



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

12 ноември 2014 година *

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Директива 2004/39/ЕО — Член 54 — Задължение за професионална тайна на националните органи за финансов надзор — Информация за инвестиционен посредник, който е извършил измами и е обявен в ликвидация“

По дело C-140/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Германия) с акт от 19 февруари 2013 г., постъпил в Съда на 20 март 2013 г., в рамките на производство по дело

Annett Altmann,

Torsten Altmann,

Hans Abel,

Waltraud Apitzsch,

Uwe Apitzsch,

Simone Arnold,

Barbara Assheuer,

Ingeborg Aubele,

Karl-Heinz Aubele

срещу

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht,

в присъствието на:

Frank Schmitt,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състава, K. Lenaerts, заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия във втори състав, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев и J. L. da Cruz Vilaça (докладчик), съдии,

* Език на производството: немски.

генерален адвокат: N. Jääskinen,

секретар: K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 4 юни 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за A. Altmann и T. Altmann, H. Abel, W. Apitzsch и U. Apitzsch, S. Arnold и B. Assheuer, I. Aubele и K. Aubele, от M. Kilian и S. Giller, Rechtsanwälte,
- за Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, от R. Wiegmann, в качеството на представител,
- за F. Schmitt, в качеството на назначен ликвидатор на Phoenix Kapitaldienst GmbH, от A. J. Baumert, Rechtsanwalt,
- за германското правителство, от T. Henze и J. Möller, в качеството на представители,
- за естонското правителство, от N. Grünberg, в качеството на представител,
- за гръцкото правителство, от M. Germani, K. Nasopoulou и F. Dedousi, в качеството на представители,
- за португалското правителство, от L. Inez Fernandes, A. Cunha и M. Manuel Simões, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от K.-P. Wojcik, A. Nijenhuis и J. Rius, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 4 септември 2014 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 54 от Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно пазарите на финансови инструменти, за изменение на директиви 85/611/ЕИО и 93/6/ЕИО на Съвета и Директива 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 93/22/ЕИО на Съвета (ОВ L 145, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 247).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, A. Altmann и T. Altmann, H. Abel, W. Apitzsch и U. Apitzsch, S. Arnold и B. Assheuer, I. Aubele и K. Aubele и от друга страна, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Федерална служба за контрол на финансовите услуги, наричана по-нататък „BaFin“) по повод решението на последната от 9 октомври 2012 г. да откаже достъп до определени документи и информация, свързани с дружеството Phoenix Kapitaldienst GmbH Gesellschaft für die Durchführung und Vermittlung von Vermögensanlagen (наричано по-нататък „Phoenix“).

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 2 и 63 от Директива 2004/39 гласят:

„(2) [...] следва да се осигури необходимата степен на хармонизация за гарантиране висока степен на защита на инвеститорите, както и за да могат инвестиционните посредници да предоставят услуги в цялата Общност, в рамките на единния пазар, под надзора на страната по произход. [...]

[...]

(63) [...] Поради нарастващата трансгранична дейност компетентните органи следва да си предоставят един на друг съответната информация за упражняването на техните функции, така че да се гарантира ефективното прилагане на настоящата директива, включително в ситуации, в които нарушенията или съмненията за нарушения могат да са от значение за органите на две или повече държави членки. По време на обмена на информация е необходима строга професионална поверителност на данните, за да се осигури безпрепятственото предаване на тази информация и защитата на конкретните права“.

4 Член 17 от Директива 2004/39 е озаглавен „Общо задължение по отношение на текущия надзор“ и параграф 1 от него предвижда:

„Държавите членки осигуряват, че компетентните органи наблюдават дейността на инвестиционните посредници, за да оценяват изпълнението на оперативните условия, предвидени в настоящата директива. Държавите членки гарантират, че подходящите мерки са налице, за да направят възможно за компетентните органи да получават необходимата информация за оценка на изпълнението на тези задължения от инвестиционните посредници“.

5 Член 50 от посочената директива, озаглавен „Правомощия на компетентните органи“, гласи:

„1. На компетентните органи се дават всички правомощия за осъществяването на надзор и разследвания, необходими за упражняването на функциите им. [...]

2. Правомощията, посочени в параграф 1, се упражняват в съответствие с националното право и най-малко включват правото на:

а) достъп до документи от всякакъв вид и получаването на копие от тях;

б) изискване на информация от всяко лице, а ако е необходимо — призоваване и разпитване на лице с цел получаване на информацията;

[...]“.

6 Член 54 от същата директива, озаглавен „Професионална тайна“, предвижда:

„1. Държавите членки осигуряват, че компетентните органи, всички лица, които работят или са работили за компетентните органи [...], са обвързани от задължението за професионална тайна. Никаква поверителна информация, която те могат да получават при изпълнението на задълженията си, не може да бъде разгласявана пред което и да е лице или орган, освен в обобщена или обща форма, такава, че отделните инвестиционни посредници, пазарните

оператори, регулираните пазари или всяко друго лице да не могат да бъдат идентифицирани, без да се засягат случаите, обхванати от наказателното право или другите разпоредби на настоящата директива.

2. Когато инвестиционен посредник [е обявен в несъстоятелност или е принудително прекратен], поверителната информация, която не засяга трети лица, може да бъде разгласявана в граждански или търговски съдебни производства, ако е необходима за провеждането на производствата.

3. Без да се засягат случаите, обхванати от наказателното право, компетентните органи [...], които получават поверителна информация съгласно настоящата директива, могат да я използват единствено при изпълнението на задълженията си и за упражняването на функциите си [...] Когато обаче компетентният орган или друг орган, институция или лице, което предава информацията, изрази съгласие, органът, който получава информацията, може да я използва за други цели.

4. Всяка поверителна информация, която се получава, обменя или предава съгласно настоящата директива, е предмет на разпоредбите за професионална тайна, установени в този член. Независимо от това този член не пречи компетентните органи да обменят или предават поверителна информация [...] със съгласието на компетентния орган или друг орган, институция или физическо или юридическо лице, което е съобщило информацията.

5. Този член не пречи компетентните органи да обменят или предават поверителна информация, която е получена от компетентния орган на друга държава членка в съответствие с националното право“.

- 7 Член 56 от Директива 2004/39 е озаглавен „Задължение за сътрудничество“ и параграф 1 от него гласи:

„Компетентните органи на различни държави членки си сътрудничат един с друг, когато това е необходимо за целите на изпълнението на задълженията съгласно настоящата директива, като използват правомощията си, независимо дали са изложени в настоящата директива или в националното право.

Компетентните органи предоставят помощ на компетентните органи на други държави членки. По-специално те обменят информация и си сътрудничат във всякакви дейности, свързани с разследване и надзор.

[...]“.

Германското право

- 8 Член 1, параграф 1 от Закона за свободата на информацията (Informationsfreiheitsgesetz) от 5 септември 2005 г. (BGBl. 2005 I, стр. 2722, наричан по-нататък „IFG“) гласи следното:

„Всеки има право на официална информация от органите на федералната държава в съответствие с разпоредбите на настоящия закон“.

- 9 Член 3 от IFG е озаглавен „Защита на специфични обществени интереси“ и параграф 4 от него предвижда:

„Право на достъп до информация не е налице:

[...]

4. когато информацията попада в обхвата на задължение за запазване в тайна или за поверителност по силата на правна или обща административна разпоредба за материална и организационна защита на класифицираната информация или задължение за опазване на професионална или специална служебна тайна“.
- 10 Член 9 от Закона за кредитното дело (Kreditwesengesetz) от 9 септември 1998 г. (BGBl. 1998 I, стр. 2776), изменен със Закона от 4 юли 2013 г. (BGBl. 2013 I, стр. 1981, наричан по-нататък „KWG“), е озаглавен „Задължение за поверителност“ и параграф 1 от него гласи:

„Служителите на [BaFin], доколкото работата им е свързана с прилагането на настоящия закон, нямат право да разкриват или използват без разрешение факти, които са им станали известни при или по повод изпълнение на служебните им задължения и чието запазване в тайна е в интерес на [лицата по настоящия закон] или на трето лице, и по-специално търговските и производствените тайни, дори когато служебното им правоотношение е прекратено или вече не изпълняват тези задължения. [...]“.

- 11 Член 8 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа (Wertpapierhandelsgesetz) от 9 септември 1998 г. (BGBl. 1998 I, стр. 2708), изменен със Закона от 15 юли 2013 г. (BGBl. 2013 I, стр. 2390, наричан по-нататък „WpHG“), е озаглавен „Задължение за поверителност“ и текстът на параграф 1 от него е идентичен на този на член 9, параграф 1 от KWG.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

- 12 От акта за преюдициално запитване е видно, че с определение от 1 юли 2005 г. Amtsgericht Frankfurt am Main (Районен съд, Франкфурт на Майн) открива производство по несъстоятелност по отношение на Phoenix. Същевременно това дружество е прекратено и оттогава е в ликвидация. Търговският модел на Phoenix е насочен главно към инвестиционни измами. На приблизително 30 000 инвеститори са нанесени вреди на обща стойност от 600 милиона евро.
- 13 С присъда на Landgericht Frankfurt am Main (Окръжен съд, Франкфурт на Майн), постановена на 11 юли 2006 г. по наказателно производство, двама бивши ръководни кадри на Phoenix са осъдени за инвестиционни измами и злоупотреба на доверие, съответно на седем години и четири месеца и на две години и три месеца лишаване от свобода.
- 14 На 21 май 2012 г. жалбоподателите в главното производство се позовават пред BaFin на член 1, параграф 1 от IFG, за да могат да се запознаят с документи относно Phoenix, сред които: доклади на одитори, договори, докладни записки, становища за вътрешно ползване, съответната кореспонденция, отчети за дейността и доклади за управлението на компенсационния фонд на инвестиционните дружества.
- 15 С решение на BaFin от 31 юли 2012 г. молбата за предоставяне на информация е уважена в по-голямата ѝ част. BaFin обаче отхвърля молбата в частта ѝ относно искането на жалбоподателите в главното производство да се запознаят с доклада от специалния одит на Ernst & Young от 31 март 2002 г. и с докладите на одиторите на Phoenix, със свързаните с дружеството становища за вътрешно ползване, доклади, кореспонденция, книжа, споразумения,

договори, докладни записки и писма, както и с всички становища за вътрешно ползване и кореспонденцията, които са изготвени или водени след оповестяването на посочения одиторски доклад.

- 16 Отхвърлянето на исканията BaFin мотивира по-специално с това, че задълженията за поверителност по член 9 от KWG и член 8 от WpHG, тълкувани във връзка с член 3, параграф 4 от IFG, не допускат предоставянето на достъп до съответната информация. На 21 август 2012 г. жалбоподателите в главното производство подават административна жалба срещу въпросния отказ пред BaFin. Тя я отхвърля с решение от 9 октомври 2012 г.
- 17 На 12 ноември 2012 г. жалбоподателите в главното производство обжалват посоченото решение пред запитващата юрисдикция. С решение от 11 декември 2012 г. запитващата юрисдикция разпорежда на BaFin, въз основа на практиката на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд), да предостави достъп до част от поисканата информация.
- 18 От преюдициалното запитване е видно обаче, че с решение от 12 март 2008 г., което също се отнася до достъпа до информация на BaFin във връзка с Phoenix, запитващата юрисдикция е постановила, че правото на достъп до информация може да бъде изтъкнато на основание член 1, параграф 1 от IFG, когато защитните цели на член 9 от KWG и член 8 от WpHG вече не налагат поверителност. В това решение тя е постановила, че липсва правен интерес от опазване на производствените и търговските тайни на Phoenix, тъй като исканата информация се отнася до наказуеми деяния или други сериозни правонарушения.
- 19 Запитващата юрисдикция изтъква, че продължава да смята, че при фактическо положение като настоящото не е необходима правна закрила на интересите на Phoenix и следователно по изключение може да се допусне неспазване на задължението за поверителност по член 9 от KWG и член 8 от WpHG.
- 20 При тези обстоятелства Verwaltungsgericht Frankfurt am Main [Административен съд, Франкфурт на Майн] решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Съвместимо ли е с правото на Европейския съюз упражняващите надзор по отношение на дружествата за финансови услуги национални органи, които имат императивни задължения за поверителност, основаващи се на съответни актове на Съюза (в настоящия случай: Директива 2004/109/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 15 декември 2004 година относно хармонизиране изискванията за прозрачност по отношение на информацията за издателите, чиито ценни книжа са допуснати за търгуване на регулиран пазар, и за изменение на Директива 2001/34/ЕО (ОВ L 390, стр. 38; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 7, стр. 172)], Директива 2006/48/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 година относно предприемането и осъществяването на дейност от кредитните институции (ОВ L 177, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 9, стр. 3)] и Директива 2009/65/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно координирането на законовите, подзаконовите и административните разпоредби относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК) (ОВ L 302, стр. 32)]) и съответно транспонирани в националното законодателство с член 9 от [KWG] и член 8 от [WpHG], да могат да не спазват тези задължения въз основа на прилагането и тълкуването на национална процесуалноправна норма, каквато е член 99 от Административнопроцесуалния кодекс (Verwaltungsgerichtsordnung)?

2) Когато дадено лице е подало до надзорен орган като [BaFin] молба за достъп до информация относно определен доставчик на финансови услуги съгласно [IFG], може ли въпросният орган да се позовава спрямо това лице на своите задължения за

поверителност, възложени му наред с другото съгласно правото на Съюза (като установените в член 9 от [KWG] и в член 8 от [WpHG]), дори когато основният търговски модел на дружеството, което е предлагало финансови услуги, но междувременно е прекратено поради несъстоятелност и е обявено в ликвидация, се е изразявал в крупни инвестиционни измами, свързани със съзнателно увреждане на инвеститорите, и ръководители на дружеството са осъдени с влезли в сила присъди на няколко години лишаване от свобода?“.

Производството пред Съда

- 21 С акт от 19 май 2014 г., постъпил в секретариата на Съда в същия ден, запитващата юрисдикция уведомява за решението си да оттегли първия си въпрос. При това положение съгласно член 100, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда не следва да се отговаря на този въпрос.

По втория преюдициален въпрос

- 22 В самото начало следва да се уточни, че макар запитващата юрисдикция да се позовава на Директива 2004/109, Директива 2006/48 и Директива 2009/65, с оглед на допълнителните данни, предоставени от запитващата юрисдикция в отговор на искане на Съда за разяснения в съответствие с член 101 от Процедурния правилник, и предвид обхвата на разрешителното на Phoenix за главното производство е релевантен само член 54 от Директива 2004/39.
- 23 Поради това поставеният въпрос следва да бъде разгледан единствено с оглед на тази разпоредба.
- 24 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 54, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/39 трябва да се тълкува в смисъл, че в административно производство национален надзорен орган може да се позовава на задължението за професионална тайна спрямо лице, подало до него молба за достъп до информацията относно инвестиционен посредник, който междувременно е обявен в ликвидация, когато основният търговски модел на посредника се е изразявал в крупни инвестиционни измами, свързани със съзнателно увреждане на инвеститорите, и негови ръководители са осъдени на лишаване от свобода.
- 25 За да се отговори на поставения въпрос, следва да се вземат предвид преследваните с Директива 2004/39 цели и контекстът на член 54 от нея.
- 26 Видно от съображение 2 от Директива 2004/39, с последната се цели да се осигури необходимата степен на хармонизация, за да се гарантира висока степен на защита на инвеститорите и за да могат инвестиционните посредници да предоставят услуги в целия Съюз под надзора на държавата членка по произход.
- 27 Освен това от съображение 63 от посочената директива следва, че поради нарастващата трансгранична дейност компетентните органи на различните държави членки трябва да си предоставят взаимно информацията, необходима за упражняването на техните функции, така че да се гарантира ефективното прилагане на директивата.
- 28 Така съгласно член 17, параграф 1 от Директива 2004/39 държавите членки следят за това компетентните органи постоянно да наблюдават дейността на инвестиционните посредници, за да се гарантира изпълнението на задълженията на последните.

- 29 Член 50, параграфи 1 и 2 от същата директива предвижда, че на компетентните органи трябва да се предоставят всички правомощия за осъществяването на надзор и разследвания, необходими за упражняването на функциите им, включително правото да получат достъп до документи и да изискват информация от всяко лице.
- 30 Съгласно член 56, параграф 1 от Директива 2004/39 компетентните органи предоставят помощ на компетентните органи на други държави членки, и по-специално обменят информация и си сътрудничат във всякакви дейности, свързани с разследване и надзор.
- 31 Ефективното функциониране на системата за контрол върху дейността на инвестиционните посредници, основана на надзор в рамките на държавата членка и на обмена на информация между компетентните органи на няколко държави членки, както е представена накратко в предходните точки, изисква и наблюдаваните посредници, и компетентните органи да могат да разчитат на това, че предоставената поверителна информация по принцип ще бъде запазена в тайна (вж. по аналогия решение Hillenius, 110/84, EU:C:1985:495, т. 27).
- 32 Както посочва генералният адвокат в точка 37 от заключението си и както следва също от последното изречение на съображение 63 от Директива 2004/39, липсата на такова доверие може да застраши безпрепятственото предоставяне на поверителната информация, необходима за осъществяването на дейността по надзор.
- 33 Следователно в член 54, параграф 1 от Директива 2004/39 се предвижда задължението за професионална тайна като общо правило, за да бъдат защитени не само пряко засегнатите посредници, но и нормалното функциониране на пазарите на финансови инструменти в Съюза.
- 34 Особените случаи, в които общата забрана за разгласяване на поверителна информация, обхваната от задължението за професионална тайна, не е пречка за предаването и използването на тази информация, са подробно уредени в член 54 от Директива 2004/39.
- 35 Следователно общата забрана за разгласяване на поверителна информация може да бъде дерогирана само в изрично предвидените в този член хипотези.
- 36 В случая, като се имат предвид извършените от Phoenix измами, осъждането на ръководителите му с влезли в сила присъди и обявяването му в ликвидация, следва да се отбележи, от една страна, че съгласно член 54, параграф 1 от Директива 2004/39 задължението за професионална тайна се прилага, „без да се засягат случаите, обхванати от наказателното право“.
- 37 Следва да се припомни, от друга страна, че съгласно член 54, параграф 2 от посочената директива, когато инвестиционен посредник е обявен в несъстоятелност или е принудително прекратен, „поверителната информация, която не засяга трети лица, може да бъде разгласявана в граждански или търговски съдебни производства, ако е необходима за провеждането на производствата“.
- 38 Поради това, що се отнася до информация за обявените в несъстоятелност или принудително прекратените инвестиционни посредници като този в главното производство, задължението за професионална тайна може да бъде дерогирано — без да се засягат случаите, обхванати от наказателното право — само когато са изпълнени трите посочени в предходната точка условия, а именно поверителната информация да не засяга трети лица, да се разгласява в граждански или търговски съдебни производства и да бъде необходима за провеждането на тези производства.
- 39 От акта за преюдициално запитване обаче не следва, че главното производство, което е административно и е образувано по молба на основание IFG за достъп до информация и документи, с които разполага национален надзорен орган, се обхваща от наказателното право,

тъй като молбата е подадена след постановяването на осъдителни присъди за ръководителите на Phoenix, нито пък че е гражданско или търговско производство, образувано по искане на жалбоподателите в главното производство.

- 40 Ако случаят е такъв, а това следва да се провери от запитващата юрисдикция, нито една от разпоредбите на член 54 от Директива 2004/39 не би позволила дерогирането на задължението за професионална тайна.
- 41 За отговора на поставения въпрос нямат никакво значение изтъкнатите от запитващата юрисдикция обстоятелства, а именно, от една страна, че основният търговски модел на съответния посредник се е изразявал в крупни инвестиционни измами, свързани със съзнателно увреждане на инвеститорите, и от друга страна, че негови ръководители са осъдени на лишаване от свобода.
- 42 Ето защо на втория въпрос следва да се отговори, че член 54, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/39 трябва да се тълкува в смисъл, че в административно производство национален надзорен орган може да се позовава на задължението за професионална тайна спрямо лице, което извън обхванат от наказателното право случай или гражданско или търговско производство е подало до него молба за достъп до информация относно инвестиционен посредник, който междувременно е обявен в ликвидация, макар основният търговски модел на посредника да се е изразявал в крупни инвестиционни измами, свързани със съзнателно увреждане на инвеститорите, и негови ръководители да са осъдени на лишаване от свобода.

По съдебните разноски

- 43 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

Член 54, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно пазарите на финансови инструменти, за изменение на директиви 85/611/ЕИО и 93/6/ЕИО на Съвета и Директива 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 93/22/ЕИО на Съвета трябва да се тълкува в смисъл, че в административно производство национален надзорен орган може да се позовава на задължението за професионална тайна спрямо лице, което извън обхванат от наказателното право случай или гражданско или търговско производство е подало до него молба за достъп до информация относно инвестиционен посредник, който междувременно е обявен в ликвидация, макар основният търговски модел на посредника да се е изразявал в крупни инвестиционни измами, свързани със съзнателно увреждане на инвеститорите, и негови ръководители да са осъдени на лишаване от свобода.

Подписи