Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

25. lipnja 2020.*

„Pristup dokumentima – Odluka ESB-a kojom se Banca Carige SpA stavlja pod privremenu upravu – Odbijanje pristupa – Postupak zbog ogluhe”

U predmetu T-552/19,

Malacalza Investimenti Srl, sa sjedištem u Genovi (Italija), koju zastupaju P. Ghiglione, E. De Giorgi i L. Amicarelli, odvjetnici

tužitelj,

protiv

Europske središnje banke (ESB), koju zastupaju F. von Lindeiner i M. Van Hoecke, u svojstvu agenata, uz asistenciju D. Sarmienta Ramíreza-Escudera, odvjetnika,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke ESB-a od 12. lipnja 2019. br. LS/LdG/19/185 kojom se odbija pristup većem broju dokumenata koji se odnose na Odluku Upravnog vijeća ESB-a od 1. siječnja 2019. br. ECB-SSM-2019-ITCAR-11 kojom se Banca Carige SpA stavlja pod privremenu upravu,

OPĆI SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: S. Gervasoni, predsjednik, P. Nihoul (izvestitelj) i J. Martín y Pérez de Nanclares, suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

1 Tužitelj, društvo Malacalza Investimenti Srl, je društvo osnovano u skladu s talijanskim pravom. Glavni je dioničar Bance Carige SpA te izravno drži 27,555 % njezina temeljnog kapitala.

2 Glavna skupština dioničara je 20. rujna 2018. ponovno imenovala upravni odbor Bance Carige. Zbog svojeg udjela u tom društvu tužitelj je imenovao većinu članova upravnog odbora.

* Jezik postupka: talijanski

3 Dana 22. prosinca 2018., nakon nove glavne skupštine dioničara Bance Carige, tijekom koje je odbijen prijedlog povećanja temeljnog kapitala društva u visini od 400 milijuna eura, neki su članovi upravnog odbora dali ostavke.

4 Odlukom od 1. siječnja 2019. (u daljnjem tekstu: odluka od 1. siječnja 2019.) Europska središnja banka (ESB) stavila je društvo Banca Carige pod privremenu upravu na temelju talijanskog prava kojim se prenosi članak 29. Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 173, str. 190. i ispravak SL 2015., L 216, str. 9.). Također je naložila raspuštanje upravnih i nadzornih tijela tog društva te je imenovala tri privremena upravitelja i nadzorni odbor sastavljen od tri člana.

5 Odluka od 1. siječnja 2019. nije objavljena te njezino obrazloženje nije poznato tužitelju. Jedini oblik objavljivanja koji je primijenio ESB je priopćenje za medije od 2. siječnja 2019. kojim se najavljuju imena privremenih upravitelja Bance Carige kao i članova nadzornog odbora navedenog društva te u kojem se na općenit način opisuju pojam privremene uprave i dužnosti privremenih upravitelja.

6 Tužitelj je 15. siječnja 2019. podnio ESB-u zahtjev za pristup, na temelju članka 6. Odluke 2004/258/EZ ESB-a od 4. ožujka 2004. o javnom pristupu dokumentima Europske središnje banke (SL 2004., L 80, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 14., str. 49.), koji se odnosi na:

– odluku od 1. siječnja 2019. i njezine priloge;

– dokumente koji se odnose na razdoblje od 30. studenoga 2018. do 2. siječnja 2019., koji sadržavaju druge odluke koje je ESB donio u odnosu na Bancu Carige, uključujući prijedlog odluke o planu konverzije regulatornog kapitala s tablicama i prilozima, korespondenciju između ESB-a i upravnog odbora navedenog društva ili jednog ili više njegovih članova, kao i zapisnike sa sastanaka između ESB-a i upravnog odbora tog društva ili jednog ili više njegovih članova.

7 ESB je 14. veljače 2019. obavijestio tužitelja da je rok za odgovor na zahtjev za pristup dokumentima produljen za 20 radnih dana, u skladu s člankom 7. stavkom 3. Odluke 2004/258, zbog povećanog radnog opterećenja.

8 Tužitelj je 17. veljače 2019. odgovorio ESB-u osporavajući sukladnost produljenja roka za obradu njegova zahtjeva s člankom 7. stavkom 3. Odluke 2004/258.

9 ESB je 19. veljače 2019. odgovorio tužitelju, navodeći da se poziva na članak 7. stavak 3. Odluke 2004/258 kako bi se produljio rok za obradu zahtjeva za pristup dokumentima koji je tužitelj podnio zbog zaprimanja brojnih zahtjeva koji se odnose na Bancu Carige i savjetovanja s Talijanskom središnjom bankom o tom istom pitanju.

10 ESB je odlukom od 13. ožujka 2019. u cijelosti odbio zahtjev za pristup.

11 Tužitelj je 8. travnja 2019. podnio ponovni zahtjev Izvršnom odboru ESB-a na temelju članka 7. stavka 2. Odluke 2004/258, u kojem je zatražio preispitivanje odluke ESB-a od 13. ožujka 2019. U tom ponovnom zahtjevu tužitelj je iz svojeg zahtjeva za pristup ipak isključio plan konverzije regulatornog kapitala s njegovim tablicama i prilozima, koji je u međuvremenu primio od privremenih upravitelja Bance Carige.

12 Tužitelj je istaknuo da su ulomci dokumenta koji je predstavljen kao odluka od 1. siječnja 2019. objavljeni, u obliku fotografija, na internetskoj stranici talijanskih dnevnih novina. Naveo je da se, ako su te fotografije zaista prikazivale navedenu odluku, ulomci sadržani u tim fotografijama više ne mogu

smatrati povjerljivima jer, nakon što su objavljeni, sada pripadaju javnoj domeni. Istaknuo je i da ti ulomci ni u kojem slučaju nisu sadržavali nikakve povjerljive informacije jer se svi podaci koji su u njima sadržani nalaze u informativnim dokumentima koje Banca Carige objavljuje u skladu sa zakonodavstvom koje se primjenjuje na kreditne institucije uvrštene na uređena tržišta.

13 Tužitelj je također ponovio svoj zahtjev za pristup cjelovitoj verziji zatraženih dokumenata ili, podredno, verziji koja nije povjerljiva, uzimajući u obzir ulomke odluke od 1. siječnja 2019. koji su već objavljeni na internetu, kao i vrijeme koje je proteklo od navedenog zahtjeva, na temelju čega se više ne zahtijeva povjerljivost određenih informacija. Što se tiče pisane korespondencije između ESB-a i upravnog odbora Bance Carige i zapisnika sa sastanaka između tih istih sudionika, zatražio je popis korespondencija i sastanaka, imena sudionika i općenit opis sadržaja tih korespondencija i sastanaka.

14 ESB je 3. svibnja 2019. obavijestio tužitelja da je, u skladu s člankom 8. stavkom 2. Odluke 2004/258, odlučio produljiti rok za odgovor na ponovni zahtjev za 20 radnih dana zbog iznimnog radnog opterećenja.

15 ESB je dopisom od 29. svibnja 2019. najavio da neće poštovati novi rok, određen za 4. lipnja 2019.

16 ESB je 12. lipnja 2019. odlučio u cijelosti odbiti ponovni zahtjev (u daljnjem tekstu: pobijana odluka). U toj odluci se u biti ponavlja obrazloženje navedeno u Odluci ESB-a od 13. ožujka 2019.

Pobijana odluka

17 ESB je u pobijanoj odluci, u pogledu zahtjeva za pristup koji je podnio tužitelj, utvrdio osam dokumenata, koje je svrstao u četiri kategorije:

– odluka od 1. siječnja 2019.;

– plan konverzije regulatornog kapitala i svaka druga pisana odluka koja se odnosi na Bancu Carige donesena u razdoblju od 30. studenoga 2018. do 2. siječnja 2019.;

– pisana korespondencija između ESB-a i upravnog odbora Bance Carige ili jednog ili više njegovih članova koja je nastala u tom istom razdoblju;

– zapisnici sa sastanaka između ESB-a i upravnog odbora Bance Carige ili jednog ili više njegovih članova koji su se održali u tom istom razdoblju.

18 Odbijanje pristupa dokumentu obuhvaćenom prvom kategorijom, to jest odluci od 1. siječnja 2019., temelji se na iznimci navedenoj u članku 4. stavku 1. točke (c) Odluke 2004/258, kojim se predviđa da „ESB odbija pristup dokumentu ako bi njegova objava mogla narušiti zaštitu […] povjerljivosti informacija koje se kao takve štite u skladu s pravom Unije”.

19 ESB je smatrao da članak 4. stavak 1. točka (c) Odluke 2004/258 sadržava opću pretpostavku povjerljivosti koja obuhvaća sve spise obuhvaćene zadaćom bonitetnog nadzora koja mu je povjerena.

20 ESB je zaključio da postoji ta opća pretpostavka povjerljivosti iz činjenice da je zakonodavac Europske unije propisao pravila koja, s jedne strane, nameću poslovnu tajnu svim osobama koje rade ili su radile za bonitetna nadzorna tijela i koja, s druge strane, zahtijevaju da se povjerljive informacije koje te osobe primaju pri izvršavanju svojih dužnosti smiju objaviti samo u sažetom ili općenitom obliku, tako da se kreditne institucije ne mogu identificirati. U tom okviru uputio je na članak 27. Uredbe Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća Europskoj središnjoj banci u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.), na članak 53. i sljedeće

Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105.), kao i na članak 84. Direktive 2014/59.

21 Pozivajući se na presudu od 19. lipnja 2018., Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, t. 35. do 43.), ESB je naveo da, u području bonitetnog nadzora, obveza zaštite povjerljivih informacija ne mora biti zamišljena kao iznimka od općeg načela transparentnosti, nego kao opće pravilo samo po sebi. Prema njegovu mišljenju, ta pravila i opća pretpostavka povjerljivosti koja iz njih proizlazi jamče učinkovitu provedbu nadzornih djelatnosti s obzirom na to da se, kako nadzirane institucije, tako i nadležna tijela, mogu osloniti na činjenicu da se povjerljivi podaci koji su dostavljeni načelno neće objaviti. To je povjerenje ključno za učinkovitu razmjenu informacija, koja je pak ključna za dobro funkcioniranje djelatnosti bonitetnog nadzora.

22 Naposljetku, ESB je istaknuo da pravila navedena u točki 20. ove presude dopuštaju objavu povjerljivih informacija samo u određenim izričito predviđenim slučajevima, o kojima nije riječ u ovom slučaju.

23 Za druge tri kategorije traženih dokumenata odbijanje pristupa temelji se na izuzeću iz članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258 u vezi s onim predviđenim u članku 4. stavku 2. prvoj alineji iste odluke, kojim se određuje da „ESB odbija pristup dokumentu ako bi njegova objava mogla narušiti zaštitu […] komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe, uključujući intelektualno vlasništvo”.

24 Kada je riječ o članku 4. stavku 2. prvoj alineji Odluke 2004/258, ESB je istaknuo da dostavljanje tužitelju dokumenata dobivenih ili pripremljenih u okviru kontinuiranog nadzora Bance Carige može ugroziti komercijalne interese tog društva jer podaci koji su u njima sadržani nisu poznati javnosti i odražavaju bitan element trenutačnog poslovnog položaja navedenog društva.

25 Budući da nije utvrdio nikakav opravdani javni interes koji bi opravdao objavu predmetnih dokumenata, ESB je zaključio i da treba odbiti zahtjev za pristup tim dokumentima a da nije potrebno provoditi konkretno i pojedinačno ispitivanje svakog od njih.

Postupak

26 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 7. kolovoza 2019. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.

27 Zasebnim aktom koji je istog dana podnio tajništvu Općeg suda tužitelj je zatražio da se o podnesenoj tužbi odluči u ubrzanom postupku, u skladu s člankom 152. Poslovnika Općeg suda. Tužba i zahtjev za ubrzani postupak dostavljeni su ESB-u 20. kolovoza 2019. ESB je 3. rujna 2019. podnio svoje očitovanje o tom zahtjevu.

28 Odlukom od 18. rujna 2019. Opći sud (prvo vijeće) je odbio zahtjev za odlučivanje o predmetu u ubrzanom postupku. ESB je obaviješten o činjenici da se, u skladu s člankom 154. stavkom 2. Poslovnika, rok za podnošenje odgovora na tužbu, kojem se pridodaje desetodnevni rok zbog udaljenosti, povećava za dodatni mjesec.

29 Budući da se sastav vijećâ izmijenio, sudac izvjestitelj raspoređen je u četvrto vijeće, kojemu je stoga ovaj predmet dodijeljen.

30 ESB je 6. studenoga 2019. podnio odgovor na tužbu.

31 Dopisom od 8. studenoga 2019., uzimajući u obzir nepravodobno podnošenje odgovora na tužbu, tajnik Općeg suda pozvao je tužitelja da podnese svoja očitovanja o nastavku postupka.

32 Tužitelj je 20. studenoga 2019. podnio svoja očitovanja o nastavku postupka i, na temelju članka 123. stavka 1. Poslovnika, zatražio od Općeg suda da donese presudu kojom prihvaća njegov tužbeni zahtjev.

Zahtjev tužitelja

33 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku;

– naloži ESB-u snošenje troškova.

34 Tužitelj od Općeg suda također zahtijeva da, na temelju članka 88. Poslovnika, odredi mjeru izvođenja dokaza u pogledu podnošenja dokumenata kojima je pristup odbijen pobijanom odlukom.

Pravo

35 Na temelju članka 123. stavka 1. Poslovnika, kad Opći sud utvrdi da tuženik kojemu je tužba uredno dostavljena nije odgovorio na tužbu u propisanom roku, tužitelj može tražiti da Opći sud donese presudu kojom prihvaća tužbeni zahtjev.

36 U ovom slučaju ESB je podnio odgovor na tužbu 6. studenoga 2019., odnosno sedam dana nakon isteka roka predviđenog člankom 154. stavkom 2. Poslovnika.

37 Naime, rok za podnošenje odgovora na tužbu koji bi, da je Opći sud prihvatio zahtjev za ubrzani postupak, bio istekao 30. rujna 2019., istekao je 30. listopada 2019. s obzirom na to da se u okviru izračuna roka za podnošenje odgovora na tužbu primjenjuje samo jedan rok zbog udaljenosti u slučaju odbijanja zahtjeva za ubrzani postupak (vidjeti u tom smislu rješenje od 7. lipnja 2017., De Masi/Komisija, T-11/16, neobjavljeno, EU:T:2017:385, t. 17. do 20. i 22.).

38 Stoga ESB nije odgovorio na tužbu u propisanom roku.

39 Budući da je tužitelj, kao što je to navedeno u točki 32. ove presude, zatražio od Općeg suda da donese presudu kojom prihvaća njegov tužbeni zahtjev, valja primijeniti članak 123. stavak 3. Poslovnika.

40 U skladu s člankom 123. stavkom 3. Poslovnika, Opći sud donosi presudu kojom prihvaća tužbeni zahtjev, osim ako je očito nenadležan za odlučivanje o tužbi ili je ta tužba očito nedopuštena ili očito pravno neosnovana.

41 Kao prvo, valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz tužbe, tužitelj od Općeg suda zahtijeva da poništi odluku Izvršnog odbora ESB-a čiji je on adresat, kojom se potvrđuje odbijanje pristupa dokumentima koje je tužitelj zatražio.

42 Međutim, u skladu s člankom 263. prvim stavkom UFEU-a, Sud Europske unije ispituje zakonitost akata ESB-a s pravnim učinkom prema trećima. Na temelju četvrtog stavka istog članka, svaka pravna osoba može pred Sudom pokrenuti postupak protiv akta koji je upućen toj osobi.

43 Osim toga, članak 8. stavak 1. Odluke 2004/258 potvrđuje da, u slučaju potpunog ili djelomičnog odbijanja pristupa, podnositelj zahtjeva ima pravo na pravni lijek predviđen člankom 263. UFEU-a.

44 Osim toga, u skladu s člankom 256. stavkom 1. prvim podstavkom UFEU-a, Opći sud nadležan je, među ostalim, za provođenje postupka i odlučivanje u prvom stupnju u slučaju predmeta i postupaka iz članka 263. UFEU-a, osim u onima koji su na temelju Statuta pridržani Sudu. Članak 51. navedenog statuta nabraja kategorije predmeta i postupaka koje su, odstupajući od pravila navedenog u članku 256. stavku 1. UFEU-a, pridržane Sudu. Međutim, valja utvrditi da ova tužba ne pripada nijednoj od tih kategorija.

45 U tim okolnostima valja smatrati da Opći sud nije očito nenadležan za odlučivanje o ovoj tužbi.

46 Kao drugo, valja istaknuti da je tužitelj adresat pobijane odluke kojom se odbija ponovni zahtjev koji je podnio u skladu s člankom 7. stavkom 2. Odluke 2004/258.

47 Međutim, na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, svaka osoba može pokrenuti postupak protiv akta koji joj je upućen. Tužitelj stoga ima aktivnu procesnu legitimaciju i usto se može pozvati na pravni interes za pokretanje postupka protiv pobijane odluke (vidjeti u tom smislu rješenje od 30. travnja 2001., British American Tobacco International (Holdings)/Komisija, T-41/00, EU:T:2001:125, t. 20.).

48 U tim okolnostima tužba koja je, osim toga, podnesena u roku predviđenom člankom 263. stavkom 6. UFEU-a ne može se smatrati očito nedopuštenom.

49 Kao treće, treba istaknuti da tužitelj u prilog tužbi navodi dva tužbena razloga, od kojih se svaki sastoji od više dijelova, čije ispitivanje ne dozvoljava Općem sudu da smatra da je tužba očito neosnovana.

50 Naime, tužitelj među ostalim osporava, u okviru prvog dijela prvog tužbenog razloga, postojanje opće pretpostavke koja proizlazi iz članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258 koja bi omogućila ESB-u zaštitu povjerljivosti odluka kojima stavlja kreditnu instituciju pod privremenu upravu.

51 U tom pogledu tužitelj pravilno ističe da sudska praksa do danas nije priznala ni utvrdila postojanje jedne takve opće pretpostavke povjerljivosti iz članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258.

52 Tužitelj u okviru drugog dijela drugog tužbenog razloga također osporava posljedice koje je ESB u pobijanoj odluci izveo iz odredaba o poslovnoj tajni i povjerljivosti navedenih u točki 20. ove presude.

53 Pozivajući se na presudu od 19. lipnja 2018., Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, t. 46.), tužitelj tvrdi da se odredbe navedene u točki 20. ove presude ne mogu tumačiti na način da ESB-u nameću apsolutnu obvezu povjerljivosti. Naprotiv, u skladu s tim odredbama, u određenim situacijama dostava informacija može se opravdati.

54 Naposljetku, tužitelj u okviru drugog dijela prvog tužbenog razloga ističe da je odluka od 1. siječnja 2019., koja mu se, prema mišljenju ESB-a, ne može priopćiti zbog njezine osjetljive prirode, objavljena, bez sumnje neovlašteno, u obliku ulomaka koji su reproducirani na internetskoj stranici talijanskih dnevnih novina.

55 Tužitelj tvrdi da se na temelju ispitivanja objavljenih ulomaka odluke od 1. siječnja 2019. može utvrditi da sadržaj navedene odluke nije povjerljiv s obzirom na to da se odnosi na informacije koje je Banca Carige, kao društvo koje je uvršteno na uređena tržišta, bila dužna objaviti.

56 Prema tužiteljevu mišljenju, ta okolnost utječe na procjenu rizika koje objava predstavlja, u skladu sa sudskom praksom (presuda od 3. srpnja 2014., Vijeće/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, t. 60.).

57 S obzirom na te elemente, više prigovora koje je istaknuo tužitelj ne može se smatrati očito pravno neosnovanima.

58 Stoga Opći sud utvrđuje, s obzirom na elemente spisa i s obzirom na prethodna razmatranja, s jedne strane, da nije očito nenadležan za odlučivanje o tužbi i, s druge strane, da tužba nije ni očito nedopuštena ni očito pravno neosnovana.

59 Stoga valja prihvatiti tužiteljev zahtjev a da pritom nije potrebno donijeti zatraženu mjeru izvođenja dokaza da bi se došlo do tog zaključka.

Troškovi

60 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. S obzirom na to da ESB nije uspio u postupku, treba mu naložiti snošenje troškova u skladu s tužiteljevim zahtjevom.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se Odluka Europske središnje banke (ESB) od 12. lipnja 2019. br. LS/LdG/19/185 kojom se odbija pristup većem broju dokumenata koji se odnose na Odluku Upravnog vijeća ESB-a od 1. siječnja 2019. br. ECB-SSM-2019-ITCAR-11 kojom se Banca Carige SpA stavlja pod privremenu upravu.**

2. **ESB-u se nalaže snošenje troškova.**

Gervasoni Nihoul Martín y Pérez de Nanclares

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 25. lipnja 2020.

Potpisi