Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

22. marts 2023 *

»Økonomisk og monetær politik – tilsyn med kreditinstitutter – forordning (EU) nr. 1024/2013 – forordning (EU) nr. 468/2014 – enhed under tilsyn – sammensat forvaltningsprocedure – afslag på aktindsigt – afgørelse 2004/258/EF – aktindsigt i ECB-dokumenter«

I sag T-72/20,

Satabank plc, St Julian's (Malta), ved O. Behrends, avocat,

sagsøger,

mod

Den Europæiske Centralbank (ECB) ved G. Buono, A. Lefterov og E. Koupepidou, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Første Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, H. Kanninen, og dommerne M. Jaeger, N. Półtorak (refererende dommer), O. Porchia og M. Stancu,

justitssekretær: fuldmægtig P. Cullen,

på grundlag af den skriftlige forhandling, navnlig kendelsen af 9. marts 2021 om henskydelse til afgørelse i forbindelse med sagens realitet,

efter retsmødet den 7. juni 2022,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

1 Med sit søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Satabank plc, nedlagt påstand om annullation af Den Europæiske Centralbanks (ECB) afgørelse af 26. november 2019, hvorved ECB gav afslag på sagsøgerens begæring om aktindsigt i de sagsakter, der vedrørte sagsøgeren (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse

2 På tidspunktet for anlæggelsen af den foreliggende sag var sagsøgeren et maltesisk kreditinstitut, der var blevet kvalificeret som et mindre signifikant institut som omhandlet i Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til Den Europæiske Centralbank i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63, herefter »SSM-forordningen«) og var underlagt direkte tilsyn af Malta Financial Services Authority (MFSA, det maltesiske finanstilsyn).

3 Den 16. november 2019 anmodede sagsøgerens advokat, der var bemyndiget hertil af sagsøgerens aktionærer med den begrundelse, at sagsøgeren ikke længere havde nogen bestyrelse, ECB om aktindsigt i de sagsakter, der vedrørte sagsøgeren (herefter »begæringen om aktindsigt«).

4 Ved den anfægtede afgørelse afslog ECB begæringen om aktindsigt, idet ECB fandt, at sagsøgeren ikke var genstand for en procedure som omhandlet i SSM-forordningens artikel 22, og at sagsøgeren derfor ikke kunne gives aktindsigt i henhold til artikel 32, stk. 1, i Den Europæiske Centralbanks forordning (EU) nr. 468/2014 af 16. april 2014 om fastlæggelse af en ramme for samarbejde inden for Den Fælles Tilsynsmekanisme mellem Den Europæiske Centralbank og de kompetente nationale myndigheder og med de udpegede nationale myndigheder (EUT 2014, L 141, s. 1, herefter »SSM-rammeforordningen«).

5 Den 12. februar 2020 forelagde MFSA i henhold til SSM-forordningens artikel 14, stk. 5, og SSM-rammeforordningens artikel 80 ECB et forslag til afgørelse om inddragelse af ansøgerens tilladelse, og den 17. februar 2020 forelagde MFSA en revideret udgave af sit forslag for ECB.

6 Den 16. marts 2020 meddelte ECB sagsøgerens advokat og den kompetente person, som MFSA havde udpeget til at rådgive og føre tilsyn med sagsøgeren under udførelsen af dennes aktiviteter, et forslag til afgørelse om inddragelse af tilladelsen og gav dem mulighed for at fremsætte skriftlige bemærkninger til dette forslag.

7 Den 24. marts 2020 indgav sagsøgerens advokat en begæring om aktindsigt.

8 ECB gav den nævnte aktindsigt den 30. april, den 4. maj og den 3. juni 2020.

9 Den 30. juni 2020 vedtog ECB en afgørelse, hvorved sagsøgerens tilladelse til at drive virksomhed som kreditinstitut blev inddraget (herefter »afgørelsen om inddragelse«), som sagsøgeren bekræftede modtagelsen af den 1. juli 2020. Sagsøgerens advokat nedlagde påstand om annullation af afgørelsen om inddragelse ved stævning indgivet den 9. september 2020 og registreret under sagsnr. T-563/20. Ved procesdokument indleveret til Rettens Justitskontor den 18. februar 2020 meddelte sagsøgeren i overensstemmelse med artikel 125 i Rettens

procesreglement Retten, at sagsøgeren hævede sagen. Ved kendelse af 8. april 2022, Satabank mod ECB (T-563/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:240), blev den nævnte sag slettet fra Rettens register.

Parternes påstande

10 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– ECB tilpligtes at betale sagens omkostninger.

11 ECB har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Formaliteten med hensyn til søgsmålet og sagsøgerens søgsmålsinteresse

12 For det første har ECB i et særskilt dokument fremsat en formalitetsindsigelse med hensyn til den foreliggende sag.

13 ECB er for det første af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse ikke påvirker sagsøgerens retsstilling. ECB har i denne forbindelse anført, at når der er tale om retsakter eller afgørelser, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, navnlig sådanne, som afslutter en intern procedure, er det i princippet kun foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på denne procedure, der kan anfægtes, i modsætning til foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige afgørelse. ECB's svar på en begæring om aktindsigt i sagsakterne i en overvågningssag har derfor ikke nogen selvstændig indvirkning på de berørte personers retsstilling.

14 ECB har for det andet anført, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at selskabet har søgsmålsinteresse i den foreliggende sag. Hvad angår den af ECB iværksatte inddragelsesprocedure har sagsøgeren haft mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til ECB's udkast til afgørelse. Under disse omstændigheder er enhver interesse i at anlægge annullationssøgsmål som følge af de påstande, der er fremsat i stævningen, hypotetisk og under alle omstændigheder uden nogen forbindelse med sagsøgerens ret til forsvar. ECB har følgelig anført, at den foreliggende sag ikke giver sagsøgeren nogen fordel.

15 Sagsøgeren har bestridt denne argumentation.

16 Hvad angår ECB's første argument om, at den anfægtede afgørelse udgør en forberedende retsakt, der ikke påvirker sagsøgerens retsstilling, bemærkes indledningsvis, at foranstaltninger, der har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring

af dennes retsstilling, udgør retsakter, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF (jf. dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

17 Når tilblivelsen af en retsakt omfatter flere stadier, navnlig sådanne, som afslutter en intern procedure, kan retsakten i princippet kun anfægtes, hvis den definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på denne procedure, modsat foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige afgørelse. Akter, der er forberedende i forhold til en afgørelse, er ikke bebyrdende, og det er først i forbindelse med en sag anlagt til prøvelse af den afgørelse, der træffes som afslutning på proceduren, at en sagsøger kan gøre gældende, at de forudgående akter, der er snævert forbundne med afgørelsen, er retsstridige (jf. kendelse af 31.3.2020, ZU mod EU-Udenrigstjenesten, T-499/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:134, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

18 Det skal i denne forbindelse bemærkes, således som det fremgår af den anfægtede afgørelse, at ECB konstaterede, at ECB ikke var involveret i nogen specifik overvågningsprocedure vedrørende sagsøgeren på det tidspunkt, hvor begæringen om aktindsigt blev fremsat.

19 ECB kan imidlertid ikke gøre gældende dels, at ECB giver afslag på aktindsigt i sagsøgerens sagsakter med den begrundelse, at der ikke verserer en sag, dels, at et sådant afslag som forberedende retsakt kun kan anfægtes inden for rammerne af et søgsmål til prøvelse af en afgørelse, der afslutter denne ikke-eksisterende procedure. Da ECB i den anfægtede afgørelse fandt, at der ikke var indledt en procedure mod sagsøgeren, skulle den nævnte afgørelse ikke efterfølges af nogen senere retsakt, der bragte en overvågningsprocedure, som sagsøgeren kunne have gjort indsigelse mod, til ophør, og ved denne lejlighed anfægte denne afgørelse.

20 Den anfægtede afgørelse skal således anses for endeligt at fastlægge ECB's holdning.

21 Hvad angår ECB's andet argument om, at sagsøgerens søgsmålsinteresse er hypotetisk og uden sammenhæng med sagsøgerens ret til forsvar, skal det indledningsvis for det første bemærkes, at et annullationssøgsmål anlagt af en fysisk eller juridisk person kun kan antages til realitetsbehandling, såfremt sagsøgeren har en retlig interesse i, at den anfægtede retsakt annulleres. En sådan interesse foreligger kun, såfremt en annullation af denne retsakt i sig selv kan have retsvirkninger, og søgsmålet således med sit resultat kan tilføre parten en fordel (dom af 20.12.2017, Binca Seafoods mod Kommissionen, C-268/16 P, EU:C:2017:1001, præmis 44). For det andet erindres der ligeledes om, at vurderingen af, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling med hensyn til søgsmålsinteressen, foretages på det tidspunkt, hvor søgsmålet anlægges (jf. i denne retning dom af 16.12.1963, Forges de Clabecq mod Den Høje Myndighed, 14/63, EU:C:1963:60, præmis 719, og kendelse af 30.11.1998, N mod Kommissionen, T-97/94, EU:T:1998:270, præmis 23).

22 Følgelig skal ECB's formalitetsindsigelse forkastes, eftersom annullationen af den anfægtede afgørelse på tidspunktet for sagens anlæggelse kunne tilføre sagsøgeren en fordel i form af aktindsigt i visse dokumenter, som ECB havde givet afslag på.

23 For det andet er ECB af den opfattelse, at Retten i henhold til procesreglementets artikel 131, stk. 1, kan fastslå, at det er ufornødent at træffe afgørelse i den foreliggende sag, for så vidt som sagen ikke længere har nogen genstand som følge af, at der senere er givet aktindsigt i sagsakterne inden for rammerne af tilsynsproceduren vedrørende afgørelsen om inddragelsen.

24 Det bemærkes, at en sagsøgers søgsmålsinteresse for så vidt angår sagens genstand skal bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes ufornødent at træffe afgørelse (jf. dom af 19.3.2010, Gollnisch mod Parlamentet, T-42/06, EU:T:2010:102, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

25 I den foreliggende sag har ECB selv medgivet, at banken ved den senere tildeling af aktindsigt inden for rammerne af tilsynsproceduren ikke fremsendte alle de dokumenter, der vedrørte sagsøgeren, til denne.

26 Det må konstateres, at sagsøgeren fortsat har søgsmålsinteresse i den foreliggende sag, for så vidt som ECB med den anfægtede afgørelse har afslået at udlevere visse dokumenter vedrørende sagsøgeren, som ikke findes i sagsakterne vedrørende proceduren for inddragelse af sagsøgerens tilladelse til at drive virksomhed som kreditinstitut (jf. analogt dom af 9.9.2011, LPN mod Kommissionen, T-29/08, EU:T:2011:448, præmis 55 ff., og af 23.9.2015, ClientEarth og International Chemical Secretariat mod ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, præmis 119 ff.).

27 ECB's påstande om, at det er ufornødent at træffe afgørelse, må således forkastes.

28 For det tredje bemærkes, at ECB uden formelt at fremsætte en formalitetsindsigelse har rejst tvivl om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling i henhold til procesreglementets artikel 76, litra d). ECB har nemlig gjort gældende, at selv om stævningen i denne sag indeholder otte anbringender, er de elementer, der skal underbygge dem, for kortfattede til, at ECB kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten kan træffe afgørelse i sagen. Navnlig er det fjerde, det femte, det sjette, det syvende og det ottende anbringende ikke understøttet af noget præcist argument og er ikke struktureret.

29 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at stævningen i henhold til artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, der i henhold til samme statuts artikel 53, stk. 1, og procesreglementets artikel 76, litra d), finder anvendelse på rettergangsmåden ved Retten, bl.a. skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene.

30 Det bemærkes endvidere, at stævningen ifølge retspraksis skal fortolkes ud fra hensynet til at sikre dens effektive virkning ved at foretage en samlet vurdering heraf. Stævningen opfylder de krav, der er fastsat i de processuelle regler, når de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, om end kortfattet, men dog konsekvent og forståeligt fremgår af selve stævningen, og når den gør det muligt for såvel Retten som sagsøgte at identificere den adfærd, der foreholdes sagsøgte, og de faktiske forhold og omstændigheder, der ligger til grund for tvisten. Fremstillingen af søgsmålsgrundene i procesreglementets forstand er ikke knyttet til en særlig formulering heraf. Fremstillingen af søgsmålsgrundene kan ved deres indhold snarere end ved deres retlige betegnelse være tilstrækkelig, såfremt disse søgsmålsgrunde tilstrækkeligt klart fremgår af stævningen (dom af 29.4.2020, Intercontact Budapest mod CdT, T-640/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:167, præmis 25).

31 I den foreliggende sag skal det i modsætning til, hvad ECB har gjort gældende, fastslås, at stævningen gør det muligt uden vanskeligheder at identificere søgsmålets genstand og dens anbringender, der er påberåbt på en tilstrækkelig sammenhængende og forståelig måde til, at ECB kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten kan udøve sin prøvelsesret.

32 ECB's påstande om stævningens manglende klarhed skal derfor forkastes.

Antagelse af ulovlighedsindsigelsen i henhold til SSM-forordningens artikel 22 og SSM-rammeforordningens artikel 31 og 32 til realitetsbehandling

33 ECB har gjort gældende, at sagsøgeren ved indgivelsen af replikken har fremsat nye anbringender vedrørende ulovligheden af SSM-forordningens artikel 22 og SSM-rammeforordningens artikel 31 og 32, som ikke kan antages til realitetsbehandling og er ugrundede i deres helhed.

34 Det bemærkes, at sagsøgeren ikke udtrykkeligt har fremsat en ulovlighedsindsigelse i stævningen. I replikken har sagsøgeren imidlertid gjort gældende, at SSM-forordningens artikel 22 og SSM-rammeforordningens artikel 31 og 32 ville være ulovlige, hvis de skulle fortolkes i overensstemmelse med ECB's holdning, da de i så fald ville være uforenelige med artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (i det følgende benævnt »chartret«).

35 I retsmødet har sagsøgeren bekræftet, at sagsøgeren har gjort en ulovlighedsindsigelse gældende i henhold til SSM-forordningens artikel 22 og SSM-rammeforordningens artikel 31 og 32.

36 Det fremgår af procesreglementets artikel 84, stk. 1, at nye anbringender ikke må fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Et anbringende, der er udtryk for en uddybning af et anbringende, som tidligere er fremført direkte eller indirekte i stævningen, og som har nær sammenhæng med dette, skal imidlertid antages til realitetsbehandling (dom af 26.6.2008, Alferink m.fl. mod Kommissionen, T-94/98, EU:T:2008:226, præmis 38).

37 For at et nyt argument kan anses for en uddybning af et tidligere fremsat anbringende, skal det være tilstrækkeligt tæt knyttet til de oprindeligt fremførte argumenter i stævningen til, at det kan anses for at være en del af den normale udvikling i forhandlingerne i en retssag (jf. i denne retning dom af 26.11.2013, Groupe Gascogne mod Kommissionen, C-58/12 P, EU:C:2013:770, præmis 31).

38 I denne henseende skal sagsøgerens angiveligt nye anbringender vedrørende SSM-forordningens artikel 22 og SSM-rammeforordningens artikel 31 og 32 anses for at være en uddybning af de anbringender, som sagsøgeren har fremsat i det andet anbringende i stævningen vedrørende en alt for restriktiv fortolkning af retten til aktindsigt i henhold til SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1. Med det nævnte anbringende har sagsøgeren nemlig anfægtet ECB's restriktive holdning vedrørende behandlingen af sagsøgerens begæring om aktindsigt og har fremsat anbringender vedrørende lovligheden af en sådan fortolkning. I denne henseende er fortolkningen af SSM-rammeforordningens artikel 32 på den ene side direkte genstanden for det andet anbringende. På den anden side har sagsøgeren med den ulovlighedsindsigelse, der er fremsat i replikken, blot tilføjet, at SSM-forordningens artikel 22 samt SSM-rammeforordningens artikel 31 og 32 i ECB's fortolkning er ulovlige i henhold til chartrets artikel 41.

39 ECB's anbringender om, at klagepunkterne vedrørende den påståede ulovlighed af SSM-forordningens artikel 22 samt SSM-rammeforordningens artikel 31 og 32 ikke kan antages til realitetsbehandling, skal derfor afvises.

Realiteten

40 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren gjort otte anbringender gældende, hvoraf det første vedrører manglende hensyntagen til eksistensen af en grundlæggende materiel ret til aktindsigt, det andet vedrører en for restriktiv fortolkning af retten til aktindsigt i medfør af SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1, det tredje, der kan opdeles i to led, vedrører for det første en utilstrækkelig begrundelse af den anfægtede afgørelse for så vidt angår anvendelsen af SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1, og for det andet en utilstrækkelig begrundelse af den anfægtede afgørelse for så vidt angår retten til aktindsigt i henhold til artikel 15, stk. 3, TEUF, artikel 42 i chartret, artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) og artikel 2 i Den Europæiske Centralbanks afgørelse 2004/258/EF af 4. marts 2004 om aktindsigt i Den Europæiske Centralbanks dokumenter (EUT 2004, L 80, s. 42), som ændret ved Den Europæiske Centralbanks afgørelse (EU) 2015/529 af 21. januar 2015 (EUT 2015, L 84, s. 64) (herefter som ændret »afgørelse 2004/258«), for det fjerde en tilsidesættelse af retten til at blive hørt, for det femte en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, for det sjette en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for det syvende en tilsidesættelse af nemo auditur-princippet og for det ottende en tilsidesættelse af retten til et effektivt retsmiddel.

41 Retten finder det hensigtsmæssigt først at undersøge det tredje anbringendes første led samt det andet, det femte, det sjette, det syvende og det ottende anbringende.

Det tredje anbringendes første led samt det andet, det femte, det sjette, det syvende og det ottende anbringende

42 Med det tredje anbringendes første led har sagsøgeren gjort gældende, at der ikke foreligger en begrundelse for anvendelsen af SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1, i denne sag. Med sit andet, femte, sjette, syvende og ottende anbringende har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at ECB har nægtet aktindsigt i sagsøgerens sagsakter på grundlag af en fejlagtig fortolkning af SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1.

– *Det tredje anbringendes første led*

43 Med det tredje anbringendes første led har sagsøgeren gjort gældende, at afslaget på aktindsigt i sagsakterne i henhold til SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1, er utilstrækkeligt begrundet. ECB har ikke forklaret sin særdeles restriktive holdning og den måde, hvorpå den kan begrundes på grundlag af SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1.

44 ECB har bestridt denne argumentation.

45 I henhold til chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), har forvaltningen pligt til at begrunde sine beslutninger. Denne begrundelsespligt indebærer ifølge fast retspraksis, at udstederen af en retsakt i overensstemmelse med artikel 296 TEUF klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som denne har lagt til grund, således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning med henblik på at forsvare deres rettigheder, og således at retten kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom af 4.7.2017, Systema Teknolotzis mod Kommissionen, T-234/15, EU:T:2017:461, præmis 126 (ikke trykt i Sml.) og den deri nævnte retspraksis).

46 I den foreliggende sag består begrundelsen for den anfægtede afgørelse i at fastslå, at sagsøgeren ikke var genstand for nogen procedure i henhold til SSM-forordningens artikel 22 og derfor var omfattet af reglen om, at der ikke kan gives aktindsigt i ECB's sagsakter i henhold til SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1.

47 Det skal således fastslås, at den utvetydige begrundelse for ECB's afslag på aktindsigt var tilstrækkelig til, at sagsøgeren kunne forstå den anfægtede afgørelse, hvilket de argumenter, der er fremført i det foreliggende søgsmål, viser, og til, at Retten kan udøve sin prøvelsesret.

48 Det tredje anbringendes første led skal derfor forkastes.

– *Det andet anbringende*

49 Med det andet anbringende har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er baseret på en urimeligt restriktiv fortolkning af SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1.

50 ECB har bestridt denne argumentation.

51 Sagsøgeren har i første række gjort gældende, at ECB har et permanent tilsynsforhold med alle bankerne i euroområdet, og at disse banker alle er underlagt et løbende tilsyn, hvilket indebærer, at der foregår en løbende tilsynsprocedure, som varetages af ECB.

52 Sagsøgeren har gjort gældende, at SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1, skal fortolkes således, at den giver hver enkelt bank ret til aktindsigt i dens egne sagsakter alene på grundlag af det løbende tilsynsforhold med ECB.

53 Sagsøgeren har tilføjet, at det for at give aktindsigt ikke er nødvendigt, at ECB er i gang med en undersøgelse af en bestemt foranstaltning.

54 I replikken har sagsøgeren for det første gjort gældende, at der foreligger en tilsynsprocedure, der indledes på det tidspunkt, hvor tilladelsen gives, og indtil den inddrages. Banktilsynet udgør således en løbende administrativ procedure, inden for rammerne af hvilken en myndighed undersøger, om en enhed overholder godkendelseskravene, og hvis dette ikke er tilfældet, skal dens tilladelse inddrages.

55 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at en tilsynsprocedure må formodes at foreligge, eftersom ECB objektivt set skal planlægge og forberede en afgørelse. Uafhængigt af det præcise tidspunkt, hvor proceduren for inddragelse af tilladelsen blev indledt, hersker der ingen rimelig tvivl om, at denne procedure blev indledt længe inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

56 Sagsøgeren tilføjer, at SSM-forordningens artikel 22 og SSM-rammeforordningens artikel 31 og 32 ville være ulovlige, hvis de skulle fortolkes i den af ECB foreslåede retning.

57 Dels bemærkes, at det af stk. 1 i SSM-forordningens artikel 4 med titlen »Opgaver, der overdrages til ECB« fremgår, at »ECB har inden for rammerne af artikel 6 […] enekompetence til med henblik på tilsyn at udføre følgende opgaver i forbindelse med alle de kreditinstitutter, der er etableret i de deltagende medlemsstater«. Derefter følger en liste med ni opgaver.

58 SSM-forordningens artikel 6 med overskriften »Samarbejde inden for FTM« fremhæver i stk. 1, at »ECB udfører sine opgaver inden for en fælles tilsynsmekanisme, som omfatter ECB og de kompetente nationale myndigheder«, og at »ECB er ansvarlig for FTM's effektive og konsekvente virkemåde«. Det følger af opbygningen af SSM-forordningens artikel 6, stk. 4-6, at der sondres mellem tilsynet med »signifikante« enheder og tilsynet med enheder, der er kvalificeret som »mindre signifikante« hvad angår syv ud af de ni opgaver, som er opregnet på listen ved nævnte forordnings artikel 4, stk. 1 (dom af 16.5.2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg mod ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, præmis 21).

59 Heraf følger for det første, at tilsynet med »signifikante« enheder henhører under ECB alene. Det samme gør sig gældende for tilsynet med »mindre signifikante« enheder, for så vidt angår de opgaver, der er opregnet i SSM-forordningens artikel 4, stk. 1, litra a) og c) (dom af 16.5.2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg mod ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, præmis 22).

60 Hvad for det andet angår de »mindre signifikante« enheder og for så vidt angår de øvrige opgaver, der er omhandlet i SSM-forordningens artikel 4, stk. 1, fremgår det af nævnte forordnings artikel 6, stk. 5, sammenholdt med stk. 6, at deres gennemførelse under ECB's kontrol overdrages til de nationale myndigheder, som således udøver det direkte tilsyn med de nævnte enheder. Det følger af SSM-forordningens artikel 6, stk. 6, at »[m]ed forbehold af stk. 5 i denne artikel skal de kompetente nationale myndigheder udføre og være ansvarlige for de opgaver […] og træffe alle relevante tilsynsafgørelser med hensyn til de kreditinstitutter, der er omhandlet i stk. 4, første afsnit, i denne artikel inden for den ramme og med forbehold af de procedurer, der er omhandlet i stk. 7 i denne artikel« (dom af 16.5.2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg mod ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, præmis 23).

61 Dels følger det af SSM-forordningens artikel 22, stk. 2, at »[d]e berørte personers ret til forsvar respekteres fuldt ud i procedureforløbet«, og at »[d]e har ret til indsigt i ECB's sagsakter«. Denne bestemmelse præciseres i SSM-rammeforordningen.

62 Det bemærkes, at SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1, første og andet punktum, bestemmer, at »[d]e berørte parters ret til forsvar respekteres fuldt ud i ECB's tilsynsprocedurer«, og at »[i] forbindelse hermed, og efter at ECB's tilsynsprocedure er indledt, har parterne ret til indsigt i ECB's sagsakter med forbehold af den legitime interesse i beskyttelsen af deres forretningshemmeligheder, som tilkommer andre juridiske og fysiske personer end den relevante part«.

63 En begæring om aktindsigt er baseret på udøvelsen af retten til forsvar (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 98 og 99, af 15.9.2016, Yanukovych mod Rådet, T-348/14, EU:T:2016:508, præmis 68, og af 2.12.2020, Kalai mod Rådet, T-178/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:580, præmis 73). En sådan begæring har ikke nogen genstand, når der ikke foreligger en administrativ procedure, der berører den, der begærer aktindsigt, og følgelig, når der ikke foreligger sagsakter vedrørende denne (dom af 6.10.2021, OCU mod ECB, T-15/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:661, præmis 94).

64 I SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 1, anvendes således udtrykkeligt udtrykket »tilsynsprocedure« og ikke »tilsyn«. I SSM-rammeforordningens artikel 2, nr. 24), defineres »ECB-tilsynsprocedure« nemlig som »enhver aktivitet udført af ECB med henblik på at forberede udstedelsen af en ECB-tilsynsafgørelse, herunder fælles procedurer og pålæggelsen af administrative bøder«, og det præciseres, at »[a]lle ECB-tilsynsprocedurer er med forbehold af del III«.

65 For så vidt angår ECB's opgaver kan tilsyn ikke sidestilles med en tilsynsprocedure, der har til formål at udføre en specifik tilsynsopgave og træffe afgørelse herom. Hvis tilsynets omfang var identisk med tilsynsprocedurens omfang, ville SSM-rammeforordningens afsnit 2 med overskriften »Generelle bestemmelser vedrørende retfærdig procedure for vedtagelse af ECB-tilsynsafgørelser«, hvis kapitel 1 (herunder artikel 32) med overskriften »ECB's tilsynsprocedurer« fastsætter trin i tilsynsproceduren, blive frataget sin effektive virkning. I en sådan sammenhæng ville der nemlig aldrig være nogen tilsynsprocedure, da den nødvendigvis altid ville være verserende i forbindelse med igangværende tilsyn.

66 Den blotte omstændighed, at tilsynet fortsætter, uden at der er en specifik tilsynsprocedure i gang, kan imidlertid ikke anses for at berettige aktindsigt i henhold til SSM-rammeforordningens artikel 32.

67 Endvidere kan det ikke antages, således som sagsøgeren har hævdet, at proceduren for inddragelse af tilladelsen allerede verserer efter udstedelsen af tilladelsen, da det klart fremgår af SSM-forordningens artikel 14, stk. 5, at en sådan procedure kan indledes af ECB på eget initiativ eller på forslag af en kompetent national myndighed.

68 I den foreliggende sag er der intet, der tyder på, at der på det tidspunkt, hvor sagsøgeren indgav sin begæring om aktindsigt, dvs. den 16. november 2019, verserede en tilsynsprocedure for ECB over for sagsøgeren. Dels skal det bemærkes, at ECB på dette tidspunkt ikke havde truffet nogen overvågningsforanstaltninger vedrørende sagsøgeren, og at MFSA forelagde udkastet til afgørelse om inddragelse af sagsøgerens tilladelse for ECB den 12. februar 2020. ECB underrettede sagsøgeren om, at den havde til hensigt at træffe en afgørelse om inddragelse af tilladelsen den 16. marts 2020.

69 Dels har sagsøgeren med urette gjort gældende, at proceduren for inddragelse af sagsøgerens tilladelse til at drive virksomhed som kreditinstitut på tidspunktet for sagsøgerens begæring om aktindsigt allerede verserede på nationalt plan, dvs. for MFSA, hvilket betød, at der blev indledt en tilsynsprocedure for ECB.

70 Det skal i denne forbindelse fastslås, at proceduren for inddragelse af en tilladelse er en sammensat administrativ procedure, der først foregår ved den kompetente nationale myndighed og derefter ved ECB.

71 Det fremgår ganske vist af retspraksis, at det forhold, at de nationale myndigheder eventuelt er involveret i en procedure, som fører til vedtagelsen af retsakter fra EU-organer, -kontorer eller -agenturer, ikke berører deres kvalificering som EU-retsakter, når retsakterne fra de nationale myndigheder er et led i en procedure, hvori et EU-organ, -kontor eller -agentur har den endelige beslutningskompetence alene uden at være bundet af forberedende retsakter eller forslag fra de nationale myndigheder (jf. i denne retning dom af 19.12.2018, Berlusconi og Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, præmis 42 og 43, og af 3.12.2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, præmis 37 og 38).

72 I et sådant tilfælde, hvor EU-retten fastsætter, at et EU-organ, -kontor eller -agentur har enekompetence til at træffe afgørelse, tilkommer det nemlig Unionens retsinstanser i medfør af deres enekompetence til at prøve lovligheden af Unionens retsakter på grundlag af artikel 263 TEUF at træffe afgørelse om lovligheden af den af det pågældende EU-organ, -kontor eller -agentur trufne endelige afgørelse og at undersøge – for at sikre en effektiv retsbeskyttelse for de berørte – om forberedende retsakter eller forslag fra de nationale myndigheder er behæftet med

eventuelle mangler, som kan påvirke gyldigheden af denne endelige afgørelse (jf. i denne retning dom af 19.12.2018, Berlusconi og Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, præmis 44, og af 3.12.2019, Iccrea Banca, C-414/18, EU:C:2019:1036, præmis 39).

73 Denne retspraksis vedrører imidlertid for det første ikke spørgsmålet om, hvilket trin i den sammensatte administrative procedure der giver ret til aktindsigt i kreditinstitutternes sagsakter for ECB.

74 For det andet skal det i den foreliggende sag dels bemærkes, at det ikke fremgår af bestemmelserne i SSM-forordningens artikel 14, stk. 5, at proceduren for inddragelse af tilladelsen for ECB indledes som følge af en kompetent national myndigheds vedtagelse af en afgørelse, hvorved et kreditinstitut pålægges at ophøre med al virksomhed. Den omstændighed, som sagsøgeren har henvist til, hvorefter MFSA i oktober 2018 traf en afgørelse, hvorved sagsøgeren blev pålagt at ophøre med al aktivitet, kunne derfor ikke have den virkning, at proceduren for inddragelse af sagsøgerens tilladelse for ECB blev indledt på dette tidspunkt.

75 Dels fremsendte MFSA først udkastet til afgørelse om inddragelse af sagsøgerens tilladelse til ECB den 12. februar 2020, dvs. efter begæringen om aktindsigt, og efter at den anfægtede afgørelse var blevet truffet. Der kan derfor ikke i den foreliggende sag tages hensyn til dette forhold med henblik på at fastslå, om en procedure for inddragelse af tilladelsen var blevet indledt på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

76 Det følger heraf, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at ECB anlagde et urigtigt skøn ved i den anfægtede afgørelse at lægge til grund, at der ikke var indledt nogen overvågningsprocedure på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev truffet.

77 Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at SSM-forordningens artikel 22 og SSM-rammeforordningens artikel 31 og 32 giver en ret til aktindsigt, som er mere snæver end den ret, der indrømmes i henhold til chartrets artikel 41, og at de derfor er ulovlige.

78 Sagsøgeren har tilføjet, at SSM-rammeforordningens artikel 31 indeholder en åbenbart vilkårlig, uforholdsmæssig og derfor ulovlig regel, hvorefter fristen for retten til at blive hørt for et institut, der er underlagt tilsyn, er reduceret til tre arbejdsdage i de situationer, der er nævnt i SSM-forordningens artikel 14 og 15.

79 I denne henseende bemærkes, at chartrets artikel 41 med overskriften »Ret til god forvaltning« i stk. 1 bestemmer, at enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer. I samme artikels stk. 2 præciseres, at denne ret navnlig omfatter retten for enhver til aktindsigt i de akter, der vedrører ham eller hende, under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn samt tavshedspligt og sagernes fortrolighed.

80 Det skal bemærkes, at chartrets artikel 41, stk. 2, fastsætter en ret til indsigt i sagsakterne, som er knyttet til en persons ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af forvaltningen. Denne ret finder anvendelse på aktindsigt i de akter, der vedrører den person, der er berørt af de nævnte sager, og ikke på alle dokumenter, som en bestemt institution er i besiddelse af. Den er således forskellig fra den ret, der er fastsat i chartrets artikel 42, som fastsætter retten til aktindsigt i ethvert dokument fra en institution, uanset om der foreligger sagsakter vedrørende en berørt person og dennes retlige interesse.

81 Desuden indebærer indholdet af den grundlæggende ret til aktindsigt, der er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra b), at den berørte part har mulighed for at påvirke den pågældende beslutningsproces (jf. i denne retning dom af 25.10.2018, KF mod Satcen, T-286/15, EU:T:2018:718, præmis 230). I henhold til den retspraksis, der er nævnt i præmis 63 ovenfor, er en begæring om aktindsigt baseret på udøvelsen af retten til forsvar, og en sådan begæring har ikke nogen genstand, når der ikke foreligger en administrativ procedure, der berører de retlige interesser hos den, der begærer aktindsigt, og der følgelig ikke foreligger sagsakter vedrørende denne.

82 SSM-forordningens artikel 22 og SSM-rammeforordningens artikel 32 giver imidlertid, for så vidt som de gør adgangen til sagsakterne betinget af, at ECB indleder en administrativ tilsynsprocedure, kreditinstitutterne mulighed for at fremlægge deres synspunkter under den pågældende beslutningsproces, som berører deres retlige interesser, ved at få indsigt i de sagsakter, der er udarbejdet med henblik på denne procedure, og som omfatter de dokumenter, der er anført i SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 2.

83 Sagsøgerens anbringender om, at de bestemmelser, der fastsætter aktindsigt i forbindelse med en tilsynsprocedure, er ulovlige i henhold til chartrets artikel 41, skal således forkastes.

84 Hvad angår sagsøgerens argument om, at ulovligheden af SSM-rammeforordningens artikel 31 også fremgår af den omstændighed, at den deri fastsatte ret kan nedsættes til tre arbejdsdage i de situationer, der er omhandlet i SSM-forordningens artikel 14 og 15, er det fast retspraksis, at en ulovlighedsindsigelse, der er rettet mod en generel retsakt, som den anfægtede individuelle afgørelse ikke er en gennemførelsesforanstaltning til, skal afvises fra realitetsbehandling (jf. i denne retning dom af 8.9.2020, Kommissionen mod Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P og C-126/19 P, EU:C:2020:676, præmis 68-70 og den deri nævnte retspraksis).

85 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at SSM-forordningens artikel 14 og 15 ikke fandt anvendelse, da den anfægtede afgørelse blev vedtaget. Der er således ikke nogen direkte retlig forbindelse med afgørelsen, og følgelig kan sagsøgeren ikke påberåbe sig, at de er ulovlige i forbindelse med den foreliggende sag.

86 Sagsøgeren har i anden række anført, at det af ECB's fortolkning følger, at en bank kun kan få adgang til sine sagsakter, hvis der forventes en konkret afgørelse fra ECB. En permanent aktindsigt er imidlertid nødvendig for at give sagsøgeren mulighed for at undersøge sagsakterne og fremsætte passende bemærkninger eller anmode ECB om at træffe visse afgørelser eller afholde sig fra visse indgreb.

87 I denne henseende sikrer SSM-rammeforordningens artikel 32 for det første aktindsigt, inden ECB vedtager en foranstaltning efter en tilsynsprocedure, og gør det således muligt at fremsætte bemærkninger til vedtagelsen af visse afgørelser eller til undladelsen af at foretage visse indgreb.

88 For det andet må det konstateres, at det alene fremgår af undersøgelsen af dette anbringende, at sagsøgeren ikke har kunnet få aktindsigt i sagsakterne i henhold til bestemmelserne om tilsynsproceduren, idet der ikke verserer nogen specifik tilsynsprocedure vedrørende sagsøgeren. Dette betyder imidlertid ikke, at det ikke er muligt at få aktindsigt i dokumenter vedrørende sagsøgeren, som ECB er i besiddelse af, i henhold til de generelle bestemmelser, der fastsætter retten til aktindsigt i dokumenter. Dette aspekt vil blive undersøgt i forbindelse med det første anbringende.

89 Sagsøgeren har i tredje række anført, at det er i ECB's interesse, at nøjagtigheden af oplysningerne i sagsakterne til enhver tid er genstand for en undersøgelse foretaget af den pågældende bank, og at en løbende aktindsigt forbedrer kvaliteten af ECB's sagsakter og dermed tilsynets kvalitet.

90 I denne henseende er det på den ene side tilstrækkeligt at konstatere, som det fremgår af ovenstående analyse, at der i mangel af en verserende specifik tilsynsprocedure ikke var begrundet adgang til aktindsigt i henhold til SSM-rammeforordningen. Hvad angår argumentet om, at en sådan adgang forbedrer kvaliteten af ECB's sagsakter, skal det på den anden side bemærkes, at dette er rent spekulativt, idet sagsøgeren ikke har fremlagt nogen oplysninger, der kan underbygge denne påstand.

91 I fjerde række har sagsøgeren gjort gældende, at begrebet »sagsakter« ikke har nogen selvstændig relevans i den foreliggende sag. Sagsakter defineres i SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 2, som alle dokumenter vedrørende den pågældende sag. ECB er derfor forpligtet til som svar på en begæring om aktindsigt at indsamle alle relevante dokumenter, selv om den ikke på forhånd har indsamlet dem, og selv om de er lagret fysisk eller elektronisk på forskellige steder.

92 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at begrebet »sagsakter« som anvendt i SSM-rammeforordningens artikel 32, stk. 2, direkte henviser til de dokumenter, som ECB har indsamlet inden for rammerne af tilsynsproceduren. Ifølge denne bestemmelse består sagsakterne af alle de dokumenter, der er indhentet, udfærdiget eller indsamlet af ECB under ECB's tilsynsprocedure. Den omstændighed, at der ikke pågår en igangværende overvågningsprocedure, betyder derfor, at de dokumenter vedrørende sagsøgeren, som ECB er i besiddelse af, ikke kan sidestilles med sagsøgerens »sagsakter« som omhandlet i SSM-rammeforordningens artikel 32.

93 Følgelig skal det andet anbringende forkastes i sin helhed.

– *Det femte anbringende*

94 Med det femte anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at ECB's holdning i den anfægtede afgørelse tilsidesætter retssikkerhedsprincippet, idet det er umuligt for de kreditinstitutter, der er underlagt tilsyn, at afgøre, på hvilket tidspunkt ECB aktivt undersøger en eventuel afgørelse, og på hvilket tidspunkt der derfor skal gives aktindsigt. I øvrigt indebærer tilsynet, at tilsynsmyndigheden løbende kontrollerer overholdelsen af de lovgivningsmæssige krav og således konstant overvejer eventuelle foranstaltninger med henblik på at udbedre sådanne mangler.

95 ECB har bestridt denne argumentation.

96 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at retssikkerhedsprincippet kræver, at retsreglerne skal være klare og præcise og deres anvendelse forudsigelig, især når de kan have bebyrdende retsvirkninger for borgere og virksomheder (dom af 22.4.2015, Polen mod Kommissionen, T-290/12, EU:T:2015:221, præmis 50).

97 SSM-rammeforordningens artikel 32 foreskriver klart og præcist aktindsigt efter indledningen af en specifik tilsynsprocedure. Den nævnte bestemmelse giver således ikke mulighed for at få en sådan adgang, når ECB »løbende kontrollerer overholdelsen af de lovgivningsmæssige krav«.

98 Da sagsøgeren i den foreliggende sag er en mindre signifikant enhed, har ECB ikke udøvet permanent tilsyn, hvilket tilsyn tilkommer de kompetente nationale myndigheder. Afgørelsen om at inddrage sagsøgerens tilladelse henhører derimod under ECB's opgaver, som i øvrigt indledte den tilsvarende procedure i forhold til sagsøgeren efter at have modtaget udkastet til afgørelse om inddragelse af tilladelsen fra MFSA.

99 Det kan derfor ikke antages, at ECB's afslag på aktindsigt før indledningen af nævnte procedure kan udgøre en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

100 Dermed skal det femte anbringende forkastes.

– *Det sjette anbringende*

101 Med det sjette anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter proportionalitetsprincippet ved at pålægge sagsøger en urimelig byrde, der ikke er begrundet i noget legitimt tilsynsmæssigt formål. ECB's holdning bevirker i praksis, at forvaltningen bliver forholdsvis ugennemsigtig. Ifølge ECB foreligger der kun en meget begrænset ret til aktindsigt, dvs. kun i en forholdsvis kort periode mellem en meddelelse fra ECB til den institution, der er underlagt tilsyn, som oplyser denne om, at ECB påtænker at træffe en specifik foranstaltning, og selve vedtagelsen af foranstaltningen.

102 ECB har bestridt denne argumentation.

103 I henhold til fast retspraksis kræver proportionalitetsprincippet, som hører til de almindelige EU-retlige grundsætninger, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og de forvoldte ulemper må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 16.5.2017, Landeskreditbank Baden-Württemberg mod ECB, T-122/15, EU:T:2017:337, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

104 I den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at bemærke, at det sjette anbringende, selv om dets titel indebærer en påstand om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, i det væsentlige vedrører det velbegrundede i ECB's anvendelse af SSM-rammeforordningens artikel 32. Som det fremgår af analysen af det andet anbringende ovenfor, kan en sådan argumentation ikke tiltrædes.

105 Det sjette anbringende skal følgelig forkastes.

– *Det syvende anbringende*

106 Med det syvende anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter nemo auditur-princippet, ifølge hvilket en part ikke kan påberåbe sig sin egen culpøse adfærd. ECB har det generelle ansvar for den fælles tilsynsmekanisme. Den kan til enhver tid gribe ind, selv inden for rammerne af tilsynet med en mindre signifikant enhed. ECB kan ikke påberåbe sig argumentet om, at der ikke verserer en sag for ECB, selv om der burde være tale om en sådan, eftersom den kompetente nationale myndigheds handlinger udgør en de facto-inddragelse af en tilladelse og dermed en foranstaltning, der henhører under ECB's enekompetence.

107 ECB har bestridt denne argumentation.

108 I den foreliggende sag har sagsøgeren på den ene side fremsat påstande af spekulativ karakter vedrørende arten af ECB's direkte tilsyn med mindre signifikante enheder uden at forklare, hvilken betydning disse påståede tilsidesættelser har for den foreliggende sag. På den anden side er de påstande, der er fremsat til støtte for det syvende anbringende vedrørende gyldigheden af ECB's anvendelse af SSM-rammeforordningens artikel 32, allerede blevet afvist i forbindelse med analysen af det andet anbringende.

109 Følgelig skal det syvende anbringende forkastes.

– *Det ottende anbringende*

110 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter retten til effektive retsmidler, der er fastsat i chartrets artikel 47. I tysk forvaltningsret anerkendes en almindelig ret til en korrekt udøvelse af skønsbeføjelsen som svar på enhver begæring om aktindsigt. Det er obligatorisk at give aktindsigt, hvis det er nødvendigt eller blot rimeligt samt hurtigt og potentielt hensigtsmæssigt, for at en person kan forsvare og gøre sine rettigheder gældende.

111 ECB har bestridt denne argumentation.

112 Det bemærkes, at Den Europæiske Union er et retsfællesskab, hvori institutionerne er undergivet kontrol med, om deres retsakter er forenelige med bl.a. EUF-traktaten og generelle retsprincipper, idet der ved denne traktat er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere lovligheden af EU-institutionernes retsakter (jf. dom af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komercbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P og C-669/17 P, EU:C:2019:923, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

113 Desuden udgør princippet om en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU også henviser, et generelt princip i EU-retten, som udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner. Dette princip er nedfældet i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950. Det er nu bekræftet i chartrets artikel 47 (jf. dom af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komercbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P og C-669/17 P, EU:C:2019:923, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

114 I den foreliggende sag er den anfægtede afgørelse en retsakt udstedt af en EU-institution, der efterprøves af Unionens retsinstanser, således at enhver henvisning til tysk ret er uden relevans, idet denne ret ikke finder anvendelse på den foreliggende tvist.

115 Endvidere vedrører de påstande, der er fremsat i forbindelse med dette anbringende, i det væsentlige ECB's korrekte anvendelse af SSM-rammeforordningens artikel 32, og de er allerede blevet afvist i forbindelse med analysen af det andet anbringende.

116 Det ottende anbringende må derfor forkastes.

Det første anbringende

117 Med det første anbringende har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at ECB var forpligtet til at behandle sagsøgerens begæring om aktindsigt på grundlag af de almindelige principper vedrørende aktindsigt i dokumenter. Sagsøgeren har gjort gældende, at ECB hverken har taget hensyn til den grundlæggende materielle ret til aktindsigt, der er fastsat i artikel 15, stk. 3, TEUF, chartrets artikel 42, artikel 2 i forordning nr. 1049/2001 og artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2004/258, eller til den omstændighed, at en begæring om aktindsigt ikke kan afslås i henhold til særlige bestemmelser, hvis den skulle gives i henhold til andre bestemmelser.

118 Sagsøgeren har således gjort gældende, at den omstændighed, at der foreligger en tilsynsprocedure, ikke er relevant, eftersom sagsøgeren under alle omstændigheder skal gives aktindsigt på grundlag af offentlig aktindsigt, uafhængigt af, om der foreligger en tilsynsprocedure, og at dette aspekt skal tages i betragtning.

119 ECB har bestridt denne argumentation under henvisning til den retspraksis, der fastsætter forskellene mellem den generelle ordning for aktindsigt, som har til formål at sikre åbenhed, og muligheden for indsigt i sagsakter i en igangværende administrativ procedure, der har til formål at sikre overholdelsen af retten til forsvar inden for rammerne af en retfærdig procedure.

120 Ifølge ECB har sagsøgeren støttet sin begæring på SSM-rammeforordningens artikel 32, for så vidt som den har anvendt formuleringen »aktindsigt«. Sagsøgerens begæring kan således ikke betragtes i lyset af den generelle ordning om aktindsigt.

121 Det skal indledningsvis præciseres, at sagsøgerens påstand om tilsidesættelse af forordning nr. 1049/2001 er uden relevans, eftersom den ordning, der finder anvendelse på offentlighedens begæringer om aktindsigt i ECB's dokumenter, er fastsat ved afgørelse 2004/258, hvis bestemmelser i øvrigt svarer til bestemmelserne i forordning nr. 1049/2001. I øvrigt har sagsøgeren ikke fremsat nogen specifik påstand om en eventuel tilsidesættelse af forordning nr. 1049/2001.

122 Det bemærkes indledningsvis, at retten til aktindsigt i sagsakter inden for rammerne af en administrativ procedure og retten til aktindsigt i institutionernes dokumenter adskiller sig i juridisk henseende, men at de ud fra et funktionelt synspunkt fører til sammenlignelige situationer. Uanset retsgrundlaget for aktindsigten gør adgangen til aktindsigt det nemlig muligt at få adgang til de bemærkninger og de dokumenter, som er indgivet til Kommissionen af de pågældende virksomheder og tredjemænd (jf. i denne retning og analogt dom af 28.6.2012, Kommissionen mod Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, præmis 120).

123 Aktindsigten forfølger på dette område andre formål end dem, der forfølges med den generelle ordning for aktindsigt, eftersom de tilsigter at sikre overholdelse af den ret til forsvar, som tilkommer de berørte parter, og en hurtig behandling af klager og samtidig at sikre overholdelse af tavshedspligten i administrative procedurer og ikke i videst muligt omfang at fremme udøvelsen af retten til aktindsigt samt at fremme god forvaltningsskik og sikre den størst mulige gennemsigtighed i de offentlige myndigheders beslutningsproces og i de oplysninger, som ligger til grund for myndighedernes beslutninger (jf. i denne retning og analogt dom af 27.2.2014, Kommissionen mod EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, præmis 83).

124 Det skal ligeledes bemærkes, at artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2004/258 giver enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i ECB's dokumenter med forbehold af de betingelser og begrænsninger, der er fastsat i denne afgørelse (dom af 29.11.2012, Thesing og Bloomberg Finance mod ECB, T-590/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:635, præmis 40).

125 Ifølge artikel 6, stk. 1, i afgørelse 2004/258 er den begærende part ikke forpligtet til at begrunde sin begæring og skal derfor heller ikke godtgøre nogen form for interesse for at få aktindsigt i de omhandlede dokumenter. Det følger heraf, at en begæring om aktindsigt, der er omfattet af anvendelsesområdet for afgørelse 2004/258, og som er indgivet af en person, der påberåber sig visse særlige omstændigheder, der adskiller vedkommende fra alle andre unionsborgere, ikke desto mindre skal behandles på samme måde som en begæring fra enhver anden person (dom af 6.10.2021, OCU mod ECB, T-15/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:661, præmis 105).

126 I den foreliggende sag har sagsøgeren ved begæringen om aktindsigt anmodet om aktindsigt i de »sagsakter«, der vedrører sagsøgeren, uden at henvise til noget retsgrundlag for begæringen.

127 Det er ubestridt, at ingen bestemmelse i afgørelse 2004/258 forpligter den begærende part til at præcisere retsgrundlaget for sin begæring. Den manglende forpligtelse til udtrykkeligt at henvise til forordning nr. 1049/2001 i en begæring om aktindsigt er i øvrigt i overensstemmelse med det formål, der forfølges med denne forordning, idet forordningen har til formål at sikre den videst mulige aktindsigt (jf. i denne retning dom af 13.1.2022, Dragnea mod Kommissionen, C-351/20 P, EU:C:2022:8, præmis 71).

128 Den omstændighed, at den begærende part i en begæring om aktindsigt har henvist til aktindsigt, er irrelevant i denne sammenhæng (jf. i denne retning dom af 13.1.2022, Dragnea mod Kommissionen, C-351/20 P, EU:C:2022:8, præmis 74).

129 Selv om sagsøgeren havde anvendt udtrykket »sagsakter« i sin begæring, kunne ECB derfor ikke konkludere, at anmodningen om aktindsigt udelukkende var baseret på SSM-rammeforordningens artikel 32.

130 Det fremgår endvidere af retspraksis, at den omstændighed, at begæringen om aktindsigt vedrørte ECB's »sagsakter« vedrørende et kreditinstitut, dvs. et område, der er omfattet af SSM-forordningen og SSM-rammeforordningen, ikke er til hinder for, at denne begæring oprindeligt var baseret på de generelle bestemmelser om aktindsigt, eftersom det er ubestridt, at sidstnævnte kan udgøre retsgrundlaget for en begæring om aktindsigt i dokumenter, der henhører under en administrativ procedure, der er reguleret ved en anden EU-retsakt (jf. i denne retning og analogt dom af 13.1.2022, Dragnea mod Kommissionen, C-351/20 P, EU:C:2022:8, præmis 75).

131 Da der i den foreliggende sag ikke verserede nogen tilsynssag mod sagsøgeren på tidspunktet for dennes begæring om aktindsigt, og der derfor ikke forelå nogen »sagsakter« som omhandlet i SSM-rammeforordningens artikel 32, bør denne begæring behandles som en begæring om aktindsigt i dokumenter vedrørende sagsøgeren på grundlag af de almindelige bestemmelser og navnlig afgørelse 2004/258.

132 ECB har ligeledes fremført argumenter med henblik på at gøre gældende, at begæringen om aktindsigt under alle omstændigheder ikke opfyldte kravene til en begæring om aktindsigt. I denne forbindelse var begæringen om aktindsigt af meget generel karakter og præciserede end

ikke de specifikke dokumenter, der var omfattet af dens indhold. Det er i øvrigt åbenbart, at begæringen om aktindsigt ikke opfyldte de mest elementære betingelser i artikel 6, stk. 1, i afgørelse 2004/258.

133 Da ECB i det foreliggende tilfælde ikke har analyseret begæringen om aktindsigt på grundlag af afgørelse 2004/258, kan banken ikke med føje gøre gældende, at nævnte begæring på grundlag af samme afgørelse var upræcis.

134 Det følger af det ovenstående, at ECB begik en retlig fejl, idet den ikke undersøgte sagsøgerens begæring på grundlag af de bestemmelser om aktindsigt, der er fastsat i afgørelse 2004/258.

135 I lyset af disse betragtninger skal det første anbringende tiltrædes, og den anfægtede afgørelse annulleres, uden at det er nødvendigt at behandle hverken den påståede tilsidesættelse af artikel 15, stk. 3, TEUF og chartrets artikel 42, det tredje anbringendes andet led eller det fjerde anbringende.

Sagsomkostninger

136 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da ECB har tabt sagen, tilpligtes denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling):

1) Den Europæiske Centralbanks (ECB) afgørelse af 26. november 2019, hvorved denne gav afslag på sagsøgerens begæring om aktindsigt i de sagsakter, der vedrørte sagsøgeren, annulleres.

2) ECB betaler sagsomkostningerne.

Kanninen Jaeger Półtorak

Porchia Stancu

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. marts 2023.

Underskrifter