



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba w składzie powiększonym)

z dnia 6 października 2021 r. *

Dostęp do dokumentów – Decyzja 2004/258/WE – Dokumenty dotyczące przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español – Częściowa odmowa dostępu – Wyjątek dotyczący ochrony poufności obrad organów decyzyjnych EBC – Dokumenty odzwierciedlające wynik obrad organów decyzyjnych EBC – Obowiązek uzasadnienia – Wyjątek dotyczący ochrony polityki finansowej, pieniężnej lub gospodarczej Unii lub państwa członkowskiego – Wyjątek dotyczący ochrony stabilności systemu finansowego w Unii lub w państwie członkowskim – Wyjątek dotyczący ochrony poufności informacji chronionych jako takie na mocy prawa unijnego – Pojęcie informacji poufnych – Ogólne domniemanie poufności – Wyjątki od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej – Artykuł 47 karty praw podstawowych

W sprawie T-827/17

Aeris Invest Sàrl, z siedzibą w Luksemburgu (Luksemburg), którą reprezentowali adwokaci R. Vallina Hoset i E. Galán Burgos,

strona skarżąca,

przeciwko

Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC), który reprezentowali T. Filipova, D. Báez Seara i F. von Lindeiner, w charakterze pełnomocników, wspierani przez adwokata M. Kottmanna,

strona pozwana,

popierana przez

Komisję Europejską, którą reprezentuje É. Gippini Fournier, J. Rius, C. Ehrbar i A. Steiblyté, w charakterze pełnomocników,

oraz przez

Banco Santander, SA, z siedzibą w Santander (Hiszpania), który reprezentują adwokaci J. Rodríguez Cárcamo i A. Rodríguez Conde,

interwenienci,

* Język postępowania: hiszpański.

mającej za przedmiot żądanie, na podstawie art. 263 TFUE, zmierzające do stwierdzenia nieważności decyzji EBC LS/MD/17/405, LS/MD/17/406 i LS/MD/17/419 z dnia 7 listopada 2017 r. o odmowie pełnego dostępu do niektórych dokumentów dotyczących przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español, SA,

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym),

w składzie: A.M. Collins, prezes, V. Kreuschitz, Z. Csehi, G. De Baere (sprawozdawca) i G. Steinfatt, sędziowie,

sekretarz: A. Juhász-Tóth, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 marca 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

I. Okoliczności powstania sporu

Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular Español, SA

- 1 Banco Popular Español, SA (zwany dalej „Banco Popular”) był instytucją kredytową mającą siedzibę w Hiszpanii, poddaną bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu Europejskiego Banku Centralnego (EBC) na podstawie rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. 2013, L 287, s. 63).
- 2 W dniu 6 czerwca 2017 r. EBC, po zasięgnięciu opinii Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB), dokonał oceny w przedmiocie sytuacji znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub zagrożenia upadłością (zwanej dalej „oceną FOLTF”) zgodnie z art. 18 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 2014, L 225, s. 1).
- 3 W tym samym dniu zarząd Banco Popular powiadomił EBC, że doszedł do wniosku, iż bank ten jest zagrożony upadłością.
- 4 Również w tym samym dniu EBC przekazał SRB i Komisji Europejskiej ostateczną wersję oceny FOLTF, zgodnie z art. 18 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia nr 806/2014.

- 5 W ocenie FOLTF EBC wskazał, że w ostatnich miesiącach sytuacja Banco Popular pod względem płynności istotnie się pogorszyła, przede wszystkim w wyniku znacznego wyczerpania jego bazy depozytowej.
- 6 Mając na uwadze w szczególności nadmierny odpływ depozytów, szybkość, z jaką środki pieniężne zostały utracone przez Banco Popular, i niemożność uzyskania przez ten bank innych źródeł płynności finansowej, EBC uznał, że istnieją obiektywne przesłanki wskazujące, iż Banco Popular nie będzie w stanie w najbliższej przyszłości spłacić swoich długów lub innych zobowiązań w terminie ich wymagalności. EBC uznał na tej podstawie, że Banco Popular uważa się za znajdujący się na progu upadłości lub, w każdym wypadku, zagrożenia upadłością w najbliższej przyszłości, zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. a) i art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014.
- 7 W dniu 7 czerwca 2017 r. na sesji wykonawczej SRB wydała decyzję SRB/EES/2017/08 dotyczącą programu o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular na podstawie rozporządzenia nr 806/2014 (zwaną dalej „programem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”). W programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wskazano Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB, fundusz na rzecz uporządkowanej restrukturyzacji banków, Hiszpania) jako adresata.
- 8 Przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dokonano wyceny zgodnie z art. 20 rozporządzenia nr 806/2014. Wycena ta obejmuje pierwsze sprawozdanie z wyceny z dnia 5 czerwca 2017 r., sporządzone przez SRB na podstawie art. 20 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014, i drugie sprawozdanie z wyceny z dnia 6 czerwca 2017 r., sporządzone przez niezależnego eksperta na podstawie art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014. Te dwa sprawozdania z wyceny są załączone do programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 9 Uznając, że spełniono warunki przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014, SRB podjęła decyzję o objęciu Banco Popular restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. SRB uznała zatem, po pierwsze, że Banco Popular znajduje się na progu upadłości lub zagrożenia upadłością, po drugie, że nie istnieją żadne inne działania, które mogłyby zapobiec upadłości Banco Popular w rozsądnym terminie, i po trzecie, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w formie instrumentu zbycia działalności Banco Popular jest konieczne w interesie publicznym.
- 10 Zastosowanie instrumentu zbycia działalności polegało na przeniesieniu akcji Banco Popular, wolnych od wszelkich praw lub roszczeń osób trzecich, na Banco Santander, SA, w zamian za zapłatę ceny zakupu w wysokości 1 EUR.
- 11 W dniu 7 czerwca 2017 r. Komisja wydała decyzję (UE) 2017/1246 zatwierdzającą program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular (Dz.U. 2017, L 178, s. 15) i powiadomiła o niej SRB.
- 12 W tym samym dniu FROB wprowadził środki konieczne w celu zrealizowania programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zgodnie z art. 29 rozporządzenia nr 806/2014.
- 13 SRB opublikowała na swojej stronie internetowej informację zawierającą streszczenie skutków programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ponadto w dniu 11 lipca 2017 r. w sprawie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ukazał się zwięzły komunikat opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2017, C 222, s. 3).

W komunikacie tym wskazano, że więcej informacji na temat tego programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji można znaleźć na oficjalnej stronie internetowej SRB, i wskazano link pozwalający na uzyskanie dostępu do tych informacji, w tym do wersji jawnej programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym samym dniu decyzja 2017/1246 została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2017, L 178, s. 15).

- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 18 września 2017 r. skarżąca, Aeris Invest Sàrl, wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Skarga ta została zarejestrowana pod numerem T-628/17. W dniu 10 października 2017 r. skarżąca wniosła przeciwko SRB skargę o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności pozaumownej mającą na celu naprawienie szkody, jaką miała ponieść skarżąca w następstwie przyjęcia programu o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Skarga ta została zarejestrowana pod numerem T-714/17.

Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów złożone przez skarżącą

- 15 Skarżąca posiadała akcje Banco Popular przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 16 Od 19 czerwca do 2 sierpnia 2017 r. skarżąca złożyła do EBC trzy wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów zgodnie z art. 6 ust. 1 decyzji EBC 2004/258/WE z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów EBC (Dz.U. 2004, L 80, s. 42), zmienionej, po pierwsze, decyzją EBC 2011/342/UE z dnia 9 maja 2011 r. (Dz.U. 2011, L 158, s. 37), i po drugie, decyzją (UE) 2015/529 z dnia 21 stycznia 2015 r. (Dz.U. 2015, L 84, s. 64), oraz dwa wnioski do Banco de España (banku Hiszpanii). Wnioski skierowane do banku Hiszpanii, które dotyczyły dokumentów sporządzonych lub przechowywanych przez EBC, zostały przekazane temu ostatniemu, zgodnie z art. 5 akapit drugi decyzji 2004/258.
- 17 W odpowiedzi na wnioski skarżącej o udzielenie dostępu do dokumentów EBC wydał cztery decyzje, a mianowicie decyzję LS/PT/2017/66 z dnia 11 sierpnia 2017 r., decyzję LS/PT/2017/77 z dnia 30 sierpnia 2017 r., decyzję LS/PT/2017/71 z dnia 31 sierpnia 2017 r. i decyzję LS/PT/2017/74 z dnia 1 września 2017 r.
- 18 W następstwie wydania tych decyzji, zgodnie z art. 8 ust. 2 decyzji 2004/258, skarżąca złożyła tylko jeden wniosek potwierdzający do Zarządu EBC (zwany dalej „wnioskiem potwierdzającym”), w którym to wniosku wskazała wszystkie dokumenty, do których zamierzała uzyskać pełny dostęp, określone w decyzjach EBC wskazanych w pkt 17 powyżej.
- 19 Skarżąca w szczególności zażądała tym samym udzielenia dostępu do następujących dokumentów:
- utajnionych danych dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego, gwarancji udzielonych przez Banco Popular w odniesieniu do przyznania awaryjnego wsparcia płynnościowego (zwanym dalej „przyznanymi gwarancjami”), sytuacji związanej z płynnością finansową i łącznego współczynnika kapitałowego;
 - oceny FOLTF;

- wszelkich dokumentów banku Hiszpanii wskazujących dzienne saldo (dodatnie lub ujemne) depozytów Banco Popular, mianowicie zarówno wypłaty, jak i kwoty zdeponowane w okresie od 1 stycznia do 6 czerwca 2017 r., a także wszelkich dokumentów zawierających w pełni lub częściowo te informacje;
 - wszelkich dokumentów banku Hiszpanii obejmujących, po pierwsze, średnie saldo (dodatnie lub ujemne) depozytów Banco Popular, mianowicie zarówno wypłaty, jak i kwoty zdeponowane w okresie od 1 stycznia do 23 maja 2017 r., i po drugie, dzienne saldo (dodatnie lub ujemne) wypłat z Banco Popular w okresie od 1 stycznia do 23 maja 2017 r.;
 - dokumentów przekazanych przez Banco Popular na rzecz EBC i banku Hiszpanii w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego w okresie 1–6 czerwca 2017 r. dokumentów dotyczących przyjęcia przez SRB programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w szczególności korespondencji wysłanej przez Banco Popular do EBC w dniu 6 czerwca 2017 r., i, tytułem ewentualnym, pisma, które Banco Popular przekazał EBC w dniu 6 czerwca 2017 r.
- 20 EBC odpowiedział na wniosek potwierdzający w drodze trzech decyzji wydanych w dniu 7 listopada 2017 r. (zwanymi dalej „zaskarżonymi decyzjami”).
- 21 W drodze decyzji LS/MD/17/405 z dnia 7 listopada 2017 r. (zwanej dalej „pierwszą zaskarżoną decyzją”) EBC odmówił udzielenia dostępu do informacji wskazanych w pkt 19 tiret trzecie i czwarte powyżej. Zdaniem EBC dokument zawierający te informacje był objęty ogólnym domniemaniem poufności na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, który dotyczy ochrony poufności informacji, które są chronione jako takie na mocy prawa unijnego.
- 22 W tym względzie EBC wskazał, że w ramach stałej działalności nadzoru ostrożnościowego gromadził on, na ostatni dzień okresów sprawozdawczych, informacje o depozytach dotyczące instytucji kredytowych, nad którymi sprawuje bezpośredni nadzór. To monitorowanie nie obejmuje zazwyczaj informacji dotyczących dziennego (dodatniego lub ujemnego) salda depozytów, to znaczy zarówno wypłat, jak i depozytów, ani informacji dotyczących pokrycia płynności danej instytucji kredytowej. W przypadku Banco Popular EBC w wyjątkowy sposób zaczął gromadzić te informacje w dniu 3 kwietnia 2017 r.
- 23 Zdaniem EBC dokument zawierający te informacje został przez niego przygotowany w ramach zadań nadzoru ostrożnościowego, a jego treść uwzględniono przy przygotowywaniu oceny FOLTF. Żądany dokument jest zatem częścią akt administracyjnych dotyczących stałego nadzoru ostrożnościowego sprawowanego nad Banco Popular i postępowania w sprawie FOLTF.
- 24 Żądany dokument jest w konsekwencji objęty obowiązkami zachowania tajemnicy zawodowej przewidzianymi w art. 27 rozporządzenia nr 1024/2013, w art. 53 i nast. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338), a także w art. 84 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz

rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2014, L 173, s. 190). Zdaniem EBC ujawnienie żądanego dokumentu mogło zaszkodzić nie tylko Banco Popular, lecz także całemu systemowi bankowemu, gdyż banki nie mogłyby już mieć pewności co do tego, że informacje, które przedstawiły, pozostaną poufne.

- 25 W drodze decyzji LS/MD/17/406 z dnia 7 listopada 2017 r. (zwanej dalej „drugą zaskarżoną decyzją”) EBC odmówił udzielenia dostępu do informacji wskazanych w pkt 19 tiret pierwsze powyżej. Informacje te zostały utajnione w ramach częściowego dostępu, jakiego EBC udzielił skarżącej po złożeniu przez nią pierwszego wniosku o udzielenie dostępu. Ów częściowy dostęp dotyczył następujących czterech dokumentów:
- pisma prezesa banku Hiszpanii wysłanego w dniu 5 czerwca 2017 r. do prezesa EBC, zatytułowanego „Emergency liquidity assistance” („Awaryjne wsparcie płynnościowe”);
 - dodatkowego pisma prezesa banku Hiszpanii wysłanego w dniu 5 czerwca 2017 r. do prezesa EBC, zatytułowanego „Emergency liquidity assistance”;
 - wniosku Zarządu złożonego do Rady Prezesów EBC, zatytułowanego „Emergency liquidity assistance request from Banco de España” („Wniosek banku Hiszpanii o awaryjne wsparcie płynnościowe”), z dnia 5 czerwca 2017 r.;
 - sprawozdania z 447. zebrania Rady Prezesów EBC, które odbyło się w drodze telekonferencji w dniu 5 czerwca 2017 r.
- 26 EBC podjął decyzję, że pełny dostęp do tych dokumentów nie może zostać udzielony z szeregu powodów. Po pierwsze – ponieważ informacje, które dokumenty te zawierają, dotyczące pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego i kwoty faktycznie udzielonego wsparcia, były objęte wyjątkami określonymi w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, dotyczącym ochrony interesu publicznego w odniesieniu do poufności obrad organów decyzyjnych EBC, w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie tej decyzji, dotyczącym ochrony interesu publicznego w odniesieniu do polityki finansowej, monetarnej lub gospodarczej Unii lub państwa członkowskiego, i w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret siódme tej decyzji, dotyczącym ochrony interesu publicznego w odniesieniu do stabilności systemu finansowego w Unii lub państwie członkowskim. Po drugie, zdaniem EBC informacje zawarte w żądanych dokumentach dotyczące przyznanych gwarancji były także objęte wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze decyzji 2004/258, dotyczącym ochrony interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej. Po trzecie, EBC uznał, że informacje dotyczące sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Popular i jego łącznych współczynnikiem kapitałowych były chronione na podstawie wyjątków określonych w art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, dotyczącego poufności informacji, które są chronione jako takie na mocy prawa unijnego, i w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze tej decyzji, dotyczącym ochrony interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej.
- 27 W odniesieniu do informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego i kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego EBC wskazał, że ujawnienie tych informacji w sposób szczególny i rzeczywisty może naruszyć politykę pieniężną i stabilność finansową, ponieważ uprawnienia dyskrecjonalne krajowych banków centralnych do rozwiązywania tymczasowych problemów z płynnością stanowią istotny element stabilności finansowej i podstawowy warunek wstępny skuteczności polityki pieniężnej.

- 28 Zdaniem EBC restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular osłabiła jeszcze bardziej hiszpański rynek finansowy w odniesieniu do ewentualnych podobnych przypadków. Zaufanie rynku pogorszyło się w szczególności względem instytucji finansowych o małej wielkości. Ujawnienie informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego i kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego mogłoby podsyć napięcia związane z instytucjami finansowymi lub utorować drogę do pozbawionych podstaw spekulacji w związku z sytuacją Banco Santander. Ponadto ze względu na to, że rynki finansowe są wysoce wzajemnie powiązane, niepożądany rozwój sytuacji w Hiszpanii mógłby wywołać efekt domina w innych państwach członkowskich, co mogłoby ostatecznie mieć negatywne skutki w odniesieniu do stabilności finansowej Unii.
- 29 Co więcej, EBC zauważył, że ujawnienie pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego i kwoty faktycznie udzielonego Banco Popular awaryjnego wsparcia płynnościowego może zmniejszyć elastyczność krajowych banków centralnych w dostosowaniu przyznania awaryjnego wsparcia płynnościowego do szczególnych okoliczności w przyszłości. Ponadto ujawnienie tych danych mogłoby uzasadnić oczekiwania, że krajowe banki centralne i EBC działają zawsze w ten sam sposób, nawet w sytuacjach, które nie uzasadniałyby takiego podejścia.
- 30 W odniesieniu do przyznanych gwarancji EBC zasadniczo zaznaczył, że ujawnienie tych danych naruszyłoby skuteczność awaryjnego wsparcia płynnościowego jako instrumentu mającego na celu utrzymanie stabilności finansowej. Zdaniem EBC banki zostałyby zniechęcone do ubiegania się o awaryjne wsparcie płynnościowe we właściwym momencie, gdyby informacje dotyczące przyznanych gwarancji zostały opublikowane. Nawet ujawnienie tych informacji ex post mogłoby ponadto skutkować zmniejszeniem elastyczności krajowych banków centralnych do uwzględniania licznych możliwych aktywów, ponieważ wiedza o podejściu, za którym opowiadały się one w przeszłości, wiązałaby się z oczekiwaniami względem rodzaju gwarancji, który mógłby zostać zaakceptowany w przyszłości. Ograniczyłoby to możliwość reagowania w skuteczny sposób na przyszłe trudności dotyczące płynności i zmniejszyłoby skuteczność awaryjnego wsparcia płynnościowego jako instrumentu utrzymania stabilności finansowej.
- 31 Jeśli chodzi o informacje dotyczące sytuacji związanej z płynnością finansową oraz łącznych współczynników kapitałowych Banco Popular, EBC wskazał, że są one objęte nadzorem ostrożnościowym, a zatem są chronione przepisami dotyczącymi tajemnicy zawodowej i poufności mającymi zastosowanie w tej dziedzinie, przewidzianymi w art. 27 rozporządzenia nr 1024/2013 w związku z art. 53 i nast. dyrektywy 2013/36. Zdaniem EBC ujawnienie tych danych wywołałoby spekulacje uczestników rynku na temat pozycji Banco Santander w zakresie płynności i jego potrzeb finansowych, co wywierałoby bezzasadną presję. Ujawnienie tych informacji mogłoby zatem naruszać, po pierwsze, interes publiczny w odniesieniu do stabilności systemu finansowego Hiszpanii i Unii, a po drugie, interesy handlowe Banco Santander.
- 32 Wreszcie EBC wskazał, że jego zdaniem brak jest nadrzędnego interesu publicznego umożliwiającego odejście od stosowania wyjątku określonego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze decyzji 2004/258. Uznał on, że interes, na jaki powołała się w niniejszej sprawie skarżąca, mianowicie status dawnego akcjonariusza, jest interesem prywatnym, który nie może mieć pierwszeństwa przed chronionym w tym przepisie interesem publicznym.
- 33 W drodze decyzji LS/MD/17/419 z dnia 7 listopada 2017 r. (zwanej dalej „trzecią zaskarżoną decyzją”) EBC odmówił udzielenia dostępu do dokumentów wskazanych w pkt 19 tiret drugie i piąte powyżej. EBC uznał, że dokumenty te są objęte ogólnym domniemaniem poufności,

opartym na wyjątkach określonych w art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, dotyczącym poufności informacji, które są chronione jako takie na mocy prawa unijnego, i w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze tej decyzji, dotyczącym ochrony interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej.

- 34 EBC wyjaśnił, że jeśli chodzi o pełną wersję oceny FOLTF i dokumentacji przedstawionej przez Banco Popular, mianowicie jego sytuację pod względem kapitału i płynności, dane dotyczące wymaganych warunków dotyczących zezwolenia oraz powiadomienia przekazane BCE przez Banco Popular w okresie 1–6 czerwca 2017 r., dokumenty te wchodziły w zakres akt administracyjnych dotyczących stałego nadzoru ostrożnościowego i postępowania w sprawie oceny FOLTF.
- 35 Ponieważ owe akta administracyjne były związane z wykonywaniem przez EBC zadań w charakterze organu nadzoru ostrożnościowego, były one objęte obowiązkami zachowania tajemnicy zawodowej i poufności mającymi zastosowanie w tej dziedzinie, przewidzianymi w art. 27 rozporządzenia nr 1024/2013, w art. 53 i nast. dyrektywy 2013/36 oraz w art. 84 dyrektywy 2014/59.
- 36 Zdaniem EBC ujawnienie żądanych dokumentów mogło zaszkodzić nie tylko danej instytucji kredytowej, lecz także całemu systemowi bankowemu, ponieważ banki nie mogłyby już mieć pewności co do tego, że informacje, które przedstawiają one EBC na potrzeby nadzoru ostrożnościowego, pozostaną poufne.
- 37 W ramach systemu obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej i poufności dopuszcza się ujawnienie informacji poufnych jedynie w postaci skróconej lub zbiorczej, która uniemożliwia zidentyfikowanie danych instytucji kredytowych. System ten ma zastosowanie również wtedy, gdy instytucja kredytowa została poddana restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 38 EBC wskazał następnie, że żądane dokumenty zawierają również informacje na temat pozycji Banco Popular na rynku, a także na temat jego aktywów i pasywów, ujawnienie których to informacji może naruszyć interesy handlowe Banco Popular i jego spółki dominującej, Banco Santander. EBC uznał w szczególności, że informacje takie jak ocena wpływu płynności Banco Popular na finansowanie i strukturę operacyjną jego spółki zależnej Banco Popular Portugal są szczególnie chronione pod względem handlowym i mogą spowodować pozbawienie podstaw spekulacje na temat sytuacji finansowej i płynności grupy.
- 39 Wreszcie EBC wskazał, że jego zdaniem brak jest nadrzędnego interesu publicznego umożliwiającego odejście od stosowania wyjątku określonego w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze decyzji 2004/258. Uznał on, że interes, na jaki powołała się w niniejszej sprawie skarżąca, mianowicie status dawnego akcjonariusza, jest interesem prywatnym, który nie może mieć pierwszeństwa przed chronionym w tym przepisie interesem publicznym.

II. Okoliczności faktyczne, które miały miejsce po wniesieniu skargi

- 40 W następstwie szeregu skarg wniesionych do komisji odwoławczej SRB przez wielu dawnych akcjonariuszy, w tym skarżącą, i wierzycieli Banco Popular SRB opublikowała na swojej stronie internetowej niektóre dokumenty dotyczące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular.

- 41 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 lutego 2018 r. skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji komisji odwoławczej SRB z dnia 28 listopada 2017 r., która to skarga została zarejestrowana pod numerem T-62/18.
- 42 Ponadto w dniu 18 lipca 2018 r. skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji EBC LS/MD/18/141 z dnia 8 maja 2018 r., w drodze której to decyzji EBC odmawia udzielenia dostępu do niektórych dokumentów, odmiennych od dokumentów będących przedmiotem niniejszej skargi, dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular. Skarga ta została zarejestrowana pod numerem T-442/18.
- 43 W dniu 14 czerwca 2018 r. biuro Deloitte przekazało SRB sprawozdanie dotyczące wyceny dokonanej w celu określenia, czy akcjonariusze i wierzyciele byłiby traktowani w korzystniejszy sposób, gdyby instytucja objęta restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją została objęta zwykłym postępowaniem upadłościowym, przewidzianym w art. 20 ust. 16–18 rozporządzenia nr 806/2014 (zwane dalej „trzecią wyceną”).
- 44 W dniu 6 sierpnia 2018 r. SRB opublikowało na swojej stronie internetowej komunikat z dnia 2 sierpnia 2018 r. dotyczący wstępnej decyzji SRB/EES/2018/132 w sprawie konieczności przyznania rekompensaty akcjonariuszom i wierzycielom, w stosunku do których zastosowano działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular, i rozpoczęciu procedury w związku z prawem do bycia wysłuchanym, a także jawną wersję trzeciej wyceny. W dniu 7 sierpnia 2018 r. ogłoszenie dotyczące komunikatu SRB z dnia 2 sierpnia 2018 r. zostało opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2018, C 277 I, s. 1).
- 45 W dniu 17 marca 2020 r. SRB wydała decyzję SRB/EES/2020/52 ustalającą, czy należy przyznać rekompensatę akcjonariuszom i wierzycielom, których dotyczyły działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular. W tej decyzji, opublikowanej na swej stronie internetowej, SRB uznała, że akcjonariusze i wierzyciele, w stosunku do których zastosowano działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular, nie mają prawa do rekompensaty z jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRF) na podstawie art. 76 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 806/2014. Ogłoszenie dotyczące tej decyzji zostało opublikowane w dniu 20 marca 2020 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2020, C 91, s. 2).

III. Postępowanie i żądania stron

- 46 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 grudnia 2017 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.
- 47 W osobnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w tym samym dniu skarżąca wniosła o rozpoznanie niniejszej skargi w trybie przyspieszonym na podstawie art. 152 regulaminu postępowania przed Sądem. EBC przedstawił uwagi w przedmiocie wniosku w wyznaczonym terminie. W drodze postanowienia z dnia 26 stycznia 2018 r. Sąd (ósma izba) oddalił wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym.
- 48 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniu 6 marca 2018 r. Banco Popular i Banco Santander złożyły swe wnioski o dopuszczenie do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania EBC.

- 49 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 kwietnia 2018 r. Komisja złożyła wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania EBC.
- 50 W dniu 17 lipca 2018 r. prezes ósmej izby Sądu dopuścił interwencję Komisji. Komisja przedstawiła uwagi interwenienta, a strony główne przedstawiły uwagi w przedmiocie tego pisma w wyznaczonym terminie.
- 51 Postanowieniami z dnia 27 lipca 2018 r. prezes ósmej izby Sądu dopuścił interwencje Banco Santander i Banco Popular. Banki te przedstawiły uwagi interwenienta, a strony główne przedstawiły uwagi w przedmiocie tych pism w wyznaczonym terminie.
- 52 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 października 2018 r. Banco Santander powiadomił Sąd, że ze skutkiem od dnia 28 września 2018 r. stał się następcą prawnym Banco Popular na zasadzie sukcesji uniwersalnej i że interwencja Banco Popular zostaje wycofana.
- 53 Skarżąca przedstawiła uwagi w przedmiocie wycofania interwencji Banco Popular w wyznaczonym terminie. Ani EBC, ani Komisja nie przedstawiły uwag w tym zakresie.
- 54 W drodze postanowienia z dnia 5 lutego 2019 r. prezes ósmej izby Sądu wykreślił interwencję Banco Popular z rejestru i zdecydował, że Banco Santander pokrywa własne koszty, a także koszty interwencji Banco Popular poniesione przez skarżącą. Sąd zdecydował również, że EBC i Komisja pokrywają własne koszty.
- 55 W drodze decyzji prezesa ósmej izby z dnia 1 sierpnia 2019 r., po zapoznaniu się ze stanowiskiem stron, postępowanie zostało zawieszono zgodnie z art. 69 lit. b) regulaminu postępowania do czasu wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie, w której następnie zapadł wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., EBC/Espírito Santo Financial (Portugalia) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 56 Po zmianie składu izb Sądu, na podstawie art. 27 § 5 regulaminu postępowania, sędzia sprawozdawca został przydzielony do trzeciej izby, której w rezultacie przydzielona została niniejsza sprawa.
- 57 W dniu 19 grudnia 2019 r. Trybunał wydał wyrok EBC/Espírito Santo Financial (Portugalia) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). W konsekwencji postępowanie w niniejszej sprawie zostało podjęte.
- 58 W ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania z jednej strony skarżąca została wezwana do przedstawienia stanowiska w przedmiocie konsekwencji, jakie należy jej zdaniem wyciągnąć z wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., EBC/Espírito Santo Financial (Portugalia) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117) w odniesieniu do niniejszej sprawy, a z drugiej strony EBC, Komisja oraz Banco Santander zostały wezwane do przedstawienia uwag w przedmiocie odpowiedzi skarżącej.
- 59 W ramach środka organizacji postępowania przewidzianego w art. 89 regulaminu postępowania skarżąca, EBC i Komisja zostali wezwani do udzielenia odpowiedzi na piśmie na pytania Sądu. Strony te udzieliły na nie odpowiedzi w wyznaczonym terminie.

- 60 W drodze postanowienia w przedmiocie środków dowodowych z dnia 27 listopada 2020 r. Sąd na podstawie z jednej strony art. 24 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i z drugiej strony art. 91 lit. c) i art. 104 regulaminu postępowania nakazał EBC przedłożenie dokumentów, do których odmówiono udzielenia dostępu w drodze zaskarżonych decyzji.
- 61 Na wniosek trzeciej izby Sąd – na podstawie art. 28 regulaminu postępowania – postanowił przekazać sprawę składowi powiększonemu.
- 62 Pismem z dnia 12 lutego 2021 r. Banco Santander wskazał, że ze względu na kryzys sanitarny związany z COVID-19 nie jest możliwe udanie się do Luksemburga (Luksemburg) na rozprawę, i wystąpił o możliwość zwrócenia się do Sądu w drodze wideokonferencji. Decyzją z dnia 17 lutego 2021 r. prezes trzeciej izby w składzie powiększonym postanowił uwzględnić wniosek Banco Santander.
- 63 Na rozprawie w dniu 4 marca 2021 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na pytania ustne zadane przez Sąd.
- 64 Strona skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji,
 - obciążenie EBC kosztami postępowania.
- 65 EBC, popierany przez Komisję i Banco Santander, wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

IV. Co do prawa

- 66 Na poparcie skargi skarżąca podniosła pięć zarzutów. Zarzut pierwszy dotyczy tego, że EBC w zaskarżonych decyzjach naruszył art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258. W ramach zarzutu drugiego skarżąca podnosi, że w drugiej zaskarżonej decyzji EBC naruszył art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie i siódme decyzji 2004/258. Zarzut trzeci ma na celu stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji drugiej i trzeciej z powodu naruszenia art. 4 ust. 2 tiret pierwsze decyzji 2004/258. Zarzut czwarty dotyczy naruszenia art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”). W ramach zarzutu piątego, podniesionego po raz pierwszy w jej odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez Komisję i Banco Santander, skarżąca utrzymuje, że druga zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258.
- 67 Przed zbadaniem pięciu zarzutów podniesionych przez skarżącą należy sprawdzić, czy przedmiot sporu i interes prawny skarżącej istnieją.
- 68 Następnie konieczne będzie zbadanie brzmienia drugiej zaskarżonej decyzji. Na podstawie tej analizy należy rozpatrzyć w pierwszej kolejności zarzuty piąty i drugi. W drugiej kolejności zostaną zbadane zarzut pierwszy oraz ewentualnie zarzut trzeci i wreszcie zarzut czwarty.

A. Co do przedmiotu sporu i interesu prawnego skarżącej

- 69 W uwagach interwenienta Banco Santander zwraca uwagę Sądu na to, że od dnia wniesienia niniejszej skargi niektóre dokumenty zostały w dużej mierze opublikowane lub zostaną niebawem opublikowane na stronie internetowej SRB w następstwie wydania decyzji komisji odwoławczej SRB (zob. w tym względzie pkt 40 i następne powyżej). Banco Santander uważa, że ta okoliczność może uczynić skargę bezprzedmiotową.
- 70 EBC i skarżąca kwestionują twierdzenia Banco Santander.
- 71 Jak słusznie zauważył Banco Santander, zostało już orzeczone, że interwenient nie posiada legitymacji do podniesienia samodzielnie zarzutu niedopuszczalności oraz że Sąd nie ma w związku z tym obowiązku badania zarzutów podniesionych przez interwenienta, które nie są bezwzględnie przeszkodami procesowymi (wyroki: z dnia 24 marca 1993 r., CIRFS i in./Komisja, C-313/90, EU:C:1993:111, pkt 22, z dnia 13 grudnia 2018 r., Post Bank Iran/Rada, T-559/15, EU:T:2018:948, pkt 63).
- 72 Jednakże zgodnie z art. 131 § 1 regulaminu postępowania jeżeli Sąd stwierdzi bezprzedmiotowość skargi i że nie ma potrzeby jej rozpatrywania, może on w każdej chwili z urzędu, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po zapoznaniu się ze stanowiskiem stron, orzec w drodze postanowienia z uzasadnieniem o umorzeniu postępowania.
- 73 Tak jak to zostało przyjęte w utrwalonym orzecznictwie, strona skarżąca, przy uwzględnieniu przedmiotu skargi, musi mieć interes prawny na etapie wniesienia skargi, i to pod rygorem odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej. Zarówno przedmiot skargi, jak i interes prawny muszą istnieć, pod rygorem umorzenia postępowania, do momentu wydania orzeczenia sądowego, co oznacza, że skarga powinna w efekcie móc doprowadzić do poprawy sytuacji strony skarżącej (wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 74 Co się tyczy, po pierwsze, przedmiotu sporu, Trybunał przypomniał w pkt 33 wyroku z dnia 21 stycznia 2021 r., Leino-Sandberg/Parlament (C-761/18 P, EU:C:2021:52), że w dziedzinie publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii spór zachowuje swój przedmiot, dopóki dana instytucja nie cofnie formalnie decyzji o odmowie dostępu do żądanego dokumentu, nawet jeśli żądany dokument został ujawniony przez osobę trzecią.
- 75 Ze względu na to, że EBC nie cofnął formalnie zaskarżonych decyzji, niniejsza skarga zachowała swój przedmiot.
- 76 Co się tyczy, po drugie, interesu prawnego skarżącej, należy zauważyć, że dokumenty dotyczące procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które były przedmiotem publikacji w części lub w całości na stronie internetowej SRB, są następujące: po pierwsze, program o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji; po drugie, pierwsze sprawozdanie z wyceny z dnia 5 czerwca 2017 r., sporządzone przez SRB na podstawie art. 20 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014; po trzecie, drugie sprawozdanie z wyceny z dnia 6 czerwca 2017 r., sporządzone przez niezależnego eksperta na podstawie art. 20 ust. 10 rozporządzenia nr 806/2014; po czwarte, plan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z 2016 r.; po piąte, pismo o sprzedaży z dnia 6 czerwca 2017 r.; po szóste, decyzja SRB z dnia 3 czerwca 2017 r. o otwarciu procedury sprzedaży Banco Popular; po siódme, pismo przewodnie decyzji SRB z dnia 3 czerwca 2017 r. o otwarciu procedury sprzedaży Banco Popular; po ósme, trzecia wycena; po dziewiąte,

komunikat SRB z dnia 2 sierpnia 2018 r. dotyczący jej wstępnej decyzji w sprawie konieczności przyznania rekompensaty akcjonariuszom i wierzycielom, w stosunku do których zastosowano działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular, i rozpoczęciu procedury w związku z prawem do bycia wysłuchanym; po dziesiąte, sprawozdanie o danych dotyczących zobowiązań z 2017 r.; po jedenaste, sprawozdanie o funkcjach krytycznych, i po dwunaste, niektóre dokumenty otrzymane od Banco Popular w ramach procedury sprzedaży prywatnej.

- 77 Należy stwierdzić, że dokumenty wskazane w pkt 76 powyżej nie obejmują dokumentów będących przedmiotem niniejszego sporu, tak jak wskazane są one w pkt 21–25 i 33 powyżej, co skarżąca potwierdziła zarówno na piśmie, jak i na rozprawie.
- 78 W każdym wypadku Trybunał wskazał, że w sytuacji, w której skarżąca uzyskała jedynie dostęp do żądanego dokumentu ujawnionego przez osobę trzecią, a dana instytucja nadal odmawia udzielenia jej dostępu do żądanego dokumentu, nie można uznać, że skarżąca uzyskała dostęp do tego ostatniego dokumentu lub że tym samym utraciła ona interes w żądaniu stwierdzenia nieważności rozpatrywanej decyzji wyłącznie ze względu na to ujawnienie. Przeciwnie, w takiej sytuacji skarżąca zachowuje rzeczywisty interes w uzyskaniu dostępu do uwierzytelnionej wersji żądanego dokumentu, gwarantującej, że dokument ten pochodzi od tej instytucji i że wyraża on jej oficjalne stanowisko (zob. wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, pkt 48).
- 79 Ponieważ EBC potwierdził na rozprawie, że nie ujawnił żądanych dokumentów od dnia wniesienia niniejszej skargi i że nadal odmawia udzielenia do nich dostępu, należy stwierdzić, że skarżąca zachowała interes prawny w ramach niniejszej skargi.

B. W przedmiocie wykładni drugiej zaskarżonej decyzji

- 80 Na wstępie należy stwierdzić, że istnieją rozbieżności między sposobem, w jaki EBC streścił drugą zaskarżoną decyzję w pismach procesowych przedłożonych Sądowi, a treścią tej decyzji. W szczególności rozbieżności te dotyczą kwestii, na które przepisy decyzji 2004/258 powołał się EBC w ramach drugiej zaskarżonej decyzji celem odmowy dostępu do różnych rodzajów danych informacji.
- 81 Należy przede wszystkim zauważyć, że celem dokonania wykładni drugiej zaskarżonej decyzji Sąd oprze się na wersji angielskiej jej treści. Wersja hiszpańska drugiej zaskarżonej decyzji zawiera wzmiankę „Traducción de cortesía (en caso de discrepancia prevalece la versión en inglés)” („Tłumaczenie nieoficjalne, w przypadku rozbieżności pierwszeństwo będzie miała wersja w języku angielskim”). Strony zgadzają się, że wersję angielską wspomnianej decyzji należy uznać za wersję autentyczną.
- 82 Następnie należy przypomnieć, jak wyjaśniono w pkt 25 powyżej, że druga zaskarżona decyzja obejmuje częściową odmowę dostępu do czterech dokumentów obejmujących pięć kategorii informacji, mianowicie informacje dotyczące pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego, przyznanych gwarancji, sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Popular i jego współczynników kapitałowych. Względem tych pięciu kategorii informacji w drugiej zaskarżonej decyzji zastosowano pięć wyjątków od prawa dostępu, które pokrywają się z rodzajem danych informacji.

- 83 W odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd na rozprawie EBC wyjaśnił, że jego zdaniem podstawą drugiej zaskarżonej decyzji są wyjątki określone w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze, drugie i siódme decyzji 2004/258 w odniesieniu do każdej z tych pięciu kategorii informacji, do których odmówiono dostępu (zob. pkt 82 powyżej). Zdaniem EBC wykładnia ta znajduje potwierdzenie w załączniku B.1 odpowiedzi na skargę, zawierającym tabelę dotyczącą żądanych dokumentów i powodów (częściowego) nieujawnienia, na jakie powołał się EBC, który to załącznik stanowi nieodłączną część drugiej zaskarżonej decyzji.
- 84 W odpowiedzi na twierdzenia EBC skarżąca wskazała na rozprawie, że uważa, iż jej prawo do obrony jest naruszone, ponieważ z jednej strony nie przekazano jej załącznika B.1 do odpowiedzi na skargę wraz z drugą zaskarżoną decyzją, a z drugiej strony brzmienie drugiej zaskarżonej decyzji nie potwierdza stanowiska EBC, zgodnie z którym pięć kategorii informacji, do których dostępu odmówiono, było objętych zestawem wyjątków określonych w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze, drugie i siódme decyzji 2004/258.
- 85 Należy stwierdzić, że po pierwsze, druga zaskarżona decyzja ma na celu potwierdzenie decyzji EBC LS/PT/2017/66 z dnia 11 sierpnia 2017 r. Otóż z brzmienia owej decyzji z dnia 11 sierpnia 2017 r. wynika, że jedynie informacje odnoszące się do pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji były objęte wyjątkami określonymi w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze, drugie i siódme decyzji 2004/258, natomiast nie dotyczyło to informacji odnoszących się do sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Popular i jego współczynników kapitałowych.
- 86 Po drugie, w drugiej zaskarżonej decyzji pod nagłówkiem „Information on the liquidity situation and the capital ratios of BPE” („Informacje o sytuacji związanej z płynnością i współczynników kapitałowych BPE”) EBC wskazuje: „In your confirmatory application you do not contest the ECB’s reasoning and arguments put forward as justification for the non-disclosure of the liquidity situation and the capital ratios of BPE” („W złożonym przez Państwa wniosku potwierdzającym nie kwestionują Państwo rozumowania i argumentów wysuniętych przez EBC służących uzasadnieniu nieujawnienia sytuacji związanej z płynnością finansową i współczynników kapitałowych BPE”) oraz „The 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” [„Zarząd uważa, że te informacje są chronione w art. 4 ust. 1 lit. c) (»chronione jako takie na mocy prawa unijnego«) i w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze (»interesy handlowe osoby fizycznej lub prawnej«) decyzji ECB/2004/3”]. Zdania te nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do tego, że informacje dotyczące sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Popular i jego współczynników kapitałowych nie są objęte wyjątkami określonymi w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze, drugie i siódme decyzji 2004/258.
- 87 Po trzecie, należy stwierdzić, że wbrew twierdzeniom EBC nic w aktach sprawy nie wskazuje na to, by załącznik B.1 do odpowiedzi na skargę EBC stanowił nieodłączną część drugiej zaskarżonej decyzji.
- 88 Z jednej strony druga zaskarżona decyzja nie odnosi się bowiem do jakiegokolwiek załącznika, który byłby do niej dołączony. Z drugiej strony tabela zawarta w załączniku B.1 dotyczy trzech zaskarżonych decyzji, a nie jedynie drugiej zaskarżonej decyzji, w związku z czym jest prawdopodobne, że wspomniany załącznik został przygotowany do celów niniejszej skargi.

- 89 Biorąc pod uwagę powyższe elementy, należy stwierdzić, że wbrew twierdzeniom EBC zawartym w pismach przedłożonych Sądowi, a także przedstawionym na rozprawie, podstawą drugiej zaskarżonej decyzji nie są wyjątki określone w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze, drugie i siódme decyzji 2004/258 w odniesieniu do każdej z pięciu kategorii informacji, do których odmówiono dostępu. W szczególności w drugiej zaskarżonej decyzji EBC jedynie odmówił udzielenia dostępu do informacji odnoszących się do pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, do kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i do przyznanych gwarancji na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze, drugie i siódme decyzji 2004/258. Dostępu do informacji odnoszących się do przyznanych gwarancji odmówiono także na podstawie art. 4 ust. 2 tiret pierwsze decyzji 2004/258. Natomiast w odniesieniu do odmowy dostępu do informacji odnoszących się do sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Popular i jego współczynników kapitałowych podstawą drugiej zaskarżonej decyzji jest jedynie art. 4 ust. 1 lit. c) i art. 4 ust. 2 tiret pierwsze decyzji 2004/258.

C. W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia w drugiej zaskarżonej decyzji obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258

- 90 W odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez Komisję i Banco Santander skarżąca podniosła zarzut dotyczący tego, że druga zaskarżona decyzja jest obciążona brakiem uzasadnienia, ponieważ EBC nie przedstawia w niej powodów, z jakich uważa on z jednej strony, że informacje dotyczące pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji są objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, dotyczącym ochrony interesu publicznego w odniesieniu do poufności obrad organów decyzyjnych EBC, a z drugiej strony – że ujawnienie tych informacji mogłoby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego tym wyjątkiem.
- 91 Na poparcie tego zarzutu skarżąca powołuje się na wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., Espírito Santo Financial (Portugalia)/EBC (T-251/15, niepublikowany, EU:T:2018:234). W wyroku tym Sąd stwierdził, że EBC uchybił ciążącemu na nim obowiązkowi uzasadnienia, ponieważ nie wyjaśnił, po pierwsze, powodów, dla których dokumenty objęte wnioskiem w tej sprawie wchodziły w zakres dziedziny objętej wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, a po drugie, nie przedstawił uzasadnienia umożliwiającego zrozumienie i zweryfikowanie tego, w jaki sposób konkretne i rzeczywiście dostęp do danych dokumentów stanowiły zagrożenie dla chronionego interesu.

1. Uwagi wstępne

- 92 Należy zauważyć, że skarżąca podniosła zarzut naruszenia obowiązku uzasadnienia dopiero na zaawansowanym etapie postępowania, mianowicie w odpowiedziach na uwagi interwenientów przedstawionych przez Komisję i Banco Santander.
- 93 Należy jednak przypomnieć, że w ramach skargi o stwierdzenie nieważności zarzut oparty na braku lub niewystarczającym charakterze uzasadnienia aktu stanowi zarzut oparty na normie porządku publicznego, który może, a nawet powinien być podnoszony przez sąd Unii z urzędu, a zatem może być podniesiony przez strony na dowolnym etapie postępowania (wyroki: z dnia

20 lutego 1997 r., Komisja/Daffix, C-166/95 P, EU:C:1997:73, pkt 25; z dnia 13 grudnia 2001 r., Krupp Thyssen Stainless i Acciai speciali Terni/Komisja, T-45/98 i T-47/98, EU:T:2001:288, pkt 125; z dnia 10 lutego 2021 r., Şanlı/Rada, T-157/19, niepublikowany, EU:T:2021:75, pkt 34).

- 94 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia niekorzystnego aktu, przewidziany w art. 296 akapit drugi TFUE i w art. 41 ust. 2 lit. c) karty, ściśle związany z zasadą poszanowania prawa do obrony, ma za zadanie, po pierwsze, zapewnić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do ustalenia, czy akt jest zasadny lub ewentualnie czy nie zawiera wady pozwalającej na zakwestionowanie jego ważności przed sądem Unii, a po drugie, zapewnić sądowi Unii możliwość kontroli zgodności z prawem tego aktu (zob. wyroki: z dnia 26 lipca 2017 r., Rada/LLTE C-599/14 P, EU:C:2017:583, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 10 lutego 2021 r., Şanlı/Rada, T-157/19, niepublikowany, EU:T:2021:75, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 95 Zgodnie z równie utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli [wyroki: z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Kwota połowowa włócznika śródziemnomorskiego), C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 40; z dnia 8 maja 2019 r., Landeskreditbank Baden-Württemberg/EBC, C-450/17 P, EU:C:2019:372, pkt 85; z dnia 27 stycznia 2021 r., KPN/Komisja, T-691/18, niepublikowany, EU:T:2021:43, pkt 161].
- 96 W niniejszej sprawie, jak zostanie wyjaśnione poniżej, odmówienie przez EBC udzielenia dostępu do niektórych informacji na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 nie spełnia tych wymogów.

2. W przedmiocie naruszenia obowiązku uzasadnienia

a) W przedmiocie braku uzasadnienia w odniesieniu do odmowy dostępu do informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji

- 97 W odniesieniu do ram prawnych mających zastosowanie do prawa dostępu do dokumentów EBC należy przede wszystkim zauważyć, że art. 1 akapit drugi TUE poświęcony jest zasadzie otwartości procesu decyzyjnego Unii. Artykuł 15 ust. 1 TFUE stanowi w tym względzie, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego. Jak stanowi ust. 3 akapit pierwszy tego artykułu, każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z tym ustępem. Ponadto, w myśl akapitu drugiego tego ustępu, zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Zgodnie z akapitem trzecim tego ustępu każda instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zapewnia przejrzystość swoich prac i opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów, zgodnie z rozporządzeniami, o których mowa w akapicie drugim rzeczonego ustępu. Jak stanowi akapit

czwarty tego ustępu, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, EBC i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) podlegają wspomnianemu ustępowi jedynie w wykonywaniu swoich funkcji administracyjnych.

- 98 Decyzja 2004/258 ma na celu, jak wskazują jej motywy 2 i 3, zezwolenie na dostęp do dokumentów EBC szerszy niż ten, jaki istniał na mocy decyzji EBC 1999/284/WE z dnia 3 listopada 1998 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów i archiwów EBC (Dz.U. 1999, L 110, s. 30), zapewniając jednocześnie ochronę niezależności EBC i krajowych banków centralnych, a także poufność niektórych kwestii dotyczących wypełniania zadań EBC.
- 99 Artykuł 2 ust. 1 decyzji 2004/258 przyznaje zatem każdemu obywatelowi Unii oraz każdej osobie fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim prawo dostępu do dokumentów EBC, z zastrzeżeniem określonych w tej decyzji warunków i ograniczeń.
- 100 Prawo to podlega pewnym ograniczeniom z przyczyn dotyczących względów interesu publicznego lub prywatnego. Ścisłej rzecz ujmując oraz zgodnie z motywem 4 decyzji 2004/258, decyzja ta przewiduje w art. 4 system wyjątków umożliwiających EBC odmówienie dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszałoby któryś z interesów chronionych na podstawie ust. 1 i 2 tego artykułu lub w przypadku gdy wspomniany dokument zawiera opinie do użytku wewnętrznego w ramach obrad i wstępnych konsultacji wewnątrz EBC lub z krajowymi bankami centralnymi.
- 101 Ponieważ wyjątki od prawa dostępu przewidziane w art. 4 decyzji 2004/258 stanowią odstępstwo od prawa dostępu do dokumentów, powinny one być interpretowane i stosowane ściśle (wyroki: z dnia 29 listopada 2012 r., *Thesing i Bloomberg Finance/EBC*, T-590/10, niepublikowany, EU:T:2012:635, pkt 41; z dnia 12 marca 2019 r., *De Masi i Varoufakis/EBC*, T-798/17, EU:T:2019:154, pkt 17).
- 102 Następnie należy zauważyć, że wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., *Espírito Santo Financial (Portugalia)/EBC* (T-251/15, niepublikowany, EU:T:2018:234), na który powołała się skarżąca na poparcie zarzutu piątego (zob. pkt 91 powyżej), został uchylony w wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., *EBC/Espírito Santo Financial (Portugalia)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 103 W wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., *EBC/Espírito Santo Financial (Portugalia)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117) Trybunał uznał, że art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258 w związku z art. 10 ust. 4 zdanie drugie Protokołu nr 4 w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i EBC załączonego do traktatów UE i FUE (zwanego dalej „statutem ESBC i EBC”) należy interpretować w ten sposób, że chroni on poufność wyniku obrad Rady Prezesów, przy czym nie jest konieczne, aby odmowa dostępu do dokumentów zawierających ten wynik była uzależniona od spełnienia warunku, że jego ujawnienie stanowi zagrożenie dla ochrony interesu publicznego [wyroki: z dnia 19 grudnia 2019 r., *EBC/Espírito Santo Financial (Portugalia)*, C-442/18 P, EU:C:2019:1117, pkt 43; z dnia 21 października 2020 r., *EBC/Estate of Espírito Santo Financial Group*, C-396/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:845, pkt 50].
- 104 Trybunał dodał, że na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze i art. 7 ust. 1 decyzji 2004/258 Dyrektor Generalny Sekretariatu EBC ma obowiązek odmówić dostępu do wyników obrad Rady Prezesów, chyba że rada ta postanowiła o częściowym lub pełnym ich ujawnieniu [wyroki: z dnia 19 grudnia 2019 r., *EBC/Espírito Santo Financial (Portugalia)*, C-442/18 P, EU:C:2019:1117, pkt 44; z dnia 21 października 2020 r., *EBC/Estate of Espírito Santo Financial Group*, C-396/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:845, pkt 51].

- 105 Trybunał stwierdził na tej podstawie, że decyzja o odmowie udzielenia dostępu do wyników obrad Rady Prezesów jest uzasadniona w sposób wymagany prawem poprzez powołanie się jedynie na wymogi art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 w odniesieniu do dokumentów odzwierciedlających wynik tych obrad [wyroki: z dnia 19 grudnia 2019 r., EBC/Espírito Santo Financial (Portugalia), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, pkt 46; z dnia 21 października 2020 r., EBC/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:845, pkt 53].
- 106 W odpowiedzi na wezwanie Sądu do zajęcia stanowiska w przedmiocie konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., EBC/Espírito Santo Financial (Portugalia) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), skarżąca przyznaje, że wyrok ten zdaje się umożliwiać EBC odstąpienie od obowiązku uzasadnienia wydawanych przez niego decyzji w świetle szczególnych cech poufności obrad organów decyzyjnych wynikających ze statutu ESBC i EBC. Otóż skarżąca zaznacza, że rozumowanie Trybunału jest ograniczone jedynie do „dokumentów odzwierciedlających wynik obrad organów decyzyjnych EBC”.
- 107 Zdaniem EBC, popieranego w tym zakresie przez Komisję i Banco Santander, przedstawiony przez skarżącą zarzut piąty trzeba oddalić na podstawie konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., EBC/Espírito Santo Financial (Portugalia), (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). Tym samym EBC uważa, że dopełnił ciężącego na nim obowiązku uzasadnienia poprzez samą okoliczność, iż celem odmowy dostępu do żądanych informacji powołał się na stosowanie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258.
- 108 To właśnie w świetle powyższych elementów należy zbadać, czy EBC uzasadnił w sposób wymagany prawem drugą zaskarżoną decyzję w części, w jakiej odmówiono w niej dostępu do niektórych informacji na podstawie wyjątku określonego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, dotyczącego ochrony interesu publicznego w odniesieniu do poufności obrad organów decyzyjnych EBC.
- 109 Jak słusznie wskazuje EBC, uzasadnienie drugiej zaskarżonej decyzji ogranicza się do zwykłego odesłania do wymogów art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 w celu odmówienia udzielenia dostępu do informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznaných gwarancji.
- 110 Jednak skarżąca słusznie podnosi, że z orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 103–105 powyżej wynika, iż jedynie w odniesieniu do dokumentów „odzwierciedlających wynik obrad Rady Prezesów” odmowa dostępu podlega obowiązkowi uzasadnienia, który może ograniczać się do zwykłego odesłania do wymogów art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258.
- 111 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że EBC nie wskazuje szczegółowo w odniesieniu do każdego rodzaju informacji, do których odmawia dostępu na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, w jakim dokumencie informacje te się znajdują. Poprzestaje on na wskazaniu w ogólny sposób, że trzy rodzaje żądanych informacji, do których odmawia on dostępu na podstawie podniesionych przez siebie wyjątków, znajdują się w czterech dokumentach, do których udzielił on częściowego dostępu, mianowicie: w piśmie prezesa banku Hiszpanii wysłanym w dniu 5 czerwca 2017 r. do prezesa EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance”; w dodatkowym piśmie prezesa banku Hiszpanii wysłanym w dniu 5 czerwca 2017 r. do prezesa EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance”; we wniosku Zarządu

złożonym do Rady Prezesów EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance request from Banco de España”, z dnia 5 czerwca 2017 r.; w sprawozdaniu z 447. zebrania Rady Prezesów EBC, które odbyło się w drodze telekonferencji w dniu 5 czerwca 2017 r.

- 112 Otóż spośród powyższych czterech dokumentów jedynym dokumentem służącym w oczywisty sposób poświadczeniu wyników obrad Rady Prezesów EBC jest sprawozdanie z jego 447. zebrania, które odbyło się w drodze telekonferencji w dniu 5 czerwca 2017 r. W tym względzie EBC wyjaśnił w decyzji LS/PT/2017/66 z dnia 11 sierpnia 2017 r., która została utrzymana drugą zaskarżoną decyzją, że decyzje Rady Prezesów o braku sprzeciwu wobec pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego są udokumentowane w protokołach posiedzeń tego organu, które, na podstawie art. 10 ust. 4 statutu ESBC i EBC, są poufne, a to w celu ochrony niezależności członków Rady Prezesów i skuteczności ich procesów decyzyjnych.
- 113 Po zapoznaniu się z poufnymi wersjami tych czterech dokumentów złożonych przez EBC w następstwie przeprowadzenia środka dowodowego wskazanego w pkt 60 powyżej Sąd mógł stwierdzić, że wspomniane streszczenie zawiera jedynie jedną z trzech informacji, do których odmówiono dostępu na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, mianowicie informację o pułapie awaryjnym wsparcia płynnościowego. Informacje dotyczące kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji są zawarte w trzech pozostałych dokumentach, do których EBC odmówił udzielenia pełnego dostępu, mianowicie w dwóch pismach prezesa banku Hiszpanii z dnia 5 czerwca 2017 r. i we wniosku Zarządu z dnia 5 czerwca 2017 r.
- 114 W związku z tym, zgodnie z orzecznictwem Trybunału przytoczonym w pkt 103–105 powyżej, EBC uzasadnił w sposób wymagany prawem odmowę udzielenia dostępu do informacji o pułapie awaryjnego wsparcia płynnościowego w zakresie, w jakim informacja ta znajduje się w sprawozdaniu z 447. zebrania Rady Prezesów, ze względu na to, że dokument ten odzwierciedla wynik obrad Rady Prezesów.
- 115 Należy jednak zbadać, czy EBC uzasadnił również w sposób wymagany prawem odmowę dostępu do informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji w zakresie, w jakim informacje te są zawarte w trzech pozostałych dokumentach.
- 116 Zapytany o to na rozprawie EBC wyjaśnił, że uważa, iż dwa pisma prezesa banku Hiszpanii i wnioski Zarządu są dokumentami, które umożliwiają Radzie Prezesów podjęcie świadomej decyzji i wykazują z tego tytułu w sposób nieunikniony powiązanie z obradami tego organu. Wynika z tego, że ochrona poufności wyniku obrad Rady Prezesów na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 w związku z art. 10 ust. 4 zdanie drugie statutu ESBC i EBC obejmuje wszystkie dokumenty przygotowawcze przedstawione do celów obrad Rady Prezesów. EBC twierdzi, że gdy odmówił on dostępu do pełnej wersji tych dokumentów poprzez powołanie się jedynie na wymóg z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, wywiązał się on z ciężącego na nim obowiązku uzasadnienia zgodnie z orzecznictwem Trybunału przedstawionym w pkt 103–105 powyżej.
- 117 Skarżąca odpiera, że ponieważ nie była w stanie poznać racji leżącej u podstaw stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 do informacji utajnionych w pismach prezesa banku Hiszpanii i we wniosku Zarządu, nie mogła ona podnieść zarzutu mającego na celu zakwestionowanie zasadności stosowania tego przepisu. W szczególności twierdzi ona, że wyjątki

od prawa dostępu podlegają wykładni zawężającej i że wykładnia rozszerzająca art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 w związku z art. 10 ust. 4 drugie statutu ESBC i EBC zaproponowana przez EBC stoi w sprzeczności z tą zasadą.

- 118 Należy stwierdzić, że dwa pisma prezesa banku Hiszpanii i wnioski Zarządu pochodzą sprzed zebrania Rady Prezesów, a zatem nie odzwierciedlają one wyniku obrad tego organu. Wynika stąd, że art. 10 ust. 4 zdanie drugie statutu ESBC i EBC nie znajduje zastosowania do tych dokumentów, wobec czego rozumowanie, którym kierował się Trybunał, przedstawione w pkt 103–105 powyżej, nie może zostać do nich zastosowane.
- 119 Co więcej, EBC jest zobowiązany przedstawić uzasadnienie pozwalające na zrozumienie i kontrolę, po pierwsze, czy żądany dokument faktycznie objęty jest wskazanym wyjątkiem, oraz po drugie, czy potrzeba ochrony związana z tym wyjątkiem jest rzeczywista (wyroki: z dnia 12 września 2013 r., Besselink/Rada, T-331/11, niepublikowany, EU:T:2013:419, pkt 99; z dnia 26 marca 2020 r., Bonnafous/Komisja, T-646/18, EU:T:2020:120, pkt 24; zob. także analogicznie wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r., Sison/Rada, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, pkt 61).
- 120 W tym względzie należy zaznaczyć, że decyzja 2004/258 przewiduje wyjątek od prawa dostępu, mianowicie art. 4 ust. 3, który w sposób wyraźny dotyczy odmowy dostępu do dokumentów sporządzonych lub otrzymanych przez EBC do użytku wewnętrznego w ramach obrad i wstępnych konsultacji wewnątrz EBC (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., De Masi i Varoufakis/EBC, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, pkt 66–79).
- 121 Brak jakiegokolwiek uzasadnienia zarówno w decyzji LS/PT/2017/66 z dnia 11 sierpnia 2017 r., jak i w drugiej zaskarżonej decyzji wyjaśniającego, z jakich powodów odmowa pełnego dostępu do pism prezesa banku Hiszpanii i do wniosku Zarządu w zakresie, w jakim dokumenty te zawierają informacje dotyczące pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji, była objęta wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, uniemożliwił skarżące zrozumienie podstaw odmowy dostępu do tych informacji i, jak utrzymuje skarżąca, podniesienie zarzutu mającego na celu zakwestionowanie zasadności zastosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 do omawianych dokumentów.
- 122 Jak wskazano w pkt 116 powyżej, dopiero na rozprawie EBC uściślił, że jego zdaniem ponieważ pisma prezesa banku Hiszpanii i wnioski Zarządu stanowią konieczne wsparcie obrad Rady Prezesów, odmowę dostępu do niektórych informacji zawartych w tych dokumentach można uzasadnić poprzez powołanie się na sam wymóg z art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, zgodnie z orzecznictwem Trybunału przedstawionym w pkt 103–105 powyżej.
- 123 Otóż z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zainteresowany powinien zostać poinformowany o uzasadnieniu w zasadzie w tym samym czasie co o niekorzystnej dla niego decyzji. Pierwotnego braku uzasadnienia nie można zatem skorygować w ten sposób, że zainteresowany dowie się o uzasadnieniu decyzji w trakcie postępowania przed sądami Unii (wyroki: z dnia 29 września 2011 r., Elf Aquitaine/Komisja, C-521/09 P, EU:C:2011:620, pkt 149; z dnia 19 lipca 2012 r., Alliance One International i Standard Commercial Tobacco/Komisja, C-628/10 P i C-14/11 P, EU:C:2012:479, pkt 74; z dnia 10 września 2019 r., Trasys International i Axianseu – Digital Solutions/EASA, T-741/17, EU:T:2019:572, pkt 53).

- 124 Należy zatem uwzględnić zarzut dotyczący niewystarczającego uzasadnienia drugiej zaskarżonej decyzji w części, w jakiej odmówiono w niej dostępu do niektórych informacji odnoszących się do pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 w zakresie, w jakim informacje te są zawarte w piśmie prezesa banku Hiszpanii wysłanym w dniu 5 czerwca 2017 r. do prezesa EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance”; w dodatkowym piśmie prezesa banku Hiszpanii wysłanym w dniu 5 czerwca 2017 r. do prezesa EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance” i we wniosku Zarządu złożonym do Rady Prezesów EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance request from Banco de España” z dnia 5 czerwca 2017 r.
- 125 Przed określeniem konsekwencji tego niewystarczającego uzasadnienia drugiej zaskarżonej decyzji należy zbadać, czy pozostałe wyjątki wskazane przez EBC, których zasadność skarżąca kwestionuje w ramach zarzutu drugiego, mogą uzasadniać odmowę dostępu do informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji.

b) W przedmiocie braku uzasadnienia w odniesieniu do odmowy dostępu do wyniku głosowania w Radzie Prezesów

- 126 Na podstawie treści wersji poufnej sprawozdania z 447. zebrania Rady Prezesów EBC, które odbyło się w drodze telekonferencji w dniu 5 czerwca 2017 r., Sąd stwierdził, że EBC odmówił udzielenia dostępu do zawartej we wspomnianym dokumencie informacji niewchodzącej w zakres jednej z pięciu kategorii informacji, do których odmówiono wyraźnie dostępu w drugiej zaskarżonej decyzji (zob. pkt 82 powyżej). Chodzi o wynik głosowania w Radzie Prezesów. Informacja ta nie dotyczy ani pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, ani kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego, ani przyznanych gwarancji, ani sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Popular, ani współczynników kapitałowych tego ostatniego. Należy bowiem uznać, że oddany głos stanowi swoistą informację, którą należy odróżnić od danych odnoszących się do treści obrad poprzedzających to głosowanie.
- 127 Zapytany na rozprawie o całkowity brak wzmianek odnoszących się do wyniku głosowania, EBC, popierany w tym zakresie przez Komisję, odpowiedział, że niezależnie od faktu, iż nie dokonał w sposób wyraźny wzmianki, że odmawia także dostępu do tego rodzaju informacji, uważa on, iż uzasadnił w sposób wymagany prawem odmowę dostępu do tej informacji poprzez powołanie się na stosowanie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 w celu odmówienia pełnego dostępu do sprawozdania z 447. zebrania Rady Prezesów.
- 128 Otóż podejście zasugerowane przez EBC oznaczałoby dokonanie szerokiej wykładni tego, co stanowi „wynik obrad” Rady Prezesów, gdyż wspomniany wynik obrad Rady Prezesów obejmowałby automatycznie wynik głosowania tego organu. Taka szeroka wykładnia uzasadniałaby w konsekwencji, żeby obowiązek uzasadnienia spoczywający na EBC, gdy odmawia on dostępu do dokumentu zawierającego wynik głosowania w Radzie Prezesów, był ograniczony zgodnie z orzecznictwem Trybunału przedstawionym w pkt 103–105 powyżej.
- 129 Niemniej jednak, jak słusznie podniosła skarżąca na rozprawie, takie podejście jest w sposób oczywisty sprzeczne z zasadą, zgodnie z którą wyjątki od prawa dostępu podlegają ścisłej wykładni (zob. pkt 101 i 117 powyżej).

- 130 Tym samym do EBC należało uzasadnienie zastosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258 do odmowy dostępu do wyniku głosowania w Radzie Prezesów w sposób umożliwiający skarżącej ocenę jego zasadności.
- 131 Ponieważ w drugiej zaskarżonej decyzji nie wskazano nawet występowania informacji dotyczącej wyniku głosowania w Radzie Prezesów, decyzja ta jest obarczona brakiem uzasadnienia i należy stwierdzić jej nieważność w tym względzie.

D. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia w drugiej zaskarżonej decyzji art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie i siódme decyzji 2004/258

- 132 Na poparcie zarzutu drugiego skarżąca podnosi, że w drugiej zaskarżonej decyzji EBC naruszył art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie decyzji 2004/258, dotyczący ochrony interesu publicznego w odniesieniu do polityki finansowej, monetarnej lub gospodarczej Unii lub państwa członkowskiego, i art. 4 ust. 1 lit. a) tiret siódme tej decyzji, dotyczący ochrony interesu publicznego w odniesieniu do stabilności systemu finansowego w Unii lub państwie członkowskim, ze względu na to, iż twierdzi on w niej błędnie, że ujawnienie stosowania awaryjnego wsparcia płynnościowego przez Banco Popular w dniach poprzedzających jego restrukturyzację i uporządkowaną likwidację oraz informacji dotyczących płynności finansowej i współczynników kapitałowych mogło osłabić skuteczność polityki pieniężnej i stanowić zagrożenie dla stabilności finansowej Unii lub państwa członkowskiego.
- 133 Mimo że skarżąca przyznaje, że EBC dysponuje szerokim zakresem uznania w przedmiocie decydowania, czy naruszono interes publiczny dotyczący polityki finansowej, pieniężnej lub gospodarczej Unii lub państwa członkowskiego, to jednak twierdzi ona, iż EBC popełnił w niniejszej sprawie oczywisty błąd w ocenie, a to ze względu na to, że żądane dokumenty nie dotyczyły polityki finansowej, pieniężnej lub gospodarczej Unii lub państwa członkowskiego.
- 134 I tak, po pierwsze, skarżąca nie zażądała informacji dotyczących polityki ogólnej, lecz jedynie informacji odnoszących się do konkretnej sprawy, ograniczonej do określonej instytucji finansowej, mianowicie Banco Popular, w konkretnym okresie, mianowicie okresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji tej instytucji finansowej przez SRB. Na podstawie zasady, że wyjątki od prawa dostępu podlegają ścisłej wykładni, wniosku skarżącej o udzielenie dostępu należałoby nie interpretować w sposób nadmiernie szeroki jako wniosku o udzielenie dostępu do danych dotyczących polityki finansowej, pieniężnej lub gospodarczej Unii lub państwa członkowskiego.
- 135 Po drugie, informacje żądane przez skarżącą nie dotyczyły Unii lub państwa członkowskiego, lecz płynności finansowej Banco Popular.
- 136 Po trzecie, żądane informacje nie były ogólne, lecz przeciwnie – bardzo konkretne. Dotyczyły one ściśle sprecyzowanego i ograniczonego okresu, mianowicie dni poprzedzających restrukturyzację i uporządkowaną likwidację Banco Popular i odnosiły się do szczególnej sytuacji Banco Popular. Informacje, których analizy dokonano w ramach drugiej zaskarżonej decyzji, mianowicie pułap awaryjny wsparcia płynnościowego, kwota faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego, przyznane gwarancje oraz płynność finansowa i łączne współczynniki kapitałowe Banco Popular, nie ukazują ogólnej polityki Unii. W konsekwencji z trudnością można uznać, że ujawnienie tych informacji mogłoby naruszyć skuteczność polityki pieniężnej i stabilność finansową Unii.

- 137 Po czwarte, skarżąca utrzymuje, że jej wniosek o udzielenie dostępu jest zgodny z zasadą proporcjonalności, gdyż dotyczy on jedynie informacji, które pozwoliłyby zrozumieć podnoszone trudności dotyczące płynności Banco Popular, które doprowadziły do jego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 138 EBC kwestionuje argumenty skarżące.

1. W przedmiocie bezskuteczności zarzutu drugiego

- 139 EBC twierdzi, że zarzut drugi jest bezskuteczny, ponieważ skarga dotyczy formalnie wyjątków od art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie i siódme decyzji 2004/258, lecz wysunięte argumenty odnoszą się jedynie do art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie decyzji 2004/258.
- 140 W tym względzie należy na wstępie stwierdzić, że nie ma wątpliwości co do tego, że sformułowanie zarzutu drugiego mogłoby być jaśniejsze celem ułatwienia jego zrozumienia. I tak w pkt 48 skargi skarżąca twierdzi, że druga zaskarżona decyzja oparta jest na art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie i siódme decyzji 2004/258 w celu odmówienia dostępu w szczególności do informacji „dotyczących płynności finansowej i współczynników kapitałowych”. Tymczasem, jak stwierdzono w pkt 85 powyżej, dostępu do tych informacji odmówiono jedynie na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) i art. 4 ust. 2 tiret pierwsze decyzji 2004/258. Zarzut drugi jest zatem bezskuteczny w zakresie, w jakim dotyczy tej kategorii informacji, do których odmówiono dostępu w drugiej zaskarżonej decyzji.
- 141 Następnie, w odniesieniu do kwestii, czy zarzut drugi podniesiony przez skarżącą ma na celu zakwestionowanie zastosowania zarówno art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie decyzji 2004/258, jak i art. 4 ust. 1 lit. a) tiret siódme tej decyzji, należy stwierdzić, że argumentacja skarżącej, w szczególności przedstawiona w pkt 55 skargi, ma na celu wyraźnie podważenie faktu, iż EBC oparł się na dwóch wyjątkach mających bardzo szeroki zakres polityczny i geograficzny, mimo że żądane informacje dotyczyły szczególnego przypadku tylko jednego banku. W związku z tym należy oddalić twierdzenie EBC, że zarzut drugi jest bezskuteczny w tym względzie.
- 142 Wreszcie należy przypomnieć, że w pkt 124 powyżej stwierdzono, iż w odniesieniu do informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji druga zaskarżona decyzja nie została uzasadniona w sposób wymagany prawem w zakresie, w jakim informacje te znajdują się w piśmie prezesa banku Hiszpanii wysłanym w dniu 5 czerwca 2017 r. do prezesa EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance”), w dodatkowym piśmie prezesa banku Hiszpanii wysłanym w dniu 5 czerwca 2017 r. do prezesa EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance” i we wniosku Zarządu złożonym do Rady Prezesów EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance request from Banco de España” z dnia 5 czerwca 2017 r. Zarzut drugi nie jest zatem bezskuteczny w zakresie, w jakim dotyczy tych informacji.
- 143 Zarzut drugi jest natomiast bezskuteczny w części, w jakiej dotyczy on odmowy dostępu do informacji dotyczącej pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego zawartej w sprawozdaniu z 447. zebrania Rady Prezesów EBC. Ponieważ bowiem z jednej strony w pkt 114 powyżej stwierdzono, że druga zaskarżona decyzja jest uzasadniona w sposób wymagany prawem w odniesieniu do odmowy dostępu do wspomnianej informacji w zakresie, w jakim znajduje się ona w sprawozdaniu z 447. zebrania Rady Prezesów EBC, a z drugiej strony skarżąca nie podniosła zarzutu mającego na celu zakwestionowanie co do istoty zastosowania przez EBC art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, należy stwierdzić, iż odmowa dostępu do

informacji dotyczącej pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego zawartej w sprawozdaniu z 447. zebrania Rady Prezesów EBC jest uzasadniona tym wyjątkiem. Niemniej jednak w trosce o kompletność wyводу Sąd zbada zasadność zarzutu drugiego także w odniesieniu do tej informacji.

2. W przedmiocie zasadności zarzutu drugiego

144 Zarzut drugi składa się zasadniczo z dwóch zastrzeżeń. W ramach zastrzeżenia pierwszego skarżąca czyni EBC zarzut z tego, że uznał on, iż żądane informacje wchodzą w zakres stosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie i siódme decyzji 2004/258. Poprzez zastrzeżenie drugie skarżąca kwestionuje, by ujawnienie żądanych informacji, ze względu na to, że dotyczą one jedynie szczególnej sytuacji Banco Popular, naruszało skuteczność polityki pieniężnej i stabilność finansową.

a) W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego tego, że żądane informacje nie wchodzą w zakres stosowania art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie i siódme decyzji 2004/258

145 W ramach podniesionego przez siebie zastrzeżenia pierwszego skarżąca twierdzi, że wyjątki od prawa dostępu powinny podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu, skutkiem czego nie można uznać, iż wnioski o udzielenie dostępu do informacji dotyczących Banco Popular należy interpretować jako wnioski dotyczące polityki finansowej, pieniężnej lub gospodarczej Unii lub państwa członkowskiego lub stabilności systemu finansowego w Unii lub w państwie członkowskim. I tak wspomniane informacje nie dotyczyły Unii lub państwa członkowskiego, lecz tylko sytuacji związanej z płynnością finansową konkretnej instytucji finansowej, mianowicie Banco Popular. Dotyczyły one ponadto tylko ściśle sprecyzowanego okresu i odnosiły się do bardzo szczególnego przypadku. Informacje te nie ujawniają zatem ogólnej polityki Unii, lecz tylko szczególną sytuację Banco Popular.

146 Jak słusznie utrzymuje skarżąca, orzeczono już, że ponieważ wyjątki od prawa dostępu przewidziane w art. 4 decyzji 2004/258 stanowią odstępstwo od prawa dostępu do dokumentów, powinny one być interpretowane i stosowane ściśle (wyroki: z dnia 29 listopada 2012 r., *Thesing i Bloomberg Finance/EBC*, T-590/10, niepublikowany, EU:T:2012:635, pkt 41; z dnia 27 września 2018 r., *Spiegel-Verlag Rudolf Augstein i Sauga/EBC*, T-116/17, niepublikowany, EU:T:2018:614, pkt 22; z dnia 12 marca 2019 r., *De Masi i Varoufakis/EBC*, T-798/17, EU:T:2019:154, pkt 17).

147 Jednakże mimo że prawdą jest, iż wniosek potwierdzający skarżącej nie miał na celu uzyskania dostępu do informacji, które dotyczą bezpośrednio polityki finansowej, monetarnej lub gospodarczej Unii lub państwa członkowskiego, to jednak nie można wywodzić stąd wniosku, że informacje, które EBC wskazał jako istotne w świetle tego wniosku, nie wykraczają faktycznie poza szczególną sytuację Banco Popular.

148 Zarówno z decyzji LS/PT/2017/66 z dnia 11 sierpnia 2017 r., jak i z drugiej zaskarżonej decyzji wynika bowiem, że informacje dotyczące pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji znajdują się w bardzo szczególnym kontekście prawnym, opierającym się na względach stabilności cen, polityki pieniężnej i stabilności finansowej Unii, a zatem informacje te mają w sposób nieuchronny charakter wykraczający poza szczególny przypadek jednej instytucji kredytowej.

- 149 Dlatego też, jeśli chodzi, po pierwsze, o informacje dotyczące pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego i kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego, w decyzji LS/PT/2017/66 z dnia 11 sierpnia 2017 r. wyjaśniono przede wszystkim w sposób dość szczegółowy ramy prawne mające zastosowanie do jego przyznania poprzez dokonanie rozróżnienia charakteru takiego kredytu i charakteru standardowych transakcji pieniężnych. EBC wyjaśnia w szczególności, że co do zasady to krajowe banki centralne jako jedyne są odpowiedzialne na podstawie prawa krajowego za przyznanie awaryjnego wsparcia płynnościowego. Wskazuje on następnie, że nie zatwierdza on ani nie wydaje decyzji dotyczących przyznania awaryjnego wsparcia płynnościowego, lecz że na podstawie art. 14.4 statutu ESBC i EBC jego uprawnienia ograniczają się do oceny, czy przyznanie awaryjnego wsparcia płynnościowego może w konkretnym przypadku kolidować z celami i zadaniami Eurosystemu. W tym względzie wskazano, że w celu wykonywania tego uprawnienia Eurosystem dysponuje systemem wymiany pomiędzy informacjami krajowymi bankami centralnymi a EBC. EBC wskazuje wreszcie, że publikacja ex post informacji odnoszących się do pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego i kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego naraża na niebezpieczeństwo zmniejszenia elastyczności, z jaką krajowe banki centralne mogą dostosowywać operację awaryjnego wsparcia płynnościowego do okoliczności szczególnych w przyszłych sprawach. Taka publikacja wzbudziłaby bowiem oczekiwania, że EBC postąpi w ten sam sposób przy przyszłych interwencjach, nawet jeśli nie jest to uzasadnione. Mogłoby to spowodować pozbawione podstaw spekulacje na rynku, co ograniczałoby uprawnienia Rady Prezesów do oceny, czy przewidywana operacja awaryjnego wsparcia płynnościowego koliduje z celami i zadaniami Eurosystemu, ponieważ rada ta musiałaby także uwzględnić oddziaływanie publikacji na stabilność finansową, a ostatecznie na politykę pieniężną.
- 150 Druga zaskarżona decyzja zawiera wyraźne odniesienie do szczegółowego zarysu ram prawnych mających zastosowanie do przyznania awaryjnego wsparcia płynnościowego przedstawionego w pkt 149 powyżej. EBC wyjaśnia następnie, że zdolność krajowych banków centralnych do stawiania czoła tymczasowym problemom z płynnością instytucji kredytowych stanowi zasadniczy czynnik stabilności finansowej i podstawowy warunek skuteczności polityki pieniężnej. W tym względzie odnosi się on do skutków systemowych, które nastąpiły po restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular i które osłabiły hiszpański rynek finansowy, oraz wyjaśnia on, że publikacja żądanych informacji mogłaby podsyć napięcia wobec instytucji finansowych lub spowodować pozbawione podstaw spekulacje wobec Banco Santander. Te negatywne skutki w Hiszpanii mogłyby ponadto z powodu wysoce wzajemnych powiązań rynków mieć szkodliwe skutki w innych państwach członkowskich i wreszcie narazić stabilność finansową całej Unii. Druga zaskarżona decyzja odnosi się ponadto do art. 127 ust. 5 TFUE, który przewiduje, że Eurosystem przyczynia się do stabilności systemu finansowego. Wreszcie EBC przejmuje argumenty wymienione w decyzji LS/PT/2017/66 z dnia 11 sierpnia 2017 r. dotyczące publikacji ex post informacji odnoszących się do pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego i kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego oraz oddziaływania takiej publikacji na elastyczność, jaką powinny dysponować krajowe banki centralne i EBC w zarządzaniu operacjami awaryjnego wsparcia płynnościowego.
- 151 Jeśli chodzi, po drugie, o przyznane gwarancje, zarówno w decyzji LS/PT/2017/66 z dnia 11 sierpnia 2017 r., jak i w drugiej zaskarżonej decyzji wskazano, że publikacja tych informacji mogłaby ograniczyć skuteczność operacji awaryjnego wsparcia płynnościowego jako instrumentu utrzymania stabilności finansowej. Zdaniem EBC taka publikacja mogłaby doprowadzić do tego, że instytucje kredytowe zostałyby zniechęcone do uczestniczenia w standardowych operacjach polityki pieniężnej, co mogłoby wówczas osłabić mechanizm transmisji wdrażający politykę pieniężną EBC. Publikacja informacji odnoszących się do przyznanych gwarancji mogłaby

ponadto zmniejszyć elastyczność, jaką powinny dysponować krajowe banki centralne, by reagować w skuteczny sposób na zaburzenia płynności, ponieważ taka publikacja wzbudziłaby oczekiwania co do rodzaju gwarancji akceptowanych w przyszłości. Tymczasem jest kluczowe, by krajowe banki centralne zachowały elastyczność przy uwzględnianiu szerokiej gamy ewentualnych gwarancji.

- 152 Ze względu na treść decyzji LS/PT/2017/66 z dnia 11 sierpnia 2017 r. i drugiej zaskarżonej decyzji EBC, zwróciwszy uwagę skarżącej na system mający zastosowanie do przyznania awaryjnego wsparcia płynnościowego i wyjaśniwszy rolę odgrywaną przez EBC w tym zakresie, przedstawił wystarczające dowody pozwalające zrozumieć, że informacje dotyczące pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji powstały i zostały zastosowane w kontekście, który określają spostrzeżenia nieograniczające się do szczególnej sytuacji Banco Popular, lecz które zasadniczo dotyczą względów polityki pieniężnej i stabilności finansowej w Unii i w Hiszpanii.
- 153 To właśnie bowiem w celu dokonania przez Radę Prezesów EBC oceny wpływu operacji awaryjnego wsparcia płynnościowego przewidzianego przez bank Hiszpanii na realizację celów Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), do których zaliczają się polityka pieniężna i stabilność finansowa zgodnie z art. 127 ust. 1, 2 i 5 TFUE i z art. 2 i 3 statutu ESBC i EBC, w czterech rozważanych dokumentach zostały uwzględnione informacje odnoszące się do pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji. Innymi słowy racja bytu tych dokumentów tkwi właśnie w fakcie, że informacje te dotyczą względów, które wykraczają poza szczególną sytuację Banco Popular. Jak słusznie zauważa EBC, informacje odnoszące się do pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego i kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego ukazują stanowisko zajęte przez EBC co do granicznej kwoty awaryjnego wsparcia płynnościowego, którą można przyznać bez narażania się na ryzyko utrudnienia realizacji celów polityki pieniężnej Unii.
- 154 W świetle powyższego należy stwierdzić, że EBC nie naruszył zasady ścisłej wykładni wyjątków od prawa dostępu przewidzianych w decyzji 2004/258, gdy uznał, iż informacje odnoszące się do pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji wchodziły w zakres stosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie i trzecie decyzji 2004/258.
- 155 Wobec powyższego zastrzeżenie pierwsze zarzutu drugiego należy oddalić.

b) W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego tego, że odmowa dostępu nie ma na celu ochrony danych interesów publicznych w sposób rzeczywisty i konkretny

- 156 Jako zastrzeżenie drugie skarżąca podnosi, że EBC popełnił oczywisty błąd w ocenie w odniesieniu do kwestii, czy ujawnienie żądanych informacji może konkretnie i faktycznie szkodzić skuteczności polityki pieniężnej i stabilności finansowej Unii lub państwa członkowskiego.
- 157 Jak słusznie podnosi skarżąca, orzeczono już, że należy stwierdzić, iż EBC przysługuje szeroki zakres uznania dla celów ustalenia, czy ujawnienie dokumentów z dziedzin, których dotyczą niektóre wyjątki określone w decyzji 2004/258, może naruszyć dany interes publiczny.
- 158 W odniesieniu bowiem do art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie i siódme decyzji 2004/258 istnienie takiego zakresu uznania zostało wyraźnie uznane w szeregu wyroków, w szczególności w wyrokach z dnia 29 listopada 2012 r., Thesing i Bloomberg Finance/EBC (T-590/10,

niepublikowanym, EU:T:2012:635, pkt 43, 44); z dnia 4 czerwca 2015 r., *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/EBC* (T-376/13, EU:T:2015:361, pkt 53); i z dnia 27 września 2018 r., *Spiegel-Verlag Rudolf Augstein i Sauga/EBC* (T-116/17, niepublikowany, EU:T:2018:614, pkt 42).

- 159 Po pierwsze, szeroki zakres uznania, analogicznie do orzecznictwa dotyczącego art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43), został oparty na względzie, iż art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258 chroni interesy szczególnie newralgiczne i o szczególnym znaczeniu, w połączeniu z obligatoryjnym charakterem odmowy dostępu, która zgodnie z tym przepisem powinna być wydana przez instytucję, jeżeli ujawnienie dokumentu szkodziłoby tym interesom, powoduje, że decyzja, jaką powinna wydać instytucja, ma charakter kompleksowy i delikatny, co wymaga szczególnie wysokiego stopnia ostrożności (wyrok z dnia 29 listopada 2012 r., *Thesing i Bloomberg Finance/EBC*, T-590/10, niepublikowany, EU:T:2012:635, pkt 44; zob. także analogicznie wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., *Sison/Rada*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 35; z dnia 27 listopada 2019 r., *Izuzquiza i Semsrott/Frontex*, T-31/18, EU:T:2019:815, pkt 64; z dnia 25 listopada 2020 r., *Bronckers/Komisja*, T-166/19, EU:T:2020:557, pkt 34).
- 160 Po drugie, uznanie istnienia szerokiego zakresu uznania przysługującego EBC także zostało uzasadnione tym, że kryteria zawarte w art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258 są bardzo ogólne (wyrok z dnia 29 listopada 2012 r., *Thesing i Bloomberg Finance/EBC*, T-590/10, niepublikowany, EU:T:2012:635, pkt 43; zob. także analogicznie wyrok z dnia 1 lutego 2007 r., *Sison/Rada*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 36).
- 161 Zgodnie z orzecznictwem uznanie takiego zakresu uznania przysługującego EBC skutkuje tym, że kontrola dokonywana w tym względzie przez sąd Unii ogranicza się do kontroli przestrzegania zasad postępowania i uzasadnienia, materialnej prawdziwości stanu faktycznego, jak również braku oczywistych błędów w ocenie stanu faktycznego oraz nadużycia władzy (zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/EBC*, T-376/13, EU:T:2015:361, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 marca 2019 r., *De Masi i Varoufakis/EBC*, T-798/17, EU:T:2019:154, pkt 54).
- 162 Ponadto ze względu na ograniczoną kontrolę przeprowadzaną przez sąd Unii przestrzeganie przez EBC obowiązku uzasadnienia w wystarczający sposób swych decyzji nabiera jeszcze bardziej podstawowego znaczenia. Jedynie bowiem w ten sposób sąd Unii może weryfikować, czy występują elementy stanu faktycznego i prawnego, od których zależy wykonanie uprawnień dyskrecjonalnych (zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/EBC*, T-376/13, EU:T:2015:361, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 marca 2019 r., *De Masi i Varoufakis/EBC*, T-798/17, EU:T:2019:154, pkt 54).
- 163 W niniejszej sprawie nie można zarzucać EBC, że popełnił on oczywisty błąd w ocenie poprzez uznanie, iż ujawnienie informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji mogłoby konkretnie i faktycznie zagrażać polityce pieniężnej i stabilności finansowej Unii lub państwa członkowskiego.

- 164 Należy bowiem stwierdzić, że zarówno w decyzji LS/PT/2017/66 z dnia 11 sierpnia 2017 r., jak i w drugiej zaskarżonej decyzji EBC wykazał związek przyczynowy między potencjalnym ujawnieniem danych informacji a konkretnym zagrożeniem dla chronionych interesów publicznych.
- 165 Dlatego też, jeśli chodzi o pułap awaryjnego wsparcia płynnościowego i kwotę faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego, EBC wyjaśnił, że ujawnienie wspomnianych informacji może zagrażać stabilności finansowej i polityce pieniężnej Unii, ponieważ, jako że hiszpański rynek został osłabiony w następstwie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, takie ujawnienie mogłoby podsyć napięcia wobec instytucji finansowych i torować drogę do pozbawionych podstaw spekulacji w związku z sytuacją Banco Santander. Te negatywne dla hiszpańskiego rynku skutki mogłyby następnie wywołać efekt domina na rynkach pozostałych państw członkowskich, co mogłoby mieć negatywne skutki w odniesieniu do stabilności finansowej Unii. Ponadto publikacja ex post danych informacji skutkowałaby znacznym zmniejszeniem możliwości zarządzania przez krajowe banki centralne oraz przez EBC w elastyczny sposób operacjami awaryjnego wsparcia płynnościowego w przyszłości. Zapoznanie się z tymi konkretnymi danymi przez uczestników rynku wzbudziłoby bowiem oczekiwania, że takie podejście będzie stosowane w przypadkach, w których nie byłoby to uzasadnione. Oczekiwania te mogłyby także skłonić uczestników rynku do sformułowania nieuzasadnionych domysłów, co mogłoby ograniczyć uprawnienia Rady Prezesów EBC odnośnie do oceny, czy przewidywana operacja awaryjnego wsparcia płynnościowego nie koliduje z celami i zadaniami Eurosystemu, ponieważ rada ta musiałaby także uwzględnić oddziaływanie publikacji na stabilność finansową i na politykę pieniężną w przyszłych sprawach.
- 166 Ponadto w odniesieniu do przyznanych gwarancji EBC wyjaśnił, że informacja ta stanowi wskaźnik stresu doznawanego przez instytucję kredytową w zakresie, w jakim takie gwarancje są potencjalnie gwarancjami, które nie są uważane za uznane w ramach standardowych operacji polityki pieniężnej. Ewentualna publikacja tych danych mogłaby zniechęcić instytucje kredytowe do korzystania z awaryjnego wsparcia płynnościowego lub do ubiegania się o nie w odpowiednim czasie z obawy przed byciem eksponowanym na rynku. Uczestnicy rynku mogliby ponadto być skłonni do żądania większych gwarancji lub innych gwarancji w zamian za ich transakcje z danymi instytucjami lub mogliby przestać pożyczać pieniądze tej instytucji, co stanowiłoby rzeczywiste zagrożenie dla stabilności finansowej w danym państwie członkowskim. Ujawnienie tej informacji, nawet ex post, mogłoby ponadto skutkować zmniejszeniem możliwości uwzględniania przez krajowe banki centralne w elastyczny sposób szerokiego wachlarza możliwych gwarancji, ponieważ wiedza o podejściu, za jakim opowiadały się one w przeszłości, wiązałaby się z oczekiwaniami względem rodzaju gwarancji, jaki mógłby zostać zaakceptowany w przyszłości. Ograniczyłoby to możliwość reagowania w skuteczny sposób na przyszłe trudności dotyczące płynności i zmniejszyłoby skuteczność awaryjnego wsparcia płynnościowego jako instrumentu utrzymania stabilności finansowej.
- 167 Należy stwierdzić, że skarżąca nie przedstawia szczegółowych argumentów, a tym bardziej dowodów, mogących podważyć zasadność rozumowania EBC przedstawionego w pkt 165 i 166 powyżej. Poprzestając na powołaniu się na fakt, że żądane informacje są jedynie związane z sytuacją Banco Popular i dotyczą tylko krótkiego, konkretnego okresu, nie podważa ona rozumowania EBC, zgodnie z którym ujawnienie danych informacji mogłoby mieć w przyszłości niekorzystny wpływ na stabilność finansową i politykę pieniężną Unii.

- 168 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że EBC nie popełnił oczywistego błędu w ocenie, gdy uznał, iż ujawnienie informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji stanowiłoby konkretne i faktyczne zagrożenie dla interesu publicznego w odniesieniu do polityki pieniężnej i stabilności finansowej Unii lub Hiszpanii.
- 169 Z uwagi na powyższe należy oddalić zastrzeżenie drugie, a w konsekwencji zarzut drugi w całości.
- 170 Ponieważ podstawą odmowy dostępu do informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji jest zgodnie z prawem art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie i siódme decyzji 2004/258, zawarte w pkt 124 powyżej stwierdzenie, zgodnie z którym druga zaskarżona decyzja nie została uzasadniona w sposób wymagany prawem w części, w jakiej odmówiono w niej dostępu do omawianych informacji na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze decyzji 2004/258, w zakresie, w jakim informacje te są zawarte w piśmie prezesa banku Hiszpanii wysłanym w dniu 5 czerwca 2017 r. do prezesa EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance”); w dodatkowym piśmie prezesa banku Hiszpanii wysłanym w dniu 5 czerwca 2017 r. do prezesa EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance”) i we wniosku Zarządu złożonym do Rady Prezesów EBC, zatytułowanym „Emergency liquidity assistance request from Banco de España”, z dnia 5 czerwca 2017 r., nie stanowi uzasadnienia dla stwierdzenia nieważności drugiej zaskarżonej decyzji w tym względzie.

E. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia w zaskarżonych decyzjach art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258

- 171 Zarzut pierwszy dzieli się na trzy zastrzeżenia, z których pierwsze dotyczy twierdzenia, że EBC błędnie zastosował ogólne domniemanie poufności na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, drugie – twierdzenia, że nie zostały spełnione przesłanki określone w wyroku z dnia 19 czerwca 2018 r., Baumeister (C-15/16, zwanego dalej „wyrokiem Baumeister”, EU:C:2018:464), a trzecie – twierdzenia, że mają zastosowanie wyjątki od zasady poufności przewidziane w art. 53 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2013/36 i art. 84 ust. 6 dyrektywy 2014/59.
- 172 Przed zbadaniem argumentów podniesionych w ramach zarzutu pierwszego należy przede wszystkim przypomnieć, że EBC powołał się w trzech zaskarżonych decyzjach na stosowanie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258. W pierwszej zaskarżonej decyzji EBC powołał się na wspomniany przepis przy odmowie dostępu do dokumentu zawierającego przegląd dziennego (dodatniego lub ujemnego) salda depozytów, to znaczy zarówno wypłat, jak i depozytów, oraz informacji dotyczących pokrycia płynności Banco Popular od dnia 3 kwietnia 2017 r. W drugiej zaskarżonej decyzji EBC utajnił informacje dotyczące płynności finansowej Banco Popular i jego współczynników kapitałowych w pismach prezesa banku Hiszpanii i wniosku Zarządu w szczególności na podstawie artykuł 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258. W trzeciej zaskarżonej decyzji powołano się w szczególności na stosowanie wspomnianego przepisu przy odmowie dostępu do ocena FOLTF i do dokumentów, które Banco Popular przekazał bankowi Hiszpanii w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego w okresie 1–6 czerwca 2017 r.
- 173 Należy sprecyzować, że druga zaskarżona decyzja zawiera ponadto odmowę dostępu do innych informacji, mianowicie do informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji, które

podstawą nie był art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258. Jak wskazano w ramach rozpatrywania zarzutu drugiego, odmowa dostępu do tych informacji jest zgodnie z prawem oparta na art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie i siódme decyzji 2004/258.

1. W przedmiocie zastrzeżenia pierwszego, dotyczącego tego, że EBC błędnie zastosował ogólne domniemanie poufności na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258

- 174 W ramach zastrzeżenia pierwszego skarżąca utrzymuje, że w trzech zaskarżonych decyzjach EBC przy odmowie dostępu do żądanych dokumentów niesłusznie oparł się na zastosowaniu ogólnego domniemania poufności. Jej zdaniem takie domniemanie, którego podstawą była okoliczność, że żądane dokumenty były chronione ciężącym na instytucjach Unii obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej, nie istnieje w niniejszej sprawie.
- 175 Mimo że skarżąca przyznaje, że w orzecznictwie dopuszczono stosowanie ogólnych domniemań poufności w niektórych konkretnych przypadkach, podnosi ona, iż tego orzecznictwa nie można zastosować w niniejszej sprawie, ponieważ obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej dotyczy wszystkich instytucji na podstawie art. 339 TFUE, skutkiem czego, według rozumowania EBC, każdy dokument instytucji Unii byłby zawsze objęty ogólnym domniemaniem opierającym się dokładnie na tym obowiązku. Sprowadzałoby się to do pozbawienia znaczenia zasady przejrzystości i prawa dostępu do dokumentów przewidzianego w art. 41 karty.
- 176 EBC odpiera, że ogólne domniemanie poufności ma w niniejszej sprawie zastosowanie. Odnosi się on w tym względzie do orzecznictwa Trybunału i Sądu, w którym uznano już istnienie takich domniemań w dziedzinach pomocy państwa, koncentracji oraz porozumień, decyzji i uzgodnionych praktyk. Zdaniem EBC rozumowanie leżące u podstaw tego orzecznictwa, mianowicie potrzeba zapewnienia właściwego przebiegu postępowań w tych dziedzinach i zagwarantowania, że cele owych postępowań nie zostaną podważone poprzez zapobieganie stosowaniu prawa dostępu w celu obejścia szczegółowych przepisów przewidujących ograniczony dostęp do akt, znajduje zastosowanie również w zakresie nadzoru ostrożnościowego.
- 177 EBC utrzymuje, że w odróżnieniu od postępowań w dziedzinie prawa konkurencji, które rozpoczynają się i kończą się w drodze decyzji, sprawowany przez EBC nadzór ostrożnościowy nad bankami jest ciągły. Dlatego też szereg zagrożeń wywoływanych przez instytucje kredytowe poddane nadzorowi ostrożnościowemu jest stale oceniany na podstawie przedstawianych przez w regularny sposób informacji. Co więcej, podczas gdy ogólne domniemania poufności dopuszczone w innych dziedzinach chronią zasadniczo integralność poszczególnych postępowań administracyjnych, ciężące na EBC obowiązki zachowania poufności dotyczą ponadto ochrony funkcjonowania mechanizmu nadzoru ostrożnościowego nad bankami traktowanego jako całość, a zatem stabilności rynków finansowych.
- 178 Ze względu na powyższe rozważania EBC uważa, że art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258 należy interpretować w ten sposób, iż w owym przepisie objęto jego dokumentację nadzoru ostrożnościowego ochroną przynajmniej równoważną ochronie przyznanej przez Trybunał w dziedzinie kontroli koncentracji.
- 179 W tej sytuacji EBC kwestionuje argument skarżącej, że każdy dokument instytucji Unii jest zawsze objęty obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej ze względu na to, iż art. 339 TFUE ma zastosowanie do wszystkich instytucji Unii. Zdaniem EBC ciężący na nim przy wykonywaniu jego zadań w zakresie nadzoru ostrożnościowego obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej odzwierciedla szczególnie charakter jego zadań nadzorczych. Obowiązek ten jest ponadto

wyraźnie określony i szczególny pod względem podmiotowego zakresu stosowania. W konsekwencji jest on odmienny od ogólnego obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przewidzianego w art. 339 TFUE. Ponadto obowiązki zachowania tajemnicy zawodowej określone w art. 339 TFUE i w art. 37 statutu ESBC i EBC nie wykluczają wszelkiego ujawnienia, lecz jedynie nieprawidłowe ujawnienie poufnych informacji.

- 180 Na wstępie należy stwierdzić, że zastrzeżenie pierwsze opiera się częściowo na błędnym zrozumieniu zaskarżonych decyzji. O ile bowiem skarżąca twierdzi, że we „wszystkich” zaskarżonych decyzjach naruszono art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258 z tego względu, iż w tych decyzjach EBC jako podstawę odmowy dostępu do żądanych dokumentów zastosował ogólne domniemanie poufności, o tyle w rzeczywistości jedynie pierwsza i trzecia zaskarżona decyzja opierają się na takim domniemaniu, co EBC potwierdził na rozprawie.
- 181 Druga zaskarżona decyzja, jak wskazano w pkt 172 powyżej, opiera się na art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258 w celu odmówienia dostępu do informacji dotyczących sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Popular i z jego współczynnikami kapitałowymi. Otóż, jak EBC wyjaśnił na rozprawie, zamiast w celu odmowy zastosować do wspomnianych informacji ogólne domniemanie, dokonał on konkretnego i indywidualnego badania czterech dokumentów, do których udzielił częściowego dostępu, by określić, czy wspomniane informacje są chronione wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258. Podejście to jest zgodne z orzecznictwem, zgodnie z którym posłużenie się ogólnym domniemaniem poufności stanowi jedynie zwykłe uprawnienie instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii, które zawsze zachowują możliwość przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania rozpatrywanych dokumentów (wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, pkt 61).
- 182 Następnie należy przypomnieć, że orzecznictwo potwierdzające istnienie ogólnych domniemań poufności jest oparte na tym, iż wyjątki od prawa dostępu do dokumentów określone w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 nie mogą – w sytuacji gdy dokumenty objęte wnioskiem o udzielenie dostępu należą do szczególnej dziedziny prawa Unii – być interpretowane bez uwzględnienia szczególnych zasad regulujących dostęp do tych dokumentów. Te ogólne domniemania pozwalają zatem zapewnić spójne stosowanie systemów prawnych służących odmiennym celom, w których nie przewidziano w sposób wyraźny pierwszeństwa jednego z tych systemów przed drugim [zob. wyrok z dnia 19 września 2018 r., Chambre de commerce et d’industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Komisja, T-39/17, niepublikowany, EU:T:2018:560, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 183 Stosowanie ogólnych domniemań jest zasadniczo podyktowane bezwzględną koniecznością zapewnienia prawidłowego przebiegu omawianych postępowań oraz zagwarantowania, by ich cele nie zostały zniweczone. Tak więc przyjęcie ogólnego domniemania może zostać oparte na niemożności pogodzenia w niektórych postępowaniach dostępu do dokumentów z prawidłowym przebiegiem tych postępowań oraz na ryzyku stworzenia zagrożenia dla tych postępowań, zważywszy, że ogólne domniemania pozwalają na zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania przez ograniczenie ingerencji osób trzecich (wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja, T-701/18, EU:T:2020:224, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 184 Ze względu na to, że te ogólne domniemania stanowią zatem wyjątek od obowiązku konkretnego i indywidualnego zbadania każdego dokumentu objętego wnioskiem o udzielenie dostępu przez daną instytucję Unii oraz, ogólniej, od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji Unii, podlegają one ścisłej wykładni

i ścisłemu stosowaniu (zob. wyrok z dnia 4 września 2018 r., ClientEarth/Komisja, C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja, T-701/18, EU:T:2020:224, pkt 39).

- 185 To właśnie w świetle tych elementów należy zbadać, czy EBC słusznie zastosował ogólne domniemanie poufności oparte na art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258.
- 186 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258 stanowi, iż EBC powinien odmówić dostępu do dokumentu, jeśli jego ujawnienie naruszałoby ochronę poufności informacji, które są chronione jako takie „na mocy prawa unijnego”.
- 187 Należy stwierdzić, mając na uwadze brzmienie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, że ogólne domniemanie poufności oparte na tym przepisie nie miałyby zakresu stosowania określonego w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny.
- 188 Jeśli chodzi o poufny charakter informacji zasługujących na ochronę jako takie, art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, zawierający powołanie się na prawo Unii, nie ma bowiem precyzyjnej treści i celem jego stosowania zależy od odesłania do innych zasad prawa Unii mających zastosowanie do sytuacji, w której zostały sporządzone dokumenty, do których dostępu żądano.
- 189 Artykuł 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258 stanowi zatem powiązanie systemu publicznego dostępu do dokumentów EBC z systemami tajemnicy zawodowej, którym podlegają EBC i jego personel na podstawie prawa Unii, mający tym samym na celu, by EBC przestrzegał ciężących na nim obowiązków zachowania tajemnicy zawodowej także w kontekście wniosków o udzielenie dostępu do swych dokumentów.
- 190 Otóż uznanie ogólnego domniemanie poufności opartego na przepisie, którego zakres stosowania nie jest wyraźnie określony, nie spełnia wymogów pewności prawa, która należy do zasad ogólnych prawa Unii i która wymaga, aby przepisy prawa były jasne i precyzyjne oraz przewidywalne co do swoich skutków, tak aby zainteresowane podmioty miały orientację w stanie prawnym i stosunkach prawnych wynikających z porządku prawnego Unii [wyroki: z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Kwota połowowa włócznika śródziemnomorskiego), C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 111; z dnia 25 listopada 2020 r., ACRE/Parlament, T-107/19, niepublikowany, EU:T:2020:560, pkt 66; z dnia 9 grudnia 2020 r., Adraces/Komisja, T-714/18, niepublikowany, EU:T:2020:591, pkt 37]. Przestrzeganie wymogów wynikających z tej zasady jest jeszcze ważniejsze w przypadku, gdy rozpatrywane przepisy prawa mogą pociągać za sobą niekorzystne konsekwencje dla jednostek i przedsiębiorstw [zob. podobnie wyroki: z dnia 30 kwietnia 2019 r., Włochy/Rada (Kwota połowowa włócznika śródziemnomorskiego), C-611/17, EU:C:2019:332, pkt 111; z dnia 26 marca 2020 r., Hungeod i in., C-496/18 i C-497/18, EU:C:2020:240, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo]. W szczególności wspomniana zasada wymaga, aby dane uregulowanie Unii umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakłada, oraz aby mieli oni możliwość jednoznacznego poznania swoich praw i obowiązków i podjęcia w związku z tym odpowiednich działań (wyrok z dnia 10 marca 2009 r., Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, pkt 44).
- 191 Co więcej, przyznanie, że istnieje ogólne domniemanie poufności oparte na przepisie, którego zakres stosowania nie jest wyraźnie określony, stałoby w sprzeczności z orzecznictwem przywołanym w pkt 184 powyżej, zgodnie z którym ze względu na to, że domniemania stanowią wyjątek od zasady możliwie najszerszego dostępu, podlegają one ścisłej wykładni.

- 192 Po drugie, uznanie ogólnego domniemania poufności opartego na art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258 jest nie do pogodzenia z podejściem, za którym opowiedział się Trybunał w wyroku Baumeister.
- 193 W tym wyroku, ogłoszonym po wydaniu decyzji będących przedmiotem niniejszego sporu, Trybunał dokonał wykładni pojęcia poufnych informacji zawartego w art. 54 dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych, zmieniającej dyrektywy Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającej dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz.U. 2004, L 145, s. 1). W tym względzie należy podkreślić, że art. 54 dyrektywy 2004/39 wprowadza ogólną zasadę obejmującą zakaz ujawniania poufnych informacji będących w posiadaniu właściwych władz i w sposób wyczerpujący wymienia szczególnie przypadki, w których ten ogólny zakaz w drodze wyjątku nie stoi na przeszkodzie przekazaniu lub wykorzystaniu tych informacji (wyrok Baumeister, pkt 38).
- 194 W pkt 46 wyroku Baumeister Trybunał orzekł, że wszystkie informacje dotyczące nadzorowanego przedsiębiorstwa i przekazane przez nie właściwemu organowi, a także wszystkie oświadczenia tego organu nadzoru zawarte w jego dokumentacji nadzorczej, włącznie z korespondencją z innymi organami, nie stanowią bezwarunkowo informacji poufnych, objętych przewidzianym w art. 54 dyrektywy 2004/39 obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej. Natomiast zdaniem Trybunału za takie informacje należy uznać informacje będące w posiadaniu właściwych władz, które, po pierwsze, nie mają publicznego charakteru, i których ujawnienie, po drugie, mogłoby naruszać interesy przekazującej je osoby fizycznej lub prawnej lub interesy osób trzecich lub też zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu systemu nadzoru działalności przedsiębiorstw inwestycyjnych.
- 195 Strony nie kwestionują, że należy posługiwać się w niniejszej sprawie wykładnią art. 54 dyrektywy 2004/39 dokonaną przez Trybunał w wyroku Baumeister, zważywszy, iż wspomniany przepis jest sformułowany w sposób bardzo podobny do przepisów, na które powołał się EBC w niniejszym przypadku jako na stanowiące „prawo Unii” na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, a mianowicie do art. 53 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2013/36 i art. 84 ust. 3 dyrektywy 2014/59. Zarówno bowiem w art. 54 dyrektywy 2004/39, jak i w art. 53 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2013/36 oraz art. 84 ust. 3 dyrektywy 2014/59 nałożono na właściwe organy zakaz ujawniania „poufnych informacji” znajdujących się w ich posiadaniu, chyba że uczynią to w formie skrótowej lub zbiorczej, która uniemożliwi zidentyfikowanie poszczególnych podmiotów.
- 196 Stosowanie art. 53 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2013/36 i art. 84 ust. 3 dyrektywy 2014/59 wymaga zatem, by EBC zweryfikował, czy dwie przesłanki określone w wyroku Baumeister są spełnione w odniesieniu do każdej informacji, do której zażądano dostępu. Jeżeli przesłanki te są rzeczywiście spełnione, EBC powinien odmówić dostępu do rozpatrywanych informacji. Dane przepisy nie pozostawiają żadnego zakresu uznania w tym względzie, jak potwierdził Trybunał w pkt 43 wyroku Baumeister. Badanie to wymaga w sposób konieczny przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej oceny każdej danej informacji, której to oceny nie można obejść przez zastosowanie ogólnego domniemania poufności.
- 197 Po trzecie, należy przypomnieć, że wyjątek określony w art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258 stanowi tak zwany „bezwzględny” wyjątek. W odróżnieniu od wyjątków, których stosowanie wymaga wyważenia wchodzących w grę interesów, stosowanie bezwzględnego wyjątku jest obligatoryjne, jeżeli ujawnienie danego dokumentu może naruszyć interesy chronione wspomnianym przepisem.

- 198 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stosowanie ogólnego domniemania nie wyklucza możliwości wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie wchodzi w zakres tego domniemania lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 ostatnia część zdania rozporządzenia nr 1049/2001 (wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 62; zob. także wyroki: z dnia 11 maja 2017 r., Szwecja/Komisja C-562/14 P, EU:C:2017:356, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 maja 2020 r., Campbell/Komisja, T-701/18, EU:T:2020:224, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 199 Otóż fakt, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przywołanym w pkt 198 powyżej ogólne domniemanie można obalić poprzez wykazanie nadrzędnego interesu publicznego, stoi w sprzeczności z tym, iż wyjątek określony w art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258 jest tak zwanym „bezwzględny” wyjątkiem, a zatem nie jest w nim przewidziane wyważenie biorące pod uwagę taki nadrzędny interes.
- 200 Podobnie należy przypomnieć, jak wskazano w pkt 181 powyżej, że posłużenie się ogólnym domniemaniem poufności stanowi jedynie zwykłe uprawnienie instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii, które zawsze zachowują możliwość przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania rozpatrywanych dokumentów (wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, pkt 61).
- 201 W niniejszej sprawie, jak podnosi EBC w pkt 94 odpowiedzi na skargę – i ze względu na ustalenia dokonane w pkt 228, 271 i 302 poniżej – bez względu na to, czy ogólne domniemanie zostało zastosowane do informacji, do których odmówiono dostępu w zaskarżonych decyzjach pierwszej i drugiej, informacje te stanowią w każdym wypadku „poufne informacje” wchodzące w zakres stosowania art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258.
- 202 Z powyższego wynika, że bez względu na wynik badania zastrzeżenia pierwszego zarzutu pierwszego nie może ono podważyć zgodności z prawem zaskarżonych decyzji pierwszej i trzeciej, ponieważ w świetle nieuwzględnienia zastrzeżeń drugiego i trzeciego zarzutu pierwszego dane informacje są objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258.
- 203 W konsekwencji nawet przy założeniu, że EBC zamierzał błędnie zastosować w zaskarżonych decyzjach pierwszej i trzeciej ogólne domniemanie poufności, zastrzeżenie pierwsze zarzutu pierwszego należy oddalić jako nieistotne dla sprawy.

2. W przedmiocie zastrzeżenia drugiego, dotyczącego tego, że żądane informacje nie są informacjami poufnymi

- 204 W zastrzeżeniu drugim, po pierwsze, skarżąca zarzuca EBC, że odmówił on udzielenia dostępu do informacji objętych dostępem publicznym. Po drugie, skarżąca twierdzi, że EBC nie sprecyzował w sposób wymagany prawem szkody, jaką dostęp do żądanych dokumentów może spowodować zarówno w interesach handlowych Banco Popular i Banco Santander, jak i w prawidłowym funkcjonowaniu systemu nadzoru ostrożnościowego.
- 205 Powyższe argumenty dotyczą zasadniczo kwestii, czy żądane dokumenty zawierają poufne informacje w rozumieniu art. 53 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2013/36 i art. 84 ust. 3 dyrektywy 2014/59.

206 Należy zatem zbadać, czy żądane dokumenty zawierają informacje poufne, czyli takie, które z jednej strony nie mają publicznego charakteru, a z drugiej strony których ujawnienie mogłoby naruszać interesy przekazującej je osoby fizycznej lub prawnej lub interesy osób trzecich lub też zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu systemu nadzoru ostrożnościowego (zob. analogicznie wyrok Baumeister, pkt 46). Te dwie przesłanki zostaną zbadane po kolei.

a) W przedmiocie publicznego charakteru żądanych informacji

207 Skarżąca podnosi w skardze, że na rynku znana jest już w formie skrótowej lub pośredniej większość informacji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, z tego względu, że, po pierwsze, informacje ukazały się w prasie, i po drugie, banki notowane na giełdzie są objęte szeregiem obowiązków w zakresie przejrzystości. Skarżąca uważa zatem, że na rynku wiadano już, iż Banco Popular doświadczył problemów dotyczących płynności, które doprowadziły do jego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Skarżąca twierdzi, że wyraźne określenie szczegółów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie zmieniliby postrzegania na rynku sytuacji, jaka miała miejsce.

208 W swych uwagach w przedmiocie interwencji Komisji i Banco Santander skarżąca powołuje się na liczne artykuły prasowe, i przedstawia ich wiele, dotyczące wniosku o awaryjne wsparcie płynnościowe Banco Santander i jego płynności finansowej, co jej zdaniem wykazuje, że dane te są publiczne.

209 W tych samych uwagach skarżąca wskazuje zasadniczo, że sam Banco Santander nie uważa żądanych informacji za poufne. W tym względzie skarżąca twierdzi, że Banco Popular opublikował tak niektóre dane dotyczące współczynników płynności krótkoterminowej w sprawozdaniach rocznych i kwartalnych, jak i informację o relacji kredytów do depozytów, która stanowi jeden ze wskaźników jego płynności. Ponadto Asociación Española de Banca (hiszpańskie stowarzyszenie banków, zwane dalej „AEB”) publikowało co miesiąc bilans każdego banku, który obejmował poziom depozytów i poziom kredytów. Dane te umożliwiają obliczenie relacji kredytów do depozytów. Zdaniem skarżącej Banco Santander nie wyjaśnia, z jakiego powodu te dane mogą być publiczne, podczas gdy inne wskaźniki płynności, do których zażądała ona dostępu, powinny pozostać poufne.

210 EBC twierdzi, że twierdzenia te są niedopuszczalne lub co najmniej bezzasadne. Kwestionuje on, by informacje, do których odmówił on udzielenia dostępu na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, były objęte dostępem publicznym w momencie wydania zaskarżonych decyzji. Ponadto twierdzi on, że skarżąca nie wskazała informacji, do których odnoszą się jej twierdzenia.

211 W odpowiedzi na twierdzenia EBC skarżąca uściśliła swe argumenty i przedstawiła więcej dokumentów na ich poparcie. A zatem, po pierwsze, co się tyczy dokumentów, których dotyczyła trzecia zaskarżona decyzja, skarżąca odnosi się do załącznika zawierającego doniesienia prasowe, w których mowa o istnieniu i treści pisma Banco Popular wysłanego do EBC w dniu 6 czerwca 2017 r. Po drugie, co się tyczy dokumentów „dotyczących płynności Banco Popular”, które są przedmiotem pierwszej zaskarżonej decyzji, skarżąca wskazuje, że informacje te zostały opublikowane albo w sprawozdaniach rocznych i kwartalnych Banco Popular, albo w ramach AEB, w którego skład wchodził Banco Popular, do celów publikacji. W tym względzie skarżąca odnosi się do dokumentów, które załączyła do swej odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez Komisję. Po trzecie, co się tyczy danych dotyczących przyznania awaryjnego wsparcia płynnościowego, które są przedmiotem drugiej zaskarżonej decyzji, skarżąca odnosi się

do załączników przedłożonych przez nią wraz z odpowiedzią na uwagi interwenientów przedstawione przez Komisję i Banco Santander oraz załącza inne doniesienia prasowe, które jej zdaniem potwierdzają publiczny charakter tych danych.

- 212 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że EBC nie powołał się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258 celem uzasadnienia swej odmowy udzielenia dostępu do informacji dotyczących pułapu awaryjnego wsparcia płynnościowego, kwoty faktycznie udzielonego awaryjnego wsparcia płynnościowego i przyznanych gwarancji (zob. w tym względzie pkt 89 powyżej). W zakresie, w jakim twierdzenia skarżącej w ramach niniejszego zastrzeżenia dotyczą tych informacji, twierdzenia te należy oddalić jako bezskuteczne.
- 213 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem na podstawie art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 76 lit. d) regulaminu postępowania skarga wszczynająca postępowanie musi zawierać zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów. Owo przedstawienie winno być na tyle jasne i precyzyjne, by umożliwiło stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi wydanie orzeczenia w przedmiocie skargi, w razie potrzeby bez konieczności uzyskiwania dodatkowych informacji na jej poparcie. Skarga powinna tym samym wyjaśniać, na czym polega zarzut, na którym się ona opiera, wobec czego samo jego abstrakcyjne przywołanie nie spełnia wymogów regulaminu postępowania. Analogiczne wymogi obowiązują w przypadku, gdy na poparcie zarzutu powoływany jest jakiś argument [zob. podobnie wyroki: z dnia 7 czerwca 2018 r., Winkler/Komisja, T-369/17, niepublikowany, EU:T:2018:334, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 maja 2020 r., Peek & Cloppenburg/EUIPO – Peek & Cloppenburg (Peek & Cloppenburg), T-446/18, niepublikowany, EU:T:2020:187, pkt 29].
- 214 Choć sama treść skargi może zostać wsparta lub uzupełniona, w przypadku kwestii szczególnych, odesłaniami do poszczególnych fragmentów materiałów do niej załączonych, ogólne odesłanie do innych dokumentów pisemnych, nawet załączonych do skargi, nie może zastąpić braku istotnych elementów argumentacji prawnej, które zgodnie ze wspomnianymi powyżej przepisami muszą być zawarte w samej skardze (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2014 r., MasterCard i in./Komisja, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 215 A zatem nie do Sądu należy poszukiwanie i odnajdywanie w załącznikach zarzutów i argumentów, które mogłyby być podstawą skargi, albowiem załączniki spełniają funkcję wyłącznie dowodową i dokumentacyjną (zob. wyrok z dnia 17 września 2007 r., Microsoft/Komisja, T-201/04, EU:T:2007:289, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 24 lutego 2021 r., Universität Koblenz-Landau/EACEA, T-606/18, niepublikowany, EU:T:2021:105, pkt 61).
- 216 W świetle powyższego orzecznictwa należy stwierdzić, że twierdzeń skarżącej nie można uznać za wystarczające dla skutecznego podważenia twierdzenia EBC, iż żądane informacje nie były w momencie wydania zaskarżonych decyzji objęte dostępem publicznym. Skarżąca nie przedstawiła bowiem żadnego konkretnego dowodu na poparcie swoich twierdzeń, w związku z czym Sąd nie jest w stanie sprawdzić ich prawdziwości. Skarżąca nie wskazuje zatem szczegółowo w treści swych pism procesowych dokładnych informacji, które uważa za publiczne, i poprzestaje na ogólnym odesłaniu do kilkunastu załączników, mających łącznie ponad 1000 stron. Skarżąca nie wskazuje konkretnych fragmentów załączników, które pozwalałyby na wykazanie, że któraś z żądanych informacji była publiczna w momencie wydania zaskarżonych decyzji.

- 217 W trzeciej kolejności należy zauważyć, jak słusznie utrzymuje EBC, że nie można nakładać na niego obowiązku monitorowania zamiarów publikacji powziętych przez dane instytucje kredytowe, właściwe organy krajowe lub ogół dzienników i czasopism.
- 218 W pkt 56 wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., EBC/Espírito Santo Financial (Portugalia) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117) Trybunał wskazał zatem zasadniczo, że można powoływać się na poufność niektórych informacji, jeżeli informacje te nie zostały podane do publicznej wiadomości przez EBC, i że okoliczność, iż przybliżone informacje zostały opublikowane przez osoby trzecie, nie jest w stanie jako taka zobowiązać EBC do podania do wiadomości tych informacji. W związku z tym nawet gdyby doniesienia prasowe wymienione przez skarżącą zawierały informacje istotnie zbliżone do informacji zawartych w żądanych dokumentach, okoliczność ta nie zobowiązywałaby EBC do udzielenia do nich dostępu.
- 219 Ponadto nieuprawnione ujawnienie dokumentu nie może skutkować udostępnieniem publicznie dokumentu objętego zakresem jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 decyzji 2004/258 (zob. analogicznie wyrok z dnia 25 października 2013 r., Beninca/Komisja, T-561/12, niepublikowany, EU:T:2013:558, pkt 55).
- 220 W czwartej kolejności – lektura żądanych dokumentów umożliwia stwierdzenie, że zawarte w nich informacje są znane jedynie ograniczonej liczbie osób, a zatem nie mają charakteru publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 30 maja 2006 r., Bank Austria Creditanstalt/Komisja, T-198/03, EU:T:2006:136, pkt 71).
- 221 Tym samym w odniesieniu, po pierwsze, do oceny FOLTF należy stwierdzić, iż lektura jej pełnej wersji umożliwia stwierdzenie, że fragmenty, do których odmówiono udzielenia dostępu, zawierają zasadniczo informacje finansowe dotyczące sytuacji pod względem kapitału i płynności Banco Popular w tygodniach poprzedzających sporządzenie oceny FOLTF. Jak potwierdził EBC na rozprawie, nie chodzi o dane, które nie są stale lub zazwyczaj publikowane przez daną instytucję kredytową ani przez krajowy bank centralny lub EBC, lecz raczej o informacje, o które konkretnie się ubiegano w celu oceny, czy objęta nadzorem instytucja kredytowa nadal spełnia warunki udzielenia zezwolenia przewidziane w dyrektywie 2013/36.
- 222 Co się tyczy, po drugie, pisma wysłanego przez Banco Popular w dniu 6 czerwca 2017 r. do EBC, należy stwierdzić, że skarżąca potwierdza, iż nawet jeśli o istnieniu tego pisma oraz jego treści wspomniano w przedstawionych przez nią doniesieniach prasowych, odniesienia te są bardzo ogólne i nie wskazują danych zawartych we wspomnianym piśmie.
- 223 Co się tyczy, po trzecie, dokumentu będącego przedmiotem pierwszej zaskarżonej decyzji, mianowicie przeglądu dziennego salda depozytów Banco Popular od dnia 3 kwietnia 2017 r., należy stwierdzić, że EBC wyjaśnia we wspomnianej decyzji, iż dokument ten zawiera informacje, które zazwyczaj nie są przekazywane EBC, lecz zaczął on w wyjątkowy sposób gromadzić te informacje w dniu 3 kwietnia 2017 r. EBC dodaje, że dokument ten sporządzono w ramach nadzoru ostrożnościowego nad Banco Popular w celu przygotowania oceny FOLTF.
- 224 Z argumentacji skarżącej nie wynika, że powyższe informacje, zgromadzone przez EBC w drodze wyjątku, były publiczne w momencie wydania pierwszej zaskarżonej decyzji. Skarżąca poprzestaje na twierdzeniu, że Banco Popular i AEB opublikowały niektóre dane umożliwiające obliczenie „wskazników płynności Banco Popular”. Wskazuje ona, że zastanawia się, z jakiego powodu

„pozostałe wskaźniki płynności, do jakich żąda [ona] dostępu, są poufne”. Skarżąca nie przedstawiła choćby zarysów dowodu na to, że informacje, do których chce mieć dostęp, są publiczne, a zatem potwierdza ona raczej, iż informacje te nie są objęte dostępem publicznym.

- 225 Co się tyczy, po czwarte, informacji, do których EBC odmówił udzielenia dostępu w drugiej zaskarżonej decyzji na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, mianowicie informacji dotyczących płynności finansowej i współczynników kapitałowych Banco Popular, należy stwierdzić, iż trzy dokumenty, w których wymieniono owe informacje, są przeznaczone do użytku wewnętrznego w ramach obrad Rady Prezesów EBC. Te trzy dokumenty powinny zatem ze swej natury być znane tylko ograniczonej liczbie osób.
- 226 W piątej kolejności – skarżąca nie może również opierać żadnego argumentu na twierdzeniu, że Banco Santander sam przyznał, iż żądane informacje nie były poufne, ze względu na to, że w swych rozmowach z instytucjami Banco Santander sprzeciwił się jedynie ujawnieniu niektórych szczegółowych informacji mogących naruszyć jego interesy handlowe, mianowicie danych dotyczących jego klientów, skutków programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla umów o współpracy oraz szczegółowych informacji i oceny polityki ewidencjonowania zagrożeń natury prawnej dotyczących Banco Popular z dnia 6 czerwca 2017 r.
- 227 Jak potwierdził bowiem Banco Santander na rozprawie, rozmowy, do których nawiązała skarżąca, miały miejsce w ramach procedur udzielania dostępu do dokumentów przed SRB i nie dotyczyły informacji znajdujących się w posiadaniu EBC i przez niego wykorzystywanych. Ponadto wbrew twierdzeniom skarżącej Banco Santander wyraźnie twierdzi w uwagach interwenienta, że uważa, iż informacje żądane w niniejszej sprawie były w momencie wydania zaskarżonych decyzji poufne.
- 228 W świetle powyższego należy stwierdzić, że w aktach sprawy nie ma żadnej informacji, z której można by wywnioskować, iż informacje, do których odmówiono udzielenia dostępu na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, były w momencie wydania zaskarżonych decyzji objęte dostępem publicznym.

b) W przedmiocie ryzyka naruszenia interesów osoby fizycznej lub prawnej przekazującej żądane informacje lub interesów osób trzecich lub też zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania systemu nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

- 229 Z drugiego warunku określonego przez Trybunał w przywołanym powyżej wyroku Baumeister do celów uznania poufnego charakteru niektórych informacji wynika wymóg zbadania, czy ich ujawnienie mogłoby naruszać interesy przekazującej je osoby fizycznej lub prawnej lub interesy osób trzecich lub też zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu systemu nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (wyrok Baumeister, pkt 46). Przedstawione przez skarżącą argumenty dotyczące tego warunku dzielą się na dwie części.

1) W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej tego, że ujawnienie żądanych dokumentów nie narusza interesów osoby fizycznej przekazującej zawarte w tych dokumentach informacje lub interesów osób trzecich

- 230 W pierwszej kolejności skarżąca twierdzi, że ze względu na charakter żądanych informacji ich ujawnienie nie mogłoby naruszyć w znacznym stopniu interesów handlowych Banco Popular ani Banco Santander.

- 231 W tym względzie skarżąca wskazuje przede wszystkim, że sporne informacje dotyczą przeszłości. Otóż zgodnie ze sprawozdaniem gospodarczym załączonym do skargi jedynie bieżące i przyszłe dane są istotne dla rynku i instytucji rynków finansowych. Mając na uwadze specyfikę sektora finansowego, w którym informacje są szybko przekazywane i w którym podmioty szybko wyciągają wnioski z tego, co uznają za informacje istotne, informacje stają się w krótkim czasie nieaktualne, a w konsekwencji zbędne dla rynku. Skarżąca uważa, że tak jest właśnie w przypadku informacji odnoszących się do przyznanych gwarancji, płynności finansowej i współczynników kapitałowych Banco Popular oraz sytuacji zagrożenia upadłością lub znajdowania się na progu upadłości. Mimo że informacje te są zwykle szczególnie chronionymi informacjami handlowymi, skarżąca twierdzi, iż nie są one już istotne dla rynku finansowego lub dla konkurentów, gdyż pochodzą sprzed restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, a zatem nie odzwierciedlają już obecnej sytuacji. Wszystkie informacje sprzed restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stały się zatem historyczne i nie można ich uznawać za poufne.
- 232 Skarżąca podnosi także, iż w orzecznictwie przyjęto podejście kazuistyczne w celu oceny historycznego charakteru informacji. Chociaż w wyroku Baumeister ustanowiono wzruszalne domniemanie dotyczące historycznego charakteru niektórych informacji sprzed ponad pięciu lat, to z wyroku tego nie można wywnioskować, że informacje sprzed mniej niż pięciu lat bezwzględnie nie mogą zostać uznane za informacje historyczne.
- 233 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w zakresie skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE zgodność z prawem aktu Unii ocenia się na podstawie stanu faktycznego i prawnego w chwili wydania aktu (zob. wyroki: z dnia 28 stycznia 2021 r., Qualcomm i Qualcomm Europe/Komisja C-466/19 P, EU:C:2021:76, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 4 czerwca 2015 r., Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/EBC, T-376/13, EU:T:2015:361, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyrok Baumeister, pkt 50). Jak słusznie podniósł Banco Santander, datą, którą powinien uwzględnić Sąd dla oceny zgodności z prawem odmowy dostępu do informacji żądanych przez EBC, jest zatem data wydania zaskarżonych decyzji, mianowicie 7 listopada 2017 r.
- 234 W konsekwencji nie można uwzględnić twierdzenia skarżącej, że żądane informacje nie są już istotne dla rynku finansowego lub dla konkurentów, gdyż pochodzą sprzed restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, a zatem nie odzwierciedlają już obecnej sytuacji.
- 235 Następnie należy stwierdzić, że Trybunał wskazał w pkt 54 wyroku Baumeister, iż jeżeli informacje, które mogły stanowić w pewnym okresie tajemnicę handlową, pochodzą sprzed pięciu lub więcej lat, są one uznawane zasadniczo, ze względu na upływ czasu, za historyczne i za takie, które utraciły z tego powodu swój poufny charakter, chyba że na zasadzie wyjątku strona powołująca się na taki charakter wykaże, że pomimo ich dawności informacje te stanowią nadal zasadnicze elementy jej strategii handlowej czy też strategii handlowej osób trzecich, których dotyczą.
- 236 W tym względzie Banco Santander podnosi, czemu pozostałe strony nie przeczą, że żądane informacje pochodzą głównie z okresu bezpośrednio przed restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją oraz w niektórych przypadkach z początku 2017 r.
- 237 W związku z powyższym żądane informacje w momencie wydania zaskarżonych decyzji pochodziły z okresu wcześniejszego o co najwyżej kilka miesięcy, a zatem ze względu na kryteria wskazane w pkt 233 i 235 powyżej nie mogły zostać uznane za informacje historyczne.

- 238 Stwierdzenia tego nie może podważyć argument podniesiony przez skarżącą, że w wyroku Baumeister brak jest jakichkolwiek podstaw, by stwierdzić, iż informacje sprzed mniej niż pięciu lat bezwzględnie nie mogą zostać uznane za informacje historyczne i wymagane jest zastosowanie podejścia opartego na analizie poszczególnego przypadku. Skarżąca sugeruje, że w szczególności w przypadku takim jak w niniejszej sprawie, w którym żądane informacje dotyczą strategii handlowej instytucji kredytowej objętej programem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, informacje te automatycznie stały się historyczne po przyjęciu instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 239 Otóż nie można uznać, że przyjęcie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji prowadzi do nowego domniemania, zgodnie z którym informacje dotyczące strategii handlowej instytucji kredytowej objętej programem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stają się automatycznie historyczne. Podejście to wykluczałoby co do zasady stosowanie wyjątku określonego w art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258 w związku z art. 53 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2013/36 oraz art. 84 ust. 3 dyrektywy 2014/59.
- 240 Jak słusznie podnoszą EBC, Komisja i Banco Santander, po dniu 7 czerwca 2017 r. Banco Popular funkcjonował jako część grupy Banco Santander, aż do dnia 28 kwietnia 2018 r., w którym stał się przedmiotem połączenia przez przejęcie z Banco Santander.
- 241 Jednym z powodów, dla których SRB zadecydowała o przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular, było bowiem zapewnienie ciągłości funkcji krytycznych zgodnie z art. 14 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 806/2014. I tak zbycie Banco Santander umożliwiło Banco Popular kontynuowanie prowadzenia działalności w normalnych warunkach rynkowych jako członkowi grupy Santander.
- 242 Z powyższego wynika, że EBC mógł zasadnie uznać, iż ujawnienie dziennego salda depozytów Banco Santander od dnia 3 kwietnia 2017 r., sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Popular i jego współczynników kapitałowych, informacje na temat pozycji Banco Popular na rynku, a także na temat jego aktywów i pasywów oraz oceny wpływu sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Popular na finansowanie i strukturę operacyjną jego spółki zależnej Banco Popular Portugal mogło w momencie wydania zaskarżonych decyzji naruszyć interesy handlowe Banco Popular lub jego spółki dominującej, Banco Santander, pomimo zastosowania instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 243 W drugiej kolejności skarżąca utrzymuje zasadniczo, że EBC nie wykazał, iż ujawnienie żądanych informacji mogłoby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesów handlowych Banco Santander i Banco Popular. Skarżąca uważa w tym względzie, że uzasadnienie zaskarżonych decyzji jest bardzo ogólne i może mieć zastosowanie do jakiegokolwiek banku. Wskazuje ona także, iż EBC nie uwzględnił faktycznie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular ani wyjątkowego charakteru sytuacji.
- 244 W tym względzie należy na wstępie stwierdzić, że skarżąca nie wniosła formalnie zarzutu dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia. Z lektury pism procesowych skarżącej wynika raczej, że nie zgadza się ona z uzasadnieniem przedstawionym przez EBC.
- 245 Tymczasem obowiązek uzasadnienia stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, odnoszącej się do materialnej zgodności z prawem spornego aktu. Uzasadnienie decyzji polega bowiem na formalnym wskazaniu podstaw, na jakich opiera się ta decyzja. Jeżeli owe podstawy są dotknięte błędami, przekłada się to na materialną zgodność

z prawem decyzji, ale już nie na zgodność z prawem jej uzasadnienia, które może być wystarczające, mimo że wskazane w nim podstawy są błędne. Wynika stąd, że zarzuty i argumenty zmierzające do podważenia zasadności aktu są nieistotne, jeżeli są one podnoszone w ramach zarzutu dotyczącego braku lub niewystarczającego charakteru uzasadnienia (zob. wyroki: z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 29 kwietnia 2020 r., Tilly-Sabco/Rada i Komisja, T-707/18, niepublikowany, EU:T:2020:160, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 246 Otóż w pierwszej zaskarżonej decyzji EBC wskazuje, że ujawnienie żądanego dokumentu miałyby niekorzystne następstwa dla danej instytucji kredytowej, gdyż nie mogłaby ona już liczyć na to, iż informacje, które przedstawiła EBC na potrzeby nadzoru ostrożnościowego, pozostaną poufne. W decyzji tej sprecyzowano również, że ów reżim poufności znajduje zastosowanie niezależnie od tego, że bank był objęty programem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 247 W drugiej zaskarżonej decyzji EBC wyjaśnił, co się tyczy informacji dotyczących sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Popular i jego współczynników kapitałowych, że ich ujawnienie zachęciłoby uczestników rynku do bezzasadnych rozważań na temat sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Santander i jego potrzeb finansowych, co mogłoby wówczas prowadzić do powstania bezzasadnej presji w zakresie finansowania.
- 248 W trzeciej zaskarżonej decyzji EBC stwierdził, że żądane informacje dotyczą, po pierwsze, strategii handlowej Banco Santander na rynku, a po drugie, jego aktywów i pasywów, oraz że ujawnienie tych informacji może mieć negatywny wpływ na interesy handlowe Banco Popular i Banco Santander. W szczególności zdaniem EBC ocena wpływu sytuacji związanej z płynnością finansową Banco Popular na finansowanie i strukturę operacyjną jego spółki zależnej Banco Popular Portugal jest szczególnie chroniona pod względem handlowym i mogłaby stać się podstawą bezzasadnych rozważań dotyczących sytuacji finansowej i płynności grupy. We wspomnianej decyzji wskazano ponadto, że w system obowiązkowego zachowania tajemnicy zawodowej znajduje zastosowanie bez względu na okoliczność, że bank został poddany restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 249 Wobec tego EBC mógł zasadnie uznać, że ujawnienie informacji, do których odmówił on udzielenia dostępu na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, mogło w momencie wydania zaskarżonych decyzji stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesów handlowych Banco Santander i Banco Popular. Nie podważa tego twierdzenia fakt, że zaskarżone decyzje zawierają jedynie bardzo związane uzasadnienie jeśli chodzi o kwestię, z jakiego powodu można było domniemywać takiego naruszenia pomimo zastosowania instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular.
- 250 Mając powyższe na uwadze, należy oddalić część pierwszą argumentacji, opartą na twierdzeniu, że ujawnienie żądanych informacji nie spowodowałoby szkody w interesach Banco Popular lub Banco Santander.
- 2) *W przedmiocie części drugiej, dotyczącej tego, że ujawnienie żądanych dokumentów nie zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu systemu nadzoru ostrożnościowego*
- 251 Przed przystąpieniem do analizy argumentów wysuniętych przez skarżącą należy przypomnieć rozważania przedstawione w pkt 157–162 powyżej.

- 252 Jak słusznie utrzymuje Komisja, orzecznictwo, na podstawie którego EBC dysponuje szerokim zakresem uznania dla celów ustalenia, czy ujawnienie niektórych informacji mogłoby zagrażać interesowi publicznemu określonymu w art. 4 ust. 1 lit. a) decyzji 2004/258, należy zastosować do oceny, do której przeprowadzenia jest zobowiązany EBC w ramach stosowania drugiego warunku ustalonego w wyroku Baumeister. Ocena ryzyka zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania systemu nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odpowiada bowiem ocenie ryzyka naruszenia interesu publicznego.
- 253 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przypomnianym w pkt 159 powyżej dokonywana przez EBC ocena kwestii, czy ujawnienie niektórych dokumentów naruszałoby ochronę prawidłowego funkcjonowania systemu nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ma złożony i delikatny charakter, co wymaga pewnego stopnia szczególnego rodzaju ostrożności.
- 254 Co więcej, kryteria ustanowione przez Trybunał w wyroku Baumeister do celów oceny zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania systemu nadzoru działalności przedsiębiorstw inwestycyjnych, które mają zastosowanie analogicznie w kontekście nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, są bardzo ogólne, zgodnie z wymogami orzecznictwa przywołanego w pkt 160 powyżej.
- 255 Wynika z tego, po pierwsze, że kontrola zgodności z prawem, do której przeprowadzenia jest zobowiązany Sąd w tych ramach, ogranicza się do kontroli określonej w orzecznictwie przytoczonym w pkt 161 powyżej, i po drugie, że przestrzeganie przez EBC obowiązku uzasadnienia swych decyzji w sposób wymagany prawem nabiera jeszcze bardziej podstawowego znaczenia (zob. w tym względzie pkt 162 powyżej).
- 256 W niniejszej sprawie EBC wskazał w pierwszej zaskarżonej decyzji, że dokument obejmujący informacje dotyczące dziennego salda depozytów Banco Popular wchodził w zakres akt administracyjnych dotyczących stałego nadzoru sprawowanego nad Banco Popular oraz sytuacji znajdowania się na progu upadłości lub zagrożenia upadłością Banco Popular.
- 257 W drugiej zaskarżonej decyzji EBC wskazał, że skarżąca nie zakwestionowała analizy dokonanej w decyzji LS/PT/2017/66 z dnia 11 sierpnia 2017 r., zgodnie z którą dokument zatytułowany „Emergency liquidity assistance request from Banco de España” z dnia 5 czerwca 2017 r. zawiera informacje dotyczące płynności finansowej i współczynników kapitałowych Banco Popular. Wyjaśnił on następnie, że informacje te przedstawił mu Banco Popular w ramach ciągłego nadzoru ostrożnościowego.
- 258 Jeśli chodzi o pełną wersję oceny FOLTF, a także dokumentacji przedstawionej przez Banco Popular w przedmiocie w szczególności jego pozycji kapitałowej, jego płynności finansowej i innych warunków jego stałego zezwolenia, EBC wyjaśnił w trzeciej zaskarżonej decyzji, że dokumenty te wchodziły w zakres akt administracyjnych dotyczących stałego nadzoru ostrożnościowego i postępowania w sprawie oceny FOLTF. Zdaniem EBC owe akta administracyjne dotyczyły wykonywania przez EBC zadań w charakterze właściwego organu nadzoru przewidzianych w rozporządzeniu nr 1024/2013.
- 259 W trzech zaskarżonych decyzjach EBC wskazał ponadto, że przy wykonywaniu zadań powierzonych mu na mocy rozporządzenia nr 1024/2013 jest on związany obowiązkami zachowania tajemnicy zawodowej. W tym kontekście dokładnie określił on mające zastosowanie

przepisy wykonawcze, a także treść tego obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, i wskazał, że wyjątki od tego obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej nie znajdują zastosowania w niniejszej sprawie.

260 Na tej podstawie EBC doszedł do wniosku, że ujawnienie poufnych informacji uzyskanych w ramach nadzoru ostrożnościowego może zaszkodzić zarówno instytucji kredytowej, której informacje te bezpośrednio dotyczą, jak i całemu systemowi bankowemu, gdyż banki nie będą mogły już liczyć na to, iż informacje, które przedstawiają EBC w ramach nadzoru ostrożnościowego, pozostaną poufne.

261 W pierwszej i trzeciej zaskarżonej decyzji EBC odesłał w tym kontekście do wyroków z dnia 11 grudnia 1985 r., Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, pkt 27) oraz z dnia 12 listopada 2014 r., Altmann i in. (C-140/13, EU:C:2014:2362, pkt 31–33). EBC wskazał w nich także, że z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją Banco Popular nie wiązała się zmiana statusu nadzorowanego przedsiębiorstwa i że reżim poufności ma wobec tego w dalszym ciągu względem niego zastosowanie.

262 EBC przedstawił zatem wyjaśnienie dotyczące podnoszonej przez siebie potrzeby ochrony poprzez twierdzenie, że ujawnienie żądanych dokumentów zaszkodzi w szczególności całemu systemowi bankowemu.

263 Wniosków tych nie podważają argumenty przedstawione przez skarżącą.

264 Po pierwsze, należy bowiem oddalić przedstawiony przez skarżącą argument, że uzasadnienie jest ogólne i standardowe. W tym względzie należy uwzględnić, że wskazanie przyczyn uzasadniających odmowę udostępnienia każdego dokumentu, a w tym przypadku każdej informacji zawartej w dokumentach, może okazać się niemożliwe bez ujawnienia zawartości tego dokumentu lub jego podstawowego fragmentu i w konsekwencji naruszenia podstawowego celu wyjątku. W niniejszej sprawie bardziej kompletne i zindywidualizowane przedstawienie zawartości żądanego dokumentu, jako że był on objęty wyjątkami odnoszącymi się do interesu publicznego w odniesieniu do prawidłowego funkcjonowania systemu nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, mogło naruszyć poufność informacji, które powinny pozostać poufne (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r., Sison/Rada, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, pkt 84).

265 Po drugie, należy oddalić argument dotyczący tego, że ujawnienie takich informacji jak wskaźniki płynności w żadnym wypadku nie stworzyłoby precedensu, powodującego, iż informacje tego rodzaju byłyby w przyszłości wyjawiane na rynku, gdyż restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular miały wyjątkowy charakter.

266 Skarżąca nie zdołała bowiem podważyć dokonanej przez EBC oceny, że ujawnienie niektórych informacji mogłoby stworzyć niebezpieczeństwo osłabienia wzajemnego zaufania między EBC a nadzorowanymi instytucjami, niezbędnego w mechanizmie nadzoru ostrożnościowego. W tym względzie fakt, że restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja instytucji kredytowych pozostaje sytuacją wyjątkową i że niektóre informacje EBC zgromadził jedynie wyjątkowo, nie ma żadnego wpływu na ryzyko, że inne instytucje kredytowe nie mogą już liczyć na to, iż informacje, które być może przedstawią one EBC w przyszłości w ramach nadzoru ostrożnościowego, pozostaną poufne.

- 267 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem instytucja Unii może oprzeć się na hipotetycznych zachowaniach podmiotów gospodarczych i na skutkach tych zachowań w odniesieniu do przyszłych interwencji (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/EBC*, T-376/13, EU:T:2015:361, pkt 78).
- 268 Wobec tego EBC mógł zasadnie oprzeć się na ryzyku zaistnienia pozbawionych podstaw spekulacji podmiotów gospodarczych, opartych na danych dotyczących płynności finansowej Banco Popular przed jego restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, dopóki dane te w rzeczywistości przewidywalny sposób można uznać za informacje mogące spowodować pozbawione podstaw spekulacje i tym samym stanowić zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 269 Na podstawie powyższych rozważań należy uznać, że skarżąca nie zdołała wykazać, iż EBC popełnił oczywisty błąd w ocenie, gdy stwierdził, że ujawnienie żądanych dokumentów mogłoby zagrażać prawidłowemu funkcjonowaniu systemu nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 270 Należy zatem oddalić część drugą argumentacji, dotyczącą tego, że ujawnienie żądanych informacji nie zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu systemu nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.
- 271 W konsekwencji należy stwierdzić, że żądane dokumenty, do których EBC odmówił udzielenia dostępu na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, zawierają poufne informacje w rozumieniu art. 53 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2013/36 i art. 84 ust. 3 dyrektywy 2014/59.

3. W przedmiocie zastrzeżenia trzeciego, dotyczącego tego, że wyjątki przewidziane w art. 53 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2013/36 i art. 84 ust. 6 dyrektywy 2014/59 mają zastosowanie do żądanych dokumentów

- 272 W ramach zastrzeżenia trzeciego skarżąca podnosi, że art. 53 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2013/36 i art. 84 ust. 6 dyrektywy 2014/59 umożliwiają EBC udzielenie dostępu do żądanych dokumentów mających zastosowanie w postępowaniu sądowym lub do jego celów. Z wykładni celowościowej wspomnianych przepisów w szczególności wynikałoby, że istnieje wyjątek od poufności, w przypadku gdy żądane dokumenty są niezbędne do celów korzystania z prawa do skutecznej ochrony sądowej w ramach postępowania sądowego mającego związek z zachowaniem instytucji lub organu Unii.
- 273 Skarżąca dodaje, że zgodnie z orzecznictwem ocena poufnego charakteru informacji wymaga wyważenia uzasadnionych interesów, które sprzeciwiają się ich ujawnieniu oraz interesu ogólnego. Otóż szczególne okoliczności niniejszej sprawy, mianowicie fakt, że dawni akcjonariusze Banco Popular pragną poznać okoliczności, w jakich odbyła się restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular, uzasadnia ujawnienie żądanych informacji. W tym względzie jest istotne zdaniem skarżącej, by uwzględnić, że wniosła ona do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności (zarejestrowaną pod numerem T-628/17) decyzji o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i skargę o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej (zarejestrowaną pod numerem T-714/17). Jedynym celem informacji żądanych w kontekście niniejszej sprawy było wykorzystanie ich jako dowodów na poparcie tych dwóch skarg.

- 274 Skarżąca podkreśla, że w szczególności potrzebuje dowiedzieć się o problemach dotyczących płynności, które doprowadziły do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, lecz dane dotyczące zarówno oceny FOLTF, jak i programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały ocenzone w tym zakresie. Dostęp do tych danych pozwoliłby jej na przedstawienie dowodów na poparcie podnoszonego przez nią argumentu, zgodnie z którym stan w zakresie płynności Banco Popular nie był na tyle poważny, aby ogłosić jego restrukturyzację i uporządkowaną likwidację, i zgodnie z którym wszelkie problemy z płynnością były związane z oświadczeniami przewodniczącej SRB.
- 275 EBC, popierany przez Komisję i Banco Santander, podważa argumenty skarżącej.
- 276 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że Trybunał wskazał w pkt 30 wyroku z dnia 13 września 2018 r., *Buccioni (C-594/16, zwanego dalej „wyrokiem Buccioni”, EU:C:2018:717)*, iż szczególne przypadki, w których wprowadzona w art. 53 ust. 1 dyrektywy 2013/36 ogólna zasada polegająca na zakazie ujawniania poufnych informacji będących w posiadaniu właściwych organów nie stoi, w drodze wyjątku, na przeszkodzie ich przekazaniu lub wykorzystaniu, zostały w sposób wyczerpujący wymienione w tej dyrektywie. Ponadto Trybunał sprecyzował w pkt 37 tego wyroku, że przewidziane w dyrektywie 2013/36 wyjątki od ogólnego zakazu ujawniania poufnych informacji powinny podlegać ścisłej wykładni.
- 277 Te same rozważania mają analogicznie zastosowanie do wyjątku od zakazu ujawniania wprowadzonego w art. 84 ust. 6 dyrektywy 2014/59.
- 278 Powyższe zasady należy uwzględnić przy ocenie argumentów skarżącej.
- 279 Po pierwsze, co się tyczy art. 53 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2013/36, w przepisie tym przewidziano, że w przypadku ogłoszenia upadłości lub przeprowadzenia przymusowej likwidacji instytucji kredytowej informacje poufne, które nie dotyczą osób trzecich uczestniczących w próbach ratowania tej instytucji kredytowej, mogą być jednak ujawnione w sprawach cywilnych lub gospodarczych.
- 280 Otóż w niniejszej sprawie, jak słusznie twierdzi EBC, nie ogłoszono upadłości Banco Popular ani też nie przeprowadzono jego przymusowej likwidacji. Przeciwnie, z programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wynika, że dotyczył on w szczególności zbycia działalności Banco Popular na rzecz Banco Santander. Owo zbycie umożliwiło Banco Popular kontynuowanie prowadzenia działalności w normalnych warunkach rynkowych jako członkowi grupy Santander.
- 281 Ponadto z rozporządzenia nr 806/2014 wynika, że właśnie w celu uniknięcia likwidacji w ramach standardowego postępowania upadłościowego w rozporządzeniu nr 806/2014 przewidziano stosowanie instrumentu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podmiotu będącego na progu upadłości.
- 282 Przed podjęciem działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach przewidzianej w art. 18 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014 oceny, czy spełniony jest warunek, by restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja leżała w interesie publicznym, SRB musi w szczególności ocenić, czy restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja niewypłacalnego podmiotu jest korzystniejsza niż jego likwidacja. W tym względzie w motywie 58 rozporządzenia nr 806/2014 wskazano, że w przypadku gdy likwidacja podmiotu będącego na progu upadłości w ramach standardowego postępowania upadłościowego może zagrażać stabilności finansowej,

zakłócać świadczenie podstawowych usług i wpływać na ochronę deponentów, istnieje interes publiczny przemawiający za zastosowaniem instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

- 283 Ponadto w następstwie podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zgodnie z art. 15 ust. 1 lit. g), art. 20 ust. 16 i art. 76 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 806/2014 niezależny ekspert powinien w ramach wyceny dokonać porównania faktycznego sposobu traktowania akcjonariuszy i wierzycieli podczas restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ze sposobem traktowania, którego doświadczyliby oni, gdyby podmiot został objęty standardowym postępowaniem upadłościowym w czasie, gdy podjęta została decyzja w sprawie działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W przypadku stwierdzenia, że akcjonariusze i wierzyciele otrzymali z tytułu swoich roszczeń w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji płatność w kwocie niższej niż kwota, którą odzyskaliby w ramach standardowego postępowania upadłościowego, powinni oni być co do zasady uprawnieni do uzyskania rekompensaty.
- 284 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że upadłość ma charakter i cele zasadniczo odmienne od charakteru i celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i że wykluczone jest zatem stosowanie w drodze analogii art. 53 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2013/36 do podmiotu objętego restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją.
- 285 Takie stosowanie w drodze analogii wspomnianego przepisu byłoby również sprzeczne z zasadami przypomnianymi w pkt 276 powyżej, zgodnie z którymi przewidziane w dyrektywie 2013/36 wyjątki od ogólnego zakazu ujawniania poufnych informacji zostały wymienione w sposób wyczerpujący i powinny podlegać ścisłej wykładni.
- 286 Z powyższego wynika, że wyjątek przewidziany w art. 53 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2013/36 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.
- 287 Po drugie, jeśli chodzi o wyjątek od zasady zachowania tajemnicy zawodowej przewidzianej w art. 84 ust. 6 dyrektywy 2014/59, przepis ten stanowi, że pozostaje on bez uszczerbku dla przepisów prawa krajowego dotyczących ujawniania informacji do celów postępowań sądowych w sprawach karnych lub cywilnych.
- 288 Otóż, jak słusznie podnosi EBC, skarżąca nie powołała się na żaden przepis prawa krajowego, który wprowadzałby wymóg ujawnienia żądanych dokumentów.
- 289 Co więcej, art. 84 ust. 6 dyrektywy 2014/59 dotyczy wyjątkowego ujawnienia poufnych informacji w postępowaniach krajowych. Tymczasem skarżąca nie zaprzecza, że przyczyną, dla której złożyła wnioski o udzielenie dostępu, był zamiar wniesienia skargi do Sądu.
- 290 W konsekwencji wyjątek przewidziany w art. 84 ust. 6 dyrektywy 2014/59 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.
- 291 Powyższych wniosków nie można podważyć za pomocą argumentów skarżącej.
- 292 Po pierwsze, należy oddalić argument skarżącej, że zasada poufności nie ma zastosowania, jeżeli wnioskodawca przedstawia precyzyjne i spójne dowody sugerujące w sposób wiarygodny, iż informacje te mają znaczenie do celów postępowania w sprawie cywilnej lub gospodarczej, które się toczy lub które zostanie wszczęte. Na poparcie tego twierdzenia skarżąca odsyła do wyroku

Buccioni. Tymczasem należy zauważyć, że – w przeciwieństwie do niniejszej sprawy – sprawa, w której zapadł wyrok Buccioni, dotyczyła instytucji kredytowej podlegającej przymusowej likwidacji (wyrok Buccioni, pkt 17). Otóż, jak wskazano w pkt 281–285 powyżej, art. 53 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2013/36 nie można stosować w sposób szeroki bez naruszenia zasady ścisłej wykładni wyjątków od zasady poufności, o czym przypomniał sam Trybunał w pkt 37 wyroku Buccioni.

- 293 W każdym wypadku podejście, za którym opowiada się Trybunał w wyroku Buccioni, nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie. W pkt 38 i 40 tego wyroku wskazano bowiem, że wnioskodawca ubiegający się o dostęp do informacji poufnych powinien przedstawić precyzyjne i spójne dowody sugerujące w sposób wiarygodny, że żądane informacje mają znaczenie do celów postępowania w sprawie cywilnej lub gospodarczej, które się toczy lub które zostanie wszczęte, a którego przedmiot musi zostać dokładnie określony przez wnioskodawcę. Otóż z takiego podejścia wynikałoby zastosowanie *contra legem* art. 6 decyzji 2004/258, który stanowi, że wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku. Brak obowiązku wykazywania się jakimkolwiek interesem w uzyskaniu dostępu do dokumentu stanowi jeden z fundamentów systemów dostępu do dokumentów, które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem właśnie nie pozwalają na odmienne traktowanie wnioskodawców ubiegających się o dostęp do dokumentów w zależności od ich interesów lub szczególnych potrzeb (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Sison/Rada, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, pkt 50–56; z dnia 6 lipca 2006 r., Franchet i Byk/Komisja, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, pkt 82).
- 294 Co więcej, jak słusznie utrzymuje EBC, gdy dokument zostaje ujawniony w następstwie wniosku złożonego w ramach systemu publicznego dostępu do dokumentów, staje się on publiczny *erga omnes*. Otóż w wyroku Buccioni Trybunał orzekł, że na warunkach przedstawionych w pkt 38 tego wyroku właściwe organy mogą ujawnić poufne informacje do celów postępowania w sprawie cywilnej lub gospodarczej, które się toczy lub które zostanie wszczęte, „poza którym to postępowaniem odnośne informacje nie mogą być wykorzystywane”. W decyzji 2004/258, w szczególności w jej art. 9, w którym mowa o dostępie po złożeniu wniosku, nie przewidziano jednak możliwości udzielenia dostępu do dokumentu przedstawicielowi opinii publicznej przy jednoczesnym nałożeniu na niego obowiązku nieujawniania tego dokumentu innym osobom. Taka możliwość byłaby sprzeczna z logiką i duchem wspomnianej decyzji, z tego względu, że gdy mają zastosowanie wyjątki od prawa dostępu przewidziane w art. 4 tej decyzji, dostępu do wspomnianego dokumentu zwyczajnie się odmawia (zob. analogicznie wyrok z dnia 7 marca 2013 r., Henkel i Henkel France/Komisja, T-64/12, niepublikowany, EU:T:2013:116, pkt 47).
- 295 Po drugie, argument skarżącej sformułowany pomocniczo w celu przyznania jej przez Sąd dostępu do danych dokumentów w formie zobowiązania do zachowania poufności, poza tym, że jest on sprzeczny z przypomnianymi w pkt 293 powyżej rozważaniami związanymi z charakterem systemów publicznego dostępu do dokumentów, pomija również fakt, że art. 104 regulaminu postępowania stanowi, iż dokument, którego udostępnienia odmówiła instytucja i który był objęty środkiem dowodowym, nie może zostać podany do wiadomości innych stron. Celem tej zasady jest uniknięcie sytuacji, w której skarga do Sądu stałaby się bezprzedmiotowa wskutek ujawnienia danego dokumentu wnioskodawcy (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 39). Ponadto dostęp w formie zobowiązania się do zachowania poufności, jaki proponuje skarżąca, stanowi jeden ze środków przewidzianych w regulaminie postępowania w celu przedstawienia i wykorzystania informacji będących w posiadaniu jednej ze stron postępowania przed Sądem w tym postępowaniu.

- 296 Po trzecie, skarżąca nie może twierdzić, że fakt, iż niektóre wyjątki od zasady poufności mają zastosowanie ze względu na prowadzenie postępowań przed sądami krajowymi, nie stoi na przeszkodzie stosowaniu tych wyjątków w niniejszym postępowaniu przed Sądem, co jej zdaniem prowadziłyby do absurdalnej sytuacji, w której sądy krajowe mogłyby mieć dostęp do dokumentów instytucji Unii, podczas gdy Sąd nie mógłby go mieć. Otóż po pierwsze, z przyczyn przedstawionych w pkt 295 powyżej, zadaniem Sądu w ramach procedury udzielania dostępu do dokumentów nie jest nakazanie ujawnienia stronie skarżącej dokumentu, do którego odmówiono jej dostępu. Po drugie, chociaż system przeprowadzania dowodów przed sądami Unii jest odmienny od systemu przed sądami krajowymi, to system ten jest jednak pełny. Z jednej strony w art. 89 i nast. regulaminu postępowania przewidziano, że Sąd w ramach postępowania może wezwać do przedstawienia dokumentu przez jedną ze stron postępowania lub je nakazać. Z drugiej strony Sąd może na podstawie art. 24 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakazać instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym niebędącym stronami w sprawie, aby dostarczyły wszelkich informacji, które uzna za niezbędne do zbadania sprawy. Wbrew twierdzeniom skarżącej Sąd, podobnie jak sądy krajowe, dysponuje wszelkimi środkami niezbędnymi do korzystania z dostępu do dokumentów sporządzonych w ramach nadzoru ostrożnościowego i do zbadania sprawy, którą rozpatruje w tej dziedzinie.
- 297 Po czwarte, orzecznictwo przytoczone przez skarżącą w pkt 39 skargi na poparcie jej argumentu, zgodnie z którym szczególne okoliczności niniejszej sprawy uzasadniają, ze względu na różne istotne interesy, ujawnienie żądanych informacji, również nie podważa ustaleń poczynionych w ramach analizy zastrzeżenia trzeciego. Wyroki z dnia 9 czerwca 2010 r., *Éditions Jacob/Komisja* (T-237/05, EU:T:2010:224, pkt 90) oraz z dnia 24 maja 2011 r., *NLG/Komisja* (T-109/05 i T-444/05, EU:T:2011:235, pkt 140) dotyczą bowiem stosowania zasady zachowania tajemnicy zawodowej przez Komisję w kontekście prawa konkurencji. W tych dwóch sprawach Sąd sprecyzował, że obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej nie ma takiego zakresu, żeby można było nim uzasadnić odmowę dostępu ogólną i in abstracto do dokumentów zawierających informacje handlowe na temat uczestniczących w naruszeniu przedsiębiorstw. Ocena poufnego charakteru tych informacji wymaga wyważenia interesów, które sprzeciwiają się ich ujawnieniu, oraz interesu ogólnego, który wymaga, by działania instytucji Unii miały miejsce z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości.
- 298 Otóż powyższe orzecznictwo nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.
- 299 Po pierwsze, EBC podlega bowiem w ramach nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych zasadom prawa pierwotnego i prawa, które były przedmiotem wykładni Trybunału wyrokach *Baumeister* i *Buccioni*. Zgodnie z tymi wyrokami art. 53 ust. 1 dyrektywy 2013/36 przewiduje jako ogólną zasadę obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej (wyroki: *Baumeister*, pkt 33; *Buccioni*, pkt 29). W tym kontekście Trybunał określił warunki, na jakich niektóre informacje uznaje się za poufne, a zatem objęte obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej. Jeżeli warunki te są spełnione, dane informacje mogą, jak w niniejszej sprawie, wchodzić w zakres art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258 i nie powinno być dokonywane żadne wyważenie interesów, by EBC mógł odmówić dostępu do nich.
- 300 Po drugie, jak słusznie podkreśla EBC, przytoczone przez skarżącą orzecznictwo dotyczyło spraw, do których miał zastosowanie art. 4 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001, który, inaczej niż art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258, przewiduje wyważenie wchodzących w grę interesów.
- 301 Wobec powyższego zastrzeżenie trzecie należy oddalić.

- 302 Należy zatem uznać, że ponieważ żądane dokumenty zawierają poufne informacje (zob. pkt 271 powyżej), a wyjątki od zasady poufności nie mają zastosowania, EBC mógł zgodnie z prawem wydać zaskarżone decyzje na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258. W związku z tym należy oddalić zarzut pierwszy.
- 303 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że po pierwsze, co się tyczy informacji dotyczących płynności finansowej Banco Popular i jego współczynników kapitałowych, podstawą prawną drugiej zaskarżonej decyzji jest zawarte w niej uzasadnienie, które dotyczy wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258
- 304 Po drugie, co się tyczy dokumentów, do których odmówiono udzielenia dostępu w ramach trzeciej zaskarżonej decyzji, podstawą prawną tej decyzji jest zawarte w niej uzasadnienie, które dotyczy wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. c) decyzji 2004/258.
- 305 Po trzecie, w odniesieniu do przyznanych gwarancji, podstawą prawną drugiej zaskarżonej decyzji jest zawarte w niej uzasadnienie, które dotyczy wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret drugie i siódme decyzji 2004/258 (zob. pkt 170 powyżej).
- 306 Z powyższych rozważań wynika, że mimo iż dostępu do dokumentów i informacji określonych w pkt 303–305 powyżej odmówiono także na podstawie art. 4 ust. 2 tiret pierwsze decyzji 2004/258, nie ma już potrzeby wypowiedzania się w przedmiocie zasadności zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu tego przepisu. Zarzut trzeci należy bowiem oddalić jako w każdym wypadku bezskuteczny, ponieważ do tego, aby zaskarżone decyzje były uzasadnione pod względem prawnym, wystarczy, aby co najmniej jeden z wyjątków podniesionych przez EBC w celu odmowy dostępu do żądanych dokumentów okazał się uzasadniony (zob. podobnie wyrok z dnia 25 listopada 2020 r., Bronckers/Komisja, T-166/19 P, EU:T:2020:557, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).

F. W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu art. 47 karty

- 307 Na poparcie zarzutu czwartego skarżąca podnosi, że EBC naruszył art. 47 karty ze względu na to, że objęte zaskarżonymi decyzjami odmowy dostępu uniemożliwiły skarżącej uzyskanie dostępu do dokumentów, na których EBC oparł się w celu ogłoszenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular. Skarżąca uważa, że istnieje utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym skuteczna ochrona sądowa ustanowiona w art. 47 karty wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z podstawami uzasadnienia decyzji wydanej w stosunku do niego. Skarżąca uważa ponadto, że w świetle zasady kontradyktoryjności, która jest integralną częścią prawa do obrony, strony postępowania sądowego mają prawo do zaznajomienia się z wszystkimi dokumentami i uwagami przedstawionymi sądowi celem wpłynięcia na jego orzeczenie i odniesienia się do nich. Mając na względzie powyższe okoliczności, skarżąca uważa, że wydanie aktu administracyjnego skutkującego wywłaszczeniem jednostek z ich własności na podstawie dokumentów, z którymi nie mogły się one zapoznać, stanowi naruszenie ich prawa do skutecznej ochrony sądowej.
- 308 Skarżąca przyznaje, że istnieje wyjątek od ogólnej zasady dostępności dokumentów w niektórych postępowaniach, ponieważ zaleca się odmowę dostępu z ważnych względów bezpieczeństwa państwa. Podkreśla ona jednak, że nie jest tak w niniejszej sprawie. Dodaje ona, iż żądane dokumenty dotyczą konkretnego faktu, mianowicie płynności finansowej Banco Popular.

- 309 Skarżąca uważa ponadto, że art. 53 ust. 1 dyrektywy 2013/36 oraz art. 84 dyrektywy 2014/59 zezwalają na rozpowszechnianie poufnych informacji w ramach postępowań w sprawach cywilnych, gospodarczych lub karnych w przypadku upadłości instytucji kredytowych na szczeblu krajowym. W tym względzie uściśla ona, że należy uznać, iż owe wyjątki od zasady poufności mają również zastosowanie do postępowań przed sądem Unii na podstawie art. 47 karty.
- 310 Wreszcie skarżąca twierdzi, że zakwalifikowanie żądanych dokumentów jako dokumentów poufnych stanowi w każdym wypadku środek nieproporcjonalny, niespełniający przesłanek ustalonych w art. 52 karty.
- 311 EBC, popierany w tym zakresie przez Komisję i Banco Santander, podważa argumenty skarżącej.
- 312 W akapicie pierwszym art. 47 karty mowa o prawie do skutecznego środka prawnego przed sądem, a w jego akapicie drugim o prawie do rzetelnego procesu.
- 313 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo do skutecznej ochrony sądowej wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami decyzji wydanej w stosunku do niego, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie – bez uszczerbku dla uprawnienia właściwego sądu do zażądania podania tych powodów przez właściwy organ – co pozwoli mu na obronę swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz na w pełni świadome podjęcie decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem danej decyzji (zob. wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 3 lutego 2021 r., Ramazani Shadary/Rada, T-122/19, niepublikowany, EU:T:2021:61, pkt 50).
- 314 W niniejszej sprawie jedynymi decyzjami, które EBC wydał w stosunku do skarżącej, są trzy zaskarżone decyzje. Otóż skarżąca mogła zapoznać się z podstawami uzasadnienia tych decyzji i mogła zakwestionować je przed Sądem w niniejszej skardze wniesionej na podstawie art. 263 TFUE, co dowodzi respektowania jej prawa do skutecznego środka prawnego.
- 315 Wbrew temu, co twierdzi skarżąca w pkt 73 skargi, EBC nie „ogłosił restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular”, lecz stwierdził w ramach oceny FOLTF, że owa instytucja kredytowa znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożona upadłością w rozumieniu art. 18 ust. 4 rozporządzenia nr 806/2014. Owa ocena FOLTF ma charakter aktu przygotowawczego, mającego na celu umożliwienie SRB wydania decyzji co do restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji Banco Popular (zob. wyrok z dnia 6 maja 2019 r., ABLV Bank/EBC, T-281/18, EU:T:2019:296, pkt 36). A zatem w każdym wypadku ocena FOLTF nie wywołała jako taka wiążącego skutku prawnego mogącego wpłynąć na interes skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej, ponieważ jedynie przyjęcie, a następnie wejście w życie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz wdrożenie instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w rozumieniu art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 806/2014 mogą zmienić tę sytuację.
- 316 W przypadku gdyby należało zrozumieć niniejszy zarzut w ten sposób, że skarżąca w rzeczywistości twierdzi, iż jej prawo do skutecznego środka prawnego naruszono ze względu na to, że nie wiedziała ona o dokumentach będących podstawą do wydania decyzji, na mocy której działalność Banco Popular przeniesiono do Banco Santander, mianowicie wydanej na sesji wykonawczej SRB decyzji SRB/EES/2017/08 z dnia 7 czerwca 2017 r. dotyczącej programu

restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji względem Banco Popular, należy przypomnieć, iż decyzja ta jest przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, którą skarżąca wniosła do Sądu w sprawie T-628/17.

- 317 Otóż z orzecznictwa dotyczącego prawa do skutecznej ochrony sądowej nie wynika wymóg, by EBC w ramach wniosku złożonego na podstawie decyzji 2004/258 udzielał dostępu do pewnych dokumentów, które miałyby zdaniem wnioskodawców ubiegających się o dostęp być im potrzebne w celu przygotowania skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez inną instytucję. Stwierdzenie to wynika z cech systemu dostępu do dokumentów instytucji ustanowionego w decyzji 2004/258.
- 318 Po pierwsze, art. 1 decyzji 2004/258 przewiduje bowiem, że celem tej decyzji jest określenie warunków, jakim podlegają wnioski o udzielenie publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu EBC. Celem decyzji 2004/258 nie jest zatem uregulowanie kwestii dotyczących dowodów, jakie mają zostać przedstawione przez strony w ramach postępowania sądowego (zob. analogicznie wyroki: z dnia 14 maja 2019 r., *Commune de Fessenheim i in./Komisja*, T-751/17, EU:T:2019:330, pkt 123; z dnia 30 stycznia 2020 r., *CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb/Komisja*, T-168/17, niepublikowany, EU:T:2020:20, pkt 74).
- 319 Po drugie, na podstawie art. 2 ust. 1 decyzji 2004/258 beneficjentem prawa dostępu do dokumentów EBC jest „[k]ażdy obywatel Unii oraz każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim”. Celem decyzji 2004/258 nie jest zatem ustanowienie zasady zmierzającej do ochrony szczególnego interesu tej czy innej osoby w uzyskaniu dostępu do dokumentu (zob. analogicznie wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., *Sison/Rada*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 43; z dnia 30 stycznia 2020 r., *CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb/Komisja*, T-168/17, niepublikowany, EU:T:2020:20, pkt 74; z dnia 6 lutego 2020 r., *Compañía de Tranvías de la Coruña/Komisja*, T-485/18, EU:T:2020:35, pkt 80).
- 320 Po trzecie, należy przypomnieć, że jeżeli dokument zostaje ujawniony w następstwie wniosku o udzielenie dostępu złożonego na podstawie decyzji 2004/258, staje się on publiczny erga omnes, w tym znaczeniu, że dokument ten będzie można przekazać innym wnioskodawcom i każda osoba będzie miała prawo uzyskać do niego dostęp. Tymczasem taki skutek erga omnes wyraźnie wykraczałby poza sferę uzasadnionych interesów strony, która zamierza powołać się na przysługujące jej prawo do skutecznego środka prawnego w celu przygotowania materiału dowodowego w innej sprawie przed Sądem (zob. podobnie postanowienie z dnia 1 września 2015 r., *Pari Pharma/EMA*, T-235/15 R, EU:T:2015:587, pkt 71).
- 321 O tym, czy dana osoba potrzebuje dokumentu w celu przygotowania skargi o stwierdzenie nieważności, rozstrzyga się w ramach rozpoznawania danego środka prawnego (zob. analogicznie wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., *Sison/Rada*, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, pkt 55; z dnia 26 maja 2016 r., *International Management Group/Komisja*, T-110/15, EU:T:2016:322, pkt 57). A zatem jedynie w ramach skargi na decyzję o przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji względem Banco Popular, mianowicie w postępowaniu w sprawie T-628/17, skarżąca mogłaby ewentualnie skutecznie podnieść zarzut dotyczący naruszenia art. 47 karty. Jak słusznie przypominają EBC i Komisja, Sąd w tej sprawie będzie mógł skutecznie zastosować przewidziany w regulaminie postępowania szczególnie i wyczerpujący system przedstawiania i wykorzystania dokumentów (zob. w tym względzie pkt 296 powyżej).

- 322 W świetle powyższego należy stwierdzić, że EBC nie naruszył art. 47 karty. Zarzut czwarty należy zatem oddalić.
- 323 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy stwierdzić nieważność drugiej zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim odmówiono w niej dostępu do figurującego w sprawozdaniu z 447. zebrania Rady Prezesów EBC wyniku głosowania w Radzie Prezesów EBC, a w pozostałym zakresie skargę oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 324 Zgodnie z art. 134 § 2 regulaminu postępowania jeżeli więcej niż jedna strona przegrywa sprawę, Sąd rozstrzyga o podziale kosztów. W niniejszym przypadku, ponieważ żądania EBC i skarżące zostały uwzględnione tylko częściowo, należy postanowić, że EBC pokryje jedną trzecią własnych kosztów, a skarżąca pokryje, oprócz własnych kosztów, dwie trzecie kosztów EBC.
- 325 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. W związku z tym Komisja pokryje własne koszty.
- 326 Zgodnie z art. 138 § 3 regulaminu postępowania Sąd może zdecydować, że interwenient niewymieniony w §§ 1 i 2 tego artykułu pokryje własne koszty. W niniejszej sprawie należy orzec, że Banco Santander – który przystąpił do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania EBC – pokryje własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) LS/MD/17/406 z dnia 7 listopada 2017 r. w zakresie, w jakim odmówiono w niej dostępu do figurującego w sprawozdaniu z 447. zebrania Rady Prezesów EBC wyniku głosowania w Radzie Prezesów EBC.**
- 2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) Aeris Invest Sàrl pokrywa własne koszty oraz dwie trzecie kosztów poniesionych przez EBC.**
- 4) EBC pokrywa jedną trzecią własnych kosztów.**
- 5) Komisja Europejska i Banco Santander, SA pokrywają własne koszty.**

Collins

Kreuschitz

Csehi

De Baere

Steinfatt

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 6 października 2021 r.

Podpisy