



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

den 6 oktober 2021 *

”Tillgång till handlingar – Beslut 2004/258/EG – Handlingar med anknytning till antagandet av en resolutionsordning för Banco Popular Español – Partiellt nekande av tillgång – Undantag avseende skydd för sekretessen vid överläggningar i ECB:s beslutande organ – Handlingar som återger resultaten av överläggningar i ECB:s beslutande organ – Motiveringsskyldighet – Undantag avseende skydd för unionens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik – Undantag avseende skydd för det finansiella systemets stabilitet i unionen eller i en medlemsstat – Undantag avseende skydd för sekretess i fråga om information som i sig är skyddad enligt unionslagstiftningen – Begreppet konfidentiell information – Allmän presumtion för sekretess – Undantag från tystnadsplikt – Artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna”

I mål T-827/17,

Aeris Invest Sàrl, Luxemburg (Luxemburg), företrätt av advokaterna R. Vallina Hoset och E. Galán Burgos,

sökande,

mot

Europeiska centralbanken (ECB), företräd av T. Filipova, D. Báez Seara och F. von Lindeiner, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av advokaten M. Kottmann,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företräd av É. Gippini Fournier, J. Rius, C. Ehrbar och A. Steiblyté, samtliga i egenskap av ombud,

och av

Banco Santander, SA, Santander (Spanien), företräd av advokaterna J. Rodríguez Cárcamo och A. Rodríguez Conde,

intervenienter,

* Rättegångsspråk: spanska.

angående talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av ECB:s beslut LS/MD/17/405, LS/MD/17/406 och LS/MD/17/419 av den 7 november 2017 om att neka fullständig tillgång till vissa handlingar med anknytning till antagandet av en resolutionsordning för Banco Popular Español, SA,

meddelar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden A.M. Collins samt domarna V. Kreuschitz, Z. Csehi, G. De Baere (referent) och G. Steinfatt,

justitiesekreterare: handläggaren A. Juhász-Tóth,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 4 mars 2021,

följande

Dom

I. Bakgrund till tvisten

Resolutionen av Banco Popular Español, SA

- 1 Banco Popular Español, SA (nedan kallad Banco Popular) var ett kreditinstitut i Spanien som stod under direkt tillsyn av Europeiska centralbanken (ECB) i kraft av rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till ECB i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63).
- 2 Den 6 juni 2017 gjorde ECB, efter att ha samrått med Gemensamma resolutionsnämnden (SRB), en bedömning av huruvida Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att falla (nedan kallad FOLTF-bedömningen), i enlighet med artikel 18.1 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1).
- 3 Banco Populars styrelse underrättade samma dag ECB om att den hade dragit slutsatsen att banken sannolikt skulle komma att falla.
- 4 Samma dag överlämnade ECB också den slutliga versionen av FOLTF-bedömningen till SRB och Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 18.1 tredje stycket i förordning nr 806/2014.
- 5 I FOLTF-bedömningen angav ECB att Banco Populars likviditet under de senaste månaderna hade försämrats avsevärt, främst på grund av en betydande urgröpning av dess inlåningsbas.

- 6 Med hänvisning i synnerhet till att uttagen av inlånade medel hade varit alltför stora, till att Banco Popular så snabbt hade förlorat likviditet och till att banken saknade förmåga att generera andra likvida medel, fann ECB att det fanns objektiva faktorer som tydde på att Banco Popular inom den närmaste framtiden troligen inte skulle kunna betala sina skulder eller andra åtaganden när de förföll till betalning. Med ledning av detta drog ECB slutsatsen att det skulle anses att Banco Popular fallerade eller åtminstone sannolikt skulle komma att falla inom kort, i enlighet med artikel 18.1 a och 18.4 c i förordning nr 806/2014.
- 7 Den 7 juni 2017 antog SRB:s verkställande session beslut SRB/EES/2017/08 om en resolutionsordning för Banco Popular på grundval av förordning nr 806/2014 (nedan kallad resolutionsordningen). I resolutionsordningen anges att den riktar sig till Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB, Fonden för ordnad omstrukturering av banker, Spanien).
- 8 Innan resolutionsordningen antogs hade det i enlighet med artikel 20 i förordning nr 806/2014 gjorts en värdering av Banco Popular. Den värderingen består av en första värderingsrapport daterad den 5 juni 2017 som SRB utarbetade med stöd av artikel 20.5 a i förordning nr 806/2014 och en andra värderingsrapport daterad den 6 juni 2017 som utarbetades av en oberoende expert i enlighet med artikel 20.10 i förordning nr 806/2014. Dessa båda värderingsrapporter är fogade till resolutionsordningen.
- 9 SRB fann att villkoren enligt artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 var uppfyllda och beslutade att placera Banco Popular under resolution. Därvid gjorde SRB bedömningen dels att Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att falla, dels att det inte fanns några andra åtgärder som inom rimlig tid skulle kunna förhindra Banco Populars fallissemang, dels att en resolutionsåtgärd som innebar tillämpning av verktyget försäljning av affärsverksamhet på Banco Popular var nödvändig av hänsyn till allmänintresset.
- 10 Tillämpningen av verktyget försäljning av affärsverksamhet innebar att aktierna i Banco Popular, befriade från samtliga tredjepartsrättigheter, överläts till Banco Santander, SA mot en köpeskilling av 1 euro.
- 11 Den 7 juni 2017 antog kommissionen beslut (EU) 2017/1246 om godkännande av resolutionsordningen för Banco Popular (EUT L 178, 2017, s. 15) och lät SRB ta del av det beslutet.
- 12 Samma dag antog FROB i enlighet med artikel 29 i förordning nr 806/2014 de åtgärder som var nödvändiga för genomförandet av resolutionsordningen.
- 13 SRB offentliggjorde på sin webbplats ett meddelande med en sammanfattning av resolutionsordningens effekter. Dessutom blev resolutionsordningen den 11 juli 2017 föremål för ett kortfattat meddelande som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 222, 2017, s. 3). I det meddelandet nämns att mer information om resolutionsordningen finns på SRB:s webbplats, och det finns en länk till denna information, vilken innefattar den icke-konfidentiella versionen av resolutionsordningen. Samma dag offentliggjordes beslut 2017/1246 i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT L 178, 2017, s. 15).
- 14 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 18 september 2017 väckte sökanden, Aeris Invest Sàrl, talan om ogiltigförklaring av resolutionsordningen. Talan registrerades under målnummer T-628/17. Den 10 oktober 2017 väckte sökanden dessutom talan mot SRB om

utomobligatoriskt skadeståndsansvar i syfte att få gottgörelse för den skada som sökanden påstod sig ha lidit till följd av antagandet av resolutionsordningen. Denna talan registrerades under målnummer T-714/17.

Sökandens ansökningar om tillgång till handlingar

- 15 Sökanden ägde aktier i Banco Popular innan resolutionsordningen antogs.
- 16 Mellan den 19 juni och den 2 augusti 2017 ingav sökanden dels tre ansökningar till ECB om tillgång till handlingar i enlighet med artikel 6.1 i ECB:s beslut 2004/258/EG av den 4 mars 2004 om allmänhetens tillgång till ECB:s handlingar (EUT L 80, 2004, s. 42) i dess lydelse enligt ECB:s beslut 2011/342/EU av den 9 maj 2011 (EUT L 158, 2011, s. 37) och ECB:s beslut (EU) 2015/529 av den 21 januari 2015 (EUT L 84, 2015, s. 64), dels två ansökningar till Banco de España (Spaniens centralbank, Spanien). Ansökningarna till Spaniens centralbank, som rörde handlingar vilka hade upprättats eller innehades av ECB, hänsköts i enlighet med artikel 5 andra stycket i beslut 2004/258 till ECB.
- 17 Som svar på sökandens ansökningar om tillgång till handlingar antog ECB fyra beslut, nämligen beslut LS/PT/2017/66 av den 11 augusti 2017, beslut LS/PT/2017/77 av den 30 augusti 2017, beslut LS/PT/2017/71 av den 31 augusti 2017 och beslut LS/PT/2017/74 av den 1 september 2017.
- 18 Med anledning av dessa beslut ingav sökanden i enlighet med artikel 8.2 i beslut 2004/258 en enda bekräftande ansökan till ECB:s direktion (nedan kallad den bekräftande ansökan). I denna ansökan angav sökanden alla de handlingar som den önskade få fullständig tillgång till och som avsågs i de ovan i punkt 17 nämnda ECB-besluten.
- 19 De handlingar som sökanden begärde att få tillgång till var bland annat följande:
 - De överstrukna uppgifterna om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd, om de säkerheter som Banco Popular ställde för beviljandet av akut likviditetsstöd (nedan kallade de ställda säkerheterna), om likviditeten och om andelen eget kapital.
 - FOLTF-bedömningen.
 - Samtliga handlingar från Spaniens centralbank med uppgifter om (det positiva eller negativa) dagssaldot för Banco Populars inlåning, det vill säga både uttag och insättningar, mellan den 1 januari och den 6 juni 2017, och samtliga handlingar som innehåller all denna information eller delar därav.
 - Samtliga handlingar från Spaniens centralbank med uppgifter om, för det första, det genomsnittliga (positiva eller negativa) saldot för Banco Populars inlåning, det vill säga både uttag och insättningar, mellan den 1 januari och den 23 maj 2017 och, för det andra, (det positiva eller negativa) dagssaldot för uttag från Banco Popular mellan den 1 januari och den 23 maj 2017.
 - De handlingar med anknytning till SRB:s antagande av resolutionsordningen som Banco Popular mellan den 1 och den 6 juni 2017 överlämnade till ECB och Spaniens centralbank inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen, särskilt korrespondensen av den

6 juni 2017 från Banco Popular till ECB och, i andra hand, den skrivelse som Banco Popular uppges ha sänt till ECB den 6 juni 2017.

- 20 ECB besvarade den bekräftande ansökan med tre beslut som antogs den 7 november 2017 (nedan kallade de angripna besluten).
- 21 Genom beslut LS/MD/17/405 av den 7 november 2017 (nedan kallat det första angripna beslutet) nekade ECB tillgång till den information som avses i den tredje och den fjärde strecksatsen i punkt 19 ovan. Enligt ECB omfattades den handling som innehöll den informationen av en allmän presumtion för sekretess i kraft av artikel 4.1 c i beslut 2004/258, vilken är avsedd att garantera skyddet för sekretess avseende information som i sig är skyddad enligt unionslagstiftningen.
- 22 ECB uppgav därvidlag att ECB inom ramen för sin löpande tillsyn, vid deklaraionsdatum i samband med periodslut, samlar in information om inlåningen för de kreditinstitut som står under dess direkta tillsyn. Denna uppföljning innefattar vanligtvis inte information om (det positiva eller negativa) dagssaldot för inlåningen, det vill säga både uttag och insättningar, och inte heller information om det berörda kreditinstitutets förmåga till likviditetstäckning. I fallet Banco Popular hade ECB undantagsvis börjat samla in sådan information den 3 april 2017.
- 23 Enligt ECB hade den handling som innehöll denna information utarbetats av ECB inom ramen för dess tillsynsverksamhet, och handlingens innehåll hade beaktats i samband med utarbetandet av FOLTF-bedömningen. Således ingick den begärda handlingen i den administrativa akten avseende den löpande tillsynen över Banco Popular och FOLTF-förfarandet.
- 24 Följaktligen omfattades den begärda handlingen av sådan tystnadsplikt som föreskrivs i artikel 27 i förordning nr 1024/2013, i artikel 53 och följande artiklar i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338), och i artikel 84 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 2014, s. 190). Enligt ECB skulle ett utlämnande av nämnda handling kunna vara till skada inte endast för Banco Popular utan även för bankväsendet i allmänhet, eftersom bankerna inte längre skulle kunna känna förtroende för att den information som de hade lämnat skulle förbli konfidentiell.
- 25 Genom beslut LS/MD/17/406 av den 7 november 2017 (nedan kallat det andra angripna beslutet) nekade ECB tillgång till den information som avses i den första strecksatsen i punkt 19 ovan. Denna information hade strukits över i samband med att ECB hade beviljat sökanden partiell tillgång efter dennes första tillgångsansökan. Denna partiella tillgång avsåg följande fyra handlingar:
 - En skrivelse av den 5 juni 2017 från chefen för Spaniens centralbank till ECB:s ordförande med rubriken "Emergency liquidity assistance".

- En uppföljningsskrivelse av den 5 juni 2017 från chefen för Spaniens centralbank till ECB:s ordförande med rubriken "Emergency liquidity assistance".
 - Ett förslag av den 5 juni 2017 från ECB:s direktion till ECB-rådet med rubriken "Emergency liquidity assistance request from Banco de España".
 - Protokollet från ECB-rådets 447:e möte, som hölls i form av telekonferens den 5 juni 2017.
- 26 ECB fann att det av flera skäl saknades möjlighet att bereda fullständig tillgång till dessa handlingar. För det första ansåg ECB att den information i handlingarna som rörde den övre gränsen för akut likviditetsstöd och det faktiskt beviljade beloppet omfattades av undantaget enligt artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258, vilket avser skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om sekretessen vid överläggningar i ECB:s beslutande organ, undantaget enligt artikel 4.1 a andra strecksatsen i det beslutet, vilket avser skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om unionens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik, och undantaget enligt artikel 4.1 a sjunde strecksatsen i samma beslut, vilket avser skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om det finansiella systemets stabilitet i unionen eller i en medlemsstat. För det andra omfattades den information i de begärda handlingarna som rörde de ställda säkerheterna enligt ECB även av undantaget i artikel 4.2 första strecksatsen i beslut 2004/258, vilket avser skydd för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen. För det tredje gjorde ECB bedömningen att informationen om Banco Popolars likviditet och andel eget kapital var skyddad i kraft av undantaget enligt artikel 4.1 c i beslut 2004/258, vilket avser skydd för sekretess i fråga om information som i sig är skyddad enligt unionslagstiftningen, och undantaget enligt artikel 4.2 första strecksatsen i samma beslut, vilket avser skydd för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen.
- 27 Såvitt avsåg informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd och det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd, angav ECB att ett utlämnande av denna information specifikt och konkret skulle kunna undergräva den monetära politiken och den finansiella stabiliteten, eftersom de nationella centralbankernas utrymme för skönsmässig bedömning i samband med lösandet av tillfälliga likviditetsproblem är väsentligt för den finansiella stabiliteten och utgör en nödvändig förutsättning för den monetära politikens effektivitet.
- 28 Enligt ECB hade resolutionen av Banco Popular gjort den spanska finansmarknaden mer känslig för eventuella likartade fall. Marknadens förtroende hade försvagats, särskilt för mindre finansinstitut. Ett utlämnande av information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd och det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd skulle på nytt kunna göra förhållandet till finansinstituten spänt och ge upphov till grundlösa spekulationer om situationen för Banco Santander. Med tanke på att finansmarknaderna är så nära sammankopplade med varandra skulle dessutom en negativ utveckling i Spanien kunna få dominoeffekter i andra medlemsstater, något som i slutändan skulle kunna leda till skadliga konsekvenser för den finansiella stabiliteten i unionen.
- 29 ECB påpekade också att ett utlämnande av information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd och om det belopp av akut likviditetsstöd som faktiskt hade beviljats Banco Popular skulle kunna krympa de nationella centralbankernas manöverutrymme när det gällde att anpassa beviljandet av akut likviditetsstöd till de särskilda omständigheterna i framtida fall. Dessutom skulle ett utlämnande av den aktuella informationen kunna skapa förväntningar på att de nationella centralbankerna och ECB alltid skulle komma att handla på samma sätt, även i situationer där ett sådant tillvägagångssätt inte var påkallat.

- 30 Såvitt avsåg de ställda säkerheterna framhöll ECB i allt väsentligt att ett utlämnande av uppgifter om dem skulle göra akut likviditetsstöd till ett mindre ändamålsenligt verktyg för att slå vakt om den finansiella stabiliteten. Enligt ECB skulle bankerna bli mindre benägna att vid lämplig tidpunkt begära akut likviditetsstöd, om information rörande de säkerheter som de ställde skulle komma att offentliggöras. Ett utlämnande av den aktuella informationen, även i efterhand, skulle dessutom kunna minska de nationella centralbankernas möjligheter att beakta ett brett spektrum av tänkbara tillgångar, eftersom kännedomen om det tillvägagångssätt som de tidigare hade förespråkade skulle skapa förväntningar i fråga om vilka typer av säkerheter som de skulle kunna komma att godta i framtiden. Detta skulle försämra deras förmåga att reagera effektivt på framtida likviditetsproblem och skulle undergräva ändamålsenligheten av akut likviditetsstöd som verktyg för att slå vakt om den finansiella stabiliteten.
- 31 Såvitt avsåg informationen om Banco Populars likviditet och andel eget kapital, angav ECB att denna information var att hänföra till dess tillsyn och därför omfattades av de på området tillämpliga bestämmelserna om tystnadsplikt och sekretess, vilka återfinns i artikel 27 i förordning nr 1024/2013 jämförd med artikel 53 och följande artiklar i direktiv 2013/36. Enligt ECB skulle ett utlämnande av dessa uppgifter ge upphov till spekulation bland marknadsaktörerna om Banco Santanders likviditet och finansieringsbehov, något som skulle skapa obefogade finansiella påfrestningar. Således skulle ett utlämnande av den aktuella informationen riskera att skada dels det allmänna samhällsintresset i fråga om det finansiella systemets stabilitet i Spanien och i unionen, dels Banco Santanders affärsintressen.
- 32 Slutligen påpekade ECB att det enligt dess uppfattning inte förelåg något övervägande allmänintresse som kunde motivera att undantaget enligt artikel 4.2 första strecksatsen i beslut 2004/258 inte skulle tillämpas. Det intresse som sökanden i det aktuella fallet hade åberopat, nämligen sin ställning som före detta aktieägare, var enligt ECB ett enskilt intresse som inte kunde få företräde framför det allmänna samhällsintresse som den bestämmelsen är avsedd att skydda.
- 33 Genom beslut LS/MD/17/419 av den 7 november 2017 (nedan kallat det tredje angripna beslutet) nekade ECB tillgång till de handlingar som avses i den andra och den femte strecksatsen i punkt 19 ovan. Enligt ECB omfattades dessa handlingar av en allmän presumtion för sekretess i kraft av undantaget enligt artikel 4.1 c i beslut 2004/258, vilket avser skydd för sekretess i fråga om information som i sig är skyddad enligt unionslagstiftningen, och i kraft av undantaget enligt artikel 4.2 första strecksatsen i samma beslut, vilket avser skydd för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen.
- 34 ECB förklarade att den fullständiga versionen av FOLTF-bedömningen och den dokumentation som Banco Popular hade tillhandahållit (uppgifter om Banco Populars kapital- och likviditetssituation och om villkoren för dess auktorisation samt de skrivelser som Banco Popular mellan den 1 och den 6 juni 2017 sände till ECB) utgjorde handlingar som var att hänföra till de administrativa akterna för den löpande tillsynen respektive för FOLTF-bedömningsärendet.
- 35 Eftersom dessa administrativa akter var knutna till ECB:s fullgörande av sina uppgifter som tillsynsmyndighet, omfattades de enligt ECB av de på det området tillämpliga tystnadsplikts- och sekretessbestämmelserna i artikel 27 i förordning nr 1024/2013, i artikel 53 och följande artiklar i direktiv 2013/36 och i artikel 84 i direktiv 2014/59.

- 36 Enligt ECB skulle ett utlämnande av de begärda handlingarna kunna vara till skada inte endast för det berörda kreditinstitutet utan även för bankväsendet i allmänhet, eftersom bankerna inte längre skulle kunna känna förtroende för att den information som de lämnade till ECB för tillsynsändamål skulle förbli konfidentiell.
- 37 ECB gjorde därvid gällande att tystnadsplikts- och sekretessordningen inte medger att konfidentiell information lämnas ut annat än i en sammanfattad eller sammanslagen form som inte gör det möjligt att identifiera det berörda kreditinstitutet. Denna ordning är enligt ECB tillämplig även när ett kreditinstitut har placerats under resolution.
- 38 Därefter påpekade ECB att de begärda handlingarna även innehöll information om Banco Populars ställning på marknaden och om dess tillgångar och skulder. Ett utlämnande av den informationen skulle enligt ECB kunna skada Banco Populars och dess moderbolag Banco Santander affärsintressen. I synnerhet hävdade ECB att bland annat informationen om bedömningen av hur Banco Populars likviditet påverkade finansieringen och verksamhetsstrukturen för dess dotterbolag Banco Popular Portugal var kommersiellt känslig och kunde ge upphov till grundade spekulationer om koncernens finanser och likviditet.
- 39 Slutligen påpekade ECB att det enligt dess uppfattning inte förelåg något övervägande allmänintresse som kunde motivera att undantaget enligt artikel 4.2 första strecksatsen i beslut 2004/258 inte skulle tillämpas. Det intresse som sökanden i det aktuella fallet hade åberopat, nämligen sin ställning som före detta aktieägare, var enligt ECB ett enskilt intresse som inte kunde få företräde framför det allmänna samhällsintresse som den bestämmelsen är avsedd att skydda.

II. Omständigheter som inträffat efter väckandet av talan

- 40 Med anledning av att olika före detta aktieägare (inbegripet sökanden) i och borgenärer till Banco Popular lämnade in överklaganden till SRB:s överklagandepanel, offentliggjorde SRB på sin webbplats vissa handlingar med anknytning till resolutionen av Banco Popular.
- 41 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 6 februari 2018 väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av SRB:s överklagandepanels beslut av den 28 november 2017. Talan registrerades under målnummer T-62/18.
- 42 Den 18 juli 2018 väckte sökanden vidare talan om ogiltigförklaring av ECB:s beslut LS/MD/18/141 av den 8 maj 2018, genom vilket ECB nekade tillgång till vissa handlingar rörande resolutionen av Banco Popular som inte omfattas av förevarande mål. Denna talan registrerades under målnummer T-442/18.
- 43 Den 14 juni 2018 överlämnade revisionsbyrån Deloitte till SRB en rapport om en värdering i enlighet med artikel 20.16–20.18 i förordning nr 806/2014 med syftet att göra det möjligt att bedöma huruvida aktieägare och borgenärer skulle ha behandlats bättre om institutet under resolution hade inlett ett normalt insolvensförfarande (nedan kallad värdering 3).
- 44 Den 6 augusti 2018 offentliggjorde SRB på sin webbplats sitt tillkännagivande av den 2 augusti 2018 av sitt preliminära beslut SRB/EES/2018/132 om huruvida aktieägare och borgenärer skulle beviljas ersättning till följd av de resolutionsåtgärder som hade vidtagits mot Banco Popular och om inledandet av ett förfarande för att låta de berörda utöva rätten att yttra

sig. Tillsammans med tillkännagivandet offentliggjordes en icke-konfidentiell version av värdering 3. Den 7 augusti 2018 offentliggjordes ett meddelande om SRB:s tillkännagivande av den 2 augusti 2018 i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 277 I, 2018, s. 1).

45 Den 17 mars 2020 antog SRB beslut SRB/EES/2020/52 om huruvida aktieägare och borgenärer skulle beviljas ersättning till följd av de resolutionsåtgärder som hade vidtagits mot Banco Popular. I det beslutet, som offentliggjordes på SRB:s webbplats, gjorde SRB bedömningen att de aktieägare och borgenärer som hade berörts av resolutionen av Banco Popular inte hade rätt till ersättning från den gemensamma resolutionsfonden i enlighet med artikel 76.1 e i förordning nr 806/2014. Ett meddelande om beslutet offentliggjordes den 20 mars 2020 i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 91, 2020, s. 2).

III. Förfarandet och parternas yrkanden

46 Sökanden väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 27 december 2017.

47 Genom separat handling som inkom till tribunalens kansli samma dag ansökte sökanden i enlighet med artikel 152 i tribunalens rättegångsregler om att målet skulle handläggas skyndsamt. ECB inkom med yttrande om denna ansökan inom angiven frist. Genom beslut av den 26 januari 2018 avslög tribunalen (åttonde avdelningen) ansökan om skyndsamt handläggning.

48 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 6 mars 2018 ansökte Banco Popular respektive Banco Santander om att få intervensera i målet till stöd för ECB:s yrkanden.

49 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 11 april 2018 ansökte kommissionen om att få intervensera i målet till stöd för ECB:s yrkanden.

50 Genom beslut av den 17 juli 2018 biföll ordföranden på tribunalens åttonde avdelning kommissionens interventionsansökan. Kommissionen inkom med sin interventionsinlägga och parterna ingav sina yttranden om denna inom angiven frist.

51 Genom två beslut av den 27 juli 2018 biföll ordföranden på tribunalens åttonde avdelning Banco Santanders och Banco Populars interventionsansökningar. Banco Santander och Banco Popular inkom med sina interventionsinläggor och parterna ingav sina yttranden om dessa inom angiven frist.

52 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 30 oktober 2018 underrättade Banco Santander tribunalen om att Banco Santander med verkan den 28 september 2018 hade efterträtt Banco Popular i samtliga hänseenden och att Banco Populars interventionstalan återkallades.

53 Sökanden inkom inom angiven frist med ett yttrande om återkallandet av Banco Populars interventionstalan. Varken ECB eller kommissionen inkom med något yttrande om detta.

54 Genom beslut av den 5 februari 2019 avskrev ordföranden på tribunalens åttonde avdelning Banco Populars interventionstalan och beslutade att Banco Santander skulle bära sina egna rättegångskostnader och ersätta sökandens rättegångskostnader såvitt avsåg Banco Populars interventionstalan. Dessutom beslutade ordföranden att ECB och kommissionen skulle bära sina egna rättegångskostnader.

- 55 Den 1 augusti 2019 beslutade ordföranden på åttonde avdelningen, efter att ha hört rättegångsdeltagarna, att förfarandet med stöd av artikel 69 b i rättegångsreglerna skulle förklaras vilande till dess att ett slutgiltigt avgörande meddelades i det mål som sedermera avgjordes genom domen av den 19 december 2019, ECB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 56 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på tredje avdelningen, och målet tilldelades följaktligen, i enlighet med artikel 27.5 i rättegångsreglerna, denna avdelning.
- 57 Den 19 december 2019 meddelade EU-domstolen domen ECB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). Med anledning av detta återupptogs förfarandet i förevarande mål.
- 58 Som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna uppmanade tribunalen sökanden att yttra sig om de slutsatser som det såvitt avsåg förevarande mål enligt sökandens uppfattning var påkallat att dra av domen av den 19 december 2019, ECB/Espírito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), och därefter uppmanade tribunalen även ECB, kommissionen och Banco Santander att yttra sig om sökandens svar.
- 59 Som en åtgärd för processledning enligt artikel 89 i rättegångsreglerna uppmanade tribunalen sökanden, ECB och kommissionen att skriftligen besvara frågor som tribunalen ställde. Samtliga besvarade frågorna inom angiven frist.
- 60 Genom beslut av den 27 november 2020 om åtgärder för bevisupptagning anmodade tribunalen med stöd dels av artikel 24 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, dels av artiklarna 91 c och 104 i rättegångsreglerna, ECB att förete de handlingar till vilka tillgång hade nekats genom de angripna besluten.
- 61 På förslag av tribunalens tredje avdelning beslutade tribunalen, med tillämpning av artikel 28 i rättegångsreglerna, att hänskjuta målet till en avdelning i utökad sammansättning.
- 62 Genom skrivelse av den 12 februari 2021 meddelade Banco Santander att bolaget på grund av hälsokrisen orsakad av covid-19 inte kunde ta sig till Luxemburg (Luxemburg) för den muntliga förhandlingen utan begärde att få utveckla sin talan genom videokonferens. Ordföranden på tredje avdelningen i utökad sammansättning biföll Banco Santanders begäran genom beslut av den 17 februari 2021.
- 63 Rättegångsdeltagarna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 4 mars 2021.
- 64 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara de angripna besluten, och
 - förplikta ECB att ersätta rättegångskostnaderna.
- 65 ECB har med stöd av kommissionen och Banco Santander yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och

- förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

IV. Rättslig bedömning

- 66 Till stöd för talan har sökanden anfört fem grunder. Den första grunden avser att ECB i de angripna besluten åsidosatte artikel 4.1 c i beslut 2004/258. Inom ramen för den andra grunden har sökanden gjort gällande att ECB i det andra angripna beslutet åsidosatte artikel 4.1 a andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258. Den tredje grunden innebär att det andra och det tredje angripna beslutet bör ogiltigförklaras med hänvisning till ett åsidosättande av artikel 4.2 första strecksatsen i beslut 2004/258. Den fjärde grunden avser åsidosättande av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Inom ramen för den femte grunden, som anfördes för första gången i sökandens yttrande om kommissionens och Banco Santanders interventionsinlagor, har sökanden gjort gällande att det andra angripna beslutet strider mot motiveringsskyldigheten såvitt avser tillämpningen av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258.
- 67 Innan tribunalen prövar de fem grunder som sökanden har anfört, behöver det kontrolleras huruvida saken i målet kvarstår och huruvida sökanden fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad.
- 68 Därefter behöver tribunalen granska lydelsen av det andra angripna beslutet. Sedan är det lämpligt att med ledning av resultatet av den granskningen inledningsvis pröva den femte och den andra grunden. I nästa steg kommer tribunalen att pröva den första grunden och därefter i förekommande fall den tredje och slutligen den fjärde grunden.

A. Saken i målet och sökandens berättigade intresse av att få saken prövad

- 69 Banco Santander har i sin interventionsinlaga påpekat för tribunalen att vissa handlingar, till följd av beslut meddelade av SRB:s överklagandepanel (se, för ett liknande resonemang, punkt 40 och följande punkter ovan), antingen till stor del har offentliggjorts på SRB:s webbplats sedan förevarande talan väcktes eller inom kort kommer att till stor del offentliggöras där. Enligt Banco Santander skulle den omständigheten kunna medföra att ändamålet med talan har förfallit.
- 70 ECB och sökanden har bestritt Banco Santanders påståenden.
- 71 Som Banco Santander med gott fog har påpekat, har unionsdomstolen funnit att intervenienter saknar rätt att självständigt framställa invändningar om rättegångshinder, vilket innebär att tribunalen inte är skyldig att pröva grunder som uteslutande har åberopats av intervenienter, förutsatt att dessa grunder inte avser tvingande rätt (dom av den 24 mars 1993, CIRFS m.fl./kommissionen, C-313/90, EU:C:1993:111, punkt 22, och dom av den 13 december 2018, Post Bank Iran/rådet, T-559/15, EU:T:2018:948, punkt 63).
- 72 Av artikel 131.1 i rättegångsreglerna följer emellertid att om tribunalen finner att ändamålet med talan har förfallit och att det inte finns anledning att döma i saken, får den på eget initiativ när som helst – på förslag av referenten och efter att ha hört rättegångsdeltagarna – avgöra målet genom ett särskilt uppsatt beslut som är motiverat.

- 73 Av fast rättspraxis framgår att en sökandes berättigade intresse av att få saken prövad, vad avser ändamålet med talan, ska föreligga när talan väcks, vid äventyr av att den annars kan komma att avvisas. Saken får sedan inte ha förfallit innan domstolsavgörandet meddelas, och en sökandes berättigade intresse av att få saken prövad måste också bestå fram till denna tidpunkt, vid äventyr av att det beslutas att det saknas anledning att döma i målet. Detta förutsätter att ett bifall till talan kan medföra en fördel för sökanden (se dom av den 21 januari 2021, Leino-Sandberg/parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 74 När det till att börja med gäller saken i målet, erinrade domstolen i punkt 33 i sin dom av den 21 januari 2021, Leino-Sandberg/parlamentet (C-761/18 P, EU:C:2021:52), på tal om allmänhetens tillgång till unionsinstitutionernas handlingar, om att saken inte har förfallit så länge den berörda institutionen inte formellt har återkallat sitt beslut att neka tillgång till en handling, även om den handlingen har gjorts tillgänglig av en tredje part.
- 75 ECB har inte formellt återkallat de angripna besluten, varför ändamålet med förevarande talan kvarstår.
- 76 När det sedan gäller sökandens berättigade intresse av att få saken prövad, påpekar tribunalen att de handlingar med anknytning till resolutionsärendet avseende Banco Popular som helt eller delvis har offentliggjorts på SRB:s webbplats är dels resolutionsordningen, dels den första värderingsrapporten av den 5 juni 2017, som SRB utarbetade i enlighet med artikel 20.5 a i förordning nr 806/2014, dels den andra värderingsrapporten av den 6 juni 2017, som utarbetades av en oberoende expert i enlighet med artikel 20.10 i förordning nr 806/2014, dels resolutionsplanen från 2016, dels inbjudan att lämna anbud av den 6 juni 2017, dels SRB:s beslut av den 3 juni 2017 att inleda förfarandet för försäljning av Banco Popular, dels foljebrevet till SRB:s beslut av den 3 juni 2017 att inleda förfarandet för försäljning av Banco Popular, dels värdering 3, dels SRB:s tillkännagivande av den 2 augusti 2018 av sitt preliminära beslut om huruvida aktieägare och borgenärer skulle beviljas ersättning till följd av de resolutionsåtgärder som hade vidtagits mot Banco Popular och om inledandet av ett förfarande för att låta de berörda utöva rätten att yttra sig, dels rapporten om uppgifterna om skulderna från 2017, dels rapporten om kritiska funktioner från 2017, dels vissa handlingar som inkom från Banco Popular i samband med underhandsförsäljningen.
- 77 De handlingar som har nämnts i punkt 76 ovan innefattar inte de handlingar som är föremål för förevarande mål, vilka har räknats upp i punkterna 21–25 och 33 ovan. Att så är fallet har sökanden vitsordat både skriftligen och vid förhandlingen.
- 78 I alla händelser har EU-domstolen framhållit att i en situation där sökanden endast har fått tillgång till en version av den begärda handlingen som har gjorts tillgänglig av en tredje part och där den berörda institutionen fortsätter att neka sökanden tillgång till den begärda handlingen, kan sökanden inte anses ha fått tillgång till den handlingen, och därmed anses ha förlorat sitt intresse av att få till stånd en ogiltigförklaring av det berörda beslutet, enbart med hänvisning till nämnda tillgängliggörande. I en sådan situation har sökanden nämligen även fortsättningsvis ett verkligt intresse av att få tillgång till en bestyrkt version av den begärda handlingen som innebär en garanti för att det är den berörda institutionen som har upprättat handlingen och för att denna ger uttryck för den institutionens officiella ståndpunkt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2021, Leino-Sandberg/parlamentet, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punkt 48).

79 Med tanke på att ECB vid förhandlingen vitsordade att ECB inte har lämnat ut de begärda handlingarna efter väckandet av talan i förevarande mål utan fortfarande motsätter sig att tillgång bereds till dessa, finner tribunalen att sökanden inom ramen för förevarande talan fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad.

B. Tolkningen av det andra angripna beslutet

- 80 Tribunalen konstaterar inledningsvis att den sammanfattning av det andra angripna beslutet som ECB har redovisat i sina inlagor till tribunalen inte stämmer överens med det beslutets lydelse. Den bristande överensstämelsen avser närmare bestämt vilka bestämmelser i beslut 2004/258 som ECB i det andra angripna beslutet åberopade till stöd för att neka tillgång till de olika berörda typerna av information.
- 81 Till att börja med ska det framhållas att tribunalen vid tolkningen av innehållet i det andra angripna beslutet kommer att utgå från den engelska versionen av detta. Den spanska versionen av det andra angripna beslutet är nämligen märkt med "Traducción de cortesía (en caso de discrepancia prevalece la versión en inglés)" (Artighetsöversättning (vid avvikelse gäller den engelska versionen)). Det är ostridigt mellan parterna att den engelska versionen av nämnda beslut ska anses vara den autentiska.
- 82 Vidare ska det erinras om att det andra angripna beslutet, såsom har påtalats i punkt 25 ovan, innebär ett partiellt nekande av tillgång till fyra handlingar vilka innehåller fem kategorier av information, närmare bestämt information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd, om de ställda säkerheterna, om Banco Populares likviditet och om dess kapitalkvoter. Med avseende på dessa fem kategorier av information tillämpas i det andra angripna beslutet fem undantag från rätten till tillgång överlappningsvis på de olika informationstyperna.
- 83 Som svar på en fråga som tribunalen ställde vid förhandlingen, förklarade ECB att det andra angripna beslutet enligt dess uppfattning grundar sig på de undantag som avses i artikel 4.1 a första, andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258 såvitt avser var och en av de fem kategorier av information till vilka tillgång nekas (se punkt 82 ovan). Enligt ECB bekräftas den tolkningen av bilaga B.1 till svaromålet, vilken innehåller en tabell över de begärda handlingarna och de av ECB åberopade skälen för att (partiellt) neka utlämnande och vilken utgör en integrerande del av det andra angripna beslutet.
- 84 Som svar på ECB:s påståenden uppgav sökanden vid förhandlingen att den ansåg att dess rätt till försvar hade åsidosatts med tanke dels på att bilaga B.1 till svaromålet inte hade delgetts sökanden tillsammans med det andra angripna beslutet, dels på att det andra angripna beslutets lydelse inte bekräftade ECB:s ståndpunkt att de fem kategorier av information till vilka tillgång hade nekats omfattades av samtliga undantag i artikel 4.1 a första, andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258.
- 85 Tribunalen konstaterar för det första att det andra angripna beslutet uppges vara avsett att bekräfta ECB:s beslut LS/PT/2017/66 av den 11 augusti 2017. Av lydelsen av det beslutet av den 11 augusti 2017 framgår att endast informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna omfattades av undantagen i artikel 4.1 a första, andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258, medan så däremot inte var fallet för informationen om Banco Populares likviditet och om dess kapitalkvoter.

- 86 För det andra angav ECB följande i det andra angripna beslutet, under rubriken "Information on the liquidity situation and the capital ratios of BPE" (Information om BPE:s likviditet och kapitalkvoter): "[i]n your confirmatory application you do not contest the ECB's reasoning and arguments put forward as justification for the non-disclosure of the liquidity situation and the capital ratios of BPE" ([i] er bekräftande ansökan bestrider ni inte ECB:s resonemang och argument till stöd för att inte lämna ut informationen om BPE:s likviditet och kapitalkvoter) och "[t]he Executive Board takes the view that such data are protected under Article 4(1)(c) ('protected as such under Union law') and the first indent of Article 4(2) ('the commercial interests of a natural or legal person') of Decision ECB/2004/3" (direktionen anser att dessa uppgifter är skyddade i kraft av artikel 4.1 c ("information som i sig är skyddad enligt unionslagstiftningen") och artikel 4.2 första strecksatsen ("en fysisk eller juridisk persons affärsintressen") i beslut ECB/2004/3). Dessa meningar gör att det är ställt utom allt tvivel att informationen om Banco Populars likviditet och kapitalkvoter inte omfattas av undantagen i artikel 4.1 a första, andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258.
- 87 För det tredje finns det, i motsats till vad ECB har gjort gällande, inte något i handlingarna i målet som föranleder slutsatsen att bilaga B.1 till ECB:s svaromål ska anses utgöra en integrerande del av det andra angripna beslutet.
- 88 Till att börja med hänvisas det inte i det andra angripna beslutet till någon bilaga som är fogad till detta. Vidare avser tabellen i bilaga B.1 alla de tre angripna besluten, inte enbart det andra angripna beslutet, något som gör det troligt att den bilagan har utarbetats för användning i samband med förevarande mål.
- 89 Mot bakgrund av dessa omständigheter finner tribunalen att det andra angripna beslutet, i motsats till vad ECB har gjort gällande både i sina inlagor till tribunalen och inför denna under förhandlingen, inte grundar sig på de undantag som avses i artikel 4.1 a första, andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258 såvitt avser var och en av de fem kategorier av information till vilka tillgång nekades. Det enda som ECB genom det andra angripna beslutet nekade tillgång till med stöd av artikel 4.1 a första, andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258 var närmare bestämt informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna. Tillgång till informationen om de ställda säkerheterna nekades även med stöd av artikel 4.2 första strecksatsen i beslut 2004/258. Däremot var det enbart med stöd av artikel 4.1 c och 4.2 första strecksatsen i beslut 2004/258 som ECB genom det andra angripna beslutet nekade tillgång till informationen om Banco Populars likviditet och kapitalkvoter.

C. Den femte grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten såvitt avser tillämpningen i det andra angripna beslutet av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258

- 90 I sina yttranden om kommissionens och Banco Santanders interventionsinlagor har sökanden anfört en grund med innebörden att det andra angripna beslutet är otillräckligt motiverat i så måtto att ECB i det beslutet inte redovisar skälen till sin bedömning dels att informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna omfattas av undantaget enligt artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258, vilket avser skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om sekretessen vid överläggningar i ECB:s beslutande organ, dels att ett utlämnande av den informationen konkret och i praktiken skulle kunna skada det intresse som skyddas genom det undantaget.

91 Till stöd för denna grund har sökanden åberopat domen av den 26 april 2018, *Espírito Santo Financial (Portugal)/ECB* (T-251/15, ej publicerad, EU:T:2018:234). I den domen fann tribunalen att ECB hade åsidosatt sin motiveringsskyldighet genom att underlåta dels att förklara varför de handlingar som hade begärts ut i det målet träffades av undantaget i artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258, dels att lämna en motivering som gjorde det möjligt att förstå och kontrollera hur ett utlämnande av dessa handlingar skulle ha undergrävt det skyddade intresset.

1. Inledande synpunkter

92 Tribunalen noterar att sökanden har anfört den grund som avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten först i ett sent skede av förfarandet, närmare bestämt i sina yttranden om kommissionens och Banco Santanders interventionsinlagor.

93 I ett mål om ogiltigförklaring av en rättsakt utgör en grund som avser att rättsakten saknar motivering eller är otillräckligt motiverad en grund avseende tvingande rätt som unionsdomstolen kan eller till och med måste pröva ex officio, varför parterna kan åberopa en sådan grund när som helst under förfarandet (dom av den 20 februari 1997, kommissionen/Daffix, C-166/95 P, EU:C:1997:73, punkt 25, dom av den 13 december 2001, *Krupp Thyssen Stainless och Acciai speciali Terni/kommissionen*, T-45/98 och T-47/98, EU:T:2001:288, punkt 125, och dom av den 10 februari 2021, *Şanlı/rådet*, T-157/19, ej publicerad, EU:T:2021:75, punkt 34).

94 Den i artikel 296 andra stycket FEUF föreskrivna, och i artikel 41.2 c i stadgan stadfästa, skyldigheten att motivera en rättsakt som går någon emot följer dessutom enligt fast rättspraxis av principen om iakttagande av rätten till försvar och syftar dels till att ge den som berörs av en sådan rättsakt tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om rättsakten är välgrundad eller om den eventuellt är behäftad med ett fel som innebär att dess giltighet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, dels till att göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens lagenlighet (se dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkt 29 och där angiven rättspraxis, och dom av den 10 februari 2021, *Şanlı/rådet*, T-157/19, ej publicerad, EU:T:2021:75, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

95 Enligt fast rättspraxis gäller vidare att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning (dom av den 30 april 2019, *Italien/rådet* (fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 40, dom av den 8 maj 2019, *Landeskreditbank Baden-Württemberg/ECB*, C-450/17 P, EU:C:2019:372, punkt 85, och dom av den 27 januari 2021, *KPN/kommissionen*, T-691/18, ej publicerad, EU:T:2021:43, punkt 161).

96 Som kommer att redovisas i det följande, är dessa krav i det aktuella fallet inte uppfyllda såvitt avser ECB:s nekande av tillgång till viss information på grundval av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258.

2. Åsidosättande av motiveringskyldigheten

a) Bristande motivering såvitt avser nekandet av tillgång till information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna

- 97 Tribunalen erinrar inledningsvis, såvitt avser de bestämmelser som är tillämpliga på rätten att få tillgång till ECB:s handlingar, om att det i artikel 1 andra stycket FEU slås fast en princip med innebörden att unionens beslutsprocess ska vara öppen. I artikel 15.1 FEUF preciseras därvidlag att unionens institutioner, organ och byråer, i syfte att främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta, ska utföra sitt arbete så öppet som möjligt. Enligt artikel 15.3 första stycket FEUF ska vidare varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt stadgeenliga säte i en medlemsstat ha rätt till tillgång till unionens institutioners, organs och byråers handlingar, oberoende av medium, enligt de principer och villkor som ska bestämmas i enlighet med den bestämmelsen. I artikel 15.3 andra stycket FEUF stadgas att Europaparlamentet och rådet, under hänsynstagande till allmänna eller enskilda intressen, genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska fastställa allmänna principer och gränser för rätten till tillgång till handlingar. Enligt artikel 15.3 tredje stycket FEUF ska varje institution, organ eller byrå säkerställa öppenhet i sitt arbete och, i sin arbetsordning, utarbeta särskilda bestämmelser om tillgång till sina handlingar i enlighet med de förordningar som avses i andra stycket. I artikel 15.3 fjärde stycket FEUF föreskrivs att Europeiska unionens domstol, ECB och Europeiska investeringsbanken (EIB) ska omfattas av artikel 15.3 FEUF endast när de utövar sina administrativa funktioner.
- 98 Syftet med beslut 2004/258 är, som framgår av skälen 2 och 3 i detta, att bereda större tillgång till ECB:s handlingar än vad som var fallet enligt den ordning som reglerades av ECB:s beslut 1999/284/EG av den 3 november 1998 avseende allmänhetens tillgång till ECB:s handlingar och arkiv (EGT L 110, 1999, s. 30) samtidigt som ECB:s och de nationella centralbankernas oberoende säkerställs och sekretessen avseende vissa frågor som specifikt rör utförandet av ECB:s uppgifter upprätthålls.
- 99 I linje med detta ger artikel 2.1 i beslut 2004/258 varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat rätt att få tillgång till ECB:s handlingar, med beaktande av de villkor och gränser som fastställs i det beslutet.
- 100 Den rätten är föremål för vissa begränsningar som grundar sig på hänsyn till allmänna eller privata intressen. Närmare bestämt föreskrivs i artikel 4 i beslut 2004/258, i överensstämmelse med skäl 4 i det beslutet, en undantagsordning som ger ECB rätt att neka tillgång till en handling i fall där ett utlämnande av handlingen skulle undergräva något av de intressen som åtnjuter skydd i kraft av artikel 4.1 och 4.2 liksom i fall där handlingen innehåller yttranden avsedda för internt bruk som är en del av överläggningar och inledande samråd inom ECB eller med nationella centralbanker.
- 101 Eftersom undantagen från rätten till tillgång enligt artikel 4 i beslut 2004/258 utgör undantag från rätten att få tillgång till handlingar, ska de tolkas och tillämpas restriktivt (dom av den 29 november 2012, Thesing och Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, ej publicerad, EU:T:2012:635, punkt 41, och dom av den 12 mars 2019, De Masi och Varoufakis/ECB, T-798/17, EU:T:2019:154, punkt 17).

- 102 Påpekas ska också att domen av den 26 april 2018, *Espírito Santo Financial (Portugal)/ECB* (T-251/15, ej publicerad, EU:T:2018:234), som sökanden har åberopat till stöd för sin femte grund (se punkt 91 ovan), har upphävts genom domen av den 19 december 2019, *ECB/Espírito Santo Financial (Portugal)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).
- 103 I domen av den 19 december 2019, *ECB/Espírito Santo Financial (Portugal)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), fann domstolen att artikel 4.1 a i beslut 2004/258 jämförd med artikel 10.4 andra meningen i det till EU- och EUF-fördragen fogade protokoll nr 4 om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallad stadgan för ECBS och ECB), mot bakgrund av den exklusiva befogenhet som ECB-rådet har tilldelats, ska tolkas så, att den skyddar sekretessen för resultatet av ECB-rådets överläggningar utan att det är nödvändigt att tillgång till handlingar som återger detta resultat får nekas enbart om ett offentliggörande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset (dom av den 19 december 2019, *ECB/Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, EU:C:2019:1117, punkt 43, och dom av den 21 oktober 2020, *ECB/Estate of Espírito Santo Financial Group*, C-396/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:845, punkt 50).
- 104 Domstolen tillade att generaldirektören för ECB:s sekretariat i kraft av artikel 4.1 a första strecksatsen och artikel 7.1 i beslut 2004/258 är skyldig att neka tillgång till resultatet av ECB-rådets överläggningar, utom om ECB-rådet beslutar att helt eller delvis offentliggöra detta (dom av den 19 december 2019, *ECB/Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, EU:C:2019:1117, punkt 44, och dom av den 21 oktober 2020, *ECB/Estate of Espírito Santo Financial Group*, C-396/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:845, punkt 51).
- 105 Med ledning av detta drog domstolen slutsatsen att motiveringen för att neka tillgång till resultaten av ECB-rådets överläggningar kan bestå enbart av ett åberopande av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258 såvitt avser handlingar som återger resultaten av sådana överläggningar (dom av den 19 december 2019, *ECB/Espírito Santo Financial (Portugal)*, C-442/18 P, EU:C:2019:1117, punkt 46, och dom av den 21 oktober 2020, *ECB/Estate of Espírito Santo Financial Group*, C-396/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:845, punkt 53).
- 106 Med anledning av tribunalens uppmaning till sökanden att yttra sig över konsekvenserna av domen av den 19 december 2019, *ECB/Espírito Santo Financial (Portugal)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), har sökanden vitsordat att den domen förefaller ge ECB rätt att göra avsteg från skyldigheten att motivera sina beslut mot bakgrund av den särskilda arten av den sekretess som i kraft av stadgan för ECBS och ECB gäller för överläggningar i de beslutande organen. Sökanden har emellertid framhållit att domstolens resonemang uteslutande avser ”handlingar som återger resultaten av överläggningar i ECB:s beslutande organ”.
- 107 Enligt ECB, som därvidlag har fått stöd av kommissionen och Banco Santander, ska sökandens talan lämnas utan bifall såvitt avser den femte grunden med hänvisning till de slutsatser som kan dras av domen av den 19 december 2019, *ECB/Espírito Santo Financial (Portugal)* (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). ECB anser sig nämligen ha fullgjort sin motiveringsskyldighet redan genom att till stöd för sitt nekande av tillgång till den begärda informationen hänvisa till artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258.

- 108 Det är mot bakgrund av det ovan anförda som tribunalen ska pröva huruvida ECB lämnade en tillräcklig motivering i det andra angripna beslutet till den del som sökanden genom detta nekades tillgång till viss information på grundval av undantaget i artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258, vilket undantag avser skydd för det allmänna samhällsintresset i fråga om sekretessen vid överläggningar i ECB:s beslutande organ.
- 109 Som ECB korrekt har påpekat, inskränker sig motiveringen av det andra angripna beslutet till en ren hänvisning till artikel 4.1 a i beslut 2004/258 såvitt avser nekandet av tillgång till information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna.
- 110 Sökanden har med gott fog gjort gällande att det av domstolens i punkterna 103–105 ovan nämnda praxis framgår att det uteslutande är för ”handlingar som återger resultaten av ECB-rådets överläggningar” som motiveringsskyldigheten såvitt avser nekande av tillgång kan fullgöras genom en ren hänvisning till artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258.
- 111 I det aktuella fallet konstaterar tribunalen att ECB inte för var och en av de typer av information till vilka tillgång nekas med hänvisning till artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258 har angett i vilken handling den informationen återfinns. I stället har ECB inskränkt sig till att på en allmän nivå ange att de tre typer av information till vilka tillgång nekas med hänvisning till de åberopade undantagen återfinns i de fyra handlingar till vilka partiell tillgång har lämnats, nämligen en skrivelse av den 5 juni 2017 från chefen för Spaniens centralbank till ECB:s ordförande med rubriken ”Emergency liquidity assistance”, en uppföljningsskrivelse av den 5 juni 2017 från chefen för Spaniens centralbank till ECB:s ordförande med rubriken ”Emergency liquidity assistance”, ett förslag av den 5 juni 2017 från ECB:s direktion till ECB-rådet med rubriken ”Emergency liquidity assistance request from Banco de España” och protokollet från ECB-rådets 447:e möte, som hölls i form av telekonferens den 5 juni 2017.
- 112 Av dessa fyra handlingar är det emellertid endast en som uppenbart innehåller upplysningar om resultatet av ECB-rådets överläggningar, nämligen protokollet från ECB-rådets i form av telekonferens hållna 447:e möte den 5 juni 2017. Härvidlag har ECB i beslut LS/PT/2017/66 av den 11 augusti 2017, vilket bekräftades av det andra angripna beslutet, förklarat att ECB-rådets beslut att inte motsätta sig övre gränser för akut likviditetsstöd återges i protokollen från ECB-rådets möten och att dessa protokoll i kraft av artikel 10.4 i stadgan för ECBS och ECB omfattas av en sekretess som ska göra det möjligt att slå vakt om ECB-rådsledamöternas oberoende och om effektiviteten i ECB-rådets beslutsprocess.
- 113 Efter att ha tagit del av de konfidentiella versionerna av de fyra berörda handlingarna, vilka har företetts av ECB med anledning av den åtgärd för bevisupptagning som har nämnts i punkt 60 ovan, har tribunalen kunnat konstatera att nämnda protokoll endast innehåller en av de tre typer av information till vilka tillgång nekades med stöd av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258, nämligen information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd. Informationen om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna återfinns i de tre andra handlingar till vilka ECB nekade fullständig tillgång, nämligen de båda skrivelserna av den 5 juni 2017 från chefen för Spaniens centralbank och direktionens förslag av den 5 juni 2017.

- 114 I överensstämmelse med domstolens i punkterna 103–105 ovan nämnda praxis lämnade ECB således en tillräcklig motivering till sitt nekande av tillgång till informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, till den del som den informationen återfinns i protokollet från ECB-rådets 447:e möte, eftersom den handlingen återger resultaten av ECB-rådets överläggningar.
- 115 Emellertid behöver det prövas huruvida ECB även lämnade en tillräcklig motivering till sitt nekande av tillgång till informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna till den del som denna information återfinns i de tre andra handlingarna.
- 116 I sitt svar på en fråga om detta vid förhandlingen förfäktade ECB ståndpunkten att de båda skrivelserna från chefen för Spaniens centralbank och direktionens förslag är handlingar som ger ECB-rådet möjlighet att fatta ett välgrundat beslut och således nödvändigtvis har anknytning till ECB-rådets överläggningar. Det skydd för sekretessen i fråga om resultaten av ECB-rådets överläggningar som följer av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/58 jämförd med artikel 10.4 andra meningen i stadgan för ECBS och ECB omfattar enligt ECB samtliga förberedande handlingar som läggs fram inför ECB-rådets överläggningar. ECB anser sig därför ha fullgjort sin motiveringsskyldighet i överensstämmelse med domstolens i punkterna 103–105 ovan angivna praxis genom att neka tillgång till de fullständiga versionerna av de aktuella handlingarna med stöd av en ren hänvisning till artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258.
- 117 I sitt bemötande av detta framhöll sökanden att den inte gärna kunde utforma en grund för bestridande av det befogade i tillämpningen av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258 på den överstrukna informationen i skrivelserna från chefen för Spaniens centralbank och direktionens förslag, utan att ha fått ta del av skälet för nämnda tillämpning. I synnerhet gjorde sökanden gällande att undantagen från rätten till tillgång ska tolkas restriktivt och att det skulle strida mot den regeln att göra en sådan extensiv tolkning som ECB har föreslagit av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258 jämförd med artikel 10.4 i stadgan för ECBS och ECB.
- 118 Tribunalen konstaterar att de båda skrivelserna från chefen för Spaniens centralbank och direktionens förslag härrör från tiden före ECB-rådets möte och således inte återger resultaten av överläggningarna vid ECB-rådet. Av detta följer att artikel 10.4 andra meningen i stadgan för ECBS och ECB inte är tillämplig på dessa handlingar, varför domstolens i punkterna 103–105 ovan återgivna resonemang inte kan tillämpas på dem.
- 119 Till yttermera visso ankommer det på ECB att lämna en motivering som gör det möjligt att förstå och kontrollera dels huruvida den begärda handlingen verkligen berörs av det område som avses i det återopade undantaget, dels huruvida det verkligen finns ett skyddsbehov avseende detta undantag (dom av den 12 september 2013, Besselink/rådet, T-331/11, ej publicerad, EU:T:2013:419, punkt 99, och dom av den 26 mars 2020, Bonnafous/kommissionen, T-646/18, EU:T:2020:120, punkt 24; se även, analogt, dom av den 26 april 2005, Sison/rådet, T-110/03, T-150/03 och T-405/03, EU:T:2005:143, punkt 61).
- 120 Härvidlag påpekar tribunalen att beslut 2004/258 innehåller ett undantag från rätten till tillgång, närmare bestämt i artikel 4.3, som uttryckligen avser nekande av tillgång till handlingar vilka ECB har upprättat eller mottagit för internt bruk inom ramen för överläggningar och inledande samråd inom ECB (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, De Masi och Varoufakis/ECB, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, punkterna 66–79).

- 121 Att det både i beslut LS/PT/2017/66 av den 11 augusti 2017 och i det andra angripna beslutet helt saknades resonemang om varför undantaget i artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/528 var tillämpligt på nekandet av fullständig tillgång till skrivelserna från chefen för Spaniens centralbank och till direktionens förslag, till den del som dessa handlingar innehöll information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna, medförde att sökanden hindrades från att förstå skälen för att tillgång till den informationen nekades och – som sökanden har gjort gällande – från att anföra en grund för bestridande av det befogade i att tillämpa artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258 på de handlingarna.
- 122 Som har påpekats i punkt 116 ovan, var det först vid förhandlingen som ECB lade fram sin ståndpunkt att skrivelserna från chefen för Spaniens centralbank och direktionens förslag utgjorde ett nödvändigt underlag för ECB-rådets överläggningar och att en ren hänvisning till artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut nr 2004/258 därför, i enlighet med domstolens ovan i punkterna 103–105 nämnda praxis, utgjorde en tillräcklig motivering till nekandet av tillgång till viss information i dessa handlingar.
- 123 Enligt fast rättspraxis ska den berörde emellertid i princip underrättas om skälen för beslutet samtidigt som denne mottar det beslut som går denne emot. En bristfällig motivering kan inte rättas till genom att den berörde underrättas om skälen för beslutet under förfarandet vid unionsdomstolen (dom av den 29 september 2011, Elf Aquitaine/kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punkt 149, dom av den 19 juli 2012, Alliance One International och Standard Commercial Tobacco/kommissionen, C-628/10 P och C-14/11 P, EU:C:2012:479, punkt 74, och dom av den 10 september 2019, Trasys International och Axianseu – Digital Solutions/Easa, T-741/17, EU:T:2019:572, punkt 53).
- 124 Sökandens talan ska således bifallas såvitt avser den grund som innebär att det andra angripna beslutet är otillräckligt motiverat i den del som detta innebär att tillgång med stöd av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258 nekades till information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna, till den del som sådan information återfinns i skrivelsen av den 5 juni 2017 från chefen för Spaniens centralbank till ECB:s ordförande med rubriken ”Emergency liquidity assistance”, i uppföljningsskrivelsen av den 5 juni 2017 från chefen för Spaniens centralbank till ECB:s ordförande med rubriken ”Emergency liquidity assistance” och i förslaget av den 5 juni 2017 från ECB:s direktion till ECB-rådet med rubriken ”Emergency liquidity assistance request from Banco de España”.
- 125 Innan tribunalen kan slå fast vilka konsekvenserna blir av denna bristfälliga motivering av det andra angripna beslutet, behöver tribunalen pröva huruvida de övriga undantag som ECB åberopade, vilkas berättigande sökanden har ifrågasatt inom ramen för den andra grunden, kan motivera nekandet av tillgång till information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna.

b) Bristande motivering av nekandet av tillgång till information om resultatet av omröstningen i ECB-rådet

- 126 Vid sin läsning av den konfidentiella versionen av protokollet för ECB-rådets 447:e möte, som hölls genom telekonferens den 5 juni 2017, har tribunalen konstaterat att ECB nekade tillgång till en uppgift som återfanns i den handlingen men som inte ingick bland de fem typer av information till vilka tillgång uttryckligen nekades genom det andra angripna beslutet (se punkt 82 ovan). Det

rör sig om resultatet av omröstningen i ECB-rådet. Detta är information som varken rör den övre gränsen för akut likviditetsstöd, det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd, de ställda säkerheterna, Banco Popolars likviditet eller dess kapitalkvoter. De avgivna rösterna torde i själva verket vara att anse som specifik information vilken måste hållas isär från uppgifterna om innehållet i de överläggningar som föregick omröstningen.

- 127 Som svar på en fråga vid förhandlingen om varför resultatet av omröstningen över huvud taget inte nämdes, uppgav ECB – som därvidlag fick stöd av kommissionen – att dess nekande av tillgång till den informationen enligt dess förmenande var tillräckligt motiverat i och med hänvisningen till artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258 som grund för nekandet av fullständig tillgång till protokollet från ECB-rådets 447:e möte, trots att ECB inte uttryckligen angav att tillgång nekades även till den aktuella typen av information.
- 128 Det av ECB förfäktade synsättet skulle innebära att begreppet ”resultatet av ECB-rådets överläggningar” gavs en extensiv tolkning i så måtto att resultatet av ECB-rådets överläggningar automatiskt skulle anses inbegripa resultatet av omröstningar i ECB-rådet. En sådan extensiv tolkning skulle av konsekvensskäl göra det berättigat att ECB:s motiveringsskyldighet i samband med nekande av tillgång till en handling som innehåller resultatet av en omröstning i ECB-rådet begränsades i överensstämmelse med domstolens ovan i punkterna 103–105 anförda praxis.
- 129 Som sökanden med gott fog påtalade vid förhandlingen, strider ett sådant synsätt uppenbart mot principen att undantagen från rätten till tillgång ska tolkas restriktivt (se punkterna 101 och 117 ovan).
- 130 Således ankom det på ECB att motivera tillämpningen av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258 på nekandet av tillgång till resultatet av ECB-rådets omröstning, så att sökanden skulle kunna bedöma huruvida det fanns fog för nämnda tillämpning.
- 131 Att det i det andra angripna beslutet inte ens hänvisas till förekomsten av information om resultatet av omröstningen i ECB-rådet medför att det beslutet är otillräckligt motiverat, varför det ska ogiltigförklaras i det hänseendet.

D. Den andra grunden: Åsidosättande i det andra angripna beslutet av artikel 4.1 a andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258

- 132 Till stöd för sin andra grund har sökanden gjort gällande att ECB i det andra angripna beslutet åsidosatte artikel 4.1 a andra strecksatsen i beslut 2004/258, som rör skydd av det allmänna samhällsintresset i fråga om unionens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik, och artikel 4.1 a sjunde strecksatsen i samma beslut, som rör skydd av det allmänna samhällsintresset i fråga om det finansiella systemets stabilitet i unionen eller i en medlemsstat, genom att i det beslutet felaktigt påstå att ett utlämnande av information om Banco Popolars användning av akut likviditetsstöd under dagarna före dess resolution och av information om dess likviditet och kapitalkvoter skulle kunna undergräva den monetära politikens effektivitet och äventyra den finansiella stabiliteten i unionen eller i en medlemsstat.
- 133 Sökanden, som förvisso har vitsordat att ECB förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att avgöra huruvida det allmänna samhällsintresset i fråga om unionens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik äventyras, har gjort gällande

att ECB i det aktuella fallet gjorde en uppenbart oriktig bedömning med tanke på att de begärda handlingarna saknar samband med unionens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik.

- 134 För det första anser sig sökanden inte ha begärt information om den allmänna politiken utan enbart information om ett visst ärende som uteslutande avsåg ett specifikt finansinstitut, nämligen Banco Popular, och en avgränsad period, nämligen perioden för SRB:s resolution av nämnda institut. Principen att undantag från rätten till tillgång ska tolkas restriktivt innebär enligt sökanden att dess begäran om tillgång inte får ges en alltför extensiv tolkning genom att anses utgöra en begäran om tillgång till uppgifter om unionens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik.
- 135 För det andra anser sökanden att den information som den har begärt inte rör unionen eller en medlemsstat utan Banco Populars likviditet.
- 136 För det tredje är den begärda informationen enligt sökanden inte av allmän art utan tvärtom synnerligen specifik. Det rör sig om information som gäller en väl avgränsad och ytterst begränsad period, nämligen dagarna före resolutionen av Banco Popular, och informationen avser den särskilda situationen för Banco Popular. Den information som bedömdes inom ramen för det andra angripna beslutet, alltså informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd, om de ställda säkerheterna, om Banco Populars likviditet och om dess kapitalkvoter, avslöjar enligt sökanden inte någon allmän politik från unionens sida. Således torde det vara svårt att tänka sig att ett utlämnande av den informationen skulle kunna påverka den monetära politikens effektivitet och den finansiella stabiliteten i unionen.
- 137 För det fjärde har sökanden gjort gällande att dess ansökan om tillgång är förenlig med proportionalitetsprincipen, eftersom den uteslutande avser information som kan ge sökanden möjlighet att förstå de påstådda likviditetsproblem inom Banco Popular som föranledde dess resolution.
- 138 ECB har bestritt sökandens argument.

1. Huruvida den andra grunden är verkningslös

- 139 ECB har gjort gällande att den andra grunden är verkningslös av det skälet att ansökan formellt sett avser undantagen enligt artikel 4.1 a andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258 medan sökandens argument uteslutande avser artikel 4.1 a andra strecksatsen i beslut 2004/258.
- 140 Tribunalen konstaterar inledningsvis att den andra grunden förvisso hade kunnat vara tydligare formulerad och då skulle ha varit lättare att förstå. I punkt 48 i ansökan angav sökanden exempelvis att det andra angripna beslutet grundade sig på artikel 4.1 a andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258 såvitt avsåg nekandet av tillgång bland annat till information "om likviditet och kapitalkvoter". Som tribunalen har funnit i punkt 85 ovan, nekade ECB emellertid tillgång till den informationen enbart på grundval av artikel 4.1 c och 4.2 första strecksatsen i beslut 2004/258. Detta betyder att den andra grunden är verkningslös till den del som den avser denna kategori av information till vilken tillgång nekades genom det andra angripna beslutet.

- 141 När det sedan gäller huruvida sökanden genom sin andra grund har avsett att ifrågasätta både tillämpningen av artikel 4.1 a andra strecksatsen i beslut 2004/258 och tillämpningen av artikel 4.1 a sjunde strecksatsen i samma beslut, konstaterar tribunalen att sökanden med de argument som den framförde bland annat i punkt 55 i ansökan klart och tydligt har avsett att ifrågasätta att ECB grundade sitt nekande på två undantag med ytterst stor politisk och geografisk räckvidd samtidigt som den begärda informationen enligt sökanden rör ett ytterst specifikt fall i form av en enda bank. Således kan ECB inte vinna framgång med sitt argument om att den andra grunden skulle vara verkningslös i det hänseendet.
- 142 Slutligen erinrar tribunalen om att den i punkt 124 ovan har funnit, såvitt avser informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna, att det andra angripna beslutet inte är tillräckligt motiverat till den del som denna information återfinns i skrivelsen av den 5 juni 2017 från chefen för Spaniens centralbank till ECB:s ordförande med rubriken ”Emergency liquidity assistance”, i uppföljningsskrivelsen av den 5 juni 2017 från chefen för Spaniens centralbank till ECB:s ordförande med rubriken ”Emergency liquidity assistance” och i förslaget av den 5 juni 2017 från ECB:s direktion till ECB-rådet med rubriken ”Emergency liquidity assistance request from Banco de España”. Således är den andra grunden inte verkningslös till den del som den avser den informationen.
- 143 Däremot är den andra grunden verkningslös till den del som den avser nekandet av tillgång till den information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd som återfinns i protokollet från ECB-rådets 447:e möte. Eftersom tribunalen i punkt 114 ovan har konstaterat att det andra angripna beslutet är tillräckligt motiverat såvitt avser nekandet av tillgång till den informationen i den mån som denna återfinns i protokollet från ECB-rådets 447:e möte, och eftersom sökanden inte har anfört någon grund i syfte att i sak bestrida ECB:s tillämpning av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258, finner tribunalen att nekandet av tillgång till den information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd som återfinns i protokollet från ECB-rådets 447:e möte kan motiveras med hänvisning till det undantaget. För fullständighetens skull kommer tribunalen emellertid att pröva huruvida det finns fog för den andra grunden även med avseende på den informationen.

2. Huruvida det finns fog för den andra grunden

- 144 Den andra grunden är i allt väsentligt uppbyggd kring två invändningar. Den första av dessa invändningar innebär att sökanden har kritiserat ECB:s bedömning att den begärda informationen träffas av undantagen i artikel 4.1 a andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258. Inom ramen för den andra invändningen har sökanden bestritt att ett utlämnande av den begärda informationen, med tanke på att denna uteslutande rör den särskilda situationen för Banco Popular, skulle undergräva den monetära politikens effektivitet och skada den finansiella stabiliteten.

a) Den första invändningen: Den begärda informationen omfattas inte av tillämpningsområdet för artikel 4.1 a andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258

- 145 Inom ramen för sin första invändning har sökanden gjort gällande att undantagen från rätten till tillgång ska tolkas och tillämpas restriktivt, varför det saknas skäl att anse att en begäran om tillgång till information om Banco Popular ska tolkas som en begäran avseende unionens eller en medlemsstats finansiella, monetära eller ekonomiska politik eller avseende det finansiella

systemets stabilitet i unionen eller i en medlemsstat. Den begärda informationen rör enligt sökanden inte unionen eller någon medlemsstat utan enbart likviditeten för ett visst finansinstitut, nämligen Banco Popular. Till yttermera visso avser denna information en synnerligen väl avgränsad period och ett ytterst specifikt fall. Således rör informationen inte någon allmän politik från unionens sida utan enbart den särskilda situationen för Banco Popular.

- 146 Som sökanden med gott fog har gjort gällande, har unionsdomstolen slagit fast att eftersom undantagen enligt artikel 4 i beslut 2004/258 från rätten till tillgång utgör undantag från rätten att få tillgång till handlingar, ska de tolkas och tillämpas restriktivt (dom av den 29 november 2012, Thesing och Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, ej publicerad, EU:T:2012:635, punkt 41, dom av den 27 september 2018, Spiegel-Verlag Rudolf Augstein och Sauga/ECB, T-116/17, ej publicerad, EU:T:2018:614, punkt 22, och dom av den 12 mars 2019, De Masi och Varoufakis/ECB, T-798/17, EU:T:2019:154, punkt 17).
- 147 Tribunalen konstaterar att det visserligen är riktigt att syftet med den bekräftande ansökan inte var att få tillgång till information som uttryckligen avsåg den monetära politiken eller den finansiella stabiliteten i unionen eller i en medlemsstat, men att det inte är möjligt att utifrån detta dra slutsatsen att den information som ECB befann vara relevant i förhållande till denna ansökan uteslutande avser den särskilda situationen för Banco Popular.
- 148 I själva verket framgår det både av beslut LS/PT/2017/66 av den 11 augusti 2017 och av det andra angripna beslutet att informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna är att hänföra till ett ytterst specifikt regleringssammanhang som grundar sig på överväganden i fråga om prisstabilitet, monetär politik och finansiell stabilitet i unionen, vilket betyder att denna information nödvändigtvis är av sådan art att den går utöver det särskilda fall som utgörs av ett visst kreditinstitut.
- 149 När det till att börja med gäller informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd och det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd, lämnas det inledningsvis i beslut LS/PT/2017/66 av den 11 augusti 2017 en förhållandevis utförlig redogörelse för de bestämmelser som är tillämpliga på beviljande av sådant stöd, varvid det beskrivs hur sådana krediter till sin art skiljer sig från monetära operationer av standardtyp. Bland annat förklarar ECB att det i kraft av nationell rätt i princip är de nationella centralbankerna som ensamma bär ansvaret för beviljandet av akut likviditetsstöd. Därefter nämner ECB att beslut om beviljande av akut likviditetsstöd varken godkänns eller antas av ECB utan att ECB i kraft av artikel 14.4 i stadgan för ECBS och ECB enbart har befogenhet att pröva huruvida beviljandet av akut likviditetsstöd i ett enskilt fall kan anses strida mot eurosystemets mål och funktioner. I det sammanhanget påpekar ECB att eurosystemet såvitt avser utövandet av den befogenheten har ett system för informationsutbyte mellan de nationella centralbankerna och ECB. Slutligen nämner ECB att ett offentliggörande i efterhand av den övre gränsen för akut likviditetsstöd och det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd riskerar att krympa de nationella centralbankernas manöverutrymme när det gäller anpassning av insatser med akut likviditetsstöd till de särskilda omständigheterna i framtida fall. Ett sådant offentliggörande skulle nämligen skapa förväntningar på att ECB skulle komma att handla på samma sätt i samband med framtida ingripanden, även när detta inte var påkallat. Detta skulle kunna ge upphov till ogrundade spekulationer på marknaden, vilket skulle inskränka ECB-rådets befogenhet att bedöma huruvida en planerad insats med akut likviditetsstöd strider mot eurosystemets mål och funktioner, eftersom ECB-rådet då även skulle behöva beakta de effekter som ett offentliggörande skulle kunna få för den finansiella stabiliteten och i slutändan för den monetära politiken.

- 150 I det andra angripna beslutet hänvisas uttryckligen till den i punkt 149 ovan nämnda utförliga redogörelsen för de bestämmelser som är tillämpliga på beviljande av akut likviditetsstöd. Därefter förklarar ECB att de nationella centralbankernas förmåga att hantera tillfälliga likviditetsproblem för kreditinstitut är väsentlig för den finansiella stabiliteten och utgör en nödvändig förutsättning för den monetära politikens effektivitet. Därvid hänvisar ECB till de effekter på systemnivå som följde på resolutionen av Banco Popular och gjorde den spanska finansmarknaden känsligare, varefter ECB förklarar att ett offentliggörande av den begärda informationen på nytt skulle kunna göra förhållandet till finansinstituten spänt eller ge upphov till grundlösa spekulationer om Banco Santander. Med tanke på att finansmarknaderna är så nära sammankopplade med varandra skulle dessutom sådana negativa effekter i Spanien kunna ge upphov till skadliga effekter i andra medlemsstater, något som i slutändan skulle kunna äventyra den finansiella stabiliteten i hela unionen. I det andra angripna beslutet hänvisas också till artikel 127.5 FEUF, där det föreskrivs att eurosystelet ska medverka till att slå vakt om det finansiella systemets stabilitet. Slutligen återges i detta beslut de överväganden som återfinns i beslut LS/PT/2017/66 av den 11 augusti 2017 på tal om offentliggörande i efterhand av information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd och det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd samt inverkan av ett sådant offentliggörande på det manöverutrymme som de nationella centralbankerna och ECB behöver ha vid sin hantering av insatser med akut likviditetsstöd.
- 151 När det sedan gäller informationen om de ställda säkerheterna, nämner ECB både i beslut LS/PT/2017/66 av den 11 augusti 2017 och i det andra angripna beslutet att ett offentliggörande av den informationen skulle kunna göra insatser med akut likviditetsstöd till ett mindre ändamålsenligt verktyg för att slå vakt om den finansiella stabiliteten. Enligt ECB skulle ett sådant offentliggörande kunna medföra att kreditinstituten blev mindre benägna att medverka i monetära operationer av standardtyp, vilket skulle kunna undergräva den överföringsmekanism som används vid det konkreta genomförandet av ECB:s monetära politik. Dessutom skulle ett offentliggörande av information om de ställda säkerheterna kunna krympa det manöverutrymme som de nationella centralbankerna behöver ha för att kunna reagera effektivt på likviditetskriser, eftersom detta skulle skapa förväntningar såvitt avsåg vilka typer av säkerheter som de skulle kunna komma att godta i framtiden. Enligt ECB är det synnerligen viktigt att de nationella centralbankerna behåller sitt manöverutrymme för att beakta ett brett spektrum av tänkbara säkerheter.
- 152 Tribunalen finner, med beaktande av innehållet i beslut LS/PT/2017/66 av den 11 augusti 2017 och i det andra angripna beslutet, att ECB genom att uppmärksamma sökanden på regelverket för beviljande av akut likviditetsstöd och genom att förklara sin egen roll i detta sammanhang gav sökanden tillräckliga upplysningar för att denne skulle kunna förstå att informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna hade skapats och använts i ett sammanhang som styrdes av överväganden vilka inte inskränkte sig till den särskilda situationen för Banco Popular, utan i allt väsentligt hade anknytning till överväganden avseende unionens och Spaniens monetära politik och finansiella stabilitet.
- 153 Informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna återfanns nämligen i de fyra berörda handlingarna just för att den skulle utgöra en del av underlaget för den bedömning som ECB-rådet i enlighet med artikel 127.1, 127.2 och 127.5 FEUF samt artiklarna 2 och 3 i stadgan för ECBS och ECB skulle göra av i vilken mån den insats med akut likviditetsstöd som Spaniens centralbank planerade skulle kunna komma att motverka målen för Europeiska

centralbankssystemet (ECBS), vilket innefattar den monetära politiken och den finansiella stabiliteten. Annorlunda uttryckt består dessa handlingars existensberättigande just i att den informationen har anknytning till överväganden som går utöver den särskilda situationen för Banco Popular. Som ECB på goda grunder har framhållit, visar informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd och om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd vilken ståndpunkt ECB intar när det gäller vilket marginalbelopp av akut likviditetsstöd som kan beviljas utan att det finns en risk för att det skapas hinder för möjligheterna att uppnå målen för unionens monetära politik.

- 154 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att ECB inte åsidosatte principen att undantagen i beslut 2004/258 från rätten till tillgång ska tolkas restriktivt genom sin bedömning att informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna föll inom tillämpningsområdet för undantagen i artikel 4.1 a andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258.
- 155 Således ska talan inte bifallas såvitt avser den första invändningen inom ramen för den andra grunden.

b) Den andra invändningen: Syftet med att neka tillgång var inte att faktiskt och konkret skydda de ifrågavarande allmänna samhällsintressena

- 156 Inom ramen för sin andra invändning har sökanden hävdade att ECB gjorde en uppenbart oriktig bedömning i frågan huruvida ett utlämnande av den begärda informationen konkret och faktiskt skulle kunna undergräva den monetära politikens effektivitet och den finansiella stabiliteten i unionen eller i en medlemsstat.
- 157 Som sökanden med gott fog har påtalat, har unionsdomstolen redan tidigare slagit fast att ECB måste tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i samband med fastställandet av huruvida ett utlämnande av handlingar med anknytning till de områden som omfattas av vissa av undantagen i beslut 2004/258 kan skada det ifrågavarande allmänna samhällsintresset.
- 158 Såvitt avser artikel 4.1 a andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258 har det i ett flertal domar uttryckligen slagits fast att ECB har ett sådant utrymme, bland annat i domen av den 29 november 2012, Thesing och Bloomberg Finance/ECB (T-590/10, ej publicerad, EU:T:2012:635, punkterna 43 och 44), domen av den 4 juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ECB (T-376/13, EU:T:2015:361, punkt 53), och domen av den 27 september 2018, Spiegel-Verlag Rudolf Augstein och Sauga/ECB (T-116/17, ej publicerad, EU:T:2018:614, punkt 42).
- 159 Två skäl har därvid anförts till detta stora utrymme för skönsmässig bedömning. Till att börja med har det, genom analogi med den rättspraxis som rör artikel 4.1 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43), hänvisats till att de intressen som skyddas genom artikel 4.1 a i beslut 2004/258 är särskilt känsliga och väsentliga samt att det beslut att vägra tillgång till handlingar som institutionen enligt den bestämmelsen ska fatta när ett utlämnande till allmänheten av en handling kan skada dessa intressen är ett tvingande beslut. Dessa omständigheter medför enligt rättspraxis att det beslut som institutionen ska fatta är av komplex och känslig natur, vilket kräver ett särskilt mått av försiktighet (dom av den 29 november 2012, Thesing och Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, ej publicerad, EU:T:2012:635, punkt 44; se även, analogt, dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet,

C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 35, dom av den 27 november 2019, Izuzquiza och Semsrott/Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, punkt 64, och dom av den 25 november 2020, Bronckers/kommissionen, T-166/19, EU:T:2020:557, punkt 34).

- 160 Det andra i rättspraxis anförda skälet till att ECB ska tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning är att de kriterier som föreskrivs i artikel 4.1 a i beslut 2004/258 är mycket allmänna (dom av den 29 november 2012, Thesing och Bloomberg Finance/ECB, T-590/10, ej publicerad, EU:T:2012:635, punkt 43; se även, analogt, dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 36).
- 161 Att ECB tillerkänns ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning medför enligt rättspraxis att unionsdomstolens lagenlighetsprövning ska begränsas till att avse huruvida reglerna i fråga om handläggning och motivering har iakttagits, huruvida de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga och huruvida det har skett en uppenbart oriktig bedömning eller förekommit maktmissbruk (se dom av den 4 juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, punkt 53 och där angiven rättspraxis, och dom av den 12 mars 2019, De Masi och Varoufakis/ECB, T-798/17, EU:T:2019:154, punkt 54).
- 162 På grund av unionsdomstolens begränsade prövning är det av än mer grundläggande betydelse att ECB iakttar skyldigheten att på ett tillfredsställande sätt motivera sina beslut. Detta är nämligen en förutsättning för att unionsdomstolen ska kunna kontrollera huruvida de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för ECB:s skönsmässiga bedömning faktiskt har förelegat (se dom av den 4 juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, punkt 54 och där angiven rättspraxis, och dom av den 12 mars 2019, De Masi och Varoufakis/ECB, T-798/17, EU:T:2019:154, punkt 54).
- 163 I det nu aktuella fallet torde ECB inte kunna anses ha gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att dra slutsatsen att ett utlämnande av information om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna faktiskt och konkret kunde undergräva den monetära politiken och den finansiella stabiliteten i unionen eller i en medlemsstat.
- 164 ECB visade nämligen både i sitt beslut LS/PT/2017/66 av den 11 augusti 2017 och i det andra angripna beslutet att det förelåg ett specifikt orsakssamband mellan ett eventuellt utlämnande av den ifrågavarande informationen och en konkret skada på de skyddade allmänna samhällsintressena.
- 165 Såvitt avsåg den övre gränsen för akut likviditetsstöd och det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd förklarade ECB närmare bestämt att ett utlämnande av information därom skulle kunna undergräva unionens finansiella stabilitet och monetära politik i så måtto att ett sådant utlämnande på nytt skulle kunna göra förhållandet till kreditinstituten spänt på den spanska marknaden, som hade blivit känsligare efter resolutionen av Banco Popular, och att detta skulle kunna ge upphov till grundlösa spekulationer om situationen för Banco Santander. Dessa negativa effekter på den spanska marknaden skulle sedan kunna ge upphov till dominoeffekter på marknaderna i andra medlemsstater, något som skulle kunna äventyra unionens finansiella stabilitet. Dessutom skulle enligt ECB ett offentliggörande i efterhand av den berörda informationen medföra att de nationella centralbankerna och ECB fick avsevärt mindre möjligheter att i framtiden hantera insatser med akut likviditetsstöd på ett flexibelt sätt. Om marknadsaktörerna hade kännedom om dessa konkreta uppgifter, skulle de nämligen förvänta sig att samma tillvägagångssätt skulle komma att följas i fall där detta inte var motiverat. Sådana

förväntningar skulle även kunna föranleda marknadsaktörerna att göra ogrundade antaganden. Detta skulle kunna göra det svårare för ECB-rådet att utöva sin befogenhet att bedöma huruvida en planerad insats med akut likviditetsstöd strider mot eurosysteemets mål och funktioner, eftersom ECB-rådet då även skulle behöva beakta hur ett eventuellt offentliggörande av upplysningar om den aktuella insatsen skulle kunna komma att påverka den finansiella stabiliteten och den monetära politiken i framtida fall.

- 166 Såvitt avsåg de ställda säkerheterna förklarade ECB att information av det slaget ger en indikation på de påfrestningar som ett kreditinstitut är föremål för, eftersom det kan tänkas vara fråga om säkerheter som inte anses godtagbara inom ramen för konventionella monetärpolitiska operationer. Ett offentliggörande av sådan information skulle kunna göra kreditinstituten mindre benägna att utnyttja akut likviditetsstöd eller att vid lämplig tidpunkt begära sådant, av rädsla att bli blottade på marknaden. Dessutom skulle marknadsaktörer kunna frestas att ställa krav på mer omfattande säkerheter eller säkerheter av annan art vid sina mellanhavanden med det berörda kreditinstitutet, eller också upphöra att låna ut pengar till detta, något som skulle innebära ett reellt hot mot den finansiella stabiliteten i den berörda medlemsstaten. Därutöver skulle ett utlämnande av sådan information – även om det skedde i efterhand – också kunna minska de nationella centralbankernas möjligheter att på ett flexibelt sätt beakta ett brett spektrum av tänkbara säkerheter, eftersom kännedomen om det tillvägagångssätt som de tidigare hade förespråkat skulle skapa förväntningar i fråga om vilka typer av säkerheter som de skulle kunna komma att godta i framtiden. Detta skulle försämra deras förmåga att reagera effektivt på framtida likviditetsproblem och skulle undergräva ändamålsenligheten av akut likviditetsstöd som verktyg för att slå vakt om den finansiella stabiliteten.
- 167 Tribunalen konstaterar att sökanden inte har anfört några specifika argument och än mindre någon bevisning som kan göra det möjligt att ifrågasätta det välgrundade i ECB:s resonemang såsom detta har återgetts i punkterna 165 och 166 ovan. Sökanden har inskränkt sig till att göra gällande att den begärda informationen uteslutande har anknytning till situationen för Banco Popular och endast avser en kort och väl avgränsad period, varför sökanden inte har ifrågasatt ECB:s resonemang om att ett utlämnande av den begärda informationen skulle kunna inverka negativt på unionens framtida finansiella stabilitet och monetära politik.
- 168 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att ECB inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning genom att dra slutsatsen att ett utlämnande av informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna konkret och faktiskt skulle skada det allmänna samhällsintresset i fråga om unionens eller Spaniens monetära politik och finansiella stabilitet.
- 169 Talan ska således inte bifallas såvitt avser den andra invändningen inom ramen för den andra grunden. Följaktligen ska talan inte bifallas såvitt avser den andra grunden i dess helhet.
- 170 Eftersom det finns laga grund i form av artikel 4.1 a andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258 för nekandet av tillgång till informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna, saknas det skäl att i det hänseendet ogiltigförklara det andra angripna beslutet med anledning av tribunalens konstaterande i punkt 124 ovan att det andra angripna beslutet är otillräckligt motiverat i den del som detta innebär att tillgång på grundval av artikel 4.1 a första strecksatsen i beslut 2004/258 nekas till nämnda information till den del som denna återfinns i skrivelsen av den 5 juni 2017 från chefen för Spaniens centralbank till ECB:s ordförande med rubriken "Emergency liquidity assistance", i uppföljningsskrivelsen av den 5 juni 2017 från chefen

för Spaniens centralbank till ECB:s ordförande med rubriken "Emergency liquidity assistance" och i förslaget av den 5 juni 2017 från ECB:s direktion till ECB-rådet med rubriken "Emergency liquidity assistance request from Banco de España".

E. Den första grunden: Åsidosättande i de angripna besluten av artikel 4.1 c i beslut 2004/258

- 171 Den första grunden är uppbyggd kring tre invändningar. Närmare bestämt har sökanden gjort gällande dels att ECB felaktigt tillämpade en allmän presumtion för sekretess på grundval av artikel 4.1 c i beslut 2004/258, dels att villkoren enligt domen av den 19 juni 2018, Baumeister (C-15/16, EU:C:2018:464) (nedan kallad domen Baumeister), inte är uppfyllda, dels att de undantag från sekretessregeln som föreskrivs i artikel 53.1 tredje strecksatsen i direktiv 2013/36 och i artikel 84.6 i direktiv 2014/59 är tillämpliga.
- 172 Före prövningen av de argument som sökanden har anfört inom ramen för den första grunden erinrar tribunalen inledningsvis om att ECB i alla de tre angripna besluten åberopade artikel 4.1 c i beslut 2004/258. I det första angripna beslutet åberopade ECB den bestämmelsen till stöd för nekandet av tillgång till en handling med en översikt över Banco Populars (positiva eller negativa) dagliga inlåningsdagssaldo, det vill säga både uttag och insättningar, och information om dess förmåga till likviditetstäckning från och med den 3 april 2017. I det andra angripna beslutet strök ECB med hänvisning bland annat till artikel 4.1 c i beslut 2004/258 över information om Banco Populars likviditet och kapitalkvoter i skrivelserna från chefen för Spaniens centralbank och i direktionens förslag. I det tredje angripna beslutet åberopade ECB den bestämmelsen bland annat till stöd för nekandet av tillgång till FOLTF-bedömningen och till de handlingar som Banco Popular mellan den 1 och den 6 juni 2017 överlämnade till ECB och till Spaniens centralbank inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen.
- 173 Tilläggas ska att det andra angripna beslutet dessutom innefattar ett nekande av tillgång till annan information – nämligen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna – som inte grundade sig på artikel 4.1 c i beslut 2004/258. Som tribunalen har konstaterat vid sin prövning av den andra grunden för talan, finns det laga grund i form av bestämmelserna i artikel 4.1 a andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258 för nekandet av tillgång till den informationen.

1. Den första invändningen: ECB tillämpade felaktigt en allmän presumtion för sekretess på grundval av artikel 4.1 c i beslut 2004/258

- 174 Inom ramen för sin första invändning har sökanden gjort gällande att ECB i de tre angripna besluten felaktigt grundade sig på en allmän presumtion för sekretess när tillgång till de begärda handlingarna nekades. Någon sådan presumtion, grundad på att de begärda handlingarna skyddas av en tystnadsplikt som åvilar unionsinstitutionerna, föreligger enligt sökanden inte i det aktuella fallet.
- 175 Sökanden har vitsordat att det har slagits fast i rättspraxis att en allmän presumtion för sekretess är tillämplig i vissa särskilt angivna fall men anser att denna praxis inte kan överföras till det aktuella fallet, eftersom tystnadsplikt i kraft av artikel 339 FEUF åvilar samtliga institutioner och ECB:s resonemang därför skulle utmyнна i att samtliga handlingar hos en unionsinstitution alltid

omfattas av en allmän presumtion grundad just på denna tystnadsplikt. Därigenom skulle enligt sökanden öppenhetsprincipen och rätten att få tillgång till handlingar såsom dessa föreskrivs i artikel 41 i stadgan tömmas på sitt innehåll.

- 176 Detta har ECB bemött genom att hävda att en allmän presumtion för sekretess faktiskt är tillämplig i det aktuella fallet. Därvidlag har ECB hänvisat till domstolens och tribunalens praxis, där det redan har slagits fast att en sådan presumtion föreligger på områdena statligt stöd, företagskoncentrationer och konkurrensbegränsande samverkan. Enligt ECB är logiken bakom denna rättspraxis – det vill säga att förfarandena på respektive område måste fungera väl och att rätten till tillgång inte får utnyttjas för kringgående av specifika regler som ger begränsad tillgång till akten i ett ärende, eftersom detta kan äventyra möjligheterna att uppnå målen på respektive område – tillämplig även på tillsyn över kreditinstitut.
- 177 ECB har vidare gjort gällande att dess tillsyn över kreditinstitut är av löpande art, till skillnad från konkurrensrättsliga ärenden, vilka har en början och vilka avslutas genom ett beslut. Detta innebär att ECB återkommande bedömer olika typer av risker för de kreditinstitut som står under dess tillsyn, på grundval av information som dessa institut regelbundet lämnar. Vidare gäller enligt ECB att syftet med den allmänna presumtion för sekretess som har befunnits föreligga på andra områden väsentligen är att skydda enskilda förvaltningsärendens integritet, medan ECB:s sekretessförpliktelser därutöver också ska resultera i ett skydd som gör det möjligt för mekanismen för tillsyn över kreditinstitut att fungera väl som helhet, så att finansmarknadernas stabilitet kan garanteras.
- 178 Mot bakgrund av detta anser ECB att artikel 4.1 c i beslut 2004/258 ska tolkas så, att den bestämmelsen innebär att ECB:s akter avseende tillsyn över kreditinstitut omfattas av ett skydd som minst motsvarar det skydd som domstolen har befunnit föreligga såvitt avser kontroll av företagskoncentrationer.
- 179 I detta sammanhang har ECB bestritt sökandens argument att den omständigheten att artikel 339 FEUF är tillämplig på samtliga unionsinstitutioner skulle medföra att samtliga handlingar hos en unionsinstitution alltid omfattas av tystnadsplikt. Enligt ECB avspeglar dess tystnadsplikt i samband med utövandet av tillsyn över kreditinstitut den särskilda beskaffenheten hos dess tillsynsverksamhet. Dessutom är denna tystnadsplikt tydligt avgränsad och specifik i fråga om den personkrets som den är tillämplig på. Därvidlag skiljer den sig från den allmänna tystnadsplikten enligt artikel 339 FEUF. Till yttermera visso anser ECB att tystnadsplikten enligt artikel 339 FEUF och artikel 37 i stadgan för ECBS och ECB inte innebär något totalförbud mot utlämnande, utan endast ett förbud mot opåkallat utlämnande av konfidentiell information.
- 180 Tribunalen konstaterar inledningsvis att den första invändningen delvis grundar sig på en felaktig tolkning av de angripna besluten. Sökanden har nämligen hävdat att *de angripna besluten* strider mot artikel 4.1 c i beslut 2004/258 på grund av att ECB enligt sökanden i dessa beslut nekade tillgång till de begärda handlingarna med hänvisning till en allmän presumtion för sekretess, medan det i själva verket endast är det första och det tredje angripna beslutet som grundar sig på en sådan presumtion, något som ECB också vitsordade vid förhandlingen.
- 181 I det andra angripna beslutet lade ECB förvisso – som har erinrats om i punkt 172 ovan – artikel 4.1 c i beslut 2004/258 till grund för sitt nekande av tillgång till informationen om Banco Popolars likviditet och kapitalkvoter. Som ECB också påpekade vid förhandlingen, var det emellertid inte med hänvisning till en allmän presumtion som ECB nekade tillgång till den informationen, utan ECB gjorde en konkret och individuell prövning av de fyra handlingar till

vilka partiell tillgång bereddes i syfte att avgöra huruvida nämnda information var skyddad i kraft av undantaget enligt artikel 4.1 c i beslut 2004/258. Detta tillvägagångssätt är förenligt med den rättspraxis enligt vilken tillämpning av en allmän presumtion för sekretess endast utgör en möjlighet för unionsinstitutionen, unionsorganet eller unionsbyrån i fråga, som fortfarande alltid har möjlighet att göra en konkret och individuell prövning av de aktuella handlingarna (dom av den 22 januari 2020, PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, punkt 61).

- 182 Vidare erinrar tribunalen om att den rättspraxis i vilken det har godtagits att det i ett antal fall föreligger en allmän presumtion för sekretess grundar sig på den omständigheten att när de handlingar som begärs utlämnade tillhör ett särskilt område inom unionsrätten, kan undantagen från rätten enligt artikel 4 i förordning nr 1049/2001 att få tillgång till handlingar inte tolkas utan att hänsyn tas till de specifika regler som styr tillgången till de begärda handlingarna. Den allmänna presumtionen i dessa fall gör det således möjligt att säkerställa en enhetlig tillämpning av rättsliga regleringar som har olika syften och inte innehåller några uttryckliga föreskrifter om att vissa regleringar ska ha företräde framför andra (se dom av den 19 september 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)*/kommissionen, T-39/17, ej publicerad, EU:T:2018:560, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 183 Tillämpningen av dessa allmänna presumtioner motiveras huvudsakligen av det absoluta behovet av att säkerställa ett korrekt genomförande av de aktuella förfarandena och att garantera att syftet med förfarandena inte äventyras. Erkännandet av en allmän presumtion kan därför grundas på att utlämnande av handlingar i vissa förfaranden inte är förenligt med ett välfungerande förfarande och på risken för att förfarandena skulle undergrävas. Allmänna presumtioner gör det således möjligt att bevara integriteten i förfarandet genom att begränsa inblandning från tredje part (se dom av den 28 maj 2020, *Campbell*/kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 184 Eftersom allmänna presumtioner alltså utgör ett undantag från den berörda unionsinstitutionens skyldighet att göra en konkret och individuell prövning av varje handling som omfattas av en ansökan om tillgång till handlingar samt mer allmänt ett undantag från principen att största möjliga tillgång ska beviljas till handlingar som innehåller av unionsinstitutionerna, ska sådana presumtioner tolkas och tillämpas restriktivt (se dom av den 4 september 2018, *ClientEarth*/kommissionen, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punkt 80 och där angiven rättspraxis, och dom av den 28 maj 2020, *Campbell*/kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224, punkt 39).
- 185 Det är mot bakgrund av ovanstående som tribunalen ska pröva huruvida ECB hade fog för att tillämpa en allmän presumtion för sekretess grundad på artikel 4.1 c i beslut 2004/258.
- 186 Härvidlag framhåller tribunalen för det första att det i artikel 4.1 c i beslut 2004/258 föreskrivs att ECB ska neka tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för det allmänna samhällsintresset i fråga om sekretess avseende information som i sig är skyddad "enligt unionslagstiftningen".
- 187 Lydelsen av artikel 4.1 c i beslut 2004/258 föranleder nödvändigtvis slutsatsen att en allmän presumtion för sekretess som grundades på den bestämmelsen inte skulle ha ett tydligt och precist avgränsat tillämpningsområde.

- 188 Såvitt avser den konfidentiella arten av den information som i sig förtjänar skydd har nämligen artikel 4.1 c i beslut 2004/258, i och med hänvisningen till unionslagstiftningen, inte något precist innehåll utan är för sin tillämpning beroende av hänvisningar till andra unionsrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på det sammanhang där de handlingar till vilka tillgång begärs har upprättats.
- 189 Artikel 4.1 c i beslut 2004/258 skapar således en koppling mellan ordningen för allmänhetens tillgång till ECB:s handlingar och de ordningar för tystnadsplikt som ECB och dess personal lyder under i kraft av unionslagstiftningen. Syftet med detta är att se till att ECB fullgör sin tystnadsplikt även i samband med att tillgång begärs till dess handlingar.
- 190 Att godta en allmän presumtion för sekretess som grundar sig på en bestämmelse vars tillämpningsområde inte är tydligt avgränsat vore oförenligt med de krav som rättssäkerheten ställer. Rättssäkerhetsprincipen, som är en av de allmänna unionsrättsliga principerna, kräver nämligen att en rättslig reglering ska vara klar och precis samt att tillämpningen av densamma ska vara förutsebar, så att de berörda kan få kännedom om vad som gäller i situationer och rättsförhållanden som regleras av unionens rättsordning (dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 111, dom av den 25 november 2020, ACRE/parlamentet, T-107/19, ej publicerad, EU:T:2020:560, punkt 66, och dom av den 9 december 2020, Adraces/kommissionen, T-714/18, ej publicerad, EU:T:2020:591, punkt 37). Det är särskilt viktigt att rättssäkerhetskraven är uppfyllda när en rättslig reglering kan få negativa konsekvenser för enskilda och företag (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2019, Italien/rådet (fiskekvoter för svärdfisk i Medelhavet), C-611/17, EU:C:2019:332, punkt 111, och dom av den 26 mars 2020, Hungeod m.fl., C-496/18 och C-497/18, EU:C:2020:240, punkt 93 och där angiven rättspraxis). I synnerhet kräver rättssäkerhetsprincipen att en unionsbestämmelse möjliggör för dem som berörs därav att få kännedom om den exakta omfattningen av de skyldigheter som de åläggs genom bestämmelsen. De berörda måste nämligen på ett otvetydigt sätt kunna få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och kunna vidta åtgärder i enlighet därmed (dom av den 10 mars 2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, punkt 44).
- 191 Att godta förekomsten av en allmän presumtion för sekretess grundad på en bestämmelse vars tillämpningsområde inte är tydligt avgränsat skulle till yttermera visso strida mot den ovan i punkt 184 redovisade rättspraxis enligt vilken presumtioner, på grund av att de utgör undantag från principen om största möjliga tillgång, ska tolkas restriktivt.
- 192 För det andra skulle ett godtagande av en allmän presumtion för sekretess grundad på artikel 4.1 c i beslut 2004/258 inte vara förenligt med det synsätt som domstolen förespråkade i domen Baumeister.
- 193 I den domen, som meddelades efter antagandet av de beslut som är i fråga i förevarande mål, tolkade domstolen begreppet "konfidentiell information" i artikel 54 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG (EUT L 145, 2004, s. 1). I artikel 54 i direktiv 2004/39 fastställs en allmän princip om förbud mot utlämnande av konfidentiell information som innehas av behöriga myndigheter, och den artikeln innehåller en uttömmande förteckning över de specifika fall då det allmänna förbudet undantagsvis inte utesluter att sådan information överförs eller används (domen Baumeister, punkt 38).

- 194 I punkt 46 i domen Baumeister fann domstolen att det inte förhöll sig så, att all information om ett under tillsyn stående företag som det företaget har överlämnat till den behöriga myndigheten och den myndighetens samtliga uttalanden som återfinns i tillsynshandlingarna, inbegripet dess korrespondens med andra myndigheter, ovillkorligen utgör konfidentiell information och därför omfattas av tystnadsplikten enligt artikel 54 i direktiv 2004/39. Som konfidentiell information skulle däremot enligt domstolen kvalificeras information vilken innehas av de behöriga myndigheterna som för det första inte är offentlig till sin natur och vars röjande för det andra skulle kunna skada intressena för den fysiska eller juridiska person som har ingett informationen eller tredje parts intressen, eller undergräva systemet för tillsyn över värdepappersföretags verksamhet.
- 195 Parterna har inte bestritt att den tolkning som domstolen i domen Baumeister gjorde av artikel 54 i direktiv 2004/39 ska tillämpas på det nu aktuella fallet, med tanke på att den bestämmelsen till sin lydelse starkt påminner om de bestämmelser som ECB i det aktuella fallet har åberopat såsom "unionslagstiftning" i den mening som avses i artikel 4.1 c i beslut 2004/258, nämligen artikel 53.1 andra stycket i direktiv 2013/36 och artikel 84.3 i direktiv 2014/59. I själva verket ålägger såväl artikel 54 i direktiv 2004/39 som artikel 53.1 andra stycket i direktiv 2013/36 och artikel 84.3 i direktiv 2014/59 de behöriga myndigheterna ett förbud mot att lämna ut "konfidentiell information" som de innehar utom i sammandrag eller i sammanställning som omöjliggör identifikation av de berörda enheterna.
- 196 För att få tillämpa artikel 53.1 andra stycket i direktiv 2013/36 och artikel 84.3 i direktiv 2014/59 måste ECB således kontrollera att de båda villkoren enligt domen Baumeister är uppfyllda för varje uppgift som avses i en ansökan om tillgång. Om dessa villkor är uppfyllda för en uppgift, ska ECB neka tillgång till den. De aktuella bestämmelserna ger inte något utrymme för skönsmässig bedömning på den punkten, något som domstolen bekräftade i punkt 43 i domen Baumeister. Härvidlag krävs nödvändigtvis en konkret och individuell bedömning av varje enskild berörd uppgift. Detta krav torde inte kunna kringgås genom tillämpning av en allmän presumtion för sekretess.
- 197 För det tredje erinrar tribunalen om att undantaget enligt artikel 4.1 c i beslut 2004/258 är ett "absolut" undantag. Till skillnad från ett undantag vars tillämpning förutsätter en avvägning mellan berörda intressen, måste ett absolut undantag obligatoriskt tillämpas om ett utlämnande till allmänheten av den berörda handlingen kan skada de intressen som den berörda bestämmelsen är avsedd att skydda.
- 198 Enligt fast rättspraxis utesluter tillämpningen av en allmän presumtion inte möjligheten att styrka att en viss handling som avses i en ansökan om tillgång inte omfattas av denna presumtion eller att det föreligger ett sådant övervägande allmänintresse av att handlingen lämnas ut som avses i artikel 4.2 sista delen av meningen i förordning nr 1049/2001 (dom av den 29 juni 2010, kommissionen/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punkt 62; se även dom av den 11 maj 2017, Sverige/kommissionen, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punkt 46 och där angiven rättspraxis, och dom av den 28 maj 2020, Campbell/kommissionen, T-701/18, EU:T:2020:224, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 199 Att en allmän presumtion enligt ovan i punkt 198 nämnd rättspraxis kan brytas om det styrks att det föreligger ett övervägande allmänintresse är emellertid oförenligt med den omständigheten att undantaget enligt artikel 4.1 c i beslut 2004/258 är ett "absolut" undantag som inte förutsätter någon avvägning mot ett sådant övervägande intresse.

- 200 Vidare ska det erinras om att tillämpning av en allmän presumtion för sekretess, såsom tribunalen har framhållit i punkt 181 ovan, endast utgör en möjlighet för unionsinstitutionen, unionsorganet eller unionsbyrån i fråga, som fortfarande alltid har möjlighet att göra en konkret och individuell prövning av de aktuella handlingarna (dom av den 22 januari 2020, PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, punkt 61).
- 201 I det aktuella fallet utgör den information till vilken tillgång nekades genom det första och det tredje angripna beslutet, oberoende av huruvida en allmän presumtion tillämpades på denna information eller ej, i alla händelser "konfidentiell information" som träffas av artikel 4.1 c i beslut 2004/258, något som ECB har gjort gällande i punkt 94 i svaromålet och som också kommer att framgå av tribunalens konstateranden i punkterna 228, 271 och 302 nedan.
- 202 Av detta följer att den första invändningen inom ramen för den första grunden, oavsett vilket utfallet blir av tribunalens prövning av den invändningen, inte med framgång kan läggas till grund för ett ifrågasättande av det första och det tredje angripna beslutets lagenlighet, av det skälet att den berörda informationen ändå – i och med att tribunalen kommer att slå fast att talan inte ska bifallas såvitt avser den andra och den tredje invändningen inom ramen för den första grunden – omfattas av undantaget enligt artikel 4.1 c i beslut 2004/258.
- 203 Även om man antar att ECB faktiskt hade för avsikt att i det första och det tredje angripna beslutet – felaktigt – tillämpa en allmän presumtion för sekretess, är därför den första invändningen inom ramen för den första grunden verkningslös, varför inget avseende ska fästas vid den.

2. Den andra invändningen: Den begärda informationen utgör inte konfidentiell information

- 204 Inom ramen för den andra invändningen har sökanden dels kritiserat ECB för att ha nekat tillgång till information som var offentlig, dels gjort gällande att ECB inte tillräckligt preciserade vilken skada som ett utlämnande av de begärda handlingarna skulle kunna vålla när det gäller Banco Popolars och Banco Santanders affärsintressen och när det gäller möjligheterna för systemet för tillsyn över kreditinstitut att fungera väl.
- 205 Dessa argument aktualiserar i allt väsentligt frågan huruvida de begärda handlingarna innehåller konfidentiell information i den mening som avses i artikel 53.1 andra stycket i direktiv 2013/36 och i artikel 84.3 i direktiv 2014/59.
- 206 Det behöver således undersökas huruvida de begärda handlingarna innehåller konfidentiell information, det vill säga information som för det första inte är offentlig till sin natur och vars röjande för det andra skulle kunna skada intressena för den fysiska eller juridiska person som har ingett informationen eller tredje parts intressen, eller undergräva systemet för tillsyn över kreditinstitut (se, analogt, domen Baumeister, punkt 46). Tribunalen kommer att pröva dessa båda rekvisit i tur och ordning.

a) Huruvida den begärda informationen är offentlig till sin natur

- 207 I ansökan har sökanden gjort gällande att marknaden redan har fått kännedom om merparten av informationen om resolutionen av Banco Popular i sammanfattad eller indirekt form, av två skäl: dels har information återgetts i pressen, dels är börsnoterade banker föremål för ett stort antal öppenhetsrelaterade krav. Sökanden anser därför att marknaden redan kände till att Banco

Popular hade drabbats av likviditetsproblem som hade föranlett dess resolution. Som sökanden ser saken, skulle ett klagande av de närmare omständigheterna för resolutionen inte ändra marknadsens uppfattning om vad som inträffade.

- 208 I sina yttranden om kommissionens och Banco Santanders interventionsinlagor har sökanden hänvisat till ett stort antal – och företett ett flertal – tidningsartiklar rörande Banco Populars ansökan om akut likviditetsstöd och dess likviditet som enligt sökanden styrker att dessa uppgifter är offentliga.
- 209 I samma yttranden har sökanden i allt väsentligt gjort gällande att Banco Santander själv inte betraktar den begärda informationen som konfidentiell. Därvidlag har sökanden hävdade att Banco Popular har offentliggjort vissa uppgifter om kortfristiga nyckeltal i sina års- och kvartalsredovisningar och dessutom har offentliggjort kvoten mellan utlåning och inlåning, vilket utgör en av indikatorerna på dess likviditet. Utöver detta har Asociación Española de Banca (den spanska bankföreningen, nedan kallad AEB) enligt sökanden månadsvis för varje bank offentliggjort en balansräkning som innefattar uppgifter om inlånings- och utlåningsnivåer med hjälp av vilka kvoten mellan utlåning och inlåning kan beräknas. Enligt sökanden har Banco Santander inte förklarat hur dessa uppgifter kan vara offentliga samtidigt som andra likviditetsindikatorer till vilka sökanden har begärt att få tillgång måste förbli konfidentiella.
- 210 Dessa påståenden kan enligt ECB inte tas upp till sakprövning eller saknar åtminstone fog. ECB har bestritt att den information som ECB med stöd av artikel 4.1 c i beslut 2004/258 har nekat tillgång till var offentlig vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten. Dessutom har ECB gjort gällande att sökanden inte har lyckats peka ut den information som dess påståenden avser.
- 211 Med anledning av ECB:s påståenden har sökanden preciserat sina argument och tillhandahållit ytterligare handlingar till stöd för dessa. När det för det första gäller de handlingar som berörs av det tredje angripna beslutet, har sökanden hänvisat till en bilaga som innehåller tidningsartiklar där skribenterna nämner existensen av och innehållet i den skrivelse som Banco Popular den 6 juni 2017 sände till ECB. När det för det andra gäller de handlingar ”rörande Banco Populars likviditet” som omfattas av det första angripna beslutet, har sökanden påpekat att den aktuella informationen har publicerats antingen i Banco Populars års- och kvartalsredovisningar eller inom ramen för AEB, som Banco Popular tillhörde, för offentliggörande. Därvidlag har sökanden hänvisat till de handlingar som den fogade till sitt yttrande om kommissionens interventionsinlaga. När det för det tredje gäller de uppgifter rörande beviljandet av akut likviditetsstöd som omfattas av det andra angripna beslutet, har sökanden hänvisat till de bilagor som den lämnade in tillsammans med sina yttranden om kommissionens och Banco Santanders interventionsinlagor och därutöver bifogat ytterligare tidningsartiklar som enligt dess uppfattning styrker att dessa uppgifter var offentliga till sin natur.
- 212 Tribunalen påpekar för det första att ECB inte åberopade undantaget enligt artikel 4.1 c i beslut 2004/258 till stöd för sitt nekande av tillgång till informationen om den övre gränsen för akut likviditetsstöd, om det faktiskt beviljade beloppet av akut likviditetsstöd och om de ställda säkerheterna (se punkt 89 ovan). Till den del som sökandens påståenden inom ramen för den nu aktuella invändningen avser den informationen, är dessa påståenden verkningslösa, varför inget avseende ska fästas vid dem.

- 213 För det andra erinrar tribunalen om att det enligt fast rättspraxis följer av artikel 21 i stadgan för Europeiska unionens domstol och av artikel 76 d i rättegångsreglerna att den ansökan varigenom talan väcks ska innehålla en kortfattad framställning av grunderna för talan. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. Ansökan ska av den anledningen klart uttrycka vad grunden för talan består i, vilket innebär att enbart ett abstrakt omnämnande inte uppfyller kraven i rättegångsreglerna. Liknande krav ställs när ett argument anförs till stöd för en grund (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2018, Winkler/kommissionen, T-369/17, ej publicerad, EU:T:2018:334, punkt 53 och där angiven rättspraxis, och dom av den 13 maj 2020, Peek & Cloppenburg/EUIPO – Peek & Cloppenburg (Peek & Cloppenburg), T-446/18, ej publicerad, EU:T:2020:187, punkt 29).
- 214 Innehållet i en ansökan kan visserligen understödjas och kompletteras på särskilda punkter genom hänvisning till specifika avsnitt i bifogade handlingar, men en generell hänvisning till andra handlingar kan, även om dessa handlingar bifogas ansökan, inte kompensera att sådana väsentliga delar av den rättsliga argumenteringen som enligt de ovan återgivna bestämmelserna ska återfinnas i själva ansökan saknas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, MasterCard m.fl./kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 215 Det ankommer således inte på tribunalen att i bilagorna söka efter och identifiera de grunder och argument som den skulle kunna anse utgör grunden för talan, eftersom bilagorna enbart ska tjäna som bevismaterial och som ett medel för målets utredning (se dom av den 17 september 2007, Microsoft/kommissionen, T-201/04, EU:T:2007:289, punkt 94 och där angiven rättspraxis, och dom av den 24 februari 2021, Universität Koblenz-Landau/Eacea, T-606/18, ej publicerad, EU:T:2021:105, punkt 61).
- 216 Tribunalen konstaterar mot bakgrund av denna rättspraxis att sökandens påståenden inte torde vara tillräckliga för ett framgångsrikt ifrågasättande av ECB:s utsaga att den begärda informationen inte var offentlig vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten. Sökanden har nämligen inte lagt fram någon konkret bevisning till styrkande av sina påståenden, vilket betyder att tribunalen saknar möjlighet att bedöma huruvida påståendena är riktiga. Exempelvis har sökanden inte i sina inlagor angett exakt vilken information som den anser vara offentlig utan inskränkt sig till att göra en allmän hänvisning till ett tiotal bilagor på sammanlagt över 1 000 sidor. Inte heller har sökanden närmare angett vilka passager i bilagorna som skulle göra det möjligt att styrka att en viss del av den begärda informationen var offentlig vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten.
- 217 För det tredje påpekar tribunalen att ECB, som ECB själv på goda grunder har gjort gällande, inte torde ha någon skyldighet att övervaka de initiativ i fråga om offentliggörande som tas av de berörda kreditinstituten, av de behöriga nationella myndigheterna eller av pressen.
- 218 I punkt 56 i domen av den 19 december 2019, ECB/Espırito Santo Financial (Portugal) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117), uttalade domstolen i linje med detta väsentligen att det är möjligt att åberopa den sekretess som gäller för viss information under förutsättning att ECB inte har offentliggjort den informationen samt att den omständigheten att tredje part har offentliggjort snarlika uppgifter inte i sig är tillräcklig för att tvinga ECB att lämna ut nämnda information. Detta betyder att även om de tidningsartiklar som sökanden har nämnt faktiskt innehöll uppgifter som i väsentlig grad överensstämde med informationen i de begärda handlingarna, medförde detta inte att ECB blev skyldig att bereda tillgång till dessa handlingar.

- 219 Att en handling som omfattas av något av undantagen i artikel 4 i beslut 2004/258 har lämnats ut utan tillåtelse kan till yttermera visso inte medföra att den handlingen är att anse som tillgänglig för allmänheten (se, analogt, dom av den 25 oktober 2013, Beninca/kommissionen, T-561/12, ej publicerad, EU:T:2013:558, punkt 55).
- 220 För det fjärde föranleder en läsning av de begärda handlingarna slutsatsen att informationen i dessa är känd endast för en begränsad krets av personer, vilket betyder att denna information inte är offentlig till sin natur (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 maj 2006, Bank Austria Creditanstalt/kommissionen, T-198/03, EU:T:2006:136, punkt 71).
- 221 Vad till att börja med beträffar FOLTF-bedömningen, ger en genomläsning av den fullständiga versionen vid handen att de utdrag till vilka tillgång nekades väsentligen innehåller finansiell information om kapital- och likviditetssituationen för Banco Popular under veckorna innan FOLTF-bedömningen skrevs. Som ECB vitsordade vid förhandlingen, rör det sig inte om uppgifter som regelbundet eller regelmässigt offentliggörs av det berörda kreditinstitutet eller av den nationella centralbanken eller ECB, utan i stället om uppgifter som specifikt har inhämtats för en bedömning av huruvida ett under tillsyn stående kreditinstitut fortfarande uppfyller auktorisationsvillkoren enligt direktiv 2013/36.
- 222 Vad sedan beträffar den skrivelse som Banco Popular den 6 juni 2017 sände till ECB, konstaterar tribunalen att sökanden har framhållit att existensen av och innehållet i den skrivelsen nämns i tidningsartiklar som sökanden har företett men att dessa omnämmanden är mycket allmänt hållna och inte avslöjar några uppgifter som finns i nämnda skrivelse.
- 223 Vad därefter beträffar den handling som avses i det första angripna beslutet, det vill säga översikten över Banco Populars dagliga inlåningsdagssaldon från och med den 3 april 2017, finner tribunalen att ECB i det beslutet förklarade att den handlingen innehöll information som inte regelmässigt överlämnas till ECB utan att ECB undantagsvis hade börjat inhämta sådan information den 3 april 2017. ECB tillade att handlingen hade utarbetats inom ramen för tillsynen över Banco Popular som ett led i förberedelserna inför FOLTF-bedömningen.
- 224 Det finns ingenting i sökandens argumentation som kan föranleda slutsatsen att denna av ECB undantagsvis inhämtade information var offentlig vid tidpunkten för antagandet av det första angripna beslutet. Sökanden har inskränkt sig till att påstå att Banco Popular och AEB har offentliggjort vissa uppgifter som gör det möjligt att beräkna ”indikatorer på Banco Populars likviditet”, varvid sökanden uppger sig undra ”varför andra indikatorer som [sökanden] har begärt att få tillgång till är konfidentiella”. Därmed har sökanden, i stället för att anföra minsta bevis till styrkande av att den information som sökanden önskar få tillgång till skulle vara offentlig till sin natur, snarast bekräftat att den informationen inte är offentlig.
- 225 Vad slutligen beträffar den information som ECB i det andra angripna beslutet nekade tillgång till under åberopande av artikel 4.1 c i beslut 2004/258, nämligen informationen om Banco Populars likviditet och kapitalkvoter, finner tribunalen att de tre handlingar där den informationen återfinns är avsedda för internt bruk i samband med överläggningar inom ECB-rådet. Således är dessa tre handlingar till sin natur avsedda att vara kända endast för en begränsad personkrets.
- 226 För det femte kan sökanden inte heller vinna framgång med argument som grundar sig på påståendet att Banco Santander själv har vitsordat att den begärda informationen inte var konfidentiell, med tanke på att Banco Santander i sina kontakter med institutionerna utslutande har motsatt sig utlämnande av viss specifik information som skulle kunna undergräva dess

affärsintressen, nämligen information om dess kunder, om resolutionsordningens följder för samriskföretagsavtal och om de närmare omständigheterna för och bedömningen av den redovisningspolicy, daterad den 6 juni 2017, som tillämpades på rättsliga risker med koppling till Banco Popular.

- 227 De kontakter som sökanden har hänvisat till ägde i själva verket rum, som Banco Santander själv vitsordade vid förhandlingen, i samband med ärenden inför SRB som gällde tillgång till handlingar; dessa kontakter rörde inte information som ECB innehade och använde. Till yttermera visso har Banco Santander – i motsats till vad sökanden har gjort gällande – uttryckligen hävdad i sin interventionsinlägga att bolaget anser att den ifrågavarande begärda informationen var konfidentiell vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten.
- 228 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att utredningen i målet inte kan föranleda slutsatsen att den information till vilken tillgång nekades med stöd av artikel 4.1 c i beslut 2004/258 var offentlig vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten.

b) Huruvida det förelåg en risk för att intressena för den fysiska eller juridiska person som hade ingett den begärda informationen eller tredje parts intressen skulle skadas eller för att systemet för tillsyn över och resolution av kreditinstitut skulle undergrävas

- 229 Det andra av de båda rekvisit för att information ska anses vara konfidentiell som domstolen angav i domen Baumeister innebär att det behöver undersökas huruvida ett utlämnande av viss information skulle riskera att skada intressena för den fysiska eller juridiska person som har ingett informationen eller tredje parts intressen, eller skulle riskera att undergräva systemet för tillsyn över och resolution av kreditinstitut (domen Baumeister, punkt 46). Sökandens argument med anknytning till detta rekvisit består av två delar.

1) Den första delen: Ett utlämnande av de begärda handlingarna skulle inte skada intressena för den person som har ingett informationen i dessa handlingar eller tredje parts intressen

- 230 För det första har sökanden gjort gällande att den begärda informationen är av sådan beskaffenhet att ett utlämnande därav inte skulle kunna få någon märkbar inverkan på vare sig Banco Populars eller Banco Santanders affärsintressen.
- 231 Därvidlag har sökanden till att börja med konstaterat att den ifrågavarande informationen avser det förflutna. Det enda som är väsentligt för marknaden och finansmarknadsinstituterna är emellertid – enligt en till ansökan fogad ekonomisk rapport – uppgifter som är aktuella eller avser framtiden. På grund av den särskilda beskaffenheten hos finanssektorn, där information överförs snabbt och aktörerna snabbt drar slutsatser utifrån den information som de finner relevant, blir information snabbt föråldrad och således oanvändbar för marknaden. Sökanden anser att just detta är fallet för informationen om de ställda säkerheterna och om Banco Populars likviditet, dess kapitalkvoter och dess troliga eller faktiska fallissemang. Sådan information är visserligen normalt affärsmässigt känslig, men enligt sökanden är den inte längre relevant för finansmarknaden eller konkurrenterna, eftersom den avser tiden före resolutionen av Banco Popular och således inte längre avspeglar dess nuvarande situation. Enligt sökanden har följaktligen all information som avser tiden före resolutionen blivit historisk och kan därför inte anses vara konfidentiell.

- 232 Sökanden har också gjort gällande att bedömningen i rättspraxis av huruvida information är att anse som historisk har grundats på omständigheterna i det enskilda fallet. I domen Baumeister slog domstolen visserligen fast en brytbar presumtion med innebörden att viss information som är äldre än fem år ska betraktas som historisk, men enligt sökanden är det inte möjligt att med ledning av den domen dra slutsatsen att information som är mindre än fem år gammal under inga omständigheter kan kvalificeras som historisk.
- 233 Tribunalen erinrar till att börja med om att det följer av fast rättspraxis att bedömningen av en unionsrättsakts lagenlighet inom ramen för en talan om ogiltigförklaring väckt med stöd av artikel 263 FEUF ska göras i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs (se dom av den 28 januari 2021, Qualcomm och Qualcomm Europe/kommissionen, C-466/19 P, EU:C:2021:76, punkt 82 och där angiven rättspraxis, och dom av den 4 juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, punkt 84 och där angiven rättspraxis; se även, för ett liknande resonemang, domen Baumeister, punkt 50). Som Banco Santander på goda grunder har påpekat, är det därför i förhållande till situationen den dag då de angripna besluten antogs, alltså den 7 november 2017, som tribunalen ska pröva det lagenliga i ECB:s nekande av tillgång till den begärda informationen.
- 234 Sökanden kan således inte vinna framgång med sitt påstående att den begärda informationen inte längre är relevant för finansmarknaden eller konkurrenterna, eftersom den hänför sig till tiden före resolutionen av Banco Popular och därför inte längre avspeglar Banco Populars nuvarande situation.
- 235 Vidare uttalade domstolen i punkt 54 i domen Baumeister att om uppgifter som vid en viss tidpunkt kan ha utgjort affärshemligheter är mer än fem år gamla, ska de i princip – på grund av den tid som har förflutit – anses vara historiska och av det skälet anses ha förlorat sin konfidentiella karaktär, såvida inte den part som åberopar denna karaktär i undantagsfall visar att uppgifterna trots sin ålder fortfarande är väsentliga för dess eller berörda tredje parter ställning på marknaden.
- 236 Banco Santander har – utan att motsägas av övriga rättegångsdeltagare – hävdatt att den begärda informationen huvudsakligen avser perioden omedelbart före resolutionen och i vissa fall början av år 2017.
- 237 Detta betyder att den begärda informationen vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten på sin höjd var några månader gammal. Således kunde den inte anses utgöra historisk information mot bakgrund av de kriterier som har angetts i punkterna 233 och 235 ovan.
- 238 Detta konstaterande påverkas inte av sökandens argument att det inte finns något i domen Baumeister som tyder på att information som är yngre än fem år under inga omständigheter kan kvalificeras som historisk information, utan att det i stället behöver göras en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Därvidlag har sökanden särskilt gjort gällande att i ett sådant fall som det aktuella, där den begärda informationen rör ställningen på marknaden för ett kreditinstitut som har gjorts till föremål för en resolutionsordning, har denna information automatiskt blivit historisk efter antagandet av resolutionsverktyget.
- 239 Antagandet av en resolutionsordning kan emellertid inte anses skapa en ny presumtion med innebörden att information om ställningen på marknaden för det kreditinstitut som omfattas av resolutionsordningen automatiskt blir till historisk information. Ett sådant synsätt skulle

medföra att det av principiella skäl blev uteslutet att tillämpa det undantag som avses i artikel 4.1 c i beslut 2004/258 jämförd med artikel 53.1 andra stycket i direktiv 2013/36 och artikel 84.3 i direktiv 2014/59.

- 240 Som ECB, kommissionen och Banco Santander med gott fog har påtalat, fortsatte Banco Popular att bedriva verksamhet som del av Banco Santander-koncernen efter den 7 juni 2017 och ända fram till den 28 april 2018, då Banco Popular uppgick i Banco Santander medelst fusion genom absorption.
- 241 Ett av syftena med SRB:s beslut att anta en resolutionsordning för Banco Popular var i själva verket att i enlighet med artikel 14.2 a i förordning nr 806/2014 säkerställa att Banco Populars kritiska funktioner upprätthölls. Försäljningen till Banco Santander gjorde det möjligt för Banco Popular att fortsätta att fungera på normala marknadsvillkor som del av Santanderkoncernen.
- 242 Av detta följer att ECB hade fog för att anse att Banco Populars eller dess moderbolags intressen vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten, trots tillämpningen av ett resolutionsverktyg, kunde skadas genom ett utlämnande av information om Banco Santanders dagliga inlåningsdagssaldo från den 3 april 2017, om Banco Populars likviditet och kapitalkvoter, om Banco Populars marknadsställning, tillgångar och skulder och om bedömningen av hur Banco Populars likviditet påverkade finansieringen och verksamhetsstrukturen för dess dotterbolag Banco Popular Portugal.
- 243 För det andra har sökanden i allt väsentligt gjort gällande att ECB inte har kunnat visa att ett utlämnande av den begärda informationen konkret och faktiskt skulle kunna skada Banco Santanders och Banco Populars affärsintressen. Härvidlag anser sökanden att motiveringen av de angripna besluten är synnerligen allmänt hållen och skulle kunna gälla vilken bank som helst. Dessutom har sökanden gjort gällande att ECB inte i egentlig mening beaktade vare sig resolutionen av Banco Popular eller situationens undantagskaraktär.
- 244 Tribunalen konstaterar i detta hänseende inledningsvis att sökanden inte formellt har anfört någon grund som avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Att döma av sökandens inlagor förefaller det snarare som om sökanden inte håller med om den motivering som ECB har angett.
- 245 Av fast rättspraxis framgår att motiveringsskyldigheten utgör en väsentlig formföreskrift som ska särskiljas från frågan huruvida motiveringen är välgrundad, vilken ska hänföras till frågan huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende. Motiveringen av ett beslut består nämligen i att beslutsfattaren formellt anger vilka skäl beslutet grundar sig på. Om dessa skäl innehåller felaktigheter, inverkar detta på beslutets lagenlighet i materiellt hänseende, men inte på motiveringen av beslutet, som kan vara tillräcklig trots att den innehåller felaktiga skäl. Härav följer att invändningar och argument som avser att ifrågasätta rättsaktens lagenlighet i materiellt hänseende saknar verkan om de åberopas till stöd för en grund som avser avsaknad av, eller otillräcklig, motivering (se dom av den 30 maj 2017, *Safa Nicu Sepahan/rådet*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkt 85 och där angiven rättspraxis, och dom av den 29 april 2020, *Tilly-Sabco/rådet* och kommissionen, T-707/18, ej publicerad, EU:T:2020:160, punkt 103 och där angiven rättspraxis).

- 246 I det första angripna beslutet angav ECB att ett utlämnande av den begärda handlingen skulle få en skadlig inverkan på det berörda kreditinstitutet, eftersom detta inte längre skulle kunna lita på att information som det för tillsynsändamål hade lämnat till ECB skulle komma att förbli konfidentiell. I samma beslut angavs också att sekretessreglerna i fråga är tillämpliga även när en bank har blivit föremål för en resolutionsordning.
- 247 I det andra angripna beslutet förklarade ECB att ett utlämnande av informationen om Banco Populars likviditet och kapitalkvoter skulle få marknadsaktörerna att spekulera om Banco Santanders likviditet och finansieringsbehov, något som skulle kunna föranleda ett obefogat finansieringstryck.
- 248 I det tredje angripna beslutet konstaterade ECB att den begärda informationen rörde Banco Santanders kommersiella ställning på marknaden liksom dess tillgångar och skulder samt att ett utlämnande av denna information skulle kunna inverka negativt på Banco Populars och Banco Santanders affärsintressen. I synnerhet ansåg ECB att bedömningen av hur Banco Populars likviditet påverkade finansieringen och verksamhetsstrukturen för dess dotterbolag Banco Popular Portugal var känslig i affärsmässigt hänseende och skulle kunna föranleda grundlösa spekulationer om koncernens finanser och likviditet. Därutöver nämndes i det tredje angripna beslutet att reglerna om tystnadsplikt är tillämpliga även när en bank har placerats under resolution.
- 249 ECB hade således goda skäl att anse att det vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten förhöll sig så, att den information som ECB med stöd av artikel 4.1 c i beslut 2004/258 nekade tillgång till konkret och faktiskt kunde skada Banco Populars eller Banco Santanders intressen. Det konstaterandet påverkas inte av att de angripna besluten endast innehåller ytterst kortfattade förklaringar till varför en sådan skadlig inverkan kunde antas uppkomma trots att ett resolutionsverktyg hade tillämpats på Banco Popular.
- 250 Mot bakgrund av det ovan anförda kan sökanden inte vinna framgång med den första delen av sitt argument, som innebär att ett utlämnande av den begärda informationen inte skulle ha skadat Banco Populars eller Banco Santanders intressen.
- 2) Den andra delen: Ett utlämnande av de begärda handlingarna skulle inte undergräva systemet för tillsyn över kreditinstitut*
- 251 Tribunalen finner för gott att innan den prövar sökandens argument erinra om sitt resonemang i punkterna 157–162 ovan.
- 252 Som kommissionen med gott fog har gjort gällande, är det lämpligt att på ECB:s bedömning av det andra rekvisitet enligt domen Baumeister tillämpa den rättspraxis som innebär att ECB förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att avgöra huruvida ett utlämnande av viss information skulle kunna skada ett sådant allmänt samhällsintresse som avses i artikel 4.1 a i beslut 2004/258. Bedömningen av risken för ett undergrävande av systemet för tillsyn över och resolution av kreditinstitut innebär nämligen en bedömning av risken för att ett allmänt samhällsintresse skadas.
- 253 Den bedömning som ECB ska göra av huruvida ett utlämnande av vissa handlingar skulle undergräva systemet för tillsyn över och resolution av kreditinstitut är till yttermera visso, i överensstämmelse med den rättspraxis som tribunalen erinrat om i punkt 159 ovan, en bedömning av komplex och känslig natur, vilket kräver ett särskilt mått av försiktighet.

- 254 De kriterier som domstolen i domen Baumeister slog fast för bedömningen av huruvida systemet för tillsyn över verksamhet som bedrivs av värdepappersföretag undergrävs – vilka genom analogi är tillämpliga såvitt avser tillsyn över och resolution av kreditinstitut – är dessutom mycket allmänna, något som också krävs enligt den rättspraxis som tribunalen erinrat om i punkt 160 ovan.
- 255 Av detta följer dels att den laglighetsprövning som tribunalen har att utföra i detta sammanhang inskränker sig till den kontroll som föreskrivs i den rättspraxis som har nämnts i punkt 161 ovan, dels att det i princip får än mer grundläggande betydelse att ECB iakttar skyldigheten att på ett tillfredsställande sätt motivera sina beslut (se, i detta avseende, punkt 162 ovan).
- 256 I det aktuella fallet angav ECB i det första angripna beslutet att den handling som innehöll informationen om Banco Populars dagliga inlåningsdagssaldo ingick i den administrativa akten avseende den löpande tillsynen över Banco Popular och den slutliga bedömningen av huruvida Banco Popular fallerade eller sannolikt skulle komma att falla.
- 257 I det andra angripna beslutet framhöll ECB att sökanden inte hade ifrågasatt ECB:s bedömning i beslut LS/PT/2017/66 av den 11 augusti 2017 att handlingen av den 5 juni 2017 med rubriken ”Emergency liquidity assistance request from Banco de España” innehöll information om Banco Populars likviditet och kapitalkvoter. Därefter förklarade ECB att den informationen hade överlämnats till ECB av Banco Popular inom ramen för den löpande tillsynen.
- 258 Såvitt avsåg den fullständiga versionen av FOLTF-bedömningen och den dokumentation som Banco Popular hade tillhandahållit avseende bland annat sin kapital situation, sin likviditet och övriga villkor för sin fortsatta auktorisation, förklarade ECB i det tredje angripna beslutet att dessa handlingar ingick i de administrativa akterna avseende den löpande tillsynen och FOLTF-bedömningsförfarandet. Enligt ECB var dessa administrativa akter att hänföra till ECB:s fullgörande av sina uppgifter som behörig tillsynsmyndighet, vilka föreskrivs i förordning nr 1024/2013.
- 259 I alla de tre angripna besluten påpekade ECB också att ECB omfattas av tystnadsplikt i samband med fullgörandet av sina uppdrag enligt förordning nr 1024/2013. Därvid angav ECB vilka de tillämpliga bestämmelserna var och vad den aktuella tystnadsplikten innebar, och ECB påpekade också att undantagen från nämnda tystnadsplikt inte var tillämpliga i det aktuella fallet.
- 260 Med ledning av detta drog ECB slutsatsen att ett utlämnande av konfidentiell information som härrörde från tillsyn över kreditinstitut kunde vara till skada både för det direkt berörda kreditinstitutet och för bankväsendet i allmänhet, eftersom bankerna inte längre skulle kunna lita på att de uppgifter som de för tillsynsändamål hade lämnat till ECB skulle förbli konfidentiella.
- 261 I det första och det tredje angripna beslutet hänvisade ECB därvidlag till domen av den 11 december 1985, Hillenius, (110/84, EU:C:1985:495, punkt 27), och domen av den 12 november 2014, Altmann m.fl. (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkterna 31–33). I dessa båda beslut angav ECB också att resolutionen inte hade påverkat Banco Populars ställning som under tillsyn stående enhet och att sekretessreglerna därför även fortsättningsvis var tillämpliga på bolaget.
- 262 ECB gav således en förklaring till varför det åberopade skyddsbehovet förelåg genom att göra gällande att ett utlämnande av de begärda handlingarna skulle skada bland annat bankväsendet i allmänhet.

- 263 Den slutsatsen påverkas inte av sökandens argument.
- 264 Till att börja med kan inget avseende fästas vid sökandens argument att motiveringen är allmänt hållen och standardiserad. I detta sammanhang måste det beaktas att det kan vara omöjligt att för varje handling – i förevarande fall för varje uppgift i handlingarna – ange skälen för att inte ge tillgång till denna utan att röja innehållet i handlingen eller väsentlig information om handlingen och därmed urholka det huvudsakliga syftet med undantaget. Eftersom innehållet i den nu aktuella begärda handlingen omfattades av undantagen avseende det allmänna samhällsintresset av att systemet för tillsyn över och resolution av kreditinstitut fungerar väl, kunde en fullständigare och mer anpassad förklaring med avseende på detta innehåll ha äventyrat den konfidentiella behandlingen av information som bör förbli hemlig (se, analogt, dom av den 26 april 2005, Sison/rådet, T-110/03, T-150/03 och T-405/03, EU:T:2005:143, punkt 84).
- 265 Vidare kan inget avseende heller fästas vid argumentet att ett utlämnande av information om exempelvis likviditetskvoter inte under några omständigheter skulle skapa förväntningar på att sådan information i framtiden skulle komma att lämnas ut till marknaden, eftersom resolutionen av Banco Popular var av undantagskaraktär.
- 266 Sökanden har nämligen inte vederlagt ECB:s bedömning att ett utlämnande av viss information skulle kunna skada det ömsesidiga förtroende mellan ECB och de under tillsyn stående kreditinstituten som utgör en förutsättning för tillsynsmekanismen. Att resolution av banker är en undantagsåtgärd och att ECB endast undantagsvis inhämtade viss information påverkar därvidlag inte risken för att andra kreditinstitut inte längre ska kunna lita på att den information som de i framtiden lämnar för tillsynsändamål till ECB kommer att förbli konfidentiell.
- 267 Dessutom får en unionsinstitution enligt rättspraxis grunda sina framtida ingripanden på marknadsaktörernas hypotetiska beteenden och effekterna av dessa (se, analogt, dom av den 4 juni 2015, Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/ECB, T-376/13, EU:T:2015:361, punkt 78).
- 268 Således hade ECB fog för att grunda sig på en risk för spekulationer från marknadsaktörernas sida baserad på uppgifter om Banco Populärs likviditet före dess resolution, eftersom det var rimligt att förvänta sig att sådana uppgifter skulle kunna komma att ge upphov till spekulationer och därmed äventyra systemet för tillsyn över och resolution av kreditinstitut.
- 269 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att sökanden inte har kunnat visa att ECB gjorde en uppenbart oriktig bedömning genom att dra slutsatsen att ett utlämnande av de begärda handlingarna riskerade att undergräva systemet för tillsyn över och resolution av kreditinstitut.
- 270 Inget avseende ska således fästas vid den andra delen av sökandens argument, som innebär att ett utlämnande av den begärda informationen inte skulle undergräva systemet för tillsyn över och resolution av kreditinstitut.
- 271 Tribunalen finner därför att de begärda handlingar som ECB nekade tillgång till med stöd av artikel 4.1 c i beslut 2004/258 innehåller konfidentiell information i den mening som avses i artikel 53.1 andra stycket i direktiv 2013/36 och artikel 84.3 i direktiv 2014/59.

3. Den tredje invändningen: Undantagen enligt artikel 53.1 tredje stycket i direktiv 2013/36 och artikel 84.6 i direktiv 2014/59 är tillämpliga på de begärda handlingarna

- 272 Inom ramen för sin tredje invändning har sökanden gjort gällande att bestämmelserna i artikel 53.1 tredje stycket i direktiv 2013/36 och i artikel 84.6 i direktiv 2014/59 medger att ECB bereder tillgång till de begärda handlingarna inom ramen för eller i samband med domstolsförfaranden. I synnerhet framgår det enligt sökanden av en teleologisk tolkning av dessa båda bestämmelser att det finns ett undantag från sekretess i fall där tillgång till begärda handlingar behövs för att rätten till ett effektivt domstolsskydd ska kunna utövas i ett domstolsförfarande som har anknytning till en unionsinstitutions eller ett unionsorgans beteende.
- 273 Sökanden har tillagt att bedömningen av huruvida viss information är konfidentiell enligt rättspraxis kräver en avvägning mellan de legitima intressen som talar mot ett utlämnande av informationen och allmänintresset. De särskilda omständigheterna i förevarande mål – det vill säga att tidigare aktieägare i Banco Popular önskar få kännedom om de förhållanden under vilka resolutionen av Banco Popular ägde rum – motiverar enligt sökanden ett utlämnande av den begärda informationen. I detta sammanhang har det, som sökanden ser saken, grundläggande betydelse att sökanden vid tribunalen har väckt talan om ogiltigförklaring av resolutionsordningen (registrerad under målnummer T-628/17) och talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar (registrerad under målnummer T-714/17). Den begärda information som är i fråga i förevarande mål är enligt sökanden uteslutande avsedd att användas som bevisning i dessa båda mål.
- 274 Sökanden har framhållit att den bland annat behöver få kännedom om de likviditetsproblem som påstås ha föranlett resolutionen av Banco Popular men att både FOLTF-bedömningen och resolutionsordningen har censurerats med avseende på detta. Om sökanden fick tillgång till dessa uppgifter skulle den kunna lägga fram bevisning till stöd för sitt argument att Banco Populars likviditet inte var så dålig att det var påkallat att besluta om resolution samt att eventuella likviditetsproblem hade samband med uttalanden från SRB:s ordförande.
- 275 ECB har med stöd av kommissionen och Banco Santander bestritt sökandens argument.
- 276 Tribunalen påpekar inledningsvis att domstolen i punkt 30 i domen av den 13 september 2018, Buccioni (C-594/16, EU:C:2018:717) (nedan kallad domen Buccioni) uttalade att det i direktiv 2013/36 finns en uttömmande uppräkningslista av de specifika fall i vilka huvudregeln enligt artikel 53.1 i det direktivet, nämligen att konfidentiell information som innehålls av behöriga myndigheter inte får lämnas ut, undantagsvis inte utgör hinder för att sådan information överförs eller används. Dessutom slog domstolen i punkt 37 i samma dom fast att undantagen i direktiv 2013/36 från det generella förbudet att röja konfidentiell information skulle tolkas restriktivt.
- 277 Detta resonemang är analogt tillämpligt på undantaget enligt artikel 84.6 i direktiv 2014/59 från förbudet att lämna ut konfidentiell information.
- 278 Det är mot bakgrund av dessa principer som tribunalen ska pröva sökandens argument.
- 279 När det för det första gäller artikel 53.1 tredje stycket i direktiv 2013/36, föreskrivs i den bestämmelsen att i fall då ett kreditinstitut har försatts i konkurs eller underkastats tvångslikvidation, får konfidentiell information som inte berör tredje parter som deltar i försök att rädda kreditinstitutet röjas vid civilrättsliga eller kommersiella förfaranden.

- 280 I det aktuella fallet har emellertid Banco Popular – som ECB på goda grunder har gjort gällande – varken försatts i konkurs eller underkastats tvångslikvidation. Tvärtom framgår av resolutionsordningen att syftet med denna bland annat var att Banco Popolars verksamhet skulle överlåtas till Banco Santander. Den överlåtelsen gjorde det möjligt för Banco Popular att fortsätta att fungera på normala marknadsvillkor som del av Santanderkoncernen.
- 281 Till yttermera visso framgår det av förordning nr 806/2014 att det just är i syfte att undvika likvidation enligt ett normalt insolvensförfarande som det i den förordningen föreskrivs tillämpning av resolutionsverktyg på fallerade enheter.
- 282 Innan en resolutionsåtgärd antas ska SRB nämligen, i samband med sin bedömning av villkoret enligt artikel 18.1 c i förordning nr 806/2014 att en resolution ska ligga i allmänintresset, bland annat bedöma huruvida resolution av en insolvent enhet inte är att föredra framför likvidation därav. I detta hänseende anges i skäl 58 i förordning nr 806/2014 att om likvidation av en fallerad enhet med ett normalt insolvensförfarande kan äventyra den finansiella stabiliteten, bryta tillhandahållandet av vitala tjänster och inverka på insättarskyddet, ligger det i allmänintresset att använda resolutionsverktyg.
- 283 När en resolutionsåtgärd har vidtagits, ska vidare en oberoende expert enligt artiklarna 15.1 g, 20.16 och 76.1 e i förordning nr 806/2014 bedöma hur aktieägare och borgenärer faktiskt har behandlats i samband med resolutionen jämfört med hur de skulle ha behandlats om enheten hade inlett ett normalt insolvensförfarande vid den tidpunkt då resolutionsbeslutet fattades. Om det konstateras att aktieägarna och borgenärerna har fått mindre betalt för sina fordringar inom ramen för resolutionen än de skulle ha fått i samband med ett normalt insolvensförfarande, ska de i princip ha rätt till gottgörelse.
- 284 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att konkurs till sin art och sina syften väsentligt skiljer sig från resolution och att det därför är uteslutet att genom analogi tillämpa artikel 53.1 tredje stycket i direktiv 2013/36 på en enhet som är föremål för ett resolutionsförfarande.
- 285 En sådan tillämpning genom analogi av den bestämmelsen skulle också strida mot de principer som tribunalen har erinrat om i punkt 276 ovan, nämligen att direktiv 2013/36 innehåller en uttömmande uppräkningslista av undantagen från det allmänna förbudet att röja konfidentiell information och att dessa undantag ska tolkas restriktivt.
- 286 Av detta följer att undantaget enligt artikel 53.1 tredje stycket i direktiv 2013/36 inte är tillämpligt i förevarande mål.
- 287 När det för det andra gäller undantaget enligt artikel 84.6 i direktiv 2014/59 från tystnadsplikten, föreskrivs i den bestämmelsen att nämnda artikel 84 inte påverkar tillämpningen av nationell rätt om röjande av uppgifter i samband med straffrättsliga eller civilrättsliga förfaranden.
- 288 Som ECB på goda grunder har påpekat, har sökanden inte hänvisat till någon bestämmelse i nationell rätt som innebär att de begärda handlingarna måste lämnas ut.
- 289 Till yttermera visso avser artikel 84.6 i direktiv 2014/59 röjande i undantagsfall av konfidentiell information inom ramen för nationella domstolsförfaranden. Sökanden har inte förnekat att skälet till att denne begärde tillgång till handlingar var att denne avsåg att väcka talan vid tribunalen.

- 290 Således är undantaget enligt artikel 84.6 i direktiv 2014/59 inte tillämpligt i förevarande mål.
- 291 Den slutsatsen påverkas inte av sökandens argument.
- 292 För det första kan inget avseende fästas vid sökandens argument att sekretessregeln inte är tillämplig i fall där den som begär tillgång till information lägger fram precisa och samstämmiga indicier på att det är sannolikt att de begärda uppgifterna är relevanta för ett civilrättsligt eller kommersiellt förfarande som pågår eller ska inledas. Sökanden har till stöd för detta argument hänvisat till domen Buccioni, men det mål som avgjordes genom den domen rörde – till skillnad från förevarande mål – ett kreditinstitut som hade tvångslikviderats (domen Buccioni, punkt 17). Som tribunalen har påpekat i punkterna 281–285 ovan, skulle en extensiv tillämpning av artikel 53.1 tredje stycket i direktiv 2013/36 strida mot principen om restriktiv tolkning av undantag från sekretessregeln – en princip som domstolen själv erinrade om i punkt 37 i domen Buccioni.
- 293 I alla händelser kan det synsätt som domstolen förfäktade i domen Buccioni inte överföras till förevarande mål. I punkterna 38 och 40 i den domen uttalade domstolen nämligen att den som begär tillgång till konfidentiell information måste lägga fram precisa och samstämmiga indicier på att det är sannolikt att de begärda uppgifterna är relevanta för ett civilrättsligt eller kommersiellt förfarande som pågår eller ska inledas samt att den som begär tillgång konkret måste ange ändamålet med förfarandet. Detta skulle emellertid medföra en tillämpning *contra legem* av artikel 6 i beslut 2004/258, där det föreskrivs att den som begär tillgång till en handling inte är skyldig att ange några skäl för sin begäran. Att det inte ställs något krav på att styrka intresse av att få tillgång till en handling är en av hörnstenarna i ordningarna för tillgång till handlingar, och dessa ordningar medger enligt fast rättspraxis inte att de som begär tillgång till handlingar behandlas olika utifrån särskilda intressen eller behov (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2005, Sison/rådet, T-110/03, T-150/03 och T-405/03, EU:T:2005:143, punkterna 50–56, och dom av den 6 juli 2006, Franchet och Byk/kommissionen, T-391/03 och T-70/04, EU:T:2006:190, punkt 82).
- 294 Till yttermera visso gäller, som ECB på goda grunder har hävdad, att när en handling lämnas ut med anledning av en ansökan som har gjorts inom ramen för ordningen för allmänhetens tillgång till handlingar, blir den handlingen offentlig i förhållande till alla och envar (*erga omnes*). I domen Buccioni fann domstolen däremot att behöriga myndigheter på de villkor som anges i punkt 38 i den domen får lämna ut konfidentiell information för användning i samband med ett civilrättsligt eller kommersiellt förfarande som pågår eller ska inledas men att ”de aktuella uppgifterna ... inte [får] användas utanför [det] förfarandet”. I beslut 2004/258 – särskilt i artikel 9 i detta, som rör tillgång efter en ansökan – föreskrivs emellertid inte någon möjlighet att bereda en enskild person tillgång till en handling på villkor att han eller hon inte röjer handlingen för andra. En sådan möjlighet skulle också strida mot andan i och logiken bakom det beslutet, eftersom vad som händer när undantagen enligt artikel 4 i detta är tillämpliga helt enkelt är att tillgång till den berörda handlingen nekas (se, analogt, beslut av den 7 mars 2013, Henkel och Henkel France/kommissionen, T-64/12, ej publicerat, EU:T:2013:116, punkt 47).
- 295 För det andra har sökanden alternativt framfört ett argument som syftar till att tribunalen ska bereda sökanden tillgång till de berörda handlingarna inom ramen för ett sekretessåtagande. Det argumentet strider inte endast mot de överväganden med anknytning till beskaffenheten hos ordningarna för allmänhetens tillgång till handlingar som tribunalen har erinrat om i punkt 293 ovan, utan är även oförenligt med den omständigheten att det i artikel 104 i rättegångsreglerna föreskrivs att när en handling som en institution har beslutat att inte lämna ut

har getts in till tribunalen till följd av en åtgärd för bevisupptagning, ska handlingen inte kommuniceras med de andra rättegångsdeltagarna. Syftet med den regeln är att undvika att ändamålet med talan vid tribunalen förfaller till följd av att den berörda handlingen kommuniceras med den som har begärt att få tillgång till den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2007, Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 39). Till yttermera visso är sådan tillgång inom ramen för ett sekretessåtagande som sökanden har föreslagit en av de metoder som i rättegångsreglerna föreskrivs såvitt avser företeende och användning inför tribunalen, inom ramen för ett förfarande, av information som en part eller annan deltagare i det förfarandet är i besittning av.

- 296 För det tredje har sökanden gjort gällande att den omständigheten att det är förfaranden inför nationella domstolar som gör vissa undantag från sekretessregeln tillämpliga inte hindrar att dessa undantag tillämpas i förevarande mål inför tribunalen. Enligt sökanden skulle det annars riskera att uppstå en absurd situation där nationella domstolar men inte tribunalen kan få tillgång till unionsinstitutionernas handlingar. Sökanden kan emellertid inte vinna framgång med detta resonemang. Till att börja med ankommer det, av de skäl som har redovisats i punkt 295 ovan, inte på tribunalen att i ett mål som rör tillgång till handlingar besluta att sökanden ska få ta del av en handling som denne har nekats tillgång till. Att ordningen för tillhandahållande av bevisning i unionsdomstolen skiljer sig från de nationella domstolarnas motsvarande ordningar innebär vidare inte att unionsdomstolens ordning är mindre fullständig. I artikel 89 och följande artiklar i rättegångsreglerna föreskrivs nämligen att tribunalen inom ramen för ett mål kan begära eller kräva att en rättegångsdeltagare ska förete en handling. Dessutom kan tribunalen med stöd av artikel 24 i stadgan för Europeiska unionens domstol begära att institutioner, organ eller byråer som inte är parter i ett mål ska lämna alla upplysningar som tribunalen anser behövs för handläggningen av det målet. I motsats till vad sökanden har gjort gällande, förfogar tribunalen i likhet med nationella domstolar över alla medel som den behöver för att kunna få tillgång till handlingar som härrör från tillsyn över kreditinstitut och för att kunna slutföra handläggningen av ett mål som den har fått anhängiggjort vid sig på det området.
- 297 För det fjärde påverkas de konstateranden som tribunalen har gjort i samband med sin prövning av den tredje invändningen inte heller av den rättspraxis som sökanden i punkterna 38 och 39 i ansökan har åberopat till stöd för sitt argument att de särskilda omständigheterna i förevarande mål, med tanke på de olika intressen som står på spel, skulle motivera ett utlämnande av den begärda informationen. Domen av den 9 juni 2010, Éditions Jacob/kommissionen (T-237/05, EU:T:2010:224, punkt 90), och domen av den 24 maj 2011, NLG/kommissionen (T-109/05 och T-444/05, EU:T:2011:235, punkt 140), rör nämligen kommissionens tillämpning av principen om tystnadsplikt på det konkurrensrättsliga området. I dessa båda domar slog tribunalen fast att tystnadsplikten inte har en sådan räckvidd att den kan åberopas som skäl för att generellt och abstrakt neka tillgång till handlingar som innehåller affärsinformation om de inblandade företagen, utan att det vid bedömningen av huruvida sådan information är konfidentiell krävs att det görs en avvägning mellan, å ena sidan, de intressen som talar mot ett utlämnande och, å andra sidan, det allmänintresse som finns av att unionsinstitutionernas verksamhet sker så öppet som möjligt.
- 298 Denna rättspraxis kan enligt tribunalen inte tillämpas på förevarande mål.
- 299 Såvitt avser verksamheten i fråga om tillsyn över och resolution av kreditinstitut omfattas ECB nämligen till att börja med av regler i den primära och härledda unionsrätten som domstolen tolkade i domen Baumeister och domen Buccioni. Enligt dessa båda domar föreskriver artikel 53.1 i direktiv 2013/36 som huvudregel att tystnadsplikt gäller (domen Baumeister,

punkt 33, och domen Buccioni, punkt 29). Mot den bakgrunden har domstolen slagit fast på vilka villkor viss information ska anses vara konfidentiell och således omfattas av tystnadsplikten. Om dessa villkor är uppfyllda, kan den berörda informationen – som i förevarande mål – träffas av artikel 4.1 c i beslut 2004/258, varvid det inte krävs någon avvägning för att ECB ska få vägra tillgång till den.

- 300 Vidare rör den av sökanden åberopade rättspraxisen, som ECB också på goda grunder har påpekat, mål där det var artikel 4.2 i förordning nr 1049/2001 som var tillämplig – en bestämmelse där det till skillnad från i artikel 4.1 c i beslut 2004/258 föreskrivs att en avvägning ska göras mellan de berörda intressena.
- 301 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan inte bifallas såvitt avser den tredje invändningen.
- 302 Tribunalen finner följaktligen att eftersom de begärda handlingarna innehöll konfidentiell information (se punkt 271 ovan) och eftersom undantagen från sekretessregeln inte var tillämpliga, hade ECB laga grund för att basera de angripna besluten på artikel 4.1 c i beslut 2004/258. Talan ska således inte bifallas såvitt avser den första grunden.
- 303 Av det ovan anförda sammantaget framgår för det första, när det gäller informationen om Banco Popolars likviditet och kapitalkvoter, att de skäl avseende undantaget enligt artikel 4.1 c i beslut 2004/258 som anfördes i det andra angripna beslutet utgör laga grund för det beslutet.
- 304 När det gäller de handlingar till vilka tillgång nekades genom det tredje angripna beslutet utgör för det andra de skäl avseende undantaget enligt artikel 4.1 c i beslut 2004/258 som anfördes i det tredje angripna beslutet laga grund för det beslutet.
- 305 När det gäller de ställda säkerheterna utgör för det tredje de skäl avseende undantagen enligt artikel 4.1 a andra och sjunde strecksatserna i beslut 2004/258 som anfördes i det andra angripna beslutet laga grund för det beslutet (se punkt 170 ovan).
- 306 Härav följer att det inte längre finns anledning för tribunalen att uttala sig om huruvida det finns fog för den tredje grunden, vilken avser åsidosättande av artikel 4.2 första strecksatsen i beslut 2004/258, trots att tillgång till de handlingar och den information som avses i punkterna 303–305 ovan nekades även med hänvisning till den bestämmelsen. Detta beror på att den tredje grunden i alla händelser är att anse som verkningslös och därför ska lämnas utan avseende. För att de angripna besluten ska anses ha laga grund, är det nämligen tillräckligt att ECB hade fog för sitt åberopande av ett av de undantag som anfördes till stöd för att neka tillgång till de begärda handlingarna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 november 2020, Bronckers/kommissionen, T-166/19, EU:T:2020:557, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

F. Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 47 i stadgan

- 307 Till stöd för sin fjärde grund har sökanden gjort gällande att ECB har åsidosatt artikel 47 i stadgan på grund av att det nekande av tillgång som de angripna besluten innebär har hindrat sökanden från att få tillgång till de handlingar som ECB lade till grund för sitt beslut om resolution av Banco Popular. Enligt sökanden finns det en fast rättspraxis som innebär att det för ett sådant effektivt domstolsskydd som har stadfästs i artikel 47 i stadgan krävs att den berörde kan få kännedom om skälen för det beslut som har fattats med avseende på denne. Vidare anser sökanden att parterna i ett mål i kraft av den kontradiktoriska principen, som utgör en integrerande del av rätten till försvar, har rätt att få ta del av och diskutera all bevisning och alla yttranden som i syfte att

påverka domstolens avgörande har lagts fram för denna. Mot bakgrund av detta anser sökanden att antagandet av en administrativ rättsakt varigenom enskilda fråntas sin egendom med stöd av handlingar som de inte har fått ta del av innebär att deras grundläggande rätt till ett effektivt domstolsskydd åsidosätts.

- 308 Sökanden har vitsordat att det i vissa förfaranden finns ett undantag från huvudregeln att handlingar ska vara tillgängliga, med tanke på att det rekommenderas att tvingande skäl av allmänintresse som har samband med statens säkerhet ska föranleda att tillgång nekas. Några sådana skäl föreligger emellertid enligt sökanden inte i förevarande mål. Sökanden har tillagt att de begärda handlingarna avser en konkret omständighet, nämligen Banco Populars likviditet.
- 309 Vidare anser sökanden att artikel 53.1 i direktiv 2013/36 och artikel 84 i direktiv 2014/59 medger att konfidentiell information lämnas ut inom ramen för förfaranden i civilmåls-, handels- eller brottmålsdomstol som rör kreditinstituts fallissemang på nationell nivå. Därvidlag har sökanden påpekat att dessa undantag från sekretessregeln bör anses vara tillämpliga även på förfaranden i unionsdomstolen, i kraft av artikel 47 i stadgan.
- 310 Slutligen har sökanden gjort gällande att det i alla händelser är en oproportionerlig åtgärd som inte uppfyller villkoren enligt artikel 52 i stadgan att kvalificera de begärda handlingarna som konfidentiella handlingar.
- 311 ECB har med stöd av kommissionen och Banco Santander bestritt sökandens argument.
- 312 I artikel 47 i stadgan fastslås i första stycket rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol och i andra stycket rätten till en rättvis rättegång.
- 313 Rätten till ett effektivt domstolsskydd innebär enligt fast rättspraxis att den berörda personen måste ha möjlighet att få kännedom om de skäl som ligger till grund för det beslut som har fattats rörande honom eller henne, antingen genom att läsa själva beslutet eller genom att på begäran underrättas om skälen för beslutet, utan att detta påverkar den behöriga domstolens rätt att kräva att den aktuella myndigheten anger dessa skäl. Detta är nödvändigt för att den berörde ska kunna ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid behörig domstol samt för att behörig domstol fullt ut ska kunna genomföra legalitetskontrollen av det aktuella beslutet (se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 100 och där angiven rättspraxis, och dom av den 3 februari 2021, Ramazani Shadary/rådet, T-122/19, ej publicerad, EU:T:2021:61, punkt 50).
- 314 De enda beslut som ECB i det aktuella fallet har antagit i förhållande till sökanden är de tre angripna besluten. Sökanden har haft möjlighet att få kännedom om skälen för de besluten och har kunnat bestrida dem inför tribunalen genom förevarande talan, vilken har väckts med stöd av artikel 263 FEUF. Detta visar att sökanden har kunnat utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel.
- 315 I motsats till vad sökanden har hävdats i punkt 73 i ansökan, har ECB inte fattat något ”beslut om resolution av Banco Popular”, utan vad ECB gjorde var att inom ramen för sin FOLTF-bedömning slå fast att nämnda kreditinstitut fallerade eller sannolikt skulle komma att falla i den mening som avses i artikel 18.4 i förordning nr 806/2014. Denna FOLTF-bedömning är en åtgärd av förberedande art, avsedd att ge SRB möjlighet att fatta beslut om en eventuell resolution av Banco Popular (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 6 maj 2019, ABLV Bank/ECB, T-281/18, EU:T:2019:296, punkt 36). Således gav FOLTF-bedömningen som sådan i alla

händelser inte upphov till några bindande rättsverkningar som kunde påverka sökandens intressen genom att klart förändra dennes rättsliga ställning, utan det var endast antagandet och det därpå följande ikraftträdandet av en resolutionsordning samt användningen av resolutionsverktyg i den mening som avses i artikel 22.2 i förordning nr 806/2014 som kunde förändra nämnda ställning.

- 316 För den händelse att den nu aktuella grunden ska förstås så, att vad sökanden i själva verket har gjort gällande är att dess rätt till ett effektivt rättsmedel har åsidosatts på grund av att sökanden inte har fått kännedom om de handlingar som låg till grund för antagandet av det beslut enligt vilket Banco Populars verksamhet överfördes till Banco Santander, det vill säga SRB:s verkställande sessions beslut SRB/EES/2017/08 av den 7 juni 2017 om en resolutionsordning för Banco Popular, erinrar tribunalen om att sökanden har väckt talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av det beslutet i mål T-628/17.
- 317 Rättspraxis rörande rätten till ett effektivt domstolsskydd medför inte något krav på att ECB med anledning av en ansökan som har lämnats in med stöd av beslut 2004/258 ska bereda tillgång till vissa handlingar som den som har begärt tillgång påstår sig behöva för att kunna förbereda en talan om ogiltigförklaring av ett beslut som har antagits av en annan institution. Detta konstaterande följer av beskaffenheten av den ordning för tillgång till handlingar som införs genom beslut 2004/258.
- 318 För det första föreskrivs det nämligen i artikel 1 i beslut 2004/258 att syftet med det beslutet är att uppställa villkor för allmänhetens ansökningar om tillgång till handlingar som innehas av ECB. Beslut 2004/258 är således inte avsett att reglera frågor som rör vilken bevisning parterna ska lägga fram i en rättegång (se, analogt, dom av den 14 maj 2019, *Commune de Fessenheim m.fl./kommissionen*, T-751/17, EU:T:2019:330, punkt 123, och dom av den 30 januari 2020, *CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb/kommissionen*, T-168/17, ej publicerad, EU:T:2020:20, punkt 74).
- 319 Rätten att få tillgång till ECB:s handlingar tillkommer för det andra, enligt artikel 2.1 i beslut 2004/258, "[v]arje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat". Således är syftet med beslut 2004/258 inte att slå fast regler i syfte att skydda ett särskilt intresse som en person kan ha av att få tillgång till en handling (se, analogt, dom av den 1 februari 2007, *Sison/rådet*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 43, dom av den 30 januari 2020, *CBA Spielapparate- und Restaurantbetrieb/kommissionen*, T-168/17, ej publicerad, EU:T:2020:20, punkt 74, och dom av den 6 februari 2020, *Compañía de Tranvías de la Coruña/kommissionen*, T-485/18, EU:T:2020:35, punkt 80).
- 320 För det tredje ska det erinras om att när en handling lämnas ut med anledning av en ansökan som har gjorts med stöd av beslut 2004/258, blir den handlingen offentlig i förhållande till alla och envar (*erga omnes*), vilket betyder att handlingen kan lämnas ut till andra sökande och att vem som helst har rätt att få tillgång till den. En sådan verkan *erga omnes* går uppenbart utöver vad som kan anses utgöra ett legitimt intresse för en part som önskar göra sin rätt till ett effektivt rättsmedel gällande i samband med handläggningen av ett annat mål inför tribunalen (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 1 september 2015, *Pari Pharma/EMA*, T-235/15 R, EU:T:2015:587, punkt 71).
- 321 Frågan huruvida en person behöver en viss handling för att kunna förbereda en talan om ogiltigförklaring ska prövas inom ramen för den talan (se, analogt, dom av den 26 april 2005, *Sison/rådet*, T-110/03, T-150/03 och T-405/03, EU:T:2005:143, punkt 55, och dom av den

26 maj 2016, International Management Group/kommissionen, T-110/15, EU:T:2016:322, punkt 57). Det är således endast inom ramen för talan mot beslutet att anta en resolutionsordning för Banco Popular, det vill säga i mål T-628/17, som sökanden eventuellt med framgång skulle kunna anföra en grund som avser åsidosättande av artikel 47 i stadgan. Som ECB och kommissionen med gott fog har påtalat, kommer tribunalen att inom ramen för det målet på ett ändamålsenligt sätt kunna nyttja den specifika och fullständiga ordning för företeende och användning av handlingar som föreskrivs i rättegångsreglerna (se, för ett liknande resonemang, punkt 296 ovan).

- 322 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att ECB inte har åsidosatt artikel 47 i stadgan. Talan ska därför inte bifallas såvitt avser den fjärde grunden.
- 323 Det ovan anförda sammantaget föranleder slutsatsen att det andra angripna beslutet ska ogiltigförklaras till den del som tillgång därigenom nekas till den information om resultatet av ECB-rådets omröstning som återfinns i protokollet från ECB-rådets 447:e möte samt att talan i övrigt ska ogillas.

V. Rättegångskostnader

- 324 Finns det flera tappande rättegångsdeltagare, ska tribunalen enligt artikel 134.2 i rättegångsreglerna besluta om fördelningen av rättegångskostnaderna. I förevarande fall, där både ECB och sökanden delvis har tappat målet, finner tribunalen det lämpligt att besluta att ECB ska bära en tredjedel av sina rättegångskostnader och att sökanden utöver att bära sina egna rättegångskostnader ska ersätta två tredjedelar av ECB:s rättegångskostnader.
- 325 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Kommissionen ska således bära sina egna rättegångskostnader.
- 326 Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna får tribunalen besluta att även andra intervenienter än de som nämns i artikel 138.1 och 138.2 ska bära sina rättegångskostnader. I det aktuella fallet finner tribunalen det lämpligt att besluta att Banco Santander, som har intervenerat till stöd för ECB:s yrkanden, ska bära sina egna rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) Europeiska centralbankens (ECB:s) beslut LS/MD/17/406 av den 7 november 2017 ogiltigförklaras till den del som tillgång därigenom nekas till den information om resultatet av ECB-rådets omröstning som återfinns i protokollet från ECB-rådets 447:e möte.**
- 2) Talan ogillas i övrigt.**
- 3) Aeris Invest Sàrl ska bära sina egna rättegångskostnader och ersätta två tredjedelar av ECB:s rättegångskostnader.**

4) ECB ska bära en tredjedel av sina rättegångskostnader.

5) Europeiska kommissionen och Banco Santander, SA ska bära sina rättegångskostnader.

Collins

Kreuschitz

Csehi

De Baere

Steinfatt

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 oktober 2021.

Underskrifter