



# Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

6. oktober 2021 \*

»Aktindsigt – afgørelse 2004/258/EF – dokumenter vedrørende vedtagelsen af en afviklingsordning for Banco Popular Español – delvist afslag på aktindsigt – undtagelse vedrørende beskyttelse af fortroligheden af forhandlingerne i ECB's besluttende organer – dokumenter, der afspejler resultatet af forhandlingerne i ECB's besluttende organer – begrebspligt – undtagelse vedrørende beskyttelsen af Unionens eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik – undtagelse vedrørende beskyttelsen af stabiliteten af det finansielle system i Unionen eller i en medlemsstat – undtagelse vedrørende beskyttelse af fortroligheden af oplysninger, der er beskyttet som sådan i henhold til EU-retten – begrebet fortrolige oplysninger – generel formodning for fortrolighed – undtagelser til tavshedspligten – artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder«

I sag T-827/17,

**Aeris Invest Sàrl**, Luxembourg (Luxembourg), ved R. Vallina Hoset og E. Galán Burgos, advokater,

sagsøger,

mod

**Den Europæiske Centralbank (ECB)** ved T. Filipova, D. Báez Seara og F. von Lindeiner, som befuldmægtigede, bistået af M. Kottmann, advokat,

sagsøgt,

støttet af

**Europa-Kommissionen** ved É. Gippini Fournier, J. Rius, C. Ehrbar og A. Steiblyté, som befuldmægtigede,

og af

**Banco Santander, SA**, Santander (Spanien), ved J. Rodríguez Cárcamo og A. Rodríguez Conde, advokater,

intervenienter,

\* Processprog: spansk.

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF om annullation af ECB's afgørelser LS/MD/17/405, LS/MD/17/406 og LS/MD/17/419 af 7. november 2017 om afslag på fuldstændig aktindsigt i visse dokumenter vedrørende vedtagelsen af en afviklingsordning for Banco Popular Español, SA, har

RETTEN (Tredje Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A.M. Collins, og dommerne V. Kreuschitz, Z. Csehi, G. De Baere (refererende dommer) og G. Steinfatt,

justitssekretær: fuldmægtig A. Juhász-Tóth,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. marts 2021,

afsagt følgende

## Dom

### I. Tvistens baggrund

#### Afvikling af Banco Popular Español, SA

- 1 Banco Popular Español, SA (herefter »Banco Popular«) var et kreditinstitut med hjemsted i Spanien, som var underlagt Den Europæiske Centralbanks (ECB) direkte tilsyn i henhold til Rådets forordning (EU) nr. 1024/2013 af 15. oktober 2013 om overdragelse af specifikke opgaver til ECB i forbindelse med politikker vedrørende tilsyn med kreditinstitutter (EUT 2013, L 287, s. 63).
- 2 Den 6. juni 2017 foretog ECB, efter høring af Den Fælles Afviklingsinstans (herefter »Afviklingsinstansen«), en vurdering af, hvorvidt Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende (herefter »FOLTF-vurderingen«) i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT 2014, L 225, s. 1).
- 3 Samme dag meddelte bestyrelsen i Banco Popular ECB, at den var nået frem til den konklusion, at banken var forventeligt nødlidende.
- 4 Ligeledes samme dag fremsendte ECB den endelige udgave af FOLTF-vurderingen til Afviklingsinstansen og Europa-Kommissionen i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, tredje afsnit, i forordning nr. 806/2014.
- 5 I FOLTF-vurderingen anførte ECB, at Banco Populars likviditet i de seneste måneder var blevet væsentligt forringet, hovedsageligt som følge af en markant udhuling af indskudsgrundlaget.

- 6 Navnlig henset til den uforholdsmæssigt store indlånsflugt, den hastighed, hvormed Banco Popular havde mistet likviditet, og bankens manglende evne til at fremskaffe andre likvide midler var ECB af den opfattelse, at der forelå objektive elementer, der tydede på, at Banco Popular i nær fremtid sandsynligvis ville være ude af stand til at indfri sin gæld eller sine andre forpligtelser, efterhånden som den eller de forfaldt. Heraf konkluderede ECB, at Banco Popular skulle anses for nødlidende eller under alle omstændigheder forventeligt nødlidende i nær fremtid som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra a), og artikel 18, stk. 4, litra c), i forordning nr. 806/2014.
- 7 Den 7. juni 2017 blev der på Afviklingsinstansens eksekutivmøde vedtaget afgørelse SRB/EES/2017/08 om en afviklingsordning for Banco Popular på grundlag af forordning nr. 806/2014 (herefter »afviklingsordningen«). I afviklingsordningen var Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (fonden for ordnet omstrukturering af banker, FROB, Spanien) anført som adressat.
- 8 Forud for vedtagelsen af afviklingsordningen blev der foretaget en værdiansættelse af Banco Popular i henhold til artikel 20 i forordning nr. 806/2014. Denne værdiansættelse omfatter en første værdiansættelsesrapport, dateret den 5. juni 2017 og udfærdiget af Afviklingsinstansen i henhold til artikel 20, stk. 5, litra a), i forordning nr. 806/2014, og en anden værdiansættelsesrapport, dateret den 6. juni 2017 og udfærdiget af en uafhængig ekspert i henhold til artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014. Disse to værdiansættelsesrapporter var vedlagt afviklingsordningen.
- 9 Da Afviklingsinstansen var af den opfattelse, at betingelserne i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 806/2014 var opfyldt, besluttede den at bringe Banco Popular under afvikling. Afviklingsinstansen fastslog således for det første, at Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende, for det andet, at der ikke fandtes andre foranstaltninger, der inden for en passende tidshorisont kunne forhindre, at Banco Popular blev nødlidende, og for det tredje, at en afviklingsforanstaltning i form af et værktøj til salg af Banco Populars virksomhed var nødvendig i almenhedens interesse.
- 10 Anvendelsen af virksomhedssalgsværktøjet bestod i, at aktier i Banco Popular frit og uden at være behæftet med rettigheder eller at give tredjemand en fortrinsstilling skulle overføres til Banco Santander, SA, mod betaling af en købspris på 1 EUR.
- 11 Den 7. juni 2017 vedtog Kommissionen afgørelse (EU) 2017/1246 om godkendelse af afviklingsordningen for Banco Popular (EUT 2017, L 178, s. 15) og gav Afviklingsinstansen meddelelse herom.
- 12 Samme dag traf FROB de nødvendige foranstaltninger til at gennemføre afviklingsordningen i overensstemmelse med artikel 29 i forordning nr. 806/2014.
- 13 Afviklingsinstansen offentliggjorde på sit websted en meddelelse, der opsummerede afviklingsordningens virkninger. Desuden blev der den 11. juli 2017 offentliggjort en kort meddelelse om afviklingsordningen i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2017, C 222, s. 3). I denne meddelelse var det anført, at flere oplysninger om afviklingsordningen fandtes på Afviklingsinstansens websted, med angivelse af det link, der gav adgang til de pågældende oplysninger, herunder den ikke-fortrolige version af afviklingsordningen. Samme dag blev afgørelse 2017/1246 offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2017, L 178, s. 15).

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. september 2017 anlagde sagsøgeren, Aeris Invest Sàrl, sag med påstand om annullation af denne afviklingsordning. Sagen blev registreret som sag T-628/17. Den 10. oktober 2017 anlagde sagsøgeren ligeledes søgsmål vedrørende ansvar uden for kontraktforhold mod Afviklingsinstansen med påstand om erstatning for den skade, der angiveligt var lidt som følge af vedtagelsen af afviklingsordningen. Denne sag blev registreret som sag T-714/17.

### **Sagsøgerens begæringer om aktindsigt**

- 15 Sagsøgeren ejede aktier i Banco Popular, før afviklingsordningen blev vedtaget.
- 16 Mellem den 19. juni og den 2. august 2017 indgav sagsøgeren tre begæringer om aktindsigt til ECB i henhold til artikel 6, stk. 1, i ECB's afgørelse 2004/258/EF af 4. marts 2004 om aktindsigt i ECB's dokumenter (EUT 2004, L 80, s. 42), som ændret ved dels ECB's afgørelse 2011/342/EU af 9. maj 2011 (EUT 2011, L 158, s. 37), dels ECB's afgørelse (EU) 2015/529 af 21. januar 2015 (EUT 2015, L 84, s. 64), og to begæringer til Banco de España (Spaniens centralbank). Begæringerne til Banco de España, der vedrørte dokumenter, som ECB havde udfærdiget eller var i besiddelse af, blev fremsendt til sidstnævnte i overensstemmelse med artikel 5, andet afsnit, i afgørelse 2004/258.
- 17 Som svar på sagsøgerens begæringer om aktindsigt vedtog ECB fire afgørelser, nemlig afgørelse LS/PT/2017/66 af 11. august 2017, afgørelse LS/PT/2017/77 af 30. august 2017, afgørelse LS/PT/2017/71 af 31. august 2017 og afgørelse LS/PT/2017/74 af 1. september 2017.
- 18 Efter disse afgørelser indgav sagsøgeren i henhold til artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2004/258 én enkelt genfremsat begæring til ECB's direktion (herefter »den genfremsatte begæring«), hvori sagsøgeren opførte alle de dokumenter, som denne ønskede fuldstændig indsigt i, og som var anført i ECB-afgørelserne nævnt ovenfor i præmis 17.
- 19 Sagsøgeren begærede således navnlig aktindsigt i følgende dokumenter:
- de skjulte oplysninger om loftet for ydelse af likviditetsstøtte i en nødsituation (herefter »kriselikviditetsstøtte«), størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, de garantier, som Banco Popular tilbød for at opnå dette beløb (herefter »de tilbudte garantier«), likviditetssituationen og kernekapitalprocenten
  - FOLTF-vurderingen
  - ethvert dokument fra Banco de España, der angiver den daglige saldo (positiv eller negativ) på Banco Populars indlån, dvs. både hævninger og indskud, mellem den 1. januar og den 6. juni 2017, samt ethvert dokument, der helt eller delvist indeholder disse oplysninger
  - ethvert dokument fra Banco de España, der for det første indeholder den gennemsnitlige saldo (positiv eller negativ) på Banco Populars indlån, dvs. både hævninger og indskud, mellem den 1. januar og den 23. maj 2017, og for det andet den daglige saldo (positiv eller negativ) for Banco Populars hævninger mellem den 1. januar og den 23. maj 2017
  - de dokumenter, der blev fremsendt af Banco Popular til ECB og til Banco de España inden for rammerne af den fælles tilsynsmekanisme (FTM) mellem den 1. og den 6. juni 2017 vedrørende Afviklingsinstansens vedtagelse af afviklingsordningen, navnlig korrespondancen fra Banco

Popular til ECB af 6. juni 2017, og subsidiært den skrivelse, som Banco Popular sendte til ECB den 6. juni 2017.

- 20 ECB besvarede den genfremstillede begæring ved tre afgørelser vedtaget den 7. november 2017 (herefter »de anfægtede afgørelser«).
- 21 Ved afgørelse LS/MD/17/405 af 7. november 2017 (herefter »den første anfægtede afgørelse«) afslog ECB at give aktindsigt i de oplysninger, der er identificeret i det tredje og det fjerde led i præmis 19 ovenfor. Ifølge ECB var dokumentet, der indeholder disse oplysninger, omfattet af en generel formodning for fortrolighed i henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, der har til formål at beskytte fortroligheden af oplysninger, der er beskyttet som sådan i henhold til EU-retten.
- 22 I denne henseende anførte ECB, at den inden for rammerne af sine løbende tilsynsaktiviteter modtager oplysninger om indskud vedrørende de kreditinstitutter, som ECB fører direkte tilsyn med, på rapporteringsdatoerne ultimo perioden. Denne overvågning omfatter sædvanligvis ikke oplysninger om den daglige saldo (positiv eller negativ) for indskuddene, dvs. hverken hævnninger eller indskud, og ej heller oplysninger om det berørte kreditinstituts likviditetskapacitet. I Banco Populars tilfælde begyndte ECB, som noget usædvanligt, at modtage disse oplysninger fra den 3. april 2017.
- 23 Ifølge ECB blev dokumentet, der indeholder disse oplysninger, udarbejdet af ECB i forbindelse med dennes tilsynsopgaver, og indholdet heraf blev taget i betragtning under udarbejdelsen af FOLTF-vurderingen. Det ønskede dokument var således en del af de administrative sagsakter vedrørende det løbende tilsyn med Banco Popular og FOLTF-proceduren.
- 24 Det ønskede dokument var imidlertid omfattet af reglerne om tavshedspligt i artikel 27 i forordning nr. 1024/2013, af 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 af artikel 84 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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT 2014, L 173, s. 190). ECB anførte, at udbredelsen af dette dokument kunne skade ikke blot Banco Popular, men også banksystemet generelt, eftersom bankerne ikke længere ville kunne have tillid til, at de oplysninger, som de havde stillet til rådighed, ville forblive fortrolige.
- 25 Ved afgørelse LS/MD/17/406 af 7. november 2017 (herefter »den anden anfægtede afgørelse«) afslog ECB at give aktindsigt i de oplysninger, der er identificeret i det første led i præmis 19 ovenfor. Disse oplysninger var skjult i forbindelse med den delvise aktindsigt, som ECB havde givet sagsøgeren efter dennes første begæring om aktindsigt. Denne delvise aktindsigt vedrørte de følgende fire dokumenter:
  - en skrivelse fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 til formanden for ECB med overskriften »Emergency liquidity assistance«

- en opfølgningsskrivelse fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 til formanden for ECB med overskriften »Emergency liquidity assistance«
  - et forslag fra Styrelsesrådet for ECB af 5. juni 2017 med overskriften »Emergency liquidity assistance request from Banco de España«
  - referatet af ECB's Styrelsesråds 447. møde afholdt via telekonference den 5. juni 2017.
- 26 ECB besluttede, at der ikke kunne gives fuldstændig aktindsigt i disse dokumenter af flere grunde. For det første var de oplysninger, som dokumenterne indeholder vedrørende loftet for kriselikviditetsstøtten og det faktisk tildelte beløb, omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 om beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til fortroligheden af forhandlingerne i ECB's besluttende organer, i samme afgørelses artikel 4, stk. 1, litra a), andet led, om beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til Unionens eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik, og i afgørelsens artikel 4, stk. 1, litra a), syvende led, om beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til det finansielle systems stabilitet i Unionen eller i en medlemsstat. For det andet var oplysningerne i de ønskede dokumenter om de tilbudte garantier ifølge ECB ligeledes beskyttet af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i afgørelse 2004/258 om beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser. For det tredje var ECB af den opfattelse, at oplysningerne om Banco Populars likviditetssituation og kernekapitalprocenter var beskyttet i henhold til undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 om beskyttelsen af fortroligheden af oplysninger, der er beskyttet som sådan i henhold til EU-lovgivningen, og i samme afgørelses artikel 4, stk. 2, første led, om beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser.
- 27 Med hensyn til oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten og størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, anførte ECB, at udbredelsen af disse oplysninger konkret og reelt kunne skade valutapolitikken og den finansielle stabilitet, for så vidt som de nationale centralbankers skønsbeføjelse med hensyn til at løse midlertidige likviditetsproblemer udgør et væsentligt element for den finansielle stabilitet og en grundlæggende forudsætning for valutapolitikens effektivitet.
- 28 Ifølge ECB svækkede afviklingen af Banco Popular det spanske finansielle marked yderligere med hensyn til eventuelle lignende sager. Markedets tillid var blevet forringet, navnlig i forhold til mindre finansieringsinstitutter. Udbredelsen af oplysninger om loftet for kriselikviditetsstøtten og størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, kunne udløse spændinger med hensyn til finansieringsinstitutterne eller åbne for ugrundede spekulationer vedrørende Banco Santanders situation. Som følge af den omstændighed, at de finansielle markeder i høj grad er indbyrdes forbundne, kunne negative tendenser i Spanien desuden have en afsmittende virkning i andre medlemsstater, hvilket i sidste ende kunne have skadelige virkninger for den finansielle stabilitet i Unionen.
- 29 ECB anførte endvidere, at udbredelsen af loftet for kriselikviditetsstøtten og størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet Banco Popular, kunne mindske de nationale centralbankers fleksibilitet med henblik på at vedtage ydelse af en kriselikviditetsstøtte under specifikke omstændigheder i fremtidige tilfælde. Udbredelsen af disse oplysninger kunne i øvrigt skabe forventninger om, at de nationale centralbanker og ECB altid handler på samme måde, selv i situationer, der ikke kan begrunde en sådan tilgang.

- 30 For så vidt angår de tilbudte garantier fremhævede ECB i det væsentlige, at udbredelsen af disse oplysninger ville skade effektiviteten af kriselikviditetsstøtten som instrument til opretholdelse af den finansielle stabilitet. Ifølge ECB ville det afholde bankerne fra at anmode om en kriselikviditetsstøtte på det hensigtsmæssige tidspunkt, hvis oplysningerne om de tilbudte garantier blev offentliggjort. Udbredelsen af disse oplysninger, selv efterfølgende, kunne desuden føre til en indskrænkning af de nationale centralbankers fleksibilitet med henblik på at tage hensyn til mange former for mulige aktiver, eftersom et kendskab til den tilgang, som de havde anbefalet i tidligere sager, ville skabe forventninger med hensyn til den type af garantier, der kunne accepteres i fremtidige tilfælde. Dette ville forringe muligheden for at reagere effektivt på fremtidige likviditetsproblemer og begrænse effektiviteten af kriselikviditetsstøtten som instrument til opretholdelse af den finansielle stabilitet.
- 31 For så vidt angår oplysningerne om Banco Populares likviditetssituation og kernekapitalprocenter anførte ECB, at disse oplysninger hidrører fra tilsynet og derfor er beskyttet af de regler om tavshedspligt og fortrolighed, der gælder på dette område og er fastsat i artikel 27 i forordning nr. 1024/2013, sammenholdt med artikel 53 ff. i direktiv 2013/36. Ifølge ECB ville en udbredelse af disse oplysninger give anledning til spekulationer hos aktører på markedet med hensyn til Banco Santanders likviditetsstilling og finansieringsbehov, hvilket ville skabe et ugrundet økonomisk pres. Udbredelsen af disse oplysninger risikerede derfor dels at være til skade for offentlighedens interesser med hensyn til stabiliteten af det finansielle system i Spanien og i Unionen, dels for Banco Santanders forretningsmæssige interesser.
- 32 Endelig anførte ECB, at der efter bankens opfattelse ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der gjorde det muligt at afkræfte anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i afgørelse 2004/258. ECB fastslog, at den interesse, som sagsøgeren påberåbte sig i det foreliggende tilfælde, nemlig sin status som tidligere aktionær, var en privat interesse, der ikke kunne gå forud for den offentlige interesse, der er beskyttet ved denne bestemmelse.
- 33 Ved afgørelse LS/MD/17/419 af 7. november 2017 (herefter »den tredje anfægtede afgørelse«) afslog ECB at give aktindsigt i de dokumenter, der er identificeret i det andet og det femte led i præmis 19 ovenfor. ECB var af den opfattelse, at disse dokumenter var omfattet af en generel formodning for fortrolighed på grundlag af undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 om beskyttelsen af fortroligheden af oplysninger, der er beskyttet som sådan i henhold til EU-lovgivningen, og i samme afgørelses artikel 4, stk. 2, første led, om beskyttelsen af en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser.
- 34 ECB forklarede, at for så vidt angår den fulde version af FOLTF-vurderingen og den af Banco Popular fremlagte dokumentation, dvs. Banco Populares situation med hensyn til kapital og likviditet, oplysninger om betingelserne for dens tilladelse og meddelelser sendt af Banco Popular til ECB mellem den 1. og den 6. juni 2017, henhører disse dokumenter under de administrative sagsakter vedrørende det løbende tilsyn og proceduren for FOLTF-vurderingen.
- 35 Eftersom disse administrative sagsakter var knyttet til ECB's udøvelse af dens opgave som tilsynsmyndighed, var de omfattet af den tavshedspligt og fortrolighedspligt, der finder anvendelse på dette område og er fastsat i artikel 27 i forordning nr. 1024/2013, i artikel 53 ff. i direktiv 2013/36 og i artikel 84 i direktiv 2014/59.
- 36 ECB anførte, at udbredelsen af dette dokument kunne skade ikke blot det berørte kreditinstitut, men også banksystemet generelt, eftersom bankerne ikke længere ville kunne have tillid til, at de oplysninger, som de indsender til ECB i tilsynsøjemed, forbliver fortrolige.

- 37 Ordningen med tavshedspligt og fortrolighedspligt tillader kun videregivelse af fortrolige oplysninger i summarisk eller samlet form, således at det berørte kreditinstitut ikke kan identificeres. Denne ordning gælder fortsat, selv om et kreditinstitut er blevet genstand for en afvikling.
- 38 ECB anførte dernæst, at de ønskede dokumenter også indeholdt oplysninger om Banco Populars position på markedet og om denne banks aktiver og passiver, hvis udbredelse kunne skade Banco Populars og dens moderselskabs, Banco Santanders, forretningsmæssige interesser. ECB var navnlig af den opfattelse, at oplysninger såsom vurderingen af indvirkningen af Banco Populars likviditet på dens filials, Banco Popular Portugals, finansiering og operationelle struktur var følsomme ud fra en forretningsmæssig betragtning og kunne give anledning til ugrundede spekulationer vedrørende koncernens finansielle situation og likviditet.
- 39 Endelig anførte ECB, at der efter dennes opfattelse ikke forelå en mere tungtvejende offentlig interesse, der gjorde det muligt at afkræfte anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 2, første led, i afgørelse 2004/258. ECB fastslog, at den interesse, som sagsøgeren påberåbte sig i det foreliggende tilfælde, nemlig sin status som tidligere aktionær, var en privat interesse, der ikke kunne gå forud for den offentlige interesse, der er beskyttet ved denne bestemmelse.

## II. Faktiske omstændigheder efter anlæggelsen af søgsmålet

- 40 Efter at der var blevet indgivet en række klager af flere tidligere aktionærer i og kreditorer hos Banco Popular, herunder sagsøgeren, til Afviklingsinstansens klagenævn, offentliggjorde Afviklingsinstansen visse dokumenter vedrørende afviklingen af Banco Popular på sit websted.
- 41 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. februar 2018 anlagde sagsøgeren sag med påstand om annullation af afgørelsen truffet af Afviklingsinstansens klagenævn den 28. november 2017, der blev registreret som sag T-62/18.
- 42 Den 18. juli 2018 anlagde sagsøgeren desuden sag med påstand om annullation af ECB's afgørelse LS/MD/18/141 af 8. maj 2018, hvorved ECB afslog at give aktindsigt i visse dokumenter, der ikke er genstand for dette søgsmål, vedrørende afviklingen af Banco Popular. Sagen blev registreret som sag T-442/18.
- 43 Den 14. juni 2018 fremsendte firmaet Deloitte rapporten om den værdiansættelse, der blevet foretaget med henblik på at vurdere, om aktionærer og kreditorer ville have modtaget en bedre behandling, hvis instituttet under afvikling havde været underlagt almindelig insolvensbehandling, som fastsat i artikel 20, stk. 16-18, i forordning nr. 806/2014 (herefter »den tredje værdiansættelse«).
- 44 Den 6. august 2018 offentliggjorde Afviklingsinstansen på sit websted sin meddelelse af 2. august 2018 vedrørende instansens foreløbige afgørelse SRB/EES/2018/132 om, hvorvidt aktionærene og kreditorerne skulle bevilges compensation som følge af de afviklingsforanstaltninger, der var truffet vedrørende Banco Popular, og iværksættelsen af en procedure, så de berørte kunne udøve deres ret til at blive hørt, samt en ikke-fortrolig version af den tredje værdiansættelse. Den 7. august 2018 blev en bekendtgørelse vedrørende Afviklingsinstansens meddelelse af 2. august 2018 offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2018, C 277 I, s. 1).



45 Den 17. marts 2020 vedtog Afviklingsinstansen afgørelse SRB/EES/2020/52, hvorved det blev fastlagt, om de berørte aktionærer og kreditorer skulle bevilges kompensation som følge af de afviklingsforanstaltninger, der var truffet vedrørende Banco Popular. I denne afgørelse, der blev offentliggjort på Afviklingsinstansens websted, fandt denne instans, at de aktionærer og kreditorer, der var blevet berørt af afviklingen af Banco Popular, ikke havde ret til kompensation fra Den Fælles Afviklingsfond («Afviklingsfonden») i henhold til artikel 76, stk. 1, litra e), i forordning nr. 806/2014. En bekendtgørelse vedrørende denne afgørelse blev offentliggjort den 20. marts 2020 i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2020, C 91, s. 2).

### III. Retsforhandlingerne og parternes påstande

46 Sagsøgeren har anlagt dette søgsmål ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 27. december 2017.

47 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. ECB har fremsat bemærkninger til denne anmodning inden for den fastsatte frist. Ved afgørelse af 26. januar 2018 har Retten (Ottende Afdeling) afvist anmodningen om en hasteprocedure.

48 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 6. marts 2018 har Banco Popular og Banco Santander hver især anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for ECB's påstande.

49 Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 11. april 2018 har Kommissionen anmodet om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for ECB's påstande.

50 Ved retsafgørelse af 17. juli 2018 har formanden for Rettens Ottende Afdeling tilladt Kommissionen at intervenere. Kommissionen har indgivet sit interventionsindlæg, og hovedparterne har indgivet deres bemærkninger hertil inden for tidsfristen.

51 Ved kendelser af 27. juli 2018 har formanden for Rettens Ottende Afdeling tilladt Banco Santander og Banco Popular at intervenere. Disse har indgivet deres interventionsindlæg, og parterne i hovedsagen har fremsat deres bemærkninger til disse indlæg inden for den fastsatte frist.

52 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 30. oktober 2018 har Banco Santander meddelt Retten, at Banco Santander med virkning fra den 28. september 2018 er indtrådt som universalsuccessor efter Banco Popular, og at sidstnævntes intervention er kaldt tilbage.

53 Sagsøgeren har fremsat bemærkninger til tilbagekaldelsen af Banco Populars intervention inden for den fastsatte frist. Hverken ECB eller Kommissionen har fremsat bemærkninger i denne henseende.

54 Ved kendelser af 5. februar 2019 har formanden for Rettens Ottende Afdeling truffet afgørelse om sletning af Banco Populars intervention og om, at Banco Santander skal bære sine egne omkostninger og betale sagsøgerens omkostninger vedrørende Banco Populars intervention. Formanden har ligeledes truffet afgørelse om, at ECB og Kommissionen bærer deres egne omkostninger.

- 55 Ved afgørelse truffet af formanden for Rettens Ottende Afdeling den 1. august 2019 er sagen efter høring af parterne blevet udsat i henhold til procesreglementets artikel 69, litra b), indtil der var truffet en endelig afgørelse i den sag, der gav anledning til dommen af 19. december 2019, ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 56 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger i henhold til artikel 27, stk. 5, i Rettens procesreglement er den refererende dommer blevet tilknyttet Tredje Afdeling, hvortil denne sag følgelig er blevet henvist.
- 57 Den 19. december 2019 afsagde Retten dom ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). Forhandlingerne i den foreliggende sag er derfor blevet genoptaget.
- 58 Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. procesreglementets artikel 89, er sagsøgeren på den ene side blevet anmodet om at udtale sig om, hvilke konsekvenser der efter sagsøgerens opfattelse bør drages af dom af 19. december 2019, ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), med henblik på den foreliggende sag, og ECB, Kommissionen og Banco Santander er på den anden side blevet anmodet om at fremsætte bemærkninger til sagsøgerens svar.
- 59 Som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. procesreglementets artikel 89, er sagsøgeren, ECB og Kommissionen blevet anmodet om skriftligt at besvare spørgsmål, som Retten har stillet. Disse har svaret inden for den fastsatte frist.
- 60 Ved kendelse om bevisoptagelse af 27. november 2020 har Retten pålagt ECB at fremlægge de dokumenter, hvori der blev afslået aktindsigt ved de anfægtede afgørelser, dels i henhold til artikel 24, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, dels i henhold til procesreglementets artikel 91, litra c), og artikel 104.
- 61 Efter forslag fra Tredje Afdeling har Retten i henhold til procesreglementets artikel 28 besluttet at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.
- 62 Ved skrivelse af 12. februar 2021 meddelte Banco Santander, at banken på grund af den sundhedsmæssige krise i forbindelse med covid-19 ikke havde mulighed for at komme til Luxembourg (Luxembourg) til den mundtlige forhandling, og anmodede om at kunne give møde via videokonference. Ved afgørelse af 17. februar 2021 besluttede formanden for Tredje Udvidede Afdeling at imødekomme Banco Santanders anmodning.
- 63 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 4. marts 2021.
- 64 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- De anfægtede afgørelser annulleres.
  - ECB tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 65 ECB har, støttet af Kommissionen og Banco Santander, nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.

- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

#### **IV. Retlige bemærkninger**

- 66 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren gjort fem anbringender gældende. Med det første anbringende gøres det gældende, at ECB i de anfægtede afgørelser tilsidesatte artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258. Med det andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at ECB i den anden anfægtede afgørelse tilsidesatte artikel 4, stk. 1, litra a), andet og syvende led, i afgørelse 2004/258. Det tredje anbringende vedrører annullation af den anden og den tredje anfægtede afgørelse på grund af en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 2, første led, i afgørelse 2004/258. Det fjerde anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Med det femte anbringende, der blev fremsat for første gang i sagsøgerens bemærkninger til Kommissionens og Banco Santanders interventionsindlæg, har sagsøgeren gjort gældende, at den anden anfægtede afgørelse var behæftet med en tilsidesættelse af begrundelsespligten for så vidt angår anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258.
- 67 Inden sagsøgerens fem anbringender behandles, skal det efterprøves, om tvistens genstand og sagsøgerens søgsmålsinteresse fortsat består.
- 68 Dernæst skal ordlyden af den anden anfægtede afgørelse undersøges. På grundlag af denne analyse er det i første omgang det femte og det andet anbringende, der skal behandles. I anden omgang skal der foretages en undersøgelse af det første anbringende, eventuelt det tredje anbringende og endelig det fjerde anbringende.

#### **A. Om tvistens genstand og sagsøgerens søgsmålsinteresse**

- 69 I sit interventionsindlæg har Banco Santander gjort Retten opmærksom på, at visse dokumenter efter anlæggelsen af denne sag for en stor dels vedkommende er blevet offentliggjort eller snart vil blive det på Afviklingsinstansens websted som følge af afgørelser fra denne instans' klagenævn (jf. i denne henseende præmis 40 ff. ovenfor). Banco Santander er af den opfattelse, at denne omstændighed kan medføre, at sagen mister sin genstand.
- 70 ECB og sagsøgeren har anfægtet Banco Santanders anbringender.
- 71 Som Banco Santander med rette har anført, er det blevet fastslået, at en intervenient ikke har ret til selvstændigt at nedlægge en afvisningspåstand, og at Retten således ikke er forpligtet til at behandle anbringender, som udelukkende er fremsat af intervenienten, og som ikke vedrører en ufravigelig procesforudsætning (dom af 24.3.1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, C-313/90, EU:C:1993:111, præmis 22, og af 13.12.2018, Post Bank Iran mod Rådet, T-559/15, EU:T:2018:948, præmis 63).
- 72 I henhold til procesreglementets artikel 131, stk. 1, kan Retten, hvis den fastslår, at sagen ikke længere har nogen genstand, og at der ikke længere er anledning til at træffe afgørelse, imidlertid til enhver tid af egen drift, på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt parterne, beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse.

- 73 Som det er anerkendt i fast retspraksis, skal en sagsøgers søgsmålsinteresse for så vidt angår sagens genstand foreligge på tidspunktet for sagens anlæggelse, idet sagen i modsat fald afvises. Sagens genstand skal, ligesom søgsmålsinteressen, bestå indtil retsafgørelsen, idet det i modsat fald findes uforment at træffe afgørelse, hvilket forudsætter, at søgsmålet med sit resultat kan bibringe parten en fordel (jf. dom af 21.1.2021, Leino-Sandberg mod Parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 74 Hvad for det første angår tvistens genstand har Domstolen i præmis 33 i dom af 21. januar 2021, Leino-Sandberg mod Parlamentet (C-761/18 P, EU:C:2021:52), erindret om, at på området for aktindsigt i Unionens dokumenter bevarer en tvist sin genstand, så længe den afgørelse, hvorved den omhandlede institution har givet afslag på aktindsigt i det ønskede dokument, ikke formelt er blevet trukket tilbage af den pågældende institution, selv om dokumentet er blevet udbredt af en tredjemand.
- 75 Eftersom ECB ikke formelt har trukket de anfægtede afgørelser tilbage, har det foreliggende søgsmål bevaret sin genstand.
- 76 Hvad for det andet angår sagsøgerens søgsmålsinteresse skal det bemærkes, at de dokumenter vedrørende proceduren til afvikling af Banco Popular, der har været genstand for hel eller delvis offentliggørelse på Afviklingsinstansens websted, er følgende: for det første afviklingsordningen, for det andet den første værdiansættelsesrapport af 5. juni 2017 udfærdiget af Afviklingsinstansen i henhold til artikel 20, stk. 5, litra a), i forordning nr. 806/2014, for det tredje den anden værdiansættelsesrapport af 6. juni 2017 udfærdiget af en uafhængig ekspert i henhold til artikel 20, stk. 10, i forordning nr. 806/2014, for det fjerde afviklingsplanen af 2016, for det femte salgsbrevet af 6. juni 2017, for det sjette Afviklingsinstansens afgørelse af 3. juni 2017 om at indlede proceduren for salg af Banco Popular, for det syvende følgeskrivelsen til Afviklingsinstansens afgørelse af 3. juni 2017 om at indlede proceduren for salg af Banco Popular, for det ottende den tredje værdiansættelse, for det niende Afviklingsinstansens meddelelse af 2. august 2018 vedrørende instansens foreløbige afgørelse om, hvorvidt aktionærerne og kreditorerne skulle bevilges compensation som følge af de afviklingsforanstaltninger, der var truffet vedrørende Banco Popular, og iværksættelsen af en procedure, så de berørte kunne udøve deres ret til at blive hørt, for det tiende rapporten om oplysningerne vedrørende passiverne i 2017, for det ellefte rapporten om de kritiske funktioner i 2017 og for det tolvte visse dokumenter modtaget af Banco Popular i forbindelse med proceduren for privat salg.
- 77 Det skal fastslås, at de dokumenter, der er nævnt i præmis 76 ovenfor, ikke omfatter de dokumenter, der er genstand for den foreliggende tvist, som anført i præmis 21-25 og 33 ovenfor, hvilket er blevet bekræftet af sagsøgeren både skriftligt og i retsmødet.
- 78 Domstolen har under alle omstændigheder fastslået, at i en situation, hvor sagsøgeren udelukkende har fået aktindsigt i det ønskede dokument via tredjemands udbredelse, og hvor den berørte institution fortsat afslår at give sagsøgeren aktindsigt i det ønskede dokument, kan det ikke lægges til grund, at sagsøgeren har fået aktindsigt i det nævnte dokument, eller at sagsøgeren dermed har mistet sin interesse i at påstå den omhandlede afgørelse annulleret alene på grund af denne offentliggørelse. I en sådan situation bevarer sagsøgeren derimod en reel interesse i at få aktindsigt i en autentisk version af det ønskede dokument, der sikrer, at denne institution er ophavsmand til dokumentet, og at dette dokument udtrykker institutionens officielle holdning (jf. i denne retning dom af 21.1.2021, Leino-Sandberg mod Parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, præmis 48).

- 79 For så vidt som ECB har bekræftet i retsmødet, at ECB ikke har udbredt de ønskede dokumenter efter anlæggelsen af denne sag, og at ECB fortsat afslår at give aktindsigt heri, må det konkluderes, at sagsøgeren har bevaret sin søgsmålsinteresse i denne sag.

## **B. Om fortolkningen af den anden anfægtede afgørelse**

- 80 Indledningsvis skal det fastslås, at der foreligger en uoverensstemmelse mellem den måde, hvorpå ECB har sammenfattet den anden anfægtede afgørelse i sine skriftlige indlæg for Retten, og selve ordlyden af denne afgørelse. Denne uoverensstemmelse vedrører nærmere bestemt spørgsmålet om, hvilke bestemmelser i afgørelse 2004/258 ECB påberåbte sig i forbindelse med den anden anfægtede afgørelse med henblik på at afslå aktindsigt i de forskellige typer af omhandlede oplysninger.
- 81 Det skal for det første bemærkes, at Retten støttede sig på den engelske version af den anden anfægtede afgørelse med henblik på at fortolke indholdet af denne. I den spanske version af den anden anfægtede afgørelse er nemlig angivet »Traducción de cortesía (en caso de discrepancia prevalece la versión en inglés)« (Uofficiel oversættelse (i tilfælde af uoverensstemmelser har den engelske sprogversion forrang)). Det er ubestridt mellem parterne, at den engelske version af den nævnte afgørelse skal anses for at være den autentiske version.
- 82 Det skal dernæst bemærkes, som det er anført i præmis 25 ovenfor, at den anden anfægtede afgørelse indeholder et afslag på delvis aktindsigt i fire dokumenter indeholdende fem kategorier af oplysninger, nemlig oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, de tilbudte garantier og Banco Populares likviditetssituation og kapitalprocenter. Med hensyn til disse fem kategorier af oplysninger anvender den anden anfægtede afgørelse fem undtagelser til retten til aktindsigt, der overlapper hinanden afhængigt af den omhandlede type af oplysninger.
- 83 Som svar på et spørgsmål, som Retten stillede i retsmødet, forklarede ECB, at den anden anfægtede afgørelse efter ECB's opfattelse er baseret på undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), første, andet og syvende led, i afgørelse 2004/258, for så vidt angår hver af de fem kategorier af oplysninger, hvori aktindsigt blev nægtet (jf. præmis 82 ovenfor). Ifølge ECB bekræftes denne fortolkning af bilag B.1 til svarskriftet, der indeholder en oversigt over de ønskede dokumenter og de af ECB angivne begrundelser for ikke at give (delvis) aktindsigt, idet dette bilag udgør en integrerende del af den anden anfægtede afgørelse.
- 84 Som svar på ECB's påstande har sagsøgeren i retsmødet anført, at sagsøgeren anser sin ret til forsvar for at være blevet tilsidesat, eftersom bilag B.1 til svarskriftet for det første ikke blev fremsendt til sagsøgeren sammen med den anden anfægtede afgørelse og teksten i den anden anfægtede afgørelse for det andet ikke bekræftede ECB's opfattelse, hvorefter de fem kategorier af oplysninger, hvori der var givet afslag på aktindsigt, var omfattet af alle undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), første, andet og syvende led, i afgørelse 2004/258.
- 85 Det må for det første fastslås, at den anden anfægtede afgørelse angiveligt bekræfter ECB's afgørelse LS/PT/2017/66 af 11. august 2017. Det fremgår imidlertid af teksten til denne afgørelse af 11. august 2017, at kun oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier var omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), første, andet og syvende led, i afgørelse 2004/258, men at dette ikke var tilfældet med hensyn til oplysningerne om Banco Populares likviditetssituation og kapitalprocenter.

- 86 For det andet anførte ECB i den anden anfægtede afgørelse under overskriften »Information on the liquidity situation and the capital ratios of BPE« (Oplysninger om BPE's likviditetssituation og kapitalprocenter): »In your confirmatory application you do not contest the ECB's reasoning and arguments put forward as justification for the non-disclosure of the liquidity situation and the capital ratios of BPE« (I Deres genfremstillede begæring anfægter De ikke de betragtninger og argumenter, som ECB har fremført med henblik på at begrunde afslaget på aktindsigt i BPE's likviditetssituation og kapitalprocenter) og »[t]he Executive Board takes the view that such data are protected under Article 4(1)(c) (»protected as such under Union law«) and the first indent of Article 4(2) (»the commercial interests of a natural or legal person«) of Decision ECB/2004/3« (direktionen er af den opfattelse, at disse oplysninger er beskyttet af artikel 4, stk. 1, litra c) (»beskyttet som sådan i henhold til EU-lovgivningen«), og af det første led i artikel 4, stk. 2 (»en fysisk eller juridisk persons forretningsmæssige interesser«) i afgørelse BCE/2004/3). Disse formuleringer efterlader ingen tvivl om, at oplysningerne om Banco Populares likviditetssituation og kapitalprocenter ikke er omfattet af undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), første, andet og syvende led, i afgørelse 2004/258.
- 87 For det tredje skal det, i modsætning til det af ECB hævdede, fastslås, at sagsakterne ikke indeholder oplysninger, der giver grundlag for at antage, at bilag B.1 til ECB's svarskrift udgjorde en integrerende del af den anden anfægtede afgørelse.
- 88 Dels henviser den anden anfægtede afgørelse nemlig ikke til noget bilag, der skulle være vedlagt. Dels vedrører oversigten i bilag B.1 de tre anfægtede afgørelser og ikke kun den anden anfægtede afgørelse, således at det er sandsynligt, at det nævnte bilag blev udarbejdet med henblik på det foreliggende søgsmål.
- 89 Henset til disse elementer må det, i modsætning til hvad ECB har gjort gældende i sine skriftlige indlæg indgivet til Retten og i retsmødet, konkluderes, at den anden anfægtede afgørelse ikke er baseret på undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), første, andet og syvende led, i afgørelse 2004/258, for så vidt angår hver af de fem kategorier af oplysninger, hvori aktindsigt blev nægtet. Nærmere bestemt afslog ECB i den anden anfægtede afgørelse alene at give aktindsigt i loftet for kriselikviditetsstøtte, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier, på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra a), første, andet og syvende led, i afgørelse 2004/258. Aktindsigten i oplysningerne vedrørende de tilbudte garantier blev ligeledes afslået på grundlag af artikel 4, stk. 2, første led, i afgørelse 2004/258. For så vidt angår afslaget på aktindsigt i oplysningerne om Banco Populares likviditetssituation og kapitalprocenter er den anden anfægtede afgørelse til gengæld alene baseret på artikel 4, stk. 1, litra c), og artikel 4, stk. 2, første led, i afgørelse 2004/258.

**C. Det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten for så vidt angår anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 i den anden anfægtede afgørelse**

- 90 I sine bemærkninger til Kommissionens og Banco Santanders interventionsindlæg har sagsøgeren fremsat et anbringende om, at den anden anfægtede afgørelse er behæftet med en begrundelsesmangel, for så vidt som ECB heri ikke anførte grundene til, at ECB dels var af den opfattelse, at oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 om beskyttelsen af

offentlighedens interesser med hensyn til fortroligheden af forhandlingerne i ECB's besluttende organer, og dels, at udbredelsen af disse oplysninger konkret og reelt kunne skade den interesse, der er beskyttet ved denne undtagelse.

- 91 Til støttet for dette anbringende har sagsøgeren henvist til dom af 26. april 2018, *Espírito Santo Financial (Portugal) mod ECB* (T-251/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:234). I den pågældende dom fastslog Retten, at ECB havde tilsidesat sin begrundelsespligt, idet ECB dels havde undladt at redegøre for grundene til, at de ønskede dokumenter inden for rammerne af den pågældende sag var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258, og dels at give en begrundelse, som gjorde det muligt at forstå og efterprøve, hvordan aktindsigt i disse oplysninger ville være til skade for den beskyttede interesse.

### **1. Indledende bemærkninger**

- 92 Det skal konstateres, at sagsøgeren først har fremsat det femte anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten på et fremskredent tidspunkt i sagen, nemlig i dennes bemærkninger til Kommissionens og Banco Santanders interventionsindlæg.
- 93 Det skal imidlertid bemærkes, at inden for rammerne af et annullationssøgsmål er anbringendet om manglende eller utilstrækkelig begrundelse for en retsakt et anbringende, der angår grundlæggende retsprincipper, som Unionens retsinstanser kan, ja endog skal tage under påkendelse ex officio, og som derfor kan påberåbes af parterne på et hvilket som helst trin af sagen (dom af 20.2.1997, *Kommissionen mod Daffix*, C-166/95 P, EU:C:1997:73, præmis 25, af 13.12.2001, *Krupp Thyssen Stainless og Acciai speciali Terni mod Kommissionen*, T-45/98 og T-47/98, EU:T:2001:288, præmis 125, og af 10.2.2021, *Şanlı mod Rådet*, T-157/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:75, præmis 34).
- 94 Ifølge fast retspraksis er forpligtelsen til at begrunde en bebyrdende retsakt, som fastsat i artikel 296, stk. 2, TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), desuden en nødvendig følge af princippet om retten til forsvar, og har for det første til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for retsakten, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed (jf. dom af 26.7.2017, *Rådet mod LTTE*, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis, og af 10.2.2021, *Şanlı mod Rådet*, T-157/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:75, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 95 Den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, skal i henhold til en lige så fast praksis tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (dom af 30.4.2019, *Italien mod Rådet* (Kvote for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 40, af 8.5.2019, *Landeskreditbank Baden-Württemberg mod ECB*, C-450/17 P, EU:C:2019:372, præmis 85, og af 27.1.2021, *KPN mod Kommissionen*, T-691/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:43, præmis 161).
- 96 Som der vil blive redegjort for i det følgende, opfylder ECB's afslag i den foreliggende sag på aktindsigt i visse oplysninger på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 ikke disse krav.

## **2. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er blevet tilsidesat**

### **a) Den manglende begrundelse for så vidt angår afslaget på aktindsigt i oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier**

- 97 Indledningsvis skal det hvad angår den retlige ramme for aktindsigt i ECB's dokumenter bemærkes, at artikel 1, stk. 2, TEU vedrører princippet om åbenhed i Unions beslutningsproces. I denne forbindelse bestemmer artikel 15, stk. 1, TEUF, at for at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse arbejder Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer så åbent som muligt. I henhold til denne artikels stk. 3, første afsnit, har alle unionsborgere og alle fysiske og juridiske personer, der har bopæl eller vedtægtsmæssigt hjemsted i en medlemsstat, ret til aktindsigt i dokumenter fra Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, uanset medium, efter de principper og på de betingelser, der fastsættes i henhold til dette stykke. Desuden fremgår det af andet afsnit i dette stykke, at generelle principper for og begrænsninger i denne aktindsigt af hensyn til offentlige eller private interesser fastsættes ved forordning af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure. I henhold til tredje afsnit i dette stykke sikrer institutionerne, organerne, kontorerne og agenturerne åbenhed i deres arbejde og indarbejder hver især særlige bestemmelser vedrørende aktindsigt i deres forretningsordener i overensstemmelse med de forordninger, der er nævnt i andet afsnit i dette stykke. Ifølge fjerde afsnit i dette stykke er Den Europæiske Unions Domstol, ECB og Den Europæiske Investeringsbank (EIB) kun omfattet af dette stykke, når de udøver administrative funktioner.
- 98 Afgørelse 2004/258 tilsigter, som det fremgår af anden og tredje betragtning hertil, at give en videre adgang til aktindsigt i ECB's dokumenter end den, der fandtes under ordningen i henhold til ECB's afgørelse 1999/284/EF af 3. november 1998 om aktindsigt i Den Europæiske Centralbanks dokumenter og arkiver (EFT 1999, L 110, s. 30), samtidigt med at ECB's og de nationale centralbankers uafhængighed samt fortroligheden af bestemte anliggender, som er specifikke for udførelsen af ECB's opgaver, beskyttes.
- 99 Artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2004/258 giver således 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.
- 100 Denne ret er underlagt visse begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser. Nærmere bestemt fastsætter artikel 4 i afgørelse 2004/258 – i overensstemmelse med fjerde betragtning hertil – en ordning med undtagelser, som tillader ECB at give afslag på aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse af det ville være til skade for en af de interesser, som er beskyttet ved artiklens stk. 1 og 2, eller hvis dokumentet indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for ECB eller med de nationale centralbanker.
- 101 Da undtagelserne til retten til aktindsigt i artikel 4 i afgørelse 2004/258 fraviger retten til aktindsigt, skal de fortolkes og anvendes indskrænkende (dom af 29.11.2012, Thesing og Bloomberg Finance mod ECB, T-590/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:635, præmis 41, og af 12.3.2019, De Masi og Varoufakis mod ECB, T-798/17, EU:T:2019:154, præmis 17).



- 102 Dernæst skal det bemærkes, at dom af 26. april 2018, *Espírito Santo Financial (Portugal) mod ECB* (T-251/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:234), som sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for det femte anbringende (jf. præmis 91 ovenfor), blev ophævet ved dom af 19. december 2019, *ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 103 I dom af 19. december 2019, *ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), fastslog Domstolen med hensyn til den enekompetence, som er tildelt ECB's Styrelsesråd, at artikel 4, stk. 1, litra a), i afgørelse 2004/258, sammenholdt med artikel 10.4, andet punktum, i protokol nr. 4 om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (herefter »statuten for ESCB og ECB«), skal fortolkes således, at de beskytter fortroligheden af resultatet af Styrelsesrådets forhandlinger, uden at dette indebærer, at et afslag på aktindsigt i de dokumenter, der indeholder dette resultat, gøres betinget af, at udbredelsen af dette resultat skader beskyttelsen af offentlighedens interesser (dom af 19.12.2019, *ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, EU:C:2019:1117, præmis 43, og af 21.10.2020, *ECB mod Estate of Espírito Santo Financial Group*, C-396/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:845, præmis 50).
- 104 Domstolen tilføjede, at i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), første led, og artikel 7, stk. 1, i afgørelse 2004/258 er generaldirektøren for Sekretariatet i ECB forpligtet til at nægte aktindsigt i resultatet af Styrelsesrådets forhandlinger, medmindre sidstnævnte har truffet afgørelse om at offentliggøre resultatet af sine drøftelser helt eller delvist (dom af 19.12.2019, *ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, EU:C:2019:1117, præmis 44, og af 21.10.2020, *ECB mod Estate of Espírito Santo Financial Group*, C-396/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:845, præmis 51).
- 105 Domstolen konkluderede på denne baggrund, at en afgørelse om afslag på aktindsigt i resultatet af Styrelsesrådets forhandlinger kan begrundes tilstrækkelig alene med henvisning til artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 for så vidt angår de dokumenter, som afspejler resultatet af disse forhandlinger (dom af 19.12.2019, *ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, EU:C:2019:1117, præmis 46, og af 21.10.2020, *ECB mod Estate of Espírito Santo Financial Group*, C-396/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:845, præmis 53).
- 106 Som svar på Rettens anmodning om at fremsætte bemærkninger om, hvilke konsekvenser der kunne drages af dommen af 19. december 2019, *ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), har sagsøgeren medgivet, at den nævnte dom synes at give ECB ret til at fravige forpligtelsen til at begrunde sine afgørelser under hensyn til de særegenheder vedrørende fortroligheden af forhandlingerne i de besluttende organer, der følger af statuten for ESCB og ECB. Sagsøgeren har dog fremhævet, at Domstolens argumentation alene er begrænset til »de dokumenter, der afspejler resultatet af forhandlingerne i ECB's besluttende organer«.
- 107 Ifølge ECB, der i denne henseende støttes af Kommissionen og Banco Santander, bør sagsøgerens femte anbringende forkastes på grundlag af de konsekvenser, der kan drages af dom af 19. december 2019, *ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). ECB er således af den opfattelse, at den har overholdt sin begrundelsespligt alene ved at henvise til anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 med henblik på afslaget på aktindsigt i de ønskede oplysninger.

- 108 Det er på baggrund af disse elementer, at det skal undersøges, om ECB gav en tilstrækkelig begrundelse for den anden anfægtede afgørelse, for så vidt som ECB nægtede at give aktindsigt i visse oplysninger på grundlag af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 om beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til fortroligheden af forhandlingerne i ECB's besluttende organer.
- 109 Som ECB korrekt har anført, er begrundelsen i den anden anfægtede afgørelse for at give afslag på aktindsigt i loftet for kriselikviditetsstøtte, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier begrænset til en simpel henvisning til artikel 4, stk. 1, litra a), i afgørelse 2004/258.
- 110 Sagsøgeren har dog med rette gjort gældende, at det fremgår af den praksis fra Domstolen, der er nævnt i præmis 103-105 ovenfor, at det kun er for så vidt angår dokumenter, »der afspejler forhandlingerne i Styrelsesrådet«, at afslaget på aktindsigt er undergivet en begrundelsespligt, der kan være begrænset til en simpel henvisning til artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258.
- 111 I den foreliggende sag må det fastslås, at ECB ikke for hver type af oplysninger, hvori ECB gav afslag på aktindsigt på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258, præciserede, i hvilket dokument denne oplysning befandt sig. ECB begrænsede sig til på generel vis at angive, at de tre typer af oplysninger, hvori den gav afslag på aktindsigt på grundlag af de undtagelser, som ECB påberåbte sig, fandtes i de fire dokumenter, hvori ECB havde givet delvis aktindsigt, nemlig en skrivelse fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 til formanden for ECB med overskriften »Emergency liquidity assistance«, en opfølgningsskrivelse fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 til formanden for ECB med overskriften »Emergency liquidity assistance«, et forslag fra Styrelsesrådet for ECB af 5. juni 2017 med overskriften »Emergency liquidity assistance request from Banco de España« og referatet af ECB's Styrelsesråds 447. møde afholdt via telekonference den 5. juni 2017.
- 112 Blandt disse fire dokumenter var det eneste dokument, der fastslog resultatet af afstemningen i ECB's Styrelsesråd, åbenbart referatet af Styrelsesrådets 447. møde afholdt via telekonference den 5. juni 2017. I denne henseende forklarede ECB i afgørelse LS/PT/2017/66 af 11. august 2017, der blev bekræftet ved den anden anfægtede afgørelse, at Styrelsesrådets afgørelser om ikke at modsætte sig loftet for kriselikviditetsstøtte blev registreret i dette organs mødeprotokol, der i henhold til artikel 10.4 i statuten for ESCB og ECB er fortrolige for at sikre medlemmerne af Styrelsesrådets uafhængighed og effektiviteten af dets beslutningsproces.
- 113 Efter at have fået indsigt i de fortrolige udgaver af de fire omhandlede dokumenter som fremlagt af ECB efter den bevisoptagelse, der er nævnt i præmis 60 ovenfor, har Retten kunnet konstatere, at det nævnte referat kun indeholder en af de tre oplysninger, hvori der blev givet afslag på aktindsigt på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258, nemlig loftet for kriselikviditetsstøtten. Oplysningerne om størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier er indeholdt i de tre andre dokumenter, hvori ECB afslog fuldstændig aktindsigt, dvs. i de to skrivelser fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 og forslaget fra Styrelsesrådet af 5. juni 2017.
- 114 I overensstemmelse med den praksis fra Domstolen, der er nævnt i præmis 103-105 ovenfor, havde ECB således begrundet dens afslag på aktindsigt i loftet for kriselikviditetsstøtten tilstrækkeligt, for så vidt som denne oplysning var indeholdt i referatet af Styrelsesrådets 447. møde, eftersom dette dokument afspejlede resultatet af afstemningen i Styrelsesrådet.

- 115 Det skal imidlertid undersøges, om ECB ligeledes gav tilstrækkelig begrundelse for sit afslag på aktindsigt i oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier, for så vidt som disse oplysninger var indeholdt i de tre andre dokumenter.
- 116 Adspurgt i retsmødet oplyste ECB, at banken var af den opfattelse, at de to skrivelser fra guvernøren for Banco de España og direktionens forslag var dokumenter, der gjorde det muligt for Styrelsesrådet at træffe afgørelse på et oplyst grundlag, og som på den baggrund nødvendigvis havde en tilknytning til dette organs forhandlinger. Det følger heraf, at beskyttelsen af fortroligheden af resultatet af Styrelsesrådets forhandlinger i henhold til artikel 4, stk. 1, litra a), i afgørelse 2004/258, sammenholdt med artikel 10.4, andet punktum, i statuten for ESCB og ECB, omfatter alle forberedende dokumenter, der er blevet fremlagt med henblik på Styrelsesrådets forhandlinger. Ved at give afslag på aktindsigt i den fuldstændige version af disse dokumenter alene under henvisning til artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 opfyldte ECB efter egen opfattelse sin begrundelsespligt i overensstemmelse med den praksis fra Domstolen, der er beskrevet i præmis 103-105 ovenfor.
- 117 Sagsøgeren har heroverfor anført, at sagsøgeren, da denne ikke kunne vide, hvad der var grunden til anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 på de oplysninger, der var skjult i skrivelserne fra guvernøren for Banco de España og Styrelsesrådets forslag, ikke havde mulighed for at formulere et anbringende, som anfægtede grundlaget for anvendelsen af denne bestemmelse. Nærmere bestemt har sagsøgeren gjort gældende, at undtagelserne fra retten til aktindsigt skal fortolkes restriktivt, og at den udvidende fortolkning af artikel 4, stk. 1, litra a), i afgørelse 2004/258, sammenholdt med artikel 10.4 i statuten for ESCB og ECB, som ECB har foreslået, er i strid med denne regel.
- 118 Det skal konstateres, at de to skrivelser fra guvernøren for Banco de España og direktionens forslag gik forud for Styrelsesrådets møde og derfor ikke afspejler resultatet af dette organs forhandlinger. Det følger heraf, at artikel 10.4, andet punktum, i statuten for ESCB og ECB ikke finder anvendelse på disse dokumenter, hvorfor Domstolens argumentation, som fremstillet i præmis 103-105 ovenfor, ikke kan anvendes herpå.
- 119 Det tilkommer desuden ECB at give en begrundelse, der gør det muligt at forstå eller undersøge, dels om det dokument, der er begæret aktindsigt i, virkelig er omfattet af anvendelsesområdet for den påberåbte undtagelse, dels om behovet for beskyttelse i forhold til denne undtagelse er reel (dom af 12.9.2013, Besselink mod Rådet, T-331/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:419, præmis 99, og af 26.3.2020, Bonnafous mod Kommissionen, T-646/18, EU:T:2020:120, præmis 24; jf. ligeledes analogt dom af 26.4.2005, Sison mod Rådet, T-110/03, T-150/03 og T-405/03, EU:T:2005:143, præmis 61).
- 120 I denne forbindelse skal det fremhæves, at afgørelse 2004/258 indeholder en undtagelse fra retten til aktindsigt, nemlig artikel 4, stk. 3, der udtrykkeligt omhandler afslag på aktindsigt i de dokumenter, der er udarbejdet eller modtaget af ECB til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for denne institution (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, De Masi og Varoufakis mod ECB, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, præmis 66-79).
- 121 I mangel af enhver forklaring, både i afgørelse LS/PT/2017/66 af 11. august 2017 og i den anden anfægtede afgørelse, af grundene til, at afslaget på fuldstændig aktindsigt i skrivelserne fra guvernøren for Banco de España og direktionens forslag – for så vidt som disse dokumenter indeholdt oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af

kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier – var omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258, havde således forhindret sagsøgeren i at forstå grundene til afslaget på aktindsigt i disse oplysninger og, som sagsøgeren har gjort gældende, i at anfægte grundlaget for anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 på de nævnte dokumenter.

- 122 Som beskrevet i præmis 116 ovenfor er det kun i retsmødet, at ECB har præciseret, at eftersom skrivelserne fra guvernøren for Banco de España og direktionens forslag udgjorde en nødvendig støtte til Styrelsesrådets forhandlinger, kunne afslaget på aktindsigt i visse oplysninger i disse dokumenter efter ECB's opfattelse begrundes alene under henvisning til artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258, i overensstemmelse med den praksis fra Domstolen, der er beskrevet i præmis 103-105 ovenfor.
- 123 Ifølge fast retspraksis skal begrundelsen dog principielt meddeles den berørte part samtidig med den afgørelse, der indeholder et klagepunkt i forhold til parten. Manglen på begrundelse kan nemlig ikke afhjælpes gennem den omstændighed, at den berørte part erfarer grundene til afgørelsen under sagen for Unionens retsinstanter (dom af 29.9.2011, Elf Aquitaine mod Kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, præmis 149, af 19.7.2012, Alliance One International og Standard Commercial Tobacco mod Kommissionen, C-628/10 P og C-14/11 P, EU:C:2012:479, præmis 74, og af 10.9.2019, Trasys International og Axianseu – Digital Solutions mod AESA, T-741/17, EU:T:2019:572, præmis 53).
- 124 Anbringendet om utilstrækkelig begrundelse af den anden anfægtede afgørelse skal derfor tiltrædes, for så vidt som der heri blev givet afslag på aktindsigt i oplysninger om loftet for kriselikviditetsstøtte, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier, på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258, for så vidt som disse oplysninger var indeholdt i skrivelsen fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 til formanden for ECB med overskriften »Emergency liquidity assistance«, i opfølgningsskrivelsen fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 til formanden for ECB med overskriften »Emergency liquidity assistance« og i forslaget fra Styrelsesrådet for ECB af 5. juni 2017 med overskriften »Emergency liquidity assistance request from Banco de España«.
- 125 Inden det afgøres, hvilke konsekvenser denne utilstrækkelige begrundelse af den anden anfægtede afgørelse skal have, skal det dog undersøges, om de andre undtagelser, som ECB har påberåbt sig, og hvis grundlag sagsøgeren har anfægtet i forbindelse med det andet anbringende, kan begrunde afslaget på aktindsigt i oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier.

***b) Begrundelsesmanglen for så vidt angår afslaget på aktindsigt i resultatet af afstemningen i Styrelsesrådet***

- 126 Ved læsningen af den fortrolige version af referatet af ECB's Styrelsesråds 447. møde afholdt via telekonference den 5. juni 2017 konstaterede Retten, at ECB gav afslag på adgang til en oplysning i det nævnte dokument, som ikke var omfattet af en af de fem kategorier af oplysninger, hvori der udtrykkeligt blev afslået aktindsigt i den anden anfægtede afgørelse (jf. præmis 82 ovenfor). Det drejer sig om resultatet af afstemningen i Styrelsesrådet. Denne oplysning vedrører hverken loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, de tilbudte garantier eller Banco Populares likviditetssituation eller kapitalprocenter. Det skal nemlig fastslås, at afstemningsresultatet udgør en specifik oplysning, der skal adskilles fra oplysningerne om indholdet af forhandlingerne forud for denne afstemning.

- 127 Da ECB i retsmødet blev spurgt om, hvorfor afstemningsresultatet slet ikke var nævnt, svarede ECB, der i denne henseende støttes af Kommissionen, at selv om ECB ikke udtrykkeligt havde nævnt, at banken også afviste at give aktindsigt i denne type af oplysninger, var ECB af den opfattelse, at den havde givet tilstrækkelig begrundelse for sit afslag på aktindsigt i denne oplysning, idet den havde påberåbt sig anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 med henblik på at afslå fuldstændig aktindsigt i referatet af Styrelsesrådets 447. møde.
- 128 Den af ECB foreslåede tilgang indebærer imidlertid, at der anlægges en bred fortolkning af »resultatet af forhandlingerne« i Styrelsesrådet, for så vidt som resultatet af Styrelsesrådets forhandlinger ex officio vil omfatte resultatet af dette organs afstemning. En sådan bred fortolkning ville dermed give grundlag for, at den begrundelsespligt, der påhviler ECB, når den afslår aktindsigt i et dokument, der indeholder resultatet af afstemningen i ECB's Styrelsesråd, begrænses i overensstemmelse med den praksis fra Domstolen, der er beskrevet i præmis 103-105 ovenfor.
- 129 Som sagsøgeren imidlertid med rette anførte i retsmødet, er en sådan tilgang klart i strid med det princip, hvorefter undtagelser fra retten til aktindsigt skal fortolkes strengt (jf. præmis 101 og 117 ovenfor).
- 130 Det påhvilede derfor ECB at begrunde anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258 på afslaget på aktindsigt i resultatet af afstemningen i Styrelsesrådet på en sådan måde, at sagsøgeren havde mulighed for at vurdere grundlaget herfor.
- 131 Idet den anden anfægtede afgørelse end ikke nævner eksistensen af oplysningen om resultatet af afstemningen i Styrelsesrådet, er denne afgørelse behæftet med en begrundelsesmangel og skal annulleres på dette punkt.

#### **D. Det andet anbringende om tilsidesættelse i den anden anfægtede afgørelse af artikel 4, stk. 1, litra a), andet og syvende led, i afgørelse 2004/258**

- 132 Til støtte for sit andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at ECB i den anden anfægtede afgørelse tilsidesatte artikel 4, stk. 1, litra a), andet led, i afgørelse 2004/258 om beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til Unionens eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik, og i samme afgørelses artikel 4, stk. 1, litra a), syvende led, om beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til det finansielle systems stabilitet i Unionen eller i en medlemsstat, for så vidt som ECB i denne afgørelse fejlagtigt angav, at udbredelsen af Banco Populares anvendelse af kriselikviditetsstøtte i dagene før dennes afvikling og oplysningerne om likviditetssituationen og kapitalprocenterne kunne undergrave effektiviteten af valutapolitikken og bringe den finansielle stabilitet i Unionen eller i en medlemsstat i fare.
- 133 Selv om sagsøgeren har medgivet, at ECB råder over en bred skønsmargen med henblik på at afgøre, om der vil ske skade for offentlighedens interesser med hensyn til Unionens eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik, har sagsøgeren gjort gældende, at ECB foretog et åbenbart urigtigt skøn i den foreliggende sag, for så vidt som de ønskede dokumenter ikke vedrørte Unionens eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik.

- 134 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at denne ikke anmodede om oplysninger vedrørende en generel politik, men alene om oplysninger vedrørende en konkret sag, begrænset til en bestemt finansiel institution, nemlig Banco Popular, i en bestemt periode, nemlig den periode, hvori Afviklingsinstansen afviklede denne bank. Ifølge princippet, hvorefter undtagelser fra retten til aktindsigt skal fortolkes snævert, bør sagsøgerens begæring ikke fortolkes overdrevent udvidende som en begæring om aktindsigt i oplysninger om Unionens eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik.
- 135 For det andet vedrørte de oplysninger, som sagsøgeren anmodede om, ikke Unionen eller en medlemsstat, men Banco Populars likviditetssituation.
- 136 For det tredje var de ønskede oplysninger ikke af generel karakter, men tværtimod meget specifikke. De vedrørte en meget præcis og begrænset periode, nemlig dagene før afviklingen af Banco Popular, og omhandlede Banco Populars specifikke situation. De oplysninger, der blev analyseret i forbindelse med den anden anfægtede afgørelse, nemlig loftet for kriselikviditetsstøtte, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier samt Banco Populars likviditetsstilling og kernekapitalprocenter, vedrørte ikke en af Unionens generelle politikker. Udbredelsen af disse oplysninger kunne derfor næppe påvirke effektiviteten af Unionens valutapolitik eller finansielle stabilitet.
- 137 For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at dennes begæring om aktindsigt overholdt proportionalitetsprincippet, eftersom den alene vedrørte oplysninger, der ville give sagsøgeren mulighed for at forstå Banco Populars påståede likviditetsproblemer, der førte til bankens afvikling.
- 138 ECB har anfægtet sagsøgerens argumenter.

### ***1. Spørgsmålet om, hvorvidt det andet anbringende er uvirksomt***

- 139 ECB har gjort gældende, at det andet anbringende er uvirksomt, idet stævningen formelt vedrører undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), andet og syvende led, i afgørelse 2004/258, mens de fremførte argumenter udelukkende drejer sig om det andet led i artikel 4, stk. 1, litra a), i afgørelse 2004/258.
- 140 I denne forbindelse skal det indledningsvis fastslås, at formuleringen af det andet anbringende ganske vist kunne have været mere klar med henblik på at lette forståelsen. I stævningens punkt 48 har sagsøgeren således anført, at den anden anfægtede afgørelse er baseret på artikel 4, stk. 1, litra a), andet og syvende led, i afgørelse 2004/258 med henblik på at afslå aktindsigt i bl.a. oplysninger »om likviditetssituationen og kapitalprocenterne«. Som det er blevet konstateret i præmis 85 ovenfor, blev aktindsigten i disse oplysninger alene afslået på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), og artikel 4, stk. 2, første led, i afgørelse 2004/258. Det andet anbringende er derfor uvirksomt, for så vidt som det vedrører denne kategori af oplysninger, hvori der er afslået aktindsigt i den anden anfægtede afgørelse.
- 141 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerens andet anbringende tager sigte på både at rejse tvivl om artikel 4, stk. 1, litra a), andet led, i afgørelse 2004/258 og artikel 4, stk. 1, litra a), syvende led, i samme afgørelse, skal det dernæst fastslås, at sagsøgerens argumentation, således som den navnlig fremgår af stævningens punkt 55, klart tager sigte på at rejse tvivl om den omstændighed, at ECB støttede sig på to undtagelser, der har en meget stor politisk og geografisk

rækkevidde, mens de ønskede oplysninger vedrørte et meget specifikt tilfælde angående en enkelt bank. ECB's argument, hvorefter det andet anbringende er uvirksomt i denne henseende, må derfor forkastes.

- 142 Endelig skal det erindres, at det i præmis 124 ovenfor blev fastslået, at for så vidt angår oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtte, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier var den anden anfægtede afgørelse ikke begrundet tilstrækkeligt, for så vidt som disse oplysninger var indeholdt i skrivelsen fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 til formanden for ECB med overskriften »Emergency liquidity assistance«, i opfølgningsskrivelsen fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 til formanden for ECB med overskriften »Emergency liquidity assistance« og i forslaget fra Styrelsesrådet for ECB af 5. juni 2017 med overskriften »Emergency liquidity assistance request from Banco de España«. Det andet anbringende er derfor ikke uvirksomt, for så vidt som det vedrører disse oplysninger.
- 143 Det andet anbringende er til gengæld uvirksomt, for så vidt som det vedrører afslaget på aktindsigt i oplysningen vedrørende loftet for kriselikviditetsstøtten i referatet af Styrelsesrådets 447. møde. For så vidt som det nemlig på den ene side blevet fastslået i præmis 114 ovenfor, at den anden anfægtede afgørelse var begrundet tilstrækkeligt med hensyn til afslaget på aktindsigt i den nævnte oplysning, idet den var indeholdt i referatet af Styrelsesrådets 447. møde, og sagsøgeren på den anden side ikke har fremsat et anbringende, der tager sigte på at anfægte realiteten vedrørende ECB's anvendelse af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258, skal det fastslås, at afslaget på aktindsigt i oplysningen om loftet over kriselikviditetsstøtten i referatet af Styrelsesrådets 447. møde er begrundet ved denne undtagelse. For fuldstændighedens skyld vil Retten dog også undersøge, om det andet anbringende er begrundet med hensyn til denne oplysning.

## **2. Spørgsmålet om, hvorvidt det andet anbringende er begrundet**

- 144 Det andet anbringende angår nærmere bestemt to klagepunkter. Med det første klagepunkt har sagsøgeren foreholdt ECB at have anset de ønskede oplysninger for at være omfattet af anvendelsesområdet for undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), andet og syvende led, i afgørelse 2004/258. Med det andet klagepunkt har sagsøgeren bestridt, at udbredelsen af de ønskede oplysninger, for så vidt som de alene vedrører Banco Populars særlige situation, kan skade valutapolitikens effektivitet og den finansielle stabilitet.

### ***a) Det første klagepunkt om, at de ønskede oplysninger ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 1, litra a), andet og syvende led, i afgørelse 2004/258***

- 145 Med sit første klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at undtagelserne fra retten til aktindsigt skal fortolkes og anvendes indskrænkende, således at der ikke er grundlag for, at en begæring om indsigt i oplysninger om Banco Popular kan fortolkes som en begæring vedrørende Unionens eller en medlemsstats finanspolitik, valutapolitik eller økonomiske politik. De nævnte oplysninger vedrører således ikke Unionen eller en medlemsstat, men udelukkende et bestemt finansieringsinstituts, nemlig Banco Populars, likviditetssituation. Oplysningerne vedrører desuden kun en meget præcis periode og omhandler et meget specifikt tilfælde. Disse oplysninger angår følgelig ikke en af Unionens generelle politikker, men alene Banco Populars specifikke situation.

- 146 Som sagsøgeren med rette har gjort gældende, er det allerede blevet fastslået, at da undtagelserne til retten til aktindsigt i artikel 4 i afgørelse 2004/258 fraviger retten til aktindsigt, skal de fortolkes og anvendes indskrænkende (dom af 29.11.2012, Thesing og Bloomberg Finance mod ECB, T-590/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:635, præmis 41, af 27.9.2018, Spiegel-Verlag Rudolf Augstein og Sauga mod ECB, T-116/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:614, præmis 22, og af 12.3.2019, De Masi og Varoufakis mod ECB, T-798/17, EU:T:2019:154, præmis 17).
- 147 Selv om det er korrekt, at den genfremstillede begæring ikke tog sigte på at opnå aktindsigt i oplysninger, der udtrykkeligt vedrører Unionens eller en medlemsstats valutapolitik eller finansielle stabilitet, kan det dog ikke udledes heraf, at de oplysninger, som ECB identificerede som værende relevante med henblik på denne begæring, faktisk forbliver begrænset til Banco Popolars specifikke situation.
- 148 Det fremgår nemlig både af afgørelse LS/PT/2017/66 af 11. august 2017 og af den anden anfægtede afgørelse, at oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier befinder sig i en meget specifik lovgivningsmæssig sammenhæng, der hviler på betragtninger om prisstabilitet, valutapolitik og finansiell stabilitet i Unionen, hvorfor disse oplysninger nødvendigvis er af en karakter, der går ud over det specifikke tilfælde vedrørende et enkelt kreditinstitut.
- 149 Hvad for det første angår oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten og størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, blev der i afgørelse LS/PT/2017/66 af 11. august 2017 således først ret detaljeret redegjort for den lovgivningsmæssige ramme, der gælder for tildelingen af denne støtte, idet der blev sondret mellem en sådan kredit og sædvanlige monetære transaktioner. ECB anførte bl.a., at det principielt er de nationale centralbanker, der er eneansvarlige for tildelingen af en kriselikviditetsstøtte i henhold til den nationale lovgivning. ECB nævnte dernæst, at ECB ikke godkender og vedtager afgørelser vedrørende tildeling af en kriselikviditetsstøtte, men at bankens beføjelse i henhold til artikel 14.4 i statuten for ESCB og ECB er begrænset til at vurdere, om tildelingen af en kriselikviditetsstøtte i et specifikt tilfælde kan gribe ind i eurosystemets mål og opgaver. I denne forbindelse anførtes det, at med henblik på udøvelsen af denne beføjelse omfatter eurosystemet en ordning til udveksling af oplysninger mellem de nationale centralbanker og ECB. Endelig nævnte ECB, at en efterfølgende offentliggørelse af loftet for kriselikviditetsstøtten og størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, kunne begrænse de nationale centralbankers fleksibilitet med henblik på at vedtage en kriselikviditetsstøtteforanstaltning under specifikke omstændigheder i fremtidige tilfælde. En sådan offentliggørelse ville nemlig skabe en forventning om, at ECB ville handle på samme måde i forbindelse med fremtidige interventioner, også selv om dette ikke skulle være begrundet. Dette kunne afstedkomme ugrundede spekulationer på markedet, hvilket ville begrænse Styrelsesrådets beføjelse til at vurdere, om en påtænkt kriselikviditetsstøtteforanstaltning ville gribe ind i eurosystemets mål og opgaver, for så vidt som rådet også skal tage hensyn til konsekvenserne af en offentliggørelse for den finansielle stabilitet og, i sidste ende, valutapolitikken.
- 150 Den anden anfægtede afgørelse henviste udtrykkeligt til den detaljerede oversigt over den lovgivningsmæssige ramme, der finder anvendelse på tildelingen af kriselikviditetsstøtte, som beskrevet i præmis 149 ovenfor. ECB forklarede dernæst, at de nationale centralbankers evne til at imødegå kreditinstitutterts midlertidige likviditetsproblemer udgør en væsentlig faktor for den finansielle stabilitet og en grundlæggende betingelse for valutapolitikens effektivitet. I denne forbindelse henviste ECB til de systemiske effekter i kølvandet på afviklingen af Banco Popular, som svækkede det finansielle marked i Spanien, og forklarede, at en offentliggørelse af de



ønskede oplysninger kunne udløse spændinger med hensyn til finansieringsinstitutterne eller åbne for ugrundede spekulationer vedrørende Banco Santander. Disse negative konsekvenser i Spanien kunne som følge af, at markederne er stærkt forbundne indbyrdes, have skadelige virkninger i andre medlemsstater og i sidste ende bringe den finansielle stabilitet i hele Unionen i fare. Den anden anfægtede afgørelse henviste desuden til artikel 127, stk. 5, TEUF, hvori det bestemmes, at eurosystemet skal bidrage til det finansielle systems stabilitet. Endelig blev betragtningerne i afgørelse LS/PT/2017/66 af 11. august 2017 vedrørende en efterfølgende offentliggørelse af oplysninger om loftet for kriselikviditetsstøtten og størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og virkningen af en sådan offentliggørelse på den fleksibilitet, som de nationale centralbanker og ECB skal råde over ved forvaltningen af transaktioner vedrørende kriselikviditetsstøtte, gennemgået.

- 151 Hvad for det andet angår de tilbudte garantier nævnte både afgørelse LS/PT/2017/66 af 11. august 2017 og den anden anfægtede afgørelse, at en offentliggørelse af disse oplysninger kunne svække den effektive virkning af transaktioner vedrørende kriselikviditetsstøtte som værktøj til opretholdelse af den finansielle stabilitet. Ifølge ECB kunne en sådan offentliggørelse bevirke, at kreditinstitutterne afholder sig fra at deltage i sædvanlige valutapolitiske transaktioner, hvilket kunne undergrave den transmissionsmekanisme, som gennemfører ECB's valutapolitik. Offentliggørelsen af oplysninger om de tilbudte garantier kunne desuden mindske den fleksibilitet, som de nationale centralbanker skal råde over for at reagere effektivt på likviditetskriser, for så vidt som en sådan offentliggørelse ville skabe forventninger med hensyn til den type af garantier, der vil blive accepteret i fremtiden. Det er imidlertid afgørende, at de nationale centralbanker bevarer fleksibiliteten til at tage en bred vifte af eventuelle garantier i betragtning.
- 152 Henset til indholdet af afgørelse LS/PT/2017/66 af 11. august 2017 og af den anden anfægtede afgørelse gav ECB ved at henlede sagsøgerens opmærksomhed på den ordning, der gælder for tildeling af en kriselikviditetsstøtte, og forklare ECB's rolle i denne forbindelse tilstrækkelige oplysninger til at gøre det muligt at forstå, at oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier var fremkommet og anvendt i en sammenhæng, der var ledet af overvejelser, der ikke var begrænset til Banco Populars specifikke situation, men som i det væsentlige vedrørte betragtninger angående Unionens og Spaniens valutapolitik og finansielle stabilitet.
- 153 Det var nemlig præcis med henblik på ECB's Styrelsesråds vurdering af, hvordan Banco de España's påtænkte kriselikviditetsstøtte ville gribe ind i målene for Det Europæiske System af Centralbankers (ESCB), hvori valutapolitikken og den finansielle stabilitet indgår, i henhold til artikel 127, stk. 1, 2 og 5, TEUF og artikel 2 og 3 i statuten for ESCB og ECB, at oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier var at finde i de fire omhandlede dokumenter. Grunden til, at disse dokumenter findes, er med andre ord netop, at disse oplysninger vedrører overvejelser, der går ud over Banco Populars specifikke situation. Som ECB med rette har anført, afslører oplysningerne om loftet over kriselikviditetsstøtten og kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, ECB's holdning med hensyn til det marginale beløb, der kan ydes i kriselikviditetsstøtte, uden risiko for at hæmme Unionens valutapolitiske mål.
- 154 Henset til det ovenfor anførte må det konkluderes, at ECB ikke tilsidesatte princippet om en streng fortolkning af undtagelserne til retten til aktindsigt i afgørelse 2004/258 ved at lægge til grund, at oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af

kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier hørte ind under anvendelsesområdet for undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), andet og syvende led, i afgørelse 2004/258.

155 Det følger heraf, at det første klagepunkt i det andet anbringende skal forkastes.

***b) Det andet klagepunkt om, at afslaget på aktindsigt ikke tager sigte på faktisk og konkret at beskytte de omhandlede offentlige interesser***

156 Med det andet klagepunkt har sagsøgeren foreholdt ECB at have foretaget et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til spørgsmålet, om udbredelsen af de ønskede oplysninger konkret og reelt kunne skade valutapolitikens effektivitet og den finansielle stabilitet i Unionen eller i en medlemsstat.

157 Som sagsøgeren med rette har gjort gældende, er det allerede blevet fastslået, at ECB skal indrømmes en vid skønsmargen ved afgørelsen af, om udbredelsen af dokumenter vedrørende områder, der er omfattet af visse undtagelser i afgørelse 2004/258, kan skade den omhandlede offentlige interesse.

158 For så vidt angår artikel 4, stk. 1, litra a), andet og syvende led, i afgørelse 2004/258 er en sådan skønsmargen udtrykkeligt blevet anerkendt i flere domme, bl.a. i dom af 29. november 2012, Thesing og Bloomberg Finance mod ECB (T-590/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:635, præmis 43 og 44), af 4. juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein mod ECB (T-376/13, EU:T:2015:361, præmis 53), og af 27. september 2018, Spiegel-Verlag Rudolf Augstein og Sauga mod ECB (T-116/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:614, præmis 42).

159 For det første beror denne vide skønsmargen, analogt med retspraksis vedrørende artikel 4, stk. 1, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådet forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen (EFT 2001, L 145, s. 43), på den overvejelse, at den særligt følsomme og væsentlige karakter af interesser, der er beskyttet ved artikel 4, stk. 1, litra a), i afgørelse 2004/258 – sammenholdt med den omstændighed, at aktindsigt skal nægtes af institutionen i henhold til den nævnte bestemmelse, hvis udbredelsen til offentligheden af et dokument ville skade disse interesser – tillægger afgørelsen, der således skal træffes af institutionen, en kompleks og særlig beskaffenhed, der kræver en helt særlig grad af forsigtighed (dom af 29.11.2012, Thesing og Bloomberg Finance mod ECB, T-590/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:635, præmis 44; jf. også analogt dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 35, af 27.11.2019, Izuzquiza og Semsrott mod Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, præmis 64, og af 25.11.2020, Bronckers mod Kommissionen, T-166/19, EU:T:2020:557, præmis 34).

160 På den anden side er anerkendelsen af, at ECB har en vid skønsmargen, også blevet begrundet med, at de kriterier, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra a), i afgørelse 2004/258, er meget generelle (dom af 29.11.2012, Thesing og Bloomberg Finance mod ECB, T-590/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:635, præmis 43; jf. også analogt dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 36).

161 Ifølge retspraksis indebærer anerkendelsen af, at ECB har en sådan skønsmargen, at den legalitetskontrol, som Unionens retsinstanser kan udøve i denne forbindelse, begrænses til en efterprøvelse af, om procedurereglerne og reglerne om begrundelse er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, samt om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller

magtfordrejning (jf. dom af 4.6.2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein mod ECB*, T-376/13, EU:T:2015:361, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.3.2019, *De Masi og Varoufakis mod ECB*, T-798/17, EU:T:2019:154, præmis 54).

- 162 Desuden er det på grund af den begrænsede domstolsprøvelse ved Unionens retsinstanser så meget desto mere væsentligt, at ECB overholder sin forpligtelse til at forsyne sine afgørelser med en tilstrækkelig begrundelse. Kun under disse omstændigheder kan Unionens retsinstanser nemlig efterprøve, om de faktiske og retlige omstændigheder, der har betydning ved udøvelsen af skønnet, forelå (jf. dom af 4.6.2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein mod ECB*, T-376/13, EU:T:2015:361, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.3.2019, *De Masi og Varoufakis mod ECB*, T-798/17, EU:T:2019:154, præmis 54).
- 163 I den foreliggende sag kan ECB ikke foreholdes at have begået en åbenbar fejl ved at lægge til grund, at udbredelsen af loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier faktisk og konkret kunne skade Unionens eller en medlemsstats valutapolitik og finansielle stabilitet.
- 164 Det må nemlig konstateres, at ECB både i sin afgørelse LS/PT/2017/66 af 11. august 2017 og i den anden anfægtede afgørelse påviste en præcis årsagssammenhæng mellem den mulige udbredelse af de omhandlede oplysninger og en konkret skade for beskyttede offentlige interesser.
- 165 Med hensyn til loftet for kriselikviditetsstøtten og størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, forklarede ECB, at udbredelsen af disse oplysninger kunne skade Unionens finansielle stabilitet og valutapolitik, for så vidt som en sådan udbredelse, da det spanske marked var svækket efter afviklingen af Banco Popular, kunne udløse spændinger med hensyn til finansieringsinstitutterne og bane vejen for ugrundede spekulationer vedrørende Banco Santanders situation. Disse negative virkninger på det spanske marked kunne dernæst have en afsmittende virkning på markederne i andre medlemsstater, hvilket kunne have skadelige konsekvenser for Unionens finansielle stabilitet. En efterfølgende offentliggørelse af de omhandlede oplysninger kunne desuden føre til en betydelig svækkelse af de nationale centralbankers og ECB's mulighed for at forvalte transaktioner vedrørende kriselikviditetsstøtte i fremtiden. Hvis markedsaktørerne fik kendskab til disse konkrete oplysninger, ville det nemlig skabe en forventning om, at den samme fremgangsmåde ville blive fulgt i sager, hvor der ikke var grundlag herfor. Disse forventninger kunne også foranledige markedsaktørerne til ugrundede spekulationer, hvilket ville begrænse ECB's Styrelsesråds beføjelse til at vurdere, om en påtænkt kriselikviditetsstøtteforanstaltning ville gribe ind i Eurosystemets mål og opgaver, eftersom Styrelsesrådet også skulle tage hensyn til de eventuelle konsekvenser af en offentliggørelse af parametrene for den omhandlede transaktion på den finansielle stabilitet og valutapolitikken i fremtidige tilfælde.
- 166 Hvad i øvrigt angår de tilbudte garantier forklarede ECB, at denne oplysning udgør en indikator for det stressniveau, som et kreditinstitut oplever, for så vidt som sådanne garantier kan udgøre garantier, der ikke anses for at være relevante inden for rammerne af konventionelle valutapolitiske transaktioner. En eventuel udbredelse af disse oplysninger kunne afholde kreditinstitutter fra at anvende en kriselikviditetsstøtte eller anmode om den i tide af frygt for at blive udstillet på markedet. Markedsaktørerne kunne desuden blive fristet til at kræve flere garantier eller andre garantier til gengæld for deres transaktioner med det berørte institut eller ophøre med at udlåne penge til dette institut, hvilket ville udgøre en reel trussel mod den finansielle stabilitet i den omhandlede medlemsstat. Udbredelsen af denne oplysning, selv efterfølgende, kunne desuden føre til en svækkelse af de nationale centralbankers mulighed for

på fleksibel vis at tage hensyn til de mange former for mulige garantier, eftersom et kendskab til den tilgang, som de havde anbefalet i tidligere sager, ville skabe forventninger med hensyn til den type af garantier, der kunne accepteres i fremtidige tilfælde. Dette ville forringe muligheden for at reagere effektivt på fremtidige likviditetsproblemer og begrænse effektiviteten af kriselikviditetsstøtten som værktøj til opretholdelse af den finansielle stabilitet.

- 167 Det må fastslås, at sagsøgeren ikke har fremført præcise argumenter, endsige beviser, der kan rejse tvivl om grundlaget for ECB's argumentation i præmis 165 og 166 ovenfor. Ved blot at gøre gældende, at de ønskede oplysninger alene var knyttet til Banco Populars situation og kun vedrørte en kort og afgrænset periode, har sagsøgeren ikke rejst tvivl om ECB's argumentation, hvorefter udbredelsen af de omhandlede oplysninger kunne have skadelige konsekvenser for Unionens finansielle stabilitet og valutapolitik i fremtiden.
- 168 På baggrund af det ovenfor anførte må det fastslås, at ECB ikke foretog et åbenbart urigtigt skøn ved at lægge til grund, at udbredelsen af oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier konkret og reelt kunne være til skade for offentlighedens interesse med hensyn til Unionens eller Spaniens valutapolitik og finansielle stabilitet.
- 169 Heraf følger, at det andet klagepunkt og dermed det andet anbringende i sin helhed skal forkastes.
- 170 Eftersom afslaget på aktindsigt i oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtten, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier lovligt er støttet på artikel 4, stk. 1, litra a), andet og syvende led, i afgørelse 2004/258, kan konstateringen i præmis 124 ovenfor, hvorefter den anden anfægtede afgørelse er utilstrækkeligt begrundet, for så vidt som der heri blev givet afslag på adgang til de nævnte oplysninger på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra a), første led, i afgørelse 2004/258, for så vidt som disse oplysninger var indeholdt i skrivelsen fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 til formanden for ECB med overskriften »Emergency liquidity assistance«, i opfølgningsskrivelsen fra guvernøren for Banco de España af 5. juni 2017 til formanden for ECB med overskriften »Emergency liquidity assistance« og i forslaget fra Styrelsesrådet for ECB af 5. juni 2017 med overskriften »Emergency liquidity assistance request from Banco de España«, ikke begrunde en annullation af den anden anfægtede afgørelse på dette punkt.

#### **E. Det første anbringende om en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 i de anfægtede afgørelser**

- 171 Det første anbringende angår tre klagepunkter, for det første om, at ECB fejlagtigt anvendte en generel formodning for fortrolighed på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, for det andet om, at de betingelser, der er fastsat i dommen af 19. juni 2018, Baumeister (C-15/16, herefter »Baumeister-dommen«, EU:C:2018:464), ikke er opfyldt, og for det tredje, at de undtagelser fra fortrolighedsprincippet, der er fastsat i artikel 53, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2013/36 og i artikel 84, stk. 6, i direktiv 2014/59, finder anvendelse.
- 172 Inden undersøgelsen af de argumenter, der er fremført i forbindelse med det første anbringende, skal det indledningsvis erindres, at ECB i de tre anfægtede afgørelser påberåbte sig anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258. I den første anfægtede afgørelse påberåbte ECB sig den nævnte bestemmelse med henblik på at afslå aktindsigt i det dokument, der indeholdt en oversigt over den daglige saldo (positiv eller negativ) for indskuddene, dvs. både hævnings eller indskud, og oplysninger om Banco Populars likviditetskapacitet fra den 3. april 2017. I den anden

anfægtede afgørelse havde ECB skjult oplysningerne vedrørende Banco Populares likviditetssituation og kapitalprocenter i skrivelsen fra guvernøren for Banco de España og direktionens forslag, navnlig på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258. I den tredje anfægtede afgørelse påberåbtes navnlig anvendelsen af den nævnte bestemmelse med henblik på at afslå aktindsigt i FOLTF-vurderingen og i de dokumenter, som Banco Popular havde fremsendt til ECB og Banco de España inden for rammerne af SSM mellem den 1. og den 6. juni 2017.

- 173 Det skal præciseres, at den anden anfægtede afgørelse desuden indeholdt et afslag på aktindsigt i andre oplysninger, nemlig loftet for kriselikviditetsstøtten, det beløb, der var ydet i kriselikviditetsstøtte, og de tilbudte garantier, som ikke var baseret på artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258. Som det blev fastslået i forbindelse med undersøgelsen af det andet anbringende, var afslaget på aktindsigt i disse oplysninger på lovlig vis støttet på bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), andet og syvende led, i afgørelse 2004/258.

***1. Det første klagepunkt om, at ECB fejlagtigt anvendte en generel formodning for fortrolighed på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258***

- 174 Med sit første klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at ECB i de tre anfægtede afgørelser med urette støttede sig på anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed med henblik på at give afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter. Ifølge sagsøgeren består en sådan formodning, der er baseret på den omstændighed, at de ønskede dokumenter er beskyttet af en tavshedspligt, der påhviler Unionens institutioner, ikke i den foreliggende sag.
- 175 Selv om sagsøgeren har medgivet, at retspraksis har tilladt anvendelsen af generelle formodninger for fortrolighed i visse bestemte tilfælde, har sagsøgeren gjort gældende, at denne retspraksis ikke kan overføres på den foreliggende sag, eftersom tavshedspligten gælder for alle institutionerne i henhold til artikel 339 TEUF, hvorfor ethvert dokument fra en af Unionens institutioner ifølge ECB's argumentation altid ville være omfattet af en generel formodning, der netop hviler på denne pligt. Derved ville gennemsigtighedsprincippet og retten til aktindsigt i dokumenter, som fastsat i chartrets artikel 41, miste sin betydning.
- 176 ECB har heroverfor gjort gældende, at der gælder en generel formodning for fortrolighed i den foreliggende sag. I denne forbindelse har ECB henvist til Domstolens og Rettens praksis, hvori eksistensen af sådanne formodninger allerede er blevet anerkendt på området for statsstøtte, for fusioner og for karteller. Ifølge ECB gælder den underliggende logik i denne retspraksis, nemlig nødvendigheden af at sikre velfungerende procedurer på de nævnte områder og sikre, at deres mål ikke undergraves, ved at forhindre, at retten til aktindsigt udnyttes til omgå de specifikke regler, hvorefter adgangen til sagsakter er begrænset, ligeledes på tilsynsområdet.
- 177 ECB har gjort gældende, at til forskel fra procedurerne på området for konkurrenceret, der har et begyndelsespunkt og afsluttes med en afgørelse, er det banktilsyn, som ECB udfører, kontinuerligt. De forskellige risici, som de kreditinstitutter, der er undergivet tilsyn, udgør, vurderes således løbende på grundlag af oplysninger, som kreditinstitutterne indsender regelmæssigt. Mens de generelle formodninger for fortrolighed, der er tilladt på andre områder, i det væsentlige beskytter integriteten af de særlige administrative procedurer, tager den fortrolighedspligt, der påhviler ECB, desuden også sigte på at beskytte funktionen af banktilsynsmekanismen som helhed og dermed stabiliteten på de finansielle markeder.

- 178 På baggrund af disse betragtninger er ECB af den opfattelse, at artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 skal fortolkes således, at denne bestemmelse giver ECB's sagsakter vedrørende tilsynet en beskyttelse, der som minimum svarer til den, som Domstolen har anerkendt på området for fusionskontrol.
- 179 I denne sammenhæng har ECB anfægtet sagsøgerens argument om, at ethvert dokument fra en af Unionens institutioner altid vil være omfattet af en tavshedspligt som følge af, at artikel 339 TEUF finder anvendelse på alle Unionens institutioner. ECB er af den opfattelse, at den tavshedspligt, som påhviler denne ved udøvelsen af dens tilsynsopgaver, afspejler den særlige karakter af dens tilsynsopgaver. Denne pligt er desuden klart defineret og specifik med hensyn til det personelle anvendelsesområde. Pligten adskiller sig derfor fra den generelle tavshedspligt, der er fastsat i artikel 339 TEUF. Tavshedspligten i henhold til artikel 339 TEUF og artikel 37 i statuten for ESCB og ECB udelukker i øvrigt ikke enhver udbredelse, men alene uberettiget udbredelse af fortrolige oplysninger.
- 180 Indledningsvis skal det bemærkes, at det første klagepunkt til dels beror på en urigtig fortolkning af de anfægtede afgørelser. Selv om sagsøgeren har anført, at »de« anfægtede afgørelser er i strid med artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, fordi ECB i disse afgørelser støttede sit afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter på en anvendelse af en generel formodning for fortrolighed, er det reelt kun den første og den tredje anfægtede afgørelse, der er støttet på en sådan formodning, hvilket blev bekræftet af ECB i retsmødet.
- 181 For så vidt angår den anden anfægtede afgørelse, således som anført i præmis 172 ovenfor, er denne støttet på artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 med henblik på at afslå aktindsigt i oplysningerne vedrørende Banco Popolars likviditetssituation og kapitalprocenter. Som ECB redegjorde for i retsmødet, foretog ECB – i stedet for at anvende en generel formodning med henblik på at give afslag på aktindsigt i de nævnte oplysninger – en konkret og individuel undersøgelse af de fire dokumenter, hvori ECB havde givet delvis aktindsigt, med henblik på at afgøre, om de pågældende oplysninger var beskyttet af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258. Denne tilgang er i overensstemmelse med den retspraksis, hvorefter anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed kun er en mulighed, der står til rådighed for den berørte EU-institution eller det berørte EU-organ, -kontor eller -agentur, som altid bevarer muligheden for at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de omhandlede dokumenter (dom af 22.1.2020, PTC Therapeutics International mod EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, præmis 61).
- 182 Dernæst skal det bemærkes, at den retspraksis, der har fastslået eksistensen af generelle formodninger for fortrolighed, er støttet på den omstændighed, at undtagelserne fra retten til aktindsigt i artikel 4 i forordning nr. 1049/2001 ikke kan fortolkes, uden at der tages hensyn til de særlige regler, der regulerer aktindsigt i disse dokumenter, som er fastsat ved de pågældende forordninger, når de dokumenter, som en begæring om aktindsigt omhandler, henhører under et særligt område i EU-retten. Disse generelle formodninger gør det således muligt at sikre en sammenhængende anvendelse af retlige ordninger, der forfølger forskellige mål og ikke udtrykkeligt bestemmer, at den ene har forrang for den anden (jf. dom af 19.9.2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) mod Kommissionen, T-39/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:560, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 183 Anvendelsen af generelle formodninger er i det væsentlige begrundet i et absolut krav om at sikre, at de pågældende procedurer fungerer korrekt, og garantere, at deres formål ikke undergraves. Anerkendelse af en generel formodning kan således være baseret på, at aktindsigten i visse

procedurer er uforenelig med disse procedurers vellykkede gennemførelse og risikoen for, at de undergraves, under forudsætning af at de generelle formodninger gør det muligt at bevare integriteten af forløbet af proceduren ved at begrænse en indblanding fra tredjepart (jf. dom af 28.5.2020, Campbell mod Kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

- 184 De generelle formodninger, der endvidere udgør en undtagelse til den berørte EU-institutions forpligtelse til at foretage en konkret og individuel gennemgang af hvert af de dokumenter, der er genstand for en begæring om aktindsigt, og mere generelt til princippet om, at offentligheden skal have videst mulig adgang til de dokumenter, som EU-institutionerne ligger inde med, skal fortolkes og anvendes strengt (jf. dom af 4.9.2018, ClientEarth mod Kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis, og af 28.5.2020, Campbell mod Kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224, præmis 39).
- 185 Det er i lyset af disse faktorer, at det skal undersøges, om ECB med rette anvendte en generel formodning for fortrolighed på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258.
- 186 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 fastsætter, at ECB skal afslå at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for fortroligheden af oplysninger, der er beskyttet som sådan »i henhold til EU-lovgivningen«.
- 187 Henset til ordlyden af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 må det konstateres, at en generel formodning for fortrolighed på grundlag af denne bestemmelse ikke ville have et klart og præcist afgrænset anvendelsesområde.
- 188 For så vidt som den fortrolige karakter af oplysninger, der skal beskyttes som sådan, har artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 med sin henvisning til EU-retten nemlig ikke et præcist indhold, og bestemmelsens anvendelse afhænger af henvisninger til andre EU-retlige regler, der finder anvendelse i den sammenhæng, hvori de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, er opstået.
- 189 Artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 knytter således en forbindelse mellem ordningen for aktindsigt i ECB's dokumenter og ordningerne for tavshedspligt, som ECB og dens personale er underlagt i henhold til EU-lovgivningen, og har således til formål at sikre, at ECB også overholder sin tavshedspligt i forbindelse med begæring om aktindsigt i dens dokumenter.
- 190 Anerkendelse af en generel formodning for fortrolighed på grundlag af en bestemmelse, hvis anvendelsesområde ikke er klart afgrænset, opfylder imidlertid ikke kravene om retssikkerhed, der er et af EU-rettens grundprincipper, og kræver, at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, således at de berørte kan orientere sig i situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten (dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Kvote for sværdfisk i Middelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 111, af 25.11.2020, ACRE mod Parlamentet, T-107/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:560, præmis 66, og af 9.12.2020, Adraces mod Kommissionen, T-714/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:591, præmis 37). Overholdelsen af de krav, der følger af dette princip, er så meget desto vigtigere, som de omhandlede retsregler kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder (jf. i denne retning dom af 30.4.2019, Italien mod Rådet (Kvote for sværdfisk i Middelhavet) (C-611/17, EU:C:2019:332, præmis 111, og af 26.3.2020, Hungeod m.fl., C-496/18 og C-497/18, EU:C:2020:240, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis). Navnlige kræver det nævnte princip, at en EU-lovgivning giver de berørte mulighed

for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at disse sidstnævnte ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (dom af 10.3.2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, præmis 44).

- 191 En anerkendelse af en generel formodning for fortrolighed støttet på en bestemmelse, hvis anvendelsesområde ikke er klart afgrænset, ville endvidere være i strid med den retspraksis, der er anført i præmis 184 ovenfor, hvorefter formodninger, der udgør en undtagelse til princippet om, at der skal gives størst mulig adgang til dokumenter, skal fortolkes strengt.
- 192 For det andet kan anerkendelse af en generel formodning for fortrolighed på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 ikke forenes med Domstolens tilgang i Baumeister-dommen.
- 193 I Baumeister-dommen, der blev afsagt efter vedtagelsen af de afgørelser, der er genstand for den foreliggende tvist, fortolkede Domstolen begrebet »fortrolige oplysninger« i artikel 54 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF af 21. april 2004 om markeder for finansielle instrumenter, om ændring af Rådets direktiv 85/611/EØF og direktiv 93/6/EØF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 93/22/EØF (EUT 2004, L 145, s. 1). I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 54 i direktiv 2004/39 opstiller et generelt forbud mod videregivelse af fortrolige oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, og udtømmende opregner de særlige tilfælde, hvor dette generelle forbud undtagelsesvis ikke er til hinder for disse oplysningers udveksling eller anvendelse (Baumeister-dommen, præmis 38).
- 194 I Baumeister-dommens præmis 46 fastslog Domstolen, at alle oplysninger om den tilsynsbelagte virksomhed, som denne virksomhed har meddelt den kompetente myndighed, og alle udtalelser fra denne myndighed, der indgår i virksomhedens tilsynsakter, herunder myndighedens korrespondance med andre instanser, ikke ubetinget udgør fortrolige oplysninger, der således er omfattet af den tavshedspligt, som er fastsat i artikel 54 i direktiv 2004/39. Domstolen anførte til gengæld, at denne kvalificering omfatter oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, der for det første ikke er af offentlig karakter, og hvis videregivelse for det andet risikerer at skade interesserne for den fysiske eller juridiske person, der leverede oplysningerne, eller for tredjemand, eller den korrekte funktion af den ordning om tilsyn med investeringsselskabers virksomhed.
- 195 Parterne har ikke bestridt, at Domstolens fortolkning af artikel 54 i direktiv 2004/39 i Baumeister-dommen skal overføres på den foreliggende sag, eftersom denne bestemmelses ordlyd er meget lig de bestemmelser, som ECB har henvist til i den foreliggende sag som værende »EU-lovgivning« i henhold til artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, nemlig artikel 53, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/36 og artikel 84, stk. 3, i direktiv 2014/59. Både artikel 54 i direktiv 2004/39, artikel 53, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/36 og artikel 84, stk. 3, i direktiv 2014/59 pålægger nemlig de kompetente myndigheder et forbud mod videregivelse af de »fortrolige oplysninger«, de er i besiddelse af, undtagen i form af et resumé eller sammendrag, der ikke gør det muligt at foretage en identifikation af de omhandlede enheder.
- 196 Anvendelsen af artikel 53, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/36 og af artikel 84, stk. 3, i direktiv 2014/59 forudsætter, at ECB kontrollerer, at de to betingelser, der opstilles i Baumeister-dommen, er opfyldt i forhold til hver enkelt oplysning, som der begæres aktindsigt i. Såfremt disse betingelser faktisk er opfyldt, skal ECB afslå aktindsigt i de omhandlede oplysninger. De pågældende bestemmelser efterlader ingen skønsmargen i så henseende, således som



Domstolen fastslog i præmis 43 i Baumeister-dommen. Denne øvelse kræver nødvendigvis en konkret og individuel vurdering af hver enkelt af de pågældende oplysninger, som ikke kan omgås ved anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed.

- 197 For det tredje skal det bemærkes, at undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 udgør en såkaldt »absolut« undtagelse. Til forskel fra de undtagelser, hvis anvendelse forudsætter en afvejning af de omhandlede interesser, er anvendelsen af en absolut undtagelse obligatorisk, når udbredelsen til offentligheden af det pågældende dokument kan være til skade for de interesser, som den pågældende bestemmelse beskytter.
- 198 Ifølge fast retspraksis udelukker denne generelle formodning ikke muligheden for at godtgøre, at et givent dokument, der er begæret aktindsigt i, ikke er omfattet af denne formodning, eller at der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelsen af det pågældende dokument, jf. artikel 4, stk. 2, sidste sætningsled, i forordning nr. 1049/2001 (dom af 29.6.2010, Kommissionen mod Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, præmis 62; jf. også dom af 11.5.2017, Sverige mod Kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis, og af 28.5.2020, Campbell mod Kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 199 Den omstændighed, at en generel formodning ifølge den retspraksis, der er nævnt i præmis 198 ovenfor, kan afkræftes ved at påvise en mere tungtvejende offentlig interesse, står imidlertid i modsætning til den omstændighed, at undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 er en såkaldt »absolut« undtagelse og derfor ikke foreskriver en afvejning i forhold til en sådan mere tungtvejende interesse.
- 200 På samme måde erindres der om, som anført i præmis 181 ovenfor, at anvendelsen af en generel formodning for fortrolighed kun er en mulighed, der står til rådighed for den berørte EU-institution eller det berørte EU-organ, -kontor eller -agentur, som altid bevarer muligheden for at foretage en konkret og individuel undersøgelse af de omhandlede dokumenter (dom af 22.1.2020, PTC Therapeutics International mod EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, præmis 61).
- 201 Som ECB har gjort gældende i svarskriftets punkt 94, og henset til konstateringerne i præmis 228, 271 og 302 ovenfor om, hvorvidt en generel formodning skal anvendes på de oplysninger, hvori der er afslået aktindsigt i den første og den tredje anfægtede afgørelse, udgør disse oplysninger i den foreliggende sag under alle omstændigheder »fortrolige oplysninger«, som er omfattet af anvendelsen af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258.
- 202 Det følger heraf, at uanset resultatet af undersøgelsen af det første klagepunkt i det første anbringende kan dette ikke rejse tvivl om lovligheden af den første og den tredje anfægtede afgørelse, eftersom de omhandlede oplysninger, henset til, at det første anbringendes andet og tredje klagepunkt blev forkastet, alligevel er omfattet af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258.
- 203 Selv om det antages, at ECB havde til hensigt fejlagtigt at anvende en generel formodning for fortrolighed i den første og den tredje anfægtede afgørelse, skal det første anbringendes første klagepunkt derfor forkastes som irrelevant.

## **2. Det andet klagepunkt om, at de ønskede oplysninger ikke er fortrolige oplysninger**

- 204 Med sit andet klagepunkt har sagsøgeren dels foreholdt ECB at have givet afslag på aktindsigt i oplysninger, der er offentligt tilgængelige. Dels har sagsøgeren gjort gældende, at ECB ikke i tilstrækkelig grad præciserede den skade, som aktindsigten i de ønskede dokumenter kunne forårsage, hverken for Banco Populares eller Banco Santanders forretningsmæssige interesser eller for tilsynsordningens funktion.
- 205 Disse argumenter vedrører i det væsentlige spørgsmålet om, hvorvidt de ønskede dokumenter indeholder fortrolige oplysninger som omhandlet i artikel 53, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/36 og artikel 84, stk. 3, i direktiv 2014/59.
- 206 Det skal derfor undersøges, om de ønskede dokumenter indeholder fortrolige oplysninger, dvs. oplysninger, der for det første ikke er af offentlig karakter, og hvis videregivelse for det andet risikerer at skade interesserne for den fysiske eller juridiske person, der leverede oplysningerne, eller for tredjemand, eller den korrekte funktion af tilsynsordningen (jf. analogt Baumeister-dommen, præmis 46). Disse to betingelser vil blive undersøgt i den nævnte rækkefølge.

### **a) Om spørgsmålet, hvorvidt de ønskede oplysninger er offentligt tilgængelige**

- 207 I stævningen har sagsøgeren gjort gældende, at markedet allerede havde fået kendskab til hovedparten af oplysningerne vedrørende afviklingen af Banco Popular i sammenfattet eller indirekte form, for så vidt som oplysninger for det første var fremkommet i pressen og de noterede banker for det andet er undergivet en lang række gennemsigtighedskrav. Sagsøgeren er således af den opfattelse, at markedet allerede havde kendskab til, at Banco Popular havde haft likviditetsproblemer, der førte til bankens afvikling. Ifølge sagsøgeren ville en uddybning af enkelthederne vedrørende afviklingen ikke ændre markedets opfattelse af forløbet.
- 208 I sine bemærkninger til Kommissionens og Banco Santanders interventionsindlæg har sagsøgeren henvist til en lang række presseartikler og fremlagt flere heraf vedrørende Banco Populares anmodning om kriselikviditetsstøtte og dens likviditetssituation som dokumentation for, at disse oplysninger er offentligt tilgængelige.
- 209 I de samme bemærkninger har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at Banco Santander ikke selv anså de ønskede oplysninger for at være fortrolige. I denne henseende har sagsøgeren gjort gældende, at Banco Popular offentliggjorde visse oplysninger vedrørende kortfristede nøgletal i sine års- og kvartalsrapporter, og at banken også havde offentliggjort forholdet mellem udlån og indskud, en af indikatorerne for dens likviditet. Desuden havde Asociación Española de Banca (den spanske banksammenslutning, herefter »AEB«) en gang om måneden offentliggjort hver banks balance, hvori størrelsen af indskud og udlån figurerede. Disse oplysninger gjorde det muligt at beregne forholdet mellem indskud og udlån. Ifølge sagsøgeren har Banco Santander ikke forklaret, hvorfor disse oplysninger kunne offentliggøres, mens andre likviditetsindikatorer, som sagsøgeren har begæret aktindsigt i, skal forblive fortrolige.
- 210 Ifølge ECB er disse påstande irrelevante eller i det mindste ugrundede. ECB har bestridt, at de oplysninger, hvori den afslog aktindsigt på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, var offentligt tilgængelige, da de anfægtede afgørelser blev vedtaget. ECB har desuden gjort gældende, at det ikke er lykkedes sagsøgeren at identificere de oplysninger, hvortil sagsøgeren har henvist i sine påstande.

- 211 Som svar på ECB's påstande har sagsøgeren præciseret sine argumenter og fremlagt yderligere dokumenter til støtte herfor. Hvad for det første angår dokumenter, der er omfattet af den tredje anfægtede afgørelse, har sagsøgeren således henvist til et bilag indeholdende presseartikler, hvori eksistensen og indholdet af den skrivelse, som Banco Popular sendte til ECB den 6. juni 2017, er omtalt. Hvad for det andet angår dokumenter »vedrørende Banco Populars likviditet«, som er genstand for den første anfægtede afgørelse, har sagsøgeren gjort gældende, at disse oplysninger var blevet offentliggjort enten i Banco Populars års- og kvartalsrapporter eller i AEB's regi, hvilken organisation Banco Popular tilhørte, med henblik på offentliggørelse heraf. I denne forbindelse har sagsøgeren henvist til de dokumenter, som denne har vedlagt sine bemærkninger til Kommissionens interventionsindlæg. Hvad for det tredje angår oplysningerne om tildeling af kriselikviditetsstøtte, som er genstand for den anden anfægtede afgørelse, har sagsøgeren henvist til de bilag, som denne har fremlagt sammen med sine bemærkninger til Kommissionens og Banco Santanders interventionsindlæg, og har vedlagt andre presseartikler, som ifølge sagsøgeren understøtter disse oplysningers offentlige karakter.
- 212 Det skal for det første bemærkes, at ECB ikke har påberåbt sig undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 som grundlag for sit afslag på aktindsigt i oplysningerne om loftet for kriselikviditetsstøtte, størrelsen af kriselikviditetsstøttebeløb, der faktisk var ydet, og de tilbudte garantier (jf. i denne henseende præmis 89 ovenfor). For så vidt som sagsøgerens påstande inden for rammerne af dette klagepunkt omhandler disse oplysninger, skal de forkastes som uvirksomme.
- 213 For det andet skal det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at stævninger i henhold til artikel 21 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 76, litra d), i procesreglementet skal indeholde en kortfattet fremstilling af anbringenderne. Denne fremstilling skal være så klar og præcis, at sagsøgte får mulighed for at tilrettelægge sit forsvar, og at Retten kan træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden at måtte indhente yderligere oplysninger. Stævningen skal derfor indeholde en udtrykkelig angivelse af de grunde, søgsmålet støttes på, mens en rent generel angivelse heraf ikke opfylder kravene i procesreglementet. Tilsvarende krav gælder, når et argument fremføres til støtte for et anbringende (jf. i denne retning dom af 7.6.2018, Winkler mod Kommissionen, T-369/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:334, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.5.2020, Peek & Cloppenburg mod EUIPO – Peek & Cloppenburg (Peek & Cloppenburg), T-446/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:187, præmis 29).
- 214 Selv om stævningens indhold på særlige punkter kan støttes og udbygges ved henvisninger til bestemte afsnit i dokumenter, der vedlægges som bilag til den, kan der ikke ved en generel henvisning til andre dokumenter, herunder dokumenter, der figurerer som bilag til stævningen, rådes bod på en undladelse af at anføre afgørende dele af den retlige argumentation, der i medfør af de nævnte bestemmelser skal være indeholdt i stævningen (jf. i denne retning dom af 11.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 215 Det tilkommer således ikke Retten ved hjælp af bilagene at forsøge at klarlægge, hvilke anbringender og argumenter der kan antages at udgøre grundlaget for søgsmålet, idet bilagene alene skal fungere som bevismateriale og et middel til sagens oplysning (jf. dom af 17.9.2007, Microsoft mod Kommissionen, T-201/04, EU:T:2007:289, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis, og af 24.2.2021, Universität Koblenz-Landau mod EACEA, T-606/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:105, præmis 61).

- 216 Henset til denne retspraksis skal det fastslås, at sagsøgerens påstande ikke er tilstrækkelige til gyldigt at rejse tvivl om ECB's påstand, hvorefter de ønskede oplysninger ikke var offentligt tilgængelige, da de anfægtede afgørelser blev vedtaget. Sagsøgeren har nemlig ikke fremlagt nogen konkret oplysning, der kan underbygge dennes påstande, hvorfor Retten ikke kan efterprøve rigtigheden heraf. I hovedteksten i sine skriftlige indlæg har sagsøgeren således undladt at præcisere, nøjagtigt hvilke oplysninger der efter sagsøgerens opfattelse var offentligt tilgængelige, og har begrænset sig til at henvise generelt til et tocifret antal bilag, der i alt omfatter mere end 1 000 sider. Sagsøgeren har ikke angivet de præcise passager i bilagene, der ville gøre det muligt at fastslå, om en af de ønskede oplysninger var offentliggjort, da de anfægtede afgørelser blev vedtaget.
- 217 For det tredje skal det, som ECB med rette har gjort gældende, bemærkes, at ECB ikke var forpligtet til at overvåge de initiativer til offentliggørelse, der blev taget af de omhandlede kreditinstitutter, de kompetente nationale myndigheder eller pressen.
- 218 Domstolen anførte således i det væsentlige i præmis 56 i dom af 19. december 2019, ECB mod Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), at fortroligheden af visse oplysninger kan påberåbes, i det omfang disse oplysninger ikke er blevet offentliggjort af ECB, og at den omstændighed, at tredjemænd havde offentliggjort anslåede oplysninger, ikke som sådan forpligtede ECB til at give aktindsigt i disse oplysninger. Selv om de presseartikler, som sagsøgeren har nævnt, indeholdt oplysninger, der havde væsentlige lighedspunkter med oplysningerne i de ønskede dokumenter, medførte denne omstændighed ikke en forpligtelse for ECB til at give aktindsigt heri.
- 219 En uautoriseret udbredelse af et dokument kan desuden ikke have til følge, at et dokument, der er omfattet af en af undtagelserne i artikel 4 i afgørelse 2004/258, gøres offentligt tilgængeligt (jf. analogt dom af 25.10.2013, Beninca mod Kommissionen, T-561/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:558, præmis 55).
- 220 For det fjerde gør en læsning af de ønskede dokumenter det muligt at konkludere, at oplysningerne heri kun var tilgængelige for en begrænset personkreds og derfor ikke er af offentlig karakter (jf. i denne retning dom af 30.5.2006, Bank Austria Creditanstalt mod Kommissionen, T-198/03, EU:T:2006:136, præmis 71).
- 221 Hvad for det første angår FOLTF-vurderingen gør en læsning af den fuldstændige version det muligt at konstatere, at de uddrag, hvori der var afslået aktindsigt, i det væsentlige indeholder finansielle oplysninger vedrørende Banco Populares kapital- og likviditetssituation i ugerne før udarbejdelsen af FOLTF-vurderingen. Som bekræftet af ECB i retsmødet er der tale om oplysninger, der ikke regelmæssigt eller sædvanligvis offentliggøres af det berørte kreditinstitut, og ej heller af den nationale centralbank eller ECB, men snarere om oplysninger, der var blevet fremskaffet specifikt med henblik på at vurdere, om kreditinstituttet under tilsyn fortsat opfyldte betingelserne for tilladelsen i direktiv 2013/36.
- 222 Hvad for det andet angår den skrivelse, som Banco Popular sendte til ECB den 6. juni 2017, må det konstateres, at sagsøgeren har gjort gældende, at selv om eksistensen af denne skrivelse og indholdet heraf er nævnt i de presseartikler, som sagsøgeren har fremlagt, er disse omtaler meget generiske og afslører ikke oplysninger, der er indeholdt i denne skrivelse.

- 223 Hvad for det tredje angår de dokument, der er genstand for den første anfægtede afgørelse, nemlig oversigten over de daglige saldoer på Banco Populars indskud fra den 3. april 2017, skal det konstateres, at ECB i den anfægtede afgørelse forklarede, at dette dokument indeholdt oplysninger, som ECB sædvanligvis ikke modtager, men som ECB undtagelsesvist begyndte at modtage fra den 3. april 2017. ECB tilføjede, at dette dokument var blevet udarbejdet i forbindelse med tilsynet med Banco Popular med henblik på udarbejdelsen af FOLTF-vurderingen.
- 224 Intet i sagsøgerens argumentation giver mulighed for at konkludere, at disse oplysninger, som ECB undtagelsesvist modtog, var offentligt tilgængelige, da den første anfægtede afgørelse blev vedtaget. Sagsøgeren har blot hævdet, at Banco Popular og AEB havde offentliggjort visse oplysninger, der gjorde det muligt at beregne »indikatorer for Banco Populars likviditet«. Ifølge sagsøgeren undrer denne sig dog over, hvorfor »andre indikatorer, hvori [sagsøgeren] har anmodet om aktindsigt, er fortrolige«. Sagsøgeren har langt fra ført et første bevis for, at de oplysninger, som sagsøgeren ønsker at få adgang til, var offentligt tilgængelige, og har derfor snarere bekræftet, at disse oplysninger ikke er offentligt tilgængelige.
- 225 Hvad for det fjerde angår de oplysninger, hvori ECB i den anden anfægtede afgørelse afslog aktindsigt på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, dvs. oplysningerne om Banco Populars likviditetssituation og kapitalprocenter, må det konstateres, at de tre dokumenter, hvori disse oplysninger findes, var beregnet til intern brug i forbindelse med forhandlingerne i ECB's Styrelsesråd. Disse tre dokumenter er derfor ifølge deres natur beregnet til kun at være tilgængelige for en begrænset personkreds.
- 226 For det femte kunne sagsøgeren heller ikke påberåbe sig påstanden om, at Banco Santander selv havde anerkendt, at de ønskede oplysninger ikke var fortrolige, eftersom Banco Santander i sine kontakter med institutionerne alene havde modsat sig udbredelsen af visse specifikke oplysninger, der kunne skade denne banks forretningsmæssige interesser, nemlig oplysninger om dens kunder, konsekvenserne af afviklingsordningen for joint venture-kontrakterne og enkelthederne og vurderingen af regnskabspraksis for de juridiske risici vedrørende Banco Popular den 6. juni 2017.
- 227 Som Banco Santander bekræftede i retsmødet, fandt de kontakter, hvortil banken henviste, nemlig sted i forbindelse med procedurer for aktindsigt ved Afviklingsinstansen og vedrørte ikke de oplysninger, som ECB var i besiddelse af og gjorde brug af. I modsætning til, hvad sagsøgeren har hævdet, har Banco Santander i sit interventionsindlæg desuden udtrykkeligt gjort gældende, at de ønskede oplysninger i den foreliggende sag efter bankens opfattelse var fortrolige, da de anfægtede afgørelser blev vedtaget.
- 228 Henset til det ovenstående må det konkluderes, at der ikke findes oplysninger i sagsakterne, der gør det muligt at konkludere, at de oplysninger, hvori der blev givet afslag på aktindsigt på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, var offentligt tilgængelige, da de anfægtede afgørelser blev vedtaget.

***b) Risikoen for at skade interesserne for den fysiske eller juridiske person, der leverede oplysningerne, eller for tredjemand, eller den korrekte funktion af tilsyns- og afviklingsordningen***

229 Den anden betingelse, som Domstolen opstillede i Baumeister-dommen, for at anerkende den fortrolige karakter af visse oplysninger, kræver, at det undersøges, om videregivelse af disse risikerer at skade interesserne for den fysiske eller juridiske person, der leverede oplysningerne, eller for tredjemand, eller den korrekte funktion af tilsynsordningen (Baumeister-dommen, præmis 46). De argumenter, som sagsøgeren har fremført vedrørende denne betingelse, er opdelt i to led.

*1) Om det første led, hvorefter udbredelsen af de ønskede dokumenter ikke skader interesserne for den person, der leverede oplysningerne heri, eller for tredjemand*

230 For det første har sagsøgeren hævdet, at en udbredelse af de ønskede oplysninger som følge af deres natur hverken kunne påvirke Banco Popolars eller Banco Santanders forretningsmæssige interesser i væsentlig grad.

231 I denne forbindelse har sagsøgeren indledningsvis anført, at de omhandlede oplysninger vedrørte fortiden. Ifølge en økonomisk rapport, der er vedlagt stævningen, er det kun de aktuelle og de fremadrettede oplysninger, der er vigtige for markedet og finansmarkedsinstitutionerne. Henset til særegenhederne ved den finansielle sektor, hvor oplysninger hurtigt spredes, og hvor aktørerne hurtigt drager konklusioner ud fra de oplysninger, som de anser for relevante, bliver oplysninger hurtigt forældede og mister dermed deres nytteværdi for markedet. Sagsøgeren er af den opfattelse, at dette netop er tilfældet med oplysningerne om de tilbudte garantier, Banco Popolars likviditet og kapitalprocenter og om, hvorvidt banken var nødlidende eller forventeligt nødlidende. Selv om disse oplysninger normalt ville være følsomme på det forretningsmæssige plan, har sagsøgeren gjort gældende, at de ikke længere var relevante for det finansielle marked eller konkurrenterne, eftersom de stammer fra før afviklingen af Banco Popular og derfor ikke afspejler dennes aktuelle situation. Alle oplysninger fra før afviklingen er dermed blevet historiske og kan ikke anses for at være fortrolige.

232 Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at retspraksis har anlagt en kasuistisk tilgang med henblik på at vurdere oplysningers historiske karakter. Selv om Baumeister-dommen indførte en afkræftelig formodning for den historiske karakter af visse oplysninger, der er mere end fem år gamle, kan det ikke udledes af denne dom, at oplysninger, der er mindre end fem år gamle, slet ikke kan kvalificeres som historiske oplysninger.

233 Indledningsvis skal bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at en EU-retsakts lovlighed som led i et annulationsøgsmål indledt i henhold til artikel 263 TEUF skal vurderes ud fra de faktiske og retlige forhold, som fandtes på det tidspunkt, da retsakten blev vedtaget (jf. dom af 28.1.2021, Qualcomm og Qualcomm Europe mod Kommissionen, C-466/19 P, EU:C:2021:76, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.6.2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein mod ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis; jf. også i denne retning Baumeister-dommen, præmis 50). Som Banco Santander med rette har anført, er den dato, som Retten skal tage i betragtning med henblik på at vurdere lovligheden af afslaget på aktindsigt i de oplysninger, hvorom ECB har fremsat begæring, derfor datoen for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, dvs. den 7. november 2017.

- 234 Sagsøgerens påstand om, at oplysningerne ikke længere er relevante for det finansielle marked eller konkurrenterne, eftersom de stammer fra før afviklingen af Banco Popular og derfor ikke afspejler dennes aktuelle situation, kan følgelig ikke tiltrædes.
- 235 Dernæst skal det konstateres, at Domstolen i Baumeister-dommens præmis 54 anførte, at når oplysninger, der på et bestemt tidspunkt har kunnet udgøre forretningshemmeligheder, er mindst fem år gamle, anses de med tiden principielt for historiske og derfor for at have mistet deres hemmelige karakter, medmindre den part, der har påberåbt sig denne karakter, undtagelsesvis påviser, at disse oplysninger stadig udgør væsentlige faktorer i dennes eller i den berørte tredjeparts forretningsmæssige stilling, på trods af oplysningernes alder.
- 236 I denne henseende har Banco Santander, uden at blive modsagt af de øvrige parter, gjort gældende, at de ønskede oplysninger hovedsageligt stammer fra perioden umiddelbart før afviklingen og i visse tilfælde fra starten af 2017.
- 237 Da de anfægtede afgørelser blev vedtaget, var de ønskede oplysninger imidlertid højst nogle måneder gamle og kunne derfor, henset til kriterierne anført i præmis 233 og 235 ovenfor, ikke anses for at være historiske oplysninger.
- 238 Sagsøgerens argument om, at intet i Baumeister-dommen tyder på, at oplysninger, der er mindre end fem år gamle, slet ikke kan kvalificeres som historiske oplysninger, og at der skal foretages en vurdering i hvert enkelt tilfælde, kan ikke rejse tvivl om denne konstatering. I en sag som den foreliggende, hvor de ønskede oplysninger vedrører den forretningsmæssige stilling for et kreditinstitut, der er undergivet en afviklingsordning, har sagsøgeren navnlig hævdet, at disse oplysninger automatisk blev historiske, da afviklingsværktøjet blev vedtaget.
- 239 Det kan imidlertid ikke godtages, at vedtagelsen af en afviklingsordning fører til en ny formodning, hvorefter oplysningerne om den forretningsmæssige stilling for det kreditinstitut, der er undergivet afviklingsordningen, automatisk bliver historiske. En sådan tilgang ville principielt udelukke anvendelsen af undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, sammenholdt med artikel 53, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/36 og artikel 84, stk. 3, i direktiv 2014/59.
- 240 Som ECB, Kommissionen og Banco Santander med rette har anført, forblev Banco Popular aktiv efter den 7. juni 2017 og indtil den 28. april 2018, hvor den blev fusioneret med Banco Santander ved overtagelse.
- 241 En af grundene til, at Afviklingsinstansen besluttede at vedtage en afviklingsordning med hensyn til Banco Popular, var at sikre videreførelsen i dens kritiske funktioner i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, litra a), i forordning nr. 806/2014. Salget til Banco Santander gjorde det således muligt for Banco Popular at fungere på normale markedsvilkår som medlem af Santander-koncernen.
- 242 Det følger heraf, at ECB med rette kunne lægge til grund, at udbredelsen af den daglige saldo for Banco Santanders indskud fra den 3. april 2017, Banco Populars likviditetssituation og kapitalprocenter, oplysninger om Banco Populars stilling på markedet samt om dens aktiver og passiver, og om vurderingen af indvirkningen af Banco Populars likviditetssituation på finansieringen af dens filial, Banco Popular Portugal, og dennes operationelle struktur, på det tidspunkt, hvor de anfægtede afgørelser blev vedtaget, kunne skade Banco Populars eller dens moderselskabs interesser, på trods af anvendelsen af et afviklingsværktøj.

- 243 For det andet har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at det ikke er lykkedes ECB at godtgøre, at udbredelsen af de ønskede oplysninger konkret og reelt kunne skade Banco Santanders og Banco Populars forretningsmæssige interesser. Sagsøgeren er i denne forbindelse af den opfattelse, at begrundelsen i de anfægtede afgørelser er for generisk og kan anvendes på en hvilken som helst bank. Sagsøgeren har også anført, at ECB reelt ikke tog hensyn til afviklingen af Banco Popular og situationens usædvanlige karakter.
- 244 I denne henseende skal det indledningsvis fastslås, at sagsøgeren ikke formelt har fremsat et anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten. Ved en læsning af sagsøgerens indlæg ser det snarere ud til, at denne er uenig i ECB's begrundelse.
- 245 Det fremgår dog af fast retspraksis, at begrundelsespligten udgør et væsentligt formkrav, som skal adskilles fra spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen er materielt rigtig, hvilket henhører under realiteten for så vidt angår den omtvistede retsakts lovlighed. En afgørelses begrundelse består nemlig i formelt at udtrykke de grunde, som afgørelsen er baseret på. Hvis disse grunde er behæftet med fejl, vil lovligheden af afgørelsens grundlag være behæftet med fejl, men det vil dennes begrundelse ikke, idet denne kan være tilstrækkelig, selv om den er udtryk for fejlagtige grunde. Heraf følger, at de klagepunkter og argumenter, som har til formål at bestride rigtigheden af en retsakt, er uden betydning i forbindelse med et anbringende om manglende eller utilstrækkelig begrundelse (jf. dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis, og af 29.4.2020, Tilly-Sabco mod Rådet og Kommissionen, T-707/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:160, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).
- 246 I den første anfægtede afgørelse anførte ECB imidlertid, at udbredelsen af det ønskede dokument ville have skadelige konsekvenser for det berørte kreditinstitut, eftersom det ikke længere kunne have tillid til, at de oplysninger, som kreditinstituttet havde indsendt til ECB i tilsynsøjemed, ville forblive fortrolige. Det blev ligeledes præciseret i denne afgørelse, at denne fortrolighedsordning gælder, uanset om en bank har været genstand for en afviklingsordning.
- 247 I den anden anfægtede afgørelse forklarede ECB, for så vidt angår oplysningerne om Banco Populars likviditetssituation og kapitalprocenter, at en udbredelse af disse ville tilskynde markedsaktørerne til spekulationer vedrørende Banco Santanders likviditetssituation og finansieringsbehov, hvilket kunne give anledning til et ugrundet finansieringspres.
- 248 I den tredje anfægtede afgørelse fastslog ECB, at de ønskede oplysninger dels vedrørte Banco Santanders forretningsmæssige stilling på markedet, dels denne banks aktiver og passiver, og at disse oplysninger kunne have negativ indvirkning på Banco Populars og Banco Santanders forretningsmæssige interesser. ECB var navnlig af den opfattelse, at vurderingen af indvirkningen af Banco Populars likviditet på finansieringen af dens filial, Banco Popular Portugal, og dennes operationelle struktur var følsomme ud fra en forretningsmæssig betragtning og kunne give anledning til ugrundede spekulationer vedrørende koncernens finansielle situation og likviditet. Den pågældende afgørelse nævner desuden, at ordningen om tavshedspligt gælder uanset den omstændighed, at en bank er blevet afviklet.
- 249 ECB kunne således med rette lægge til grund, at de oplysninger, hvori den afslog aktindsigt på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, på det tidspunkt, hvor de anfægtede afgørelser blev vedtaget, konkret og reelt kunne skade Banco Populars eller Banco Santanders interesser. Den omstændighed, at de anfægtede afgørelser kun indeholder en meget kortfattet



begrundelse med hensyn til spørgsmålet om, hvorfor en sådan skade kunne formodes at opstå på trods af anvendelsen af et værktøj til afvikling af Banco Popular, ændrer intet ved denne konstatering.

250 Henset til det ovenfor anførte må det første led, hvorefter udbredelsen af de ønskede oplysninger ikke forårsagede skade for Banco Populars eller Banco Santanders interesser, derfor forkastes.

*2) Det andet led, hvorefter udbredelsen af de ønskede dokumenter ikke skader den korrekte funktion af tilsynsordningen*

251 Inden der foretages en undersøgelse af de af sagsøgeren fremførte argumenter, skal der erindres om betragtningerne i præmis 157-162 ovenfor.

252 Som Kommissionen med rette har gjort gældende, skal den retspraksis, hvorefter ECB råder over en vid skønsmargen med henblik på at afgøre, om udbredelsen af visse oplysninger kan skade en offentlig interesse som omhandlet i artikel 4, stk. 1, litra a), i afgørelse 2004/258, overføres på den vurdering, som ECB er blevet pålagt at foretage inden for rammerne af anvendelsen af den anden betingelse i Baumeister-dommen. Vurderingen af risikoen for skade for den korrekte funktion af tilsyns- og afviklingsordningen svarer nemlig til vurderingen af risikoen for skade for den offentlige interesse.

253 I overensstemmelse med den retspraksis, der er anført i præmis 159 ovenfor, er ECB's vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt udbredelsen af visse dokumenter skader beskyttelsen af den korrekte funktion for tilsyns- og afviklingsordningen, i øvrigt af en kompleks og særlig beskaffenhed, der kræver en helt særlig grad af forsigtighed.

254 De kriterier, som Domstolen opstillede i Baumeister-dommen med henblik på at vurdere en skade for den korrekte funktion af ordningen om tilsyn med investeringsselskabers virksomhed, og som finder analog anvendelse i forbindelse med tilsynet og afviklingen, er endvidere meget generelle, således som krævet i den retspraksis, der er anført i præmis 160 ovenfor.

255 Heraf følger for det første, at den legalitetskontrol, som Retten skal foretage i denne forbindelse, er begrænset til den kontrol, der er fastsat i den retspraksis, der er nævnt i præmis 161 ovenfor, og for det andet, at overholdelsen af ECB's forpligtelse til at give en tilstrækkelig begrundelse af dens afgørelser principielt er af lige så grundlæggende betydning (jf. i denne henseende præmis 162 ovenfor).

256 I den foreliggende sag anførte ECB i den første anfægtede afgørelse, at dokumentet med oplysninger om den daglige saldo for Banco Populars indskud hidrørte fra de administrative sagsakter vedrørende det løbende tilsyn med Banco Popular og den afsluttende analyse af, om Banco Popular var nødlidende eller forventeligt nødlidende.

257 I den anden anfægtede afgørelse anførte ECB, at sagsøgeren ikke havde anfægtet analysen i afgørelse LS/PT/2017/66 af 11. august 2017, hvorefter dokumentet med overskriften »Emergency liquidity assistance request from Banco de España« af 5. juni 2017 indeholdt oplysninger vedrørende Banco Populars likviditetssituation og kapitalprocenter. ECB forklarede dernæst, at den havde fået disse oplysninger af Banco Popular i forbindelse med det løbende tilsyn.

- 258 For så vidt angår den fulde version af FOLTF-vurderingen og den af Banco Popular fremlagte dokumentation desangående, navnlig om bankens situation med hensyn til kapital og likviditet og om andre betingelser for dens fortsatte tilladelse, forklarede ECB i den tredje anfægtede afgørelse, at disse dokumenter henhørte under de administrative sagsakter vedrørende det løbende tilsyn og proceduren for FOLTF-vurderingen. Ifølge ECB henhørte disse administrative sagsakter under ECB's udøvelse af sine opgaver som kompetent tilsynsmyndighed, som er fastsat i forordning nr. 1024/2013.
- 259 I den tredje anfægtede afgørelse forklarede ECB desuden, at den under udøvelsen af de opgaver, der er tillagt den ved forordning nr. 1024/2013, er bundet af regler om tavshedspligt. I denne sammenhæng præciserede ECB, hvilke regler der gælder, og indholdet af denne tavshedspligt, og den anførte, at undtagelserne fra denne tavshedspligt ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde.
- 260 ECB konkluderede på grundlag heraf, at udbredelsen af fortrolige oplysninger, der stammede fra et tilsyn, kunne skade både det direkte berørte kreditinstitut og banksystemet generelt, eftersom bankerne ikke længere ville kunne have tillid til, at de oplysninger, som de havde afgivet til ECB i forbindelse med tilsynet, ville bevare deres fortrolige karakter.
- 261 I den første og den tredje anfægtede afgørelse henviste ECB i denne sammenhæng til dom af 11. december 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, præmis 27), og af 12. november 2014, Altmann m.fl. (C-140/13, EU:C:2014:2362, præmis 31-33). ECB anførte heri ligeledes, at afviklingen ikke havde ændret Banco Populars status som enhed, der føres tilsyn med, og at fortrolighedsordningen følgelig fortsat fandt anvendelse med hensyn til denne bank.
- 262 ECB redegjorde således for behovet for den påberåbte beskyttelse, idet den gjorde gældende, at udbredelsen af de ønskede dokumenter navnlig ville skade banksystemet generelt.
- 263 Disse konklusioner afkræftes ikke af sagsøgerens argumenter.
- 264 For det første skal sagsøgerens argument, hvorefter begrundelsen var generisk og stereotyp, forkastes. I denne forbindelse skal der tages hensyn til den omstændighed, at det kan være umuligt for hvert enkelt dokument – i det foreliggende tilfælde for hver enkelt oplysning i dokumenterne – at angive de hensyn, der begrundet afslaget på aktindsigt, uden at der herved gives aktindsigt i indholdet af dette dokument eller en væsentlig del af dette; det egentlige formål med undtagelsen ville følgelig ikke blive nået. Eftersom det dokument, der er begæret aktindsigt i, er omfattet af undtagelserne vedrørende tilsyns- og afviklingsordningens korrekte funktion, ville en mere udførlig og individualiseret forklaring i forhold til indholdet i det foreliggende tilfælde kun kunne være til skade for det fortrolige indhold af de oplysninger, som på grund af undtagelserne skal forblive hemmelige (jf. analogt dom af 26.4.2005, Sison mod Rådet, T-110/03, T-150/03 og T-405/03, EU:T:2005:143, præmis 84).
- 265 For det andet skal argumentet om, at udbredelsen af oplysninger som likviditetsprocenterne under ingen omstændigheder skaber en præcedens for, at denne type af oplysninger i fremtiden vil blive afsløret på markedet, eftersom afviklingen af Banco Popular var af en særlig karakter, forkastes.
- 266 Sagsøgeren har nemlig ikke formået at rejse tvivl om ECB's vurdering, hvorefter udbredelsen af visse oplysninger kunne skade den gensidige tillid mellem ECB og de institutter, hvormed der føres tilsyn, som er nødvendig for tilsynsmekanismen. I denne forbindelse har den

omstændighed, at afviklingen af en bank er en usædvanlig begivenhed, og at visse oplysninger kun undtagelsesvist var blevet modtaget af ECB, ingen betydning for risikoen for, at andre institutter ikke længere kan have tillid til, at de oplysninger, som de fremadrettet vil skulle indsende til ECB i forbindelse med tilsynet, vil bevare deres fortrolige karakter.

- 267 Ifølge retspraksis kan en EU-institution i øvrigt støtte sig på en hypotetisk adfærd hos markedsaktører og på de virkninger, som en sådan adfærd kunne have på fremtidige interventioner (jf. analogt dom af 4.6.2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein mod ECB*, T-376/13, EU:T:2015:361, præmis 78).
- 268 Følgelig kunne ECB gyldigt støtte sig på en risiko for spekulationer hos markedsaktører på grundlag af oplysningerne vedrørende Banco Popolars likviditetssituation forud for dens afvikling, eftersom disse oplysninger med rimelighed kunne forventes at være af en karakter, der kunne give anledning til spekulationer og dermed bringe den korrekte funktion af tilsyns- og afviklingsordningen i fare.
- 269 På grundlag af det ovenfor anførte skal det fastslås, at sagsøgeren ikke har formået at godtgøre, at ECB foretog et åbenbart urigtigt skøn ved at fastslå, at udbredelsen af de ønskede dokumenter risikerede at skade den korrekte funktion af tilsyns- og afviklingsordningen.
- 270 Det andet led, hvorefter udbredelsen af de ønskede dokumenter ikke skader den korrekte funktion af tilsyns- og afviklingsordningen, skal derfor forkastes.
- 271 Det må følgelig konkluderes, at de ønskede dokumenter, hvori ECB gav afslag på aktindsigt på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, indeholder fortrolige oplysninger som omhandlet i artikel 53, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/36 og artikel 84, stk. 3, i direktiv 2014/59.

***3. Det tredje klagepunkt om, at undtagelserne i artikel 53, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2013/36 og artikel 84, stk. 6, i direktiv 2014/59 finder anvendelse på de ønskede dokumenter***

- 272 Med sit tredje klagepunkt har sagsøgeren gjort gældende, at bestemmelserne i artikel 53, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2013/36 og artikel 84, stk. 6, i direktiv 2014/59 giver ECB ret til at give aktindsigt i de ønskede dokumenter i forbindelse med eller med henblik på en retssag. Det fremgår navnlig af en teleologisk fortolkning af de nævnte bestemmelser, at der findes en undtagelse fra fortroligheden, når adgang til de ønskede dokumenter er nødvendig med henblik på at udøve retten til en effektiv domstolsbeskyttelse i forbindelse med en retssag, der har tilknytning til en EU-institutions eller et EU-organs adfærd.
- 273 Sagsøgeren har tilføjet, at ifølge retspraksis forudsætter vurderingen af den fortrolige karakter af en oplysning, at der foretages en afvejning mellem de berettigede interesser mod en offentliggørelse og den almene interesse. De særlige omstændigheder i den foreliggende sag, nemlig det forhold, at Banco Popolars tidligere aktionærer ønsker at få kendskab til de omstændigheder, hvorunder afviklingen af Banco Popular fandt sted, giver grundlag for at udbrede de ønskede oplysninger. I denne henseende er det ifølge sagsøgeren vigtigt at tage hensyn til den omstændighed, at sagsøgeren har anlagt et søgsmål (registreret som sag T-628/17) om annullation af afviklingsordningen og et søgsmål om erstatningsansvar uden for kontraktforhold (registreret som sag T-714/17). De oplysninger, der begæres adgang til i den foreliggende sag, skal alene benyttes som beviser i disse to søgsmål.

- 274 Sagsøgeren har fremhævet, at denne navnlig har behov for at få kendskab til de likviditetsproblemer, der førte til afviklingen af Banco Popular, men at både FOLTF-vurderingen og afviklingsordningen blev censureret i denne henseende. Adgangen til disse oplysninger ville give sagsøgeren mulighed for at fremlægge beviser til støtte for dennes argument om, at Banco Populars likviditetssituation ikke var tilstrækkelig alvorlig til, at der skulle træffes afgørelse om afvikling af denne, og at ethvert likviditetsproblem var knyttet til erklæringer fra formanden for Afviklingsinstansen.
- 275 ECB har, støttet af Rådet og Banco Santander, bestridt sagsøgerens argumenter.
- 276 I denne forbindelse skal det for det første bemærkes, at Domstolen i præmis 30 i dommen af 13. september 2018, *Buccioni (C-594/16, herefter »Buccioni-dommen«*, EU:C:2018:717), anførte de særlige tilfælde, hvori det generelle princip i artikel 53, stk. 1, i direktiv 2013/36 om forbud mod videregivelse af fortrolige oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, undtagelsesvis ikke er til hinder for disse oplysningers udveksling eller anvendelse, er opregnet udtømmende i dette direktiv. Domstolen præciserede desuden i samme doms præmis 37, at de i direktiv 2013/36 fastsatte undtagelser til det generelle forbud mod at videregive fortrolige oplysninger skal fortolkes strengt.
- 277 De samme overvejelser gælder analogt for undtagelsen fra forbuddet mod videregivelse i artikel 84, stk. 6, i direktiv 2014/59.
- 278 Det er i lyset af disse principper, at sagsøgerens argumenter skal vurderes.
- 279 Hvad for det første angår artikel 53, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2013/36, er det fastsat i denne bestemmelse, at såfremt der er tale om et kreditinstitut, der er erklæret konkurs eller trådt i likvidation som følge af en domstolskendelse, kan fortrolige oplysninger, som ikke vedrører tredjemand, der er involveret i forsøg på at redde kreditinstituttet, dog videregives under en civil retssag, herunder handelssager.
- 280 Som ECB med rette har gjort gældende, blev Banco Popular i det foreliggende tilfælde dog ikke erklæret konkurs og trådte heller ikke i likvidation. Det fremgår tværtimod af afviklingsordningen, at denne navnlig tog sigte på at overdrage Banco Populars aktiviteter til Banco Santander. Denne overdragelse gjorde det muligt for Banco Popular fortsat at fungere på normale markedsvilkår som medlem af Santander-koncernen.
- 281 Det fremgår i øvrigt af forordning nr. 806/2014, at det netop er for at undgå en likvidation efter den almindelige insolvensbehandling, at det i forordning nr. 806/2014 er fastsat, at der kan anvendes et afviklingsværktøj på en nødlidende enhed.
- 282 Før vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning skal Afviklingsinstansen i forbindelse med vurderingen af betingelsen om, at afviklingen skal være i almenhedens interesse, som fastsat i artikel 18, stk. 1, litra c), i forordning nr. 806/2014, således navnlig vurdere, om afviklingen af en insolvent enhed er at foretrække frem for en likvidation af enheden. I denne henseende er det anført i 58. betragtning til forordning nr. 806/2014, at i tilfælde, hvor håndtering af en nødlidende enhed som led i almindelig insolvensbehandling kan bringe den finansielle stabilitet i fare, bevirke en afbrydelse i leveringen af væsentlige ydelser og være til skade for beskyttelsen af indskydere, kan anvendelsen af afviklingsværktøjer begrundes med almene hensyn.

- 283 Efter vedtagelsen af en afviklingsforanstaltning skal der i henhold til artikel 15, stk. 1, litra g), artikel 20, stk. 16, og artikel 76, stk. 1, litra e), i forordning nr. 806/2014 i øvrigt foretages en værdiansættelse af en uafhængig ekspert med henblik på at sammenligne den faktiske behandling, som aktionærer i og kreditorer hos et institut under afvikling har modtaget i forbindelse med afviklingen og den behandling, som de ville have modtaget, hvis enheden havde været underlagt almindelig insolvensbehandling på det tidspunkt, hvor afgørelsen om afviklingsforanstaltningen blev truffet. Hvis det fastslås, at aktionærer og kreditorer inden for rammerne af afviklingen har modtaget et mindre beløb i betaling for deres fordringer end det, de ville have modtaget ved almindelig insolvensbehandling, bør de principielt have ret til en kompensation.
- 284 På denne baggrund må det konkluderes, at en konkurs har en karakter og nogle mål, der adskiller sig væsentligt fra en afviklings karakter og mål, og at en analog anvendelse af artikel 53, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2013/36 på en enhed under afvikling derfor er udelukket.
- 285 En sådan analog anvendelse af den nævnte bestemmelse ville ligeledes være i strid med de principper, der er anført i præmis 276 ovenfor, hvorefter undtagelserne i direktiv 2013/36 fra det generelle forbud mod at videregive fortrolige oplysninger er opregnet udtømmende og skal fortolkes strengt.
- 286 Det følger heraf, at undtagelsen i artikel 53, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2013/36 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag.
- 287 Hvad for det andet angår undtagelsen fra princippet om tavshedspligt i artikel 84, stk. 6, i direktiv 2014/59, er det i denne bestemmelse fastsat, at den ikke berører national ret vedrørende videregivelse af oplysninger til brug ved retshandlinger i straffe- eller civilretlige sager.
- 288 Som ECB med rette har anført, har sagsøgeren imidlertid ikke påberåbt sig nogen bestemmelse i national ret, der kræver en videregivelse af de ønskede dokumenter.
- 289 Artikel 84, stk. 6, i direktiv 2014/59 tager desuden sigte på den undtagelsesvise videregivelse af fortrolige oplysninger i forbindelse med nationale retshandlinger. Sagsøgeren har imidlertid ikke benægtet, at grunden til dennes begæring om aktindsigt er hensigten om at anlægge et søgsmål ved Retten.
- 290 Undtagelsen i artikel 84, stk. 6, i direktiv 2014/59 finder derfor ikke anvendelse i den foreliggende sag.
- 291 Disse konklusioner kan ikke drages i tvivl af sagsøgerens argumenter.
- 292 For det første må sagsøgerens argument, hvorefter reglen om fortrolighed ikke finder anvendelse, når ansøgeren fremlægger en række præcise og samstemmende indicier, som sandsynliggør, at oplysningerne er relevante i forbindelse med en verserende eller forestående civil retssag, herunder en handelssag, forkastes. Sagsøgeren har til støtte for dette argument henvist til Buccioni-dommen. Det skal dog bemærkes, at den sag, der gav anledning til Buccioni-dommen, i modsætning til den foreliggende sag, vedrørte et kreditinstitut, der var trådt i likvidation (Buccioni-dommen, præmis 17). Som anført i præmis 281-285 ovenfor kan artikel 53, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2013/36 ikke anvendes bredt, uden at tilsidesætte princippet om, at undtagelser fra princippet om fortrolighed skal fortolkes strengt, hvilket Domstolen selv erindrede om i Buccioni-dommens præmis 37.

- 293 Tilgangen i Buccioni-dommen kan under alle omstændigheder ikke overføres på den foreliggende sag. I den pågældende doms præmis 38 og 40 anføres det nemlig, at den, der ansøger om indsigt i fortrolige oplysninger, skal fremlægge en række præcise og samstemmende indicier, som sandsynliggør, at de ønskede oplysninger er relevante i forbindelse med en verserende eller forestående civil retssag, herunder en handelssag, hvis formål ansøgeren konkret skal angive. En sådan tilgang ville imidlertid føre til en anvendelse contra legem af artikel 6 i afgørelse 2004/258, hvori det bestemmes, at den, der fremsætter en begæring om aktindsigt, ikke er forpligtet til at begrunde denne. Den omstændighed, at der ikke foreligger en forpligtelse til at godtgøre nogen form for interesse for at få aktindsigt i et dokument, udgør en af hjørnestenene i ordningerne for aktindsigt, der ifølge fast retspraksis netop ikke tillader, at de, der fremsætter begæring om aktindsigt, behandles forskelligt afhængigt af deres særlige interesser og behov (jf. i denne retning dom af 26.4.2005, Sison mod Rådet, T-110/03, T-150/03 og T-405/03, EU:T:2005:143, præmis 50-56, og af 6.7.2006, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-391/03 og T-70/04, EU:T:2006:190, præmis 82).
- 294 Som ECB med rette har gjort gældende, bliver et dokument, når det udbredes efter en begæring, der er fremsat inden for rammerne af ordningen for aktindsigt i dokumenter, endvidere offentligt tilgængeligt erga omnes. I Buccioni-dommen fastslog Domstolen dog, at de kompetente myndigheder på de betingelser, der er anført i denne doms præmis 38, kunne videregive fortrolige oplysninger med henblik på en verserende eller forestående civil retssag, herunder en handelssag, »uden for hvilken de pågældende oplysninger ikke kan anvendes«. Afgørelse 2004/258, nærmere bestemt dens artikel 9, der omhandler aktindsigt efter begæring, hjemler imidlertid ikke mulighed for at give et medlem af offentligheden aktindsigt i et dokument under pålæg om ikke at videregive det til andre personer. En sådan mulighed ville være i strid med ånden og logikken i denne afgørelse, for så vidt som der ganske enkelt gives afslag på aktindsigt i det pågældende dokument, når undtagelserne fra retten til aktindsigt i samme afgørelses artikel 4 finder anvendelse (jf. analogt kendelse af 7.3.2013, Henkel og Henkel France mod Kommissionen, T-64/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:116, præmis 47).
- 295 Sagsøgerens subsidiært fremsatte argument, der tager sigte på, at Retten skal lade denne få aktindsigt i de omhandlede dokumenter under et tilsagn om fortrolighed, ser – ud over at dette argument er i strid med de betragtninger i tilknytning til karakteren af ordningerne for aktindsigt, der er anført i præmis 293 ovenfor – for det andet også bort fra den omstændighed, at procesreglementets artikel 104 bestemmer, at et dokument, som en institution har givet afslag på aktindsigt i, og som har været genstand for bevisoptagelse, ikke tilstilles de øvrige parter. Formålet med denne regel er at undgå, at søgsmålet ved Retten bliver uden genstand som følge af, at det omhandlede dokument videregives til den, der begærer aktindsigt (jf. i denne retning dom af 1.2.2007, Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 39). Aktindsigt under tilsagn om fortrolighed, som foreslået af sagsøgeren, udgør desuden et af de midler, som procesreglementet hjemler med hensyn til fremlæggelse og brug af oplysninger, som en af parterne i en sag ved Retten er i besiddelse af, inden for rammerne af den samme sag.
- 296 For det tredje kan sagsøgeren ikke gøre gældende, at den omstændighed, at der gælder visse undtagelser til princippet om fortrolighed i forbindelse med sager ved de nationale domstole, ikke er til hinder for en anvendelse af disse undtagelser i forbindelse med den foreliggende tvist ved Retten, hvilket ifølge sagsøgeren ville føre til en absurd situation, hvor de nationale domstole kan få aktindsigt i dokumenter fra Den Europæiske Unions institutioner, mens Retten ikke kan. Af de grunde, der er anført i præmis 295 ovenfor, tilkommer det nemlig for det første ikke Retten inden for rammerne af en sag om aktindsigt i dokumenter at udstede pålæg om udlevering til sagsøgeren af et dokument, som denne er blevet nægtet aktindsigt i. Selv om ordningen

vedrørende bevisoptagelse for det andet er anderledes ved Unionens retsinstanser end ved de nationale domstole, er denne ordning ikke desto mindre fuldstændig. Dels er det nemlig fastsat i procesreglementets artikel 89 ff., at Retten inden for rammerne af en sag kan anmode om eller afsige kendelse om, at en af sagens parter skal fremlægge et dokument. Dels kan Retten på grundlag af artikel 24 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol afkræve de institutioner, organer, kontorer eller agenturer, der ikke er parter i retssagen, enhver oplysning, som den finder nødvendig for sagens behandling. I modsætning til det, som sagsøgeren har gjort gældende, råder Retten, i lighed med de nationale domstole, over alle de nødvendige midler til at få aktindsigt i dokumenter hidrørende fra tilsynet og til at forestå bevisoptagelsen i en sag, der er indbragt for den på dette område.

- 297 For det fjerde ændrer den retspraksis, som sagsøgeren har nævnt i stævningens punkt 38 og 39 til støtte for dennes argument om, at de særlige omstændigheder i den foreliggende sag, henset til de forskellige berørte interesser, kan begrunde en videregivelse af de ønskede oplysninger, heller ikke de konstateringer, der er foretaget som led i analysen af det tredje klagepunkt. Dom af 9. juni 2010, *Éditions Jacob mod Kommissionen* (T-237/05, EU:T:2010:224, præmis 90), og af 24. maj 2011, *NLG mod Kommissionen* (T-109/05 og T-444/05, EU:T:2011:235, præmis 140), vedrører Kommissionens anvendelse af princippet om tavshedspligt i forbindelse med konkurrenceretten. I disse to domme præciserede Retten, at tavshedspligten ikke har et omfang, som kan begrunde et generelt og abstrakt afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder forretningsmæssige oplysninger om de implicerede virksomheder. Vurderingen af den fortrolige karakter af en oplysning forudsætter, at der foretages en afvejning mellem interesserne mod en offentliggørelse, og den almene interesse, som fordrer, at EU-institutionernes handlinger foretages så åbent som muligt.
- 298 Denne retspraksis kan dermed ikke finde anvendelse i denne sag.
- 299 I forbindelse med tilsynet med og afviklingen af kreditinstitutter er ECB nemlig for det første undergivet de regler i den primære ret og den afledte ret, der er blevet fortolket af Domstolen i *Baumeister-dommen* og i *Buccioni-dommen*. Ifølge disse domme fastsætter artikel 53, stk. 1, i direktiv 2013/36 som en generel regel om tavshedspligt (*Baumeister-dommen*, præmis 33, og *Buccioni-dommen*, præmis 29). I denne sammenhæng har Domstolen fastlagt de betingelser, hvorunder visse oplysninger anses for fortrolige og dermed er omfattet af tavshedspligten. Såfremt disse betingelser er opfyldt, kan de omhandlede oplysninger, som i den foreliggende sag, være omfattet af artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258, og der kan ikke foretages nogen afvejning med henblik på, om ECB kan give afslag på aktindsigt heri.
- 300 Som ECB med rette har fremhævet, vedrørte den retspraksis, som sagsøgeren har nævnt, for det andet sager, hvor artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1049/2001, som i modsætning til artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258 hjemler en afvejning af de omhandlede interesser, fandt anvendelse.
- 301 Herefter skal det tredje klagepunkt forkastes.
- 302 Det skal derfor lægges til grund, at eftersom de ønskede dokumenter, der indeholder fortrolige oplysninger (jf. præmis 271 ovenfor), og undtagelserne fra princippet om fortrolighed ikke finder anvendelse, kunne ECB lovligt støtte de anfægtede afgørelser på artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258. Det første anbringende skal derfor forkastes.

- 303 Af det ovenstående fremgår for det første, hvad angår oplysningerne om Banco Populars likviditetssituation og kapitalprocenter, at den anden anfægtede afgørelse lovligt var støttet på de begrundelser, som den indeholder, og som omhandler undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258.
- 304 Hvad for det andet angår de dokumenter, hvori der blev givet afslag på aktindsigt i den tredje anfægtede afgørelse, er denne lovligt støttet på de begrundelser, som den indeholder, og som omhandler undtagelsen i artikel 4, stk. 1, litra c), i afgørelse 2004/258.
- 305 Hvad for det tredje angår de tilbudte garantier er den anden anfægtede afgørelse lovligt støttet på de begrundelser, som den indeholder, og som omhandler undtagelserne i artikel 4, stk. 1, litra a), andet og syvende led, i afgørelse 2004/258 (jf. præmis 170 ovenfor).
- 306 Det følger af disse konstateringer, at selv om aktindsigten i dokumenterne og oplysningerne, der er nævnt i præmis 303-305 ovenfor, blev afslået på grundlag af artikel 4, stk. 2, første led, i afgørelse 2004/258, er det ikke længere nødvendigt at tage stilling til det tredje anbringende om tilsidesættelse af denne bestemmelse. Det tredje anbringende kan nemlig under alle omstændigheder forkastes som værende uvirksomt, eftersom det, for at de anfægtede afgørelser er retligt begrundet, er tilstrækkeligt, at en af de undtagelser, som ECB har gjort gældende med henblik på at give afslag på aktindsigt i de ønskede dokumenter, er blevet påberåbt med rette (jf. i denne retning dom af 25.11.2020, Bronckers mod Kommissionen, T-166/19, EU:T:2020:557, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

#### **F. Det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af chartrets artikel 47**

- 307 Til støtte for sit fjerde anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at ECB tilsidesatte chartrets artikel 47, idet afslagene på aktindsigt i de anfægtede afgørelser forhindrede sagsøgeren i at få adgang til de dokumenter, som ECB anvendte som grundlag for at bringe Banco Popular under afvikling. Sagsøgeren har gjort gældende, at der findes en fast retspraksis, hvorefter den effektive domstolsbeskyttelse, der er fastsat i chartrets artikel 47, kræver, at den berørte kan få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, der er blevet truffet vedrørende den pågældende. Sagsøgeren er desuden af den opfattelse, at parterne i en sag, henset til kontradiktionsprincippet, som er en integrerende del af retten til forsvar, har ret til at få kendskab til alle de relevante beviser og indlæg, der er indgivet til retten, for at kunne kommentere disse og påvirke rettens afgørelse. På baggrund heraf er sagsøgeren af den opfattelse, at vedtagelsen af en forvaltningsakt, der fratager borgere deres ejendom på grundlag af dokumenter, som de ikke har kunnet gøre sig bekendt med, udgør en tilsidesættelse af deres grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 308 Sagsøgeren har medgivet, at der findes en undtagelse til den generelle regel om adgang til dokumenter i visse sager, når afslaget på aktindsigt er begrundet i tvingende hensyn til statens sikkerhed. Sagsøgeren har imidlertid fremhævet, at dette ikke er tilfældet i den foreliggende sag. Sagsøgeren har tilføjet, at de ønskede dokumenter omhandler et konkret forhold, nemlig Banco Populars likviditetssituation.
- 309 Sagsøgeren er endvidere af den opfattelse, at artikel 53, stk. 1, i direktiv 2013/36 og artikel 84 i direktiv 2014/59 tillader videregivelse af fortrolige oplysninger i forbindelse med civile retssager, handelssager eller straffesager på nationalt plan. I denne henseende har sagsøgeren præciseret, at det bør lægges til grund, at disse undtagelser fra princippet om fortrolighed også finder anvendelse på sager ved Unionens retsinstanser i medfør af chartrets artikel 47.



- 310 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at kvalificeringen af de ønskede dokumenter som fortrolige dokumenter under alle omstændigheder udgør en uforholdsmæssig foranstaltning, der ikke opfylder betingelserne i chartrets artikel 52.
- 311 ECB har, i denne henseende støttet af Rådet og Banco Santander, bestridt sagsøgerens argumenter.
- 312 Chartrets artikel 47 bestemmer i stk. 1, at der skal være adgang til effektive retsmidler for en domstol, og fastsætter i stk. 2 retten til en retfærdig rettergang.
- 313 Det er fast retspraksis, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er truffet i forhold til ham, enten ved at læse selve afgørelsen eller ved på begæring at få en meddelelse af begrundelsen, uden at dette berører den kompetente rets beføjelse til at kræve af den omhandlede myndighed, at denne meddeler begrundelsen, såvel for at sætte den pågældende i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retter, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede afgørelse (jf. 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 100 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.2.2021, Ramazani Shadary mod Rådet, T-122/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:61, præmis 50).
- 314 I den foreliggende sag er de eneste afgørelser, som ECB har truffet i forhold til sagsøgeren, de tre anfægtede afgørelser. Sagsøgeren har imidlertid kunnet få kendskab til begrundelserne for disse afgørelser og har haft mulighed for at anfægte dem ved Retten i den foreliggende sag, der er anlagt i henhold til artikel 263 TEUF, hvilket godtgør, at sagsøgeren har haft adgang til et effektivt retsmiddel.
- 315 I modsætning til det, som sagsøgeren har hævdet i stævningens punkt 73, satte ECB ikke »Banco Popular under afvikling«, men erklærede i sin FOLTF-vurdering, at dette kreditinstitut var nødlidende eller forventeligt nødlidende som omhandlet i artikel 18, stk. 4, i forordning nr. 806/2014. Denne FOLTF-vurdering havde karakter af en forberedende retsakt, der skulle give Afviklingsinstansen mulighed for at træffe en afgørelse om afviklingen af Banco Popular (jf. i denne retning kendelse af 6.5.2019, ABLV Bank mod ECB, T-281/18, EU:T:2019:296, præmis 36). FOLTF-vurderingen havde således og under ingen omstændigheder i sig selv en retligt bindende virkning, der kunne påvirke sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af dennes retsstilling, idet det alene var vedtagelsen af afviklingsordningen og siden dens ikrafttræden samt iværksættelsen af afviklingsværktøjer som omhandlet i artikel 22, stk. 2, i forordning nr. 806/2014, der kunne ændre denne retsstilling.
- 316 Dersom det foreliggende anbringende skal forstås således, at sagsøgeren i virkeligheden hævder, at dennes ret til et effektivt retsmiddel er blevet tilsidesat som følge af, at sagsøgeren ikke havde kendskab til de dokumenter, der tjente som grundlag for vedtagelsen af den afgørelse, hvorefter Banco Popolars aktiviteter blev overført til Banco Santander, dvs. afgørelse SRB/EES/2017/08 truffet på Afviklingsinstansens eksekutivmøde den 7. juni 2017 vedrørende en afviklingsordning for Banco Popular, skal det bemærkes, at denne afgørelse var genstand for sagsøgerens annulationssøgsmål ved Retten i sag T-628/17.

- 317 Retspraksis vedrørende retten til en effektiv domstolsbeskyttelse kræver dog ikke, at ECB inden for rammerne af en begæring indgivet i henhold til afgørelse 2004/258 giver aktindsigt i visse dokumenter, som de, der fremsætter begæringen, hævder at have brug for med henblik på at forberede et søgsmål om annullation af en afgørelse, der er vedtaget af en anden institution. Denne konstatering følger af kendetegnene ved den ordning for aktindsigt, der er fastsat i afgørelse 2004/258.
- 318 Artikel 1 i afgørelse 2004/258 bestemmer nemlig for det første, at formålet med denne afgørelse består i at fastlægge de betingelser, som begæringer om aktindsigt i dokumenter, som ECB er i besiddelse af, er undergivet. Afgørelse 2004/258 har således ikke til formål at regulere spørgsmål vedrørende en parts fremlæggelse af bevismateriale i retssager (jf. analogt dom af 14.5.2019, *Commune de Fessenheim m.fl. mod Kommissionen*, T-751/17, EU:T:2019:330, præmis 123, og af 30.1.2020, *CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb mod Kommissionen*, T-168/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:20, præmis 74).
- 319 Personer, der i medfør af artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2004/258 har ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter, er for det andet »[e]nhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat«. Afgørelse 2004/258 har således ikke til formål at fastsætte regler, der skal beskytte den særlige interesse, som den ene eller anden person kunne have i at få adgang til et dokument (dom af 1.2.2007, *Sison mod Rådet*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 43, af 30.1.2020, *CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb mod Kommissionen*, T-168/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:20, præmis 74, og af 6.2.2020, *Compañía de Tranvías de la Coruña mod Kommissionen*, T-485/18, EU:T:2020:35, præmis 80).
- 320 For det tredje skal det bemærkes, at når et dokument udbredes efter en begæring, der er fremsat på grundlag af afgørelse 2004/258, bliver det offentligt tilgængeligt erga omnes, for så vidt som dette dokument kan videregives til andre, der har begæret aktindsigt i det, og at enhver vil have ret til adgang til det pågældende dokument. En sådan virkning erga omnes overskrider klart de legitime interesser for en part, som ønsker at påberåbe sig sin ret til effektive retsmidler med henblik på bevisoptagelsen i en anden sag, der verserer for Retten (jf. i denne retning kendelse af 1.9.2015, *Pari Pharma mod EMA*, T-235/15 R, EU:T:2015:587, præmis 71).
- 321 Spørgsmålet om, hvorvidt en person har brug for et dokument for at forberede et annullationssøgsmål, er et spørgsmål, der skal tages stilling til i denne sag (jf. analogt dom af 26.4.2005, *Sison mod Rådet*, T-110/03, T-150/03 og T-405/03, EU:T:2005:143, præmis 55, og af 26.5.2016, *International Management Group mod Kommissionen*, T-110/15, EU:T:2016:322, præmis 57). Det er derfor alene inden for rammerne af det søgsmål, der er anlagt til prøvelse af afgørelsen om vedtagelse af afviklingsordningen for Banco Popular, dvs. sag T-628/17, at sagsøgeren eventuelt med positivt resultat kunne fremsætte et anbringende om tilsidesættelse af chartrets artikel 47. Som ECB og Kommissionen med rette har påpeget, vil Retten inden for rammerne af denne sag på hensigtsmæssig vis kunne anvende hele den specifikke ordning for fremlæggelse og anvendelse af dokumenter, der er fastsat i procesreglementet (jf. i denne henseende præmis 296 ovenfor).
- 322 Henset til det ovenfor anførte må det konkluderes, at ECB ikke har tilsidesat chartrets artikel 47. Det fjerde anbringende må følgelig forkastes.

323 Henset til samtlige ovenstående betragtninger bør den anden anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som der heri blev givet afslag på aktindsigt i resultatet af afstemningen i ECB's Styrelsesråd, der var indeholdt i referatet af ECB's Styrelsesråds 447. møde, og ECB bør frifindes i øvrigt.

## V. Sagsomkostninger

324 Det følger af procesreglementets artikel 134, stk. 2, at hvis der er flere tabende parter, træffer Retten afgørelse om sagsomkostningernes fordeling. I den foreliggende sag har ECB og sagsøgeren delvist tabt sagen, hvorfor det bestemmes, at ECB bærer en tredjedel af sine egne omkostninger, og at sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler to tredjedele af ECB's omkostninger.

325 Procesreglementets artikel 138, stk. 1, fastsætter, at de institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger. Følgelig bærer Kommissionen sine egne omkostninger.

326 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 3, kan Retten træffe afgørelse om, at andre intervenienter end de i denne artikels stk. 1 og 2 nævnte hver skal bære deres egne omkostninger. I den foreliggende sag bestemmes, at Banco Santander, der er indtrådt i sagen til støtte for ECB's påstande, bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Udvidede Afdeling):

- 1) **Afgørelse LS/MD/17/406 truffet af Den Europæiske Centralbank (ECB) den 7. november 2017 annulleres, for så vidt som der heri blev givet afslag på aktindsigt i resultatet af afstemningen i ECB's Styrelsesråd, der var indeholdt i referatet af ECB's Styrelsesråds 447. møde.**
- 2) **I øvrigt frifindes ECB.**
- 3) **Aeris Invest Sàrl bærer sine egne omkostninger og betaler to tredjedele af de af ECB afholdte omkostninger.**
- 4) **ECB bærer en tredjedel af sine egne omkostninger.**
- 5) **Europa-Kommissionen og Banco Santander, SA, bærer hver deres egne omkostninger.**

Collins

Kreuschitz

Csehi

De Baere

Steinfatt

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. oktober 2021.

Underskrifter