει ότι το άρθρο 22 του κανονισμού ΕΕΜ και τα άρθρα 31 και 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ δεν θα ήταν σύννομα αν ερμηνεύονταν σύμφωνα με τη θέση της ΕΚΤ, διότι θα ήταν ασύμβατα με το άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

35 Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προσφεύγουσα επιβεβαίωσε ότι προέβαλε ένσταση ελλείψεως νομιμότητας υπό το πρίσμα του άρθρου 22, του κανονισμού ΕΕΜ και των άρθρων 31 και 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ.

36 Από το άρθρο 84, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας προκύπτει ότι απαγορεύεται η προβολή νέων ισχυρισμών κατά τη διάρκεια της δίκης, εκτός αν στηρίζονται σε νομικά και πραγματικά στοιχεία που ανέκυψαν κατά τη διαδικασία. Εντούτοις, αιτίαση η οποία αποτελεί

ανάπτυξη λόγου που προβλήθηκε προηγουμένως, άμεσα ή έμμεσα, με το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο και συνδέεται στενά με τον λόγο αυτόν πρέπει να κρίνεται παραδεκτή (απόφαση της 26ης Ιουνίου 2008, Alferink κ.λπ. κατά Επιτροπής, T-94/98, EU:T:2008:226, σκέψη 38).

37 Για να μπορεί να θεωρηθεί ως ανάπτυξη ενός προηγουμένως προβληθέντος λόγου, ένα νέο επιχείρημα πρέπει να παρουσιάζει αρκούντως στενό σύνδεσμο με τα αρχικώς αναπτυχθέντα με το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο επιχειρήματα ώστε να μπορεί να γίνει δεκτό ότι είναι αποτέλεσμα της κανονικής εξελίξεως της συζητήσεως στο πλαίσιο μιας κατ' αντιμωλία διαδικασίας (πρβλ. απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 2013, Groupe Gascogne κατά Επιτροπής, C-58/12 P, EU:C:2013:770, σκέψη 31).

38 Συναφώς, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα φερόμενα ως νέα επιχειρήματα της προσφεύγουσας σχετικά με το άρθρο 22 του κανονισμού ΕΕΜ και τα άρθρα 31 και 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ πρέπει να θεωρηθούν ως ανάπτυξη των επιχειρημάτων της που περιλαμβάνονται στον δεύτερο λόγο ακυρώσεως του δικογράφου της προσφυγής, με τον οποίο προβάλλεται υπέρμετρα συσταλτική ερμηνεία του δικαιώματος προσβάσεως στον φάκελο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ. Ειδικότερα, με τον συγκεκριμένο λόγο ακυρώσεως, η προσφεύγουσα αμφισβητεί την περιοριστική θέση της ΕΚΤ όσον αφορά την εξέταση της αιτήσεώς της παροχής προσβάσεως και προβάλλει επιχειρήματα σχετικά με το σύννομο της ερμηνείας αυτής. Συναφώς, αφενός, η ερμηνεία του άρθρου 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ αποτελεί ευθέως το αντικείμενο του δεύτερου λόγου της προσφυγής. Αφετέρου, με την ένσταση ελλείψεως νομιμότητας που προέβαλε στο υπόμνημα απαντήσεως, η προσφεύγουσα απλώς προσθέτει ότι το άρθρο 22 του κανονισμού ΕΕΜ και τα άρθρα 31 και 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ, στο πλαίσιο της ερμηνείας της ΕΚΤ, δεν είναι σύννομα υπό το πρίσμα του άρθρου 41 του Χάρτη.

39 Επομένως, τα επιχειρήματα της ΕΚΤ περί απαραδέκτου των αιτιάσεων περί ελλείψεως νομιμότητας του άρθρου 22 του κανονισμού ΕΕΜ καθώς και των άρθρων 31 και 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ πρέπει να απορριφθούν.

Επί της ουσίας

40 Προς στήριξη της προσφυγής της, η προσφεύγουσα προβάλλει οκτώ λόγους ακυρώσεως. Με τον πρώτο λόγο προβάλλεται ότι δεν ελήφθη υπόψη το ουσιαστικό θεμελιώδες δικαίωμα προσβάσεως στον φάκελο, με τον δεύτερο λόγο προβάλλεται υπέρμετρα συσταλτική ερμηνεία του δικαιώματος προσβάσεως στον φάκελο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ, με τον τρίτο λόγο προβάλλεται, με το μεν πρώτο σκέλος αυτού, έλλειψη αιτιολογίας της προσβαλλομένης αποφάσεως όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ και, με το δεύτερο σκέλος, έλλειψη αιτιολογίας της προσβαλλομένης αποφάσεως όσον αφορά το δικαίωμα προσβάσεως στον φάκελο που κατοχυρώνεται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, στο άρθρο 42 του Χάρτη, στο άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ 2001, L 145, σ. 43), και στο άρθρο 2 της αποφάσεως 2004/258/ΕΚ της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 4ης Μαρτίου 2004, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΕ 2004, L 80, σ. 42), όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση (ΕΕ) 2015/529 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της 21ης Ιανουαρίου 2015 (ΕΕ 2015, L 84, σ. 64) (στο εξής: τροποποιημένη απόφαση 2004/258), με τον τέταρτο λόγο προβάλλεται προσβολή του δικαιώματος ακροάσεως, με τον πέμπτο λόγο προβάλλεται παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, με τον έκτο λόγο προβάλλεται

παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, με τον έβδομο λόγο προβάλλεται παραβίαση της αρχής nemo auditor και με τον όγδοο λόγο προβάλλεται προσβολή του δικαιώματος σε αποτελεσματική προστασία.

41 Το Γενικό Δικαστήριο κρίνει σκόπιμο να αναλύσει κατ' αρχάς το πρώτο σκέλος του τρίτου λόγου ακυρώσεως και τον δεύτερο, τον πέμπτο, τον έκτο, τον έβδομο και τον όγδοο λόγο ακυρώσεως.

Επί του πρώτου σκέλους του τρίτου λόγου ακυρώσεως και επί του δεύτερου, του πέμπτου, του έκτου, του έβδομου και του όγδοου λόγου ακυρώσεως

42 Με το πρώτο σκέλος του τρίτου λόγου ακυρώσεως, η προσφεύγουσα προβάλλει έλλειψη αιτιολογίας σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ στην προκειμένη περίπτωση. Με τον δεύτερο, τον πέμπτο, τον έκτο, τον έβδομο και τον όγδοο λόγο ακυρώσεως, η προσφεύγουσα προβάλλει, κατ' ουσίαν, ότι η ΕΚΤ αρνήθηκε την παροχή προσβάσεως στον φάκελό της βάσει εσφαλμένης ερμηνείας του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ.

– *Επί του πρώτου σκέλους του τρίτου λόγου ακυρώσεως*

43 Με το πρώτο σκέλος του τρίτου λόγου ακυρώσεως, η προσφεύγουσα προβάλλει ότι η άρνηση παροχής προσβάσεως στον φάκελο δυνάμει του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένη. Η ΕΚΤ δεν εξηγεί την εξαιρετικά περιοριστική θέση της καθώς και τον τρόπο με τον οποίον αυτή θα μπορούσε να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ.

44 Η ΕΚΤ αμφισβητεί την ορθότητα της ανωτέρω επιχειρηματολογίας.

45 Κατά το άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του Χάρτη, η Διοίκηση υποχρεούται να αιτιολογεί τις αποφάσεις της. Η υποχρέωση αιτιολογήσεως συνεπάγεται, κατά πάγια νομολογία, ότι, κατά το άρθρο 296 ΣΛΕΕ, από το όργανο που εξέδωσε την πράξη πρέπει να προκύπτει κατά τρόπο σαφή και αναμφίλεκτο η συλλογιστική στην οποία στηρίζεται η εν λόγω πράξη, κατά τρόπο που να καθιστά δυνατό στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου, προκειμένου να μπορούν να ασκήσουν τα δικαιώματά τους και, αφετέρου, να καθιστά δυνατό στον δικαστή να ασκεί τον έλεγχό του (βλ. απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, Systema Teknolotzis κατά Επιτροπής, T-234/15, EU:T:2017:461, σκέψη 126, μη δημοσιευθείσα, και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

46 Εν προκειμένω, η αιτιολογία της προσβαλλομένης αποφάσεως συνίσταται στην επισήμανση ότι η προσφεύγουσα δεν είχε αποτελέσει αντικείμενο καμίας διαδικασίας κατά την έννοια του άρθρου 22 του κανονισμού ΕΕΜ και ότι, κατά συνέπεια, ενέπιπτε στον κανόνα κατά τον οποίο δεν μπορεί να παρασχεθεί πρόσβαση σε κανένα φάκελο της ΕΚΤ δυνάμει του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ.

47 Επομένως, διαπιστώνεται ότι η διατύπωση του σαφέστατου λόγου αρνήσεως της ΕΚΤ αρκούσε για να παράσχει στην προσφεύγουσα τη δυνατότητα να κατανοήσει την προσβαλλόμενη απόφαση, όπως αποδεικνύεται από τα επιχειρήματα που περιλαμβάνονται στην υπό κρίση προσφυγή, και στο Γενικό Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του.

48 Συνεπώς, το πρώτο σκέλος του τρίτου λόγου ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

– *Επί του δευτέρου λόγου ακυρώσεως*

49 Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, η προσφεύγουσα προβάλλει, κατ' ουσίαν, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση στηρίζεται σε αδικαιολογήτως συσταλτική ερμηνεία του άρθρου 32, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ.

50 Η ΕΚΤ αμφισβητεί την ορθότητα της ανωτέρω επιχειρηματολογίας.

51 Πρώτον, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η ΕΚΤ διατηρεί σχέση μόνιμης εποπτείας με όλες τις τράπεζες της ζώνης του ευρώ και ότι όλες αυτές οι τράπεζες υπόκεινται σε διαρκή προληπτική εποπτεία, όπερ συνεπάγεται ότι υφίσταται συνεχής εποπτική διαδικασία εκ μέρους της ΕΚΤ.

52 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι το άρθρο 32, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι παρέχει σε κάθε τράπεζα δικαίωμα προσβάσεως στον φάκελό της απλώς και μόνο λόγω της συνεχούς σχέσεως εποπτείας με την ΕΚΤ.

53 Προσθέτει δε ότι η παροχή προσβάσεως στον φάκελο δεν προϋποθέτει την εξέταση συγκεκριμένου μέτρου από την ΕΚΤ.

54 Στο στάδιο του υπομνήματος απαντήσεως, αφενός, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι υφίσταται συνεχής προληπτική εποπτεία από τη στιγμή που χορηγείται η άδεια και μέχρι την ανάκλησή της. Επομένως, η προληπτική τραπεζική εποπτεία αποτελεί διαρκή διοικητική διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας μια αρχή ελέγχει αν μια οντότητα συμμορφώνεται προς τις απαιτήσεις της άδειας λειτουργίας ή αν δεν συμμορφώνεται, με αποτέλεσμα η άδειά της να πρέπει να ανακληθεί.

55 Αφετέρου, όπως υποστηρίζει η προσφεύγουσα, πρέπει να τεκμαίρεται ότι υφίσταται προληπτική εποπτεία εφόσον η ΕΚΤ αντιμετωπίζει αντικειμενικώς την ανάγκη προβλέψεως και προπαρασκευής μιας αποφάσεως. Ανεξαρτήτως του συγκεκριμένου χρονικού σημείου κατά το οποίο εκκίνησε η διαδικασία ανακλήσεως της άδειας λειτουργίας, δεν υφίσταται κατά την προσφεύγουσα καμία εύλογη αμφιβολία ως προς το ότι η διαδικασία αυτή είχε κινηθεί πολύ πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως.

56 Η προσφεύγουσα προσθέτει ότι το άρθρο 22 του κανονισμού ΕΕΜ και τα άρθρα 31 και 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ δεν θα ήταν σύννομα αν ερμηνεύονταν όπως πρότεινε η ΕΚΤ.

57 Πρώτον, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 4 του κανονισμού ΕΕΜ, το οποίο φέρει τον τίτλο «Καθήκοντα που ανατίθενται στην ΕΚΤ», προβλέπει στην παράγραφο 1 ότι «[σ]το πλαίσιο του άρθρου 6, η ΕΚΤ […] διαθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα να εκτελεί, για σκοπούς προληπτικής εποπτείας, τα κατωτέρω καθήκοντα όσον αφορά όλα τα πιστωτικά ιδρύματα που είναι εγκατεστημένα στα συμμετέχοντα κράτη μέλη». Εν συνεχεία παρατίθεται κατάλογος στον οποίο απαριθμούνται εννέα καθήκοντα.

58 Το άρθρο 6 του κανονισμού ΕΕΜ, το οποίο φέρει τον τίτλο «Συνεργασία εντός του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού», υπογραμμίζει στην παράγραφο 1 ότι «[η] ΕΚΤ εκτελεί τα καθήκοντά της στο πλαίσιο ενιαίου εποπτικού μηχανισμού αποτελουμένου από την ΕΚΤ και τις αρμόδιες εθνικές αρχές» και ότι «[η] ΕΚΤ είναι υπεύθυνη για την αποτελεσματική και συνεπή λειτουργία του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού». Από την οικονομία του άρθρου 6, παράγραφοι 4 έως 6, του κανονισμού ΕΕΜ προκύπτει μια διαφοροποίηση μεταξύ της προληπτικής εποπτείας των «σημαντικών» οντοτήτων και της προληπτικής εποπτείας των οντοτήτων που χαρακτηρίζονται

ως «λιγότερο σημαντικές», όσον αφορά επτά από τα εννέα καθήκοντα που απαριθμούνται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, του προαναφερθέντος κανονισμού (απόφαση της 16ης Μαΐου 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg κατά ΕΚΤ, T-122/15, EU:T:2017:337, σκέψη 21).

59 Ως εκ τούτου, αφενός, η προληπτική εποπτεία των «σημαντικών» οντοτήτων εναπόκειται αποκλειστικώς στην ΕΚΤ. Το ίδιο ισχύει και για την προληπτική εποπτεία των «λιγότερο σημαντικών» οντοτήτων όσον αφορά τα καθήκοντα που απαριθμούνται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχεία α′ και γ′, του κανονισμού ΕΕΜ (απόφαση της 16ης Μαΐου 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg κατά ΕΚΤ, T-122/15, EU:T:2017:337, σκέψη 22).

60 Αφετέρου, όσον αφορά τις «λιγότερο σημαντικές» οντότητες και τα λοιπά καθήκοντα που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού ΕΕΜ, από τη συνδυασμένη ερμηνεία των παραγράφων 5 και 6 του άρθρου 6 του εν λόγω κανονισμού προκύπτει ότι η άσκησή τους ανατίθεται, υπό τον έλεγχο της ΕΚΤ, στις εθνικές αρχές, οι οποίες, επομένως, ασκούν άμεση προληπτική εποπτεία στις εν λόγω οντότητες. Συγκεκριμένα, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 6, του κανονισμού ΕΕΜ, «με την επιφύλαξη της παραγράφου 5 του παρόντος άρθρου, οι αρμόδιες εθνικές αρχές εκτελούν και έχουν την ευθύνη για τα καθήκοντα που αναφέρονται […] και για τη θέσπιση όλων των συναφών εποπτικών αποφάσεων αναφορικά με τα πιστωτικά ιδρύματα της παραγράφου 4 πρώτο εδάφιο του παρόντος άρθρου, εντός του πλαισίου και σύμφωνα με τις διαδικασίες της παραγράφου 7 του παρόντος άρθρου» (απόφαση της 16ης Μαΐου 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg κατά ΕΚΤ, T-122/15, EU:T:2017:337, σκέψη 23).

61 Δεύτερον, από το άρθρο 22, παράγραφος 2, του κανονισμού ΕΕΜ προκύπτει ότι «[κ]ατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας, διασφαλίζονται πλήρως τα δικαιώματα της υπεράσπισης των ενδιαφερόμενων προσώπων» και ότι τα πρόσωπα αυτά «έχουν δικαίωμα πρόσβασης στον φάκελο της ΕΚΤ». Η διάταξη αυτή εξειδικεύεται με τον κανονισμό-πλαίσιο ΕΕΜ.

62 Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 32, παράγραφος 1, πρώτη και δεύτερη περίοδος, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ προβλέπει ότι «[κ]ατά τη διεξαγωγή των εποπτικών διαδικασιών της ΕΚΤ διασφαλίζονται πλήρως τα δικαιώματα υπεράσπισης των εκάστοτε μετεχόντων» και ότι, «[γ]ια τον σκοπό αυτό οι μετέχοντες δικαιούνται να έχουν πρόσβαση στον φάκελο της ΕΚΤ μετά την έναρξη εποπτικής διαδικασίας της, υπό την επιφύλαξη του έννομου συμφέροντος για την προστασία του επιχειρηματικού απορρήτου φυσικών και νομικών προσώπων, πλην του μετέχοντα».

63 Η αίτηση παροχής προσβάσεως στον φάκελο βασίζεται στην άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας (πρβλ. αποφάσεις της 18ης Ιουλίου 2013, Επιτροπή κ.λπ. κατά Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P, EU:C:2013:518, σκέψεις 98 και 99, της 15ης Σεπτεμβρίου 2016, Yanukovych κατά Συμβουλίου, T-348/14, EU:T:2016:508, σκέψη 68, και της 2ας Δεκεμβρίου 2020, Kalai κατά Συμβουλίου, T-178/19, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2020:580, σκέψη 73). Μια τέτοια αίτηση στερείται αντικειμένου όταν δεν υφίσταται διοικητική διαδικασία θίγουσα τα έννομα συμφέροντα του αιτούντος την πρόσβαση και, κατά συνέπεια, όταν δεν υφίσταται φάκελος που να τον αφορά (απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2021, OCU κατά ΕΚΤ, T-15/18, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2021:661, σκέψη 94).

64 Συγκεκριμένα, το άρθρο 32, παράγραφος 1, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ χρησιμοποιεί ρητώς τον όρο «εποπτική διαδικασία» και όχι «προληπτική εποπτεία». Το άρθρο 2, σημείο 24, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ ορίζει την «εποπτική διαδικασία της ΕΚΤ» ως «κάθε δραστηριότητα της ΕΚΤ που αποσκοπεί στην προπαρασκευή της έκδοσης από αυτήν εποπτικής απόφασης,

περιλαμβανομένων των κοινών διαδικασιών και της επιβολής διοικητικών χρηματικών προστίμων» και διευκρινίζει ότι «[ό]λες οι εποπτικές διαδικασίες της ΕΚΤ διέπονται από τις διατάξεις του μέρους ΙΙΙ».

65 Κατά συνέπεια, η προληπτική εποπτεία όσον αφορά τα καθήκοντα της ΕΚΤ δεν μπορεί να εξομοιωθεί με εποπτική διαδικασία η οποία αποσκοπεί στην εκπλήρωση ειδικού καθήκοντος εποπτείας και στη λήψη σχετικής αποφάσεως. Αν το περιεχόμενο της προληπτικής εποπτείας ήταν πανομοιότυπο με αυτό της εποπτικής διαδικασίας, τότε ο τίτλος 2 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ, ο οποίος επιγράφεται «Γενικές διατάξεις σχετικά με τη δέουσα διαδικασία έκδοσης εποπτικών αποφάσεων της ΕΚΤ», του οποίου το κεφάλαιο 1 (που περιλαμβάνει το άρθρο 32), το οποίο επιγράφεται «Εποπτικές αποφάσεις της ΕΚΤ», προβλέπει τα στάδια της εποπτικής διαδικασίας, θα στερούνταν πρακτικής αποτελεσματικότητας. Συγκεκριμένα, σε ένα τέτοιο πλαίσιο, ουδέποτε θα υφίστατο διαδικασία εποπτείας, διότι κατ' ανάγκην θα εξακολουθούσε να εκκρεμεί στο πλαίσιο τρέχουσας προληπτικής εποπτείας.

66 Πλην όμως, απλώς και μόνο το γεγονός ότι συνεχίζεται η προληπτική εποπτεία χωρίς να εκκρεμεί ειδική εποπτική διαδικασία δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαιολογεί την πρόσβαση στον φάκελο δυνάμει του άρθρου 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ.

67 Επιπλέον, δεν μπορεί να τεκμαίρεται, όπως διατείνεται η προσφεύγουσα, ότι η διαδικασία ανακλήσεως της άδειας λειτουργίας εκκρεμεί ήδη αφ' ης στιγμής χορηγηθεί η άδεια, δεδομένου ότι το άρθρο 14, παράγραφος 5, του κανονισμού ΕΕΜ προβλέπει σαφώς ότι μια τέτοια διαδικασία μπορεί να κινηθεί από την ΕΚΤ με δική της πρωτοβουλία ή κατόπιν προτάσεως αρμόδιας εθνικής αρχής.

68 Εν προκειμένω, από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι, κατά την ημερομηνία που η προσφεύγουσα κατέθεσε την αίτησή της παροχής προσβάσεως, ήτοι στις 16 Νοεμβρίου 2019, εκκρεμούσε έναντί της εποπτική διαδικασία ενώπιον της ΕΚΤ. Αφενός, πρέπει να σημειωθεί ότι, στο στάδιο αυτό, η ΕΚΤ δεν είχε λάβει κανένα μέτρο εποπτείας όσον αφορά την προσφεύγουσα και ότι το σχέδιο αποφάσεως που προέβλεπε την ανάκληση της άδειας λειτουργίας της υποβλήθηκε στην ΕΚΤ από την MFSA στις 12 Φεβρουαρίου 2020. Η ΕΚΤ ενημέρωσε την προσφεύγουσα για την πρόθεσή της να ανακαλέσει την επίμαχη άδεια στις 16 Μαρτίου 2020.

69 Αφετέρου, είναι εσφαλμένο το επιχείρημα της προσφεύγουσας ότι, κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεώς της παροχής προσβάσεως, η διαδικασία ανακλήσεως της άδειας λειτουργίας πιστωτικού ιδρύματος που της είχε χορηγηθεί εκκρεμούσε ήδη σε εθνικό επίπεδο, ήτοι ενώπιον της MFSA, πράγμα που σήμαινε ότι είχε κινηθεί εποπτική διαδικασία ενώπιον της ΕΚΤ.

70 Συναφώς, διαπιστώνεται ότι η διαδικασία ανακλήσεως της άδειας είναι σύνθετη διοικητική διαδικασία η οποία διεξάγεται κατ' αρχάς ενώπιον της αρμόδιας εθνικής αρχής και, στη συνέχεια, ενώπιον της ΕΚΤ.

71 Είναι γεγονός ότι από τη νομολογία προκύπτει ότι τυχόν συμμετοχή των εθνικών αρχών κατά τη διάρκεια της διαδικασίας η οποία καταλήγει στην έκδοση τέτοιων πράξεων δεν μπορεί να αναιρέσει τον χαρακτηρισμό τους ως πράξεων της Ένωσης, όταν οι πράξεις τις οποίες εκδίδουν οι εθνικές αρχές αποτελούν στάδιο μιας διαδικασίας κατά την οποία όργανο ή οργανισμός της Ένωσης ασκεί μόνο του ή μόνος του την τελική εξουσία λήψεως αποφάσεων χωρίς να δεσμεύεται από τις προπαρασκευαστικές πράξεις ή τις προτάσεις των εθνικών αρχών (πρβλ. αποφάσεις της 19ης Δεκεμβρίου 2018, Berlusconi και Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, σκέψεις 42 και 43, και της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, σκέψεις 37 και 38).

72 Ειδικότερα, σε μια τέτοια περίπτωση, στην οποία το δίκαιο της Ένωσης κατοχυρώνει την αποκλειστική εξουσία λήψεως αποφάσεων ενός οργάνου ή οργανισμού της Ένωσης, εναπόκειται στον δικαστή της Ένωσης, δυνάμει της αποκλειστικής αρμοδιότητάς του να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων της Ένωσης επί τη βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, να αποφαίνεται επί της νομιμότητας της τελικής αποφάσεως την οποία λαμβάνει το εν λόγω όργανο ή οργανισμός της Ένωσης και να εξετάζει, προς διασφάλιση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των ενδιαφερομένων, τα τυχόν ελαττώματα των προπαρασκευαστικών πράξεων ή των προτάσεων των εθνικών αρχών τα οποία είναι ικανά να θίξουν το κύρος της τελικής αυτής αποφάσεως (πρβλ. αποφάσεις της 19ης Δεκεμβρίου 2018, Berlusconi και Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, σκέψη 44, και της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, σκέψη 39).

73 Εντούτοις, πρώτον, η νομολογία αυτή δεν αφορά το ζήτημα ποιο στάδιο της σύνθετης διοικητικής διαδικασίας παρέχει δικαίωμα προσβάσεως στον φάκελο των πιστωτικών ιδρυμάτων ενώπιον της ΕΚΤ.

74 Δεύτερον, εν προκειμένω, αφενός, επισημαίνεται ότι από τις διατάξεις του άρθρου 14, παράγραφος 5, του κανονισμού ΕΕΜ δεν προκύπτει ότι η διαδικασία ανακλήσεως της άδειας λειτουργίας ενώπιον της ΕΚΤ κινείται λόγω της εκδόσεως, από αρμόδια εθνική αρχή, αποφάσεως διατάσσουσας πιστωτικό ίδρυμα να παύσει κάθε δραστηριότητα. Ως εκ τούτου, το στοιχείο που επικαλείται η προσφεύγουσα, ήτοι ότι η MFSA έλαβε τον Οκτώβριο του 2018 απόφαση με την οποία της επέβαλε να παύσει κάθε δραστηριότητα, δεν μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την κίνηση, κατά την ίδια ημερομηνία, της διαδικασίας ανακλήσεως της άδειάς της ενώπιον της ΕΚΤ.

75 Αφετέρου, το σχέδιο αποφάσεως που προέβλεπε την ανάκληση της άδειας λειτουργίας που είχε χορηγηθεί στην προσφεύγουσα διαβιβάστηκε στην ΕΚΤ από την MFSA μόλις στις 12 Φεβρουαρίου 2020, ήτοι μετά την υποβολή της αιτήσεως παροχής προσβάσεως και μετά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως. Επομένως, το συγκεκριμένο στοιχείο δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη στην παρούσα υπόθεση για να κριθεί αν είχε κινηθεί διαδικασία ανακλήσεως της άδειας κατά την ημερομηνία εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως.

76 Επομένως, η προσφεύγουσα δεν αποδεικνύει ότι η ΕΚΤ υπέπεσε σε σφάλμα εκτιμήσεως καθόσον έκανε με την προσβαλλόμενη απόφαση δεκτό ότι δεν είχε κινηθεί καμία εποπτική διαδικασία κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως.

77 Εξάλλου, η προσφεύγουσα προβάλλει ότι το άρθρο 22 του κανονισμού ΕΕΜ και τα άρθρα 31 και 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ παρέχουν δικαίωμα προσβάσεως στον φάκελο στενότερο από εκείνο που παρέχει το άρθρο 41 του Χάρτη και ότι, ως εκ τούτου, δεν είναι σύννομα.

78 Η προσφεύγουσα προσθέτει ότι το άρθρο 31 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ περιέχει προδήλως αυθαίρετο, δυσανάλογο και, ως εκ τούτου, μη σύννομο κανόνα, κατά τον οποίο η προθεσμία ασκήσεως του δικαιώματος ακροάσεως ενός ιδρύματος που έχει υπαχθεί σε προληπτική εποπτεία μειώνεται σε τρεις εργάσιμες ημέρες στις περιπτώσεις που μνημονεύονται στα άρθρα 14 και 15 του κανονισμού ΕΕΜ.

79 Κατ’ αρχάς, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 41 του Χάρτη, το οποίο επιγράφεται «Δικαίωμα χρηστής διοίκησης», προβλέπει στην παράγραφο 1 ότι κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα σε αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου χρόνου εξέταση των υποθέσεών του από τα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου διευκρινίζεται ότι το δικαίωμα

αυτό περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, το δικαίωμα κάθε προσώπου να έχει πρόσβαση στον φάκελό του, τηρουμένων των νομίμων συμφερόντων της εμπιστευτικότητας και του επαγγελματικού και επιχειρηματικού απορρήτου.

80 Πρέπει να επισημανθεί ότι το άρθρο 41, παράγραφος 2, του Χάρτη προβλέπει δικαίωμα προσβάσεως στον φάκελο που συνδέεται με το δικαίωμα ενός προσώπου στην αμερόληπτη, δίκαιη και εντός ευλόγου προθεσμίας εξέταση των υποθέσεών του από τη διοίκηση. Το δικαίωμα αυτό ισχύει για την πρόσβαση στον φάκελο του προσώπου το οποίο αφορούν οι εν λόγω υποθέσεις και όχι για όλα τα έγγραφα που βρίσκονται στην κατοχή συγκεκριμένου θεσμικού οργάνου. Επομένως, διακρίνεται από το δικαίωμα που προβλέπεται στο άρθρο 42 του Χάρτη, το οποίο προβλέπει την πρόσβαση σε οποιοδήποτε έγγραφο θεσμικού οργάνου, ανεξαρτήτως της υπάρξεως του φακέλου ενός ενδιαφερομένου προσώπου και του εννόμου συμφέροντός του.

81 Επιπροσθέτως, το περιεχόμενο του θεμελιώδους δικαιώματος προσβάσεως στον φάκελο, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο β′, του Χάρτη συνεπάγεται ότι το ενδιαφερόμενο πρόσωπο έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει την επίμαχη διαδικασία λήψεως αποφάσεων (πρβλ. απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2018, KF κατά CSUE, T-286/15, EU:T:2018:718, σκέψη 230). Δυνάμει της νομολογίας που μνημονεύθηκε στη σκέψη 63 ανωτέρω, μια αίτηση παροχής προσβάσεως στον φάκελο βασίζεται στην άσκηση των δικαιωμάτων άμυνας και στερείται αντικειμένου όταν δεν υφίσταται διοικητική διαδικασία θίγουσα τα έννομα συμφέροντα του αιτούντος την πρόσβαση και, κατά συνέπεια, όταν δεν υφίσταται φάκελος που να τον αφορά.

82 Πλην όμως, το άρθρο 22 του κανονισμού ΕΕΜ και το άρθρο 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ, καθόσον εξαρτούν την πρόσβαση στον φάκελο από την κίνηση διοικητικής εποπτικής διαδικασίας από την ΕΚΤ, παρέχουν στα πιστωτικά ιδρύματα τη δυνατότητα να εκφράσουν τη θέση τους κατά την επίμαχη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, η οποία θίγει τα έννομα συμφέροντά τους, έχοντας γνώση του φακέλου που έχει σχηματιστεί για τους σκοπούς της εν λόγω διαδικασίας και ο οποίος περιέχει τα έγγραφα που απαριθμούνται στο άρθρο 32, παράγραφος 2, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ.

83 Επομένως, τα επιχειρήματα της προσφεύγουσας περί ελλείψεως νομιμότητας των διατάξεων που προβλέπουν την πρόσβαση στον φάκελο στο πλαίσιο προληπτικής εποπτικής διαδικασίας υπό το πρίσμα του άρθρου 41 του Χάρτη πρέπει να απορριφθούν.

84 Όσον αφορά το επιχείρημα της προσφεύγουσας κατά το οποίο ο παράνομος χαρακτήρας του άρθρου 31 του κανονισμού-πλαισίου ΕΜΜ προκύπτει επίσης από το γεγονός ότι το δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο αυτό περιορίζεται στις τρεις εργάσιμες ημέρες στις περιπτώσεις που μνημονεύονται στα άρθρα 14 και 15 του κανονισμού ΕΕΜ, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι είναι απαράδεκτη ένσταση ελλείψεως νομιμότητας που βάλλει κατά πράξεως γενικής ισχύος της οποίας δεν αποτελεί μέτρο εφαρμογής η ατομική προσβαλλόμενη απόφαση (πρβλ. απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Carreras Sequeros κ.λπ., C-119/19 P και C-126/19 P, EU:C:2020:676, σκέψεις 68 έως 70 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

85 Εν προκειμένω, επισημαίνεται ότι τα άρθρα 14 και 15 του κανονισμού ΕΕΜ δεν είχαν εφαρμογή κατά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως. Επομένως, δεν έχουν άμεση έννομη σχέση με την προσφεύγουσα και, κατά συνέπεια, η προσφεύγουσα δεν μπορεί να προβάλει την έλλειψη νομιμότητάς τους στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής.

86 Δεύτερον, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι από την ερμηνεία της ΕΚΤ προκύπτει ότι μια τράπεζα μπορεί να αποκτήσει πρόσβαση τον φάκελό της μόνον εφόσον αναμένεται συγκεκριμένη απόφαση της ΕΚΤ. Πλην όμως, η μόνιμη πρόσβαση στον φάκελο είναι αναγκαία για να μπορέσει η προσφεύγουσα να εξετάσει τον φάκελό της και να διατυπώσει τις δέουσες παρατηρήσεις ή να ζητήσει από την ΕΚΤ να λάβει ορισμένες αποφάσεις ή να απόσχει από ορισμένες παρεμβάσεις.

87 Συναφώς, αφενός, το άρθρο 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ εγγυάται την πρόσβαση στον φάκελο πριν από τη λήψη μέτρου κατόπιν προληπτικής εποπτικής διαδικασίας από την ΕΚΤ και καθιστά δυνατή τη διατύπωση παρατηρήσεων σχετικά με τη λήψη ορισμένων αποφάσεων ή την αποχή από ορισμένες παρεμβάσεις.

88 Αφετέρου, διαπιστώνεται ότι μόνον από την εξέταση του υπό κρίση λόγου ακυρώσεως προκύπτει ότι η προσφεύγουσα δεν μπόρεσε να αποκτήσει πρόσβαση στον φάκελο βάσει των διατάξεων περί της εποπτικής διαδικασίας, δεδομένου ότι δεν είχε κινηθεί καμία ειδική εποπτική διαδικασία έναντι αυτής. Εντούτοις, τούτο δεν σημαίνει ότι η πρόσβαση στα έγγραφα που αφορούν την προσφεύγουσα και βρίσκονται στην κατοχή της ΕΚΤ δεν είναι δυνατή δυνάμει των γενικών διατάξεων που προβλέπουν το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα. Η πτυχή αυτή θα εξεταστεί στο πλαίσιο του πρώτου λόγου ακυρώσεως.

89 Τρίτον, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι είναι προς το συμφέρον της ΕΚΤ να υπόκειται ανά πάσα στιγμή στην εξέταση της οικείας τράπεζας η ακρίβεια των πληροφοριών που περιλαμβάνονται στον φάκελό της και ότι η μόνιμη πρόσβαση σε φάκελο θα βελτίωνε την ποιότητα των φακέλων της ΕΚΤ και, κατά συνέπεια, την ποιότητα της προληπτικής εποπτείας.

90 Συναφώς, αφενός, αρκεί η διαπίστωση, όπως προκύπτει από την προηγηθείσα ανάλυση, ότι, ελλείψει εκκρεμούς ειδικής εποπτικής διαδικασίας, η πρόσβαση στον φάκελο δυνάμει του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ δεν ήταν δικαιολογημένη. Αφετέρου, όσον αφορά το επιχείρημα κατά το οποίο μια τέτοια πρόσβαση θα βελτίωνε την ποιότητα των φακέλων της ΕΚΤ, επισημαίνεται ότι το εν λόγω επιχείρημα είναι αμιγώς υποθετικό, δεδομένου ότι η προσφεύγουσα δεν προσκομίζει κανένα στοιχείο που να το τεκμηριώνει.

91 Τέταρτον, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η έννοια του «φακέλου» ουδόλως έχει αυτοτελή σημασία εν προκειμένω. Ο φάκελος ορίζεται στο άρθρο 32, παράγραφος 2, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ ως το σύνολο των εγγράφων που αφορούν την οικεία υπόθεση. Επομένως, η ΕΚΤ υποχρεούται, απαντώντας σε αίτηση παροχής προσβάσεως στον φάκελο, να συγκεντρώσει όλα τα σχετικά έγγραφα, έστω και αν δεν το είχε κάνει προηγουμένως και ανεξαρτήτως του αν αυτά ήταν υλικά ή ηλεκτρονικά αποθηκευμένα σε διαφορετικά σημεία.

92 Συναφώς, υπογραμμίζεται ότι η έννοια του «φακέλου», όπως χρησιμοποιείται στο άρθρο 32, παράγραφος 2, του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ, αναφέρεται ευθέως στα έγγραφα που συνέλεξε η ΕΚΤ κατά την εποπτική διαδικασία. Κατά τη διάταξη αυτή, οι φάκελοι περιέχουν το σύνολο των εγγράφων που ελήφθησαν, προσκομίστηκαν ή συνελέγησαν από την ΕΚΤ κατά τη διάρκεια της προληπτικής εποπτικής διαδικασίας. Επομένως, η μη ύπαρξη εν εξελίξει εποπτικής διαδικασίας σημαίνει ότι τα έγγραφα που αφορούν την προσφεύγουσα και βρίσκονται στην κατοχή της ΕΚΤ δεν μπορούν να εξομοιωθούν με τον «φάκελό της» κατά την έννοια του άρθρου 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ.

93 Κατά συνέπεια, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό του.

– *Επί του πέμπτου λόγου ακυρώσεως*

94 Με τον πέμπτο λόγο ακυρώσεως, η προσφεύγουσα προβάλλει ότι η θέση που έλαβε η ΕΚΤ με την προσβαλλόμενη απόφαση παραβιάζει την αρχή της ασφάλειας δικαίου, διότι είναι αδύνατο για τα ιδρύματα που υπόκεινται σε προληπτική εποπτεία να προσδιορίσουν πότε η ΕΚΤ εξετάζει ενεργώς ενδεχόμενη απόφαση και σε ποιο χρονικό σημείο θα πρέπει, επομένως, να επιτραπεί η πρόσβαση στον φάκελο. Εξάλλου, η προληπτική εποπτεία συνεπάγεται ότι η εποπτική αρχή ελέγχει διαρκώς την τήρηση των κανονιστικών απαιτήσεων και, επομένως, εξετάζει διαρκώς ενδεχόμενα μέτρα για να αντιμετωπιστούν περιπτώσεις ελλιπούς τηρήσεως.

95 Η ΕΚΤ αμφισβητεί την ορθότητα αυτής της επιχειρηματολογίας.

96 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει οι κανόνες δικαίου να είναι σαφείς και ακριβείς, τα δε αποτελέσματά τους να μπορούν να προβλεφθούν, ιδίως όταν οι κανόνες αυτοί ενδέχεται να έχουν δυσμενείς συνέπειες για τους ιδιώτες και τις επιχειρήσεις (απόφαση της 22ας Απριλίου 2015, Πολωνία κατά Επιτροπής, T-290/12, EU:T:2015:221, σκέψη 50).

97 Το άρθρο 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ προβλέπει σαφώς και κατηγορηματικώς την πρόσβαση στον φάκελο μετά την κίνηση ειδικής εποπτικής διαδικασίας. Επομένως, η εν λόγω διάταξη δεν προβλέπει τη δυνατότητα τέτοιας προσβάσεως όταν η ΕΚΤ «ελέγχει διαρκώς την τήρηση των κανονιστικών απαιτήσεων».

98 Εν προκειμένω, δεδομένου ότι η προσφεύγουσα ήταν λιγότερο σημαντικό ίδρυμα, η ΕΚΤ δεν άσκησε διαρκή εποπτεία, πράγμα που εναπόκειτο στις αρμόδιες εθνικές αρχές. Αντιθέτως, η απόφαση περί ανακλήσεως της άδειας λειτουργίας της προσφεύγουσας εμπίπτει στα καθήκοντα της ΕΚΤ, η οποία εξάλλου κίνησε την αντίστοιχη διαδικασία έναντι της προσφεύγουσας αφού έλαβε το σχέδιο αποφάσεως της MFSA που προέβλεπε την ανάκληση της άδειας λειτουργίας.

99 Επομένως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η άρνηση παροχής προσβάσεως στον φάκελο πριν από την κίνηση της εν λόγω διαδικασίας από την ΕΚΤ ενδεχομένως να συνιστά παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου.

100 Κατά συνέπεια, ο πέμπτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

– *Επί του έκτου λόγου ακυρώσεως*

101 Με τον έκτο λόγο ακυρώσεως, η προσφεύγουσα προβάλλει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας καθόσον της επιβάλλει υπέρμετρη επιβάρυνση η οποία δεν δικαιολογείται από κανέναν θεμιτό σκοπό προληπτικής εποπτείας. Στην πράξη, η θέση της ΕΚΤ οδηγεί σε μια σχετικώς αδιαφανή διοίκηση. Όπως προβάλλει η προσφεύγουσα, κατά την ΕΚΤ υφίσταται μόνον ένα πολύ περιορισμένο δικαίωμα προσβάσεως στον φάκελο, ήτοι μόνο για το σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ της ανακοινώσεως της ΕΚΤ προς το ίδρυμα που τίθεται υπό προληπτική εποπτεία, ανακοίνωση με την οποία η ΕΚΤ πληροφορεί το ίδρυμα ότι προτίθεται να λάβει συγκεκριμένο μέτρο, και της λήψεως του μέτρου αυτού καθεαυτό.

102 Η ΕΚΤ αμφισβητεί την ορθότητα της ανωτέρω επιχειρηματολογίας.

103 Κατά πάγια νομολογία, δυνάμει της αρχής της αναλογικότητας, η οποία αποτελεί μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης, οι πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης πρέπει να είναι πρόσφορες για την υλοποίηση των θεμιτών σκοπών που επιδιώκει η οικεία ρύθμιση και δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια του αναγκαίου για την επίτευξη των σκοπών αυτών, εξυπακουομένου ότι, όταν υφίσταται δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσοτέρων καταλλήλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές και ότι τα δυσμενή αποτελέσματα που προκαλούνται δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς (βλ. απόφαση της 16ης Μαΐου 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg κατά ΕΚΤ, T-122/15, EU:T:2017:337, σκέψη 67 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

104 Εν προκειμένω, αρκεί η διαπίστωση ότι ο έκτος λόγος ακυρώσεως, μολονότι στον τίτλο του διατυπώνεται αιτίαση περί παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας, αφορά, κατ' ουσίαν, το βάσιμο της εφαρμογής από την ΕΚΤ του άρθρου 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ. Όπως προκύπτει από την προηγηθείσα ανάλυση του δεύτερου λόγου ακυρώσεως, η επιχειρηματολογία αυτή δεν ευσταθεί.

105 Κατά συνέπεια, ο έκτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

– *Επί του εβδόμου λόγου ακυρώσεως*

106 Με τον έβδομο λόγο ακυρώσεως, η προσφεύγουσα προβάλλει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση παραβιάζει την αρχή nemo auditur, ήτοι την αρχή κατά την οποία ο διάδικος δεν μπορεί να επικαλεστεί τη δική του παράνομη συμπεριφορά. Η ΕΚΤ φέρει τη γενική ευθύνη του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού. Δύναται, όπως προβάλλει η προσφεύγουσα, να παρεμβαίνει ανά πάσα στιγμή, ακόμη και στο πλαίσιο της εποπτείας ενός λιγότερο σημαντικού οργάνου. Η ΕΚΤ δεν μπορεί να προβάλει το επιχείρημα ότι δεν υφίσταται εκκρεμής ενώπιόν της διαδικασία, δεδομένου ότι οι ενέργειες της αρμόδιας εθνικής αρχής συνιστούν εκ των πραγμάτων ανάκληση της άδειας λειτουργίας και, επομένως, μέτρο που εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ.

107 Η ΕΚΤ αμφισβητεί την ορθότητα της ανωτέρω επιχειρηματολογίας.

108 Εν προκειμένω, αφενός, η προσφεύγουσα προβάλλει επιχειρήματα υποθετικής φύσεως σχετικά με τη φύση της άμεσης εποπτείας της ΕΚΤ επί των λιγότερο σημαντικών οντοτήτων, χωρίς να εξηγεί τις επιπτώσεις που οι προβαλλόμενες παραβάσεις αυτές θα είχαν στην υπό κρίση υπόθεση. Αφετέρου, τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν προς στήριξη του έβδομου λόγου ακυρώσεως σχετικά με το βάσιμο της εφαρμογής του άρθρου 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ από την ΕΚΤ έχουν ήδη απορριφθεί στο πλαίσιο της αναλύσεως του δεύτερου λόγου ακυρώσεως.

109 Κατά συνέπεια, ο έβδομος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

– *Επί του ογδόου λόγου ακυρώσεως*

110 Η προσφεύγουσα προβάλλει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση προσβάλλει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής που προβλέπει το άρθρο 47 του Χάρτη. Κατά την προσφεύγουσα, το γερμανικό διοικητικό δίκαιο αναγνωρίζει γενικό δικαίωμα σε προσήκουσα άσκηση της διακριτικής ευχέρειας σε απάντηση κάθε αιτήσεως παροχής προσβάσεως στον φάκελο. Η

πρόσβαση θα πρέπει υποχρεωτικά να παρέχεται εφόσον είναι αναγκαία ή έστω απλώς ταχεία και δυνητικώς χρήσιμη προκειμένου ένα πρόσωπο να μπορεί να προασπιστεί και να προβάλει τα δικαιώματά του.

111 Η ΕΚΤ αμφισβητεί την ορθότητα της ανωτέρω επιχειρηματολογίας.

112 Υπενθυμίζεται ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί ένωση δικαίου, στην οποία τα θεσμικά της όργανα υπόκεινται σε έλεγχο της συμφωνίας των πράξεων τους, μεταξύ άλλων, με τη Συνθήκη ΛΕΕ και με τις γενικές αρχές του δικαίου, δεδομένου ότι η εν λόγω Συνθήκη έχει καθιερώσει ένα πλήρες σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών, με το οποίο ανατίθεται στο Δικαστήριο ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (βλ. απόφαση της 5ης Νοεμβρίου 2019, ΕΚΤ κ.λπ. κατά Trasta Komercbanka κ.λπ., C-663/17 P, C-665/17 P και C-669/17 P, EU:C:2019:923, σκέψη 54 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

113 Επιπροσθέτως, η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο της Ένωσης, στην οποία αναφέρεται και το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, συνιστά γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης η οποία απορρέει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Η εν λόγω αρχή καθιερώνεται από τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950. Κατοχυρώνεται δε πλέον στο άρθρο 47 του Χάρτη (βλ. απόφαση της 5ης Νοεμβρίου 2019, ΕΚΤ κ.λπ. κατά Trasta Komercbanka κ.λπ., C-663/17 P, C-665/17 P και C-669/17 P, EU:C:2019:923, σκέψη 55 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

114 Εν προκειμένω, η προσβαλλόμενη απόφαση είναι πράξη θεσμικού οργάνου της Ένωσης υποκείμενη στον δικαστικό έλεγχο του δικαστή της Ένωσης, οπότε οποιαδήποτε αναφορά στο γερμανικό δίκαιο είναι αλυσιτελής, δεδομένου ότι το δίκαιο αυτό δεν έχει εφαρμογή στην υπό κρίση διαφορά.

115 Εξάλλου, τα επιχειρήματα που προβάλλονται στο πλαίσιο του υπό κρίση λόγου ακυρώσεως αφορούν κατ' ουσίαν το βάσιμο της εφαρμογής του άρθρου 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ από την ΕΚΤ και έχουν ήδη απορριφθεί στο πλαίσιο της αναλύσεως του δεύτερου λόγου ακυρώσεως.

116 Κατά συνέπεια, ο όγδοος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

Επί του πρώτου λόγου ακυρώσεως

117 Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, η προσφεύγουσα προβάλλει, κατ' ουσίαν, ότι η ΕΚΤ ήταν υποχρεωμένη να εξετάσει την αίτησή της παροχής προσβάσεως βάσει των γενικών αρχών που διέπουν την πρόσβαση στα έγγραφα. Υποστηρίζει ότι η ΕΚΤ δεν έλαβε υπόψη ούτε το θεμελιώδες ουσιαστικό δικαίωμά της προσβάσεως στα έγγραφα, το οποίο κατοχυρώνεται στο άρθρο 15, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, στο άρθρο 42 του Χάρτη, στο άρθρο 2 του κανονισμού 1049/2001 και στο άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 2004/258, ούτε το γεγονός ότι μια αίτηση παροχής προσβάσεως δεν μπορεί να απορριφθεί κατ' εφαρμογήν ειδικών διατάξεων αν η πρόσβαση έπρεπε να χορηγηθεί δυνάμει άλλων διατάξεων.

118 Επομένως, η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η ύπαρξη προληπτικής εποπτικής διαδικασίας δεν ασκεί επιρροή, δεδομένου ότι έπρεπε, εν πάση περιπτώσει, να της παρασχεθεί πρόσβαση βάσει της νομοθεσίας περί προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα, ανεξαρτήτως της υπάρξεως οποιασδήποτε διαδικασίας προληπτικής εποπτείας, και ότι η πτυχή αυτή έπρεπε να ληφθεί υπόψη.

119 Η ΕΚΤ αμφισβητεί την ορθότητα της ανωτέρω επιχειρηματολογίας στηριζόμενη στη νομολογία που τονίζει τις διαφορές μεταξύ του γενικού καθεστώτος προσβάσεως στα έγγραφα, το οποίο αποσκοπεί στη διασφάλιση της διαφάνειας, και της δυνατότητας προσβάσεως στον φάκελο μιας εν εξελίξει διοικητικής διαδικασίας, σκοπός της οποίας είναι η διασφάλιση του σεβασμού των δικαιωμάτων άμυνας στο πλαίσιο μιας συνήθους διαδικασίας.

120 Κατά την ΕΚΤ, η προσφεύγουσα θεμελίωσε την αίτησή της στο άρθρο 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ καθόσον χρησιμοποίησε τον όρο «πρόσβαση στον φάκελο». Υπό την έννοια αυτή, η αίτηση της προσφεύγουσας δεν μπορεί, επομένως, να εξεταστεί υπό το πρίσμα του γενικού καθεστώτος προσβάσεως στα έγγραφα.

121 Πρέπει εξαρχής να διευκρινιστεί ότι το επιχείρημα της προσφεύγουσας περί παραβάσεως του κανονισμού 1049/2001 είναι αλυσιτελές, δεδομένου ότι το καθεστώς που εφαρμόζεται στις αιτήσεις του κοινού σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα της ΕΚΤ καθορίζεται από την απόφαση 2004/258, της οποίας οι διατάξεις είναι, εξάλλου, ανάλογες με εκείνες του κανονισμού 1049/2001. Κατά τα λοιπά, η προσφεύγουσα δεν διατυπώνει κανένα συγκεκριμένο ισχυρισμό σχετικά με ενδεχόμενη παράβαση του κανονισμού 1049/2001.

122 Κατ’ αρχάς, υπενθυμίζεται ότι το δικαίωμα προσβάσεως στον διοικητικό φάκελο στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας και το δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων διακρίνονται μεν από νομικής απόψεως, πλην όμως οδηγούν σε παρόμοια κατάσταση από λειτουργικής απόψεως. Συγκεκριμένα, ανεξαρτήτως της νομικής βάσεως στην οποία στηρίζεται, η πρόσβαση στο φάκελο επιτρέπει στους ενδιαφερόμενους να λάβουν γνώση των παρατηρήσεων και των εγγράφων που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή (πρβλ., κατ’ αναλογίαν, απόφαση της 28ης Ιουνίου 2012, Επιτροπή κατά Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, σκέψη 120).

123 Η πρόσβαση στον φάκελο επιδιώκει, εν προκειμένω, διαφορετικούς σκοπούς από εκείνους που επιδιώκει το καθεστώς γενικής προσβάσεως, καθόσον αυτοί συνίστανται στο να διασφαλισθεί ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας των οποίων απολαύουν τα εμπλεκόμενα μέρη και η επιμελής εξέταση των καταγγελιών, διασφαλιζομένης παράλληλα της τηρήσεως του επαγγελματικού απορρήτου στις διοικητικές διαδικασίες, και όχι να διευκολυνθεί κατά τον μέγιστο δυνατό βαθμό η άσκηση του δικαιώματος προσβάσεως στα έγγραφα και η ευρύτερη υιοθέτηση πρακτικών χρηστής διοικήσεως με διασφάλιση της μεγαλύτερης δυνατής διαφάνειας όσον αφορά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων εκ μέρους των δημόσιων αρχών καθώς και τα στοιχεία στα οποία στηρίζονται οι αποφάσεις τους (πρβλ., κατ’ αναλογίαν, απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2014, Επιτροπή κατά EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, σκέψη 83).

124 Επίσης, επισημαίνεται ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, της αποφάσεως 2004/258 παρέχει σε κάθε πολίτη της Ένωσης και σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την έδρα του σε κράτος μέλος δικαίωμα προσβάσεως στα έγγραφα της ΕΚΤ, υπό την επιφύλαξη των προϋποθέσεων και των περιορισμών που καθορίζονται στην απόφαση αυτή (απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 2012, Thesing και Bloomberg Finance κατά ΕΚΤ, T-590/10, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2012:635, σκέψη 40).

125 Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, του ως άνω κανονισμού ο αιτών δεν υποχρεούται να δικαιολογήσει την αίτησή του και, επομένως, να αποδείξει ότι αντλεί οποιοδήποτε συμφέρον από την πρόσβαση στα οικεία έγγραφα. Επομένως, ακόμα και αίτηση παροχής προσβάσεως η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της αποφάσεως 2004/258 και υποβάλλεται από πρόσωπο το οποίο επικαλείται ορισμένες ιδιαίτερες περιστάσεις που τη διακρίνουν από κάθε άλλον πολίτη της Ένωσης πρέπει να εξετάζεται κατά τον ίδιο τρόπο με αίτηση προερχόμενη από οποιοδήποτε άλλο πρόσωπο (απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2021, OCU κατά ΕΚΤ, T-15/18, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2021:661, σκέψη 105).

126 Εν προκειμένω, με την αίτηση παροχής προσβάσεως, η προσφεύγουσα ζήτησε πρόσβαση στον «φάκελο» που την αφορούσε χωρίς να προσδιορίσει οποιαδήποτε νομική βάση για την αίτησή της.

127 Δεν αμφισβητείται ότι καμία διάταξη της αποφάσεως 2004/258 δεν υποχρεώνει τον αιτούντα την πρόσβαση να διευκρινίσει τη νομική βάση της αιτήσεώς του. Εξάλλου, η έλλειψη υποχρεώσεως ρητής αναφοράς στον κανονισμό 1049/2001 ή στην απόφαση 2004/258 σε αίτηση παροχής προσβάσεως σε έγγραφα συνάδει με τον σκοπό που επιδιώκουν αυτές οι πράξεις, ο οποίος είναι να διασφαλιστεί η ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στα έγγραφα (πρβλ. απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2022, Dragnea κατά Επιτροπής, C-351/20 P, EU:C:2022:8, σκέψη 71).

128 Σε αυτό το πλαίσιο, στερείται σημασίας το γεγονός ότι ένας αιτών αναφέρθηκε, σε αίτηση παροχής προσβάσεως, στην πρόσβαση στον φάκελό του (πρβλ. απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2022, Dragnea κατά Επιτροπής, C-351/20 P, EU:C:2022:8, σκέψη 74).

129 Κατά συνέπεια, ακόμη και αν η προσφεύγουσα πράγματι χρησιμοποίησε τον προσδιορισμό «φάκελος» στην αίτησή της, η ΕΚΤ δεν μπορούσε να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η αίτηση παροχής προσβάσεως στηριζόταν αποκλειστικά και μόνο στο άρθρο 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ.

130 Επιπλέον, από τη νομολογία προκύπτει ότι το γεγονός ότι η αίτηση προσβάσεως αφορούσε έναν «φάκελο» της ΕΚΤ σχετικό με πιστωτικό ίδρυμα, ήτοι τομέα διεπόμενο από τον κανονισμό ΕΕΜ και τον κανονισμό-πλαίσιο ΕΕΜ, ουδόλως αποκλείει το ενδεχόμενο η αίτηση αυτή να στηρίχθηκε εξαρχής στις γενικές διατάξεις περί προσβάσεως στα έγγραφα, εφόσον δεν αμφισβητείται ότι οι εν λόγω γενικές διατάξεις μπορούν να χρησιμεύσουν ως νομική βάση αιτήσεως παροχής προσβάσεως σε έγγραφα που εντάσσονται σε διοικητική διαδικασία διεπόμενη από άλλη πράξη της Ένωσης (πρβλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2022, Dragnea κατά Επιτροπής, C-351/20 P, EU:C:2022:8, σκέψη 75).

131 Εν προκειμένω, δεδομένου ότι δεν εκκρεμούσε καμία εποπτική διαδικασία κατά της προσφεύγουσας κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεώς της παροχής προσβάσεως και, επομένως, κανένας «φάκελος», κατά την έννοια του άρθρου 32 του κανονισμού-πλαισίου ΕΕΜ, η εν λόγω αίτηση πρέπει να εξεταστεί ως αίτηση παροχής προσβάσεως στα έγγραφα που την αφορούν βάσει των γενικών διατάξεων, ιδίως δε των διατάξεων της αποφάσεως 2004/258.

132 Η ΕΚΤ υποστηρίζει επίσης με την επιχειρηματολογία της ότι η αίτηση παροχής προσβάσεως δεν πληρούσε, εν πάση περιπτώσει, τις απαιτήσεις μιας αιτήσεως παροχής προσβάσεως στα έγγραφα. Συναφώς, η ΕΚΤ προβάλλει ότι η αίτηση παροχής προσβάσεως ήταν πολύ γενικής φύσεως και δεν προσδιόριζε καν τα συγκεκριμένα έγγραφα που καλύπτονταν από το περιεχόμενό της. Εξάλλου, είναι πρόδηλο κατά την ΕΚΤ ότι η αίτηση προσβάσεως δεν πληροί ούτε τις πλέον στοιχειώδεις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 6, παράγραφος 1, της αποφάσεως 2004/258.

133 Εν προκειμένω, δεδομένου ότι η ΕΚΤ δεν ανέλυσε την αίτηση προσβάσεως βάσει της αποφάσεως 2004/258, δεν μπορεί βασίμως να υποστηρίξει ότι η εν λόγω αίτηση ήταν, βάσει της ίδιας αυτής αποφάσεως, ασαφής.

134 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η ΕΚΤ υπέπεσε σε νομικό σφάλμα καθόσον δεν εξέταση την αίτηση της προσφεύγουσας βάσει των διατάξεων της αποφάσεως 2004/258 σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα.

135 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, πρέπει να γίνει δεκτός ο πρώτος λόγος ακυρώσεως και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση, παρέλκει δε η εξέταση της προβαλλόμενης παραβάσεως του άρθρου 15, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ και του άρθρου 42 του Χάρτη, καθώς και η εξέταση του δευτέρου σκέλους του τρίτου λόγου ακυρώσεως και του τετάρτου λόγου ακυρώσεως.

Επί των δικαστικών εξόδων

136 Κατά το άρθρο 134, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι η ΕΚΤ ηττήθηκε, πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα της προσφεύγουσας.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο πενταμελές τμήμα)

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει την απόφαση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 26ης Νοεμβρίου 2019 με την οποία απορρίφθηκε η αίτηση της Satabank για παροχή προσβάσεως στον φάκελό της.

2) Καταδικάζει την ΕΚΤ στα δικαστικά έξοδα.

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο, στις 22 Μαρτίου 2023.

(υπογραφές)