ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid)

22 maart 2023*

„Economisch en monetair beleid – Prudentieel toezicht op kredietinstellingen – Verordening (EU) nr. 1024/2013 – Verordening (EU) nr. 468/2014 – Onder prudentieel toezicht staande entiteit – Samengestelde administratieve procedure – Weigering van toegang tot het dossier – Besluit 2004/258/EG – Toegang tot documenten van de ECB”

In zaak T-72/20,

**Satabank plc**, gevestigd te St Julian’s (Malta), vertegenwoordigd door O. Behrends, advocaat,

verzoekster,

tegen

**Europese Centrale Bank (ECB)**, vertegenwoordigd door G. Buono, A. Lefterov en E. Koupepidou als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

ten tijde van de beraadslagingen samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, M. Jaeger, N. Półtorak (rapporteur), O. Porchia en M. Stancu, rechters,

griffier: P. Cullen, administrateur,

gezien de stukken, met name de beschikking van 9 maart 2021 tot voeging van de exceptie met de zaak ten gronde,

na de terechtzitting op 7 juni 2022,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

## Arrest

1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert verzoekster, Satabank plc, nietigverklaring van het besluit van de Europese Centrale Bank (ECB) van 26 november 2019 waarbij de ECB haar verzoek om toegang tot het haar betreffende dossier heeft afgewezen (hierna: „bestreden besluit").

## Voorgeschiedenis van het geding en feiten die zich na de instelling van het beroep hebben voorgedaan

2 Ten tijde van de instelling van het onderhavige beroep was verzoekster een kredietinstelling naar Maltees recht, die was aangemerkt als een minder belangrijke instelling in de zin van verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de ECB specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB 2013, L 287, blz. 63; hierna: „GTM-verordening") en onder rechtstreeks prudentieel toezicht stond van de Malta Financial Services Authority (MFSA, autoriteit voor financiële diensten van Malta).

3 Op 16 november 2019 heeft verzoeksters advocaat – die was gemandateerd door verzoeksters aandeelhouders daar zij geen raad van bestuur meer had – de ECB verzocht om toegang tot het haar betreffende dossier (hierna: „verzoek om toegang").

4 Bij het bestreden besluit heeft de ECB het verzoek om toegang afgewezen omdat tegen verzoekster geen procedure in de zin van artikel 22 van de GTM-verordening liep en haar bijgevolg geen toegang tot dat dossier kon worden verleend op grond van artikel 32, lid 1, van verordening (EU) nr. 468/2014 van de Europese Centrale Bank van 16 april 2014 tot vaststelling van een kader voor samenwerking binnen het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme tussen de ECB en nationale bevoegde autoriteiten en met nationale aangewezen autoriteiten (PB 2014, L 141, blz. 1; hierna: „GTM-kaderverordening").

5 Op 12 februari 2020 heeft de MFSA overeenkomstig artikel 14, lid 5, van de GTM-verordening en artikel 80 van de GTM-kaderverordening bij de ECB een ontwerpbesluit tot intrekking van de vergunning van verzoekster ingediend en op 17 februari 2020 heeft zij daar een herziene versie van dat ontwerp ingediend.

6 Op 16 maart 2020 heeft de ECB verzoeksters advocaat en de bevoegde persoon – die door de MFSA was aangewezen om verzoekster te adviseren en toezicht te houden op de goede uitoefening van haar activiteiten – in kennis gesteld van een ontwerpbesluit tot intrekking van de vergunning en hen in de gelegenheid gesteld om schriftelijke opmerkingen over het ontwerpbesluit in te dienen.

7 Op 24 maart 2020 heeft verzoeksters advocaat verzocht om toegang tot het dossier.

8 De ECB heeft op 30 april, 4 mei en 3 juni 2020 deze toegang tot het dossier verleend.

9 Op 30 juni 2020 heeft de ECB een besluit vastgesteld tot intrekking van verzoeksters vergunning als kredietinstelling (hierna: „intrekkingsbesluit"), waarvan de ontvangst door verzoekster op 1 juli 2020 is bevestigd. Verzoeksters advocaat heeft bij beroep, ingesteld op 9 september 2020 en ingeschreven onder nummer T-563/20, verzocht om nietigverklaring van het intrekkingsbesluit. Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 18 februari 2020, heeft verzoekster het Gerecht

overeenkomstig artikel 125 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bericht dat zij haar beroep introk. Bij beschikking van 8 april 2022, Satabank/ECB (T-563/20, niet gepubliceerd, EU:T:2022:240), is die zaak doorgehaald in het register van het Gerecht.

## Conclusies van partijen

10 Verzoekster verzoekt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de ECB te verwijzen in de kosten.

11 De ECB verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

## In rechte

### *Ontvankelijkheid van het beroep en procesbelang van verzoekster*

12 Ten eerste heeft de ECB bij afzonderlijke akte een exceptie van niet-ontvankelijkheid tegen het onderhavige beroep opgeworpen.

13 In de eerste plaats is de ECB van mening dat het bestreden besluit verzoeksters rechtspositie niet aantast. De ECB stelt in dit verband dat handelingen of besluiten die in een uit verscheidene fasen bestaande procedure tot stand komen, met name ter afsluiting van een interne procedure, in beginsel slechts voor beroep vatbare handelingen zijn wanneer het maatregelen betreft die aan het einde van die procedure het standpunt van de instelling definitief vastleggen; hiertoe behoren dus niet voorlopige maatregelen ter voorbereiding van het eindbesluit. Het antwoord van de ECB op een verzoek om toegang tot een toezichtdossier heeft dus geen autonome gevolgen voor de rechtspositie van de betrokken personen.

14 In de tweede plaats constateert de ECB dat verzoekster geen procesbelang bij het onderhavige beroep heeft aangetoond. Wat de door de ECB ingeleide intrekkingsprocedure betreft, heeft verzoekster de gelegenheid gekregen om haar opmerkingen over het ontwerpbesluit van de ECB in te dienen. In die omstandigheden zou elk belang om een beroep tot nietigverklaring in te stellen dat voortvloeit uit de stellingen in het verzoekschrift, hypothetisch zijn en in elk geval geen verband houden met verzoeksters rechten van verdediging. De ECB oppert derhalve dat het onderhavige beroep verzoekster geen enkel voordeel oplevert.

15 Verzoekster betwist dit betoog.

16 Wat het eerste argument van de ECB betreft – namelijk dat het bestreden besluit een voorbereidende handeling is die de rechtspositie van verzoekster niet aantast – zij er meteen aan herinnerd dat maatregelen vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 263 VWEU wanneer zij bindende rechtsgevolgen in het leven roepen die de belangen van de

verzoeker aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (zie arrest van 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissie, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 In geval van handelingen die in een uit verscheidene fasen bestaande procedure tot stand komen, met name ter afsluiting van een interne procedure, zijn in beginsel alleen de maatregelen die aan het einde van die procedure het standpunt van de instelling definitief vastleggen, voor beroep vatbare handelingen; hiertoe behoren dus niet voorlopige maatregelen ter voorbereiding van het eindbesluit. Handelingen ter voorbereiding van een besluit zijn niet bezwarend en de verzoeker kan alleen in het kader van een beroep tegen het besluit dat aan het einde van de procedure wordt genomen, de onregelmatigheid van eerdere handelingen die daarmee nauw verband houden aan de orde stellen (zie beschikking van 31 maart 2020, ZU/EDEO, T-499/19, niet gepubliceerd, EU:T:2020:134, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 In dit verband moet worden opgemerkt dat blijkens het bestreden besluit de ECB heeft vastgesteld dat zij ten tijde van het verzoek om toegang niet betrokken was bij een specifieke toezichtprocedure met betrekking tot verzoekster.

19 De ECB kan echter niet enerzijds betogen dat zij de toegang tot verzoeksters dossier weigert omdat er geen lopende procedure is en anderzijds stellen dat die weigering, als voorbereidende handeling, alleen kan worden aangevochten in het kader van een beroep tegen een besluit ter afsluiting van die niet-bestaande procedure. Aangezien de ECB in het bestreden besluit heeft vastgesteld dat geen enkele procedure tegen verzoekster was ingeleid, zou dit besluit niet worden gevolgd door een latere handeling ter afsluiting van een toezichtprocedure, waartegen verzoekster had kunnen opkomen en bij die gelegenheid datzelfde besluit had kunnen aanvechten.

20 Het bestreden besluit moet dus worden geacht het standpunt van de ECB definitief vast te leggen.

21 Wat betreft het tweede argument van de ECB, dat verzoeksters procesbelang hypothetisch is en geen verband houdt met haar rechten van verdediging, zij er meteen aan herinnerd dat een door een natuurlijke persoon of rechtspersoon ingesteld beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk is wanneer de verzoeker belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden handeling. Een dergelijk belang veronderstelt dat de nietigverklaring van die handeling op zichzelf rechtsgevolgen kan hebben en de uitkomst van het beroep de verzoeker dus een voordeel kan opleveren (arrest van 20 december 2017, Binca Seafoods/Commissie, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, punt 44). Verder wordt de ontvankelijkheid van het beroep ten aanzien van het procesbelang beoordeeld op het tijdstip waarop het beroep wordt ingesteld (zie in die zin arrest van 16 december 1963, Forges de Clabecq/Hoge Autoriteit, 14/63, EU:C:1963:60, punt 719, en beschikking van 30 november 1998, N/Commissie, T-97/94, EU:T:1998:270, punt 23).

22 Bijgevolg moet de door de ECB opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden verworpen, aangezien de nietigverklaring van het bestreden besluit verzoekster ten tijde van de instelling van het beroep een voordeel kon opleveren, namelijk de toegang tot bepaalde documenten die de ECB weigerde te verstrekken.

23 Ten tweede is de ECB van mening dat het Gerecht overeenkomstig artikel 131, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering kan beslissen dat op het onderhavige beroep niet hoeft te worden beslist, aangezien het verzoekschrift thans zonder voorwerp is geraakt doordat nadien toegang tot het dossier is verleend in het kader van de toezichtprocedure betreffende het intrekkingsbesluit.

24 Er zij aan herinnerd dat het belang van de verzoeker, gelet op het voorwerp van het beroep, moet blijven bestaan tot aan de uitspraak van de rechterlijke beslissing, op straffe van afdoening zonder beslissing (zie arrest van 19 maart 2010, Gollnisch/Parlement, T-42/06, EU:T:2010:102, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 In het onderhavige geval geeft de ECB zelf toe dat zij, toen later in het kader van de toezichtprocedure toegang tot het dossier werd verleend, verzoekster niet alle haar betreffende documenten heeft verstrekt.

26 Vastgesteld moet worden dat verzoekster in de onderhavige zaak een procesbelang behoudt, aangezien de ECB met het bestreden besluit heeft geweigerd bepaalde op haar betrekking hebbende documenten die niet zijn opgenomen in het dossier betreffende de procedure tot intrekking van haar vergunning als kredietinstelling, openbaar te maken (zie naar analogie arresten van 9 september 2011, LPN/Commissie, T-29/08, EU:T:2011:448, punten 55 e.v., en 23 september 2015, ClientEarth en International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, punten 119 e.v.).

27 Het betoog van de ECB dat op het beroep niet hoeft te worden beslist, moet dus worden afgewezen.

28 Ten derde moet worden opgemerkt dat de ECB, zonder formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, de ontvankelijkheid van het verzoekschrift ter discussie stelt op basis van artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering. De ECB betoogt namelijk dat er in het verzoekschrift in casu op het eerste gezicht weliswaar acht middelen worden uiteengezet, maar het bewijs ter ondersteuning van die middelen te beknopt is om de ECB in staat te stellen haar verweer voor te bereiden en om het Gerecht in staat te stellen uitspraak te doen op het beroep. Met name het vierde, het vijfde, het zesde, het zevende en het achtste middel worden niet met nauwkeurige argumenten onderbouwd en zijn niet gestructureerd.

29 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat krachtens artikel 53, eerste alinea, van dat Statuut en artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering van toepassing is op de procedure voor het Gerecht, het verzoekschrift onder meer het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen dient te bevatten.

30 Voorts moet het verzoekschrift volgens de rechtspraak zo worden uitgelegd dat het nuttige werking heeft, door het in zijn geheel te beoordelen. Het verzoekschrift voldoet aan de in de procedureregels gestelde vereisten wanneer de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, op zijn minst summier, maar coherent en begrijpelijk uit de tekst van het verzoekschrift zelf blijken en het zowel het Gerecht als de verwerende partij in staat stelt de aan de verwerende partij verweten gedraging en de aan het geding ten grondslag liggende feiten en omstandigheden te identificeren. De uiteenzetting van de middelen van het beroep in de zin van het Reglement voor de procesvoering hoeft niet op een bepaalde manier te worden geformuleerd. Deze middelen hoeven niet juridisch gekwalificeerd te zijn en er kan veeleer mee worden volstaan de inhoud ervan weer te geven, zolang het verzoekschrift met betrekking tot die middelen maar voldoende duidelijk is (arrest van 29 april 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, niet gepubliceerd, EU:T:2020:167, punt 25).

31 In het onderhavige geval kunnen, anders dan de ECB betoogt, uit het verzoekschrift zonder problemen het voorwerp van het geschil alsmede de middelen worden afgeleid, die voldoende coherent en begrijpelijk zijn om de ECB in staat te stellen haar verweer voor te bereiden en het Gerecht in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen.

32 Bijgevolg moet het betoog van de ECB dat het verzoekschrift onduidelijk is, worden afgewezen.

***Ontvankelijkheid van de exceptie van onwettigheid van artikel 22 van de GTM-verordening en van de artikelen 31 en 32 van de GTM-kaderverordening***

33 De ECB stelt dat verzoekster in repliek nieuwe middelen aanvoert, namelijk dat artikel 22 van de GTM-verordening en de artikelen 31 en 32 van de GTM-kaderverordening onwettig zijn. Volgens de ECB zijn deze middelen niet-ontvankelijk en in hun geheel ongegrond.

34 Opgemerkt zij dat verzoekster in het verzoekschrift niet uitdrukkelijk een exceptie van onwettigheid heeft opgeworpen. In repliek voert verzoekster echter aan dat artikel 22 van de GTM-verordening en de artikelen 31 en 32 van de GTM-kaderverordening onwettig zijn indien zij overeenkomstig het standpunt van de ECB zouden moeten worden uitgelegd, omdat zij dan onverenigbaar zijn met artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

35 Ter terechtzitting heeft verzoekster bevestigd dat zij een exceptie van onwettigheid opwerpt ten aanzien van artikel 22 van de GTM-verordening en de artikelen 31 en 32 van de GTM-kaderverordening.

36 Volgens artikel 84, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering mogen in de loop van het geding geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij deze steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Een middel dat een uitwerking is van een eerder in het inleidend verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel en daarmee nauw verband houdt, moet evenwel ontvankelijk worden verklaard (arrest van 26 juni 2008, Alferink e.a./Commissie, T-94/98, EU:T:2008:226, punt 38).

37 Een nieuw argument kan slechts worden aangemerkt als een uitwerking van een middel dat reeds eerder is aangevoerd, als het een voldoende nauwe band heeft met de middelen die aanvankelijk waren uiteengezet in het verzoekschrift, om het als een normale ontwikkeling van het debat in een contentieuze procedure te beschouwen (zie in die zin arrest van 26 november 2013, Groupe Gascogne/Commissie, C-58/12 P, EU:C:2013:770, punt 31).

38 In dit verband moeten de vermeende nieuwe stellingen van verzoekster betreffende artikel 22 van de GTM-verordening en de artikelen 31 en 32 van de GTM-kaderverordening worden beschouwd als een uitwerking van haar stelling in het tweede middel van het verzoekschrift dat het recht op toegang tot het dossier krachtens artikel 32, lid 1, van de GTM-kaderverordening te streng is uitgelegd. Met dit middel betwist verzoekster immers het restrictieve standpunt van de ECB over de behandeling van haar verzoek om toegang en betwist zij de wettigheid van een dergelijke uitlegging. In dat verband is de uitlegging van artikel 32 van de GTM-kaderverordening het rechtstreekse voorwerp van het tweede middel van het verzoekschrift. Verder voegt verzoekster met haar in repliek geformuleerde exceptie van onwettigheid enkel toe dat artikel 22 van de GTM-verordening en de artikelen 31 en 32 van de GTM-kaderverordening volgens de uitlegging van de ECB onwettig zijn in het licht van artikel 41 van het Handvest.

39 Bijgevolg moet het betoog van de ECB dat de grieven inzake de vermeende onwettigheid van artikel 22 van de GTM-verordening en van de artikelen 31 en 32 van de GTM-kaderverordening niet-ontvankelijk zijn, worden afgewezen.

## *Ten gronde*

40 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster acht middelen aan. Met haar eerste middel stelt verzoekster dat er geen rekening is gehouden met het bestaan van een fundamenteel materieel recht op toegang tot het dossier. Met haar tweede middel voert zij aan dat het recht op toegang tot het dossier krachtens artikel 32, lid 1, van de GTM-kaderverordening te restrictief is uitgelegd. Het derde middel bestaat uit twee onderdelen: een ontoereikende motivering van het bestreden besluit wat de toepassing van artikel 32, lid 1, van de GTM-kaderverordening betreft en een ontoereikende motivering van het bestreden besluit wat betreft het recht op toegang tot het dossier zoals vastgelegd in artikel 15, lid 3, VWEU, in artikel 42 van het Handvest, in artikel 2 van verordening (EU) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43), en in artikel 2 van besluit 2004/258/EG van de ECB van 4 maart 2004 inzake de toegang van het publiek tot documenten van de ECB (PB 2004, L 80, blz. 42), zoals gewijzigd bij besluit (EU) 2015/529 van de ECB van 21 januari 2015 (PB 2015, L 84, blz. 64) (hierna: „besluit 2004/258”). Het vierde middel betreft schending van het recht om te worden gehoord, het vijfde schending van rechtszekerheidsbeginsel, het zesde schending van het evenredigheidsbeginsel, het zevende schending van het nemo-auditurbeginsel en het achtste schending van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

41 Het Gerecht acht het aangewezen om eerst het eerste onderdeel van het derde middel en het tweede, het vijfde, het zesde, het zevende en het achtste middel te onderzoeken.

### *Eerste onderdeel van het derde middel en tweede, vijfde, zesde, zevende en achtste middel*

42 Met het eerste onderdeel van het derde middel stelt verzoekster dat de toepassing van artikel 32, lid 1, van de GTM-kaderverordening in casu niet is gemotiveerd. Met het tweede, het vijfde, het zesde, het zevende en het achtste middel stelt verzoekster kort samengevat dat de ECB de toegang tot haar dossier heeft geweigerd op grond van een onjuiste uitlegging van artikel 32, lid 1, van de GTM-kaderverordening.

#### – *Eerste onderdeel van het derde middel*

43 Met het eerste onderdeel van het derde middel voert verzoekster aan dat de weigering om op grond van artikel 32, lid 1, van de GTM-kaderverordening toegang tot het dossier te verlenen ontoereikend is gemotiveerd. De ECB geeft geen uitleg over haar uiterst restrictieve standpunt noch hoe dit op grond van artikel 32, lid 1, van de GTM-kaderverordening zou kunnen worden gerechtvaardigd.

44 De ECB betwist dit betoog.

45 Krachtens artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest zijn de betrokken diensten verplicht om hun beslissingen met redenen te omkleden. Deze motiveringsplicht houdt volgens vaste rechtspraak in dat krachtens artikel 296 VWEU de auteur van een handeling de aan deze handeling ten grondslag

liggende redenering duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking dient te brengen, zodat enerzijds de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel om hun rechten geldend te maken, en anderzijds de rechter zijn toezicht kan uitoefenen [zie arrest van 4 juli 2017, Systema Teknolotzis/Commissie, T-234/15, EU:T:2017:461, punt 126 (niet gepubliceerd) en aldaar aangehaalde rechtspraak].

46 In casu bestaat de motivering van het bestreden besluit in de vermelding dat er tegen verzoekster geen procedure in de zin van artikel 22 van de GTM-verordening liep en dat zij bijgevolg viel onder de regel dat geen toegang tot een ECB-dossier kan worden verleend op grond van artikel 32, lid 1, van de GTM-kaderverordening.

47 Derhalve moet worden vastgesteld dat de ondubbelzinnige formulering van de reden voor de weigering van toegang door de ECB volstond om verzoekster in staat te stellen het bestreden besluit te begrijpen, zoals blijkt uit de argumenten in het onderhavige beroep, en om het Gerecht in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen.

48 Derhalve moet het eerste onderdeel van het derde middel worden afgewezen.

– *Tweede middel*

49 Met haar tweede middel betoogt verzoekster kort gesteld dat het bestreden besluit berust op een onterecht restrictieve uitlegging van artikel 32, lid 1, van de GTM-kaderverordening.

50 De ECB betwist dit betoog.

51 In de eerste plaats betoogt verzoekster dat de ECB voortdurend toezicht houdt op alle banken in de eurozone en dat deze banken onder doorlopend prudentieel toezicht staan, hetgeen impliceert dat er sprake is van een procedure van doorlopend prudentieel toezicht door de ECB.

52 Verzoekster stelt dat artikel 32, lid 1, van de GTM-kaderverordening aldus moet worden uitgelegd dat elke bank louter op basis van de doorlopende toezichtrelatie met de ECB recht heeft op toegang tot haar dossier.

53 Zij voegt hieraan toe dat het verlenen van toegang tot het dossier niet vereist dat door de ECB de vaststelling van een specifieke maatregel wordt overwogen.

54 In repliek stelt verzoekster dat er sprake is van een doorlopende toezichtprocedure vanaf het moment dat er een vergunning wordt verleend tot aan de intrekking ervan. Het prudentiële toezicht op banken vormt dus een doorlopende administratieve procedure waarbij een autoriteit nagaat of een entiteit aan de vergunningsvoorwaarden voldoet; is dat niet het geval, dan moet haar vergunning worden ingetrokken.

55 Verzoekster betoogt verder dat een toezichtprocedure moet worden geacht te bestaan telkens wanneer de ECB objectief wordt geconfronteerd met de noodzaak om de vaststelling van een besluit te overwegen en voor te bereiden. Ongeacht het precieze tijdstip waarop de procedure tot intrekking van de vergunning is ingeleid, kan er geen redelijke twijfel over bestaan dat deze procedure lang vóór de vaststelling van het bestreden besluit is begonnen.

56 Verzoekster voegt daaraan toe dat artikel 22 van de GTM-verordening en de artikelen 31 en 32 van de GTM-kaderverordening onwettig zijn indien zij zouden worden uitgelegd in de door de ECB voorgestelde zin.

57 Ten eerste zij eraan herinnerd dat artikel 4 („Aan de ECB opgedragen taken") van de GTM-verordening in lid 1 bepaalt dat „[b]innen het kader van artikel 6 […] de ECB […] de exclusieve bevoegdheid [heeft] om met het oog op het prudentiële toezicht ten aanzien van alle in de deelnemende lidstaten gevestigde kredietinstellingen de volgende taken uit te voeren". Dan volgt een lijst van negen taken.

58 Artikel 6 („Samenwerking binnen het GTM") van de GTM-verordening beklemtoont in lid 1 dat „[d]e ECB […] haar taken [vervult] binnen één gemeenschappelijk toezichtsmechanisme dat bestaat uit de ECB en de nationale bevoegde autoriteiten", en dat „[d]e ECB […] verantwoordelijk [is] voor het doeltreffend en samenhangend functioneren van het GTM". Uit de structuur van artikel 6, leden 4 tot en met 6, van de GTM-verordening volgt dat er een verschil tussen het prudentiële toezicht op „belangrijke" entiteiten enerzijds en het prudentiële toezicht op als „minder belangrijk" aangemerkte entiteiten anderzijds bestaat ter zake van zeven van de negen op de lijst van artikel 4, lid 1, van die verordening vermelde taken (arrest van 16 mei 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, punt 21).

59 Hieruit vloeit allereerst voort dat het prudentiële toezicht op de „belangrijke" entiteiten tot de exclusieve bevoegdheid van de ECB behoort. Hetzelfde geldt voor het prudentiële toezicht op de „minder belangrijke" entiteiten ter zake van de in artikel 4, lid 1, onder a) en c), van de GTM-verordening genoemde taken (arrest van 16 mei 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, punt 22).

60 Wat vervolgens de andere in artikel 4, lid 1, van de GTM-verordening bedoelde taken met betrekking tot de „minder belangrijke" entiteiten betreft, blijkt uit artikel 6, leden 5 en 6, van die verordening in hun onderlinge samenhang gelezen, dat deze taken onder toezicht van de ECB dienen te worden uitgevoerd door de nationale autoriteiten, die aldus het rechtstreekse prudentiële toezicht op die entiteiten uitoefenen. In artikel 6, lid 6, van de GTM-verordening is immers bepaald dat „[o]nverminderd lid 5 van dit artikel, […] de nationale bevoegde autoriteiten de […] taken [verrichten], waarvoor zij verantwoordelijk zijn, en […] alle relevante besluiten inzake toezicht [vaststellen] met betrekking tot de in lid 4, eerste alinea, van dit artikel, bedoelde kredietinstellingen, binnen het kader en volgens de procedures van lid 7 van dit artikel" (arrest van 16 mei 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, punt 23).

61 Ten tweede volgt uit artikel 22, lid 2, van de GTM-verordening dat „[h]et recht van verweer van de betrokken personen […] in de loop van de procedure ten volle [wordt] geëerbiedigd" en dat zij „gerechtigd [zijn] toegang tot het dossier van de ECB te krijgen". Deze bepaling is nader uitgewerkt in de GTM-kaderverordening.

62 In artikel 32, lid 1, eerste en tweede volzin, van de GTM-kaderverordening is bepaald dat „[h]et recht van verweer van de betrokken partijen [volledig wordt] gerespecteerd in ECB-toezichtprocedures" en dat „[i]n dit kader […] de partijen, nadat een ECB-toezichtprocedure is geopend, recht [hebben] op toegang tot het dossier van de ECB, met inachtneming van het legitieme belang van rechtspersonen en natuurlijke personen anders dan de betrokken partij ter bescherming van hun bedrijfsgeheimen".

63 Een verzoek om toegang tot het dossier vindt zijn grondslag in de uitoefening van de rechten van de verdediging (zie in die zin arresten van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punten 98 en 99; 15 september 2016, Yanukovych/Raad, T-348/14, EU:T:2016:508, punt 68, en 2 december 2020, Kalai/Raad, T-178/19, niet gepubliceerd, EU:T:2020:580, punt 73). Een dergelijk verzoek is zonder voorwerp wanneer er geen sprake is van een administratieve procedure die de juridische belangen van de verzoeker raakt en dus ook niet van een op hem betrekking hebbend dossier (arrest van 6 oktober 2021, OCU/ECB, T-15/18, niet gepubliceerd, EU:T:2021:661, punt 94).

64 Zo wordt in artikel 32, lid 1, van de GTM-kaderverordening uitdrukkelijk de term „toezichtprocedure" gebruikt en niet „toezicht". Artikel 2, punt 24, van de GTM-kaderverordening omschrijft de „ECB-toezichtprocedure" als „alle ECB-activiteiten die zijn gericht op het voorbereiden van de afgifte van een ECB-toezichtbesluit, inclusief de gezamenlijke procedures en het opleggen van administratieve geldelijke sancties" en bepaalt dat „alle ECB-toezichtprocedures worden beheerst door deel III".

65 Bijgevolg kan het prudentiële toezicht met betrekking tot de taken van de ECB niet worden gelijkgesteld met een toezichtprocedure die erop gericht is een specifieke toezichthoudende taak te vervullen en daarover een besluit te nemen. Indien de reikwijdte van het prudentiële toezicht identiek zou zijn aan die van de toezichtprocedure, dan zou titel 2 van deel III van de GTM-kaderverordening („Algemene bepalingen inzake behoorlijke procedure voor het vaststellen van ECB-toezichtsbesluiten") – waarvan hoofdstuk 1 („ECB-toezichtprocedures") (met inbegrip van artikel 32) de stappen voor de toezichtprocedure vaststelt – overbodig zijn. In een dergelijke context zou er immers nooit sprake zijn van een toezichtprocedure, aangezien deze noodzakelijkerwijs altijd lopend zou zijn in het kader van het doorlopende prudentiële toezicht.

66 Het enkele voortduren van prudentieel toezicht, zonder een specifieke lopende toezichtprocedure, kan niet worden beschouwd als een rechtvaardiging voor toegang tot het dossier op grond van artikel 32 van de GTM-kaderverordening.

67 Voorts kan niet worden aangenomen dat, zoals verzoekster stelt, de procedure tot intrekking van de vergunning reeds loopt nadat de vergunning is verleend, aangezien artikel 14, lid 5, van de GTM-verordening duidelijk aangeeft dat een dergelijke procedure door de ECB op eigen initiatief of op voorstel van een nationale bevoegde autoriteit kan worden ingeleid.

68 In casu wijst niets erop dat er op de datum waarop verzoekster haar verzoek om toegang indiende, te weten 16 november 2019, ten aanzien van haar een toezichtprocedure liep bij de ECB. Ten eerste had de ECB in dat stadium geen toezichtmaatregel ten aanzien van verzoekster genomen en is het ontwerpbesluit waarin de intrekking van verzoeksters vergunning wordt voorgesteld, op 12 februari 2020 door de MFSA aan de ECB voorgelegd. De ECB heeft verzoekster op 16 maart 2020 op de hoogte gesteld van haar voornemen om een besluit tot intrekking van die vergunning te nemen.

69 Ten tweede stelt verzoekster ten onrechte dat de procedure tot intrekking van haar vergunning als kredietinstelling ten tijde van haar verzoek om toegang reeds liep op nationaal niveau, dat wil zeggen bij de MFSA, hetgeen betekende dat de toezichtprocedure bij de ECB was ingeleid.

70 In dit verband moet worden vastgesteld dat de procedure tot intrekking van de vergunning een samengestelde administratieve procedure is die eerst bij de bevoegde nationale autoriteit en vervolgens bij de ECB plaatsvindt.

71 Het is juist dat uit de rechtspraak volgt dat de eventuele betrokkenheid van de nationale autoriteiten bij de procedure die tot de vaststelling van handelingen van de organen of instanties van de Unie leidt, geen afbreuk kan doen aan hun status van handelingen van de Unie, wanneer de door de nationale autoriteiten vastgestelde handelingen een fase vormen in een procedure waarin een orgaan of instantie van de Unie de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid alleen uitoefent, zonder gebonden te zijn aan voorbereidende handelingen of voorstellen van de nationale autoriteiten (zie in die zin arresten van 19 december 2018, Berlusconi en Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punten 42 en 43, en 3 december 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, punten 37 en 38).

72 In een dergelijk geval, waarin het Unierecht de exclusieve beslissingsbevoegdheid vaststelt van een orgaan of instantie van de Unie, is het immers aan de Unierechter om zich, op grond van zijn exclusieve bevoegdheid krachtens artikel 263 VWEU om de wettigheid van de handelingen van de Unie te toetsen, uit te spreken over de wettigheid van het definitieve besluit van het betrokken Unie-orgaan of de betrokken Unie-instantie en eventuele gebreken in de voorbereidende handelingen of voorstellen van de nationale autoriteiten die de geldigheid van dat definitieve besluit kunnen aantasten, te onderzoeken teneinde een doeltreffende rechterlijke bescherming van de betrokken personen te waarborgen (zie in die zin arresten van 19 december 2018, Berlusconi en Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punt 44, en 3 december 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, punt 39).

73 Ten eerste gaat deze rechtspraak echter niet in op de vraag in welke fase van de samengestelde administratieve procedure het recht op toegang tot het dossier van kredietinstellingen bij de ECB ontstaat.

74 Ten tweede moet in casu worden opgemerkt dat uit artikel 14, lid 5, van de GTM-verordening niet blijkt dat de procedure tot intrekking van de vergunning bij de ECB wordt ingeleid als gevolg van het feit dat een nationale bevoegde autoriteit een besluit vaststelt waarbij een kredietinstelling wordt gelast alle activiteiten te staken. Bijgevolg kan het door verzoekster vermelde feit dat de MFSA in oktober 2018 een besluit heeft genomen waarbij haar werd gelast alle activiteiten te staken, niet tot gevolg hebben dat op die datum de procedure tot intrekking van haar vergunning bij de ECB werd ingeleid.

75 Verder heeft de MFSA het ontwerpbesluit waarin de intrekking van verzoeksters vergunning werd voorgesteld, pas op 12 februari 2020 aan de ECB gezonden, dus na het verzoek om toegang en na het bestreden besluit. Dit gegeven kan hier dus niet in aanmerking worden genomen om te bepalen of een procedure tot intrekking van de vergunning reeds was ingeleid op de dag waarop het bestreden besluit is vastgesteld.

76 Hieruit volgt dat verzoekster niet aantoont dat de ECB een beoordelingsfout heeft gemaakt door in het bestreden besluit vast te stellen dat er geen toezichtprocedure was ingeleid op de datum waarop het bestreden besluit werd genomen.

77 Bovendien betoogt verzoekster dat artikel 22 van de GTM-verordening en de artikelen 31 en 32 van de GTM-kaderverordening een beperkter recht op toegang tot het dossier verlenen dan dat van artikel 41 van het Handvest en dat zij derhalve onwettig zijn.

78 Verzoekster voegt daaraan toe dat artikel 31 van de GTM-kaderverordening een kennelijk willekeurige, onevenredige en dus onwettige regel bevat volgens welke de termijn voor het recht van een onder toezicht staande instelling om te worden gehoord in de door de artikelen 14 en 15 van de GTM-verordening bestreken situaties wordt teruggebracht tot drie werkdagen.

79 In dit verband dient erop te worden gewezen dat artikel 41 van het Handvest („Recht op behoorlijk bestuur") in lid 1 bepaalt dat eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen, organen en instanties van de Unie worden behandeld. Ingevolge lid 2 van dat artikel behelst dit recht met name het recht van eenieder om inzage te krijgen in het hem betreffende dossier, met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid en het beroeps- en het zakengeheim.

80 Opgemerkt zij dat artikel 41, lid 2, van het Handvest voorziet in een recht op inzage in het dossier dat samenhangt met het recht dat een persoon heeft dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de overheid worden behandeld. Dit recht geldt voor de toegang tot het dossier van de persoon op wie die zaken betrekking hebben, en niet tot alle documenten die bij een bepaalde instelling berusten. Het staat dus los van het in artikel 42 van het Handvest opgenomen recht, dat voorziet in toegang tot elk document van een instelling, ongeacht of er voor de betrokken persoon een dossier bestaat en of hij een rechtmatig belang bij die toegang heeft.

81 Bovendien impliceert de inhoud van het grondrecht van inzage in het dossier, dat in artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest is verankerd, dat de belanghebbende de mogelijkheid krijgt het betrokken besluitvormingsproces te beïnvloeden (zie in die zin arrest van 25 oktober 2018, KF/Satcen, T-286/15, EU:T:2018:718, punt 230). Volgens de in punt 63 hierboven aangehaalde rechtspraak vindt een verzoek om toegang tot het dossier zijn grondslag in de uitoefening van de rechten van de verdediging en is een dergelijk verzoek zonder voorwerp wanneer er geen sprake is van een administratieve procedure die de juridische belangen van de verzoeker raakt, en dus evenmin van een dossier dat op hem betrekking heeft.

82 Voor zover artikel 22 van de GTM-verordening en artikel 32 van de GTM-kaderverordening de toegang tot het dossier afhankelijk stellen van de opening van een administratieve toezichtprocedure door de ECB, bieden zij de kredietinstellingen de mogelijkheid om tijdens het betrokken besluitvormingsproces, dat hun juridische belangen raakt, hun standpunt kenbaar te maken door kennis te nemen van het ten behoeve van die procedure samengestelde dossier, dat de in artikel 32, lid 2, van de GTM-kaderverordening bedoelde documenten omvat.

83 Verzoeksters betoog dat de bepalingen inzake de toegang tot het dossier tijdens een toezichtprocedure onwettig zijn in het licht van artikel 41 van het Handvest, moet dus worden afgewezen.

84 Wat verzoeksters argument betreft dat de onwettigheid van artikel 31 van de GTM-kaderverordening ook blijkt uit het feit dat het daarin vastgestelde recht in de in de artikelen 14 en 15 van de GTM-verordening genoemde situaties tot drie werkdagen kan worden teruggebracht, volgt uit vaste rechtspraak dat een exceptie van onwettigheid die is gericht tegen een handeling van algemene strekking waarvan het bestreden individuele besluit geen toepassingsmaatregel is, niet-ontvankelijk is (zie in die zin arrest van 8 september 2020, Commissie/Carreras Sequeros e.a., C-119/19 P en C-126/19 P, EU:C:2020:676, punten 68-70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

85 In het onderhavige geval moet worden opgemerkt dat de artikelen 14 en 15 van de GTM-verordening niet van toepassing waren toen het bestreden besluit werd vastgesteld. Er bestaat dus geen rechtstreeks juridisch verband tussen deze artikelen en het bestreden besluit, zodat verzoekster zich in het kader van het onderhavige beroep niet op de onwettigheid ervan kan beroepen.

86 In de tweede plaats stelt verzoekster dat de uitlegging van de ECB betekent dat een bank haar dossier alleen kan inzien wanneer een concrete beslissing van de ECB wordt verwacht. Volgens verzoekster is permanente toegang tot het dossier noodzakelijk om haar in staat te stellen haar dossier te bestuderen en passende opmerkingen te maken of de ECB te verzoeken bepaalde besluiten te nemen of van bepaalde maatregelen af te zien.

87 In dat verband waarborgt artikel 32 van de GTM-kaderverordening toegang tot het dossier voordat een maatregel wordt genomen ter afsluiting van een toezichtprocedure door de ECB, en maakt dat artikel het aldus mogelijk opmerkingen te maken over het al dan niet nemen van bepaalde besluiten of het afzien van bepaalde maatregelen.

88 Voorts moet worden vastgesteld dat uit het onderzoek van het onderhavige middel alleen blijkt dat verzoekster geen toegang tot het dossier heeft kunnen krijgen op grond van de bepalingen betreffende de toezichtprocedure, aangezien er jegens haar geen enkele specifieke toezichtprocedure liep. Dit betekent evenwel niet dat verzoekster de haar betreffende documenten die bij de ECB berusten niet mag inzien op grond van de algemene bepalingen inzake het recht op toegang tot documenten. Dit aspect zal worden onderzocht in het kader van het eerste middel.

89 In de derde plaats voert verzoekster aan dat het in het belang van de ECB is dat de betrokken bank steeds de juistheid van de gegevens in haar dossier kan nagaan en dat permanente toegang tot een dossier de kwaliteit van de dossiers van de ECB en daarmee de kwaliteit van het prudentiële toezicht verbetert.

90 In dit verband volstaat de vaststelling dat, zoals uit de analyse hierboven blijkt, de toegang tot het dossier op grond van de GTM-kaderverordening niet gerechtvaardigd was omdat er geen toezichtprocedure lopende was. Met betrekking tot het argument dat een dergelijke toegang de kwaliteit van de dossiers van de ECB verbetert, moet bovendien worden opgemerkt dat dit louter speculatie is, aangezien verzoekster niets aanvoert dat deze stelling kan staven.

91 In de vierde plaats betoogt verzoekster dat het begrip „dossier” in casu geen zelfstandige relevantie heeft. Een dossier wordt in artikel 32, lid 2, van de GTM-kaderverordening gedefinieerd als het geheel van documenten betreffende de zaak in kwestie. De ECB is dus verplicht om in antwoord op een verzoek om toegang tot het dossier alle relevante documenten te bundelen, zelfs indien deze documenten niet eerder door de ECB zijn gebundeld en fysiek of elektronisch op verschillende locaties zijn opgeslagen.

92 In dit verband moet worden benadrukt dat het begrip „dossier”, zoals gebruikt in artikel 32, lid 2, van de GTM-kaderverordening, rechtstreeks verwijst naar de documenten die de ECB in het kader van de toezichtprocedure heeft verzameld. Volgens deze bepaling bestaan de dossiers uit alle documenten die door de ECB zijn verkregen, geproduceerd of samengesteld tijdens de ECB-toezichtprocedure. Aangezien er geen toezichtprocedure lopende is, mogen de bij de ECB berustende documenten betreffende verzoekster dus niet worden gelijkgesteld met haar „dossier” in de zin van artikel 32 van de GTM-kaderverordening.

93 Derhalve moet het tweede middel in zijn geheel worden verworpen.

– *Vijfde middel*

94 Met haar vijfde middel stelt verzoekster dat het standpunt van de ECB in het bestreden besluit het rechtszekerheidsbeginsel schendt, aangezien het voor onder toezicht staande instellingen onmogelijk is te bepalen op welk moment de ECB actief overweegt eventueel een besluit te nemen, hetgeen dus het moment is waarop toegang tot het dossier moet worden verkregen. Voorts houdt prudentieel toezicht in dat de toezichthouder voortdurend toeziet op de naleving van de wettelijke vereisten en dus voortdurend mogelijke maatregelen overweegt om tekortkomingen op dat vlak aan te pakken.

95 De ECB betwist dit betoog.

96 In dit verband zij eraan herinnerd dat het rechtszekerheidsbeginsel vereist de gevolgen van rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelige gevolgen kunnen hebben voor particulieren en ondernemingen (arrest van 22 april 2015, Polen/Commissie, T-290/12, EU:T:2015:221 punt 50).

97 Artikel 32 van de GTM-kaderverordening voorziet duidelijk en nauwkeurig in de toegang tot het dossier na de opening van een specifieke toezichtprocedure. Deze bepaling voorziet dus niet in de mogelijkheid van een dergelijke toegang wanneer de ECB „voortdurend toeziet op de naleving van de wettelijke vereisten”.

98 Aangezien verzoekster in casu een minder belangrijke instelling is, heeft de ECB geen doorlopend toezicht uitgeoefend. Dat was de taak van de bevoegde nationale autoriteiten. Het besluit tot intrekking van verzoeksters vergunning is daarentegen een taak van de ECB, die overigens de desbetreffende procedure tegen verzoekster heeft ingeleid na ontvangst van het ontwerpbesluit waarin de intrekking van de vergunning van de MFSA werd voorgesteld.

99 Derhalve kan de weigering van toegang tot het dossier voordat de ECB genoemde procedure heeft ingeleid, niet worden beschouwd als een schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

100 Bijgevolg moet het vijfde middel worden afgewezen.

– *Zesde middel*

101 Met haar zesde middel stelt verzoekster dat het bestreden besluit het evenredigheidsbeginsel schendt doordat het haar een onnodige last oplegt die door geen enkel legitiem prudentieel doel wordt gerechtvaardigd. Het standpunt van de ECB leidt in de praktijk tot een betrekkelijk ondoorzichtig bestuur. Volgens de ECB bestaat er slechts een zeer beperkt recht op toegang tot het dossier, namelijk alleen binnen een relatief kort tijdsbestek tussen een mededeling van de ECB aan de onder toezicht staande instelling dat de ECB een specifieke maatregel overweegt en de vaststelling van de maatregel zelf.

102 De ECB betwist dit betoog.

103 Volgens vaste rechtspraak vergt het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, dat de handelingen van de instellingen van de Unie geschikt zijn voor de verwezenlijking van de met de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelen en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is, met dien verstande dat wanneer een keuze tussen meerdere geschikte maatregelen mogelijk is, die maatregel moet worden gekozen die het minst belastend is, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (zie arrest van 16 mei 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

104 In casu volstaat de vaststelling dat het zesde middel blijkens het opschrift ervan weliswaar is aangevoerd als een schending van het evenredigheidsbeginsel, maar in wezen betrekking heeft op de vraag of de ECB artikel 32 van de GTM-kaderverordening juist heeft toegepast. Zoals blijkt uit de analyse van het tweede middel hierboven, kan een dergelijk argument niet slagen.

105 Het zesde middel moet derhalve worden afgewezen.

– *Zevende middel*

106 Met haar zevende middel stelt verzoekster dat het bestreden besluit het nemo-auditurbeginsel schendt, namelijk het beginsel dat een partij zich niet op haar eigen onrechtmatige gedrag mag beroepen. De ECB heeft de algemene verantwoordelijkheid voor het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme. Zij kan te allen tijde ingrijpen, zelfs met betrekking tot het toezicht op een minder belangrijke instelling. De ECB kan zich niet beroepen op het argument dat er geen procedure bij haar loopt terwijl die er wel zou moeten zijn, aangezien de handelingen van de bevoegde nationale autoriteit de facto een intrekking van de vergunning vormen en dus een maatregel die tot de exclusieve bevoegdheid van de ECB behoort.

107 De ECB betwist dit betoog.

108 In casu voert verzoekster ten eerste speculatieve beweringen aan over de aard van het rechtstreekse toezicht van de ECB op minder belangrijke entiteiten, zonder uiteen te zetten welke invloed deze gestelde schendingen op de onderhavige zaak zouden hebben. Ten tweede zijn de ter ondersteuning van het zevende middel aangevoerde argumenten betreffende de vraag of artikel 32 van de GTM-kaderverordening door de ECB juist is toegepast reeds afgewezen in het kader van de analyse van het tweede middel.

109 Bijgevolg moet het zevende middel worden afgewezen.

– *Achtste middel*

110 Volgens verzoekster schendt het bestreden besluit het recht op een doeltreffende voorziening in rechte krachtens artikel 47 van het Handvest. In het Duitse bestuursrecht bestaat er een algemeen recht op een behoorlijke uitoefening van de discretionaire bevoegdheid in antwoord op elk verzoek om toegang tot het dossier. Toegang moet noodzakelijkerwijs worden verleend indien het voor een persoon noodzakelijk of zelfs louter opportuun en mogelijk nuttig is om zijn rechten te verdedigen en te doen gelden.

111 De ECB betwist dit betoog.

112 Er zij aan herinnerd dat de Europese Unie een Unie is die wordt beheerst door het recht in die zin dat haar instellingen niet ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met in het bijzonder het VWEU en de algemene rechtsbeginselen, daar dit Verdrag een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen waarbij het toezicht op de rechtmatigheid van de handelingen van de instellingen van de Unie aan het Hof is opgedragen (zie arrest van 5 november 2019, ECB e.a./Trasta Komercbanka e.a., C-663/17 P, C-665/17 P en C-669/17 P, EU:C:2019:923, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

113 Bovendien is het beginsel van daadwerkelijke bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen, waarnaar artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verwijst, een algemeen beginsel van Unierecht dat uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeit. Dit beginsel is verankerd in de artikelen 6 en 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op 4 november 1950 te Rome werd ondertekend. Het is meer recentelijk verankerd in artikel 47 van het Handvest (zie arrest van 5 november 2019, ECB e.a./Trasta Komercbanka e.a., C-663/17 P, C-665/17 P en C-669/17 P, EU:C:2019:923, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

114 In casu is het bestreden besluit een handeling van een instelling van de Unie die onderworpen is aan rechterlijke toetsing door de Unierechter, zodat een verwijzing naar het Duitse recht irrelevant is, aangezien dat niet van toepassing is op het onderhavige geding.

115 Bovendien hebben de in het kader van het onderhavige middel aangevoerde argumenten in wezen betrekking op de vraag of artikel 32 van de GTM-kaderverordening door de ECB juist is toegepast en zijn zij reeds afgewezen in het kader van de analyse van het tweede middel.

116 Het achtste middel moet dus worden afgewezen.

*Eerste middel*

117 Met haar eerste middel betoogt verzoekster kort gesteld dat de ECB haar verzoek om toegang diende te behandelen op basis van de algemene beginselen inzake toegang tot documenten. Zij stelt dat de ECB geen rekening heeft gehouden met haar fundamentele materiële recht op toegang tot documenten, zoals dat is verankerd in artikel 15, lid 3, VWEU, artikel 42 van het Handvest, artikel 2 van verordening nr. 1049/2001 en artikel 2, lid 1, van besluit 2004/258, noch met het feit dat een verzoek om toegang niet op grond van bijzondere bepalingen kan worden geweigerd indien de toegang op grond van andere bepalingen zou moeten worden verleend.

118 Zo stelt verzoekster dat het bestaan van een toezichtprocedure niet relevant is, aangezien haar hoe dan ook toegang moest worden verleend op basis van het recht van het publiek op toegang tot documenten, los van het bestaan van een toezichtprocedure, en dat dit aspect in aanmerking moest worden genomen.

119 De ECB betwist deze redenering met een beroep op de rechtspraak waarin onderscheid is gemaakt tussen enerzijds de algemene regeling inzake toegang tot documenten, die tot doel heeft de transparantie te waarborgen, en anderzijds de mogelijkheid om toegang te krijgen tot het dossier van een lopende administratieve procedure, die tot doel heeft de rechten van de verdediging en het recht op een eerlijk proces te beschermen.

120 Volgens de ECB heeft verzoekster haar verzoek om toegang gebaseerd op artikel 32 van de GTM-kaderverordening, aangezien zij de uitdrukking „toegang tot het dossier” heeft gebruikt. In die zin kan verzoeksters verzoek dus niet worden bezien vanuit het oogpunt van de algemene regeling inzake toegang tot documenten.

121 Meteen al moet worden opgemerkt dat verzoeksters stelling inzake schending van verordening nr. 1049/2001 irrelevant is, aangezien de regels die van toepassing zijn op verzoeken van het publiek om toegang tot documenten van de ECB zijn vastgelegd in besluit 2004/258, waarvan de bepalingen overigens vergelijkbaar zijn met die van verordening nr. 1049/2001. Bovendien geeft verzoekster niet aan welke specifieke bepaling van verordening nr. 1049/2001 zou zijn geschonden.

122 Vooraf zij eraan herinnerd dat het recht om in het kader van een administratieve procedure het administratieve dossier in te zien en het recht op toegang tot documenten van de instellingen weliswaar juridisch verschillend zijn, maar vanuit functioneel oogpunt tot een vergelijkbare situatie leiden. Ongeacht de rechtsgrondslag waarop de toegang tot het dossier wordt verleend, stelt die toegang de belanghebbenden immers in staat om de opmerkingen en documenten te verkrijgen die door de betrokken partijen en derden bij een instelling zijn ingediend (zie in die zin en naar analogie arrest van 28 juni 2012, Commissie/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punt 120).

123 Het recht op toegang tot het dossier streeft ter zake andere doelen na dan de algemene regeling van toegang, aangezien daarmee wordt beoogd de eerbiediging van de rechten van verdediging van de betrokken partijen en de zorgvuldige behandeling van de klachten en tegelijkertijd de nakoming van de geheimhoudingsplicht in de administratieve procedures te verzekeren, en niet wordt beoogd de uitoefening van het recht van toegang tot de documenten zo veel mogelijk te vergemakkelijken en goede administratieve praktijken te bevorderen door de grootst mogelijke transparantie van het besluitvormingsproces van de overheidsorganen alsmede van de informatie waarop de besluiten van deze organen zijn gebaseerd, te verzekeren (zie in die zin en naar analogie arrest van 27 februari 2014, Commissie/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punt 83).

124 Tevens moet worden opgemerkt dat artikel 2, lid 1, van besluit 2004/258 iedere Unieburger en iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat een recht van toegang tot documenten van de ECB verleent, onder de in dat besluit vastgelegde voorwaarden en beperkingen (arrest van 29 november 2012, Thesing en Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, niet gepubliceerd, EU:T:2012:635, punt 40).

125 Volgens artikel 6, lid 1, van besluit 2004/258 behoeft degene die om toegang verzoekt de redenen voor zijn verzoek niet te vermelden en dus ook geen specifiek belang aan te tonen om toegang te krijgen tot de gevraagde documenten. Hieruit volgt dat een verzoek om toegang dat binnen de werkingssfeer van besluit 2004/258 valt en wordt ingediend door een persoon die zich beroept op bepaalde bijzondere omstandigheden die hem onderscheiden van iedere andere Unieburger, niettemin op dezelfde wijze moet worden onderzocht als een verzoek van iedere andere persoon (arrest van 6 oktober 2021, OCU/ECB, T-15/18, niet gepubliceerd, EU:T:2021:661, punt 105).

126 In het onderhavige geval heeft verzoekster met het verzoek om toegang verzocht om het haar betreffende „dossier” te mogen inzien, zonder enige rechtsgrondslag voor haar verzoek aan te voeren.

127 Vast staat dat geen enkele bepaling van besluit 2004/258 degene die om toegang verzoekt de verplichting oplegt om de rechtsgrondslag van zijn verzoek te verduidelijken. Dat er geen verplichting bestaat om in een verzoek om toegang tot documenten uitdrukkelijk naar verordening nr. 1049/2001 of besluit 2004/258 te verwijzen, strookt overigens met het doel van die handelingen om een zo ruim mogelijke toegang tot documenten te waarborgen (zie in die zin arrest van 13 januari 2022, Dragnea/Commissie, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punt 71).

128 In deze context is het feit dat een verzoeker in een verzoek om toegang heeft verzocht om toegang tot zijn dossier, irrelevant (zie in die zin arrest van 13 januari 2022, Dragnea/Commissie, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punt 74).

129 Dus ook al heeft verzoekster in haar verzoek inderdaad de term „dossier" gebruikt, de ECB kon niet tot de slotsom komen dat het verzoek om toegang uitsluitend was gebaseerd op artikel 32 van de GTM-kaderverordening.

130 Daarnaast blijkt uit de rechtspraak dat het feit dat het verzoek om toegang betrekking had op een „dossier" van de ECB betreffende een kredietinstelling, te weten een gebied dat door de GTM-verordening en de GTM-kaderverordening wordt bestreken, niet belet dat dit verzoek van meet af aan op de algemene bepalingen inzake toegang tot documenten was gebaseerd, aangezien vaststaat dat deze bepalingen ook als rechtsgrondslag kunnen dienen voor een verzoek om toegang tot documenten die behoren tot een administratieve procedure die wordt geregeld door een andere Uniehandeling (zie in die zin en naar analogie arrest van 13 januari 2022, Dragnea/Commissie, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punt 75).

131 Aangezien er in casu ten tijde van verzoeksters verzoek om toegang geen toezichtprocedure ten aanzien van haar liep en er dus geen sprake was van een „dossier" in de zin van artikel 32 van de GTM-kaderverordening, moest dat verzoek worden behandeld als een verzoek om toegang tot de haar betreffende documenten op basis van de algemene bepalingen, met name besluit 2004/258.

132 De ECB voert ook aan dat het verzoek om toegang hoe dan ook niet voldeed aan de vereisten van een verzoek om toegang tot documenten. Het verzoek om toegang is haars inziens van zeer algemene aard en er wordt zelfs niet in aangegeven op welke specifieke documenten het betrekking had. Verder is duidelijk dat het verzoek om toegang zelfs niet voldoet aan de meest elementaire voorwaarden van artikel 6, lid 1, van besluit 2004/258.

133 Aangezien de ECB het verzoek om toegang in casu niet op basis van besluit 2004/258 heeft onderzocht, kan zij niet met recht stellen dat dit verzoek op grond van dat besluit onnauwkeurig was.

134 Uit het voorgaande volgt dat de ECB het recht onjuist heeft toegepast door verzoeksters verzoek niet aan de hand van de bepalingen van besluit 2004/258 inzake de toegang tot documenten te onderzoeken.

135 In het licht van deze overwegingen moet het eerste middel worden aanvaard en moet het bestreden besluit nietig worden verklaard, zonder dat de vermeende schending van artikel 15, lid 3, VWEU en van artikel 42 van het Handvest, het tweede onderdeel van het derde middel en het vierde middel hoeven te worden behandeld.

## Kosten

136 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de ECB in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van verzoekster te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

**1) Het besluit van de Europese Centrale Bank (ECB) van 26 november 2019 waarbij zij het verzoek van Satabank plc om toegang tot het haar betreffende dossier heeft afgewezen, wordt nietig verklaard.**

**2) De ECB wordt verwezen in de kosten.**

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 maart 2023.

ondertekeningen