Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

25. juni 2020*

»Aktindsigt - ECB's afgørelse om midlertidigt at sætte Banca Carige SpA under administration - afslag på aktindsigt - udeblivelsessag«

I sag T-552/19,

Malacalza Investimenti Srl, Genova (Italien), ved advokaterne P. Ghiglione, E. De Giorgi og L. Amicarelli,

sagsøger,

mod

Den Europæiske Centralbank ved F. von Lindeiner og M. Van Hoecke, som befuldmægtigede, bistået af advokat D. Sarmiento Ramírez-Escudero,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af ECB's afgørelse LS/LdG/19/185 af 12. juni 2019 om afslag på aktindsigt i flere dokumenter vedrørende afgørelse ECB-SSM-2019-ITCAR-11 truffet af ECB's Styrelsesråd den 1. januar 2019, hvorved det blev besluttet midlertidigt at sætte Banca Carige SpA under administration,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Gervasoni, og dommerne P. Nihoul (refererende dommer) og J. Martín y Pérez de Nanclares,

justitssekretær: E. Coulon,

følgende

Dom

Sagens baggrund

1 Sagsøgeren, Malacalza Investimenti Srl, er et italiensk selskab. Selskabet er hovedaktionær i Banca Carige SpA, i hvilken selskabet direkte ejer 27,555% af aktiekapitalen.

* Processprog: italiensk.

2 Den 20. september 2018 blev bestyrelsen i Banca Carige genvalgt af aktionærernes generalforsamling. På grund af sagsøgerens andel i dette selskab udpegede selskabet flertallet af bestyrelsesmedlemmerne.

3 Efter en ny generalforsamling af aktionærerne i Banca Carige, hvor et forslag om en forhøjelse af bankens aktiekapital på 400 mio. EUR blev nedstemt, trak visse af bestyrelsesmedlemmerne sig den 22. december 2018.

4 Ved afgørelse af 1. januar 2019 (herefter »afgørelsen af 1. januar 2019«) satte Den Europæiske Centralbank (ECB) Banca Carige under midlertidig administration i henhold til italiensk ret til gennemførelse af artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15. maj 2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT 2014, L 173, s. 190). ECB besluttede således, at selskabets direktion og bestyrelse skulle opløses og udpegede tre midlertidige administratorer og et overvågningsudvalg med tre medlemmer.

5 Afgørelsen af 1. januar 2019 blev ikke offentliggjort, og sagsøgeren kender ikke begrundelsen herfor. Den eneste offentliggørelse fra ECB's side var en pressemeddelelse af 2. januar 2019 med angivelse af navnene på de midlertidige administratorer af Banca Carige og på medlemmerne af overvågningsudvalget, en overordnet definition af begrebet midlertidig administration og en beskrivelse af de midlertidige administratorers opgaver.

6 Den 15. januar 2019 indgav sagsøgeren i henhold til artikel 6 i ECB's afgørelse 2004/258/EF af 4. marts 2004 om aktindsigt i ECB's dokumenter (EUT 2004, L 80, s. 42) en begæring til ECB om aktindsigt i:

– afgørelsen af 1. januar 2019 med bilag

– de dokumenter vedrørende perioden fra den 30. november 2018 til den 2. januar 2019, der indeholder de andre afgørelser fra ECB, som er rettet til Banca Carige, herunder udkastet til afgørelse vedrørende konverteringen til egenkapital med tilhørende tabeller og bilag, kommunikationen mellem ECB og Banca Cariges bestyrelse eller et eller flere af bestyrelsens medlemmer tillige med referater af møderne mellem ECB og Banca Cariges bestyrelse eller et eller flere af bestyrelsens medlemmer.

7 Den 14. februar 2019 oplyste ECB sagsøgeren om, at grundet en øget arbejdsbyrde var fristen for at besvare begæringen om aktindsigt blevet forlænget med 20 arbejdsdage i henhold til artikel 7, stk. 3, i afgørelse 2004/258.

8 Den 17. februar 2019 svarede sagsøgeren ECB og gjorde gældende, at det var i strid med artikel 7, stk. 3, i afgørelse 2004/258 at forlænge fristen for behandlingen af selskabets begæring.

9 Den 19. februar 2019 svarede ECB sagsøgeren og oplyste, at artikel 7, stk. 3, i afgørelse 2004/258 var påberåbt med henblik på at forlænge fristen for behandlingen af sagsøgerens begæringer om aktindsigt, henset til, at ECB havde modtaget en lang række begæringer vedrørende Banca Carige, og eftersom ECB var i høringer med Banca d'Italia om samme spørgsmål.

10 Ved afgørelse af 13. marts 2019 afviste ECB begæringen om aktindsigt i det hele.

11 Den 8. april 2019 genfremsatte sagsøgeren en begæring til ECB's direktion i henhold til artikel 7, stk. 2, i afgørelse 2004/258 og anmodede om en fornyet behandling af ECB's afgørelse af 13. marts 2019. I denne genfremsatte begæring udelukkede sagsøgeren imidlertid forslaget til konvertering til egenkapital med tilhørende tabeller og bilag fra sin begæring om aktindsigt, da sagsøgeren allerede havde modtaget disse dokumenter fra de midlertidige administratorer af Banca Carige.

12 Sagsøgeren gjorde gældende, at der var offentliggjort uddrag af et dokument, der var angivet som værende afgørelsen af 1. januar 2019 i form af fotografier på et italiensk dagblads websted. Sagsøgeren anførte, at hvis disse fotografier rent faktisk viste afgørelsen, kunne de uddrag, som disse fotografier viste, ikke længere anses for fortrolige, eftersom de i og med, at de var offentliggjort, var offentligt tilgængelige. Sagsøgeren gjorde gældende, at disse uddrag under alle omstændigheder ikke indeholdt nogen fortrolige oplysninger, henset til, at alle oplysningerne i disse uddrag fremgik af det informationsmateriale, som Banca Carige havde offentliggjort i henhold til lovgivningen om børsnoterede kreditinstitutter.

13 Sagsøgeren genfremsatte ligeledes sin begæring om aktindsigt i den fulde udgave af de ønskede dokumenter, eller subsidiært i en ikke-fortrolige version, under hensyntagen til de uddrag af afgørelsen af 1. januar 2019, der allerede var offentliggjort på internettet, og under henvisning til den tid, der var gået siden nævnte begæring, hvilket bevirkede, at det ikke længere kunne kræves, at visse oplysninger skulle forblive fortrolige. Hvad angår skriftudvekslingen mellem ECB og Banca Cariges bestyrelse samt referaterne af møderne mellem disse parter anmodede sagsøgeren om en fortegnelse over disse skrivelser og møder, deltagernes navne og en generel beskrivelse af indholdet af skrivelserne og formålet for møderne.

14 Den 3. maj 2019 oplyste ECB sagsøgeren om, at den i henhold til artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2004/258 havde besluttet af forlænge fristen for at besvare den genfremsatte begæring med 20 arbejdsdage på grund af en usædvanligt stor arbejdsbyrde.

15 Ved skrivelse af 29. maj 2019 oplyste ECB, at den nye frist, som var fastsat til den 4. juni 2019, ikke ville blive overholdt.

16 Den 12. juni 2019 besluttede ECB at give afslag på den genfremsatte begæring i sin helhed (herefter »den anfægtede afgørelse«). Denne afgørelse gengav i det væsentlige de grunde, der var angivet i ECB's afgørelse af 13. marts 2019.

Den anfægtede afgørelse

17 I den anfægtede afgørelse identificerede ECB på baggrund af sagsøgerens begæring om aktindsigt otte dokumenter, som den inddelte i følgende fire kategorier:

– afgørelsen af 1. januar 2019

– forslaget om konvertering til egenkapital og alle øvrige skriftlige afgørelser vedrørende Banca Carige, som er vedtaget i perioden fra den 30. november 2018 til den 2. januar 2019

– skriftudvekslingen mellem ECB og Banca Cariges bestyrelse eller et eller flere af bestyrelsens medlemmer i samme periode

– referater fra møderne mellem ECB og Banca Cariges bestyrelse eller et eller flere af bestyrelsens medlemmer i samme periode.

18 Afslaget på aktindsigt i det dokument, som er omfattet af den første kategori, dvs. afgørelsen af 1. januar 2019, var støttet på undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, der bestemmer, at »ECB afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for […] beskyttelsen af […] fortroligheden af oplysninger, der er beskyttet som sådan i henhold til EU-lovgivningen«.

19 ECB gjorde gældende, at artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 indeholder en generel formodning for fortrolighed, der omfatter alle sagsakter vedrørende den tilsynsmæssige opgave, som er overdraget ECB.

20 ECB var af den opfattelse, at der var en formodning for fortrolighed, eftersom EU-lovgiver har vedtaget regler, der dels indfører en tavshedspligt for alle, som arbejder, eller som har arbejdet for tilsynsmyndighederne, dels kræver, at alle fortrolige oplysninger, som disse personer modtager under udøvelsen af deres hverv, kun må videregives i summarisk eller samlet form på en sådan måde, at de enkelte kredit- og finansinstitutter ikke kan identificeres. ECB henviste i denne forbindelse til artikel 27 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), artikel 53 ff. i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338) og artikel 84 i direktiv 2014/59.

21 ECB anførte med henvisning til dom af 19. juni 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 35-43), at hvad angår tilsyn skal forpligtelsen til at beskytte fortrolige oplysninger ikke anses for en undtagelse fra det generelle princip om gennemsigtighed, men snarere for en hovedregel i sig selv. Det var ECB's opfattelse, at disse regler og den generelle formodning for fortrolighed, som følger heraf, sikrer en effektiv gennemførelse af tilsynsopgaverne, idet såvel de institutter, der føres tilsyn med, som de kompetente myndigheder kan sætte deres lid til, at fortrolige oplysninger, som gøres tilgængelige, i princippet ikke udleveres. Denne fortrolighed er afgørende for en effektiv udveksling af oplysninger, der på sin side er afgørende for en vellykket gennemførelse af tilsynet.

22 ECB gjorde endelig gældende, at de i præmis 20 ovenfor nævnte regler alene gør det muligt at udlevere fortrolige oplysninger i visse udtrykkeligt fastsatte tilfælde, og at disse tilfælde ikke forelå i den foreliggende sag.

23 Hvad angår de tre andre kategorier af ønskede dokumenter var afslaget støttet på undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, sammenholdt med undtagelsen i samme afgørelses artikel 4, stk. 2, første led, der bestemmer, at »ECB afslår at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for […] en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser, herunder intellektuelle ejendomsrettigheder«.

24 Hvad angår artikel 4, stk. 2, første led, i afgørelse 2004/258 gjorde ECB gældende, at en fremsendelse til sagsøgeren af de dokumenter, som var modtaget eller udarbejdet inden for rammerne af det løbende tilsyn med Banca Carige, ville kunne skade dette selskabs forretningsmæssige interesser, eftersom oplysningerne i disse dokumenter ikke var offentligt tilgængelige og afspejlede væsentlige oplysninger om selskabets nuværende handelsmæssige stilling.

25 Idet ECB var af den opfattelse, at der ikke forelå nogen mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af de omhandlede dokumenter, gav ECB ligeledes afslag på aktindsigt i disse dokumenter, uden at foretage en konkret og individuel undersøgelse af hvert af disse dokumenter.

Retsforhandlinger

26 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 7. august 2019 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.

27 Ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den samme dag har sagsøgeren anmodet om, at der bliver truffet afgørelse i dette søgsmål efter en fremskyndet procedure i medfør af artikel 152 i Rettens procesreglement. Den 20. august 2019 er stævningen og anmodningen om fremskyndet procedure blevet forkyndt over for ECB. Den 3. september 2019 har ECB fremsat sine bemærkninger til denne anmodning.

28 Ved afgørelse af 18. september 2019 har Retten (Første afdeling) afslået anmodningen om fremskyndet procedure. ECB er blevet oplyst om, at i henhold til procesreglementets artikel 154, stk. 2, er fristen for at indgive svarskrift – som forlænges med den faste afstandsfrist på ti dage – blevet forlænget med yderligere en måned.

29 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger er den refererende dommer blevet tilknyttet Fjerde Afdeling, hvortil nærværende sag følgelig er blevet henvist.

30 ECB har indgivet svarskrift den 6. november 2019.

31 Da svarskriftet er blevet indgivet for sent, har Rettens justitssekretær ved skrivelse af 8. november 2019 anmodet sagsøgeren om at fremsætte bemærkninger vedrørende sagens fortsættelse.

32 Den 20. november 2019 fremsatte sagsøgeren sine bemærkninger vedrørende sagens fortsættelse og anmodede i henhold til procesreglementets artikel 123, stk. 1, om, at Retten afsiger dom efter selskabets påstande.

Sagsøgerens påstande

33 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– ECB tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

34 Sagsøgeren har ligeledes nedlagt påstand om, at Retten i henhold til procesreglementets 88 med henblik på sagens tilrettelæggelse træffer foranstaltninger om fremlæggelse af de dokumenter, som der i den anfægtede afgørelse er blevet givet afslag på aktindsigt i.

Retlige bemærkninger

35 Det følger af procesreglementets artikel 123, stk. 1, at hvis Retten fastslår, at en sagsøgt, som er lovligt indstævnt, ikke har svaret inden for de foreskrevne frister, kan sagsøgeren anmode om, at Retten afsiger dom efter dennes påstande.

36 I den foreliggende sag har ECB indgivet svarskrift den 6. november 2019, dvs. syv dage efter udløbet af fristen i procesreglementets artikel 154, stk. 2.

37 Fristen for indgivelse af svarskrift, der ville være udløbet den 30. september 2019, såfremt Retten havde imødekommet anmodningen om fremskyndet procedure, udløb nemlig den 30. oktober 2019, idet der alene anvendes én afstandsfrist ved beregningen af fristen for indgivelse af svarskrift, såfremt anmodningen om fremskyndet procedure ikke imødekommes (jf. i denne retning kendelse af 7.6.2017, De Masi mod Kommissionen, T-11/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:385, præmis 17-20 og 22).

38 ECB har således ikke besvaret stævningen inden for den fastsatte frist

39 Eftersom sagsøgeren som anført i præmis 32 ovenfor har anmodet om, at Retten afsiger dom efter selskabets påstande, finder procesreglements artikel 123, stk. 3, anvendelse.

40 I henhold til procesreglementets artikel 123, stk. 3, skal Retten give sagsøgeren medhold, medmindre det er åbenbart, at den ikke har kompetence til at påkende sagen, eller at sagen åbenbart må afvises eller er åbenbart ugrundet.

41 Det skal for det første bemærkes, at som det fremgår af stævningen, har sagsøgeren nedlagt påstand om annullation af en afgørelse truffet af ECB's direktion, som er rettet til sagsøgeren om afslag på aktindsigt i de dokumenter, som sagsøgeren har begæret aktindsigt i.

42 I henhold til artikel 263, stk. 1, TEUF prøver Den Europæiske Unions Domstol lovligheden af retsakter vedtaget af ECB, der skal have retsvirkning over for tredjemand. I henhold til stk. 4 i samme artikel kan enhver juridisk person indbringe klage til Domstolen med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende.

43 I artikel 8, stk. 1, i afgørelse 2004/258 bekræftes endvidere, at i tilfælde af et helt eller delvist afslag, råder den, der har fremsat begæringen, over de retsmidler, der er foreskrevet i artikel 263 TEUF.

44 I medfør af artikel 256, stk. 1, første afsnit, TEUF har Retten kompetence til som første instans at træffe afgørelse i de sager, der er omhandlet i bl.a. artikel 263 TEUF, bortset fra sager, der i henhold til statutten for Den Europæiske Unions Domstol er forbeholdt Domstolen. Denne statuts artikel 51 opregner de kategorier af sager, hvori Domstolen som en undtagelse fra bestemmelsen i artikel 256, stk. 1, TEUF har enekompetence. Den foreliggende sag er imidlertid ikke omfattet af nogen af disse kategorier af sager.

45 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at det ikke er åbenbart, at Retten savner kompetence til at træffe afgørelse i den foreliggende sag.

46 Det skal for det andet bemærkes, at den anfægtede afgørelse om afslag på den af sagsøgeren genfremsatte begæring i henhold til artikel 7, stk. 2, i afgørelse 2004/258 er rettet til sagsøgeren.

47 I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver juridisk person indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende. Sagsøgeren har dermed søgsmålskompetence og kan endvidere påberåbe sig en søgsmålsinteresse med henblik på at anfægte den anfægtede afgørelse (jf. i denne retning kendelse af 30.4.2001, British American Tobacco International (Holdings) mod Kommissionen, T-41/00, EU:T:2001:125, præmis 20).

48 Under disse omstændigheder er det ikke åbenbart, at dette søgsmål, som i øvrigt er anlagt inden for den i artikel 263, stk. 6, TEUF foreskrevne frist, skal afvises.

49 Det skal for det tredje bemærkes, at sagsøgeren til støtte for søgsmålet har fremført to anbringender, der begge består af flere led, og at en efterprøvelse af disse ikke fører til, at Retten kan anse sagen for åbenbart ugrundet.

50 Med det første anbringendes første led har sagsøgeren nemlig bl.a. bestridt, at der i medfør af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 foreligger en generel formodning, som gør det muligt for ECB at behandle de afgørelser, hvormed den sætter et kreditinstitut under midlertidig administration, som fortrolige.

51 Sagsøgeren har i denne henseende med rette gjort gældende, at det på nuværende tidspunkt hverken er anerkendt eller fastslået i retspraksis, at artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 foreskriver en sådan generel formodning for fortrolighed.

52 Sagsøgeren har ligeledes inden for rammerne af det første anbringendes andet led bestridt de konklusioner, som ECB har draget i den anfægtede afgørelse i medfør af de bestemmelser vedrørende tavshedspligt og fortrolighed, der er henvist til i præmis 20 ovenfor.

53 Sagsøgeren har med henvisning til dom af 19. juni 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, præmis 46), gjort gældende, at de bestemmelser, som der er henvist til i præmis 20 ovenfor, ikke kan fortolkes således, at de pålægger ECB en absolut tavshedspligt. Ifølge disse bestemmelser kan det tværtimod være berettiget at videregive oplysninger i visse situationer.

54 Sagsøgeren har endelig med det første anbringendes andet led gjort gældende, at afgørelsen af 1. januar 2019, der ifølge ECB ikke kunne udleveres til sagsøgeren på grund af dens følsomme karakter, var blevet offentliggjort – uden tvivl uden tilladelse – i form af uddrag på et italiensk dagblads websted.

55 Sagsøgeren har anført, at en undersøgelse af de offentliggjorte uddrag af afgørelsen af 1. januar 2019 gør det muligt at fastslå, at denne afgørelses indhold ikke er fortroligt, eftersom der er tale om oplysninger, som Banca Carige i dens egenskab af børsnoteret selskab var forpligtet til at offentliggøre.

56 Ifølge sagsøgeren følger det af retspraksis, at denne omstændighed påvirker vurderingen af den skade, som en udbredelse påfører (dom af 3.7.2014, Rådet mod in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, præmis 60).

57 Det følger af ovenstående forhold, at flere af sagsøgerens klagepunkter ikke kan anses for at være åbenbart ugrundede.

58 På baggrund af de under sagen fremlagte oplysninger og i lyset af ovenstående betragtninger skal det således fastslås dels, at det ikke er åbenbart, at Retten mangler kompetence til at påkende sagen, dels, at sagen ikke åbenbart må afvises eller er åbenbart ugrundet.

59 Følgelig skal sagsøgeren gives medhold i sine påstande, uden at det er nødvendigt at træffe foranstaltninger om fremlæggelse af de ønskede dokumenter med henblik på at nå til dette resultat.

Sagsomkostninger

60 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da ECB har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgerens påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer:

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Den Europæiske Centralbanks (ECB) afgørelse LS/LdG/19/185 af 12. juni 2019 om afslag på aktindsigt i flere dokumenter vedrørende afgørelse ECB-SSM-2019-ITCAR-11 truffet af ECB's Styrelsesråd den 1. januar 2019, hvorved det blev besluttet midlertidigt at sætte Banca Carige SpA under administration, annulleres.

2) ECB betaler sagsomkostningerne.

Gervasoni Nihoul Martín y Pérez de Nanclares

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. juni 2020.

Underskrifter