Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 25 juni 2020*

”Tillgång till handlingar – ECB:s beslut att ställa Banca Carige SpA under tillfällig förvaltning – Tillgång nekas – Tredskodom”

I mål T-552/19,

Malacalza Investimenti Srl, Genua (Italien), företrätt av P. Ghiglione, E. De Giorgi och L. Amicarelli, advokater

sökande,

mot

Europeiska centralbanken (ECB), företrädd av F. von Lindeiner och M. Van Hoecke, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Sarmiento Ramírez-Escudero, advokat,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av ECB:s beslut LS/LdG/19/185 av den 12 juni 2019 om avslag på ansökan om tillgång till ett flertal handlingar avseende ECB-rådets beslut ECB-SSM-2019-ITCAR-11 av den 1 januari 2019 om att ställa Banca Carige SpA under tillfällig förvaltning,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen),

sammansatt av ordföranden S. Gervasoni, samt domarna P. Nihoul (referent) och J. Martín y Pérez de Nanclares,

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, Malacalza Investimenti Srl, är ett italienskt bolag som är majoritetsaktieägare i Banca Carige SpA, i vilket sökanden direkt äger 27,555 procent av aktiekapitalet.

* Rättegångsspråk: italienska.

2 Den 20 september 2018 beslutade Banca Cariges bolagsstämma att förnya bolagets styrelse. På grund av sitt aktieinnehav i detta bolag utsåg sökanden majoriteten av styrelseledamöterna.

3 Efter en ny bolagsstämma i Banca Carige, där ett förslag om att öka aktiekapitalet till 400 miljoner euro förkastades, avgick vissa styrelsemedlemmar den 22 december 2018.

4 Genom beslut av den 1 januari 2019 (nedan kallat beslutet av den 1 januari 2019) ställde Europeiska centralbanken (ECB) Banca Carige under tillfällig förvaltning i enlighet med den italienska lagstiftning varigenom artikel 29 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 2014, s. 190), hade införlivats med italiensk rätt. ECB beslutade således att bolagets lednings- och tillsynsorgan skulle upplösas och utsåg tre tillfälliga förvaltare och en tillsynskommitté bestående av tre ledamöter.

5 Beslutet av den 1 januari 2019 offentliggjordes inte och sökanden fick inte kännedom om skälen för beslutet. Det enda offentliggörandet från ECB:s sida utgjordes av ett pressmeddelande av den 2 januari 2019, vari namnen på de tillfälliga förvaltarna för Banca Carige och ledamöterna i tillsynskommittén för detta bolag angavs, och begreppet tillfällig förvaltning samt de tillfälliga förvaltarnas uppdrag beskrevs i allmänna ordalag.

6 Den 15 januari 2019 ingav sökanden, med stöd av artikel 6 i ECB:s beslut 2004/258/EG av den 4 mars 2004 om allmänhetens tillgång till ECB:s handlingar (EUT L 80, 2004, s. 42), en ansökan till ECB om tillgång till

– beslutet av den 1 januari 2019 med bilagor,

– de handlingar som avsåg perioden från den 30 november 2018 till den 2 januari 2019 och som innehöll de övriga beslut som ECB antagit gentemot Banca Carige, inklusive ett förslag till beslut om omvandling av eget kapital med tillhörande tabeller och bilagor, skriftväxlingen mellan ECB och Banca Cariges styrelse eller en eller flera av dess ledamöter, samt protokoll från de möten som hållits mellan ECB och Banca Cariges styrelse eller en eller flera av dess ledamöter.

7 Den 14 februari 2019 informerade ECB sökanden om att fristen för att besvara ansökan om tillgång till handlingar hade förlängts med 20 arbetsdagar i enlighet med artikel 7.3 i beslut 2004/258, på grund av en ökad arbetsbörda.

8 Den 17 februari 2019 svarade sökanden ECB och bestred att förlängningen av handläggningstiden för ansökan var förenlig med artikel 7.3 i beslut 2004/258.

9 Den 19 februari 2019 svarade ECB sökanden och uppgav att artikel 7.3 i beslut 2004/258 åberopades som stöd för att förlänga tidsfristen för att behandla sökandens ansökan om tillgång till handlingar, eftersom ECB hade mottagit ett stort antal ansökningar avseende Banca Carige och eftersom ECB förhandlade med Italiens centralbank om samma fråga.

10 Genom beslut av den 13 mars 2019 avslog ECB ansökan i dess helhet.

11 Den 8 april 2019 ingav sökanden, med stöd av artikel 7.2 i beslut 2004/258, en bekräftande ansökan till ECB:s direktion och begärde omprövning av ECB:s beslut av den 13 mars 2019. I denna bekräftande ansökan undantog sökanden emellertid förslaget till beslut om omvandling av eget kapital med tillhörande tabeller och bilagor, eftersom sökanden redan hade mottagit dessa handlingar från Banca Cariges tillfälliga förvaltare.

12 Sökanden hävdade att utdrag ur en handling som påstods vara beslutet av den 1 januari 2019 hade publicerats, i form av fotografier, på en italiensk dagstidnings webbplats. Sökanden uppgav att om dessa fotografier faktiskt visade beslutet, kunde de utdrag som framgick av fotografierna inte längre anses vara konfidentiella, eftersom de hädanefter – i och med att de offentliggjorts – blivit tillgängliga för allmänheten. Sökanden gjorde gällande att dessa utdrag i vart fall inte innehöll någon konfidentiell information, eftersom samtliga uppgifter i dessa utdrag förekom i det informationsmaterial som Banca Carige offentliggör i enlighet med den lagstiftning som är tillämplig på kreditinstitut som är noterade på reglerade marknader.

13 Sökanden upprepade även sin begäran om tillgång till den fullständiga versionen av de sökta handlingarna eller, i andra hand, till en icke-konfidentiell version med beaktande av de utdrag av beslutet av den 1 januari 2019 som redan offentliggjorts på internet, samt den tid som förflutit sedan ansökan ingetts och som innebar att det inte längre kunde krävas att vissa uppgifter skulle vara konfidentiella. Angående skriftväxlingen mellan ECB och Banca Cariges styrelse, samt protokollen från mötena mellan dessa parter, begärde sökanden att få en förteckning över dessa skrivelser och möten, deltagarnas namn och en allmän beskrivning av innehållet i skrivelserna och föremålet för mötena.

14 Den 3 maj 2019 informerade ECB sökanden om att den i enlighet med artikel 8.2 i beslut 2004/258 hade beslutat att förlänga tidsfristen för att besvara den bekräftande ansökan med 20 arbetsdagar på grund av en extraordinär arbetsbörda.

15 Genom skrivelse av den 29 maj 2019 meddelade ECB att den nya fristen, som hade fastställts till den 4 juni 2019, inte skulle kunna iakttas.

16 Den 12 juni 2019 beslutade ECB att avslå den bekräftande ansökan i dess helhet (nedan kallat det angripna beslutet). I detta beslut upprepades i huvudsak de skäl som ECB angett i sitt beslut av den 13 mars 2019.

Det angripna beslutet

17 Mot bakgrund av sökandens ansökan om tillgång till handlingar identifierade ECB, i det angripna beslutet, åtta handlingar som den delade in i följande fyra kategorier:

– beslutet av den 1 januari 2019,

– förslaget om omvandling av eget kapital och samtliga skriftliga beslut avseende Banca Carige som antagits under perioden från den 30 november 2018 till den 2 januari 2019,

– skriftväxling mellan ECB och Banca Cariges styrelse eller en eller flera av dess ledamöter under samma period,

– protokoll från möten mellan ECB och Banca Cariges styrelse eller en eller flera av dess ledamöter under samma period.

18 Avslaget på ansökan om tillgång till den handling som ingick i den första kategorin, det vill säga beslutet av den 1 januari 2019, grundade sig på undantaget i artikel 4.1 c i beslut 2004/258, vari det föreskrivs att ”ECB ska vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för … sekretess avseende information som i sig är skyddad enligt [unionslagstiftningen]”.

19 ECB ansåg att artikel 4.1 c i beslut 2004/258 innehåller en allmän presumtion om sekretess för samtliga akter som omfattas av det tillsynsuppdrag som har anförtrotts ECB.

20 ECB ansåg att det förelåg en sådan allmän presumtion för sekretess eftersom unionslagstiftaren har antagit bestämmelser som dels innebär att alla personer som arbetar eller har arbetat för tillsynsmyndigheterna har tystnadsplikt, dels kräver att konfidentiella uppgifter som dessa personer får kännedom om i tjänsten endast får lämnas ut i sammanfattad eller aggregerad form, så att kreditinstituten inte kan identifieras. I detta sammanhang hänvisade kommissionen till artikel 27 i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63), artikel 53 och följande artiklar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338), samt artikel 84 i direktiv 2014/59.

21 Med hänvisning till domen av den 19 juni 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, punkterna 35–43), uppgav ECB att när det gäller tillsyn ska skyldigheten att skydda konfidentiella uppgifter inte ses som ett undantag från den allmänna principen om öppenhet, utan snarare som en huvudregel i sig. ECB ansåg att dessa regler och den allmänna presumtion om sekretess som följer därav säkerställer att tillsynen kan genomföras effektivt, eftersom såväl de inrättningar som står under tillsyn som de behöriga myndigheterna kan förlita sig på att de konfidentiella uppgifter som lämnas i princip inte kommer att lämnas ut. Detta förtroende är av yttersta vikt för ett effektivt informationsutbyte, vilket i sin tur är av avgörande betydelse för att tillsynsverksamheten ska fungera korrekt.

22 ECB påpekade slutligen att de regler som avses i punkt 20 ovan endast tillåter att konfidentiella uppgifter lämnas ut i vissa uttryckligen angivna situationer, och ingen av dessa förelåg i förevarande fall.

23 Vad gällde de tre övriga kategorierna av begärda handlingar grundade sig avslaget på ansökan om tillgång till handlingar på undantaget i artikel 4.1 c i beslut 2004/258, jämfört med undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i samma beslut, där det föreskrivs att ”ECB ska vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för … en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter”.

24 Angående artikel 4.2 första strecksatsen i beslut 2004/258 uppgav ECB att för det fall att handlingar som mottagits eller utarbetats inom ramen för den löpande tillsynen av Banca Carige lämnades ut till sökanden skulle detta kunna skada bolagets affärsintressen, eftersom de uppgifter som handlingarna innehöll inte var kända för allmänheten och återspeglade väsentliga upplysningar om bolagets aktuella kommersiella ställning.

25 Eftersom ECB inte ansåg att det förelåg något övervägande allmänintresse som motiverade att de aktuella handlingarna lämnades ut, fann ECB att ansökan om tillgång till dessa handlingar skulle avslås, utan att göra en konkret och individuell prövning av var och en av handlingarna.

Förfarandet

26 Genom ansökan som inom till tribunalens kansli den 7 augusti 2019 väckte sökanden förevarande talan.

27 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli samma dag begärde sökanden att målet skulle handläggas skyndsamt, i enlighet med artikel 152 i tribunalens rättegångsregler. Ansökan och begäran om skyndsam handläggning delgavs ECB den 20 augusti 2019. Den 3 september 2019 inkom ECB med sitt yttrande över denna begäran.

28 Genom beslut av den 18 september 2019 avslog tribunalen (tredje avdelningen) begäran om skyndsam handläggning. ECB underrättades om att fristen för att inkomma med svaromål, jämte tiodagarsfristen med hänsyn till avstånd, förlängdes med en månad i enlighet med artikel 154.2 i rättegångsreglerna.

29 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på fjärde avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.

30 ECB inkom med svaromål den 6 november 2019.

31 Med hänsyn till att svaromålet inkommit för sent anmodade tribunalens justitiesekreterare, genom skrivelse av den 8 november 2019, sökanden att yttra sig över den fortsatta handläggningen av målet.

32 Den 20 november 2019 inkom sökanden med sitt yttrande över den fortsatta handläggningen av målet och begärde, i enlighet med artikel 123.1 i rättegångsreglerna, att tribunalen skulle bifalla talan genom tredskodom.

Sökandens yrkanden

33 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet,

– förplikta ECB att ersätta rättegångskostnaderna.

34 Sökanden har även begärt att tribunalen, i enlighet med artikel 88 i rättegångsreglerna, ska vidta en åtgärd för bevisupptagning bestående i att de handlingar till vilka tillgång nekats genom det angripna beslutet ska företes.

Rättslig bedömning

35 Enligt artikel 123.1 i rättegångsreglerna får sökanden, om tribunalen konstaterar att en rätteligen instämd svarande inte inkommit med svaromål inom den föreskrivna fristen, yrka att tribunalen genom tredskodom ska bifalla dennes talan.

36 I förevarande fall inkom ECB med svaromålet den 6 november 2019, det vill säga sju dagar efter det att den frist som föreskrivs i artikel 154.2 i rättegångsreglerna hade löpt ut.

37 Fristen för att inkomma med svaromål, vilken skulle ha löpt ut den 30 september 2019 om tribunalen hade bifallit begäran om skyndsam handläggning, löpte nämligen ut den 30 oktober 2019, eftersom endast en frist med hänsyn till avstånd tillämpas vid beräkningen av fristen för att inkomma med svaromål för det fall att begäran om skyndsam handläggning avslås (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 7 juni 2017, De Masi/kommissionen, T-11/16, ej publicerat, EU:T:2017:385, punkterna 17–20 och 22).

38 ECB inkom således inte med sitt svaromål inom den föreskrivna fristen.

39 Eftersom sökanden, såsom anges i punkt 32 ovan, har yrkat att tribunalen ska bifalla dess talan genom tredskodom, ska artikel 123.3 i rättegångsreglerna tillämpas.

40 I enlighet med artikel 123.3 i rättegångsreglerna ska tribunalen i tredskodomen bifalla sökandens yrkanden, såvida det inte är uppenbart att tribunalen saknar behörighet att pröva talan eller det är uppenbart att talan inte kan tas upp till prövning eller att den helt saknar rättslig grund.

41 Det ska för det första påpekas att såsom framgår av ansökan har sökanden yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara ett beslut av ECB:s direktion som riktar sig till sökanden och som bekräftar beslutet att neka sökanden tillgång till de handlingar som denne begärt tillgång till.

42 Enligt artikel 263 första stycket FEUF ska Europeiska unionens domstol granska lagenligheten av akter som antas av ECB och som ska ha rättsverkan i förhållande till tredje man. Enligt fjärde stycket i samma artikel får alla juridiska personer väcka talan vid domstolen mot en akt som är riktad till dem.

43 I artikel 8.1 i beslut 2004/258 bekräftas även att om en ansökan helt eller delvis avslås har sökanden tillgång till de rättsmedel som föreskrivs i artikel 263 FEUF.

44 Enligt artikel 256.1 första stycket FEUF föreskrivs dessutom att tribunalen ska vara behörig att i första instans pröva och avgöra de ärenden som anges i artikel 263 FEUF, med undantag av de ärenden som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol faller under domstolens behörighet. I artikel 51 i stadgan anges de typer av talan som, med avvikelse från regeln i artikel 256.1 FEUF, domstolen har exklusiv behörighet att pröva. Det kan emellertid konstateras att förevarande talan inte omfattas av någon av dem.

45 Under dessa omständigheter kan det slås fast att det inte är uppenbart att tribunalen saknar behörighet att pröva förevarande talan.

46 Det kan för det andra konstateras att det angripna beslutet är riktat till sökanden och att det medför avslag på den bekräftande ansökan som sökanden ingett i enlighet med artikel 7.2 i beslut 2004/258.

47 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla personer väcka talan mot en rättsakt som är riktad till dem. Sökanden har således talerätt och kan dessutom åberopa ett intresse av att väcka talan mot det angripna beslutet (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 30 april 2001, British American Tobacco International (Holdings)/kommissionen, T-41/00, EU:T:2001:125, punkt 20).

48 Under dessa omständigheter är det inte uppenbart att talan, som väckts inom den frist som föreskrivs i artikel 263 sjätte stycket FEUF, ska avvisas.

49 Tribunalen påpekar för det tredje att sökanden till stöd för sin talan har åberopat två grunder som var och en består av flera delgrunder, och en prövning av dessa ger inte vid handen att det är uppenbart att talan är ogrundad.

50 Inom ramen för den första grundens första del har sökanden bland annat bestridit att artikel 4.1 c i beslut 2004/258 medför en allmän presumtion som gör det möjligt för ECB att sekretessbelägga beslut om att ställa ett kreditinstitut under tillfällig förvaltning.

51 I detta avseende har sökanden med rätta gjort gällande att det inte har erkänts eller slagits fast i rättspraxis att artikel 4.1 c i beslut 2004/258 medför en sådan allmän presumtion om sekretess.

52 Inom ramen för den andra grundens andra del har sökanden även bestridit de slutsatser som ECB drog i det angripna beslutet med stöd av de bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess som avses i punkt 20 ovan.

53 Med hänvisning till domen av den 19 juni 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464, punkt 46) har sökanden gjort gällande att de bestämmelser som avses i punkt 20 ovan inte kan tolkas så att ECB åläggs en absolut tystnadsplikt. Tvärtom kan det enligt dessa bestämmelser, i vissa situationer, vara motiverat att lämna ut uppgifter.

54 Inom ramen för den första grundens andra del har sökanden slutligen anfört att beslutet av den 1 januari 2019, som enligt ECB inte kunde delges sökanden på grund av att dess känsliga natur, hade offentliggjorts – säkerligen utan tillåtelse – i form av utdrag som återgetts på en italiensk dagstidnings webbplats.

55 Sökanden har hävdat att vid en granskning av de utdrag ur beslutet av den 1 januari 2019 som offentliggjorts kan det konstateras att innehållet i detta beslut inte är konfidentiellt, eftersom det avser uppgifter som Banca Carige, i egenskap av bolag som är noterat på reglerade marknader, var skyldigt att offentliggöra.

56 Enligt sökanden följer det av rättspraxis att denna omständighet påverkar bedömningen av de risker som ett utlämnande skulle medföra (dom av den 3 juli 2014, rådet/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punkt 60).

57 Med hänsyn till dessa omständigheter finner tribunalen att flera av de invändningar som sökanden har framställt inte kan anses uppenbart ogrundade.

58 Med beaktande av handlingarna i målet och mot bakgrund av det ovan anförda kan det följaktligen konstateras att det dels inte är uppenbart att tribunalen saknar behörighet att pröva talan, dels inte är uppenbart att talan inte kan tas upp till prövning eller helt saknar rättslig grund.

59 Följaktligen ska sökandens yrkanden bifallas, utan att det är nödvändigt att vidta den begärda åtgärden för bevisupptagning för att komma till denna slutsats.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Europeiska centralbankens (ECB) beslut LS/LdG/19/185 av den 12 juni 2019 om avslag på ansökan om tillgång till ett flertal handlingar avseende ECB-rådets beslut ECB-SSM-2019-ITCAR-11 av den 1 januari 2019 om att ställa Banca Carige SpA under tillfällig förvaltning ogiltigförklaras.

2) ECB ska ersätta rättegångskostnaderna.

Gervasoni Nihoul Martín y Pérez de Nanclares

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 juni 2020.

Underskrifter