A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kibővített első tanács)

2023. március 22.*

„Gazdaság- és monetáris politika – Hitelintézetek prudenciális felügyelete – 1024/2013/EU rendelet – 468/2014/EU rendelet – Prudenciális felügyelet alá tartozó szervezet – Összetett közigazgatási eljárás – Az iratokba való betekintés megtagadása – 2004/258/EK határozat – Az EKB dokumentumaihoz való hozzáférés”

A T-72/20. sz. ügyben,

a **Satabank plc** (székhelye: St Julian’s [Málta], képviseli: O. Behrends ügyvéd)

felperes

az **Európai Központi Bank (EKB)** (képviselik: G. Buono, A. Lefterov és E. Koupepidou, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített első tanács),

a tanácskozások során tagjai: H. Kanninen elnök, M. Jaeger, N. Półtorak (előadó), O. Porchia és M. Stancu bírák,

hivatalvezető: P. Cullen tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára, különösen a kifogásnak az eljárást befejező határozatban való eldöntését elrendelő 2021. március 9-i végzésre,

tekintettel a 2022. június 7-i tárgyalásra,

meghozta a következő

**Ítéletet**

1 Az EUMSZ 263. cikken alapuló keresetében a felperes, a Satabank plc az Európai Központi Bank (EKB) 2019. november 26-i azon határozatának megsemmisítését kéri, amelyben az elutasította a rá vonatkozó iratokba való betekintés iránti kérelmét (a továbbiakban: megtámadott határozat).

* Az eljárás nyelve: angol.

## A jogvita előzményei és a kereset előterjesztését követő tényállás

2 A jelen kereset benyújtásának időpontjában a felperes egy máltai jog szerinti hitelintézet volt, amelyet az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló, 2013. október 15-i 1024/2013/EU tanácsi rendelet (HL 2013. L 287., 63. o.; a továbbiakban: EFM-rendelet) értelmében kevésbé jelentős intézménynek minősítettek, és a Malta Financial Services Authority (MFSA, máltai pénzügyi felügyelet) közvetlen prudenciális felügyelete alatt állt.

3 2019. november 16-án a felperes ügyvédje, akit a felperes részvényesei azért bíztak meg, mert a felperes már nem rendelkezett igazgatótanáccsal, betekintést kért az EKB-tól a rá vonatkozó iratokba (a továbbiakban: iratbetekintés iránti kérelem).

4 A megtámadott határozatban az EKB elutasította az iratbetekintés iránti kérelmet, megállapítva, hogy a felperes nem képezi az EFM-rendelet 22. cikke szerinti eljárás tárgyát, és hogy következésképpen nem lehet számára betekintést adni az említett iratokba az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról szóló, 2014. április 16-i 468/2014/EU európai központi banki rendelet (HL 2014. L 141., 1. o.; a továbbiakban: EFM-keretrendelet) 32. cikkének (1) bekezdése alapján.

5 2020. február 12-én az EFM-rendelet 14. cikke (5) bekezdésének és az EFM-keretrendelet 80. cikkének megfelelően az MFSA határozattervezetet nyújtott be az EKB-hoz, amely a felperes engedélyének visszavonását írta elő, 2020. február 17-én pedig benyújtotta tervezetének átdolgozott változatát.

6 2020. március 16-án az EKB tájékoztatta a felperes ügyvédjét és a hatáskörrel rendelkező személyt, akit az MFSA jelölt ki arra, hogy tanácsot adjon a felperesnek, és felügyelje tevékenységének megfelelő folytatását, az engedély visszavonásáról szóló határozat tervezetéről, és lehetőséget biztosított számukra, hogy az említett tervezetre vonatkozóan írásbeli észrevételeket tegyenek.

7 2020. március 24-én a felperes ügyvédje iratbetekintés iránti kérelmet nyújtott be.

8 Az EKB az említett iratbetekintést 2020. április 30-án, május 4-én és június 3-án engedélyezte.

9 2020. június 30-án az EKB határozatot hozott, amelyben visszavonta a felperes hitelintézeti engedélyét (a továbbiakban: visszavonó határozat), és amelyet a felperes 2020. július 1-jén vett kézhez. A felperes ügyvédje 2020. szeptember 9-én benyújtott, a T-563/20. szám alatt nyilvántartásba vett keresetével kérte a visszavonó határozat hatályon kívül helyezését. A Törvényszék Hivatalához 2020. február 18-án benyújtott beadványában a felperes a Törvényszék eljárási szabályzatának 125. cikke alapján tájékoztatta a Törvényszéket, hogy keresetétől eláll. A 2022. április 8-i Satabank kontra EKB végzéssel (T-563/20, nem tették közzé, EU:T:2022:240) az említett ügyet törölték a Törvényszék nyilvántartásából.

## A felek kérelmei

10 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a megtámadott határozatot;

– az EKB-t kötelezze a költségek viselésére.

11 Az EKB azt kéri, hogy a Törvényszék:

– a keresetet utasítsa el;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

## A jogkérdésről

### *A kereset elfogadhatóságáról és a felperes eljáráshoz fűződő érdekéről*

12 Mindenekelőtt, az EKB külön beadványban elfogadhatatlansági kifogást emelt a jelen keresettel szemben.

13 Először is az EKB úgy véli, hogy a megtámadott határozat nem érinti a felperes jogi helyzetét. Az EKB e tekintetben azt állítja, hogy amennyiben olyan aktusokról vagy határozatokról van szó, amelyek kidolgozása több szakaszban, többek között belső eljárás végén történik, főszabály szerint csak azok az intézkedések minősülnek megtámadható aktusnak, amelyek ezen eljárás végén véglegesen rögzítik az intézmény álláspontját, a végső határozat előkészítésére irányuló közbenső intézkedések azonban nem. Ennélfogva az EKB-nak a felügyeleti iratokba való betekintés iránti kérelemre adott válasza nincs önálló hatással az érintett személyek jogi helyzetére.

14 Másodszor az EKB megállapítja, hogy a felperes a jelen kereset keretében nem bizonyította az eljáráshoz fűződő érdek fennállását. Ami az EKB által lefolytatott visszavonási eljárást illeti, a felperesnek lehetőséget biztosítottak arra, hogy előterjessze az EKB határozattervezetére vonatkozó észrevételeit. E körülmények között minden, a keresetlevélben kifejtett állításokból eredő, megsemmisítés iránti eljáráshoz fűződő érdek hipotetikus, és semmiképpen nem kapcsolódik a felperes védelemhez való jogához. Következésképpen az EKB azt sugallja, hogy a jelen kereset semmilyen előnnyel nem jár a felperes számára.

15 A felperes vitatja ezt az érvelést.

16 Az EKB első érvét illetően, amely szerint a megtámadott határozat olyan előkészítő aktusnak minősül, amely nem érinti a felperes jogi helyzetét, először is emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránti keresettel megtámadható jogi aktusoknak kizárólag a felperes érdekeit érinteni képes, annak jogi helyzetét jelentős mértékben módosító, kötelező joghatásokat kiváltó intézkedések minősülnek (lásd: 2010. január 26-i Internationaler Hilfsfonds kontra Bizottság ítélet, C-362/08 P, EU:C:2010:40, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

17 Amikor a jogi aktus kidolgozása több szakaszban, különösen pedig belső eljárás során történik, főszabály szerint csak az az intézkedés minősül megtámadható aktusnak, amely ezen eljárás lezárásaként rögzíti az intézmény végleges álláspontját, kizárva az olyan közbenső intézkedéseket, amelyek célja a végleges határozat előkészítése. A határozat előkészítő aktusai nem okoznak sérelmet a felperesnek, aki kizárólag az eljárást befejező határozattal szembeni jogorvoslatban

hivatkozhat a végleges határozatot megelőző és azzal szorosan összefüggő aktusok jogellenességére (lásd: 2020. március 31-i ZU kontra EKSZ végzés, T-499/19, nem tették közzé, EU:T:2020:134, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

18 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy – amint az a megtámadott határozatból kitűnik – az EKB megállapította, hogy az iratbetekintés iránti kérelem benyújtásakor semmilyen, a felperesre vonatkozó különleges felügyeleti eljárásban nem vett részt.

19 Márpedig az EKB nem állíthatja egyrészről azt, hogy a folyamatban lévő eljárás hiánya miatt megtagadja a felperestől az iratbetekintést, másrészről pedig azt, hogy ez a megtagadás mint előkészítő aktus csak az ezen nem létező eljárást lezáró határozattal szembeni keresettel vitatható. Mivel az EKB a megtámadott határozatban úgy ítélte meg, hogy semmilyen eljárás nem indult a felperessel szemben, az említett határozatot nem követhette olyan későbbi aktus, amely véget vetne valamely felügyeleti eljárásnak, és amellyel szemben a felperes felléphetett volna, ennek alkalmával vitatva a szóban forgó határozatot.

20 Így a megtámadott határozatot úgy kell tekinteni, mint amely véglegesen rögzíti az EKB álláspontját.

21 Az EKB második érvét illetően, amely szerint a felperes eljáráshoz fűződő érdeke hipotetikus, és nem függ össze a védelemhez való jogával, először is emlékeztetni kell arra, hogy egyrészt valamely természetes vagy jogi személy által indított megsemmisítés iránti kereset csupán abban az esetben elfogadható, amennyiben a felperesnek érdeke fűződik a megtámadott jogi aktus megsemmisítéséhez. Ez az érdek feltételezi, hogy a megtámadott aktus megsemmisítése önmagában jogi következményekkel járhat, és hogy a kereset az eredményénél fogva alkalmas arra, hogy az azt kezdeményező fél számára előnnyel járjon (2017. december 20-i Binca Seafoods kontra Bizottság ítélet, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, 44. pont). Másrészt emlékeztetni kell arra is, hogy a kereset elfogadhatóságának az eljáráshoz fűződő érdekre tekintettel történő értékelését a kereset benyújtása időpontjának alapulvételével kell elvégezni (lásd ebben az értelemben: 1963. december 16-i Forges de Clabecq kontra Főhatóság ítélet, 14/63, EU:C:1963:60, 719. pont; 1998. november 30-i N kontra Bizottság végzés, T-97/94, EU:T:1998:270, 23. pont).

22 Ennélfogva el kell utasítani az EKB által felhozott elfogadhatatlansági kifogást, mivel a kereset benyújtásának napján a megtámadott határozat megsemmisítése a felperes számára előnnyel járhatott, amely abban állt, hogy betekinthet bizonyos olyan iratokba, amelyeket az EKB visszatartott előle.

23 Másodszor az EKB úgy véli, hogy a Törvényszék az eljárási szabályzat 131. cikke (1) bekezdésének megfelelően megállapíthatja, hogy a jelen kereset tárgyában már nincs szükség határozathozatalra, mivel a kereset okafogyottá vált abból kifolyólag, hogy a visszavonási határozattal kapcsolatos prudenciális felügyeleti eljárás keretében utólag biztosították az iratbetekintést.

24 Emlékeztetni kell arra, hogy a felperes eljáráshoz fűződő érdekének a kereset tárgyára tekintettel a bírósági határozat kihirdetéséig fenn kell maradnia, ellenkező esetben a kereset okafogyottá válik (lásd: 2010. március 19-i Gollnisch kontra Parlament ítélet, T-42/06, EU:T:2010:102, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

25 A jelen ügyben az EKB maga is elismeri, hogy az iratbetekintésnek a prudenciális felügyeleti eljárás keretében történő későbbi engedélyezésekor sem továbbította a felperesnek az őt érintő valamennyi dokumentumot.

26 Meg kell állapítani, hogy a felperesnek továbbra is fennáll az eljáráshoz fűződő érdeke a jelen ügyben, mivel a megtámadott határozatban az EKB megtagadta bizonyos, a felperest érintő iratokba való betekintést, amelyek nem szerepelnek a hitelintézeti engedélyének visszavonására irányuló eljárással kapcsolatos iratokban sem (lásd analógia útján: 2011. szeptember 9-i LPN kontra Bizottság ítélet, T-29/08, EU:T:2011:448, 55. és azt követő pontok; 2015. szeptember 23-i ClientEarth és International Chemical Secretariat kontra ECHA ítélet, T-245/11, EU:T:2015:675, 119. és azt követő pontok).

27 Így az EKB-nak a kereset okafogyottságára vonatkozó állításait el kell utasítani.

28 Harmadszor meg kell állapítani, hogy anélkül, hogy alakszerű elfogadhatatlansági kifogást hozna fel, az EKB az eljárási szabályzat 76. cikkének d) pontjára tekintettel is megkérdőjelezi a kereset elfogadhatóságát. Az EKB ugyanis arra hivatkozik, hogy bár a jelen ügyben a keresetlevél első látásra nyolc jogalapot sorol fel, az azokat alátámasztó bizonyítékok túlságosan tömörek ahhoz, hogy lehetővé tegyék az EKB számára védekezésének előkészítését, a Törvényszék számára pedig a keresetről való határozathozatalt. Különösen a negyedik, az ötödik, a hatodik, a hetedik és a nyolcadik jogalapot semmilyen konkrét érv nem támasztja alá, és azok nem strukturáltak.

29 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Unió Bírósága alapokmánya 21. cikkének első bekezdése szerint, amely ugyanezen alapokmány 53. cikkének első bekezdése, valamint az eljárási szabályzat 76. cikkének d) pontja alapján a Törvényszék előtti eljárásra is irányadó, a keresetlevélnek tartalmaznia kell a jogvita tárgyát és a felhozott jogalapok rövid összefoglalását.

30 Emlékeztetni kell továbbá arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint a keresetlevelet annak egészének az értékelése révén úgy kell értelmezni, hogy az hatékonyan érvényesüljön. A keresetlevél megfelel az eljárási szabályzatokban rögzített követelményeknek, amennyiben a kereset alapjául szolgáló alapvető ténybeli és jogi elemek legalább kivonatosan, de koherens és érthető módon kitűnnek magából a keresetlevél szövegéből, és amennyiben lehetővé teszi mind a Törvényszék, mind az alperes számára az ez utóbbinak felrótt magatartás, valamint a jogvita alapjául szolgáló tényállás és körülmények mibenlétének megismerését. A kereset jogalapjainak az eljárási szabályzat értelmében vett ismertetéséhez nincs szükség különös megfogalmazásra. Elegendő, ha a jogalapokat inkább tartalmukon, nem pedig jogi minősítésükön keresztül ismertetik, amennyiben az említett jogalapok kellően egyértelműen kitűnnek a keresetlevélből (2020. április 29-i Intercontact Budapest kontra CdT ítélet, T-640/18, EU:T:2020:167, 25. pont).

31 Ellentétben azzal, amit az EKB állít, a jelen ügyben meg kell állapítani, hogy a keresetlevél lehetővé teszi a jogvita tárgyának, valamint a felhozott jogalapoknak a kellően koherens és érthető módon történő azonosítását ahhoz, hogy lehetővé tegye az EKB számára védekezésének előkészítését, a Törvényszék számára pedig felülvizsgálati jogkörének gyakorlását.

32 Ennélfogva el kell utasítani az EKB-nak a keresetlevél egyértelműségének hiányára vonatkozó állításait.

### *Az EFM-rendelet 22. cikkével és az EFM-keretrendelet 31. és 32. cikkével kapcsolatos jogellenességi kifogás elfogadhatóságáról*

33 Az EKB azt állítja, hogy a felperes a válasz szakaszában az EFM-rendelet 22. cikkének, valamint az EFM-keretrendelet 31. és 32. cikkének állítólagos jogellenességére alapított új jogalapokat hoz fel, amelyek elfogadhatatlanok és egyaránt teljes egészükben megalapozatlanok.

34 Hangsúlyozni kell, hogy a felperes nem hivatkozott kifejezetten jogellenességi kifogásra a keresetben. Válaszában azonban arra hivatkozik, hogy az EFM-rendelet 22. cikke és az EFM-keretrendelet 31. és 32. cikke jogellenes lenne, ha azokat az EKB álláspontjának megfelelően kellene értelmezni, mivel akkor összeegyeztethetetlenek lennének az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 41. cikkével.

35 A tárgyaláson a felperes megerősítette, hogy jogellenességi kifogást emel az EFM-rendelet 22. cikke és az EFM-keretrendelet 31. és 32. cikke tekintetében.

36 Az eljárási szabályzat 84. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy az eljárás további részében semmilyen új jogalapot nem lehet felhozni, kivéve ha az olyan jogi és ténybeli helyzetből származik, amely az eljárás során merült fel. Azonban az eljárást indító keresetlevélben korábban közvetlenül vagy hallgatólagosan megfogalmazott jogalap kiegészítéséből álló, ahhoz szorosan kapcsolódó kifogást elfogadhatónak kell tekinteni (2008. június 26-i Alferink és társai kontra Bizottság ítélet, T-94/98, EU:T:2008:226, 38. pont).

37 Ahhoz, hogy valamely korábban felhozott jogalap kiegészítésének lehessen tekinteni, az új érvnek kellően szoros kapcsolatot kell mutatnia a keresetlevélben eredetileg előadott jogalapokkal ahhoz, hogy úgy lehessen tekinteni, mint amely a peres eljárás keretében zajló vita szokásos alakulásából ered (lásd ebben az értelemben: 2013. november 26-i Groupe Gascogne kontra Bizottság ítélet, C-58/12 P, EU:C:2013:770, 31. pont).

38 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a felperesnek az EFM-keretrendelet 22. cikkére és az EFM-keretrendelet 31. és 32. cikkére vonatkozó, állítólagosan új állításait az EFM-keretrendelet 32. cikkének (1) bekezdése szerinti iratbetekintési jog túlzottan megszorító értelmezésére vonatkozó második kereseti jogalapban szereplő állításai kiegészítésének kell tekinteni. Az említett jogalappal ugyanis a felperes vitatja az EKB-nak az iratbetekintés iránti kérelmének kezelésével kapcsolatos korlátozó álláspontját, és ezen értelmezés jogszerűségére vonatkozó állításokat hoz fel. E tekintetben egyrészt az EFM-keretrendelet 32. cikkének értelmezése közvetlenül a keresetlevél második jogalapjának tárgyát képezi. Másrészt a válaszban megfogalmazott jogellenességi kifogással a felperes csupán annyit tesz hozzá, hogy az EFM-rendelet 22. cikke és az EFM-keretrendelet 31. és 32. cikke az EKB értelmezését követve jogellenes a Charta 41. cikke alapján.

39 Ennélfogva el kell utasítani az EKB-nak az EFM-rendelet 22. cikke, valamint az EFM-keretrendelet 31. és 32. cikke állítólagos jogellenességére alapított kifogások elfogadhatatlanságára vonatkozó állításait.

### *Az ügy érdeméről*

40 Keresetének alátámasztása érdekében a felperes nyolc jogalapra hivatkozik, amelyek közül az első arra vonatkozik, hogy nem vették figyelembe az iratbetekintéshez való alapvető anyagi jog fennállását, a második az EFM-keretrendelet 32. cikke (1) bekezdésének alkalmazása során az iratbetekintési jog túlzottan megszorító értelmezésére, a harmadik – amely két részre osztható – első részében a megtámadott határozatnak az EFM-keretrendelet 32. cikke (1) bekezdése alkalmazása tekintetében való hiányos indokolására, a másodikban pedig a megtámadott határozatnak az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésében a Charta 42. cikkében, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 2. cikkében és a 2015. január 21-i (EU) 2015/529 európai

központi banki határozattal (HL 2015. L 84., 64. o.) módosított, az Európai Központi Bank dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2004. március 4-i 2004/258/EK európai központi banki határozat (HL 2004. L 80., 42. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 5. kötet, 51. o.; a továbbiakban a módosításokkal: 2004/258 határozat) 2. cikkében rögzített iratbetekintési jog tekintetében való elégtelen indokolására, a negyedik a meghallgatáshoz való jog megsértésére, az ötödik a jogbiztonság elvének megsértésére, a hatodik az arányosság elvének megsértésére, a hetedik a *nemo auditur* elvének megsértésére és a nyolcadik a hatékony jogorvoslathoz való jog megsértésére vonatkozik.

41 A Törvényszék célszerűnek tartja először a harmadik jogalap első részét, majd a második, az ötödik, a hatodik, a hetedik és a nyolcadik jogalapot megvizsgálni.

*A harmadik jogalap első részéről, valamint a második, ötödik, hatodik, hetedik és nyolcadik jogalapról*

42 A harmadik jogalap első részében a felperes az EFM-keretrendelet 32. cikke (1) bekezdésének a jelen ügyben való alkalmazására vonatkozó indokolás hiányára hivatkozik. A második, ötödik, hatodik, hetedik és nyolcadik jogalappal a felperes lényegében azt állítja, hogy az EKB az EFM-keretrendelet 32. cikke (1) bekezdésének téves értelmezése alapján tagadta meg a felperestől az iratokba való betekintést.

– *A harmadik jogalap első részéről*

43 A harmadik jogalap első részében a felperes arra hivatkozik, hogy az iratokhoz való hozzáférésnek az EFM-keretrendelet 32. cikkének (1) bekezdése szerinti megtagadása nem kellően indokolt. Az EKB nem magyarázza meg a rendkívül megszorító álláspontját, és azt, hogy azt hogyan lehetne az EFM-keretrendelet 32. cikkének (1) bekezdése alapján igazolni.

44 Az EKB vitatja ezt az érvelést.

45 A Charta 41. cikke (2) bekezdésének c) pontja értelmében az igazgatási szervek kötelesek határozataikat indokolni. Ez az indokolási kötelezettség az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azzal jár, hogy az EUMSZ 296. cikknek megfelelően a jogi aktus kibocsátójának világosan és egyértelműen kell előadnia az említett aktust alátámasztó érvelést egyrészről azért, hogy az érdekeltek jogaik érvényesítése érdekében megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, másrészről azért, hogy a bíróság számára lehetővé váljon felülvizsgálati jogkörének gyakorlása (lásd: 2017. július 4-i Systema Teknolotzis kontra Bizottság ítélet, T-234/15, EU:T:2017:461, 126. pont [nem tették közzé], valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

46 A jelen ügyben a megtámadott határozat indokolása annak jelzésében áll, hogy a felperes az EFM-rendelet 22. cikke értelmében nem volt semmilyen eljárás alanya, következésképpen azon szabály hatálya alá tartozik, amely szerint az EFM-keretrendelet 32. cikkének (1) bekezdése értelmében nem biztosítható betekintés az EKB egyetlen iratába sem.

47 Így meg kell állapítani, hogy a hozzáférés EKB általi megtagadása egyértelmű indokának megfogalmazása elegendő volt ahhoz, hogy lehetővé tegye a felperes számára, hogy megértse a megtámadott határozatot, amint azt a jelen keresetben szereplő érvek bizonyítják, a Törvényszék számára pedig felülvizsgálati jogkörének gyakorlását.

48 Következésképpen a harmadik jogalap első részét el kell utasítani.

– *A második jogalapról*

49 Második jogalapjával a felperes lényegében azt állítja, hogy a megtámadott határozat az EFM-keretrendelet 32. cikke (1) bekezdésének jogellenesen megszorító értelmezésén alapul.

50 Az EKB vitatja ezt az érvelést.

51 Először is a felperes azzal érvel, hogy az EKB állandó felügyeleti viszonyban áll az euróövezet valamennyi bankjával, és hogy e bankok mindegyike állandó prudenciális felügyelet alatt áll, ami azt jelenti, hogy az EKB állandó prudenciális felügyeleti eljárást folytat.

52 A felperes azt állítja, hogy az EFM-keretrendelet 32. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az önmagában az EKB-val fennálló folyamatos felügyeleti viszony alapján minden bank számára jogot biztosít arra, hogy irataiba betekintsen.

53 Hozzáteszi, hogy az iratbetekintés biztosítása nem követeli meg, hogy az EKB éppen valamely meghatározott intézkedést vizsgáljon.

54 A válasz szakaszában a felperes egyrészt azt állítja, hogy az engedély megadásának időpontjától kezdve annak visszavonásáig állandó felügyeleti eljárás van folyamatban. A banki prudenciális felügyelet tehát folyamatos közigazgatási eljárásnak minősül, amelynek keretében a hatóság ellenőrzi, hogy valamely szervezet megfelel-e az engedély követelményeinek, vagy nem felel meg azoknak, aminek következtében az engedélyét vissza kell vonni.

55 Másrészt a felperes azzal érvel, hogy a prudenciális felügyeleti eljárás fennállását vélelmezni kell, ha az EKB objektíve szembesül annak szükségességével, hogy határozatot készítsen elő és hozzon meg. Függetlenül attól a pontos időponttól, amikor az engedély visszavonására irányuló eljárás megkezdődött, semmilyen észszerű kétség nem merül fel azzal kapcsolatban, hogy ez az eljárás hosszú idővel a megtámadott határozat elfogadása előtt kezdődött.

56 A felperes hozzáteszi, hogy az EFM-rendelet 22. cikke és az EFM-keretrendelet 31. és 32. cikke jogellenes lenne, ha azokat az EKB által javasolt módon kellene értelmezni.

57 Először is emlékeztetni kell arra, hogy az SSM-rendeletnek „Az EKB-ra ruházott feladatok” című 4. cikke az (1) bekezdésében pontosítja, hogy „[a] 6. cikk keretén belül […] az EKB kizárólagos hatáskörébe tartozik a mechanizmusban részt vevő tagállamokban székhellyel rendelkező valamennyi hitelintézetre vonatkozó alábbi feladatok prudenciális felügyelet céljából történő végrehajtása”. Ezt egy kilenc feladatot magában foglaló lista követi.

58 Az EFM-rendeletnek az „Együttműködés az EFM keretében” címet viselő 6. cikke az (1) bekezdésében hangsúlyozza, hogy „[a]z EKB a feladatait egy, az EKB-t és az illetékes nemzeti hatóságokat magában foglaló egységes felügyeleti mechanizmus keretében hajtja végre”, és hogy „[a]z EKB a felelős az EFM hatékony és konzisztens működéséért.” Az EFM-rendelet 6. cikke (4)–(6) bekezdésének rendszeréből következik, hogy az említett rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében felsorolt kilenc feladat közül hét tekintetében különbséget tesznek a „jelentős” szervezetek és a „kevésbé jelentősnek” minősített szervezetek felett gyakorolt prudenciális felügyelet között (2017. május 16-i Landeskreditbank Baden-Württemberg kontra EKB ítélet, T-122/15, EU:T:2017:337, 21. pont).

59 Ebből egyrészt az következik, hogy a „jelentős” szervezetek prudenciális felügyelete kizárólag az EKB hatáskörébe tartozik. Ugyanez vonatkozik a „kevésbé jelentős” szervezetek prudenciális felügyeletére az EFM-rendelet 4. cikke (1) bekezdésének a) és c) pontjában felsorolt feladatokat illetően (2017. május 16-i Landeskreditbank Baden-Württemberg kontra EKB ítélet, T-122/15, EU:T:2017:337, 22. pont).

60 Másrészt a „kevésbé jelentős” szervezetek vonatkozásában, az EFM-rendelet 4. cikke (1) bekezdésében megállapított további feladatokat illetően az említett rendelet 6. cikke (5) és (6) bekezdésének együttes olvasatából az következik, hogy e feladatok végrehajtását az EKB ellenőrzése alatt a nemzeti hatóságokra ruházzák, ily módon azok gyakorolják a közvetlen prudenciális felügyeletet e szervezetek felett. Az EFM-rendelet 6. cikkének (6) bekezdése értelmében ugyanis „[e] cikk (5) bekezdésének sérelme nélkül az illetékes nemzeti hatóságok hajtják végre a […] feladatokat és felelősek e feladatokért, valamint az e cikk (4) bekezdésének első albekezdése szerinti hitelintézetekre vonatkozó minden releváns felügyeleti határozat meghozataláért, az e cikk (7) bekezdésében meghatározott keretrendszeren belül, az abban említett eljárásokat betartva” (2017. május 16-i Landeskreditbank Baden-Württemberg kontra EKB ítélet, T-122/15, EU:T:2017:337, 23. pont).

61 Másodszor, az EFM-rendelet 22. cikkének (2) bekezdéséből kitűnik, hogy „[a]z érintett személyek védekezéshez való jogát az eljárás során teljes mértékben tiszteletben kell tartani”, és hogy ez utóbbiaknak „jogukban áll betekinteni az EKB ügyiratába”. E rendelkezést az EFM-keretrendelet pontosítja.

62 Emlékeztetni kell arra, hogy az EFM-keretrendelet 32. cikke (1) bekezdésének első és második mondata úgy rendelkezik, hogy „[a]z érintett felek védekezéshez való jogát az EKB felügyeleti eljárása során teljes mértékben tiszteletben kell tartani”, valamint hogy „[e]bből a célból és az EKB felügyeleti eljárásának megindítását követően a feleknek jogukban áll betekinteni az EKB ügyiratába, amennyiben ez nem sérti az adott féltől különböző jogi és természetes személyeknek az üzleti titkok védelmére irányuló jogos érdekét”.

63 Az iratbetekintés iránti kérelem alapja a védelemhez való jog gyakorlása (lásd ebben az értelemben: 2013. július 18-i Bizottság és társai kontra Kadi ítélet, C-584/10 P, C-593/10 P és C-595/10 P, EU:C:2013:518, 98. és 99. pont; 2016. szeptember 15-i Yanukovych kontra Tanács ítélet, T-348/14, EU:T:2016:508, 68. pont; 2020. december 2-i Kalai kontra Tanács ítélet, T-178/19, nem tették közzé, EU:T:2020:580, 73. pont). Az ilyen kérelem az iratbetekintést kérő jogi érdekeit érintő közigazgatási eljárás hiányában, következésképpen a rá vonatkozó iratok hiányában tárgytalan (2021. október 6-i OCU kontra EKB ítélet, T-15/18, nem tették közzé, EU:T:2021:661, 94. pont).

64 Így az EFM-keretrendelet 32. cikkének (1) bekezdése kifejezetten a „felügyeleti eljárás” kifejezést használja, nem pedig a „prudenciális felügyeletet”. Az EFM-keretrendelet 2. cikkének 24. pontja ugyanis úgy határozza meg az „EKB felügyeleti eljárását”, mint „az EKB-nak a valamely EKB felügyeleti határozat kiadásának előkészítésére irányuló tevékenysége, ideértve a közös eljárásokat és az igazgatási pénzbírságok kirovását”, és pontosítja, hogy „[a]z EKB összes felügyeleti eljárására a III. rész vonatkozik”.

65 Következésképpen a prudenciális felügyelet az EKB feladatai tekintetében nem azonosítható a meghatározott felügyeleti feladatok ellátására és az ezzel kapcsolatos döntéshozatalra irányuló felügyeleti eljárással. Ha a prudenciális felügyelet terjedelme megegyezne a felügyeleti eljárás terjedelmével, akkor nem érvényesülne hatékonyan az EFM-keretrendeletnek „Az EKB

felügyeleti határozatainak elfogadási folyamatára vonatkozó általános rendelkezések” című 2. címe, amelynek „Az EKB felügyeleti eljárásai” címet viselő (és a 32. cikket is tartalmazó) 1. fejezete a felügyeleti eljárás szakaszairól rendelkezik. Ebben az összefüggésben ugyanis soha nem lenne felügyeleti eljárás, mivel az szükségszerűen folyamatban volna az állandó prudenciális felügyelet keretében.

66 Márpedig a prudenciális felügyelet egyszerű fennállása konkrét felügyeleti eljárás folyamatban léte nélkül nem tekinthető olyannak, amely az EFM-keretrendelet 32. cikke alapján igazolná az iratbetekintést.

67 Ezenkívül nem vélelmezhető, amint azt a felperes állítja, hogy az engedély visszavonása iránti eljárás az engedély megadását követően már folyamatban van, mivel az EFM-rendelet 14. cikkének (5) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az EKB saját kezdeményezésére vagy valamely hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság javaslatára indíthat ilyen eljárást.

68 A jelen ügyben semmi nem utal arra, hogy az iratbetekintés iránti kérelmének a felperes általi benyújtása időpontjában, azaz 2019. november 16-án vele szemben felügyeleti eljárás lett volna folyamatban az EKB előtt. Egyrészt meg kell jegyezni, hogy ebben a szakaszban az EKB semmilyen felügyeleti intézkedést nem hozott a felperesre vonatkozóan, és hogy a felperes engedélyének visszavonását előíró határozattervezetet az MFSA 2020. február 12-én nyújtotta be az EKB-hoz. Az EKB 2020. március 16-án tájékoztatta a felperest arról a szándékáról, hogy az említett engedély visszavonásáról határoz.

69 Másrészt a felperes tévesen hivatkozik arra, hogy az iratbetekintés iránti kérelmének időpontjában a hitelintézeti engedélyének visszavonására irányuló eljárás már folyamatban volt nemzeti szinten, vagyis az MFSA előtt, ami azt jelentette, hogy felügyeleti eljárás indult az EKB előtt.

70 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az engedély visszavonására irányuló eljárás összetett közigazgatási eljárás, amelyre először az illetékes nemzeti hatóság, majd az EKB előtt kerül sor.

71 Igaz, hogy az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a nemzeti hatóságoknak az uniós szervek vagy szervezetek által elfogadott jogi aktusok elfogadásához vezető eljárás során való esetleges közreműködése nem kérdőjelezheti meg azok uniós jogi aktusnak minősülését, amennyiben a nemzeti hatóságok által hozott aktusok egy olyan eljárás szakaszát képezik, amelyben az Unió valamely szerve vagy hivatala egyedül gyakorolja a végső döntéshozatali jogkört anélkül, hogy a nemzeti hatóságok előkészítő aktusai vagy javaslatai rá nézve kötelezőek lennének (lásd ebben az értelemben: 2018. december 19-i Berlusconi és Fininvest ítélet, C-219/17, EU:C:2018:1023, 42. és 43. pont; 2019. december 3-i Iccrea Banca ítélet, C-414/18, EU:C:2019:1036, 37. és 38. pont).

72 Ilyen esetben ugyanis, amikor az uniós jog kizárólagos döntéshozatali jogkört biztosít valamely uniós szerv vagy hivatal számára, az uniós bíróság feladata, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján az uniós jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó kizárólagos hatásköre alapján határozzon az uniós szerv vagy hivatal által hozott végleges határozat jogszerűségéről, és az érintettek hatékony bírói jogvédelmének biztosítása érdekében megvizsgálja a nemzeti hatóságok által kibocsátott előkészítő aktusok vagy javaslatok esetleges hibáit, amelyek befolyásolhatják e végleges határozat jogszerűségét (lásd ebben az értelemben: 2018. december 19-i Berlusconi és Fininvest ítélet, C-219/17, EU:C:2018:1023, 44. pont; 2019. december 3-i Iccrea Banca ítélet, C-414/18, EU:C:2019:1036, 39. pont).

73 Mindazonáltal először is ez az ítélkezési gyakorlat nem vonatkozik arra a kérdésre, hogy az összetett közigazgatási eljárás mely szakasza biztosít iratbetekintési jogot a hitelintézetek ügyirataiba az EKB előtt.

74 Másodszor a jelen ügyben egyrészt meg kell állapítani, hogy az EFM-rendelet 14. cikke (5) bekezdésének rendelkezéseiből nem következik, hogy az EKB előtti, az engedély visszavonására irányuló eljárást azon okból indítják meg, hogy az illetékes nemzeti hatóság olyan határozatot fogad el, amely arra kötelezi a hitelintézetet, hogy hagyjon fel minden tevékenységgel. Következésképpen a felperes által hivatkozott azon körülmény, amely szerint az MFSA 2018 októberében olyan határozatot hozott, amely őt minden tevékenység abbahagyására kötelezte, nem járhatott azzal a hatással, hogy ebben az időpontban megindítsa az engedélyének visszavonására irányuló, EKB előtti eljárást.

75 Másrészt a felperes engedélyének visszavonását előíró határozattervezetet az MFSA csak 2020. február 12-én küldte meg az EKB-nak, azaz az iratbetekintés iránti kérelmet és a megtámadott határozat meghozatalát követően. E körülményt tehát a jelen ügyben nem lehet figyelembe venni annak meghatározása céljából, hogy az engedély visszavonására irányuló eljárás a megtámadott határozat elfogadásának napján már megindult-e.

76 Ebből következik, hogy a felperes nem bizonyítja, hogy az EKB mérlegelési hibát követett el, amikor a megtámadott határozatban megállapította, hogy a megtámadott határozat meghozatalakor semmilyen felügyeleti eljárás nem volt folyamatban.

77 Egyébiránt a felperes arra hivatkozik, hogy az EFM-rendelet 22. cikke és az EFM-keretrendelet 31. és 32. cikke szűkebb iratbetekintési jogot biztosít, mint amelyet a Charta 41. cikke biztosít, és ezért jogellenesek.

78 A felperes hozzáteszi, hogy az EFM-keretrendelet 31. cikke egy nyilvánvalóan önkényes, tehát jogellenes szabályt tartalmaz, amely szerint a felügyelt szervezet meghallgatáshoz való jogának időkerete az EFM-rendelet 14. és 15. cikkében említett helyzetekben három munkanapra csökken.

79 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Chartának „A megfelelő ügyintézéshez való jog” című 41. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Ugyanezen cikk (2) bekezdése kimondja, hogy e jog magában foglalja többek között mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen.

80 Meg kell jegyezni, hogy a Charta 41. cikkének (2) bekezdése olyan iratbetekintési jogot ír elő, amely mindenki ahhoz való jogához kapcsolódik, hogy az ügyeit az adminisztráció részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézze. E jog az ezen ügyekben érintett személy irataiba való betekintésre vonatkozik, nem pedig az adott intézmény birtokában lévő valamennyi dokumentumra. E jog tehát különbözik a Charta 42. cikkében előírt jogtól, amely az intézmény valamennyi dokumentumához való hozzáférést írja elő, függetlenül attól, hogy az érintett személyről készültek-e iratok, illetve milyen törvényes érdekei vannak.

81 Ezenkívül az iratbetekintéshez való, a Charta 41. cikke (2) bekezdésének b) pontjában biztosított alapvető jog tartalma magában foglalja, hogy az érdekeltnek lehetősége van befolyásolni a szóban forgó döntéshozatali eljárást (lásd ebben az értelemben: 2018. október 25-i KF kontra Satcen ítélet,

T-286/15, EU:T:2018:718, 230. pont). A fenti 63. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében az iratbetekintés iránti kérelem a védelemhez való jog gyakorlásán alapul, és az ilyen kérelem tárgytalan az iratbetekintést kérelmező jogos érdekeit érintő közigazgatási eljárás, következésképpen pedig az őt érintő iratok létezése hiányában.

82 Márpedig az EFM-rendelet 22. cikke és az EFM-keretrendelet 32. cikke, amennyiben azok az iratbetekintést attól teszik függővé, hogy az EKB felügyeleti közigazgatási eljárást indítson, arra biztosítanak lehetőséget a hitelintézetek számára, hogy álláspontjukat az EFM-keretrendelet 32. cikkének (2) bekezdésében felsorolt dokumentumokat tartalmazó, az említett eljárás céljából készített iratok ismeretében fejtsék ki a szóban forgó döntéshozatali eljárás során, amely érinti jogos érdekeiket.

83 Így el kell utasítani a felperes azon állításait, amelyek szerint az iratokba való betekintést a felügyeleti eljárás keretében szabályozó rendelkezések a Charta 41. cikkre tekintettel jogellenesek.

84 Ami a felperes azon érvét illeti, amely szerint az EFM-keretrendelet 31. cikkének jogellenessége abból is következik, hogy az abban megállapított jog gyakorlása az EFM-rendelet 14. és 15. cikkében említett helyzetekben három munkanapra korlátozható, az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy elfogadhatatlan az általános hatályú jogi aktus ellen irányuló jogellenességi kifogás, ha a megtámadott egyedi határozat nem minősül ezen aktus végrehajtási intézkedésének (lásd ebben az értelemben: 2020. szeptember 8-i Bizottság kontra Carreras Sequeros és társai ítélet, C-119/19 P és C-126/19 P, EU:C:2020:676, 68–70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

85 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az EFM-rendelet 14. és 15. cikkét nem kellett alkalmazni a megtámadott határozat elfogadásakor. Nem állnak tehát közvetlen jogi kapcsolatban a felperessel, következésképpen a felperes a jelen kereset keretében nem hivatkozhat azok jogellenességére.

86 Másodszor, a felperes azt állítja, hogy az EKB értelmezéséből az következik, hogy valamely bank csak akkor tekinthet be az iratokba, ha az EKB konkrét döntésére kell számítani. Márpedig az iratokhoz való állandó hozzáférés szükséges ahhoz, hogy a felperes megvizsgálhassa az aktáját, és benyújthassa a megfelelő észrevételeket, vagy hogy kérje az EKB-t bizonyos döntések meghozatalára vagy a bizonyos beavatkozástól való tartózkodásra.

87 E tekintetben egyrészt az EFM-keretrendelet 32. cikke biztosítja az iratokba való betekintést valamely intézkedés elfogadását megelőzően, az EKB általi felügyeleti eljárást követően, és így lehetővé teszi bizonyos határozatok meghozatalára vagy a bizonyos beavatkozásoktól tartózkodására vonatkozó észrevételek előterjesztését.

88 Másrészt meg kell állapítani, hogy önmagában a jelen jogalap vizsgálatából következik, hogy a felperes nem tekinthetett be az iratokba a felügyeleti eljárásra vonatkozó rendelkezések alapján, mivel vele szemben semmilyen egyedi felügyeleti eljárás nem volt folyamatban. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a felperesre vonatkozó és az EKB birtokában lévő iratokba való betekintés nem lehetséges a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát előíró általános rendelkezések értelmében. E szempont vizsgálatára az első jogalap keretében kerül sor.

89 Harmadszor, a felperes előadja, hogy az EKB érdekében áll, hogy az irataiban szereplő információk pontosságát az érintett bank bármikor megvizsgálhassa, és hogy az ügy irataihoz való állandó hozzáférés javítaná az EKB aktáinak minőségét, és következésképpen a prudenciális felügyelet minőségét.

90 E tekintetben egyrészt elegendő megállapítani, amint az a fenti elemzésből kitűnik, hogy folyamatban lévő egyedi felügyeleti eljárás hiányában az EFM-keretrendelet alapján az iratokba való betekintés nem volt igazolható. Másrészt, ami azt az érvet illeti, amely szerint a betekintés javítaná az EKB aktáinak minőségét, meg kell jegyezni, hogy az pusztán spekulatív, mivel a felperes semmilyen bizonyítékot nem terjesztett elő ezen állítás alátámasztására.

91 Negyedszer a felperes azzal érvel, hogy az „ügyiratnak” a jelen ügyben nincs önálló jelentősége. Az EFM-keretrendelet 32. cikkének (2) bekezdése az ügyiratokat az adott ügyre vonatkozó dokumentumok összességeként határozza meg. Az EKB tehát az iratbetekintés iránti kérelemre válaszul köteles minden releváns dokumentumot összegyűjteni még akkor is, ha azokat korábban nem gyűjtötte össze, és ha azokat fizikailag vagy elektronikusan különböző helyeken tárolták.

92 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy az EFM-keretrendelet 32. cikkének (2) bekezdésében használt „ügyirat” fogalma közvetlenül az EKB által a felügyeleti eljárás keretében összegyűjtött dokumentumokra utal. E rendelkezés szerint az ügyiratot az EKB által a felügyeleti eljárás során kapott, készített vagy összeállított összes dokumentum alkotja. Ennélfogva a folyamatban lévő felügyeleti eljárás hiánya azt jelenti, hogy a felperesre vonatkozó, az EKB birtokában lévő dokumentumok nem tekinthetők az EFM-keretrendelet 32. cikke értelmében vett „ügyiratnak”.

93 Ezért a második jogalapot teljes egészében el kell utasítani.

– *Az ötödik jogalapról*

94 Ötödik jogalapjával a felperes azt állítja, hogy az EKB által a megtámadott határozatban elfogadott álláspont sérti a jogbiztonság elvét, mivel a prudenciális felügyelet alatt álló intézmények számára lehetetlen meghatározni, hogy az EKB milyen időpontban vizsgálja meg aktívan az esetleges döntést, és mikor kell tehát az ügy irataiba való betekintést biztosítani. Egyébiránt a prudenciális felügyelet magában foglalja, hogy a prudenciális felügyeletet gyakorló hatóság állandó jelleggel ellenőrzi a szabályozási követelmények tiszteletben tartását, és ezért folyamatosan tervez az ilyen hiányosságok kiváltására irányuló esetleges intézkedéseket.

95 Az EKB vitatja ezt az érvelést.

96 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és hatásaikat illetően előre láthatók legyenek, amikor a magánszemélyekre és a vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek (2015. április 22-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet, T-290/12, EU:T:2015:221, 50. pont).

97 Az EFM-keretrendelet 32. cikke egyértelműen és pontosan szabályozza az iratbetekintést az egyedi felügyeleti eljárás megindítását követően. Az említett rendelkezés tehát nem írja elő az ilyen betekintés lehetőségét akkor, amikor az EKB „állandó jelleggel ellenőrzi a szabályozási követelmények tiszteletben tartását”.

98 A jelen ügyben, mivel a felperes kevésbé jelentős intézmény, az EKB nem gyakorolt állandó felügyeletet, amely az illetékes nemzeti hatóságok feladata. Ezzel szemben a felperes engedélyének visszavonásáról szóló határozat az EKB – amely egyébként a felperessel szemben megindította a megfelelő eljárást azt követően, hogy megkapta az MFSA engedélyének visszavonását előíró határozattervezetet – feladatkörébe tartozik.

99 Nem tekinthető tehát úgy, hogy az iratbetekintésnek az említett eljárás EKB általi megindítását megelőző megtagadása a jogbiztonság elve megsértésének minősülhet.

100 Következésképpen az ötödik jogalapot el kell utasítani.

– *A hatodik jogalapról*

101 Hatodik jogalapjában a felperes azt állítja, hogy a megtámadott határozat sérti az arányosság elvét, mivel olyan indokolatlan terhet ró rá, amelyet semmilyen jogszerű prudenciális célkitűzés nem igazol. Az EKB álláspontja a gyakorlatban azzal a hatással jár, hogy egy viszonylag kevéssé átlátható adminisztrációhoz vezetne. Az EKB szerint csak igen korlátozott iratbetekintési jog áll fenn, azaz csak viszonylag rövid ideig, az EKB által a prudenciális felügyelet alatt álló intézményhez intézett, őt arról tájékoztató közlés, hogy egyedi intézkedést kíván hozni, és magának az intézkedésnek az elfogadása között.

102 Az EKB vitatja ezt az érvelést.

103 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog általános jogelvei közé tartozó arányosság elve megköveteli, hogy az uniós intézmények aktusai alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken, így amennyiben több alkalmas intézkedés kínálkozik, a kevésbé kényszerítő intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok (lásd: 2017. május 16-i Landeskreditbank Baden-Württemberg kontra EKB ítélet, T-122/15, EU:T:2017:337, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

104 A jelen ügyben elegendő megállapítani, hogy a hatodik jogalap, noha címe magában foglalja az arányosság elvének megsértésére vonatkozó állítást, lényegében az EFM-keretrendelet 32. cikke EKB általi alkalmazásának megalapozottságára vonatkozik. Amint az a második jogalap fenti elemzéséből kitűnik, ennek az érvelésnek nem lehet helyt adni.

105 A hatodik jogalapot ezért el kell utasítani.

– *A hetedik jogalapról*

106 Hetedik jogalapjával a felperes azt állítja, hogy a megtámadott határozat sérti a *nemo auditur* elvét, vagyis azt, amely szerint valamely fél nem hivatkozhat saját vétkes magatartására. Az EKB-t terheli az egységes felügyeleti mechanizmus általános felelőssége. Bármikor beavatkozhat, még valamely kevésbé jelentős intézmény felügyelete keretében is. Az EKB nem hivatkozhat arra az érvre, amely szerint előtte nincsen folyamatban eljárás, holott erre szükség lenne, mivel a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság intézkedései az engedély *de facto* visszavonását, tehát az EKB kizárólagos hatáskörébe tartozó intézkedést jelentenek.

107 Az EKB vitatja ezt az érvelést.

108 A jelen ügyben egyrészt a felperes spekulatív állításokat hoz fel az EKB kevésbé jelentős szervezetek felett gyakorolt közvetlen felügyeletének jellegét illetően, anélkül hogy megmagyarázná, hogy ezen állítólagos jogsértések milyen hatással vannak a jelen ügyre. Másrészt

a hetedik jogalap alátámasztása érdekében előadott, az EFM-keretrendelet 32. cikke EKB általi alkalmazásának megalapozottságára vonatkozó állítások a második jogalap elemzése keretében már elutasításra kerültek.

109 Következésképpen a hetedik jogalapot el kell utasítani.

– *A nyolcadik jogalapról*

110 A felperes arra hivatkozik, hogy a megtámadott határozat sérti a Charta 47. cikkében előírt hatékony jogorvoslathoz való jogot. A német közigazgatási jog általános jogot biztosít arra, hogy a diszkrecionális jogkört megfelelően gyakorolják minden iratbetekintés iránti kérelem elbírálásakor. A hozzáférést kötelezően biztosítani kell, ha az szükséges, vagy akár csak gyors és potenciálisan hasznos ahhoz, hogy valamely személy megvédhesse és érvényesíthesse jogait.

111 Az EKB vitatja ezt az érvelést.

112 Emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Unió olyan jogi unió, amelyben az intézmények jogi aktusai felülvizsgálat alá esnek a tekintetben, hogy azok különösen az EUM-Szerződéssel és az általános jogelvekkel összeegyeztethetők-e, tekintettel arra, hogy az említett szerződés teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, amelynek célja, hogy a Bíróságra ruházza az uniós intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát (lásd: 2019. november 5-i EKB és társai kontra Trasta Komercbanka és társai ítélet, C-663/17 P, C-665/17 P és C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

113 Ezenkívül a jogalanyok uniós jogból eredő jogai hatékony bírói védelmének elve, amelyre az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése is hivatkozik, az uniós jog olyan általános elvét képezi, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugszik. Ezt az elvet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény 6. és 13. cikke mondta ki. Ezt az elvet jelenleg a Charta 47. cikke tartalmazza (lásd: 2019. november 5-i EKB és társai kontra Trasta Komercbanka és társai ítélet, C-663/17 P, C-665/17 P és C-669/17 P, EU:C:2019:923, 55. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

114 A jelen ügyben a megtámadott határozat egy uniós intézmény olyan aktusa, amely az uniós bíróság bírósági felülvizsgálata alá tartozik, így a német jogra való bármilyen hivatkozás nem releváns, mivel e jog nem alkalmazandó a jelen jogvitára.

115 Egyébiránt a jelen jogalap keretében előadott állítások lényegében az EFM-keretrendelet 32. cikke EKB általi alkalmazásának megalapozottságára vonatkoznak, és azok a második jogalap elemzése keretében már elutasításra kerültek.

116 Ennélfogva a nyolcadik jogalapot el kell utasítani.

*Az első jogalapról*

117 Első jogalapjával a felperes lényegében arra hivatkozik, hogy az iratbetekintés iránti kérelmét az EKB-nak a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos általános elvek alapján kellett volna elbírálnia. Azt állítja, hogy az EKB nem vette figyelembe sem az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésében, a Charta 42. cikkében, az 1049/2001 rendelet 2. cikkében és a 2004/258 határozat 2. cikkének

(1) bekezdésében foglalt, dokumentumokhoz való hozzáféréshez fűződő alapvető jogát, sem azt a tényt, hogy az iratbetekintés iránti kérelem nem utasítható el különös rendelkezések alapján, ha az iratbetekintésnek más rendelkezések alapján helyt kellene adni.

118 Így a felperes azt állítja, hogy a felügyeleti eljárás fennállása nem releváns, mivel a nyilvánosság dokumentumokhoz való hozzáférése alapján mindenképpen biztosítani kellett számára a hozzáférést, függetlenül bármilyen felügyeleti eljárás fennállásától, és ezt a szempontot figyelembe kellett volna venni.

119 Az EKB ezt az érvelést a dokumentumokhoz való hozzáférés általános rendszere – amelynek célja az átláthatóság biztosítása – és a folyamatban lévő közigazgatási eljárás irataiba való betekintés lehetősége – amelynek célja a védelemhez való jog tiszteletben tartásának a szabályos eljárás keretében történő biztosítása – közötti különbségekre vonatkozó ítélkezési gyakorlat alapján vitatja.

120 Az EKB szerint a felperes iratbetekintési kérelmét az EFM-keretrendelet 32. cikkére alapította, amennyiben az „iratbetekintés” megfogalmazást használta. Ebben az értelemben tehát a felperes kérelme nem vizsgálható a dokumentumokhoz való hozzáférés általános rendszere szempontjából.

121 Elöljáróban pontosítani kell, hogy a felperesnek az 1049/2001 rendelet megsértésével kapcsolatos állítása nem releváns, mivel a nyilvánosságnak az EKB dokumentumaihoz való hozzáférés iránti kérelmeire alkalmazandó rendszert a 2004/258 határozat állapítja meg, amelynek rendelkezései egyébiránt hasonlóak az 1049/2001 rendelet rendelkezéseihez. Végeredményben a felperes semmilyen konkrét állítást nem fogalmaz meg az 1049/2001 rendelet esetleges megsértésével kapcsolatban.

122 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy a közigazgatási eljárás keretében a közigazgatási iratokba való betekintés joga és az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés joga jogilag különbözik egymástól, azonban funkcionális szempontból hasonló helyzetet eredményeznek. Függetlenül ugyanis attól a jogalaptól, amelynek alapján azt engedélyezték, az iratbetekintés lehetővé teszi az érdekeltek számára, hogy megszerezzék az érintett felek és harmadik személyek által valamely intézményhez benyújtott észrevételeket és dokumentumokat (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2012. június 28-i Bizottság kontra Éditions Odile Jacob ítélet, C-404/10 P, EU:C:2012:393, 120. pont).

123 Az iratbetekintés e területen eltér az általános hozzáférési rendszer céljaitól, mivel arra irányul, hogy a közigazgatási eljárásokban a szakmai titoktartás biztosítása mellett tiszteletben tartsák az érintett felek védelemhez való jogát és gondosan kezeljék a panaszokat, és nem célja a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó jog gyakorlásának lehető legnagyobb mértékű megkönnyítése, valamint a megfelelő közigazgatási gyakorlat előmozdítása a hatóságok döntéshozatali eljárása, valamint a határozataikat megalapozó adatok lehető legnagyobb átláthatóságának biztosítása útján (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2014. február 27-i Bizottság kontra EnBW ítélet, C-365/12 P, EU:C:2014:112, 83. pont).

124 Azt is meg kell jegyezni, hogy a 2004/258 határozat 2. cikkének (1) bekezdése valamennyi uniós polgárt, valamint a valamely tagállam területén lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező valamennyi természetes vagy jogi személyt jogosulttá tesz az EKB dokumentumaihoz való

hozzáférésre az e határozatban meghatározott feltételek és korlátozások szerint (2012. november 29-i Thesing és Bloomberg Finance kontra EKB ítélet, T-590/10, nem tették közzé, EU:T:2012:635, 40. pont).

125 A 2004/258 határozat 6. cikkének (1) bekezdése szerint a hozzáférést kérő nem köteles megindokolni a kérelmét, tehát semmilyen érdekeltséget nem kell bizonyítania ahhoz, hogy hozzáférjen a kért dokumentumokhoz. Ebből következik, hogy az olyan hozzáférés iránti kérelmet, amely a 2004/258 határozat hatálya alá tartozik, és amelyet olyan személy terjesztett elő, aki bizonyos, őt minden más uniós polgártól megkülönböztető különleges körülményekre hivatkozik, mégis ugyanúgy kell megvizsgálni, mint bármely más személytől származó kérelmet (2021. október 6-i OCU kontra EKB ítélet, T-15/18, nem tették közzé, EU:T:2021:661, 105. pont).

126 A jelen ügyben a felperes az iratbetekintés iránti kérelmében anélkül kért betekintést az őt érintő „aktába”, hogy a kérelme tekintetében bármilyen jogalapra hivatkozott volna.

127 Nem vitatott, hogy a 2004/258 határozat egyetlen rendelkezése sem kötelezi a hozzáférést kérőt kérelme jogalapjának pontosítására. Azon kötelezettség hiánya, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemben kifejezetten hivatkozni kell az 1049/2001 rendeletre vagy a 2004/258 határozatra, egyébiránt megfelel az e jogi aktusok által követett célnak, amelyek a dokumentumokhoz való lehető legszélesebb körű hozzáférés biztosítására irányulnak (lásd ebben az értelemben: 2022. január 13-i Dragnea kontra Bizottság ítélet, C-351/20 P, EU:C:2022:8, 71. pont).

128 Az a tény, hogy a kérelmező a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemben az aktájához való hozzáférésre hivatkozott, nem releváns ebben az összefüggésben (lásd ebben az értelemben: 2022. január 13-i Dragnea kontra Bizottság ítélet, C-351/20 P, EU:C:2022:8, 74. pont).

129 Következésképpen, még ha a felperes ténylegesen használta is kérelmében az „irat” főnevet, az EKB nem juthatott arra a következtetésre, hogy az iratbetekintés iránti kérelem kizárólag az EFM-keretrendelet 32. cikkén alapult.

130 Ezenkívül az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az, hogy az iratbetekintés iránti kérelem az EKB valamely hitelintézetre vonatkozó „ügyiratára” vonatkozott, azaz az EFM-rendelet és az EFM-keretrendelet által szabályozott területre, nem zárja ki, hogy e kérelem eleve a dokumentumokhoz való hozzáférés általános rendelkezésein alapuljon, mivel nem vitatott, hogy ez utóbbiak egy másik uniós jogi aktus által szabályozott közigazgatási eljárás hatálya alá tartozó dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem jogalapjaként szolgálhatnak (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2022. január 13-i Dragnea kontra Bizottság ítélet, C-351/20 P, EU:C:2022:8, 75. pont).

131 A jelen ügyben, mivel a felperessel szemben semmilyen felügyeleti eljárás nem volt folyamatban az iratbetekintés iránti kérelmének időpontjában, tehát nem létezett az EFM-keretrendelet 32. cikke értelmében vett „ügyirat”, az említett kérelmet a felperesre vonatkozó dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemnek kell tekinteni az általános rendelkezések, és különösen a 2004/258 határozat alapján.

132 Az EKB továbbá érveket ad elő arra vonatkozóan, hogy az iratbetekintés iránti kérelem semmi esetre sem felel meg a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelem követelményeinek. E tekintetben az iratbetekintés iránti kérelem nagyon általános jellegű volt, és még csak nem is

pontosította a tartalma által lefedett konkrét dokumentumokat. Egyébiránt nyilvánvaló, hogy az iratbetekintés iránti kérelem nem felel meg a 2004/258 határozat 6. cikkének (1) bekezdésében előírt legalapvetőbb feltételeknek.

133 Mivel a jelen ügyben az EKB nem elemezte a 2004/258 határozat alapján az iratbetekintés iránti kérelmet, nem hivatkozhat érvényesen arra, hogy az említett kérelem ugyanezen határozat alapján pontatlan volt.

134 A fentiekből következik, hogy az EKB tévesen alkalmazta a jogot, amikor nem a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó, a 2004/258 határozatban előírt rendelkezések alapján vizsgálta meg a felperes kérelmét.

135 E megfontolásokra tekintettel helyt kell adni az első jogalapnak, és meg kell semmisíteni a megtámadott határozatot, anélkül hogy vizsgálni kellene akár az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésének és a Charta 42. cikkének állítólagos megsértését, akár a harmadik jogalap második részét, akár pedig a negyedik jogalapot.

## A költségekről

136 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel az EKB pervesztes lett, a felperes kérelmeinek megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített első tanács)

a következőképpen határozott:

**1) A Törvényszék megsemmisíti a 2019. november 26-i európai központi banki határozatot, amennyiben az elutasította a Satabank plc-nek az őt érintő iratokba való betekintésre irányuló kérelmét.**

**2) A Törvényszék az EKB-t kötelezi a költségek viselésére.**

Kanninen Jaeger Póltorak

Porchia Stancu

Kihirdetve Luxembourgban, a 2023. március 22-i nyilvános ülésen.

Aláírások