Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen i utökad sammansättning)

den 22 mars 2023*

”Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn över kreditinstitut – Förordning (EU) nr 1024/2013 – Förordning (EU) nr 468/2014 – Enhet som står under tillsyn – Sammansatt administrativt förfarande – Vägran att ge tillgång till akten – Beslut 2004/258/EG – Tillgång till ECB:s handlingar”

I mål T-72/20,

Satabank plc, St Julian’s (Malta), företrätt av advokaten O. Behrends,

sökande,

mot

Europeiska centralbanken (ECB), företrädd av G. Buono, A. Lefterov och E. Koupepidou, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning),

vid överläggningen sammansatt av ordföranden H. Kanninen, samt domarna M. Jaeger, N. Półtorak (referent), O. Porchia och M. Stancu,

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

efter den skriftliga delen av förfarandet, inbegripet beslutet av den 9 mars 2021 om att invändningen om rättegångshinder ska prövas i samband med att talan prövas i sak,

efter förhandlingen den 7 juni 2022,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

1 Sökanden, Satabank plc (nedan kallad Satabank eller bolaget), yrkar med stöd av artikel 263 FEUF ogiltigförklaring av det beslut som Europeiska centralbanken (ECB) antog den 26 november 2019, genom vilket ECB avslog Satabanks begäran om tillgång till akten rörande bolaget (nedan kallat det angripna beslutet).

Bakgrund till tvisten och omständigheter som inträffat efter det att talan väckts

2 När förevarande talan väcktes var Satabank ett maltesiskt kreditinstitut som hade kvalificerats som ett mindre betydande institut i den mening som avses i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63) (nedan kallad SSM-förordningen) och stod under direkt tillsyn av Malta Financial Services Authority (MFSA, Maltas tillsynsmyndighet för finansiella tjänster).

3 Den 16 november 2019 begärde Satabanks advokat, befullmäktigad av bolagets aktieägare med motiveringen att Satabank inte längre hade någon styrelse, att ECB skulle ge vederbörande tillgång till akten rörande Satabank (nedan kallad ansökan om tillgång).

4 Genom det angripna beslutet avslog ECB ansökan om tillgång och konstaterade att Satabank inte var föremål för något förfarande i den mening som avses i artikel 22 i SSM-förordningen och att Satabank följaktligen inte kunde beviljas tillgång till nämnda akt med stöd av artikel 32.1 i Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 468/2014 av den 16 april 2014 om upprättande av ramen för samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen mellan Europeiska centralbanken och nationella behöriga myndigheter samt med nationella utsedda myndigheter (EUT L 141, 2014, s. 1) (nedan kallad ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM)).

5 Den 12 februari 2020 lämnade MFSA, i enlighet med artikel 14.5 i SSM-förordningen och artikel 80 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), ett utkast till beslut till ECB där det föreslogs att Satabanks tillstånd skulle återkallas. Den 17 februari 2020 lämnade MFSA en reviderad version av sitt utkast till ECB.

6 Den 16 mars 2020 delgav ECB Satabanks advokat och den behöriga personen – som hade utsetts av MFSA för att råda och övervaka Satabank vid det korrekta genomförandet av dess verksamhet – ett utkast till beslut om återkallelse av tillståndet och gav dem möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter på utkastet.

7 Den 24 mars 2020 begärde Satabanks advokat att få tillgång till akten.

8 ECB beviljade tillgång till akten den 30 april, den 4 maj och den 3 juni 2020.

9 Den 30 juni 2020 antog ECB ett beslut om att återkalla Satabanks tillstånd som kreditinstitut (nedan kallat återkallelsebeslutet). Satabank bekräftade mottagandet av detta beslut den 1 juli 2020. Satabanks advokat väckte talan om ogiltigförklaring av återkallelsebeslutet, genom en ansökan som inkom till tribunalen den 9 september 2020. Talan registrerades under målnummer T-563/20. Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 18 februari 2020, underrättade

Satabank tribunalen, i enlighet med artikel 125 i tribunalens rättegångsregler, om att bolaget återkallade sin talan. Genom beslut av den 8 april 2022, Satabank/ECB (T-563/20, ej publicerat, EU:T:2022:240), avskrevs nämnda mål.

Parternas yrkanden

10 Satabank har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta ECB att ersätta rättegångskostnaderna.

11 ECB har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta Satabank att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Huruvida talan kan tas upp till prövning och huruvida Satabank har ett berättigat intresse av att få saken prövad

12 För det första har ECB, genom en särskild handling, framställt en invändning om rättegångshinder med avseende på förevarande talan.

13 ECB har som första argument anfört att det angripna beslutet inte påverkar Satabanks rättsliga ställning. ECB har härvidlag hävdat att när det gäller akter eller beslut som utarbetas i olika etapper, i synnerhet efter ett internt förfarande, kan talan i princip väckas endast mot de åtgärder genom vilka en institution slutgiltigt fastställer sin ståndpunkt efter detta förfarande, medan talan inte kan väckas mot preliminära åtgärder vilkas syfte är att förbereda det slutliga beslutet. Följaktligen har ECB:s svar på en begäran om tillgång till akten i ett tillsynsärende inte någon självständig inverkan på de berörda personernas rättsliga ställning.

14 ECB har som andra argument gjort gällande att Satabank inte har visat att bolaget har ett berättigat intresse av att få saken prövad inom ramen för förevarande talan. Vad gäller ECB:s återkallelseförfarande gavs Satabank tillfälle att yttra sig över ECB:s utkast till beslut. Under dessa omständigheter är varje berättigat intresse av att få saken prövad, som följer av påståendena i ansökan, hypotetiskt och, i vilket fall som helst, utan samband med Satabanks rätt till försvar. ECB anser följaktligen att förevarande talan inte medför någon fördel för Satabank.

15 Satabank har bestritt detta resonemang.

16 När det gäller ECB:s första argument, att det angripna beslutet utgör en förberedande rättsakt som inte påverkar Satabanks rättsliga ställning, erinrar tribunalen inledningsvis om att åtgärder som har tvingande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning utgör rättsakter som kan bli föremål för en talan om

ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 263 FEUF (se dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

17 När det gäller akter som utarbetas i olika etapper, i synnerhet efter ett internt förfarande, kan talan i princip väckas endast mot de åtgärder genom vilka en institution slutgiltigt fastställer sin ståndpunkt efter detta förfarande, medan talan inte kan väckas mot preliminära åtgärder vilkas syfte är att förbereda det slutliga beslutet. Förberedande rättsakter inför ett beslut anses inte gå sökanden emot och det är endast i samband med en talan mot det beslut som fattas sedan förfarandet har slutförts som sökanden kan göra gällande att förberedande rättsakter, som har ett nära samband med beslutet, är rättsstridiga (se beslut av den 31 mars 2020, ZU/Europeiska utrikestjänsten, T-499/19, ej publicerat, EU:T:2020:134, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

18 Såsom framgår av det angripna beslutet konstaterade ECB att institutionen inte var involverat i något särskilt övervakningsförfarande avseende Satabank vid den tidpunkt då begäran om tillgång framställdes.

19 ECB kan emellertid inte hävda dels att institutionen vägrar tillgång till handlingarna i sökandens ärende på grund av att det inte förelåg något pågående förfarande, dels att ett sådant avslag, i egenskap av förberedande rättsakt, endast kan bestridas inom ramen för en talan mot ett beslut att avsluta detta obefintliga förfarande. Eftersom ECB i det angripna beslutet ansåg att det inte hade inletts något förfarande avseende Satabank, skulle nämnda beslut inte följas av någon ytterligare rättsakt som avslutade ett tillsynsförfarande mot vilken Satabank hade kunnat vidta åtgärder och vid detta tillfälle bestrida det angripna beslutet.

20 Det angripna beslutet ska således anses slutgiltigt fastställa ECB:s ståndpunkt.

21 När det gäller ECB:s andra argument, enligt vilket Satabanks berättigade intresse av att få saken prövad är hypotetiskt och saknar samband med bolagets rätt till försvar, ska det inledningsvis erinras om att en talan om ogiltigförklaring som väckts av en fysisk eller juridisk person endast kan tas upp till sakprövning om personen har ett berättigat intresse av att den angripna rättsakten ogiltigförklaras. Ett sådant intresse förutsätter att själva ogiltigförklaringen av rättsakten kan få rättsverkningar och att talan således kan medföra en fördel för den som har väckt den (dom av den 20 december 2017, Binca Seafoods/kommissionen, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, punkt 44 och där angiven rättspraxis). Det ska vidare erinras om att bedömningen av huruvida talan kan tas upp till sakprövning med avseende på det berättigade intresset av att få saken prövad ska bedömas vid tidpunkten för talans väckande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 1963, Forges de Clabecq/Höga myndigheten, 14/63, EU:C:1963:60, punkt 719, och beslut av den 30 november 1998, N/kommissionen, T-97/94, EU:T:1998:270, punkt 23).

22 ECB kan således inte vinna framgång med sin invändning om rättegångshinder, eftersom en ogiltigförklaring av det angripna beslutet, vid den tidpunkt då talan väcktes, kunde medföra en fördel för Satabank, bestående i tillgång till vissa handlingar som ECB nekat bolaget.

23 För det andra anser ECB att tribunalen, i enlighet med artikel 131.1 i rättegångsreglerna, skulle kunna fastställa att det saknas anledning att döma i saken, eftersom talan numera saknar föremål på grund av att tillgång till akten senare beviljats, inom ramen för tillsynsförfarandet avseende återkallelsebeslutet.

24 Det ska erinras om att en sökandes berättigade intresse av att få saken prövad vad gäller föremålet för talan ska bestå fram till domstolsavgörandet, vid äventyr av att det annars fastställs att det saknas anledning att döma i saken (se dom av den 19 mars 2010, Gollnisch/parlamentet, T-42/06, EU:T:2010:102, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

25 I förevarande fall har ECB själv medgett att institutionen, när den senare beviljade Satabank tillgång till akten inom ramen för tillsynsförfarandet, inte överlämnade samtliga handlingar som berörde Satabank till bolaget.

26 Tribunalen konstaterar att Satabank fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad i förevarande mål, eftersom ECB genom det angripna beslutet vägrade att lämna ut vissa handlingar som rörde Satabank och som inte fanns med i akten avseende förfarandet för återkallelse av Satabanks tillstånd som kreditinstitut (se, analogt, dom av den 9 september 2011, LPN/kommissionen, T-29/08, EU:T:2011:448, punkt 55 och följande punkter, och dom av den 23 september 2015, ClientEarth och International Chemical Secretariat/Echa, T-245/11, EU:T:2015:675, punkt 119 och följande punkter).

27 ECB:s påståenden om att det saknas anledning att döma i saken kan således inte godtas.

28 För det tredje ska det påpekas att ECB, utan att formellt framställa någon invändning om rättegångshinder, har ifrågasatt huruvida talan kan tas upp till sakprövning med hänsyn till artikel 76 d i rättegångsreglerna. ECB har nämligen gjort gällande att även om ansökan vid en första anblick innehåller åtta grunder, är den beskrivning av de omständigheter som åberopas till stöd för dessa grunder alltför kortfattad för att ECB ska kunna förbereda sitt försvar och för att tribunalen ska kunna pröva talan. I synnerhet stöds inte den fjärde, den femte, den sjätte, den sjunde och den åttonde grunden av några specifika eller strukturerade argument.

29 Tribunalen påpekar att det av artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, som är tillämplig på förfaranden i tribunalen enligt artikel 53 första stycket i samma stadga, samt av artikel 76 d i rättegångsreglerna, framgår att en ansökan ska innehålla, bland annat, uppgifter om saken i målet samt en kortfattad framställning av de grunder som åberopas.

30 Det ska vidare erinras om att enligt rättspraxis ska ansökan tolkas i syfte att ge den en ändamålsenlig verkan, genom att göra en helhetsbedömning av ansökan. Ansökan uppfyller de krav som uppställs i rättegångsreglerna när de väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheter som talan grundas på åtminstone kortfattat, men på ett konsekvent och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökan och gör det möjligt för såväl tribunalen som svaranden att identifiera det handlande som läggs svaranden till last och de faktiska omständigheter som ligger till grund för tvisten. Framställningen av grunderna för talan, i den mening som avses i rättegångsreglerna, är inte knuten till en särskild formulering av dessa. En redogörelse för grundernas innehåll snarare än deras rättsliga kvalificering kan räcka när dessa grunder tillräckligt klart framgår av ansökan (dom av den 29 april 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, ej publicerad, EU:T:2020:167, punkt 25).

31 I förevarande fall konstaterar tribunalen, i motsats till vad ECB har gjort gällande, att ansökan gör det möjligt att utan svårighet identifiera föremålet för talan och grunderna för denna, vilka åberopats på ett sätt som är tillräckligt konsekvent och begripligt för att ECB ska kunna förbereda sitt försvar och för att tribunalen ska kunna utföra sin prövning.

32 ECB kan således inte vinna framgång med sina påståenden om att ansökan är oklar.

Huruvida invändningen om rättsstridighet avseende artikel 22 i SSM-förordningen och artiklarna 31 och 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) kan tas upp till prövning

33 ECB har gjort gällande att Satabank i repliken har anfört nya grunder avseende den påstådda rättsstridigheten av artikel 22 i SSM-förordningen och artiklarna 31 och 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), och att dessa grunder dels inte kan tas upp till sakprövning och dels är ogrundade i sin helhet.

34 Tribunalen konstaterar att Satabank inte uttryckligen har gjort en invändning om rättsstridighet i ansökan. I sin replik har Satabank emellertid gjort gällande att artikel 22 i SSM-förordningen och artiklarna 31 och 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) skulle vara rättsstridiga om de tolkades i enlighet med ECB:s ståndpunkt, eftersom de då skulle vara oförenliga med artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

35 Vid förhandlingen bekräftade Satabank att bolaget framställde en invändning om rättsstridighet avseende artikel 22 i SSM-förordningen och artiklarna 31 och 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

36 Enligt artikel 84.1 i rättegångsreglerna får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången. En invändning som utgör en utvidgning av en grund som tidigare – direkt eller underförstått – har åberopats i ansökan och som har ett nära samband med denna kan emellertid prövas i sak (dom av den 26 juni 2008, Alferink m.fl./kommissionen, T-94/98, EU:T:2008:226, punkt 38).

37 För att ett nytt argument ska kunna betraktas som en utvidgning av en tidigare åberopad grund eller framställd invändning måste argumentet ha ett tillräckligt nära samband med de argument som inledningsvis anförts i ansökan att det kan anses ingå i den normala utvecklingen av talan i ett domstolsförfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 november 2013, Groupe Gascogne/kommissionen, C-58/12 P, EU:C:2013:770, punkt 31).

38 Tribunalen finner att Satabanks påståenden, som hävdas vara nya, avseende artikel 22 i SSM-förordningen och artiklarna 31 och 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) ska anses utgöra en utvidgning av Satabanks påståenden i den andra grunden i ansökan avseende en alltför restriktiv tolkning av rätten till tillgång till akten med tillämpning av artikel 32.1 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM). Satabank har nämligen genom denna grund bestritt ECB:s restriktiva hållning avseende behandlingen av bolagets ansökan om tillgång och har gjort gällande att en sådan tolkning är rättsstridig. Härvidlag är tolkningen av artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) direkt föremål för den andra grunden. Vidare har Satabank, genom den invändning om rättsstridighet som framställts i repliken, endast tillagt att artikel 22 i SSM-förordningen och artiklarna 31 och 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), såsom de har tolkats av ECB, är rättsstridiga mot bakgrund av artikel 41 i stadgan.

39 ECB kan således inte vinna framgång med sitt argument att invändningar om att artikel 22 i SSM-förordningen och artiklarna 31 och 32 i ramförordningen SSM är rättsstridiga inte kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

40 Satabank har åberopat åtta grunder till stöd för sin talan. Som första grund har det gjorts gällande att ECB inte har beaktat att det finns en grundläggande materiell rätt till tillgång till handlingarna i ärendet. Såvitt avser den andra grunden har Satabank gjort gällande att ECB gjort en alltför restriktiv tolkning av rätten till tillgång till handlingarna i ärendet vid tillämpningen av artikel 32.1 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM). Den tredje grunden, som kan delas upp i två delar, avser dels en bristande motivering av det angripna beslutet när det gäller tillämpningen av artikel 32.1 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), dels en bristande motivering av det angripna beslutet när det gäller rätten till tillgång till handlingarna enligt artikel 15.3 FEUF, artikel 42 i stadgan, artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43), och artikel 2 i Europeiska centralbankens beslut 2004/258/EG av den 4 mars 2004 om allmänhetens tillgång till Europeiska centralbankens handlingar (EUT L 80, 2004, s. 42), i dess lydelse enligt Europeiska centralbankens beslut (EU) 2015/529 av den 21 januari 2015 (EUT L 84, 2015, s. 64) (nedan, i ändrad lydelse, kallat beslut 2004/258). Satabank har som fjärde grund gjort gällande att rätten att yttra sig blivit åsidosatt. Som femte grund har det gjorts gällande att rättssäkerhetsprincipen åsidosatts. Den sjätte grunden avser ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Såvitt avser den sjunde grunden har Satabank gjort gällande att principen om att ingen får dra fördel av sitt eget rättsstridiga handlande (*nemo auditur*) blivit åsidosatt. Satabank har som åttonde grund gjort gällande att rätten till ett effektivt rättsmedel har blivit åsidosatt.

41 Tribunalen finner det lämpligt att först pröva den tredje grundens första del samt den andra, den femte, den sjätte, den sjunde och den åttonde grunden.

Den tredje grundens första del samt den andra, den femte, den sjätte, den sjunde och den åttonde grunden

42 Genom den tredje grundens första del har Satabank gjort gällande en bristande motivering vad gäller tillämpningen av artikel 32.1 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) i förevarande fall. Genom den andra, den femte, den sjätte, den sjunde och den åttonde grunden har Satabank gjort gällande att ECB nekade tillgång till bolagets akt på grundval av en felaktig tolkning av artikel 32.1 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

– *Den tredje grundens första del*

43 Genom den tredje grundens första del har Satabank gjort gällande att avslaget på ansökan om tillgång till akten med stöd av artikel 32.1 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) är otillräckligt motiverat. Enligt Satabank har ECB inte förklarat sin extremt restriktiva hållning och det sätt på vilket den skulle kunna motiveras med stöd av artikel 32.1 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

44 ECB har bestritt detta resonemang.

45 Enligt artikel 41.2 c i stadgan är förvaltningen skyldig att motivera sina beslut. Enligt fast rättspraxis innebär motiveringsskyldigheten att den institution som har antagit rättsakten i enlighet med artikel 296 FEUF klart och tydligt ska ange hur den har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och göra sina rättigheter gällande och så att domstolarna ges möjlighet att utföra sin prövning (se dom av den 4 juli 2017, Systema Teknolotzis/kommissionen, T-234/15, EU:T:2017:461, punkt 126 (ej publicerad) och där angiven rättspraxis).

46 I förevarande fall består motiveringen i det angripna beslutet i att Satabank inte var föremål för något förfarande i den mening som avses i artikel 22 i SSM-förordningen och att bolaget följaktligen omfattades av regeln att tillgång inte ska ges till någon av ECB:s handlingar enligt artikel 32.1 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

47 Det kan således konstateras att den otvetydiga motiveringen till ECB:s vägran att ge tillgång till handlingar var tillräcklig för att Satabank skulle kunna förstå det angripna beslutet, vilket framgår av argumenten i förevarande talan, och för att tribunalen ska kunna utföra sin prövning.

48 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens första del.

– *Den andra grunden*

49 Genom den andra grunden har Satabank gjort gällande att det angripna beslutet grundar sig på en alltför restriktiv tolkning av artikel 32.1 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

50 ECB har bestritt detta resonemang.

51 För det första har Satabank gjort gällande att ECB har en permanent tillsynsrelation till alla banker i euroområdet och att samtliga banker i euroområdet står under ständig tillsyn, vilket innebär att det finns ett fortlöpande tillsynsförfarande som genomförs av ECB.

52 Satabank har hävdat att artikel 32.1 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) ska tolkas så, att den ger varje bank rätt att få tillgång till sin akt redan på grundval av den fortlöpande tillsynsrelationen med ECB.

53 Satabank har tillagt att det inte krävs att ECB för tillfället överväger en specifik åtgärd för att tillgång till handlingarna ska beviljas.

54 I repliken har Satabank hävdat att det föreligger ett kontinuerligt tillsynsförfarande från och med den tidpunkt då godkännandet beviljas och fram till dess att det återkallas. Banktillsynen utgör således ett pågående administrativt förfarande, inom ramen för vilket en myndighet kontrollerar huruvida en enhet uppfyller kraven i tillståndet eller om enheten inte gör det, så att dess tillstånd ska återkallas.

55 Vidare har Satabank gjort gällande att ett tillsynsförfarande måste presumeras föreligga om ECB objektivt sett har ett behov av att överväga och förbereda ett beslut. Oberoende av exakt vid vilken tidpunkt förfarandet för återkallelse av tillståndet inleddes, finns det inget rimligt tvivel om att detta förfarande hade inletts långt innan det angripna beslutet antogs.

56 Satabank har tillagt att artikel 22 i SSM-förordningen och artiklarna 31 och 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) är rättsstridiga om de ska tolkas på det sätt som ECB har förespråkat.

57 För det första ska det erinras om att det i artikel 4 i SSM-förordningen, med rubriken ”Uppgifter som tilldelas ECB”, i punkt 1 anges att ”[i]nom ramen för artikel 6 ska ECB … ha exklusiv befogenhet att för tillsynsändamål utföra följande uppgifter i förhållande till alla kreditinstitut som är etablerade i de deltagande medlemsstaterna”. Därefter följer en förteckning som omfattar nio uppgifter.

58 I artikel 6 i SSM-förordningen, som har rubriken ”Samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen”, föreskrivs i punkt 1 att ”ECB ska utföra sina uppgifter inom en gemensam tillsynsmekanism som består av ECB och nationella behöriga myndigheter” och att ”ECB ska vara ansvarigt för att den gemensamma tillsynsmekanismen fungerar på ett effektivt och enhetligt sätt”. Det följer av uppbyggnaden av artikel 6.4–6.6 i SSM-förordningen att det görs skillnad mellan tillsynen av ”betydande” enheter och ”mindre betydande” enheter vad gäller sju av de nio uppgifter som räknas upp i artikel 4.1 i den förordningen (dom av den 16 maj 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, punkt 21).

59 Av detta följer, å ena sidan, att tillsynen över ”betydande” enheter uteslutande ankommer på ECB. Detsamma gäller tillsynen över ”mindre betydande” enheter vad avser de uppgifter som räknas upp i artikel 4.1 a och c i SSM-förordningen (dom av den 16 maj 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, punkt 22).

60 Vad å andra sidan beträffar ”mindre betydande” enheter samt de övriga uppgifter som avses i artikel 4.1 i SSM-förordningen, framgår det av artikel 6.5 jämförd med artikel 6.6 i nämnda förordning att genomförandet av dessa uppgifter har anförtrotts de nationella behöriga myndigheterna i de deltagande medlemsstaterna, under överinseende av ECB, vilka således utövar direkt tillsyn över dessa enheter. I artikel 6.6 i SSM-förordningen föreskrivs nämligen att ”[u]tan att det påverkar tillämpningen av punkt 5 i den här artikeln ska de nationella behöriga myndigheterna utföra och ha ansvar för … uppgifter … samt för antagandet av alla relevanta tillsynsbeslut med avseende på de kreditinstitut som avses i punkt 4 första stycket i den här artikeln, inom ramen för och med förbehåll för de förfaranden som avses i punkt 7 i den här artikeln” (dom av den 16 maj 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, punkt 23).

61 För det andra framgår det av artikel 22.2 i SSM-förordningen att ”[b]erörda personernas rätt till försvar ska iakttas fullt ut under förfarandet” och att dessa personer ”ska ha rätt att få tillgång till ECB:s akt”. Denna bestämmelse preciseras i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

62 Tribunalen erinrar om att det i artikel 32.1 första och andra meningen i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) föreskrivs att ”[b]erörda parters rätt till försvar ska iakttas fullt ut under ECB-tillsynsförfarandet” och att ”[f]ör detta ändamål ska parterna efter det att ECB-tillsynsförfarandet har inletts ha rätt att få tillgång till ECB:s akt, med förbehåll för det berättigade intresset som andra juridiska och fysiska personer än den berörda parten har av att deras affärshemligheter skyddas”.

63 En ansökan om att få tillgång till akten har sin grund i utövandet av rätten till försvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 98 och 99, dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-348/14, EU:T:2016:508, punkt 68, och dom av den 2 december 2020, Kalai/rådet, T-178/19, ej publicerad, EU:T:2020:580, punkt 73). En sådan ansökan har inte något syfte i avsaknad av ett administrativt förfarande som påverkar den sökandes rättsliga intressen och följaktligen inte heller om det inte finns någon akt som berör den sökande (dom av den 6 oktober 2021, OCU/ECB, T-15/18, ej publicerad, EU:T:2021:661, punkt 94).

64 I artikel 32.1 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) används således uttryckligen uttrycket ”tillsynsförfarande” och inte ”tillsyn”. I artikel 2.24 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) definieras nämligen ”ECB-tillsynsförfarande” som ”varje ECB-aktivitet som inriktas på att förbereda utfärdandet av ett ECB-tillsynsbeslut, inbegripet gemensamma förfaranden och åläggande av administrativa sanktionsavgifter”. Det preciseras även att ”[a]lla ECB-tillsynsförfaranden behandlas i del III”.

65 Följaktligen kan tillsyn med avseende på ECB:s uppgifter inte likställas med ett tillsynsförfarande som syftar till att utföra en specifik tillsynsuppgift och fatta ett beslut om den. Om tillsynens omfattning var identisk med omfattningen av tillsynsförfarandet, skulle avdelning 2 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), med rubriken ”Allmänna bestämmelser om rättssäkerhet för antagandet av ECB-tillsynsbeslut”, vars kapitel 1 (som innehåller artikel 32), med rubriken ”ECB-tillsynsförfaranden”, förlora sin ändamålsenliga verkan. I ett sådant sammanhang skulle det nämligen aldrig bli tal om något tillsynsförfarande, eftersom ett sådant förvarande nödvändigtvis ständigt skulle vara pågående inom ramen för en pågående tillsyn.

66 Enbart den omständigheten att tillsynen fortbestår, utan något särskilt pågående tillsynsförfarande, kan emellertid inte anses motivera tillgång till akten med stöd av artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

67 Det kan inte heller presumeras, såsom Satabank har påstått, att förfarandet för återkallelse av tillståndet redan pågår efter det att tillståndet beviljats. Det anges nämligen tydligt i artikel 14.5 i SSM-förordningen att ett sådant förfarande kan inledas av ECB på eget initiativ eller på förslag av en nationell behörig myndighet.

68 I förevarande fall finns det inget som tyder på att ett tillsynsförfarande avseende Satabank pågick vid ECB vid den tidpunkt då bolaget ingav sin ansökan om tillgång, det vill säga den 16 november 2019. Det ska noteras att ECB i detta skede inte hade vidtagit någon övervakningsåtgärd avseende Satabank och att MFSA lade fram utkastet till beslut om återkallelse av Satabanks tillstånd till ECB den 12 februari 2020. ECB underrättade den 16 mars 2020 Satabank om sin avsikt att återkalla nämnda tillstånd,

69 Vidare har Satabank felaktigt gjort gällande att vid tidpunkten för Satabanks ansökan om tillgång så pågick redan förfarandet för återkallelse av bolagets tillstånd som kreditinstitut på nationell nivå, det vill säga ett förfarande vid MFSA, vilket innebar att ett tillsynsförfarande hade inletts vid ECB.

70 Tribunalen konstaterar härvidlag att förfarandet för återkallelse av tillståndet är ett sammansatt administrativt förfarande som först genomförs vid den behöriga nationella myndigheten och därefter vid ECB.

71 Förvisso framgår av rättspraxis att den omständigheten att nationella myndigheter eventuellt är inblandade i ett förfarande som mynnar ut i att rättsakter antas av unionens organ eller byråer inte medför att dessa ska kvalificeras som annat än unionsrättsakter, när de nationella myndigheternas åtgärder utgör en del av ett förfarande där ett unionsorgan eller en unionsbyrå ensamt eller ensam utövar den slutliga beslutsbefogenheten, utan att vara bunden av förberedande åtgärder eller förslag som härrör från nationella myndigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punkterna 42 och 43, och dom av den 3 december 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, punkterna 37 och 38).

72 I ett sådant fall, där unionsrätten tillerkänner ett unionsorgan eller en unionsbyrå exklusiv beslutsbefogenhet, ankommer det nämligen på unionsdomstolen att – med stöd av sin exklusiva behörighet vad avser att granska lagenligheten av unionens rättsakter enligt artikel 263 FEUF – avgöra huruvida det aktuella unionsorganets eller den aktuella unionsbyråns slutliga beslut är lagenligt, samt, för att tillförsäkra de berörda personerna ett effektivt domstolsskydd, pröva huruvida förberedande åtgärder eller förslag som härrör från nationella myndigheter är behäftade med oegentligheter som kan påverka giltigheten av det slutliga beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2018, Berlusconi och Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, punkt 44, och dom av den 3 december 2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, punkt 39).

73 För det första rör denna rättspraxis emellertid inte frågan om vilket skede av det sammansatta administrativa förfarandet som ger rätt att få tillgång till ECB:s akt om kreditinstitut.

74 För det andra ska det i förevarande fall påpekas att det inte framgår av bestämmelserna i artikel 14.5 i SSM-förordningen att förfarandet vid ECB för återkallelse av tillstånd inleds på grund av att en nationell behörig myndighet beslutar att ålägga en bank att upphöra med all verksamhet. Den av Satabank åberopade omständigheten att MFSA i oktober 2018 fattade ett beslut om att ålägga bolaget att upphöra med all verksamhet kunde således inte vid denna tidpunkt leda till att förfarandet för återkallelse av Satabanks tillstånd inleddes vid ECB.

75 Vidare översände MFSA utkastet till beslut om återkallelse av sökandens tillstånd till ECB först den 12 februari 2020, det vill säga efter ansökan om tillgång och efter det att det angripna beslutet hade meddelats. Denna omständighet kan således inte beaktas i förevarande mål för att avgöra huruvida ett förfarande för återkallelse av tillstånd hade inletts vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet.

76 Av detta följer att Satabank inte har visat att ECB gjorde en oriktig bedömning när institutionen i det angripna beslutet slog fast att det inte hade inletts något tillsynsförfarande den dag då det angripna beslutet antogs.

77 Satabank har vidare gjort gällande att artikel 22 i SSM-förordningen och artiklarna 31 och 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) ger en mindre långtgående rätt till tillgång till akten än den som föreskrivs i artikel 41 i stadgan och att de således är rättsstridiga.

78 Satabank har tillagt att artikel 31 i SSM-ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) innehåller en bestämmelse som är uppenbart godtycklig och oproportionerlig, och därmed rättsstridig, enligt vilken tidsfristen för rätten att yttra sig för ett institut som står under tillsyn förkortas till tre arbetsdagar i de situationer som anges i artiklarna 14 och 15 i SSM-förordningen.

79 Det ska härvidlag erinras om att det i artikel 41.1 i stadgan, med rubriken ”Rätt till god förvaltning”, föreskrivs att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. Enligt punkt 2 i samma artikel innebär denna rättighet bland annat att var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet.

80 Det kan noteras att det i artikel 41.2 i stadgan föreskrivs en rätt till tillgång till akten som är kopplad till en persons rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av förvaltningen. Denna rätt är tillämplig på tillgång till akten avseende en person som berörs av nämnda mål och inte på alla handlingar som finns hos en viss institution. Den skiljer sig således från den rätt som föreskrivs i artikel 42 i stadgan, i vilken det föreskrivs att tillgång ska ges till en institutions samtliga handlingar, oberoende av om det finns en akt avseende en berörd person eller dennes rättsliga intresse.

81 Dessutom innebär innehållet i den grundläggande rätten att få tillgång till akten, som slås fast i artikel 41.2 b i stadgan, att den berörda personen har möjlighet att påverka den aktuella beslutsprocessen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2018, KF/Satcen, T-286/15, EU:T:2018:718, punkt 230). Enligt den rättspraxis som nämns i punkt 63 ovan grundar sig en ansökan om tillgång till akten på utövandet av rätten till försvar och en sådan ansökan saknar syfte om det inte finns något administrativt förfarande som påverkar den sökandes rättsliga intressen och följaktligen om det inte finns någon akt som rör sökanden.

82 Artikel 22 i SSM-förordningen och artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), enligt vilka tillgången till akten är beroende av att ECB inleder ett administrativt kontrollförfarande, ger emellertid kreditinstituten möjlighet att uttrycka sin ståndpunkt i det aktuella beslutsförfarandet, vilket påverkar deras rättsliga intressen, genom att de tar del av den akt som upprättats med avseende på nämnda förfarande och som inbegriper de handlingar som räknas upp i artikel 32.2 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

83 Satabank kan således inte vinna framgång med sina påståenden om att bestämmelserna om tillgång till akten i ett tillsynsförfarande är rättsstridiga mot bakgrund av artikel 41 i stadgan.

84 När det gäller sökandens argument att rättsstridigheten av artikel 31 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) även följer av att den rättighet som fastställs däri kan minskas till tre arbetsdagar i de situationer som anges i artiklarna 14 och 15 i SSM-förordningen, framgår det av fast rättspraxis att en invändning om rättsstridighet som riktas mot en rättsakt med allmän giltighet, med stöd av vilken det fattats ett individuellt beslut mot vilket talan förs och som inte utgör en genomförandeåtgärd, inte kan tas upp till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2020, kommissionen/Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P och C-126/19 P, EU:C:2020:676, punkterna 68–70 och där angiven rättspraxis).

85 I förevarande fall var artiklarna 14 och 15 i SSM-förordningen inte tillämpliga när det angripna beslutet antogs. De har således inte något direkt rättsligt samband med beslutet och Satabank kan följaktligen inte med framgång göra gällande att de är rättsstridiga inom ramen för förevarande talan.

86 För det andra har Satabank gjort gällande att det följer av ECB:s tolkning att en bank endast kan ta del av sin akt om ett konkret beslut av ECB förväntas. Permanent tillgång till handlingarna i ärendet är emellertid nödvändig för att sökanden ska kunna granska sin akt och lägga fram lämpliga synpunkter eller begära att ECB fattar vissa beslut eller avstår från vissa åtgärder.

87 Härvidlag garanterar artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) tillgång till akten innan en åtgärd antas efter ett ECB-tillsynsförfarande och gör det således möjligt att inkomma med synpunkter på antagandet av vissa beslut eller avståendet från vissa åtgärder.

88 Vidare ska det noteras att det endast följer av prövningen av den aktuella grunden att Satabank inte kunde få tillgång till akten med stöd av bestämmelserna om tillsynsförfarandet, eftersom det inte pågick något särskilt tillsynsförfarande avseende bolaget. Detta innebär emellertid inte att tillgång till de handlingar som rör Satabank och som innehas av ECB inte är möjlig med stöd av de allmänna bestämmelserna om rätt till tillgång till handlingar. Denna aspekt kommer att prövas inom ramen för den första grunden.

89 För det tredje har Satabank anfört att det ligger i ECB:s intresse att riktigheten av de uppgifter som finns i dess akt när som helst kan kontrolleras av den berörda banken och att en permanent tillgång till en akt skulle förbättra kvaliteten på ECB:s akter och följaktligen kvaliteten på tillsynen.

90 Härvidlag räcker det att konstatera, såsom framgår av bedömningen ovan, att det inte var motiverat att ge tillgång till akten med stöd av ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), eftersom det inte pågick något specifikt övervakningsförfarande. När det gäller argumentet att en sådan tillgång skulle förbättra kvaliteten på ECB:s akter, påpekar tribunalen att detta är rent spekulativt, eftersom Satabank inte har anfört någon omständighet till stöd för detta påstående.

91 För det fjärde har Satabank gjort gällande att begreppet ”akt” inte har någon självständig betydelse i förevarande fall. I artikel 32.2 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) definieras en akt som samtliga dokument i det aktuella ärendet. ECB är således skyldig att som svar på en ansökan om tillgång till akten sammanställa samtliga relevanta handlingar, även om den inte i förväg har sammanställt dem och om de fysiskt eller elektroniskt lagras på olika platser.

92 Det ska härvidlag understrykas att begreppet akt, såsom det används i artikel 32.2 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), direkt hänför sig till de handlingar som ECB samlat in inom ramen för tillsynsförfarandet. Enligt denna bestämmelse utgörs akterna av samtliga handlingar som erhållits, ingetts eller samlats in av ECB under tillsynsförfarandet. Avsaknaden av ett pågående tillsynsförfarande innebär således att de handlingar avseende sökanden som ECB innehar inte kan likställas med dess ”akt” i den mening som avses i artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

93 Följaktligen kan talan inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

– *Den femte grunden*

94 Genom den femte grunden har Satabank gjort gällande att ECB:s ståndpunkt i det angripna beslutet strider mot rättssäkerhetsprincipen, eftersom det är omöjligt för de institut som står under tillsyn att avgöra vid vilken tidpunkt ECB aktivt överväger ett eventuellt beslut och vid vilken tidpunkt tillgång till akten således ska beviljas. Tillsynen innebär dessutom att tillsynsmyndigheten ständigt kontrollerar iakttagandet av föreskrivna krav och således ständigt överväger eventuella åtgärder som är avsedda att åtgärda sådana brister.

95 ECB har bestritt detta resonemang.

96 Tribunalen erinrar om att rättssäkerhetsprincipen kräver att rättsregler ska vara klara och precisa samt att det ska kunna förutses hur de kommer att tillämpas, i synnerhet om de kan få negativa konsekvenser för enskilda och för företag (dom av den 22 april 2015, Polen/kommissionen, T-290/12, EU:T:2015:221, punkt 50).

97 I artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) föreskrivs klart och tydligt att tillgång ska ges till akten efter det att ett specifikt övervakningsförfarande har inletts. I nämnda bestämmelse föreskrivs således inte någon möjlighet att få ett sådant tillträde när ECB ”ständigt kontrollerar iakttagandet av föreskrivna krav”.

98 Eftersom sökanden i förevarande fall är en mindre betydande institution, har ECB inte utövat någon permanent tillsyn. Denna tillsyn ankommer på de behöriga nationella myndigheterna. Beslutet att återkalla Satabanks tillstånd omfattas däremot av ECB:s uppgifter. För övrigt inledde ECB motsvarande förfarande avseende Satabank efter att ha mottagit MFSA:s utkast till beslut om återkallelse av tillståndet.

99 Det kan således inte anses att ECB:s vägran att ge tillgång till akten innan detta förfarande inleddes kan utgöra ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.

100 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den femte grunden.

– *Den sjätte grunden*

101 Genom sin sjätte grund har Satabank gjort gällande att proportionalitetsprincipen åsidosattes genom det angripna beslutet, eftersom bolaget ålades en orimlig börda som inte var motiverad av något legitimt tillsynssyfte. ECB:s ståndpunkt skulle i praktiken leda till en förvaltning med en relativt låg grad av insyn. Enligt ECB finns det endast en mycket begränsad rätt till tillgång till akten, närmare bestämt endast under en relativt kort period mellan ett meddelande från ECB till den institution som står under tillsyn som anger att ECB avser att vidta en särskild åtgärd och vidtagandet av själva åtgärden.

102 ECB har bestritt detta resonemang.

103 Det följer av fast rättspraxis att proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den

åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (se dom av den 16 maj 2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

104 I förevarande fall räcker det att konstatera att den sjätte grunden, även om dess rubrik antyder ett påstående om ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, i huvudsak avser huruvida ECB:s tillämpning av artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) var välgrundad. Såsom framgår av bedömningen av den andra grunden ovan kan ett sådant argument inte vinna framgång.

105 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den sjätte grunden.

– *Den sjunde grunden*

106 Som sjunde grund har Satabank gjort gällande att det angripna beslutet strider mot principen *nemo auditur*, det vill säga principen att det inte är tillåtet för en part att åberopa sitt eget rättsstridiga handlande. ECB har det allmänna ansvaret för den gemensamma tillsynsmekanismen. ECB kan ingripa när som helst, även inom ramen för tillsynen av ett mindre betydande institut. ECB kan inte med framgång åberopa argumentet att det inte pågick något förfarande vid ECB när det borde ha pågått ett sådant förfarande, eftersom den behöriga nationella myndighetens åtgärder de facto utgör en återkallelse av tillståndet och därmed en åtgärd som faller inom ECB:s exklusiva behörighet.

107 ECB har bestritt detta resonemang.

108 Tribunalen konstaterar att Satabank har framfört spekulativa påståenden om arten av ECB:s direkta tillsyn över mindre betydande enheter, utan någon förklaring till hur dessa påstådda överträdelser påverkar förevarande mål. Vidare har de påståenden som framförts till stöd för den sjunde grunden avseende huruvida det finns fog för ECB:s tillämpning av artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) redan underkänts inom ramen för prövningen av den andra grunden.

109 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den sjunde grunden.

– *Den åttonde grunden*

110 Satabank har gjort gällande att det angripna beslutet strider mot rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan. I tysk förvaltningsrätt erkänns en allmän rätt till ett lämpligt utövande av befogenheten att företa skönsmässig bedömning som svar på en ansökan om tillgång till akten. Tillgång måste beviljas om det är nödvändigt, eller till och med redan när det är ändamålsenligt och potentiellt till nytta, för att en person ska kunna försvara och göra gällande sina rättigheter.

111 ECB har bestritt detta resonemang.

112 Det ska erinras om att Europeiska unionen är en rättslig union vars institutioner är underkastade kontroll av om deras rättsakter är förenliga med unionsrätten, särskilt EUF-fördraget och de allmänna rättsprinciperna. Genom nämnda fördrag har inrättats ett fullständigt system för överklagande och förfaranden för att domstolen ska kunna kontrollera lagenligheten av

institutionernas rättsakter (se dom av den 5 november 2019, ECB m.fl./Trasta Komercbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P och C-669/17 P, EU:C:2019:923, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

113 Dessutom utgör principen om ett effektivt domstolsskydd för enskildas rättigheter enligt unionsrätten – till vilken artikel 19.1 andra stycket FEU hänvisar – en allmän unionsrättslig princip som har sitt ursprung i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner. Denna princip har även kommit till uttryck i artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950. Den är numera stadfäst i artikel 47 i stadgan (se dom av den 5 november 2019, ECB m.fl./Trasta Komercbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P och C-669/17 P, EU:C:2019:923, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

114 I förevarande fall är det angripna beslutet en rättsakt från en unionsinstitution som är underställd unionsdomstolens prövning, vilket innebär att varje hänvisning till tysk rätt saknar relevans, eftersom tysk rätt inte är tillämplig i förevarande mål.

115 Vidare har de påståenden som framförts till stöd för den förevarande grunden avseende huruvida det finns fog för ECB:s tillämpning av artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM) redan underkänts inom ramen för prövningen av den andra grunden.

116 Talan kan således inte bifallas såvitt avser den åttonde grunden.

Den första grunden

117 Genom den första grunden har Satabank gjort gällande att ECB var skyldig att behandla bolagets ansökan om tillgång på grundval av allmänna principer om tillgång till handlingar. Satabank har gjort gällande att ECB varken har beaktat bolagets grundläggande materiella rätt till tillgång till handlingar som föreskrivs i artikel 15.3 FEUF, artikel 42 i stadgan, artikel 2 i förordning nr 1049/2001 och artikel 2.1 i beslut 2004/258, eller den omständigheten att en ansökan om tillgång inte kan avslås med tillämpning av specialbestämmelser om den ska beviljas enligt andra bestämmelser.

118 Satabank har således gjort gällande att förekomsten av ett tillsynsförfarande inte är relevant, eftersom bolaget under alla omständigheter borde ges tillgång till handlingarna på grundval av allmänhetens tillgång till handlingar, oberoende av förekomsten av ett tillsynsförfarande, och att denna aspekt borde ha beaktats.

119 ECB har bestritt detta argument med hänvisning till den rättspraxis som slår fast skillnaderna mellan den allmänna ordningen för tillgång till handlingar, vilken syftar till att säkerställa insyn, och möjligheten att få tillgång till akten i ett pågående administrativt förfarande, vilken syftar till att säkerställa iakttagandet av rätten till försvar inom ramen för ett korrekt förfarande.

120 Enligt ECB grundade Satabank sin begäran på artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), eftersom den använde formuleringen ”tillgång till akten”. Satabanks begäran kan således inte betraktas mot bakgrund av den allmänna ordningen för tillgång till handlingar.

121 Tribunalen påpekar inledningsvis att Satabanks påstående om åsidosättande av förordning nr 1049/2001 saknar relevans, eftersom de bestämmelser som är tillämpliga på allmänhetens ansökningar om tillgång till ECB:s handlingar fastställs i beslut 2004/258, vars bestämmelser vidare motsvarar dem i förordning nr 1049/2001. Satabank har för övrigt inte anfört något specifikt påstående om ett eventuellt åsidosättande av förordning nr 1049/2001.

122 Tribunalen erinrar om att rätten att få tillgång till den administrativa akten i ett administrativt förfarande och rätten till tillgång till institutionernas handlingar skiljer sig åt i rättsligt hänseende, men att de i funktionellt hänseende leder till en jämförbar situation. Oavsett med stöd av vilken rättslig grund som tillgång ges, innebär tillgång till akten att berörda parter har möjlighet att få ut de synpunkter och handlingar som har inkommit till kommissionen (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punkt 120).

123 Med tillgång till akten eftersträvas andra målsättningar på detta område än de målsättningar som eftersträvas med den allmänna ordningen för tillgång till handlingar. De förstnämnda syftar nämligen till att säkerställa de berörda parternas rätt till försvar, en snabb handläggning av klagomål och sekretess i administrativa förfaranden och har inte till syfte att i största möjliga utsträckning underlätta utövandet av rätten till tillgång till handlingar, att främja goda förvaltningsrutiner eller att säkerställa största möjliga öppenhet i fråga om myndigheternas beslutsprocesser och de uppgifter på vilka myndigheterna grundar sina beslut (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 27 februari 2014, kommissionen/ÉnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punkt 83).

124 Det ska även påpekas att artikel 2.1 i beslut 2004/258 ger varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat rätt till tillgång till ECB:s handlingar, med beaktande av de villkor och gränser som anges i beslutet (dom av den 29 november 2012, Thesing och Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, ej publicerad, EU:T:2012:635, punkt 40).

125 Enligt artikel 6.1 i beslut 2004/258 är den som gör ansökan inte skyldig att ange några skäl för sin ansökan, och denne behöver således inte styrka något intresse för att få tillgång till de handlingar som begärs. Av detta följer att en ansökan om tillgång till handlingar som omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2004/258 och som inges av en person som åberopar vissa särskilda omständigheter som särskiljer honom från alla andra unionsmedborgare ändå ska prövas på samma sätt som en ansökan från någon annan person (dom av den 6 oktober 2021, OCU/ECB, T-15/18, ej publicerad, EU:T:2021:661, punkt 105).

126 I förevarande fall begärde Satabank genom ansökan om tillgång att få tillgång till den ”akt” som rörde bolaget, utan att hänvisa till någon rättslig grund för sin ansökan.

127 Det är utrett att det inte finns någon bestämmelse i beslut 2004/258 som ålägger den som ansökt om tillgång att precisera den rättsliga grunden för sin ansökan. Avsaknaden av en skyldighet att uttryckligen hänvisa till förordning nr 1049/2001 eller beslut 2004/258 i en ansökan om tillgång till handlingar är dessutom förenlig med det syfte som eftersträvas med dessa rättsakter, som är att säkerställa största möjliga tillgång till handlingar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 januari 2022, Dragnea/kommissionen, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punkt 71).

128 I detta sammanhang är det irrelevant att en sökande i sin ansökan om tillgång har begärt tillgång till sin akt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 januari 2022, Dragnea/kommissionen, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punkt 74).

129 Även om Satabank faktiskt använde beteckningen ”akt” i sin ansökan, kunde ECB följaktligen inte dra slutsatsen att ansökan om tillgång endast grundade sig på artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

130 Det framgår dessutom av rättspraxis att den omständigheten att ansökan om tillgång avsåg en ”akt” hos ECB avseende ett kreditinstitut, det vill säga ett område som regleras av SSM-förordningen och ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), inte hindrar att denna ansökan ursprungligen grundades på allmänna bestämmelser om tillgång till handlingar, eftersom det är utrett att dessa bestämmelser kan utgöra rättslig grund för en ansökan om tillgång till handlingar som ingår i ett administrativt förfarande som regleras av en annan unionsrättsakt (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 13 januari 2022, Dragnea/kommissionen, C-351/20 P, EU:C:2022:8, punkt 75).

131 Eftersom det i förevarande fall inte pågick något övervakningsförfarande avseende Satabank vid tidpunkten för ansökan om tillgång, och det således inte fanns någon ”akt” i den mening som avses i artikel 32 i ramförordningen om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM), skulle nämnda ansökan ha prövats som en ansökan om tillgång till de handlingar som berör Satabank på grundval av de allmänna bestämmelserna, och särskilt beslut 2004/258.

132 ECB har även anfört argument med innebörden att ansökan om tillgång under alla omständigheter inte uppfyllde kraven för en ansökan om tillgång till handlingar. Enligt ECB var ansökan om tillgång till handlingar av mycket allmän karaktär och preciserade inte ens vilka specifika handlingar som den omfattade. Vidare anser ECB att det är uppenbart att ansökan om tillgång inte ens uppfyller de mest grundläggande villkoren i artikel 6.1 i beslut 2004/258.

133 Eftersom ECB i förevarande fall inte har analyserat ansökan om tillgång på grundval av beslut 2004/258, kan ECB inte med framgång göra gällande att ansökan var otydlig på grundval av samma beslut.

134 Av det ovan anförda följer att ECB har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte pröva Satabanks ansökan på grundval av de bestämmelser om tillgång till handlingar som finns i beslut 2004/258.

135 Mot bakgrund av dessa överväganden ska talan bifallas såvitt avser den första grunden och det angripna beslutet ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva vare sig det påstådda åsidosättandet av artikel 15.3 FEUF och artikel 42 i stadgan, den tredje grundens andra del eller den fjärde grunden.

Rättegångskostnader

136 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Satabank har yrkat att ECB ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom ECB har tappat målet, ska yrkandet bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) **Det beslut som Europeiska centralbanken (ECB) meddelade den 26 november 2019 om att avslå Satabanks ansökan om tillgång till akten rörande bolaget ogiltigförklaras.**

2) **BCE ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 mars 2023.

Underskrifter