



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće prošireno vijeće)

6. listopada 2021.*

„Pristup dokumentima – Odluka 2004/258/EZ – Dokumenti u vezi s donošenjem sanacijskog programa za Banco Popular Español – Djelomično odbijanje pristupa – Iznimka koja se odnosi na zaštitu povjerljivosti vijećanja ESB-ovih tijela nadležnih za odlučivanje – Dokumenti iz kojih se vidi ishod vijećanja ESB-ovih tijela nadležnih za odlučivanje – Obveza obrazlaganja – Iznimka koja se odnosi na zaštitu financijske, monetarne ili gospodarske politike Unije ili države članice – Iznimka koja se odnosi na zaštitu stabilnosti financijskog sustava u Uniji ili državi članici – Iznimka koja se odnosi na zaštitu povjerljivosti informacija koje se kao takve štite na temelju prava Unije – Pojam povjerljive informacije – Opća pretpostavka povjerljivosti – Odstupanja od obveze čuvanja poslovne tajne – Članak 47. Povelje o temeljnim pravima”

U predmetu T-827/17,

Aeris Invest Sàrl, sa sjedištem u Luxembourg (Luksemburg), koji zastupaju R. Vallina Hoset i E. Galán Burgos, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske središnje banke (ESB), koju zastupaju T. Filipova, D. Báez Seara i F. von Lindeiner, u svojstvu agenata, uz asistenciju M. Kottmanna, odvjetnika,

tuženik,

koju podupire

Europska komisija, koju zastupaju É. Gippini Fournier, J. Rius, C. Ehrbar i A. Steiblytė, u svojstvu agenata,

i

Banco Santander, SA, sa sjedištem u Santanderu (Španjolska), koji zastupaju J. Rodríguez Cárcamo i A. Rodríguez Conde, odvjetnici,

intervenijenti,

* Jezik postupka: španjolski

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje odluka ESB-a LS/MD/17/405, LS/MD/17/406 i LS/MD/17/419 od 7. studenoga 2017. kojima se odbija cjeloviti pristup određenim dokumentima u vezi s donošenjem sanacijskog programa za Banco Popular Español, SA.

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće),

u sastavu A. M. Collins, predsjednik, V. Kreuschitz, Z. Csehi, G. De Baere (izvjestitelj) i G. Steinfatt, suci

tajnik: A. Juhász-Tóth, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 4. ožujka 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

I. Okolnosti spora

Sanacija društva Banco Popular Español, SA

- 1 Banco Popular Español, SA (u daljnjem tekstu: Banco Popular), kreditna institucija sa sjedištem u Španjolskoj, koja je bila pod izravnim bonitetnim nadzorom Europske središnje banke (ESB) u skladu s Uredbom Vijeća (EU) br. 1024/2013 od 15. listopada 2013. o dodjeli određenih zadaća ESB-u u vezi s politikama bonitetnog nadzora kreditnih institucija (SL 2013., L 287, str. 63.).
- 2 ESB je 6. lipnja 2017., nakon savjetovanja s Jedinostvenim sanacijskim odborom (Odbor), napravio ocjenu propada li Banco Popular odnosno je li vjerojatno da će propasti (ocjena FOLTF) u skladu s člankom 18. stavkom 1. drugim podstavkom Uredbe (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL 2014., L 225, str. 1. i ispravak SL 2015., L 101, str. 62.).
- 3 Upravni odbor društva Banco Popular istoga je dana obavijestio ESB da je došao do zaključka da je vjerojatno da će banka propasti.
- 4 ESB je istog dana Odboru i Europskoj komisiji dostavio konačnu verziju ocjene FOLTF, u skladu s člankom 18. stavkom 1. trećim podstavkom Uredbe br. 806/2014.
- 5 ESB je u ocjeni FOLTF naveo da se tijekom posljednjih mjeseci likvidnost društva Banco Popular znatno pogoršala, prvenstveno zbog velikog iscrpljivanja njegove baze depozita.
- 6 Uzimajući u obzir, osobito, prekomjerne odljeve depozita, brzinu kojom je Banco Popular izgubio likvidnost i njegovu nesposobnost da ostvari likvidnosti na drugi način, ESB je smatrao da postoje objektivni elementi koji upućuju na to da Banco Popular vjerojatno neće moći u bliskoj budućnosti podmiriti svoje dugove ili druge obveze po dospelju. ESB je iz toga zaključio da se smatra da

Banco Popular propada ili, u svakom slučaju, da je vjerojatno da će propasti u bliskoj budućnosti, u skladu s člankom 18. stavkom 1. točkom (a) i člankom 18. stavkom 4. točkom (c) Uredbe br. 806/2014.

- 7 Izvršna sjednica Odbora donijela je 7. lipnja 2017. Odluku SRB/EES/2017/08 o sanacijskom programu za Banco Popular na temelju Uredbe br. 806/2014 (u daljnjem tekstu: sanacijski program). Sanacijski program određuje Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB, Fond za uredno restrukturiranje bankarskih institucija, Španjolska) kao primatelja.
- 8 Prije donošenja sanacijskog programa, vrednovanje društva Banco Popular provedeno je u skladu s člankom 20. Uredbe br. 806/2014. To vrednovanje podrazumijeva prvo izvješće o vrednovanju od 5. lipnja 2017. koje je sastavio Odbor na temelju članka 20. stavka 5. točke (a) Uredbe br. 806/2014 i drugo izvješće o vrednovanju od 6. lipnja 2017. koje je sastavio neovisni stručnjak na temelju članka 20. stavka 10. Uredbe br. 806/2014. Ta dva izvješća o vrednovanju priložena su sanacijskom programu.
- 9 Smatrajući da su uvjeti predviđeni člankom 18. stavkom 1. Uredbe br. 806/2014 ispunjeni, Odbor je odlučio provesti postupak sanacije društva Banco Popular. Tako je Odbor smatrao, kao prvo, da Banco Popular propada ili je vjerojatno da će propasti, kao drugo, da se nijednom alternativnom mjerom propadanje društva Banco Popular ne bi moglo spriječiti u razumnom roku i, kao treće, da je sanacijska mjera u obliku instrumenta prodaje poslovanja društva Banco Popular nužna radi javnog interesa.
- 10 Primjena instrumenta prodaje poslovanja podrazumijevala je prijenos dionica društva Banco Popular, oslobođenih bilo kojeg prava ili povlastice trećih, na društvo Banco Santander, SA, uz plaćanje kupovne cijene od 1 eura.
- 11 Komisija je 7. lipnja 2017. donijela Odluku (EU) 2017/1246 o potvrđivanju sanacijskog programa za društvo Banco Popular (SL 2017., L 178, str. 15. i ispravak SL 2017., L 320, str. 31.) i dostavila je Odboru.
- 12 Istog je dana FROB donio potrebne mjere za provedbu sanacijskog programa, u skladu s člankom 29. Uredbe br. 806/2014.
- 13 Odbor je na svojoj internetskoj stranici objavio priopćenje u kojem su sažeti učinci sanacijskog programa. Usto, 11. srpnja 2017. u *Službenom listu Europske unije* objavljena je sažeta obavijest o sanacijskom programu (SL 2017., C 222, str. 3.) U toj se obavijesti navodi da su dodatne informacije o sanacijskom programu dostupne na internetskoj stranici Jedinsvenog sanacijskog odbora i naznačuje se poveznica koja omogućuje pristup tim informacijama, uključujući verziju sanacijskog programa koja nije klasificirana oznakom tajnosti. Istog je dana Odluka 2017/1246 objavljena u *Službenom listu Europske unije* (SL 2017., L 178, str. 15. i ispravak SL 2017., L 320, str. 31.).
- 14 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 18. rujna 2017. tužitelj, Aeris Invest Sàrl, pokrenuo je postupak za poništenje sanacijskog programa. Ta je tužba bila zavedena pod brojem T-628/17. Tužitelj je 10. listopada 2017. protiv Odbora podnio tužbu za izvanugovornu odgovornost radi naknade štete koju je navodno pretrpio nakon donošenja sanacijskog programa. Taj je predmet bio zaveden pod brojem T-714/17.

Zahtjevi za pristup dokumentima koje je podnio tužitelj

- 15 Tužitelj je imao dionice društva Banco Popular prije donošenja sanacijskog programa.
- 16 Između 19. lipnja i 2. kolovoza 2017. tužitelj je ESB-u podnio tri zahtjeva za pristup dokumentima u skladu s člankom 6. stavkom 1. Odluke 2004/258/EZ ESB-a od 4. ožujka 2004. o javnom pristupu dokumentima ESB-a (SL 2004., L 80, str. 42.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 14., str. 49.), kako je izmijenjena, s jedne strane, Odlukom ESB-a 2011/342/EU od 9. svibnja 2011. (SL 2011., L 158, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 4., str. 303.) i, s druge strane, Odlukom (EU) 2015/529 ESB-a od 21. siječnja 2015. (SL 2015., L 84, str. 64.) i dva zahtjeva društvu Banco d'España (Španjolska narodna banka, Španjolska). Zahtjevi upućeni Španjolskoj narodnoj banci, koji su se odnosili na dokumente koje je ESB sastavio ili se nalaze kod njega, proslijeđeni su ESB-u, u skladu s člankom 5. stavkom 2. Odluke 2004/258.
- 17 ESB je, kao odgovor na tužiteljeve zahtjeve za pristup dokumentima, donio četiri odluke, odnosno Odluku LS/PT/2017/66 od 11. kolovoza 2017., Odluku LS/PT/2017/77 od 30. kolovoza 2017., Odluku LS/PT/2017/71 od 31. kolovoza 2017. i Odluku LS/PT/2017/74 od 1. rujna 2017.
- 18 Nakon tih odluka, u skladu s člankom 8. stavkom 2. Odluke 2004/258, tužitelj je podnio samo jedan ponovljeni zahtjev Izvršnom odboru ESB-a (u daljnjem tekstu: ponovljeni zahtjev) kojim je objedinio sve dokumente za koje želi dobiti cjeloviti pristup iz ESB-ovih odluka navedenih u točki 17. ove presude.
- 19 Tako je tužitelj, među ostalim, zatražio pristup sljedećim dokumentima:
 - skrivenim podacima o gornjoj granici hitne likvidnosne pomoći (u daljnjem tekstu: HLP), stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a, jamstvima koja je Banco Popular dao za njegovu dodjelu (u daljnjem tekstu: dana jamstva), likvidnosti i stopama kapitala;
 - ocjeni FOLTF;
 - svim dokumentima Španjolske narodne banke o dnevnom (pozitivnom ili negativnom) saldu depozita društva Banco Popular, odnosno i o podizanjima i o položenim iznosima između 1. siječnja i 6. lipnja 2017., kao i svim dokumentima koji sadržavaju tu informaciju u cijelosti ili djelomično;
 - svakom dokumentu Španjolske narodne banke koji sadržava, kao prvo, prosječni (pozitivan ili negativan) saldo depozita društva Banco Popular, to jest i podizanja i položene iznose između 1. siječnja i 23. svibnja 2017. i, kao drugo, dnevni (pozitivan ili negativan) saldo podizanja društva Banco Popular između 1. siječnja i 23. svibnja 2017.;
 - dokumentima koje je Banco Popular proslijedio ESB-u i Španjolskoj narodnoj banci u okviru jedinstvenog nadzornog mehanizma (SSM) između 1. i 6. lipnja 2017. koji se odnose na donošenje sanacijskog programa od strane Odbora, osobito dopisima koje je Banco Popular ESB-u uputio 6. lipnja 2017., i, podredno, dopisu koji je Banco Popular poslao ESB-u 6. lipnja 2017.
- 20 ESB je na ponovljeni zahtjev odgovorio trima odlukama donesenima 7. studenoga 2017. (u daljnjem tekstu: pobijane odluke).

- 21 Odlukom LS/MD/17/405 od 7. studenoga 2017. (u daljnjem tekstu: prva pobijana odluka) ESB je odbio odobriti pristup informacijama navedenima u točki 19. trećoj i četvrtoj alineji ove presude. ESB smatra da je dokument koji sadržava te informacije obuhvaćen općom pretpostavkom povjerljivosti na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258, čiji je cilj zaštititi povjerljivost informacija koje se kao takve štite u skladu s pravom Europske unije.
- 22 U tom pogledu ESB je naveo da je u okviru svojih redovnih djelatnosti bonitetnog nadzora prikupljao, na izvještajne datume na kraju razdoblja, informacije o depozitima kreditnih institucija koje nadzire izravno. To praćenje obično nije obuhvaćalo informacije o dnevnom (pozitivnom ili negativnom) saldu depozita, odnosno i o podizanjima i o depozitima, ni informacije o kapacitetu likvidnosne pokrivenosti dotične kreditne institucije. U slučaju društva Banco Popular, ESB je iznimno počeo prikupljati te informacije od 3. travnja 2017.
- 23 ESB smatra da je dokument koji sadržava te informacije pripremio u okviru svoje zadaće bonitetnog nadzora te da je njegov sadržaj uzet u obzir prilikom pripreme ocjene FOLTF. Zatraženi dokument tako je dio upravnog spisa koji se odnosi na stalni bonitetni nadzor društva Banco Popular i postupak FOLTF.
- 24 Stoga je zatraženi dokument, prema njegovu mišljenju, obuhvaćen obvezama poslovne tajne koje su predviđene člankom 27. Uredbe br. 1024/2013, člankom 53. i sljedećim člancima Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ i stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.) i članka 84. Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 173, str. 190. i ispravak SL 2015., L 216, str. 9.). ESB smatra da njegovo otkrivanje može, osim društva Banco Popular, ugroziti i bankovni sustav općenito jer banke više ne bi mogle imati povjerenja u to da će informacije koje su dostavile ostati povjerljive.
- 25 Odlukom LS/MD/17/406 od 7. studenoga 2017. (u daljnjem tekstu: druga pobijana odluka) ESB je odbio odobriti pristup informacijama navedenima u točki 19. prvoj alineji ove presude. Te su informacije bile skrivene u okviru djelomičnog pristupa koji je ESB odobrio tužitelju nakon njegova prvog zahtjeva za pristup. Taj se djelomičan pristup odnosio na sljedeća četiri dokumenta:
- dopis guvernera Španjolske narodne banke upućen 5. lipnja 2017. predsjedniku ESB-a pod nazivom „Emergency liquidity assistance”;
 - popratni dopis guvernera Španjolske narodne banke upućen 5. lipnja 2017. predsjedniku ESB-a pod nazivom „Emergency liquidity assistance”;
 - prijedlog Izvršnog odbora Upravnom vijeću ESB-a pod nazivom „Emergency liquidity assistance request from Banco de España” od 5. lipnja 2017.;
 - zapisnik s 447. sastanka Upravnog vijeća ESB-a održanog putem telekonferencije 5. lipnja 2017.

- 26 ESB je odlučio da se potpuni pristup tim dokumentima ne može odobriti iz više razloga. Kao prvo, informacije koje oni sadržavaju o gornjoj granici HLP-a i stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a obuhvaćene su iznimkama iz članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258, koja se odnosi na zaštitu javnog interesa povezanog s povjerljivošću vijećanja ESB-ovih tijela nadležnih za odlučivanje, iz članka 4. stavka 1. točke (a) druge alineje te odluke, koja se odnosi na zaštitu javnog interesa povezanog s financijskom, monetarnom ili gospodarskom politikom Unije ili države članice i iz članka 4. stavka 1. točke (a) sedme alineje, koja se odnosi na zaštitu javnog interesa povezanog sa stabilnošću financijskog sustava u Uniji ili u državi članici. Kao drugo, prema ESB-ovu mišljenju, informacije sadržane u zatraženim dokumentima o danim jamstvima također su zaštićene iznimkom iz članka 4. stavka 2. prve alineje Odluke 2004/258, koja se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe. Kao treće, ESB je smatrao da su informacije o likvidnosti društva Banco Popular i njegovim stopama kapitala zaštićene na temelju iznimaka iz članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258, koja se odnosi na zaštitu povjerljivosti informacija koje se kao takve štite u skladu s pravom Unije i iz članka 4. stavka 2. prve alineje iste odluke, koja se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe.
- 27 Što se tiče informacija o gornjoj granici HLP-a i stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a, ESB je naveo da otkrivanje tih informacija konkretno i stvarno može ugroziti monetarnu politiku i financijsku stabilnost jer diskrecijska ovlast nacionalnih središnjih banaka za rješavanje privremenih problema likvidnosti predstavlja ključan element za financijsku stabilnost i temeljni preduvjet za učinkovitost monetarne politike.
- 28 ESB smatra da je sanacija društva Banco Popular dodatno oslabila španjolsko financijsko tržište u eventualnim sličnim slučajevima. Smatra da se povjerenje tržišta pogoršalo osobito u odnosu na male financijske institucije. Otkrivanje informacija o gornjoj granici HLP-a i stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a moglo bi oživjeti napetosti u odnosu na financijske institucije ili otvoriti vrata neosnovanim nagađanjima o situaciji društva Banco Santander. Usto, zbog činjenice da su financijska tržišta prilično međusobno povezana, negativni razvoji događaja u Španjolskoj mogu imati domino efekt u drugim državama članicama, što u konačnici može proizvesti štetne učinke na financijsku stabilnost Unije.
- 29 Usto, ESB je istaknuo da otkrivanje gornje granice HLP-a i iznosa HLP-a koji je stvarno dodijeljen društvu Banco Popular može smanjiti fleksibilnost nacionalnih središnjih banaka pri prilagodbi dodjele HLP-a posebnim okolnostima budućih slučajeva. Osim toga, otkrivanje tih podataka može stvoriti očekivanja da nacionalne središnje banke i ESB uvijek djeluju na isti način, čak i u situacijama koje ne opravdavaju takav pristup.
- 30 Što se tiče danih jamstava, ESB je u biti naglasio da bi otkrivanje tih podataka ugrozilo učinkovitost HLP-a kao instrumenta za održavanje financijske stabilnosti. ESB smatra da objava informacija o danim jamstvima može odvratiti banke od toga da pravovremeno zatraže HLP. Usto, otkrivanje tih podataka, čak i *ex post*, može imati za posljedicu smanjenje fleksibilnosti nacionalnih središnjih banaka da uzmu u obzir velik broj moguće imovine jer bi poznavanje pristupa koji su u prošlosti zagovarale stvorilo očekivanja u odnosu na vrstu jamstava koja bi se ubuduće mogla prihvatiti. Time bi se smanjila mogućnost učinkovitog reagiranja na buduće probleme likvidnosti i narušila učinkovitost HLP-a kao instrumenta održavanja financijske stabilnosti.
- 31 Što se tiče informacija o likvidnosti i stopama kapitala društva Banco Popular, ESB je naveo da su one obuhvaćene bonitetnim nadzorom i da su stoga zaštićene pravilima poslovne tajne i povjerljivosti koja se primjenjuju na to područje, predviđenima u članku 27. Uredbe br. 1024/2013 u vezi s člankom 53. i sljedećim člancima Direktive 2013/36. ESB smatra da bi

otkrivanje tih podataka uzrokovalo nagađanja tržišnih subjekata o stanju likvidnosti društva Banco Santander i njegovih potreba za financiranjem, što bi stvorilo neutemeljene financijske pritiske. Otkrivanje tih informacija moglo bi stoga ugroziti, s jedne strane, javni interes u pogledu stabilnosti financijskog sustava Španjolske i Unije i, s druge strane, komercijalne interese društva Banco Santander.

- 32 Konačno, ESB je naveo da prema njegovu mišljenju ne postoji prevladavajući javni interes koji može oboriti primjenu iznimke iz članka 4. stavka 2. prve alineje Odluke 2004/258. Smatrao je da interes na koji se tužitelj u ovom slučaju poziva, to jest njegov status bivšeg dioničara, predstavlja privatni interes koji ne može prevladati nad javnim interesom zaštićenim tom odredbom.
- 33 Odlukom LS/MD/17/419 od 7. studenoga 2017. (u daljnjem tekstu: treća pobijana odluka) ESB je odbio odobriti pristup dokumentima navedenima u drugoj i petoj alineji točke 19. ove presude. ESB je smatrao da su ti dokumenti obuhvaćeni općom pretpostavkom povjerljivosti koja se temelji na iznimkama iz članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258, koja se odnosi na zaštitu povjerljivosti informacija koje se kao takve štite u skladu s pravom Unije i iz članka 4. stavka 2. prve alineje iste odluke, koja se odnosi na zaštitu komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe.
- 34 ESB je objasnio da su, što se tiče pune verzije ocjene FOLTF i dokumentacije koju je dostavio Banco Popular, odnosno njegove situacije u pogledu kapitala i likvidnosti, podaci koji se odnose na uvjete potrebne za njegovo odobrenje za rad kao i obavijesti koje je Banco Popular prosljedio ESB-u između 1. i 6. lipnja 2017., ti dokumenti sadržani u upravnim spisima koji se odnose na stalni bonitetni nadzor i postupak ocjene FOLTF.
- 35 Budući da su ti upravni spisi povezani s ESB-ovim izvršavanjem zadaće bonitetnog nadzora, obuhvaćeni su obvezama čuvanja poslovne tajne i povjerljivosti primjenjivima u tom području, predviđenima člankom 27. Uredbe br. 1024/2013, člankom 53. i sljedećim člancima Direktive 2013/36 i člankom 84. Direktive 2014/59.
- 36 Prema ESB-ovu mišljenju, otkrivanje zatraženih dokumenata može, osim dotične kreditne institucije, ugroziti i bankovni sustav općenito jer banke više ne bi mogle imati povjerenja u to da će informacije koje dostavljaju ESB-u u svrhu bonitetnog nadzora ostati povjerljive.
- 37 Sustav poslovne tajne i povjerljivosti dopušta otkrivanje povjerljivih informacija samo u sažetom ili zbirnom obliku tako da dotičnu kreditnu instituciju nije moguće prepoznati. Taj se sustav nastavlja primjenjivati čak i ako je provedena sanacija određene kreditne institucije.
- 38 ESB je zatim istaknuo da zatraženi dokumenti također sadržavaju informacije o položaju društva Banco Popular na tržištu kao i o njegovoj imovini i obvezama čije otkrivanje može ugroziti komercijalne interese društva Banco Popular i njegova matičnog društva, Banco Santander. ESB je osobito smatrao da su informacije poput ocjene utjecaja likvidnosti društva Banco Popular na financiranje i operativnu strukturu njegova društva kćeri Banco Popular Portugal poslovno osjetljive i da mogu dovesti do nagađanja koje se ne temelji na financijskom stanju i likvidnosti grupe.
- 39 Konačno, ESB je naveo da prema njegovu mišljenju ne postoji prevladavajući javni interes koji može oboriti primjenu iznimke iz članka 4. stavka 2. prve alineje Odluke 2004/258. Smatrao je da interes na koji se tužitelj u ovom slučaju poziva, to jest njegov status bivšeg dioničara, predstavlja privatni interes koji ne može prevladati nad javnim interesom zaštićenim tom odredbom.

II. Činjenice nastale nakon podnošenja tužbe

- 40 Nakon različitih žalbi koje je podnijelo više bivših dioničara, uključujući tužitelja, i vjerovnika društva Banco Popular pred žalbenim vijećem Odbora, Odbor je na svojoj internetskoj stranici objavio određene dokumente koji se odnose na sanaciju društva Banco Popular.
- 41 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 6. veljače 2018. tužitelj je pokrenuo postupak za poništenje odluke žalbenog vijeća Odbora od 28. studenoga 2017., upisan pod brojem T-62/18.
- 42 Usto, 18. srpnja 2018. tužitelj je podnio tužbu za poništenje ESB-ove Odluke LS/MD/18/141 od 8. svibnja 2018. kojom je on odbio odobriti pristup određenim dokumentima, osim onih koji su predmet ove tužbe, a koji se odnose na sanaciju društva Banco Popular. Ta je tužba upisana pod brojem T-442/18.
- 43 Društvo Deloitte dostavilo je Odboru 14. lipnja 2018. izvješće o vrednovanju provedenom kako bi se utvrdilo bi li se s dioničarima i vjerovnicima bolje postupalo da je nad institucijom u sanaciji proveden redovni postupak u slučaju insolventnosti, predviđen u članku 20. stavcima 16. do 18. Uredbe br. 806/2014 (u daljnjem tekstu: treće vrednovanje).
- 44 Odbor je 6. kolovoza 2018. na svojoj internetskoj stranici objavio Obavijest koja se odnosi na njegovu preliminarnu odluku o tome treba li isplatiti odštetu dioničarima i vjerovnicima u odnosu na koje su poduzete mjere sanacije povezane s društvom Banco Popular i pokretanju postupka za ostvarenje prava na saslušanje i verziju trećeg vrednovanja koja nije klasificirana oznakom tajnosti. Obavijest Odbora objavljena je 7. kolovoza 2018. u *Službenom listu Europske unije* (SL 2018., C 277 I., str. 1.).
- 45 Odbor je 17. ožujka 2020. donio Odluku SRB/EES/2020/52 kojom se utvrđuje treba li isplatiti odštetu dioničarima i vjerovnicima u odnosu na koje su poduzete sanacijske mjere povezane s bankom Banco Popular. U toj odluci, objavljenoj na njegovoj internetskoj stranici, Odbor je smatrao da dioničari i vjerovnici pogođeni sanacijom društva Banco Popular nemaju pravo na odštetu Jedinственog sanacijskog odbora (SRF) na temelju članka 76. stavka 1. točke (e) Uredbe br. 806/2014. Ta je odluka objavljena 20. ožujka 2020. u *Službenom listu Europske unije* (SL 2020., C 91, str. 2.).

III. Postupak i zahtjevi stranaka

- 46 Tužitelj je tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 27. prosinca 2017. pokrenuo ovaj postupak.
- 47 Zasebnim aktom podnesenim istog dana tajništvu Općeg suda tužitelj je zatražio da se o ovoj tužbi odlučuje u ubrzanom postupku, u skladu s člankom 152. Poslovnika Općeg suda. ESB je podnio svoja očitovanja o tom zahtjevu u određenom roku. Odlukom od 26. siječnja 2018. Opći sud (osmo vijeće) odbio je zahtjev za provođenje ubrzanog postupka.
- 48 Aktima podnesenim tajništvu Općeg suda 6. ožujka 2018. društva Banco Popular i Banco Santander zatražila su intervenciju u ovaj postupak u potporu zahtjevu ESB-a.
- 49 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 11. travnja 2018. Komisija je zatražila intervenciju u ovaj postupak u potporu zahtjevu ESB-a.

- 50 Odlukom od 17. srpnja 2018. predsjednik osmog vijeća Općeg suda odobrio je intervenciju Komisije. Komisija je podnijela svoj intervencijski podnesak, a glavne stranke su podnijele svoja očitovanja na taj podnesak u za to određenom roku.
- 51 Predsjednik osmog vijeća Općeg suda rješenjima od 27. srpnja 2018. odobrio je intervencije društava Banco Popular i Banco Santander. One su podnijele svoje intervencijske podneske, a glavne stranke podnijele su svoja očitovanja na te podneske u za to određenom roku.
- 52 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 30. listopada 2018. društvo Banco Santander obavijestilo je Opći sud da je s učinkom od 28. rujna 2018. postalo sveopći pravni sljednik društva Banco Popular i da se njegova intervencija povlači.
- 53 Tužitelj je u određenom roku podnio očitovanja o povlačenju intervencije društva Banco Popular. Ni ESB ni Komisija nisu podnijeli očitovanja u tom pogledu.
- 54 Rješenjem od 5. veljače 2019. predsjednik osmog vijeća Općeg suda izbrisao je intervenciju društva Banco Popular iz upisnika te je odlučio da će Banco Santander snositi vlastite troškove kao i troškove tužitelja u vezi s intervencijom društva Banco Popular. Također je odlučio da ESB i Komisija snose vlastite troškove.
- 55 Odlukom predsjednika osmog vijeća od 1. kolovoza 2019., nakon što su stranke saslušane, postupak je prekinut u skladu s člankom 69. točkom (b) Poslovnika do donošenja konačne odluke u predmetu u kojem je u međuvremenu donesena presuda od 19. prosinca 2019., ESB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 56 Uslijed promjene sastava vijeća Općeg suda, na temelju članka 27. stavka 5. Poslovnika, sudac izvjestitelj raspoređen je u treće vijeće kojemu je slijedom toga dodijeljen ovaj predmet.
- 57 Sud je 19. prosinca 2019. donio presudu ESB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). Slijedom toga, postupak u ovom predmetu nastavljen je.
- 58 U okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 89. Poslovnika, s jedne strane, tužitelj je pozvan da se očituje o posljedicama koje prema njegovu mišljenju treba izvući iz presude od 19. prosinca 2019., ESB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117) za ovaj predmet i, s druge strane, ESB, Komisija i Banco Santander pozvani su da podnesu očitovanja o tužiteljevu odgovoru.
- 59 U okviru mjere upravljanja postupkom predviđene člankom 89. Poslovnika, tužitelj, ESB i Komisija pozvani su da pisanim putem odgovore na pitanja koja je postavio Opći sud. Oni su na njih odgovorili u određenom roku.
- 60 Rješenjem o mjerama izvođenja dokaza od 27. studenoga 2020. Opći sud naložio je ESB-u, na temelju, s jedne strane, članka 24. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i, s druge strane, članka 91. točke (c) i članka 104. Poslovnika, da podnese dokumente kojima je odbijen pristup pobijanim odlukama.
- 61 Opći sud je na prijedlog trećeg vijeća, primjenom članka 28. Poslovnika, odlučio uputiti predmet proširenom sastavu suda.

- 62 Društvo Banco Santander navelo je u dopisu od 12. veljače 2021. da se zbog zdravstvene krize povezane s bolesti COVID-19 ne može putovati u Luxembourg (Luksemburg) na raspravu te je zatražilo da mu se dopusti očitovanje putem videokonferencije. Odlukom od 17. veljače 2021. predsjednik trećeg proširenog vijeća odlučio je prihvatiti zahtjev društva Banco Santander.
- 63 Na raspravi održanoj 4. ožujka 2021. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja koja je postavio Opći sud.
- 64 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijane odluke;
 - naloži ESB-u snošenje troškova.
- 65 ESB, koji podupiru Komisija i Banco Santander, od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

IV. Pravo

- 66 U prilog svojoj tužbi tužitelj ističe pet tužbenih razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na tome da je ESB u pobijanim odlukama povrijedio članak 4. stavak 1. točku (c) Odluke 2004/258. U okviru drugog tužbenog razloga tužitelj ističe da je ESB u drugoj pobijanoj odluci povrijedio članak 4. stavak 1. točku (a) drugu i sedmu alineju Odluke 2004/258. Trećim tužbenim razlogom traži se poništenje druge i treće pobijane odluke zbog povrede članka 4. stavka 2. prve alineje Odluke 2004/258. Četvrti tužbeni razlog temelji se na povredi članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). U okviru petog tužbenog razloga, koji je tužitelj prvi put istaknuo u svojim očitovanjima na intervencijske podneske Komisije i društva Banco Santander, tužitelj tvrdi da je u drugoj pobijanoj odluci povrijeđena obveza obrazlaganja u pogledu primjene članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258.
- 67 Prije ispitivanja pet tužbenih razloga koje je istaknuo tužitelj valja provjeriti postoje li i dalje predmet spora i pravni interes tužitelja.
- 68 Zatim će biti potrebno ispitati tekst druge pobijane odluke. Na temelju te analize najprije valja razmotriti peti i drugi tužbeni razlog. Kao drugo, ispitat će se prvi i, ako je potrebno, treći tužbeni razlog i naposljetku četvrti tužbeni razlog.

A. Predmet spora i pravni interes tužitelja

- 69 U svojem intervencijskom podnesku Banco Santander Općem sudu skreće pozornost na činjenicu da su od podnošenja ove tužbe određeni dokumenti u velikoj mjeri objavljeni ili će uskoro biti objavljeni na internetskoj stranici Odbora nastavno na odluke njegova žalbenog vijeća (vidjeti točku 40. i sljedeće točke ove presude). Društvo Banco Santander smatra da ta okolnost može tužbu učiniti bespredmetnom.
- 70 ESB i tužitelj osporavaju tvrdnje društva Banco Santander.

- 71 Kao što to pravilno primjećuje društvo Banco Santander, presuđeno je da intervenijent nema pravo samostalno isticati argument o postojanju zapreke vođenju postupka i da Opći sud nije stoga dužan ispitati tužbene razloge koje je isključivo on istaknuo i koji se ne odnose na javni poredak (presude od 24. ožujka 1993., CIRFS i dr./Komisija, C-313/90, EU:C:1993:111, t. 22. i od 13. prosinca 2018., Post Bank Iran/Vijeće, T-559/15, EU:T:2018:948, t. 63.).
- 72 Međutim, u skladu s člankom 131. stavkom 1. Poslovnika, ako Opći sud utvrdi da je tužba postala bespredmetna i da postupak treba obustaviti, on može u svakom trenutku po službenoj dužnosti, na prijedlog suca izvjestitelja, nakon što sasluša stranke, odlučiti obrazloženim rješenjem.
- 73 Kao što je to ustanovljeno ustaljenom sudskom praksom, tužiteljev pravni interes s obzirom na svrhu tužbe mora postojati u trenutku podnošenja tužbe kako bi ona bila dopuštena. Taj predmet spora mora postojati, pod prijetnjom obustave postupka, do objave sudske odluke, što pretpostavlja da tužba svojim rezultatom može biti korisna za stranku koja ju je podnijela (vidjeti presudu od 21. siječnja 2021., Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, t. 32. i navedenu sudsku praksu).
- 74 Što se tiče, s jedne strane, predmeta spora, Sud je u točki 33. svoje presude od 21. siječnja 2021., Leino-Sandberg/Parlament (C-761/18 P, EU:C:2021:52) podsjetio na to da u području javnog pristupa dokumentima institucija Unije postupak zadržava svoj predmet sve dok dotična institucija formalno ne povuče odluku kojom je ta institucija odbila pristup traženom dokumentu, iako je treća strana otkrila traženi dokument.
- 75 Budući da ESB formalno nije povukao pobijane odluke, i dalje postoji isti predmet ove tužbe.
- 76 Kad je riječ, s druge strane, o pravnom interesu tužitelja, valja istaknuti to da su dokumenti koji se odnose na postupak sanacije društva Banco Popular koji su djelomično ili u cijelosti objavljeni na internetskoj stranici Odbora sljedeći: kao prvo, sanacijski program; kao drugo, prvo izvješće o vrednovanju od 5. lipnja 2017., koje je Odbor sastavio na temelju članka 20. stavka 5. točke (a) Uredbe br. 806/2014; kao treće, drugo izvješće o vrednovanju od 6. lipnja 2017., koje je sastavio neovisni stručnjak u skladu s člankom 20. stavkom 10. Uredbe br. 806/2014; kao četvrto, sanacijski plan iz 2016.; kao peto, dopis o prodaji od 6. lipnja 2017.; kao šesto, Odborova odluka od 3. lipnja 2017. o pokretanju postupka prodaje društva Banco Popular; kao sedmo, popratni dopis Odborove odluke od 3. lipnja 2017. o pokretanju postupka prodaje društva Banco Popular; kao osmo, treće vrednovanje; kao deveto, Odborova obavijest od 2. kolovoza 2018. koja se odnosi na njegovu preliminarnu odluku o tome treba li isplatiti odštetu dioničarima i vjerovnicima u odnosu na koje su poduzete mjere sanacije povezane s društvom Banco Popular i pokretanju postupka za ostvarenje prava na saslušanje; kao deseto, izvješće o podacima koji se odnose na obveze iz 2017.; kao jedanaesto, izvješće o kritičnim funkcijama iz 2017., i kao dvanaesto, određeni dokumenti koje je društvo Banco Popular primilo u okviru postupka privatne prodaje.
- 77 Valja utvrditi da dokumenti koji se navode u točki 76. ove presude ne uključuju dokumente koji su predmet ovog spora, poput onih spomenutih u točkama 21. do 25. i točki 33. ove presude, što je potvrdio tužitelj i pisanim putem i na raspravi.
- 78 U svakom slučaju, Sud je istaknuo da se u situaciji u kojoj je tužitelju pristup zatraženom objavljenom dokumentu omogućila isključivo treća strana i u kojoj mu dotična institucija i dalje odbija pristup zatraženom dokumentu, ne može smatrati da je tužitelj dobio pristup tom dokumentu niti da je stoga izgubio pravni interes da zahtijeva poništenje odluke o kojoj je riječ samo zbog tog otkrivanja. Naprotiv, u takvoj situaciji tužitelj zadržava stvaran interes da dobije

pristup ovjerenoj verziji traženog dokumenta, čime se jamči da je ta institucija njezin autor i da je u tom dokumentu izraženo njezino službeno stajalište (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2021., Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, t. 48.).

- 79 Budući da je ESB na raspravi potvrdio da od podnošenja ove tužbe nije otkrio zatražene dokumente i da i dalje odbija pristup tim dokumentima, valja zaključiti da je tužitelj zadržao svoj pravni interes u okviru ove tužbe.

B. Tumačenje druge pobijane odluke

- 80 Uvodno valja utvrditi da postoji neslaganje između načina na koji je ESB sažeo drugu pobijanu odluku u svojim pismenima podnesenima Općem sudu i samog teksta te odluke. Konkretnije, ta se neusklađenost odnosi na pitanje na koje se to odredbe Odluke 2004/258 ESB pozvao u okviru druge pobijane odluke kako bi odbio pristup različitim vrstama dotičnih informacija.
- 81 Najprije valja istaknuti da će se Opći sud osloniti na verziju druge pobijane odluke na engleskom jeziku kako bi protumačio njezin sadržaj. Naime, španjolska verzija druge pobijane odluke sadržava navod „Traducción de cortesía (en caso de discrepancia prevalece la versión en inglés)” (Neslužbeni prijevod (u slučaju odstupanja, prevladava verzija na engleskom jeziku). Među strankama nije sporno da englesku verziju navedene odluke treba smatrati vjerodostojnom verzijom.
- 82 Nadalje, valja podsjetiti, kao što je to izneseno u točki 25. ove presude, da druga pobijana odluka sadržava djelomično odbijanje pristupa četirima dokumentima koji sadržavaju pet kategorija informacija, odnosno informacije o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a, jamstvima danima za likvidnost društva Banco Popular i njegovim stopama kapitala. Što se tiče tih pet kategorija informacija, druga pobijana odluka primjenjuje pet iznimaka od prava na pristup, koji se podudaraju prema vrsti informacija o kojoj je riječ.
- 83 U odgovoru na pitanje koje je Opći sud postavio na raspravi ESB je objasnio da se, prema njegovu mišljenju, druga pobijana odluka temelji na iznimkama iz članka 4. stavka 1. točke (a), prve, druge i sedme alineje Odluke 2004/258 u pogledu svake od pet kategorija informacija kojima je pristup bio odbijen (vidjeti točku 82. ove presude). Prema ESB-ovu mišljenju, to je tumačenje potvrđeno Prilogom B.1 odgovoru na tužbu koji sadržava tablicu koja se odnosi na zatražene dokumente i razloge (djelomičnog) neotkrivanja na koje se poziva ESB, a koji je sastavni dio druge pobijane odluke.
- 84 U odgovoru na ESB-ove navode tužitelj je na raspravi naveo da smatra da su njegova prava obrane povrijeđena s obzirom na to da mu, s jedne strane, Prilog B.1 odgovoru na tužbu nije bio dostavljen s drugom pobijanom odlukom i, s druge strane, da se tekstom druge pobijane odluke ne potvrđuje ESB-ovo stajalište prema kojem je pet kategorija informacija kojima je pristup bio odbijen obuhvaćeno člankom 4. stavkom 1. točkom (a) prvom, drugom i sedmom alinejom Odluke 2004/258.
- 85 Kao prvo, valja utvrditi da se drugom pobijanom odlukom potvrđuje Odluka ESB-a LS/PT/2017/66 od 11. kolovoza 2017. Međutim, iz teksta te odluke od 11. kolovoza 2017. proizlazi da su samo informacije o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima obuhvaćene iznimkama iz članka 4. stavka 1. točke (a) prve, druge i sedme alineje Odluke 2004/258, ali da to nije slučaj s informacijama o likvidnosti društva Banco Popular i njegovim stopama kapitala.

- 86 Kao drugo, u drugoj pobijanoj odluci, naslovljenoj „Information on the liquidity situation and the capital ratios of BPE” (Informacije o likvidnosti i stopama kapitala BPE-a), ESB navodi: „[i]n 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” ([u] vašem ponovljenom zahtjevu ne osporavate obrazloženje i argumente koje je ESB iznio kako bi opravdao neotkrivanje likvidnosti i stopa kapitala BPE-a) i da „[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” (Izvršni odbor smatra da su te informacije zaštićene člankom 4. stavkom 1. točkom (c) („koje se kao takve štite u skladu s pravom Unije”) i člankom 4. stavkom 2. prvom alinejom („[komercijalni] interesi fizičke ili pravne osobe”) Odluke ESB/2004/3). Te rečenice ne ostavljaju nikakvu sumnju u činjenicu da informacije o likvidnosti društva Banco Popular i njegovim stopama kapitala nisu obuhvaćene iznimkama iz članka 4. stavka 1. točke (a), prve, druge i sedme alineje Odluke 2004/258.
- 87 Kao treće, valja utvrditi da se, za razliku od onog što tvrdi ESB, na temelju nijednog elementa iz spisa predmeta ne može zaključiti da je Prilog B.1 odgovoru na tužbu ESB-a sastavni dio druge pobijane odluke.
- 88 Naime, s jedne strane, druga pobijana odluka ne upućuje ni na kakav svoj prilog. S druge strane, tablica iz Priloga B.1 odnosi se na tri pobijane odluke, a ne samo na drugu pobijanu odluku, tako da je vjerojatno da je navedeni prilog pripremljen za potrebe ove tužbe.
- 89 S obzirom na te elemente, valja zaključiti da se, za razliku od onog što je ESB istaknuo u svojim pismenima podnesenima Općem sudu i tijekom rasprave, druga pobijana odluka ne temelji na iznimkama iz članka 4. stavka 1. točke (a), prve, druge i sedme alineje Odluke 2004/258 u pogledu svake od pet kategorija informacija kojima je pristup bio odbijen. Konkretnije, u drugoj pobijanoj odluci ESB je samo odbio pristup gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima na temelju članka 4. stavka 1. točke (a), prve, druge i sedme alineje Odluke 2004/258. Pristup informacijama o danim jamstvima također je odbijen na temelju članka 4. stavka 2. prve alineje Odluke 2004/258. Nasuprot tomu, što se tiče odbijanja pristupa informacijama o likvidnosti društva Banco Popular i njegovim stopama kapitala, druga pobijana odluka temelji se samo na članku 4. stavku 1. točki (c) i članku 4. stavku 2. prvoj alineji Odluke 2004/258.

C. Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja u pogledu primjene članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258 u drugoj pobijanoj odluci

- 90 U svojim očitovanjima na intervencijske podneske Komisije i društva Banco Santander tužitelj je istaknuo tužbeni razlog koji se temelji na tome da druga pobijana odluka ima nedostatak u obrazloženju jer ESB u njoj ne iznosi razloge zbog kojih smatra, s jedne strane, da su informacije o gornjoj granici HLP-a, o stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima obuhvaćene iznimkom iz članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258, koja se odnosi na zaštitu javnog interesa povezanog s povjerljivošću vijećanja ESB-ovih tijela nadležnih za odlučivanje i, s druge strane, da otkrivanje tih informacija može konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen tom iznimkom.
- 91 U prilog tom tužbenom razlogu tužitelj se poziva na presudu od 26. travnja 2018., Espírito Santo Financial (Portugal)/ESB (T-251/15, neobjavljena, EU:T:2018:234). U toj je presudi Opći sud presudio da je ESB povrijedio svoju obvezu obrazlaganja time što nije objasnio, s jedne strane,

razloge zbog kojih su dokumenti zatraženi u okviru tog predmeta obuhvaćeni područjem na koje se odnosi iznimka predviđena člankom 4. stavkom 1. točkom (a) prvom alinejom Odluke 2004/258 i, s druge strane, time što nije dao obrazloženje na temelju kojeg se može razumjeti i provjeriti kako bi pristup predmetnim dokumentima ugrozio zaštićeni interes.

1. Uvodna očitovanja

- 92 Valja utvrditi da je tužitelj tek u poodmakloj fazi postupka, odnosno u svojim očitovanjima na intervencijske podneske Komisije i društva Banco Santander, istaknuo tužbeni razlog koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja.
- 93 Međutim, valja podsjetiti na to da se u okviru tužbe za poništenje tužbeni razlog koji se temelji na nepostojanju ili nedostatnosti obrazloženja akta odnosi na javni poredak koji sud Unije može, odnosno mora, ispitati po službenoj dužnosti i na koji se, slijedom toga, stranke mogu pozvati u bilo kojoj fazi postupka (presude od 20. veljače 1997., Komisija/Daffix, C-166/95 P, EU:C:1997:73, t. 25.; od 13. prosinca 2001., Krupp Thyssen Stainless i Acciai speciali Terni/Komisija, T-45/98 i T-47/98, EU:T:2001:288, t. 125. i od 10. veljače 2021., Şanlı/Vijeće, T-157/19, neobjavljena, EU:T:2021:75, t. 34.).
- 94 Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obveza obrazlaganja akta koji negativno utječe na neku osobu, kako je predviđena člankom 296. drugim stavkom UFEU-a i zajamčena člankom 41. stavkom 2. točkom (c) Povelje, a koja je posljedica načela poštovanja prava obrane, ima za cilj, s jedne strane, zainteresiranoj osobi pružiti dostatnu informaciju za zaključak o tome je li akt osnovan ili možda sadržava pogrešku zbog koje se valjanost akta može osporavati pred sudom Unije i, s druge strane, omogućiti tom sudu da izvrši nadzor zakonitosti tog akta (vidjeti presude od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 29. i navedenu sudsku praksu i od 10. veljače 2021., Şanlı/Vijeće, T-157/19, neobjavljenju, EU:T:2021:75, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 95 U skladu s isto tako ustaljenom sudskom praksom, obrazloženje propisano člankom 296. UFEU-a mora odgovarati prirodi akta o kojemu je riječ i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, a nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora (presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 40.; od 8. svibnja 2019., Landeskreditbank Baden-Württemberg/ESB, C-450/17 P, EU:C:2019:372, t. 85. i od 27. siječnja 2021., KPN/Komisija, T-691/18, neobjavljena, EU:T:2021:43, t. 161.).
- 96 U ovom slučaju, kao što će biti izloženo u nastavku, ESB-ovo odbijanje da odobri pristup određenim informacijama na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258 ne ispunjava te zahtjeve.

2. Povreda obveze obrazlaganja

a) Nedostatak u obrazloženju kad je riječ o odbijanju pristupa informacijama o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima

- 97 Valja najprije podsjetiti na to da je, kada je riječ o pravnom okviru primjenjivom na pravo pristupa ESB-ovim dokumentima, u članku 1. drugom podstavku UEU-a zajamčeno načelo otvorenosti postupka odlučivanja Unije. U tom pogledu, u članku 15. stavku 1. UFEU-a pojašnjava se da institucije, tijela, uredi i agencije Unije, radi promicanja dobrog upravljanja i osiguranja sudjelovanja civilnog društva, pri svojem radu koliko je god to moguće poštuju načelo otvorenosti djelovanja. U skladu sa stavkom 3. prvim podstavkom tog članka UFEU-a svaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili sjedištem u nekoj državi članici ima pravo pristupa dokumentima institucija, tijela, ureda i agencija Unije neovisno o njihovu mediju, podložno načelima i uvjetima koji se utvrđuju u skladu s tim stavkom. Osim toga, u skladu s drugim podstavkom tog stavka opća načela i ograničenja na temelju javnog ili privatnog interesa koja uređuju izvršavanje tog prava na pristup dokumentima utvrđuje Europski parlament i Vijeće Europske unije uredbama, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom. U skladu s trećim podstavkom tog stavka svaka od institucija, tijela, ureda ili agencija osigurava transparentnost svojih postupanja i u svojem poslovniku utvrđuje posebne odredbe u vezi s pristupom svojim dokumentima u skladu s uredbama iz drugog podstavka navedenog stavka. U skladu s četvrtim podstavkom tog stavka Sud Europske unije, ESB i Europska investicijska banka (EIB) podliježu navedenom stavku samo kada obavljaju svoje administrativne zadaće.
- 98 Odluka 2004/258 ima za cilj, kako je to navedeno u njezinim uvodnim izjavama 2. i 3., omogućiti širi pristup ESB-ovim dokumentima od onog koji je postojao prema uređenju iz Odluke ESB-a 1999/284/EZ od 3. studenoga 1998. o javnom pristupu dokumentima i arhivima ESB-a (SL 1999., L 110, str. 30.), istodobno štiteći neovisnost ESB-a i nacionalnih središnjih banaka te povjerljivost određenih pitanja specifičnih za obavljanje zadaća ESB-a.
- 99 Članak 2. stavak 1. Odluke 2004/258 tako svakom građaninu Unije i svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi s boravištem odnosno sjedištem u nekoj državi članici daje pravo pristupa dokumentima ESB-a, u skladu s uvjetima i ograničenjima određenima tom odlukom.
- 100 To je pravo podložno određenim ograničenjima koja se temelje na razlozima javnog ili privatnog interesa. Konkretno i u skladu s njezinom uvodnom izjavom 4., u Odluci 2004/258 predviđa se, u njezinu članku 4., sustav iznimaka kojim se ESB-u omogućuje da odbije pristup dokumentu ako bi njegova objava mogla narušiti neki od interesa zaštićenih stavcima 1. i 2. tog članka ili ako navedeni dokument sadržava obavijesti namijenjene za internu uporabu u sklopu rasprava i preliminarnih savjetovanja unutar ESB-a ili nacionalnih središnjih banaka.
- 101 Budući da iznimke od prava na pristup iz članka 4. Odluke 2004/258 odstupaju od prava na pristup dokumentima, moraju se usko tumačiti i primjenjivati (presude od 29. studenoga 2019., Thesing i Bloomberg Finance/ESB, T-590/10, neobjavljena, EU:T:2012:635, t. 41. i od 12. ožujka 2019., De Masi i Varoufakis/ESB, T-798/17, EU:T:2019:154, t. 17.).
- 102 Nadalje, valja istaknuti da je presuda od 26. travnja 2018., Espírito Santo Financial (Portugal)/ESB (T-251/15, neobjavljena, EU:T:2018:234), na koju se tužitelj pozvao u prilog petom tužbenom razlogu (vidjeti točku 91. ove presude) ukinuta presudom od 19. prosinca 2019., ESB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).

- 103 U presudi od 19. prosinca 2019., ESB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), Sud je presudio da se, s obzirom na isključivu nadležnost dodijeljenu Upravnom vijeću ESB-a, članak 4. stavak 1. točka (a) Odluke 2004/258, u vezi s člankom 10. stavkom 4. drugom rečenicom Protokola br. 4 o statutu Europskog sustava središnjih banaka i ESB-a, priloženog UEU-u i UFEU-u (u daljnjem tekstu: Statut ESSB-a i ESB-a) mora tumačiti tako da štiti povjerljivost ishoda vijećanja Upravnog vijeća a da pritom nije potrebno da uskraćivanje pristupa dokumentima u kojima je naveden taj ishod bude podvrgnuto uvjetu da njegovo otkrivanje ugrožava zaštitu javnog interesa (presude od 19. prosinca 2019., ESB/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, t. 43. i od 21. listopada 2020., ESB/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:845, t. 50.).
- 104 Sud je dodao da, na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje i članka 7. stavka 1. Odluke 2004/258, glavni direktor Tajništva ESB-a mora uskratiti pristup ishodu vijećanja Upravnog vijeća osim ako ga je potonje odlučilo u cijelosti ili djelomično otkriti (presude od 19. prosinca 2019., ESB/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, t. 44. i od 21. listopada 2020., ESB/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:845, t. 51.).
- 105 Sud je iz toga zaključio da je odluka o uskraćivanju pristupa ishodu vijećanja Upravnog vijeća u dovoljnoj mjeri obrazložena samim upućivanjem na zahtjev iz članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258 što se tiče dokumenata koji odražavaju ishod tih vijećanja (presude od 19. prosinca 2019., ESB/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, t. 46. i od 21. listopada 2020., ESB/Estate of Espírito Financial Group, C-396/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:845, t. 53.).
- 106 U odgovoru na poziv Općeg suda da se izjasni o posljedicama koje treba izvući iz presude od 19. prosinca 2019., ESB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), tužitelj priznaje da se čini da ta presuda omogućuje ESB-u da odstupi od obveze obrazlaganja svojih odluka s obzirom na posebna obilježja povjerljivosti vijećanja tijela nadležnih za odlučivanje koja proizlaze iz Statuta ESSB-a i ESB-a. Međutim, tužitelj naglašava da je obrazloženje Suda ograničeno samo na „dokumente koji odražavaju ishod vijećanja ESB-ovih tijela nadležnih za odlučivanje”.
- 107 Prema ESB-u, koji u tom pogledu podupiru Komisija i Banco Santander, tužitelj peti tužbeni razlog treba odbiti na temelju posljedica koje treba izvući iz presude od 19. prosinca 2019., ESB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). Tako ESB smatra da je poštovao svoju obvezu obrazlaganja samim time što se pozvao na primjenu članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258 kako bi odbio pristup zatraženim informacijama.
- 108 Uzimajući u obzir te elemente, valja ispitati je li ESB u dovoljnoj mjeri obrazložio drugu pobijanu odluku u dijelu u kojem se njome odbija pristup određenim informacijama na temelju iznimke iz članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258 u vezi sa zaštitom javnog interesa u pogledu povjerljivosti vijećanja ESB-ovih tijela nadležnih za odlučivanje.
- 109 Kao što to pravilno navodi ESB, obrazloženje druge pobijane odluke ograničeno je na puko upućivanje na ono što je propisano člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Odluke 2004/258 kako bi odbio pristup informacijama o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima.

- 110 Međutim, tužitelj pravilno ističe da iz sudske prakse Suda navedene u točkama 103. do 105. ove presude proizlazi da je uskraćivanje pristupa podvrgnuto obvezi obrazlaganja samo u pogledu dokumenata „koji odražavaju ishod vijećanja Upravnog vijeća” koja se može ograničiti na puko upućivanje na ono što je propisano člankom 4. stavkom 1. točkom (a) prvom alinejom Odluke 2004/258.
- 111 U ovom slučaju valja utvrditi da ESB ne pojašnjava za svaku vrstu informacija kojoj odbija pristup na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258 u kojem se dokumentu ta informacija nalazi. On samo općenito navodi da se tri vrste informacija kojima odbija pristup na temelju iznimaka na koje se poziva nalaze u četirimadokumentima kojima je odobrio djelomičan pristup, odnosno u dopisu guvernera Španjolske narodne banke koji je 5. lipnja 2017. uputio predsjedniku ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance”, popratnom dopisu guvernera Španjolske narodne banke koji je 5. lipnja 2017. uputio predsjedniku ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance”, prijedlogu Izvršnog odbora Upravnom vijeću ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance request from Banco de España” od 5. lipnja 2017. i zapisniku s 447. sastanka Upravnog vijeća ESB-a održanog putem telekonferencije 5. lipnja 2017.
- 112 Međutim, od tih četiriju dokumenata jedini dokument koji je očito namijenjen utvrđenju ishoda vijećanja Upravnog vijeća ESB-a jest zapisnik s njegova 447. sastanka održanog putem telekonferencije 5. lipnja 2017. U tom pogledu ESB je u Odluci LS/PT/2017/66 od 11. kolovoza 2017., koja je potvrđena drugom pobijanom odlukom, objasnio da su odluke Upravnog vijeća da se ne protivi gornjoj granici HLP-a zabilježene u zapisnicima sa sastanaka tog tijela, koji su, na temelju članka 10. stavka 4. Statuta ESSB-a i ESB-a, povjerljivi kako bi se očuvala neovisnost članova Upravnog vijeća i učinkovitost njegova postupka odlučivanja.
- 113 Nakon uvida u povjerljive verzije četiriju dotičnih dokumenata, koje je ESB podnio nakon mjere izvođenja dokaza navedene u točki 60. ove presude, Opći sud mogao je utvrditi da navedeni zapisnik sadržava samo jednu od triju informacija kojima je pristup bio odbijen na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258, odnosno gornju granicu HLP-a. Informacije o stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima sadržane su u trima drugim dokumentima kojima je ESB odbio cjelovit pristup, to jest u dvama dopisima guvernera Španjolske narodne banke od 5. lipnja 2017. i u prijedlogu Izvršnog odbora od 5. lipnja 2017.
- 114 Stoga je ESB, u skladu sa sudskom praksom Suda navedenom u točkama 103. do 105. ove presude, u dovoljnoj mjeri obrazložio svoje odbijanje pristupa gornjoj granici HLP-a u onoj mjeri u kojoj se ta informacija nalazi u zapisniku s 447. sastanka Upravnog vijeća, s obzirom na to da taj dokument odražava ishod vijećanja Upravnog vijeća.
- 115 Međutim, valja ispitati je li ESB također u dovoljnoj mjeri obrazložio svoje odbijanje pristupa informacijama o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima, u onoj mjeri u kojoj su te informacije sadržane u trima preostalim dokumentima.
- 116 Kad mu je u tom pogledu na raspravi postavljeno pitanje, ESB je naveo da smatra da su dva dopisa guvernera Španjolske narodne banke i prijedlog Izvršnog odbora dokumenti koji Upravnom vijeću omogućavaju donošenje informirane odluke i koji su zbog toga nužno povezani s vijećanjima tog tijela. Iz toga slijedi da se zaštita povjerljivosti ishoda vijećanja Upravnog vijeća na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258, u vezi s člankom 10. stavkom 4. drugom rečenicom Statuta ESSB-a i ESB-a, odnosi na sve pripremne dokumente podnesene radi vijećanja Upravnog vijeća. ESB smatra da je odbijanjem pristupa cjelovitoj verziji tih dokumenata

pozivajući se samo na zahtjev iz članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258, poštovao svoju obvezu obrazlaganja u skladu sa sudskom praksom Suda navedenom u točkama 103. do 105. ove presude.

- 117 Tužitelj je odgovorio da, s obzirom na to da nije mogao saznati razlog na kojem se temelji primjena članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258 na informacije koje su ispuštene u dopisima guvernera Španjolske narodne banke i prijedlogu Izvršnog odbora, on nije mogao iznijeti tužbeni razlog kojim bi doveo u pitanje osnovanost primjene te odredbe. Konkretnije, istaknuo je da iznimke od prava na pristup treba tumačiti restriktivno i da se široko tumačenje članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258 u vezi s člankom 10. stavkom 4. Statuta ESSB-a i ESB-a, kakvo je predložio ESB, protivi tom pravilu.
- 118 Valja utvrditi da dva dopisa guvernera Španjolske narodne banke i prijedlog Izvršnog odbora prethode sastanku Upravnog vijeća i stoga ne odražavaju ishod vijećanja tog tijela. Iz toga slijedi da se članak 10. stavak 4. druga rečenica Statuta ESSB-a i ESB-a ne primjenjuje na te dokumente, tako da se na njih ne može primijeniti shvaćanje Suda izloženo u točkama 103. do 105. ove presude.
- 119 Štoviše, obveza ESB-a je pružiti obrazloženje na temelju kojeg je moguće razumjeti i provjeriti, s jedne strane, odnosi li se doista zatraženi dokument na područje obuhvaćeno izuzećem na koje se poziva i, s druge strane, je li zaštita u vezi s tim izuzećem doista potrebna (presude od 12. rujna 2013., Besselink/Vijeće, T-331/11, neobjavljena, EU:T:2013:419, t. 99. i od 26. ožujka 2020., Bonafous/Komisija, T-646/18, EU:T:2020:120, t. 24.; vidjeti također po analogiji presudu od 26. travnja 2005., Sison/Vijeće, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, t. 61.).
- 120 U tom pogledu, važno je naglasiti da Odluka 2004/258 sadržava izuzeće od prava na pristup, odnosno članak 4. stavak 3. koji se izričito odnosi na odbijanje pristupa dokumentima koje je sastavio ili primio ESB koji su namijenjeni internoj uporabi u okviru vijećanja i preliminarnih savjetovanja unutar ESB-a (vidjeti u tom smislu presudu od 17. prosinca 2020., De Masi i Varoufakis/ESB, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, t. 66. do 79.).
- 121 Nepostojanje bilo kakvog obrazloženja, i u Odluci LS/PT/2017/66 od 11. kolovoza 2017. i u drugoj pobijanoj odluci, kojim bi se objasnilo zbog čega je odbijanje cjelovitog pristupa dopisima guvernera Španjolske narodne banke i prijedlogu Izvršnog odbora, u onoj mjeri u kojoj ti dokumenti sadržavaju informacije o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima, obuhvaćeno iznimkom iz članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258, onemogućilo je tužitelju da shvati razloge za odbijanje pristupa tim informacijama i, kako tvrdi, da istakne tužbeni razlog kojim bi pobijao osnovanost primjene članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258 na navedene dokumente.
- 122 Kao što je to navedeno u točki 116. ove presude, ESB je tek na raspravi pojasnio da se, prema njegovu mišljenju, s obzirom na to da dopisi guvernera Španjolske narodne banke i prijedlog Izvršnog odbora predstavljaju nužnu potporu vijećanju Upravnog vijeća, može opravdati odbijanje pristupa određenim informacijama sadržanima u tim dokumentima samo navođenjem onoga što je propisano člankom 4. stavkom 1. točkom (a) prvom alinejom Odluke 2004/258, u skladu sa sudskom praksom Suda navedenom u točkama 103. do 105. ove presude.

- 123 Međutim, ustaljena je sudska praksa da obrazloženje načelno mora biti priopćeno zainteresiranoj osobi istodobno s odlukom koja na nju negativno utječe. Naime, nepostojanje obrazloženja ne može biti otklonjeno činjenicom da je zainteresirana osoba saznala za razloge odluke tijekom postupka pred tijelima Unije (presude od 29. rujna 2011., *Elf Aquitaine/Komisija*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 149.; od 19. srpnja 2012., *Alliance One International i Standard Commercial Tobacco/Komisija*, C-628/10 P i C-14/11 P, EU:C:2012:479, t. 74. i od 10. rujna 2019., *Trasys International i Axianseu – Digital Solutions/AESA*, T-741/17, EU:T:2019:572, t. 53.).
- 124 Stoga valja prihvatiti tužbeni razlog koji se temelji na nedostatnosti obrazloženja druge pobijane odluke u dijelu u kojem se njome odbija pristup informacijama o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i jamstvima danima na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258, u onoj mjeri u kojoj su te informacije sadržane u dopisu guvernera Španjolske narodne banke koji je 5. lipnja 2017. uputio predsjedniku ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance”, popratnom dopisu guvernera Španjolske narodne banke koji je 5. lipnja 2017. uputio predsjedniku ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance”, prijedlogu Izvršnog odbora Upravnom vijeću ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance request from Banco de España” od 5. lipnja 2017.
- 125 Međutim, prije utvrđivanja posljedica te nedostatnosti obrazloženja druge pobijane odluke, valja ispitati mogu li druge iznimke na koje se poziva ESB i čiju osnovanost tužitelj dovodi u pitanje u okviru drugog tužbenog razloga opravdati odbijanje pristupa informacijama o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima.

b) Nedostatak u obrazloženju u pogledu odbijanja pristupa ishodu glasovanja u okviru Upravnog vijeća

- 126 Čitanjem povjerljive verzije zapisnika s 447. sastanka Upravnog vijeća ESB-a održanog putem telekonferencije 5. lipnja 2017., Opći sud utvrdio je da je ESB odbio pristup informaciji iz navedenog dokumenta koja nije bila uključena u jednu od pet kategorija informacija kojima druga pobijana odluka izričito odbija pristup (vidjeti točku 82. ove presude). Riječ je o ishodu glasovanja u Upravnom vijeću. Ta se informacija ne odnosi ni na gornju granicu HLP-a, ni na stvarno dodijeljeni iznos HLP-a ni na dana jamstva, ni na likvidnost društva Banco Popular, ni na njegove stope kapitala. Naime, valja smatrati da je broj danih glasova posebna informacija koju treba razlikovati od podataka o sadržaju vijećanja koji su prethodili tom glasanju.
- 127 Upitan na raspravi o potpunom nedostatku bilo kakvog navoda o ishodu glasovanja, ESB, kojeg u tom pogledu podupire Komisija, odgovorio je da, unatoč činjenici da nije izričito naveo da također odbija pristup toj vrsti informacija, smatra da je u dovoljnoj mjeri obrazložio svoje odbijanje pristupa toj informaciji pozivajući se na primjenu članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258 kako bi odbio cjelovit pristup zapisniku s 447. sastanka Upravnog vijeća.
- 128 Međutim, pristup koji predlaže ESB podrazumijeva široko tumačenje onoga što čini „ishod vijećanja” Upravnog vijeća u mjeri u kojoj ishod vijećanja Upravnog vijeća po službenoj dužnosti uključuje ishod glasovanja tog tijela. Posljedično, takvo široko tumačenje opravdava to da ESB-ova dužnost obrazlaganja kada odbija pristup dokumentu koji sadržava rezultat glasovanja u Upravnom vijeću bude ograničena u skladu sa sudsom praksom Suda navedenom u točkama 103. do 105. ove presude.

- 129 Međutim, kao što je to tužitelj pravilno istaknuo na raspravi, takav je pristup očito u suprotnosti s načelom prema kojem se iznimke od prava na pristup tumače usko (vidjeti točke 101. i 117. ove presude).
- 130 Stoga je ESB dužan obrazložiti primjenu članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258 na odbijanje pristupa ishodu glasovanja u Upravnom vijeću na način da tužitelju omogući da ocijeni njezinu osnovanost.
- 131 Budući da se u drugoj pobijanoj odluci ne spominje čak ni da postoje informacije o ishodu glasovanja u Upravnom vijeću, ona sadržava nedostatak u obrazloženju te je u tom pogledu valja poništiti.

D. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 1. točke (a) druge i sedme alineje Odluke 2004/258 u drugoj pobijanoj odluci

- 132 U prilog svojem drugom tužbenom razlogu tužitelj tvrdi da je ESB u drugoj pobijanoj odluci povrijedio članak 4. stavak 1. točku (a) drugu alineju Odluke 2004/258, koji se odnosi na zaštitu javnog interesa povezanog s financijskom, monetarnom ili gospodarskom politikom Unije ili države članice i članak 4. stavak 1. točku (a) sedmu alineju iste odluke, koji se odnosi na zaštitu javnog interesa povezanog sa stabilnošću financijskog sustava u Uniji ili u državi članici jer je tamo pogrešno tvrdio da otkrivanje činjenice da je društvo Banco Popular upotrijebilo HLP nekoliko dana prije vlastite likvidacije te informacija o likvidnosti i stopama kapitala može ugroziti učinkovitost monetarne politike i dovesti u opasnost financijsku stabilnost Unije ili neke države članice.
- 133 Iako tužitelj priznaje da ESB raspolaze širokom marginom prosudbe prilikom odlučivanja o tome je li ugrožen javni interes povezan s financijskom, monetarnom ili gospodarskom politikom Unije ili države članice, on ističe da je ESB počinio očitu pogrešku u ocjeni u ovom slučaju jer se traženi dokumenti ne odnose na financijsku, monetarnu ili gospodarsku politiku Unije ili države članice.
- 134 Tako, kao prvo, tužitelj nije zatražio informacije o općoj politici, nego samo informacije o posebnom predmetu ograničenom na određenu financijsku instituciju, odnosno na društvo Banco Popular, tijekom određenog razdoblja, odnosno tijekom razdoblja njegove sanacije od strane Odbora. Na temelju načela prema kojem iznimke od prava na pristup treba tumačiti usko, tužiteljev zahtjev za pristup ne treba preširoko tumačiti kao zahtjev za pristup podacima o financijskoj, monetarnoj ili gospodarskoj politici Unije ili države članice.
- 135 Kao drugo, informacije koje je zatražio tužitelj ne odnose se na Uniju ili državu članicu, nego na stanje likvidnosti društva Banco Popular.
- 136 Kao treće, zatražene informacije nisu općenite, nego su, naprotiv, vrlo specifične. Odnose se na vrlo precizno i ograničeno razdoblje, odnosno na dane koji su prethodili sanaciji društva Banco Popular te se odnose na posebnu situaciju društva Banco Popular. Informacije analizirane u okviru druge pobijane odluke, odnosno gornja granica HLP-a, stvarno dodijeljeni iznos HLP-a, dana jamstva kao i stanje likvidnosti i stope kapitala društva Banco Popular ne otkrivaju opću politiku Unije. Stoga otkrivanje tih informacija teško može utjecati na učinkovitost monetarne politike i financijsku stabilnost Unije.

137 Kao četvrto, tužitelj tvrdi da je njegov zahtjev za pristup u skladu s načelom proporcionalnosti jer se odnosi samo na informacije koje bi mu omogućile da shvati navodne probleme likvidnosti društva Banco Popular koji su doveli do njegove sanacije.

138 ESB osporava tužiteljeve argumente.

1. *Bespredmetnost drugog tužbenog razloga*

139 ESB ističe da je drugi tužbeni razlog bespredmetan jer se tužba formalno odnosi na iznimke iz članka 4. stavka 1. točke (a) druge i sedme alineje Odluke 2004/258, a izneseni argumenti odnose se samo na drugu alineju članka 4. stavka 1. točke (a) Odluke 2004/258.

140 U tom pogledu najprije valja utvrditi da je točno da je formulacija drugog tužbenog razloga mogla biti jasnija u svrhu olakšanja njegova razumijevanja. Tako u točki 48. tužbe tužitelj tvrdi da se druga pobijana odluka temelji na članku 4. stavku 1. točki (a) drugoj i sedmoj alineji Odluke 2004/258 kako bi se odbio pristup, među ostalim, informacijama „o stanju likvidnosti i stopama kapitala”. Međutim, kao što je to utvrđeno u točki 85. ove presude, pristup tim informacijama odbijen je samo na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) i članka 4. stavka 2. prve alineje Odluke 2004/258. Stoga je drugi tužbeni razlog bespredmetan u dijelu u kojem se odnosi na tu kategoriju informacija kojima se drugom pobijanom odlukom odbija pristup.

141 Nadalje, kad je riječ o pitanju želi li se drugim tužbenim razlogom koji je istaknuo tužitelj dovesti u pitanje primjena i članka 4. stavka 1. točke (a) druge alineje Odluke 2004/258 i članka 4. stavka 1. točke (a) sedme alineje iste odluke, valja utvrditi da tužitelj svojom argumentacijom, kako je, među ostalim, iznesena u točki 55. tužbe, jasno nastoji dovesti u pitanje činjenicu da ESB svoju odluku temelji na dvjema iznimkama koje imaju jako širok politički i geografski doseg, premda se zatražene informacije odnose na sasvim specifičan slučaj jedne banke. Stoga valja odbiti ESB-ov argument prema kojem je drugi tužbeni razlog u tom pogledu bespredmetan.

142 Naposljetku, valja podsjetiti na to da je u točki 124. ove presude utvrđeno da, što se tiče informacija o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima, druga pobijana odluka nije dostatno obrazložena u onoj mjeri u kojoj su te informacije sadržane u dopisu guvernera Španjolske narodne banke koji je 5. lipnja 2017. uputio predsjedniku ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance”, popratnom dopisu guvernera Španjolske narodne banke koji je 5. lipnja 2017. uputio predsjedniku ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance” i prijedlogu Izvršnog odbora Upravnom vijeću ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance request from Banco de España” od 5. lipnja 2017. Drugi tužbeni razlog stoga nije bespredmetan u dijelu u kojem se odnosi na te informacije.

143 S druge strane, drugi je tužbeni razlog bespredmetan u dijelu u kojem se odnosi na odbijanje pristupa informacijama o gornjoj granici HLP-a sadržanih u zapisniku s 447. sastanka Upravnog vijeća. Naime, s obzirom na to da je, s jedne strane, u točki 114. ove presude utvrđeno da je druga pobijana odluka u dovoljnoj mjeri obrazložena u pogledu odbijanja pristupa navedenoj informaciji u dijelu u kojem se nalazi u zapisniku s 447. sastanka Upravnog vijeća i, s druge strane, da tužitelj nije istaknuo tužbeni razlog kojim meritorno osporava ESB-ovu primjenu članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258, valja utvrditi da je odbijanje pristupa informaciji o gornjoj granici HLP-a sadržanoj u zapisniku s 447. sastanka Upravnog vijeća opravdano tom iznimkom. S obzirom na navedeno, Opći sud će radi potpunosti ispitati osnovanost drugog tužbenog razloga i u pogledu te informacije.

2. Osnovanost drugog tužbenog razloga

144 Drugi tužbeni razlog u biti se dijeli na dva prigovora. U okviru prvog prigovora tužitelj predbacuje ESB-u to što je smatrao da zatražene informacije ulaze u područje primjene iznimaka iz članka 4. stavka 1. točke (a) druge i sedme alineje Odluke 2004/258. Svojim drugim prigovorom tužitelj osporava da otkrivanje zatraženih informacija, u dijelu u kojem se odnose samo na posebnu situaciju društva Banco Popular, šteti učinkovitosti monetarne politike i financijskoj stabilnosti.

a) Prvi prigovor, koji se temelji na tome da zatražene informacije nisu obuhvaćene područjem primjene članka 4. stavka 1. točke (a) druge i sedme alineje Odluke 2004/258

145 U okviru svojeg prvog prigovora tužitelj ističe da iznimke od prava na pristup treba usko tumačiti i primjenjivati, tako da ne treba smatrati da zahtjev za pristup informacijama o društvu Banco Popular treba tumačiti kao zahtjev za pristup podacima o financijskoj, monetarnoj ili gospodarskoj politici Unije ili države članice ili o stabilnosti financijskog sustava u Uniji ili u državi članici. Stoga se navedene informacije ne odnose na Uniju ili državu članicu, nego samo na likvidnost konkretne financijske institucije, odnosno društva Banco Popular. Usto, one se odnose isključivo na vrlo precizno razdoblje i na vrlo specifični slučaj. Te informacije stoga nisu obuhvaćene općom politikom Unije, nego samo posebnom situacijom društva Banco Popular.

146 Kao što to tužitelj pravilno tvrdi, već je presuđeno da se, s obzirom na to da iznimke od prava na pristup iz članka 4. Odluke 2004/258 odstupaju od prava na pristup dokumentima, moraju usko tumačiti i primjenjivati (presude od 29. studenoga 2019., Thesing i Bloomberg Finance/ESB, T-590/10, neobjavljena, EU:T:2012:635, t. 41.; od 27. rujna 2018., Spiegel-Verlag Rudolf Augstein i Sauga/ESB, T-116/17, neobjavljena, EU:T:2018:614, t. 22. i od 12. ožujka 2019., De Masi i Varoufakis/ESB, T-798/17, EU:T:2019:154, t. 17.).

147 Međutim, iako je točno da ponovljeni zahtjev tužitelja nije imao za cilj dobiti pristup informacijama koje se izričito odnose na monetarnu politiku ili financijsku stabilnost Unije ili države članice, iz toga se ne može zaključiti da su informacije za koje je ESB utvrdio da su relevantne za ispitivanje tog zahtjeva doista ograničene na konkretnu situaciju društva Banco Popular.

148 Naime, i iz Odluke LS/PT/2017/66 od 11. kolovoza 2017. i iz druge pobijane odluke proizlazi da se informacije o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima nalaze u vrlo posebnom regulatornom kontekstu koji se temelji na razmatranjima stabilnosti cijena, monetarne politike i financijske stabilnosti Unije, tako da te informacije nužno nadilaze poseban slučaj jedne kreditne institucije.

149 Stoga, što se tiče, s jedne strane, informacija o gornjoj granici HLP-a i stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a, Odluka LS/PT/2017/66 od 11. kolovoza 2017. najprije prilično detaljno izlaže regulatorni okvir koji se primjenjuje na njegovu dodjelu, razlikujući prirodu takvog kredita od standardnih monetarnih transakcija. ESB objašnjava, među ostalim, da su nacionalne središnje banke u načelu jedine odgovorne, na temelju nacionalnog prava, za dodjelu HLP-a. Nadalje, on navodi da ESB ne odobrava i ne donosi odluke o dodjeli HLP-a, nego da je, na temelju članka 14.4. Statuta ESSB-a i ESB-a, njegova ovlast ograničena na ocjenjivanje može li dodjela HLP-a u određenom slučaju biti u suprotnosti s ciljevima i zadaćama Eurosustava. U tom pogledu, navodi se da Eurosustav radi izvršavanja te ovlasti raspolaže sustavom razmjene informacija između nacionalnih središnjih banaka i ESB-a. ESB naposljetku navodi da *ex post* objava gornje granice HLP-a i stvarno dodijeljenog iznosa HLP-a može smanjiti fleksibilnost nacionalnih središnjih banaka kod

prilagodbe transakcije HLP-a posebnim okolnostima u budućim slučajevima. Naime, takva objava stvara očekivanje da će ESB djelovati na isti način prilikom budućih intervencija, čak i ako to nije opravdano. Prema mišljenju ESB-a, to može dovesti do neutemeljenih nagađanja na tržištu, čime se ograničava ovlast Upravnog vijeća da procijeni je li namjeravana transakcija HLP-a u suprotnosti s ciljevima i zadaćama Eurosustava, s obzirom na to da također treba uzeti u obzir učinke objave na financijsku stabilnost i, u konačnici, na monetarnu politiku.

- 150 U drugoj pobijanoj odluci izričito se upućuje na detaljan pregled regulatornog okvira koji se primjenjuje na dodjelu HLP-a, kako je iznesen u točki 149. ove presude. ESB zatim objašnjava da sposobnost nacionalnih središnjih banaka da se suoče s privremenim problemima likvidnosti kreditnih institucija predstavlja ključan čimbenik za financijsku stabilnost i temeljni uvjet za učinkovitost monetarne politike. U tom pogledu poziva se na systemske učinke koji su pratili sanaciju društva Banco Popular i koji su oslabili španjolsko financijsko tržište te objašnjava da objava zatraženih informacija može oživjeti napetosti u pogledu financijskih institucija ili dovesti do neopravdanog nagađanja u pogledu društva Banco Santander. Ti negativni učinci u Španjolskoj mogu usto, zbog visoke međusobne povezanosti tržišta prouzročiti štetne učinke u drugim državama članicama i, konačno, ugroziti financijsku stabilnost cijele Unije. Usto, u drugoj pobijanoj odluci upućuje se i na članak 127. stavak 5. UFEU-a, kojim se predviđa da Eurosustav mora doprinijeti stabilnosti financijskog sustava. Naposljetku, u njoj se preuzimaju razmatranja iz Odluke LS/PT/2017/66 od 11. kolovoza 2017. o *ex post* objavi informacija o gornjoj granici HLP-a i stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i učinku takve objave na fleksibilnost koju nacionalne središnje banke i ESB moraju imati pri upravljanju transakcijama HLP-a.
- 151 Što se tiče, s druge strane, danih jamstava i u Odluci LS/PT/2017/66 od 11. kolovoza 2017. i u drugoj pobijanoj odluci navodi se da objava tih informacija može smanjiti koristan učinak transakcija HLP-a kao instrumenta održavanja financijske stabilnosti. ESB smatra da takva objava može kreditne institucije odvratiti od sudjelovanja u standardnim transakcijama monetarne politike, što onda može ugroziti transmisijski mehanizam koji prenosi ESB-ovu monetarnu politiku. Usto, objava informacija o danim jamstvima može smanjiti fleksibilnost koju nacionalne središnje banke moraju imati kako bi učinkovito reagirale na krize likvidnosti, s obzirom na to da takva objava stvara očekivanja u pogledu vrste jamstava koja će biti prihvaćena u budućnosti. Međutim, neophodno je da nacionalne središnje banke zadrže fleksibilnost kako bi se uzeo u obzir širok raspon mogućih jamstava.
- 152 Uzimajući u obzir sadržaj Odluke LS/PT/2017/66 od 11. kolovoza 2017. i druge pobijane odluke, ESB je, time što je tužitelju skrenuo pozornost na sustav koji se primjenjuje na dodjelu HLP-a i time što je objasnio ESB-ovu ulogu u tom pogledu, dostavio dovoljno elemenata na temelju kojih se može shvatiti da su informacije o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima nastale i korištene u kontekstu koji je vođen razmišljanjima koja nisu ograničena na konkretnu situaciju društva Banco Popular, nego koja su u biti povezana s razmatranjima monetarne politike i financijske stabilnosti Unije i Španjolske.
- 153 Naime, informacije o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima nalaze se u četirima dotičnim dokumentima upravo kako bi Upravno vijeće ocijenilo je li transakcija HLP-a koju Španjolska narodna banka namjerava provesti u suprotnosti s ciljevima Europskog sustava središnjih banaka (ESSB), čiji su dio monetarna politika i financijska stabilnost, u skladu s člankom 127. stavcima 1., 2. i 5. UFEU-a i člancima 2. i 3. Statuta ESSB-a i ESB-a. Drugim riječima, smisao tih dokumenata leži upravo u činjenici da se te informacije odnose na razmatranja koja nadilaze konkretnu situaciju društva Banco Popular. Kao što to

pravilno ističe ESB, informacije o gornjoj granici HLP-a i stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a otkrivaju ESB-ovo stajalište o graničnom iznosu HLP-a koji se može dodijeliti bez opasnosti od ometanja ciljeva monetarne politike Unije.

- 154 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da ESB nije povrijedio načelo strogo tumačenja iznimaka od prava na pristup predviđenih Odlukom 2004/258 time što je smatrao da su informacije o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima obuhvaćene područjem primjene iznimaka predviđenih člankom 4. stavkom 1. točkom (a) drugom i sedmom alinejom Odluke 2004/258.
- 155 Iz toga slijedi da treba odbiti prvi dio drugog tužbenog razloga.

b) Drugi prigovor, koji se temelji na tome da se odbijanjem pristupa ne nastoje stvarno i konkretno zaštititi javni interesi o kojima je riječ

- 156 Svojim drugim prigovorom tužitelj prigovara ESB-u da je počinio očitu pogrešku u ocjeni kad je riječ o pitanju bi li otkrivanje zatraženih informacija moglo konkretno i stvarno ugroziti učinkovitost monetarne politike i financijsku stabilnost Unije ili države članice.
- 157 Kao što to tužitelj pravilno ističe, već je presuđeno da ESB-u valja priznati široku marginu prosudbe u svrhu utvrđivanja može li otkrivanje dokumenata iz područja obuhvaćenih određenim iznimkama iz Odluke 2004/258 ugroziti javni interes o kojem je riječ.
- 158 Naime, kad je riječ o članku 4. stavku 1. točki (a) drugoj i sedmoj alineji Odluke 2004/258, postojanje takve margine izričito je priznato u više presuda, među ostalim u presudama od 29. studenoga 2012., *Thesing i Bloomberg Finance/ESB* (T-590/10, neobjavljena, EU:T:2012:635, t. 43. i 44.), od 4. lipnja 2015., *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ESB* (T-376/13, EU:T:2015:361, t. 53.) i od 27. rujna 2018., *Spiegel-Verlag Rudolf Augstein i Sauga/ESB* (T-116/17, neobjavljena, EU:T:2018:614, t. 42.).
- 159 S jedne strane, ta je široka margina prosudbe utemeljena, po analogiji sa sudskom praksom koja se odnosi na članak 4. stavak 1. točku (a) Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 3.), na razmatranju prema kojem spoj osobito osjetljive i važne prirode interesa zaštićenih člankom 4. stavkom 1. točkom (a) Odluke 2004/258 s obvezom odbijanja pristupa, na koju se u skladu s navedenom odredbom institucija mora pozvati kada bi otkrivanje dokumenta javnosti ugrozilo te interese, daje toj odluci, koju na taj način mora donijeti institucija, obilježje složenosti i osjetljivosti za koju je nužan poseban stupanj razboritosti (presuda od 29. studenoga 2012., *Thesing i Bloomberg Finance/ESB*, T-590/10, neobjavljena, EU:T:2012:635, t. 44.; vidjeti također po analogiji presude od 1. veljače 2007., *Sison/Vijeće*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 35.; od 27. studenoga 2019., *Izuzquiza i Semsrott/Frontex*, T-31/18, EU:T:2019:815, t. 64. i od 25. studenoga 2020., *Bronckers/Komisija*, T-166/19, EU:T:2020:557, t. 34.).
- 160 S druge strane, priznanje postojanja široke margine prosudbe ESB-a također je obrazloženo činjenicom da su kriteriji iz članka 4. stavka 1. točke (a) Odluke 2004/258 vrlo općeniti (presuda od 29. studenoga 2012., *Thesing i Bloomberg Finance/ESB*, T-590/10, neobjavljena, EU:T:2012:635, t. 43.; vidjeti također po analogiji presudu od 1. veljače 2007., *Sison/Vijeće*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 36.).

- 161 Prema sudskoj praksi, priznanje takve margine prosudbe ESB-a ima za posljedicu to da je nadzor zakonitosti koji provodi sud Unije u tom pogledu ograničen na provjeru poštovanja pravila postupka i obveze obrazlaganja, materijalne točnosti činjenica kao i nepostojanja očite pogreške u ocjeni i zlouporabe ovlasti (vidjeti presudu od 4. lipnja 2015., *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ESB*, T-376/13, EU:T:2015:361, t. 53. i navedenu sudsku praksu; presuda od 12. ožujka 2019., *De Masi i Varoufakis/ESB*, T-798/17, EU:T:2019:154, t. 54.).
- 162 Usto je ESB-ovo poštovanje obveze dostatnog obrazlaganja svojih odluka zbog ograničenog nadzora koji provodi sud Unije od još veće važnosti. Naime, samo tako sud Unije može provjeriti jesu li postojali činjenični i pravni elementi o kojima ovisi izvršavanje diskrecijske ovlasti (vidjeti presudu od 4. lipnja 2015., *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ESB*, T-376/13, EU:T:2015:361, t. 54. i navedenu sudsku praksu; presuda od 12. ožujka 2019., *De Masi i Varoufakis/ESB*, T-798/17, EU:T:2019:154, t. 54.).
- 163 U ovom slučaju ESB-u se ne može prigovoriti da je počinio očitu pogrešku time što je smatrao da otkrivanje gornje granice HLP-a, stvarno dodijeljenog iznosa HLP-a i danih jamstava može stvarno i konkretno ugroziti monetarnu politiku i financijsku stabilnost Unije ili države članice.
- 164 Naime, valja utvrditi da je ESB i u svojoj odluci LS/PT/2017/66 od 11. kolovoza 2017. i u drugoj pobijanoj odluci uspostavio preciznu uzročnu vezu između mogućeg otkrivanja informacija o kojima je riječ i konkretnog ugrožavanja zaštićenih javnih interesa.
- 165 Stoga, što se tiče gornje granice HLP-a i stvarno dodijeljenog iznosa HLP-a, ESB je objasnio da otkrivanje navedenih informacija može ugroziti financijsku stabilnost i monetarnu politiku Unije jer, s obzirom na to da je španjolsko tržište oslabilo nakon sanacije društva Banco Popular, takvo otkrivanje može oživjeti napetosti u odnosu na financijske institucije i otvoriti vrata neopravdanim nagađanjima u pogledu položaja društva Banco Popular. Ti negativni učinci na španjolsko tržište zatim mogu imati kaskadni učinak na tržišta drugih država članica, što može imati štetne posljedice na financijsku stabilnost Unije. Usto, *ex post* objava dotičnih informacija znatno smanjuje mogućnosti nacionalnim središnjim bankama kao i ESB-u da fleksibilno upravljaju transakcijama HLP-a u budućnosti. Naime, kada bi sudionici na tržištu saznali te konkretne podatke, to bi stvorilo očekivanje da će se isti pristup primijeniti u slučajevima kada to ne bi bilo opravdano. Ta očekivanja mogu također navesti sudionike na tržištu da dođu do neopravdanih pretpostavki, što može ugroziti ovlast Upravnog vijeća ESB-a da ocijeni je li predviđena transakcija HLP-a u suprotnosti s ciljevima i zadaćama Eurosustava jer također treba uzeti u obzir moguće učinke objave parametara dotične transakcije na financijsku stabilnost i monetarnu politiku u budućim slučajevima.
- 166 Osim toga, što se tiče danih jamstava, ESB je objasnio da ta informacija predstavlja pokazatelj stresa kreditne institucije jer takva jamstva potencijalno predstavljaju jamstva koja se ne smatraju prihvatljivima u okviru konvencionalnih transakcija monetarne politike. Eventualna objava tih podataka može odvratiti kreditne institucije od toga da koriste HLP ili da ga pravodobno zatraže zbog straha od izlaganja na tržištu. Usto, sudionici na tržištu mogu biti u iskušenju tražiti više jamstava ili druga jamstva u zamjenu za svoje poslovanje s dotičnom institucijom ili mogu prestati uzimati zajmove od te ustanove, što predstavlja stvarnu prijetnju financijskoj stabilnosti u dotičnoj državi članici. Usto, otkrivanje te informacije, čak i *ex post*, može imati za posljedicu smanjenje mogućnosti da nacionalne središnje banke fleksibilno uzmu u obzir velik broj mogućih jamstava jer bi poznavanje pristupa koji su u prošlosti zagovarale stvorilo očekivanja u odnosu na

vrstu jamstava koja se ubuduće može prihvatiti. Time se smanjuje mogućnost učinkovitog reagiranja na buduće probleme likvidnosti i narušava učinkovitost HLP-a kao instrumenta održavanja financijske stabilnosti.

- 167 Valja utvrditi da tužitelj ne iznosi precizne argumente, a još manje dokaze kojima se može dovesti u pitanje osnovanost rasuđivanja ESB-a iznesenog u točkama 165. i 166. ove presude. Ograničavajući se na pozivanje na činjenicu da su tražene informacije povezane isključivo sa situacijom društva Banco Popular i da se odnose samo na kratko i određeno razdoblje, on ne dovodi u pitanje rasuđivanje ESB-a prema kojem otkrivanje dotičnih informacija može imati štetne posljedice za financijsku stabilnost i monetarnu politiku Unije u budućnosti.
- 168 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da ESB nije počinio očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrao da bi otkrivanje informacija o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima konkretno i stvarno ugrozilo javni interes povezan s monetarnom politikom i financijskom stabilnosti Unije ili Španjolske.
- 169 Iz toga slijedi da valja odbiti drugi prigovor i, prema tome, drugi tužbeni razlog u cijelosti.
- 170 Budući da se odbijanje pristupa informacijama o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima zakonito temelji na članku 4. stavku 1. točki (a) drugoj i sedmoj alineji Odluke 2004/258, utvrđenje iz točke 124. ove presude prema kojem druga pobijana odluka nije dovoljno obrazložena jer se njome odbija pristup navedenim informacijama na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) prve alineje Odluke 2004/258, u onoj mjeri u kojoj su te informacije sadržane u dopisu guvernera Španjolske narodne banke koji je 5. lipnja 2017. uputio predsjedniku ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance”, popratnom dopisu guvernera Španjolske narodne banke koji je 5. lipnja 2017. uputio predsjedniku ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance”, prijedlogu Izvršnog odbora Upravnom vijeću ESB-a, naslovljenom „Emergency liquidity assistance request from Banco de España” od 5. lipnja 2017. ne opravdava poništenje druge pobijane odluke u tom pogledu.

E. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258 u pobijanim odlukama

- 171 Prvi tužbeni razlog dijeli se na tri prigovora koji se temelje, kao prvo, na tome da je ESB pogrešno primijenio opću pretpostavku povjerljivosti na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258, kao drugo, na tome da uvjeti utvrđeni u presudi od 19. lipnja 2018., Baumeister (C-15/16; u daljnjem tekstu: presuda Baumeister, EU:C:2018:464) nisu ispunjeni i, kao treće, na tome da se primjenjuju odstupanja od načela povjerljivosti predviđena člankom 53. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 2013/36 i člankom 84. stavkom 6. Direktive 2014/59.
- 172 Prije ispitivanja argumenata istaknutih u okviru prvog tužbenog razloga, najprije valja podsjetiti na to da se ESB pozvao na primjenu članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258 u trima pobijanim odlukama. U prvoj pobijanoj odluci ESB se pozvao na navedenu odredbu kako bi odbio pristup dokumentu koji sadržava pregled dnevnog (pozitivnog ili negativnog) salda depozita, to jest i podizanja i depozite, te informacije o kapacitetu likvidnosne pokrivenosti društva Banco Popular od 3. travnja 2017. U drugoj pobijanoj odluci ESB je sakrio informacije o stanju likvidnosti društva Banco Popular i njegovim stopama kapitala u dopisima guvernera Španjolske narodne banke i prijedloga uprave, među ostalim, na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258. Treća

pobijana odluka poziva se, među ostalim, na primjenu navedene odredbe kako bi se odbio pristup ocjeni FOLTF i dokumentima koje je društvo Banco Popular dostavilo ESB-u i Španjolskoj narodnoj banci u okviru SSM-a između 1. i 6. lipnja 2017.

- 173 Valja pojasniti da druga pobijana odluka usto sadržava odbijanje pristupa drugim informacijama, odnosno gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima, koje se nije temeljilo na članku 4. stavku 1. točki (c) Odluke 2004/258. Kao što je utvrđeno u okviru ispitivanja drugog tužbenog razloga, odbijanje pristupa tim informacijama zakonito se temelji na odredbama članka 4. stavka 1. točke (a) druge i sedme alineje Odluke 2004/258.

1. Prvi prigovor, koji se temelji na tome da je ESB pogrešno primijenio opću pretpostavku povjerljivosti na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258

- 174 U okviru svojeg prvog prigovora tužitelj tvrdi da se u trima pobijanim odlukama ESB pogrešno oslonio na primjenu opće pretpostavke povjerljivosti kako bi odbio pristup zatraženim dokumentima. Prema njegovu mišljenju, u ovom slučaju ne postoji takva pretpostavka, koja se temelji na okolnosti da su zatraženi dokumenti zaštićeni obvezom čuvanja poslovne tajne koju imaju institucije Unije.
- 175 Iako tužitelj priznaje da je sudska praksa priznala primjenu općih pretpostavki povjerljivosti u određenim slučajevima, on ističe da se ta sudska praksa ne može primijeniti na ovaj slučaj jer se obveza čuvanja poslovne tajne primjenjuje na sve institucije na temelju članka 339. UFEU-a, tako da je, slijedeći logiku ESB-a, svaki dokument institucije Unije i dalje obuhvaćen općom pretpostavkom koja se temelji upravo na toj dužnosti. Time bi se načelo transparentnosti i pravo na pristup dokumentima, kako je predviđeno u članku 41. Povelje, lišilo smisla.
- 176 ESB odgovara da se opća pretpostavka povjerljivosti primjenjuje u ovom slučaju. U tom pogledu upućuje na sudsku praksu Suda i Općeg suda koji je već priznao postojanje takvih pretpostavki u područjima državnih potpora, koncentracija i zabranjenih sporazuma. ESB smatra da se logika na kojoj se temelji ta sudska praksa, odnosno nužnost osiguranja dobrog funkcioniranja postupaka u tim područjima i jamčenja da njihovi ciljevi nisu ugroženi tako što se izbjegava da se pravo na pristup koristi radi zaobilazanja posebnih pravila kojima se predviđa ograničen pristup spisu, također primjenjuje na područje bonitetnog nadzora.
- 177 ESB tvrdi da, za razliku od postupaka iz područja prava tržišnog natjecanja, koji započinju i završavaju odlukom, on stalno provodi bankarski bonitetni nadzor. Stoga se različiti rizici koje predstavljaju kreditne institucije na koje se primjenjuje bonitetni nadzor stalno ocjenjuju na temelju informacija koje one redovito dostavljaju. Usto, dok opće pretpostavke povjerljivosti priznate u drugim područjima štite ponajprije integritet posebnih upravnih postupaka, svrha je ESB-ovih obveza povjerljivosti dodatno zaštititi funkcioniranje mehanizma bankarskog bonitetnog nadzora u cijelosti i stoga stabilnost financijskih tržišta.
- 178 S obzirom na ta razmatranja, ESB smatra da članak 4. stavak 1. točku (c) Odluke 2004/258 treba tumačiti na način da ta odredba njegovim spisima bonitetnog nadzora pruža zaštitu koja je barem jednaka onoj koju je Sud priznao u području kontrole koncentracija.
- 179 U tom kontekstu ESB osporava tužiteljev argument prema kojem je svaki dokument institucije Unije uvijek obuhvaćen obvezom čuvanja poslovne tajne zbog činjenice da se članak 339. UFEU-a primjenjuje na sve institucije Unije. Prema njegovu mišljenju, dužnost poslovne tajne koju ima u obavljanju svojih zadaća bonitetnog nadzora odražava posebnu prirodu njegovih

nadzornih djelatnosti. Usto, ta je dužnost jasno ograničena i specifična u pogledu osobnog područja primjene. Stoga se ona razlikuje od opće obveze čuvanja poslovne tajne zajamčene člankom 339. UFEU-a. Osim toga, obveze čuvanja poslovne tajne propisane člankom 339. UFEU-a i člankom 37. Statuta ESSB-a i ESB-a ne isključuju svako otkrivanje, nego samo neopravdano otkrivanje povjerljivih informacija.

- 180 Najprije valja utvrditi da se prvi prigovor djelomično temelji na pogrešnom tumačenju pobijanih odluka. Naime, iako tužitelj tvrdi da je „svim” pobijanim odlukama povrijeđen članak 4. stavak 1. točka (c) Odluke 2004/258 jer je u tim odlukama ESB utemeljio odbijanje pristupa zatraženim dokumentima na primjeni opće pretpostavke povjerljivosti, zapravo se samo prva i treća pobijana odluka temelje na takvoj pretpostavci, što je ESB potvrdio na raspravi.
- 181 Što se tiče druge pobijane odluke, kako je navedeno u točki 172. ove presude, ona se temelji na članku 4. stavku 1. točki (c) Odluke 2004/258 kako bi se odbio pristup informacijama o likvidnosnoj situaciji društva Banco Popular i njegovim stopama kapitala. Međutim, kao što je to ESB objasnio na raspravi, umjesto primjene opće pretpostavke za odbijanje pristupa navedenim informacijama, on je proveo konkretno i pojedinačno ispitivanje četiriju dokumenata kojima je dao djelomičan pristup kako bi utvrdio jesu li navedene informacije zaštićene iznimkom predviđenom u članku 4. stavku 1. točki (c) Odluke 2004/258. Taj je pristup u skladu sa sudskom praksom prema kojoj je primjena opće pretpostavke povjerljivosti samo mogućnost za predmetnu instituciju, tijelo, ured ili agenciju Unije, koji uvijek zadržavaju mogućnost provođenja konkretnog i pojedinačnog ispitivanja predmetnih dokumenata (presuda od 22. siječnja 2020., PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, t. 61.).
- 182 Nadalje, valja podsjetiti na to da se sudska praksa kojom je zajamčeno postojanje općih pretpostavki povjerljivosti temelji na činjenici da se iznimke od prava na pristup dokumentima iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001 ne mogu, kada su dokumenti na koje se odnosi zahtjev za pristup obuhvaćeni posebnim područjem prava Unije, tumačiti bez uzimanja u obzir posebnih pravila koja uređuju pristup tim dokumentima. Te opće pretpostavke stoga omogućuju osiguranje dosljedne primjene pravnih sustava koji imaju različite ciljeve i koji ne predviđaju izričito nadređenost jedne nad drugom (vidjeti presudu od 19. rujna 2018., Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Komisija, T-39/17, neobjavljenu, EU:T:2018:560, t. 55. i navedenu sudsku praksu).
- 183 Primjena općih pretpostavki ponajprije ovisi o imperativnoj potrebi za osiguravanje dobrog funkcioniranja predmetnih postupaka i jamstvu da njihovi ciljevi neće biti ugroženi. Tako se primjena opće pretpostavke može temeljiti na nespojivosti pristupa dokumentima u određenim postupcima s nesmetanim vođenjem tih postupaka i na opasnosti da im se nanese šteta, s obzirom na to da opće pretpostavke omogućavaju očuvanje cjelovitosti odvijanja postupka ograničavajući ovlasti trećih strana (vidjeti presudu od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, t. 50. i navedenu sudsku praksu).
- 184 Budući da su tako opće pretpostavke iznimka od obveze dotične institucije Unije da konkretno i pojedinačno ispita svaki dokument na koji se odnosi zahtjev za pristup i, općenitije, od načela najšireg mogućeg pristupa javnosti dokumentima koje posjeduju institucije Unije, valja ih usko tumačiti i primjenjivati (vidjeti presudu od 4. rujna 2018., ClientEarth/Komisija, C-57/16 P, EU:C:2018:660, t. 80. i navedenu sudsku praksu; presuda od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, t. 39.).

- 185 S obzirom na te elemente valja ispitati je li ESB pravilno primijenio opću pretpostavku povjerljivosti koja se temelji na članku 4. stavku 1. točki (c) Odluke 2004/258.
- 186 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti da članak 4. stavak 1. točka (c) Odluke 2004/258 predviđa da ESB mora odbiti pristup dokumentu u slučaju kad bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu povjerljivosti informacija koje su kao takve zaštićene „na temelju prava Unije”.
- 187 Valja utvrditi to da, s obzirom na tekst članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258, opća pretpostavka povjerljivosti koja se temelji na toj odredbi nema jasno i precizno određeno područje primjene.
- 188 Naime, što se tiče povjerljivosti informacija koje treba zaštititi kao takve, članak 4. stavak 1. točka (c) Odluke 2004/258, upućujući na pravo Unije, nema precizan sadržaj i njegova primjena ovisi o upućivanju na druga pravila prava Unije primjenjiva na kontekst u kojem su dokumenti kojima se traži pristup bili sastavljeni.
- 189 Članak 4. stavak 1. točka (c) Odluke 2004/258 tako uspostavlja vezu između sustava javnog pristupa dokumentima ESB-a i sustava poslovne tajne koji se primjenjuju na ESB i njegovo osoblje na temelju prava Unije, čime se nastoji osigurati da ESB poštuje svoje obveze čuvanja poslovne tajne i u kontekstu zahtjeva za pristup njegovim dokumentima.
- 190 Međutim, priznavanje opće pretpostavke povjerljivosti koja se temelji na odredbi čije područje primjene nije jasno određeno ne udovoljava zahtjevima pravne sigurnosti, koja je dio općih načela prava Unije i koja zahtijeva da pravna pravila budu jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima obuhvaćenima pravnim poretkom Unije (presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 111., od 25. studenoga 2020., ACRE/Parlament, T-107/19, neobjavljena, EU:T:2020:560, t. 66. i od 9. prosinca 2020., Adraces/Komisija, T-714/18, neobjavljena, EU:T:2020:591, t. 37.). Poštovanje zahtjeva koji proizlaze iz tog načela još je važnije kada predmetna pravna pravila mogu imati nepovoljne posljedice na pojedince i poduzetnike (vidjeti u tom smislu presude od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 111. i od 26. ožujka 2020., Hungeod i dr., C-496/18 i C-497/18, EU:C:2020:240, t. 93. i navedenu sudsku praksu). Konkretno, spomenuto načelo zahtijeva da propis Unije omogućava zainteresiranim osobama da znaju točan opseg obveza koje im taj propis nalaže i da potonje osobe mogu nedvojbeno znati svoja prava i obveze te da se posljedično mogu ponašati u skladu s njima (presuda od 10. ožujka 2009., Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, t. 44.).
- 191 Štoviše, priznati postojanje opće pretpostavke povjerljivosti koja se temelji na odredbi čije područje primjene nije jasno ograničeno protivno je sudskoj praksi navedenoj u točki 184. ove presude, prema kojoj pretpostavke, s obzirom na to da predstavljaju iznimku od načela najšireg mogućeg pristupa, treba usko tumačiti.
- 192 Kao drugo, priznanje opće pretpostavke povjerljivosti koja se temelji na članku 4. stavku 1. točki (c) Odluke 2004/258 ne može se pomiriti s pristupom koji je Sud zagovarao u presudi Baumeister.
- 193 U toj je presudi, donesenoj nakon donošenja odluka koje su predmet ovog spora, Sud protumačio pojam povjerljive informacije iz članka 54. Direktive 2004/39/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o tržištima financijskih instrumenata te o izmjeni direktiva Vijeća

85/611/EEZ i 93/6/EEZ i Direktive 2000/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 93/22/EEZ (SL 2004., L 145, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 4., str. 29.). U tom pogledu valja istaknuti da članak 54. Direktive 2004/39 uvodi opće načelo zabrane otkrivanja povjerljivih informacija koje imaju nadležna tijela i iscrpno utvrđuje posebne slučajeve u kojima ta opća zabrana, iznimno, ne sprečava njihovo prenošenje ili uporabu (presuda Baumeister, t. 38.).

- 194 U točki 46. presude Baumeister, Sud je presudio da svi podaci koji se odnose na nadzirano društvo i koje je ono dostavilo nadležnom tijelu kao ni sva očitovanja tog nadzornog tijela sadržana u dosjeu u nadzornom postupku koji to tijelo provodi, uključujući njegovu korespondenciju s drugim službama, nisu bezuvjetno povjerljivi podaci na koje se primjenjuje obveza čuvanja poslovne tajne propisana člankom 54. Direktive 2004/39. Nasuprot tomu, u tu kategoriju, prema mišljenju Suda, spadaju podaci koje nadležna tijela imaju, a koji, s jedne strane, nisu javni i čije bi otkrivanje, s druge strane, moglo naštetiti interesima fizičke ili pravne osobe koja ih je dostavila ili trećim osobama ili pravilnom funkcioniranju sustava nadzora djelovanja investicijskih društava.
- 195 Stranke ne osporavaju da valja prenijeti tumačenje članka 54. Direktive 2004/39 koje je dao Sud u presudi Baumeister na ovaj predmet, s obzirom na to da je navedena odredba sročena vrlo slično odredbama na koje se pozvao ESB u ovom predmetu kao na odredbe koje čine „pravo Unije” na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258, odnosno članka 53. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2013/36 i članka 84. stavka 3. Direktive 2014/59. Naime, kako članak 54. Direktive 2004/39 tako i članak 53. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2013/36 i članak 84. stavak 3. Direktive 2014/59 određuju nadležnim tijelima zabranu otkrivanja „povjerljivih podataka” koje imaju, osim u sažetom ili općenitom obliku tako da se dotični subjekti ne mogu pojedinačno identificirati.
- 196 Stoga primjena članka 53. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2013/36 i članka 84. stavka 3. Direktive 2014/59 pretpostavlja da ESB provjeri jesu li ispunjena dva uvjeta iz presude Baumeister u pogledu svake informacije kojoj se traži pristup. Ako su ti uvjeti stvarno ispunjeni, ESB mora odbiti pristup predmetnim informacijama. Predmetne odredbe ne ostavljaju nikakvu marginu prosudbe u tom pogledu, kao što je to Sud potvrdio u točki 43. presude Baumeister. Ta provjera nužno zahtijeva konkretnu i pojedinačnu ocjenu svake dotične informacije koja se ne može zaobići primjenom opće pretpostavke povjerljivosti.
- 197 Kao treće, valja podsjetiti na to da je iznimka iz članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258 takozvana „apsolutna” iznimka. Za razliku od iznimaka čija primjena pretpostavlja odvagivanje interesa o kojima je riječ, primjena apsolutne iznimke obvezna je čim otkrivanje dotičnog dokumenta javnosti može ugroziti interese koji se štite navedenom odredbom.
- 198 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, primjena opće pretpostavke ne isključuje mogućnost dokazivanja da određeni dokument čije je otkrivanje zatraženo nije njome obuhvaćen ili da, u skladu sa zadnjim dijelom rečenice u članku 4. stavku 2. Uredbe br. 1049/2001, postoji prevladavajući javni interes koji opravdava otkrivanje dokumenta o kojem je riječ (presuda od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 62., vidjeti također presude od 11. svibnja 2017., Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, t. 46. i navedenu sudsku praksu i od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

- 199 Međutim, činjenica da se opća pretpostavka, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 198. ove presude, može oboriti dokazivanjem prevladavajućeg javnog interesa, u suprotnosti je s činjenicom da je iznimka iz članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258 takozvana „apsolutna” iznimka i stoga ne predviđa da se odmjeri u odnosu na takav prevladavajući interes.
- 200 Također valja podsjetiti na to, kao što je to navedeno u točki 181. ove presude, da je primjena opće pretpostavke povjerljivosti samo mogućnost za predmetnu instituciju, tijelo, ured ili agenciju Unije, koji uvijek zadržavaju mogućnost provođenja konkretnog i pojedinačnog ispitivanja predmetnih dokumenata (presuda od 22. siječnja 2020., PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, t. 61.).
- 201 U ovom slučaju, kao što to ESB tvrdi u točki 94. odgovora na tužbu i uzimajući u obzir utvrđenja iz točaka 228., 271. i 302. ove presude, neovisno o tome primjenjuje li se opća pretpostavka na informacije kojima je pristup odbijen u prvoj i trećoj pobijanoj odluci, te informacije u svakom slučaju predstavljaju „povjerljive podatke” na koje se primjenjuje članak 4. stavak 1. točka (c) Odluke 2004/258.
- 202 Iz toga slijedi da, neovisno o ishodu ispitivanja prvog prigovora prvog tužbenog razloga, on ne može dovesti u pitanje zakonitost prve i treće pobijane odluke jer su, s obzirom na odbijanje drugog i trećeg prigovora prvog tužbenog razloga, predmetne informacije ipak obuhvaćene iznimkom iz članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258.
- 203 Stoga, čak i pod pretpostavkom da je ESB u prvoj i trećoj pobijanoj odluci pogrešno namjeravao primijeniti opću pretpostavku povjerljivosti, prvi prigovor prvog tužbenog razloga treba odbiti kao bespredmetan.

2. Drugi prigovor, koji se temelji na tome da zatražene informacije nisu povjerljive informacije

- 204 U okviru drugog prigovora, s jedne strane, tužitelj predbacuje ESB-u da je odbio pristup informacijama koje pripadaju javnoj domeni. S druge strane, tužitelj ističe da ESB nije u dovoljnoj mjeri pojasnio štetu koju pristup zatraženim dokumentima može nanijeti i komercijalnim interesima društava Banco Popular i Banco Santander i nesmetanom funkcioniranju sustava bonitetnog nadzora.
- 205 Tim se argumentima u biti postavlja pitanje sadržavaju li zatraženi dokumenti povjerljive informacije u smislu članka 53. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2013/36 i članka 84. stavka 3. Direktive 2014/59.
- 206 Stoga valja ispitati sadržavaju li zatraženi dokumenti povjerljive informacije, odnosno informacije koje, s jedne strane, nisu javne i čije bi otkrivanje, s druge strane, moglo ugroziti interese fizičke ili pravne osobe koja ih je dostavila ili treće osobe ili nesmetano funkcioniranje sustava bonitetnog nadzora (vidjeti, po analogiji, presudu Baumeister, t. 46.). Ta će se dva uvjeta ispitati jedan za drugim.

a) Javni karakter zatraženih informacija

- 207 Tužitelj u tužbi tvrdi da je većina informacija o sanaciji društva Banco Popular već bila poznata na tržištu u sažetom ili neizravnom obliku, s obzirom na to da su, s jedne strane, informacije objavljene u tisku i, s druge strane, da banke koje kotiraju na burzi imaju brojne obveze transparentnosti. Stoga tužitelj smatra da je na tržištu već bila poznata činjenica da je društvo Banco Popular bilo suočeno s problemima likvidnosti koji su doveli do njegove sanacije. Prema njegovu mišljenju, pojašnjavanje detalja sanacije ne mijenja predodžbu onoga što se dogodilo na tržištu.
- 208 Tužitelj se u svojim očitovanjima o intervencijama Komisije i društva Banco Santander poziva na brojne novinske članke i podnosi niz novinskih članaka u vezi sa zahtjevom društva Banco Popular za HLP i njegovom likvidnošću, kojima dokazuje da su ti podaci javni.
- 209 U tim istim očitovanjima tužitelj u biti ističe da samo društvo Banco Santander ne smatra da su zatražene informacije povjerljive. U tom pogledu tužitelj ističe da je društvo Banco Popular objavilo određene podatke o kratkoročnim stopama u svojim godišnjim i tromjesečnim izvješćima te da je također objavilo omjer zajmova/depozita koji predstavlja jedan od pokazatelja njegove likvidnosti. Usto, Asociación Española de Banca (Španjolsko udruženje banaka; u daljnjem tekstu: AEB) mjesečno objavljuje financijsko izvješće svake banke u kojem se nalazi razina depozita i razina zajmova. Na temelju tih podataka izračunava se omjer zajmova/depozita. Prema tužiteljevu mišljenju, društvo Banco Santander ne objašnjava zašto ti podaci mogu biti objavljeni, dok drugi pokazatelji likvidnosti kojima je zatražio pristup trebaju ostati povjerljivi.
- 210 Prema ESB-u, te su tvrdnje nedopuštene ili barem neosnovane. On osporava to da su informacije kojima je odbio pristup na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258 pripadale javnoj domeni u trenutku donošenja pobijanih odluka. Usto, ističe da tužitelj nije uspio utvrditi informacije na koje se odnose njegovi navodi.
- 211 U odgovoru na ESB-ove navode tužitelj je pojasnio svoje argumente i dostavio više dokumenata u prilog tim argumentima. Stoga, što se tiče, kao prvo, dokumenata na koje se odnosi treća pobijana odluka, tužitelj upućuje na prilog koji sadržava novinske članke u kojima se spominje postojanje i sadržaj dopisa koji je društvo Banco Popular 6. lipnja 2017. poslao ESB-u. Što se tiče, kao drugo, dokumenata „koji se odnose na likvidnost društva Banco Popular”, koji su predmet prve pobijane odluke, tužitelj ističe da su te informacije objavljene ili u godišnjim i tromjesečnim izvješćima društva Banco Popular ili u okviru AEB-a, kojem je društvo Banco Popular pripadalo, radi njihove objave. U tom pogledu tužitelj se poziva na dokumente koje je priložio svojim očitovanjima na Komisijin intervencijski podnesak. Kao treće, što se tiče podataka o dodjeli HLP-a, koji su predmet druge pobijane odluke, tužitelj se poziva na priloge koje je podnio sa svojim očitovanjima na intervencijske podneske Komisije i društva Banco Santander te je priložio druge novinske članke koji, prema njegovu mišljenju, potkrepljuju javni karakter tih podataka.
- 212 Kao prvo, valja istaknuti da se ESB nije pozvao na iznimku predviđenu člankom 4. stavkom 1. točkom (c) Odluke 2004/258 kako bi utemeljio svoje odbijanje pristupa informacijama o gornjoj granici HLP-a, stvarno dodijeljenom iznosu HLP-a i danim jamstvima (vidjeti u tom pogledu točku 89. ove presude). U dijelu u kojem se tvrdnje tužitelja u okviru ovog prigovora odnose na te informacije, treba ih odbaciti kao bespredmetne.

- 213 Kao drugo, valja podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi, u skladu s člankom 21. Statuta Suda Europske unije i člankom 76. točkom (d) Poslovnika, tužba kojom se pokreće postupak treba sadržavati sažeti prikaz tužbenih razloga. Taj prikaz treba biti dovoljno jasan i precizan kako bi omogućio tuženiku da pripremi svoju obranu i Općem sudu da odluči o tužbi, ako je potrebno i bez drugih informacija. U tužbi se stoga mora izričito navesti u čemu se sastoji tužbeni razlog na kojemu se ona temelji, s obzirom na to da isključivo apstraktno izlaganje tužbenog razloga ne udovoljava zahtjevima Poslovnika. Istovjetnim zahtjevima treba udovoljiti kad je riječ argumentu istaknutom u potporu određenom tužbenom razlogu (vidjeti u tom smislu presude od 7. lipnja 2018., Winkler/Komisija, T-369/17, neobjavljenu, EU:T:2018:334, t. 53. i navedenu sudsku praksu i od 13. svibnja 2020., Peek & Cloppenburg/EUIPO – Peek & Cloppenburg (Peek & Cloppenburg), T-446/18, neobjavljenu, EU:T:2020:187, t. 29.).
- 214 Iako jest točno da se tekst tužbe može u određenim točkama poduprijeti i nadopuniti upućivanjem na određene odlomke akata koji su joj priloženi, općenito upućivanje na druge tekstove, pa makar i bili priloženi tužbi, ne može ispraviti nepostojanje nužnih elemenata pravne argumentacije, koje – na temelju prethodno navedenih odredaba – tužba mora sadržavati (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2014., Mastercard i dr./Komisija, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, t. 40. i navedenu sudsku praksu.).
- 215 Stoga nije na Općem sudu da u prilogima traži i utvrđuje tužbene razloge i argumente na kojima smatra da se tužba temelji, s obzirom na to da prilozi imaju isključivo dokaznu i pomoćnu funkciju (vidjeti presudu od 17. rujna 2007., Microsoft/Komisija, T-201/04, EU:T:2007:289, t. 94. i navedenu sudsku praksu; presuda od 24. veljače 2021., Universität Koblenz-Landau/EACEA, T-606/18, neobjavljenu, EU:T:2021:105, t. 61.).
- 216 S obzirom na tu sudsku praksu, valja utvrditi da tužitelji navodi nisu dovoljni da bi se valjano dovela u pitanje ESB-ova tvrdnja prema kojoj zatražene informacije nisu bile u javnoj domeni u trenutku donošenja pobijanih odluka. Naime, tužitelj nije podnio nijedan konkretan dokaz kojim bi potkrijepio svoje tvrdnje, tako da Opći sud ne može provjeriti njihovu točnost. Tako tužitelj u tekstu svojih podnesaka ne precizira koje točno informacije smatra javnima te se ograničava na općenito upućivanje na desetak priloga koji ukupno imaju preko 1000 stranica. Tužitelj ne navodi točne odlomke u prilogima na temelju kojih bi se moglo utvrditi da je neka od zatraženih informacija bila javna u trenutku donošenja pobijanih odluka.
- 217 Kao treće, valja istaknuti, kao što to pravilno tvrdi ESB, da on ne može biti dužan nadzirati inicijative za objavu dotičnih kreditnih institucija, nadležnih nacionalnih tijela ili tiska.
- 218 Tako je Sud u točki 56. presude od 19. prosinca 2019., ESB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), u biti naveo da se može pozvati na povjerljivost određenih informacija ako ESB te informacije nije učinio javnim i da okolnost da su treće osobe objavile približne informacije ne može kao takva obvezivati ESB da priopći te informacije. Stoga, iako novinski članci koje je naveo tužitelj sadržavaju informacije koje su uvelike slične informacijama sadržanima u zatraženim dokumentima, ta okolnost ne podrazumijeva da je ESB obavezan omogućiti im pristup.
- 219 Usto, neovlašteno otkrivanje dokumenta ne može imati za posljedicu da se javnosti učini dostupnim dokument obuhvaćen jednom od iznimaka predviđenih člankom 4. Odluke 2004/258 (vidjeti analogijom presudu od 25. listopada 2013., Beninca/Komisija, T-561/12, neobjavljenu, EU:T:2013:558, t. 55.).

- 220 Kao četvrto, na temelju tumačenja zatraženih dokumenata može se zaključiti da su u njima sadržani podaci poznati samo ograničenom broju osoba i da stoga nisu javni (vidjeti u tom smislu presudu od 30. svibnja 2006., Bank Austria Creditanstalt/Komisija, T-198/03, EU:T:2006:136, t. 71.).
- 221 Stoga, kad je riječ, kao prvo, o ocjeni FOLTF, tumačenjem njezine cjelovite verzije može se zaključiti da izvaci kojima je pristup odbijen uglavnom sadržavaju financijske informacije o stanju kapitala i likvidnosti društva Banco Popular u tjednima prije izrade ocjene FOLTF. Kao što je to ESB potvrdio na raspravi, riječ je o podacima koje dotična kreditna institucija ni središnja nacionalna banka ili ESB nisu redovito ili uobičajeno objavljivali, nego o informacijama koje se posebno traže kako bi se ocijenilo ispunjava li kreditna institucija pod nadzorom i dalje uvjete za izdavanje odobrenja predviđene Direktivom 2013/36.
- 222 Kao drugo, što se tiče dopisa koji je društvo Banco Popular 6. lipnja 2017. poslalo ESB-u, valja utvrditi da tužitelj tvrdi da su, iako su postojanje tog dopisa i njegov sadržaj navedeni u novinskim člancima koje je podnio, ti navodi vrlo općeniti i ne otkrivaju podatke sadržane u navedenom dopisu.
- 223 Kao treće, što se tiče dokumenta koji je predmet prve pobijane odluke, odnosno pregled dnevnih salda depozita društva Banco Popular počevši od 3. travnja 2017., valja utvrditi da ESB u navedenoj odluci objašnjava da taj dokument sadržava informacije koje mu se uobičajeno ne priopćavaju, nego da je iznimno počeo prikupljati te informacije 3. travnja 2017. ESB dodaje da je taj dokument pripremljen u okviru bonitetnog nadzora društva Banco Popular kako bi se pripremila ocjena FOLTF.
- 224 Ništa u tužiteljevoj argumentaciji ne upućuje na zaključak da su te informacije koje je ESB iznimno prikupio bile javne u trenutku donošenja prve pobijane odluke. Tužitelj samo tvrdi da su društvo Banco Popular i AEB objavili određene podatke koji omogućuju izračun „pokazatelja likvidnosti društva Banco Popular”. Međutim, navodi da se pita zašto su „drugi pokazatelji kojima [on] traži pristup povjerljivi”. Tužitelj stoga više potvrđuje da se ti podaci ne nalaze u javnoj domeni, nego što uspijeva dati bilo kakav dokaz da su informacije kojima želi pristupiti javne.
- 225 Kao četvrto, što se tiče informacija kojima je ESB u drugoj pobijanoj odluci odbio pristup na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258, odnosno informacija o stanju likvidnosti i stopama kapitala društva Banco Popular, valja utvrditi da su tri dokumenta u kojima se nalaze te informacije namijenjena internoj uporabi u okviru vijećanja unutar Upravnog vijeća ESB-a. Ta su tri dokumenta stoga po svojoj prirodi namijenjena tomu da budu poznata ograničenom broju osoba.
- 226 Kao peto, tužitelj ne može argument utemeljiti na tvrdnji prema kojoj je društvo Banco Santander samo priznalo da zatražene informacije nisu povjerljive s obzirom na to da se društvo Banco Santander u svojim kontaktima s institucijama usprotivilo samo otkrivanju određenih specifičnih informacija koje bi mogle nanijeti štetu njegovim komercijalnim interesima, to jest otkrivanju podataka o njegovim klijentima, posljedicama sanacijskog programa za ugovore zajedničkog pothvata kao i pojedinosti i ocjenjivanja politike knjiženja pravnih rizika koji se odnose na društvo Banco Popular od 6. lipnja 2017.

- 227 Naime, kao što je to na raspravi potvrdilo društvo Banco Santander, kontakti na koje se tužitelj pozvao odvijali su se u okviru postupaka za pristup dokumentima pred Odborom i nisu se odnosili na informacije koje je imao i koristio ESB. Usto, za razliku od onog što tvrdi tužitelj, društvo Banco Santander u svojem intervencijskom podnesku izričito tvrdi da smatra da su informacije zatražene u ovom slučaju bile povjerljive u trenutku donošenja pobijanih odluka.
- 228 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da nijedan element spisa ne omogućava zaključak da su informacije kojima je pristup odbijen na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258 pripadale javnoj domeni u trenutku donošenja pobijanih odluka.

b) Opasnost od ugrožavanja interesa fizičke ili pravne osobe koja je pružila zatražene informacije ili trećih osoba ili nesmetanog funkcioniranja sustava bonitetnog nadzora i sanacije

- 229 Drugi uvjet koji je Sud postavio u presudi Baumeister kako bi se priznala povjerljivost određenih informacija zahtijeva ispitivanje može li njihovo otkrivanje naštetiti interesima fizičke ili pravne osobe koja ih je dostavila ili trećim osobama ili pravilnom funkcioniranju sustava bonitetnog nadzora i sanacije (presuda Baumeister, t. 46.). Argumenti koje je tužitelj iznio u vezi s tim uvjetom podijeljeni su na dva dijela.

1) Prvi dio, koji se temelji na tome da otkrivanje traženih dokumenata ne ugrožava interese osobe koja je pružila informacije koje su u njima sadržane ili trećih osoba

- 230 Kao prvo, tužitelj tvrdi da zbog prirode zatraženih informacija njihovo otkrivanje ne može znatno utjecati na komercijalne interese društva Banco Popular ni na interese društva Banco Santander.
- 231 U tom pogledu tužitelj najprije ističe, s jedne strane, da informacije o kojima je riječ pripadaju prošlosti. Upravo su prema gospodarskom izvješću priloženom tužbi, samo aktualni i budući podaci važni za tržište i institucije financijskih tržišta. Uzimajući u obzir posebnosti financijskog sektora, u kojem se informacije brzo prenose i u kojem gospodarski subjekti brzo izvlače zaključke iz informacija koje smatraju relevantnima, informacije brzo potaju zastarjele i posljedično beskorisne za tržište. Tužitelj smatra da je upravo to slučaj s informacijama o danim jamstvima, stanju likvidnosti i stopama kapitala društva Banco Popular te njegovoj propasti ili vjerojatnosti da će propasti. Čak i da su te informacije uobičajeno osjetljive u komercijalnom smislu, tužitelj tvrdi da one više nisu relevantne za financijsko tržište ili konkurente jer prethode sanaciji društva Banco Popular te stoga više ne odražavaju trenutačno stanje tog društva. Sve informacije koje prethode sanaciji stoga su postale povijesne i ne mogu se smatrati povjerljivima.
- 232 Tužitelj također tvrdi da sudska praksa slijedi kazuistički pristup kako bi se ocijenila povijesna narav informacija. Iako je presudom Baumeister utvrđena oboriva pretpostavka da su određene informacije starije od pet godina povijesne, iz te se presude ne može zaključiti da se informacije koje nisu starije od pet godina uopće ne mogu okvalificirati kao povijesne informacije.
- 233 Uvodno valja podsjetiti na to da se prema ustaljenoj sudskoj praksi u okviru tužbe za poništenje podnesene na temelju članka 263. UFEU-a, zakonitost akta Unije mora ocijeniti u skladu s činjeničnim i pravnim elementima koji su postojali na dan kada je taj akt donesen (vidjeti presude od 28. siječnja 2021., Qualcomm i Qualcomm Europe/Komisija, C-466/19 P, EU:C:2021:76, t. 82. i navedenu sudsku praksu i od 4. lipnja 2015., Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ESB, T-376/13, EU:T:2015:361, t. 84. i navedenu sudsku

praksu; vidjeti također u tom smislu presudu Baumeister, t. 50.). Stoga je, kao što to pravilno ističe društvo Banco Santander, datum koji Opći sud mora uzeti u obzir pri ocjeni zakonitosti odbijanja pristupa informacijama koje je zatražio ESB datum donošenja pobijanih odluka, odnosno 7. studenoga 2017.

234 Stoga se ne može prihvatiti tužiteljeva tvrdnja prema kojoj zatražene informacije više nisu relevantne za financijsko tržište ili konkurente jer prethode sanaciji društva Banco Popular te stoga više ne odražavaju njegovu trenutačnu situaciju.

235 Zatim, valja utvrditi da je Sud naveo u točki 54. presude Baumeister da kada su podaci koji su u određenom trenutku mogli biti poslovne tajne stari pet ili više godina, oni se načelno zbog proteka vremena smatraju zastarjelima te da su stoga prestali biti tajni, osim ako, iznimno, strana koja se poziva na tajnost dokaže da su, unatoč svojoj starosti, ti podaci i dalje ključni elementi njezina poslovnog položaja ili poslovnih položaja predmetnih trećih osoba.

236 U tom pogledu društvo Banco Santander ističe, a druge stranke to nisu osporile, da se zatražene informacije uglavnom odnose na razdoblje koje je neposredno prethodilo sanaciji i, u određenim slučajevima, na početak 2017.

237 Stoga su zatražene informacije u trenutku donošenja pobijanih odluka bile najviše nekoliko mjeseci stare i stoga se, s obzirom na kriterije navedene u točkama 233. i 235. ove presude, ne mogu smatrati povijesnim informacijama.

238 To utvrđenje ne može dovesti u pitanje tužiteljev argument prema kojem ništa u presudi Baumeister ne upućuje na to da se informacije koje nisu starije od pet godina apsolutno ne mogu okvalificirati kao povijesne informacije te se nameće pristup od slučaja do slučaja. Konkretno, u slučaju kao što je ovaj u kojem se zatražene informacije odnose na poslovni položaj kreditne institucije koja je bila u sanacijskom programu, tužitelj navodi da su te informacije automatski postale povijesne nakon donošenja sanacijskog instrumenta.

239 Međutim, ne može se prihvatiti to da donošenje sanacijskog programa dovodi do nove pretpostavke prema kojoj informacije o poslovnom položaju kreditne institucije u sanacijskom programu automatski postaju povijesne. Takav bi pristup u načelu isključio primjenu iznimke iz članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258 u vezi s člankom 53. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2013/36 i člankom 84. stavkom 3. Direktive 2014/59.

240 Kao što to pravilno ističu ESB, Komisija i društvo Banco Santander, društvo Banco Popular nastavilo je poslovati kao dio grupe Banco Santander nakon 7. lipnja 2017. i to do 28. travnja 2018., kada je došlo do spajanja preuzimanjem s društvom Banco Santander.

241 Naime, jedan od razloga zbog kojih je Odbor odlučio donijeti sanacijski program u pogledu društva Banco Popular bio je osigurati kontinuitet njegovih temeljnih funkcija, u skladu s člankom 14. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 806/2014. Stoga je prodaja društvu Banco Santander omogućila društvu Banco Popular da nastavi funkcionirati pod uobičajenim tržišnim uvjetima kao član grupe Santander.

242 Iz toga slijedi da je ESB mogao valjano smatrati da otkrivanje dnevnog salda depozita društva Banco Santander od 3. travnja 2017., likvidnosti društva Banco Popular i njegovih stopa kapitala, informacija o položaju društva Banco Popular na tržištu kao i o njegovoj imovini i obvezama te ocjeni učinka likvidnosti društva Banco Popular na financiranje i operativnu strukturu njegova

društva kćeri Banco Popular Portugal može, u trenutku donošenja pobijanih odluka, štetno djelovati na interese društva Banco Popular ili njegova matičnog društva, unatoč primjeni sanacijskog instrumenta.

- 243 Kao drugo, tužitelj u biti tvrdi da ESB nije uspio dokazati da otkrivanje zatraženih informacija može konkretno i stvarno ugroziti komercijalne interese društava Banco Santander i Banco Popular. Tužitelj u tom pogledu smatra da je obrazloženje pobijanih odluka vrlo općenite naravi i da se može primijeniti na bilo koju banku. Također navodi da ESB nije stvarno vodio računa o sanaciji društva Banco Popular ni o iznimnosti situacije.
- 244 U tom pogledu najprije valja utvrditi da tužitelj nije formalno istaknuo tužbeni razlog koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja. Čitajući tužiteljeve podneske prije se čini da se ne slaže s obrazloženjem koje je iznio ESB.
- 245 Međutim, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da obveza obrazlaganja predstavlja bitan postupovni zahtjev koji se mora razlikovati od pitanja osnovanosti obrazloženja, koje se odnosi na materijalnu zakonitost osporenog akta. Naime, obrazloženje odluke sastoji se od formalnog navođenja razloga na kojima se ta odluka temelji. Ako su ti razlozi pogrešni, to utječe na materijalnu zakonitost odluke, ali ne i na njezino obrazloženje, koje može biti zadovoljavajuće čak i kad navodi pogrešne razloge. Iz toga slijedi da prigovori i argumenti kojima se osporava osnovanost akta nisu relevantni u okviru razloga koji se temelji na nepostojanju ili nedostatnosti obrazloženja (vidjeti presude od 30. svibnja 2017., *Safa Nicu Sepahan/Vijeće*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, t. 85. i navedenu sudsku praksu i od 29. travnja 2020., *Tilly-Sabco/Vijeće i Komisija*, T-707/18, neobjavljenu, EU:T:2020:160, t. 103. i navedenu sudsku praksu).
- 246 Međutim, u prvoj pobijanoj odluci ESB navodi da bi otkrivanje zatraženog dokumenta imalo štetne posljedice za dotičnu kreditnu instituciju jer se ona više ne bi mogla pouzdati u činjenicu da će informacije koje je ESB-u dostavila u svrhu svojeg bonitetnog nadzora ostati povjerljive. U toj je odluci također pojašnjeno da se taj sustav povjerljivosti primjenjuje neovisno o činjenici da je banka bila u sanacijskom programu.
- 247 U drugoj pobijanoj odluci ESB je objasnio da bi, kad je riječ o informacijama o likvidnosti društva Banco Popular i njegovim stopama kapitala, njihovo otkrivanje potaknulo sudionike na tržištu da nagađaju o likvidnosti društva Banco Santander i njegovim potrebama financiranja, što bi onda moglo dovesti do neopravdanog pritiska financiranja.
- 248 U trećoj pobijanoj odluci ESB je utvrdio da se zatražene informacije odnose, s jedne strane, na poslovni položaj društva Banco Santander na tržištu i, s druge strane, na njegovu imovinu i obveze te da otkrivanje tih informacija može negativno utjecati na komercijalne interese društava Banco Popular i Banco Santander. Konkretno, ESB smatra da je ocjena utjecaja likvidnosti društva Banco Popular na financiranje i operativnu strukturu njegova društva kćeri Banco Popular Portugal poslovno osjetljiva i može dovesti do neopravdanog nagađanja u vezi s financijskim stanjem i likvidnošću grupe. U navedenoj se odluci također navodi da se sustav poslovne tajne primjenjuje neovisno o činjenici da je nad bankom provedena sanacija.
- 249 Stoga je ESB mogao valjano zaključiti da su informacije kojima je odbio pristup na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258 mogle, u trenutku donošenja pobijanih odluka, konkretno i stvarno ugroziti interese društva Banco Popular ili društva Banco Santander.

Činjenica da pobijane odluke sadržavaju tek vrlo sažeto obrazloženje o tome zašto se može pretpostaviti da takva ugroza postoji unatoč primjeni sanacijskog instrumenta na Banco Popular ničim ne umanjuje tu tvrdnju.

250 S obzirom na prethodno navedeno, valja odbiti prvi dio, koji se temelji na tome da otkrivanje zatraženih informacija ne bi uzrokovalo štetu interesima društva Banco Popular ili društva Banco Santander.

2) Drugi dio, koji se temelji na tome da otkrivanje zatraženih dokumenata ne ugrožava pravilno funkcioniranje sustava bonitetnog nadzora

251 Prije nego što se započne ispitivanje argumenata koje je iznio tužitelj, valja podsjetiti na razmatranja iznesena u točkama 157. do 162. ove presude.

252 Kao što to pravilno tvrdi Komisija, sudsku praksu na temelju koje ESB raspolaže širokom marginom prosudbe kako bi utvrdio može li otkrivanje određenih informacija nanijeti štetu javnom interesu iz članka 4. stavka 1. točke (a) Odluke 2004/258 valja prenijeti na ocjenu koju ESB treba provesti u okviru primjene drugog uvjeta iz presude Baumeister. Naime, procjena opasnosti od ugrožavanja pravilnog funkcioniranja sustava bonitetnog nadzora i sanacije odgovara procjeni opasnosti od ugrožavanja javnog interesa.

253 Osim toga, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 159. ove presude, ESB-ova ocjena o tome ugrožava li otkrivanje određenih dokumenata zaštitu pravilnog funkcioniranja sustava bonitetnog nadzora i sanacije ima složen i osjetljiv karakter koji zahtijeva visok stupanj obazrivosti.

254 Štoviše, kriteriji koje je Sud utvrdio u presudi Baumeister kako bi se ocijenilo ugrožavanje pravilnog funkcioniranja sustava kontrole djelatnosti investicijskih društava, koji se po analogiji primjenjuju u kontekstu bonitetnog nadzora i sanacije, vrlo su općeniti, kao što to zahtijeva sudska praksa navedena u točki 160. ove presude.

255 Iz toga slijedi, s jedne strane, da se nadzor zakonitosti koji Opći sud mora provesti u tom okviru ograničava na nadzor predviđen sudskom praksom navedenom u točki 161. ove presude i, s druge strane, da poštovanje obveze ESB-a da dovoljno obrazloži svoje odluke, u načelu, ima još veću važnost (vidjeti u tom pogledu točku 162. ove presude).

256 U ovom slučaju ESB je u prvoj pobijanoj odluci naveo da se dokument koji sadržava informacije o dnevnom saldu depozita društva Banco Popular nalazi u upravnom spisu koji se odnosi na stalni nadzor društva Banco Popular kao i na konačnu analizu propadanja ili vjerojatnog propadanja banke Banco Popular.

257 U drugoj pobijanoj odluci ESB je naveo da tužitelj nije osporavao analizu provedenu u odluci LS/PT/2017/66 od 11. kolovoza 2017., prema kojoj dokument naslovljen „Emergency liquidity Assistance request from the Banco de España” od 5. lipnja 2017. sadržava informacije o stanju likvidnosti i stopama kapitala društva Banco Popular. Zatim je objasnio da mu je te informacije dostavilo društvo Banco Popular u okviru kontinuiranog bonitetnog nadzora.

258 Što se tiče cjelovite verzije ocjene FOLTF kao i dokumentacije koju je dostavilo društvo Banco Popular o, među ostalim, njegovu položaju kapitala, stanju likvidnosti i drugim uvjetima za njegovo trajno odobrenje, ESB je u trećoj pobijanoj odluci objasnio da se ti dokumenti nalaze u

upravnim spisima koji se odnose na kontinuirani bonitetni nadzor i postupak ocjenjivanja FOLTF. ESB smatra da su ti upravni spisi bili dio ESB-ova izvršavanja njegovih zadaća kao nadležnog nadzornog tijela, koje su predviđene Uredbom br. 1024/2013.

- 259 Međutim, u trima pobijanim odlukama ESB je usto naveo da je u izvršavanju zadaća koje su mu dodijeljene Uredbom br. 1024/2013 vezan obvezama čuvanja poslovne tajne. U tom je kontekstu pojasnio primjenjive zakonske odredbe kao i sadržaj te obveze čuvanja poslovne tajne te je istaknuo da odstupanja od te obveze nisu primjenjiva u ovom slučaju.
- 260 ESB je iz toga zaključio da otkrivanje povjerljivih informacija koje proizlaze iz bonitetnog nadzora može ugroziti i dotičnu kreditnu instituciju i bankovni sustav općenito, s obzirom na to da se banke više ne bi mogle pouzdati u činjenicu da informacije koje su dostavile ESB-u u okviru bonitetnog nadzora zadržavaju svoju povjerljivost.
- 261 U prvoj i trećoj pobijanoj odluci ESB se u tom kontekstu pozvao na presude od 11. prosinca 1985., Hillenius, (110/84, EU:C:1985:495, t. 27.) i od 12. studenoga 2014., Altmann i dr. (C-140/13, EU:C:2014:2362, t. 31. do 33.). ESB je u njima također naveo da sanacija nije izmijenila status nadziranog subjekta društva Banco Popular i da se stoga u odnosu na njega i dalje primjenjuje sustav povjerljivosti.
- 262 ESB je tako dao objašnjenje u vezi s potrebom zaštite na koju se poziva, pri čemu je tvrdio da bi otkrivanje zatraženih dokumenata ugrozilo, među ostalim, bankovni sustav općenito.
- 263 Ti zaključci nisu dovedeni u pitanje tužiteljevim argumentima.
- 264 Naime, s jedne strane, tužiteljev argument prema kojem je obrazloženje preopćenito i stereotipno treba odbiti. U tom pogledu treba uzeti u obzir činjenicu da je nemoguće navesti razloge koji opravdavaju odbijanje pristupa svakom dokumentu, u ovom slučaju svakom podatku u dokumentima a da se pritom ne otkrije sadržaj tog dokumenta ili njegov ključni element i, prema tome, liši iznimku njezine bitne svrhe. U ovom predmetu je potpunije i individualiziranje otkrivanja sadržaja zatraženog dokumenta moglo ugroziti povjerljivost informacija koje trebaju ostati povjerljive jer je on bio obuhvaćen iznimkama koje se odnose na javni interes u pogledu pravilnog funkcioniranja sustava bonitetnog nadzora i sanacije (vidjeti analogijom presudu od 26. travnja 2005., Sison/Vijeće, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, t. 84.).
- 265 S druge strane, valja odbiti argument koji se temelji na tome da otkrivanje informacija kao što su koeficijenti likvidnosti ni u kojem slučaju ne bi stvorilo presedan prema kojem bi takva vrsta informacija u budućnosti bila otkrivena na tržištu jer je sanacija društva Banco Popular bila iznimna.
- 266 Naime, tužitelj ne uspijeva dovesti u pitanje ESB-ovu ocjenu prema kojoj otkrivanje određenih informacija može ugroziti uzajamno povjerenje između ESB-a i nadziranih institucija, potrebno za mehanizam bonitetnog nadzora. U tom pogledu, činjenica da je sanacija banaka i dalje iznimna i da je ESB tek iznimno prikupljao određene informacije nema nikakav utjecaj na opasnost da se druge institucije više ne mogu pouzdati u činjenicu da će informacije koje će možda u budućnosti dostaviti ESB-u u okviru bonitetnog nadzora ostati povjerljive.

- 267 Osim toga, prema sudskoj praksi, institucija Unije može se osloniti na hipotetska ponašanja tržišnih subjekata i na učinke tih ponašanja za buduće intervencije (vidjeti po analogiji presudu od 4. lipnja 2015., *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ESB*, T-376/13, EU:T:2015:361, t. 78.).
- 268 Stoga se ESB mogao valjano osloniti na rizik od nagađanja tržišnih subjekata utemeljen na podacima o likvidnosti društva Banco Popular prije njegove sanacije, s obzirom na to da se, razumno predvidljivo, moglo smatrati da ti podaci čine informacije koje mogu potaknuti nagađanja i tako ugroziti pravilno funkcioniranje sustava bonitetnog nadzora i sanacije.
- 269 Na temelju prethodnih razmatranja valja zaključiti da tužitelj nije uspio dokazati da je ESB počinio očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrao da otkrivanje zatraženih dokumenata može ugroziti pravilno funkcioniranje sustava bonitetnog nadzora i sanacije.
- 270 Stoga valja odbiti drugi dio, koji se temelji na tome da otkrivanje zatraženih informacija ne ugrožava pravilno funkcioniranje sustava bonitetnog nadzora i sanacije.
- 271 Stoga valja zaključiti da zatraženi dokumenti, kojima je ESB odbio pristup na temelju članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258, sadržavaju povjerljive informacije u smislu članka 53. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2013/36 i članka 84. stavka 3. Direktive 2014/59.

3. Treći prigovor, koji se temelji na tome da se odstupanja predviđena člankom 53. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 2013/36 i člankom 84. stavkom 6. Direktive 2014/59 primjenjuju na zatražene dokumente

- 272 Svojim trećim prigovorom tužitelj ističe da odredbe članka 53. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2013/36 i članka 84. stavka 6. Direktive 2014/59 ovlašćuju ESB da dopusti pristup zatraženim dokumentima u okviru ili za potrebe sudskog postupka. Prema njegovu mišljenju, iz teleološkog tumačenja navedenih odredbi osobito proizlazi da postoji iznimka od povjerljivosti kada je pristup zatraženim dokumentima nužan za ostvarivanje prava na djelotvornu sudsku zaštitu u okviru sudskog postupka koji je povezan s postupanjem institucije ili tijela Unije.
- 273 Tužitelj dodaje da, prema sudskoj praksi, ocjena povjerljivosti informacije zahtijeva odvagivanje legitimnih interesa koji se protive njezinu otkrivanju i općeg interesa. Međutim, prema njegovu mišljenju, posebnosti ovog predmeta, odnosno činjenica da bivši dioničari društva Banco Popular žele saznati okolnosti u kojima je provedena sanacija društva Banco Popular, opravdavaju otkrivanje zatraženih informacija. U tom pogledu, prema tužiteljevu mišljenju, važno je uzeti u obzir tužbe koje je podnio Općem sudu, odnosno tužbu za poništenje (upisanu pod brojem T-628/17) protiv sanacijskog programa i tužbu zbog izvanugovorne odgovornosti (upisanu pod brojem T-714/17). Jedina svrha zatraženih informacija u okviru ovog predmeta je da se upotrijebe kao dokazi u okviru tih dviju tužbi.
- 274 Tužitelj ističe da se osobito treba upoznati s problemima likvidnosti koji su doveli do sanacije društva Banco Popular, ali da su u tom pogledu cenzurirane i ocjena FOLTF i sanacijski program. Pristup tim podacima omogućuje mu da podnese dokaze u prilog svojem argumentu prema kojem stanje likvidnosti društva Banco Popular nije bilo dovoljno ozbiljno da bi se odlučilo o njegovoj sanaciji i prema kojem su svi problemi likvidnosti povezani s izjavama predsjednika Odbora.
- 275 ESB, koji podupiru Komisija i Banco Santander, osporava tužiteljeve argumente.

- 276 U tom pogledu najprije valja istaknuti da je Sud u točki 30. presude od 13. rujna 2018., Buccioni (C-594/16, u daljnjem tekstu: presuda Buccioni, EU:C:2018:717) naveo da su posebni slučajevi u kojima opće načelo zabrane otkrivanja povjerljivih informacija koje imaju nadležna tijela, utvrđeno u članku 53. stavku 1. Direktive 2013/36, ne sprečava njihovo prenošenje ili upotrebu iscrpno utvrđeni u toj direktivi. Usto, Sud je u točki 37. iste presude pojasnio da je odstupanja od opće zabrane priopćavanja povjerljivih informacija predviđena Direktivom 2013/36 potrebno tumačiti usko.
- 277 Ta ista razmatranja analogno se primjenjuju na odstupanje od zabrane otkrivanja iz članka 84. stavka 6. Direktive 2014/59.
- 278 U kontekstu tih načela valja ocijeniti tužiteljeve argumente.
- 279 S jedne strane, člankom 53. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 2013/36 propisano je da se, ako je nad kreditnom institucijom otvoren stečaj ili se provodi prisilna likvidacija, povjerljive informacije koje se ne odnose na treće strane uključene u pokušaj spašavanja te kreditne institucije smiju priopćiti u građanskom ili trgovačkom postupku.
- 280 Međutim, u ovom slučaju, kao što to pravilno ističe ESB, nad društvom Banco Popular nije otvoren stečaj niti se provodi njegova prisilna likvidacija. Naprotiv, iz sanacijskog programa proizlazi da je njegov cilj bio osobito prijenos djelatnosti društva Banco Popular na društvo Banco Santander. Taj je prijenos omogućio društvu Banco Popular da nastavi poslovati pod uobičajenim tržišnim uvjetima kao član grupe Santander.
- 281 Osim toga, iz Uredbe br. 806/2014 proizlazi da se upravo u cilju izbjegavanja likvidacije prema redovnom postupku u slučaju insolventnosti Uredbom br. 806/2014 predviđa primjena sanacijskog instrumenta na subjekt koji propada.
- 282 Stoga, prije donošenja sanacijske mjere, u kontekstu ocjene uvjeta koji se odnosi na to da sanacija treba biti u javnom interesu, predviđenog člankom 18. stavkom 1. točkom (c) Uredbe br. 806/2014, Odbor osobito mora ocijeniti je li sanacija insolventnog subjekta bolja od njegove likvidacije. U tom pogledu, u uvodnoj izjavi 58. Uredbe br. 806/2014 navedeno je da je, u slučaju da likvidacija subjekta koji propada u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti može ugroziti financijsku stabilnost, prekinuti pružanje ključnih usluga i utjecati na zaštitu deponenata, primjena sanacijskih instrumenata u javnom interesu.
- 283 Osim toga, nakon donošenja sanacijske mjere, u skladu s člankom 15. stavkom 1. točkom (g), člankom 20. stavkom 16. i člankom 76. stavkom 1. točkom (e) Uredbe br. 806/2014, neovisni stručnjak u svojoj ocjeni mora usporediti stvarno postupanje prema dioničarima i vjerovnicima u okviru sanacije i postupanje koje bi pretrpjeli da se subjekt likvidirao redovnim postupkom u slučaju insolventnosti u trenutku u kojem je odluka o sanacijskoj mjeri donesena. Ako se utvrdi da su dioničari i vjerovnici u okviru sanacije primili, na ime plaćanja svojih tražbina, manje od onog što bi primili u okviru redovnog postupka u slučaju insolventnosti, oni bi, u načelu, trebali imati pravo na odštetu.
- 284 S obzirom na te elemente, valja zaključiti da stečaj ima narav i ciljeve koji se u biti razlikuju od naravi i ciljeva sanacije i da je stoga isključena primjena po analogiji članka 53. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2013/36 na subjekt koji podliježe postupku sanacije.

- 285 Takva analogna primjena navedene odredbe također je protivna načelima navedenima u točki 276. ove presude, prema kojima su odstupanja od opće zabrane otkrivanja povjerljivih informacija predviđena Direktivom 2013/36 iscrpno propisana te ih treba usko tumačiti.
- 286 Iz toga slijedi da se odstupanje predviđeno člankom 53. stavkom 1. trećim podstavkom Direktive 2013/36 ne može primijeniti u ovom slučaju.
- 287 S druge strane, što se tiče odstupanja od načela profesionalne tajne predviđenog člankom 84. stavkom 6. Direktive 2014/59, tom se odredbom predviđa da se ona primjenjuje ne dovodeći u pitanje nacionalno pravo u vezi s otkrivanjem informacija za potrebe sudskih postupaka u kaznenim ili građanskim predmetima.
- 288 Međutim, kao što to pravilno ističe ESB, tužitelj se nije pozvao ni na jednu odredbu nacionalnog prava koja bi zahtijevala otkrivanje zatraženih dokumenata.
- 289 Usto, članak 84. stavak 6. Direktive 2014/59 odnosi se na iznimno otkrivanje povjerljivih informacija u okviru nacionalnih postupaka. Međutim, tužitelj ne poriče da je podnio zahtjeve za pristup jer je namjeravao podnijeti tužbu Općem sudu.
- 290 Stoga, odstupanje utvrđeno člankom 84. stavkom 6. Direktive 2014/59 nije primjenjivo u ovom predmetu.
- 291 Ti zaključci ne mogu se dovesti u pitanje tužiteljevim argumentima.
- 292 Kao prvo, tužiteljev argument prema kojem pravilo o povjerljivosti nije primjenjivo kada podnositelj zahtjeva ističe precizne i dosljedne indicije koje na uvjerljiv način omogućuju pretpostaviti da su te informacije relevantne za potrebe građanskog ili trgovačkog postupka koji je u tijeku ili će se tek pokrenuti treba odbiti. Tužitelj upućuje na presudu Buccioni kako bi potkrijepio taj argument. No, valja istaknuti da se, za razliku od ovog predmeta, predmet u kojem je donesena presuda Buccioni odnosio na kreditnu instituciju koja je bila u postupku prisilne likvidacije (presuda Buccioni, t. 17.). Međutim, kao što je izneseno u točkama 281. do 285. ove presude, članak 53. stavak 1. treći podstavak Direktive 2013/36 ne može se široko primjenjivati a da se pritom ne povrijedi načelo uskog tumačenja odstupanja od načela povjerljivosti, na koje je sam Sud podsjetio u točki 37. presude Buccioni.
- 293 U svakom slučaju, pristup iz presude Buccioni ne može se primijeniti na ovaj predmet. Naime, u točkama 38. i 40. te presude navedeno je da podnositelj zahtjeva za pristup povjerljivim informacijama mora iznijeti precizne i dosljedne indicije koje na uvjerljiv način omogućuju pretpostaviti da su zatražene informacije relevantne za potrebe građanskog ili trgovačkog postupka koji je u tijeku ili će se tek pokrenuti, čiji cilj podnositelj zahtjeva mora konkretno utvrditi. Međutim, takav pristup doveo bi do *contra legem* primjene članka 6. Odluke 2004/258, kojim se predviđa da podnositelj zahtjeva za pristup nije obvezan opravdati svoj zahtjev. Nepostojanje obveze dokazivanja bilo kakvog interesa za traženje pristupa dokumentu predstavlja jedan od temelja sustava pristupa dokumentima koji, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ne dopušta različito postupanje prema podnositeljima zahtjeva za pristup ovisno o njihovim konkretnim interesima ili potrebama (vidjeti u tom smislu presude od 26. travnja 2005., Sison/Vijeće, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, t. 50. do 56. i od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 82.).

- 294 Štoviše, kao što to ESB pravilno tvrdi, kada je dokument otkriven nakon zahtjeva podnesenog u okviru sustava javnog pristupa dokumentima, on postaje javan *erga omnes*. Međutim, Sud je u presudi Buccioni presudio da pod uvjetima navedenima u točki 38. te presude nadležna tijela mogu otkriti povjerljive informacije za potrebe građanskog ili trgovačkog postupka koji je u tijeku ili će se tek pokrenuti „izvan kojeg se te informacije ne mogu upotrijebiti”. Odluka 2004/258, konkretnije njezin članak 9., koji se odnosi na pristup na temelju zahtjeva, ipak ne predviđa mogućnost da se članu javnosti dodijeli pristup dokumentu, pri čemu bi mu se naložilo da taj dokument ne objavi drugim osobama. Takva mogućnost protivna je smislu i logici navedene odluke, s obzirom na to da se, kad se trebaju primijeniti iznimke od prava na pristup predviđene u članku 4. te iste odluke, pristup navedenom dokumentu jednostavno odbija (vidjeti analogijom rješenje od 7. ožujka 2013., Henkel i Henkel Francuska/Komisija, T-64/12, neobjavljeno, EU:T:2013:116, t. 47.).
- 295 Kao drugo, tužiteljev argument, iznesen podredno, kojim nastoji postići da mu Opći sud odobri pristup dotičnim dokumentima u obliku obveze povjerljivosti, osim činjenice da je taj argument protivan razmatranjima povezanima s prirodom sustava javnog pristupa dokumentima navedenima u točki 293. ove presude, također zanemaruje činjenicu da članak 104. Poslovnika predviđa da se, kad je Općem sudu, na temelju mjere izvođenja dokaza podnesen dokument kojemu je institucija odbila pristup, taj dokument ne priopćuje drugim strankama. Cilj je tog pravila izbjeći da tužba pred Općim sudom postane bespredmetna zbog dostave predmetnog dokumenta podnositelju zahtjeva za pristup (vidjeti u tom smislu presudu od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 39.). Usto, pristup s obvezom čuvanja povjerljivosti, koji je predložio tužitelj, jedan je od tužbenih razloga koje Poslovnik predviđa za podnošenje i uporabu informacija koje su u posjedu jedne od stranaka u postupku pred Općim sudom u okviru tog istog postupka.
- 296 Kao treće, tužitelj ne može tvrditi da se činjenica da se određena odstupanja od načela povjerljivosti primjenjuju zbog postojanja postupaka pred nacionalnim sudovima ne protivi primjeni tih odstupanja u okviru ovog spora pred Općim sudom, što, prema njegovu mišljenju, dovodi do apsurdne situacije u kojoj nacionalni sudovi mogu pristupiti dokumentima institucija Unije dok Opći sud to ne može. Naime, s jedne strane, zbog razloga izloženih u točki 295. ove presude, nije na Općem sudu da u okviru postupka za pristup dokumentima naloži otkrivanje tužitelju dokumenta kojemu mu je pristup bio odbijen. S druge strane, iako se sustav izvođenja dokaza pred sudovima Unije razlikuje od sustava pred nacionalnim sudovima, taj je sustav ipak cjelovit. Naime, s jedne strane, članak 89. i sljedeći članci Poslovnika predviđaju da Opći sud može zahtijevati ili naložiti, u okviru spora, da jedna od stranaka u sporu podnese dokument. S druge strane, Opći sud može, na temelju članka 24. Statuta Suda Europske unije, zahtijevati od institucija, tijela, ureda i agencija koje nisu stranke spora sve podatke koje smatra potrebnima za potrebe ispitivanja spora. Za razliku od onog što tvrdi tužitelj, Opći sud, kao i nacionalni sudovi, raspolaže svim potrebnim sredstvima za ostvarenje pristupa dokumentima koji proizlaze iz bonitetnog nadzora i za istraživanje u predmetu koji se pred njim vodi u tom području.
- 297 Kao četvrto, ni sudska praksa koju tužitelj navodi u točkama 38. i 39. tužbe u prilog svojem argumentu prema kojem posebnosti ovog predmeta opravdavaju otkrivanje zatraženih informacija, s obzirom na različite prisutne interese, ne pobija utvrđenja iznesena u okviru analize trećeg prigovora. Naime, presude od 9. lipnja 2010., Éditions Jacob/Komisija (T-237/05, EU:T:2010:224, t. 90.) i od 24. svibnja 2011., NLG/Komisija (T-109/05 i T-444/05, EU:T:2011:235, t. 140.) odnose se na Komisijinu primjenu načela poslovne tajne u kontekstu prava tržišnog natjecanja. U tim dvjema presudama Opći sud pojasnio je da obveza čuvanja poslovne tajne nema takav doseg da može opravdati opće i apstraktno odbijanje pristupa

dokumentima koji sadržavaju poslovne informacije o uključenim poduzetnicima. Za ocjenu povjerljivosti tih informacija nužno je odvagivanje interesa koji se protive njihovu otkrivanju i općeg interesa prema kojem se djelatnosti institucija Unije odvijaju poštujući koliko je god to moguće načelo otvorenosti djelovanja.

- 298 Međutim, ta sudska praksa nije primjenjiva na ovaj slučaj.
- 299 Naime, s jedne strane, na ESB se u kontekstu bonitetnog nadzora i sanacije kreditnih institucija primjenjuju pravila primarnog i sekundarnog prava koja je Sud tumačio u presudama Baumeister i Buccioni. U skladu s tim presudama, člankom 53. stavkom 1. Direktive 2013/36 propisuje se, kao opće pravilo, obveza čuvanja poslovne tajne (presude Baumeister, t. 33. i Buccioni, t. 29.). U tom kontekstu, Sud je utvrdio uvjete pod kojima se određene informacije smatraju povjerljivima i koje su stoga obuhvaćene obvezom čuvanja poslovne tajne. Ako su ti uvjeti ispunjeni, dotične informacije mogu, kao u ovom slučaju, biti obuhvaćene člankom 4. stavkom 1. točkom (c) Odluke 2004/258 i ne treba provesti nikakvo odvagivanje da bi ESB mogao odbiti pristup.
- 300 S druge strane, kao što to ESB pravilno ističe, sudska praksa koju navodi tužitelj odnosi se na predmete na koje se primjenjivao članak 4. stavak 2. Uredbe br. 1049/2001, koji, za razliku od članka 4. stavka 1. točke (c) Odluke 2004/258, predviđa odvagivanje interesa o kojima je riječ.
- 301 S obzirom na prethodno navedeno, treći prigovor valja odbiti.
- 302 Stoga valja smatrati da je, s obzirom na to da zatraženi dokumenti sadržavaju povjerljive informacije (vidjeti točku 271. ove presude) i da odstupanja od načela povjerljivosti nisu primjenjiva, ESB zakonito utemeljio pobijane odluke na članku 4. stavku 1. točki (c) Odluke 2004/258. Stoga prvi tužbeni razlog treba odbiti.
- 303 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se, kao prvo, kada je riječ o informacijama o likvidnosti društva Banco Popular i njegovim stopama kapitala, druga pobijana odluka zakonito temelji na razlozima koje sadržava i koji se odnose na iznimku predviđenu člankom 4. stavkom 1. točkom (c) Odluke 2004/258.
- 304 Kao drugo, što se tiče dokumenata kojima je pristup odbijen u okviru treće pobijane odluke, ona se zakonito temelji na razlozima koje sadržava i koji se odnose na iznimku predviđenu člankom 4. stavkom 1. točkom (c) Odluke 2004/258.
- 305 Kao treće, što se tiče danih jamstava, druga pobijana odluka je zakonito utemeljena na razlozima koje sadržava i koji se odnose na iznimke predviđene člankom 4. stavkom 1. točkom (a) drugom i sedmom alinejom Odluke 2004/258 (vidjeti točku 170. ove presude).
- 306 Iz tih utvrđenja proizlazi da, iako je pristup dokumentima i informacijama iz točaka 303. do 305. ove presude također odbijen na temelju članka 4. stavka 2. prve alineje Odluke 2004/258, više nije potrebno odlučiti o osnovanosti trećeg tužbenog razloga koji se temelji na povredi te odredbe. Naime, treći tužbeni razlog treba odbiti kao bespredmetan u svakom slučaju jer je, da pobijane odluke budu pravno utemeljene, dovoljno da je jedna od iznimaka koje je ESB istaknuo kako bi odbio pristup zatraženim dokumentima bila opravdana (vidjeti u tom smislu presudu od 25. studenoga 2020., Bronckers/Komisija, T-166/19, EU:T:2020:557, t. 78. i navedenu sudsku praksu).

F. Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 47. Povelje

- 307 U prilog svojem četvrtom tužbenom razlogu tužitelj ističe da je ESB povrijedio članak 47. Povelje jer mu je odbijanjem pristupa iz pobijanih odluka onemogućio pristup dokumentima na koje se ESB oslonio prilikom donošenja odluke o sanaciji društva Banco Popular. Tužitelj smatra da postoji ustaljena sudska praksa prema kojoj djelotvorna sudska zaštita propisana člankom 47. Povelje zahtijeva da zainteresirana osoba bude upoznata s razlozima odluke koja se na nju odnosi. Tužitelj usto smatra da, s obzirom na načelo kontradiktornosti, koje je sastavni dio prava obrane, stranke u postupku imaju pravo upoznati se sa svim podnescima i očitovanjima podnesenima sucu kako bi utjecale na njegovu odluku i raspravile o njima. Uzimajući u obzir te elemente, tužitelj smatra da donošenje upravnog akta kojim se pojedincima oduzima njihovo vlasništvo oslanjajući se na dokumente s kojima nisu mogli biti upoznati predstavlja povredu njihova temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu.
- 308 Tužitelj priznaje da postoji iznimka od općeg pravila o dostupnosti dokumenata u određenim postupcima kad je odbijanje pristupa preporučeno zbog važnih razloga povezanih s državnom sigurnošću. Međutim, inzistira na tome da u ovom predmetu to nije slučaj. Dodaje da se zatraženi dokumenti odnose na konkretnu činjenicu, odnosno na likvidnost društva Banco Popular.
- 309 Tužitelj usto smatra da se člankom 53. stavkom 1. Direktive 2013/36 i člankom 84. Direktive 2014/59 dopušta prijenos povjerljivih informacija u građanskim, trgovačkim ili kaznenim postupcima u slučaju insolventnosti kreditnih institucija na nacionalnoj razini. U tom pogledu pojašnjava da valja smatrati da se ta odstupanja od načela povjerljivosti također primjenjuju na postupke pred sudom Unije na temelju članka 47. Povelje.
- 310 Naposljetku, tužitelj tvrdi da je kvalifikacija zatraženih dokumenata kao povjerljivih dokumenata u svakom slučaju neproporcionalna mjera koja ne ispunjava uvjete iz članka 52. Povelje.
- 311 ESB, koji u tom pogledu podupiru Komisija i Banco Santander, osporava tužiteljeve argumente.
- 312 Članak 47. Povelje u prvom stavku propisuje pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom i, u drugom stavku, pravo na pošteno suđenje.
- 313 Ustaljena je sudska praksa da pravo na djelotvornu sudsku zaštitu zahtijeva da zainteresirani bude upoznat s razlozima na kojima je osnovana odluka koja se na njega odnosi bilo čitanjem same odluke bilo priopćenjem tih razloga na njegov zahtjev, ne dovodeći u pitanje ovlast suca koji je nadležan zahtijevati od dotičnog tijela da ih priopći, kako bi mu se omogućilo da obrani svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da odluči, potpuno poznavajući činjenice, je li korisno obratiti se nadležnom sucu kao i omogućiti tom sucu da vrši nadzor nad zakonitošću predmetne odluke (vidjeti presudu od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 100. i navedenu sudsku praksu; presuda od 3. veljače 2021., Ramazani Shadary/Vijeće, T-122/19, neobjavljenu, EU:T:2021:61, t. 50.).
- 314 U ovom su slučaju jedine odluke koje je ESB donio u pogledu tužitelja tri pobijane odluke. Međutim, tužitelj se mogao upoznati s razlozima tih odluka te ih je mogao osporavati pred Općim sudom ovom tužbom podnesenom na temelju članka 263. UFEU-a, što dokazuje postojanje njegova prava na djelotvoran pravni lijek.

- 315 Za razliku od onog što tvrdi tužitelj u točki 73. tužbe, ESB nije „proglasio sanaciju društva Banco Popular”, nego je u okviru svoje ocjene FOLTF izjavio da ta kreditna institucija propada ili je vjerojatno da će propasti u smislu članka 18. stavka 4. Uredbe br. 806/2014. Ta ocjena FOLTF pripremni je akt na temelju kojeg Odbor može donijeti odluku glede sanacije (vidjeti u tom smislu rješenje od 6. svibnja 2019., ABLV Bank/ESB, T-281/18, EU:T:2019:296, t. 36.). Stoga, u svakom slučaju, ocjena FOLTF kao takva nije proizvela obvezujuće pravne učinke koji mogu utjecati na tužiteljeve interese, značajno mijenjajući njegov pravni položaj, s obzirom na to da samo donošenje, a potom stupanje na snagu sanacijskog programa i provedba sanacijskih instrumenata, u smislu članka 22. stavka 2. Uredbe br. 806/2014, mogu izmijeniti taj položaj.
- 316 U slučaju da ovaj tužbeni razlog treba razumjeti na način da tužitelj zapravo tvrdi da je njegovo pravo na djelotvoran pravni lijek povrijeđeno zbog toga što nije znao za dokumente koji su služili kao temelj za donošenje odluke na temelju koje su djelatnosti društva Banco Popular prenesene na Banco Santander, odnosno Odluke SRB/EES/2017/08 izvršne sjednice Odbora od 7. lipnja 2017. o sanacijskom programu za Banco Popular, valja podsjetiti na to da je tužitelj protiv te odluke podnio tužbu za poništenje pred Općim sudom u okviru predmeta T-628/17.
- 317 Međutim, sudska praksa koja se odnosi na pravo na djelotvornu sudsku zaštitu ne zahtijeva da ESB u okviru zahtjeva podnesenog na temelju Odluke 2004/258 odobri pristup određenim dokumentima za koje podnositelji zahtjeva za pristup tvrde da su im potrebni kako bi pripremili tužbu za poništenje odluke koju je donijela druga institucija. To utvrđenje proizlazi iz obilježja sustava pristupa dokumentima uspostavljenog Odlukom 2004/258.
- 318 Naime, kao prvo, članak 1. Odluke 2004/258 predviđa da je predmet te odluke utvrđivanje uvjeta koji se primjenjuju na zahtjeve za javni pristup dokumentima koje ESB posjeduje. Stoga cilj Odluke 2004/258 nije urediti pitanja koja se odnose na dokaze koje stranke trebaju podnijeti u okviru sudskog postupka (vidjeti po analogiji presude od 14. svibnja 2019., Commune de Fessenheim i dr./Komisija, T-751/17, EU:T:2019:330, t. 123. i od 30. siječnja 2020., CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb/Komisija, T-168/17, neobjavljenu, EU:T:2020:20, t. 74.).
- 319 Kao drugo, na temelju članka 2. stavka 1. Odluke 2004/258, nositelj prava na pristup dokumentima ESB-a jest „[s]vaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registriranim sjedištem u državi članici”. Svrha Odluke 2004/258 stoga nije donošenje pravila namijenjenih zaštiti posebnog interesa koji bi određena osoba mogla imati za pristup dokumentu (vidjeti po analogiji presude od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 43.; od 30. siječnja 2020., CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb/Komisija, T-168/17, neobjavljenu, EU:T:2020:20, t. 74. i od 6. veljače 2020., Compañía de Tranvías de la Coruña/Komisija, T-485/18, EU:T:2020:35, t. 80.).
- 320 Kao treće, važno je podsjetiti na to da, ako je dokument otkriven nakon zahtjeva za pristup podnesenog na temelju Odluke 2004/258, on postaje dostupan *erga omnes*, u smislu da će se taj dokument moći dostaviti drugim podnositeljima zahtjeva i da će svatko imati pravo na pristup tom dokumentu. Međutim, takav učinak *erga omnes* očito izlazi iz područja legitimnih interesa stranke, koja samo traži izvršenje svojeg prava na djelotvoran pravni lijek u svrhu ispitivanja drugog predmeta pred Općim sudom (vidjeti u tom smislu rješenje od 1. rujna 2015., Pari Pharma/EMA, T-235/15 R, EU:T:2015:587, t. 71.).
- 321 Pitanje je li dokument nužan osobi kako bi pripremila tužbu za poništenje pripada u ispitivanje te tužbe (vidjeti po analogiji presude od 26. travnja 2005., Sison/Vijeće, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, t. 55. i od 26. svibnja 2016., International Management

Group/Komisija, T-110/15, EU:T:2016:322, t. 57.). Stoga tužitelj eventualno može valjano istaknuti tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 47. Povelje samo u okviru tužbe podnesene protiv odluke o donošenju sanacijskog programa u odnosu na Banco Popular, odnosno u okviru predmeta T-628/17. Kao što na to pravilno podsjećaju ESB i Komisija, Opći sud će moći, u okviru ovog predmeta, valjano primijeniti poseban i potpun sustav podnošenja i korištenja dokumenata predviđen svojim Poslovníkom (vidjeti u tom pogledu t. 296. ove presude).

- 322 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da ESB nije povrijedio članak 47. Povelje. Slijedom navedenog, četvrti tužbeni razlog valja odbiti.
- 323 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja poništiti drugu pobijanu odluku u dijelu u kojem se njome odbija pristup ishodu glasovanja u Upravnom vijeću ESB-a koji se nalazi u zapisniku s 447. sastanka Upravnog vijeća ESB-a, a u preostalom dijelu odbiti tužbu.

V. Troškovi

- 324 U skladu s člankom 134. stavkom 2. Poslovníka, ako više stranaka ne uspije u postupku, Opći sud odlučuje o podjeli troškova. U ovom slučaju, s obzirom na to da ESB i tužitelj djelomično nisu uspjeli u postupku, valja odlučiti da će ESB snositi trećinu vlastitih troškova i da će tužitelj, osim vlastitih troškova, snositi dvije trećine troškova ESB-a.
- 325 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovníka, institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga će Komisija snositi vlastite troškove.
- 326 U skladu s člankom 138. stavkom 3. Poslovníka, Opći sud može odlučiti da intervenijent koji nije jedan od nabrojanih u stavcima 1. i 2. tog članka snosi vlastite troškove. U ovom slučaju valja odlučiti da će Banco Santander, koji je intervenirao u potporu ESB-ovu zahtjevu, snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Europske središnje banke (ESB) LS/MD/17/406 od 7. studenoga 2017. u dijelu u kojem se njome odbija pristup ishodu glasovanja u Upravnom vijeću ESB-a koji se nalazi u zapisniku s 447. sastanka Upravnog vijeća ESB-a.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Aeris Invest Sàrl snosit će vlastite troškove i dvije trećine troškova ESB-a.**
- 4. ESB će snositi preostali dio vlastitih troškova.**
- 5. Europska komisija i Banco Santander SA, snosit će vlastite troškove.**

Collins

Kreuschitz

Csehi

De Baere

Steinfatt

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 6. listopada 2021.

Potpisi