



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. juni 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – direktiv 2004/39/EF – artikel 54, stk. 1 – rækkevidden af den tavshedspligt, der påhviler de nationale finanstillsynsmyndigheder – begrebet »fortrolige oplysninger««

I sag C-15/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) ved afgørelse af 4. november 2015, indgået til Domstolen den 11. januar 2016, i sagen

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

mod

Ewald Baumeister,

procesdeltager:

Frank Schmitt som likvidator for Phoenix Kapitaldienst GmbH,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešić, J.L. da Cruz Vilaça (refererende dommer), C.G. Fernlund og C. Vajda samt dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, A. Prechal, E. Jarašiūnas og S. Rodin,

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. juli 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ved R. Wiegmann, som befuldmægtiget,
- Ewald Baumeister ved Rechtsanwalt P.A. Gundermann,

* Processprog: tysk.

- Frank Schmitt som likvidator for Phoenix Kapitaldienst GmbH, ved Rechtsanwalt A.J. Baumert,
- den tyske regering ved T. Henze, J. Möller og D. Klebs, som befuldmægtigede,
- den estiske regering ved K. Kraavi-Käerdi og N. Grünberg, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og B. Koopman, som befuldmægtigede,
- den polske regering ved B. Majczyna, B. Majerczyk-Graczykowska og A. Kramarczyk-Szaładzińska, som befuldmægtigede,
- Det Forenede Kongeriges regering ved S. Simmons og Z. Lavery, som befuldmægtigede, bistået af barristers V. Wakefield og S. Ford,
- Europa-Kommissionen ved I.V. Rogalski, J. Rius og K.-P. Wojcik, som befuldmægtigede,
- EFTA-Tilsynsmyndigheden ved C. Zatschler, M. Schneider, I.O. Vilhjálmssdóttir og M.L. Hakkebo, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. december 2017, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 54, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF af 21. april 2004 om markeder for finansielle instrumenter, om ændring af Rådets direktiv 85/611/EØF, og 93/6/EØF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 93/22/EØF (EUT 2004, L 145, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (forbundsfinansstilsynet, Tyskland) og Ewald Baumeister vedrørende denne myndigheds afslag på aktindsigt i dokumenter vedrørende Phoenix Kapitaldienst GmbH (herefter »Phoenix«).

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Følgende fremgår af 2. og 63. betragtning til direktiv 2004/39:
 - »(2) [...] det [er] nødvendigt at fastsætte bestemmelser, der sikrer den grad af harmonisering, der er nødvendig for at give investorer en udstrakt beskyttelse og gøre det muligt for investeringselskaber at levere tjenesteydelser i hele Fællesskabet, der er et indre marked, på grundlag af hjemlandstilsyn. [...]
 - [...]
 - (63) [...] Som følge af den øgede grænseoverskridende aktivitet bør de kompetente myndigheder udveksle de for deres hverv nødvendige oplysninger for at sikre en effektiv håndhævelse af dette direktiv, også i situationer, hvor tilsidesættelse eller mistanke om tilsidesættelse af direktivet

eventuelt berører myndighederne i to eller flere medlemsstater. En streng tjenstlig tavshedspligt er nødvendig for at sikre, at udvekslingen af oplysninger fungerer gnidningsløst, og at særlige rettigheder respekteres.»

- 4 Direktivets artikel 17 med overskriften »Almindelige forpligtelser til at føre løbende tilsyn« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder fører tilsyn med investeringsselskabers virksomhed for at kunne vurdere, om disse opfylder de i dette direktiv omhandlede driftsbetingelser. Medlemsstaterne sikrer, at der er truffet de nødvendige foranstaltninger til, at de kompetente myndigheder kan få de oplysninger, der er påkrævet for at vurdere, om investeringsselskabet overholder disse forpligtelser.«

- 5 Nævnte direktivs artikel 50 med overskriften »Beføjelser, der skal tillægges kompetente myndigheder« fastsætter:

»1. De kompetente myndigheder tillægges alle de tilsyns- og undersøgelsesbeføjelser, der er nødvendige for, at de kan udøve deres funktioner. [...]

2. De i stk. 1 omhandlede beføjelser udøves i henhold til national ret og omfatter mindst retten til:

- a) at få adgang til ethvert dokument i enhver form og at modtage en kopi deraf
- b) at indhente oplysninger fra enhver person og om nødvendigt indkalde og afhøre en person for at skaffe sig oplysninger

[...]«

- 6 Artikel 54 i direktiv 2004/39 med overskriften »Tavshedspligt« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder, alle, der arbejder eller har arbejdet for de kompetente myndigheder, og organer, til hvilke der er uddelegeret hverv i henhold til artikel 48, stk. 2, såvel som revisorer og eksperter, der har handlet på de kompetente myndigheders vegne, undergives tavshedspligt. Ingen af de fortrolige oplysninger [modtaget] i forbindelse med deres hverv, må videregives til andre personer eller myndigheder, undtagen i summarisk eller sammenfattet form, således at enkelte investeringsselskaber, markedsoperatører, regulerede markeder eller enhver anden person ikke kan identificeres, medmindre der er tale om tilfælde, der er omfattet af straffelovgivningen eller de øvrige bestemmelser i dette direktiv.

2. Hvis et investeringsselskab, en markedsoperatør eller et reguleret marked er erklæret konkurs eller trådt i likvidation som følge af en domstolsafgørelse, kan fortrolige oplysninger, der ikke vedrører tredjemand, videregives under en civil retssag, hvis det er nødvendigt for at gennemføre sagen.

3. De kompetente myndigheder, organer samt fysiske og juridiske personer bortset fra kompetente myndigheder, der modtager fortrolige oplysninger i henhold til dette direktiv, kan, medmindre der er tale om tilfælde, der er omfattet af straffelovgivningen, kun anvende oplysningerne i forbindelse med udførelsen af deres opgaver og udøvelsen af deres funktioner for de kompetente myndigheders vedkommende inden for dette direktivs anvendelsesområde eller for andre myndigheders, organers eller fysiske eller juridiske personers vedkommende til det formål, hvortil disse oplysninger blev givet til dem, og/eller i forbindelse med administrative eller retlige procedurer, der specielt er knyttet til udøvelsen af disse funktioner. Den myndighed, der modtager oplysningerne, kan dog anvende dem til andre formål, hvis den kompetente myndighed eller anden myndighed, organ eller person, der har meddelt oplysningerne, giver sit samtykke hertil.

4. Enhver fortrolig oplysning, der modtages, udveksles eller fremsendes i overensstemmelse med dette direktiv, er underlagt den i denne artikel omhandlede tavshedspligt. Denne artikel er dog ikke til hinder for, at de kompetente myndigheder udveksler eller fremsender fortrolige oplysninger i overensstemmelse med dette direktiv og andre direktiver, der finder anvendelse på investeringsselskaber, kreditinstitutter, pensionskasser, [institutter for kollektiv investering i værdipapirer (investeringsinstitutter)], forsikrings- og genforsikringsformidlere, forsikringsselskaber, regulerede markeder eller markedsoperatører eller på anden måde med samtykke fra den kompetente myndighed eller andre myndigheder eller organer eller fysiske eller juridiske personer, som har meddelt oplysningen.

5. Denne artikel er ikke til hinder for, at de kompetente myndigheder i overensstemmelse med national lovgivning udveksler eller videregiver fortrolige oplysninger, som ikke er modtaget fra en kompetent myndighed i en anden medlemsstat.«

- 7 Dette direktivs artikel 56 med overskriften »Pligt til at samarbejde« bestemmer i stk. 1:

»De kompetente myndigheder i de forskellige medlemsstater samarbejder med hinanden på grundlag af deres beføjelser, enten i henhold til dette direktiv eller til national lovgivning, når det er nødvendigt for, at de kan udøve deres funktioner.

De kompetente myndigheder bistår de øvrige medlemsstaters kompetente myndigheder. De skal især udveksle oplysninger og samarbejde om undersøgelser eller tilsyn.

[...]«

- 8 Nævnte direktivs artikel 58 med overskriften »Udveksling af oplysninger« fastsætter i stk. 1:

»De kompetente myndigheder i medlemsstaterne, som er blevet udpeget som kontaktpunkter i overensstemmelse med artikel 56, stk. 1, i dette direktiv, giver øjeblikkelig hinanden de oplysninger, som er nødvendige for, at de kan udføre de opgaver, der er tillagt de kompetente myndigheder, der er udpeget i henhold til artikel 48, stk. 1, i overensstemmelse med de bestemmelser, der vedtages i medfør af dette direktiv.

Kompetente myndigheder, der udveksler oplysninger med andre kompetente myndigheder i henhold til dette direktiv, kan på tidspunktet for videregivelsen af oplysningerne angive, at disse ikke må videregives uden deres udtrykkelige tilladelse, og oplysningerne må i så fald kun udveksles til anvendelse til de formål, som disse myndigheder har givet deres samtykke til.«

Tysk ret

- 9 § 1, stk. 1, i Informationsfreiheitsgesetz (lov om informationsfrihed) af 5. september 2005 (BGBl. 2005 I, s. 2722), som ændret ved lov af 7. august 2013 (BGBl. 2013 I, s. 3154, herefter »IFG«), er affattet således:

»Enhver har i henhold til bestemmelserne i denne lov over for forbundsmyndighederne ret til at få adgang til officielle informationer.«

- 10 IFG's § 3 med overskriften »Beskyttelse af visse offentlige interesser« bestemmer i stk. 4:

»Kravet på adgang til informationer består ikke

[...]

4. når oplysningerne er underlagt en forpligtelse til hemmeligholdelse eller fortrolig behandling i henhold til en retsforordning eller til almindelige forvaltningsforordninger om indholdsmæssig og organisatorisk beskyttelse af hemmelige sager eller sager som er underlagt en tjenstlig tavshedspligt.«

- 11 § 9 i Kreditwesengesetz (lov om bankvirksomhed) af 9. september 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2776), som ændret ved lov af 4. juli 2013 (BGBl. 2013 I, s. 1981, herefter »KWG«), der har overskriften »Tavshedspligt«, fastsætter i stk. 1 følgende:

»De personer, der er beskæftigede hos [forbundsfinanstilsynet], må, i det omfang disse handler med henblik på gennemførelse af denne lov, ikke ubeføjet åbenbare eller udnytte faktiske omstændigheder, de har fået kendskab til i forbindelse med deres hverv, og som bør hemmeligholdes af hensyn til [de personer, der er omfattet af denne lov], eller en tredjepart, navnlig forretnings- og driftshemmeligheder; dette gælder også, hvis de pågældende personer ikke længere er tjenstgørende, eller deres virke er afsluttet. [...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 12 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at der blev indledt en insolvensbehandling af Phoenix i 2005. Selskabet blev i den forbindelse opløst og har siden været under likvidation. Phoenix' forretningsmodel byggede på en svigagtig pyramideordning.
- 13 Ewald Baumeister er en af de investorer, der har lidt tab som følge af Phoenix' virksomhed. Over for forbundsfinanstilsynet påberåbte han sig IFG's § 1, stk. 1, for at få adgang til dokumenter vedrørende Phoenix, såsom en rapport angående særlig revision og rapporter fra revisorer samt interne dokumenter, rapporter og korrespondance, der var modtaget eller udfærdiget af denne myndighed som led i dennes tilsyn med dette Phoenix. Forbundsfinanstilsynet meddelte afslag på denne begæring om aktindsigt.
- 14 Efter en forgæves administrativ klage anlagde Ewald Baumeister sag ved Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (forvaltningsdomstolen i Frankfurt am Main, Tyskland) til prøvelse af forbundsfinanstilsynets afgørelse. Ved dom af 12. marts 2008 pålagde denne ret forbundsfinanstilsynet at meddele aktindsigt i de ønskede dokumenter, med undtagelse af drifts- og forretningshemmeligheder samt dokumenter vedrørende Det Forenede Kongeriges finanstilsyn.
- 15 Ved dom af 29. november 2013 fastslog Hessischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Hessen, Tyskland), hvortil nævnte dom var appelleret, dels at Ewald Baumeister havde ret til aktindsigt i de ønskede dokumenter i medfør af IFG's § 1, stk. 1, dels at hans begæring om aktindsigt ikke på generel vis kunne nægtes på grundlag af IFG's § 3, nr. 4, sammenholdt med KWG's § 9, stk. 1. Den var af den opfattelse, at aktindsigt i de pågældende dokumenter alene kunne nægtes med hensyn til drifts- og forretningshemmeligheder, som skal være individuelt identificerede i hvert enkelt konkret tilfælde, ligesom personoplysninger vedrørende tredjemand. Ingen anden løsning fulgte af EU-retten.
- 16 Forbundsfinanstilsynet har iværksat revisionsanke ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) mod den nævnte dom.
- 17 Sidstnævnte retsinstans har nærmere bestemt anført, at den rækkevidde, som Hessischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Hessen) tillagde beskyttelsen i henhold til KWG's § 9, stk. 1, er for begrænset i to henseender. For det første har denne bestemmelse til formål generelt at beskytte alle oplysninger, hvis fortrolige karakter den tilsynsbelagte virksomhed eller en tredjepart har en legitim interesse i at bevare, herunder oplysninger med en formueværdi, der kan realiseres i forbindelse med en insolvensbehandling, uanset om der udelukkende er tale om drifts- og forretningshemmeligheder. For det andet beskytter den nævnte bestemmelse ligeledes mod

videregivelse af oplysninger, hvis fortrolige karakter forbundsfinansilsynet har en legitim interesse i at bevare. Under alle omstændigheder skal indholdet af de pågældende oplysninger undersøges for at fastslå, at der foreligger en sådan legitim interesse. I øvrigt vil behovet for hemmeligholdelse af oplysninger i reglen blive mindre med tiden.

- 18 Under henvisning til artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 har den forelæggende ret ikke desto mindre rejst spørgsmålet, om rækkevidden af tavshedspligten i KWG's § 9, stk. 1, skal fortolkes bredere.
- 19 For det første har nævnte retsinstans i denne henseende nærmere bestemt henvist til visse udtalelser fra Unionens retsinstanser i forbindelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43) og Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [...] artikel [101 TEUF] og [102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1) (jf. bl.a. dom af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 68, 69 og 77, og af 28.1.2015, Evonik Degussa mod Kommissionen, T-341/12, EU:T:2015:51, præmis 84 og 94). For det andet har den forelæggende ret anført, at de særlige forhold på området for finansilsynsvirksomhed kan begrunde, at KWG's § 9, stk. 1, gives en særlig bred rækkevidde, herunder tidsmæssigt.
- 20 På denne baggrund har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1)

- a) Enhører alle virksomhedsrelaterede oplysninger, som den tilsynsbelagte virksomhed har meddelt tilsynsmyndigheden, uanset hvilke yderligere betingelser der måtte gælde, under begrebet »fortrolige oplysninger« som omhandlet i artikel 54, stk. 1, andet punktum, i [direktiv 2004/39], og er disse oplysninger dermed omfattet af tavshedspligten i henhold til artikel 54, stk. 1, første punktum, i [dette direktiv]?
- b) Omfatter den »tilsynsretlige tavshedspligt« som en del af tavshedspligten i henhold til artikel 54, stk. 1, første punktum, i direktiv 2004/39 [...], uanset hvilke yderligere betingelser der måtte gælde, alle de udtalelser fra tilsynsmyndigheden, der indgår i sagsakterne, herunder også myndighedens korrespondance med andre instanser?

Såfremt spørgsmål a) eller b) besvares benægtende:

- c) Skal bestemmelsen om tavshedspligt i artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 [...] fortolkes således, at det ved spørgsmålet, om oplysningerne skal kvalificeres som fortrolige,
 - i) er afgørende, om oplysninger som følge af deres art enhører under tavshedspligten, eller adgangen til oplysningerne faktisk konkret kan påvirke interessen i hemmeligholdelse, eller
 - ii) forholder sig således, at der skal tages hensyn til andre foreliggende omstændigheder, der gør, at oplysningerne er omfattet af tavshedspligten, eller
 - iii) forholder sig således, at tilsynsmyndigheden for så vidt angår de virksomhedsrelaterede oplysninger i myndighedens sagsakter, som [den tilsynsbelagte virksomhed] har meddelt myndigheden, og de aktstykker fra tilsynsmyndigheden, som vedrører [virksomhedens] oplysninger, kan påberåbe sig en afkræftelig formodning om, at forretningshemmeligheder eller den tilsynsretlige tavshedspligt for så vidt er berørt?
- 2) Skal udtrykket »fortrolige oplysninger« som omhandlet i artikel 54, stk. 1, andet punktum, i direktiv 2004/39 [...] fortolkes således, at det eneste afgørende tidspunkt for bedømmelsen af, om en virksomhedsrelateret oplysning, som tilsynsmyndigheden har givet videre, er en fortrolig forretningshemmelighed eller en oplysning af anden fortrolig karakter, er det tidspunkt, hvor oplysningen blev givet til tilsynsmyndigheden?

Såfremt spørgsmål 2 besvares benægtende:

- 3) Skal det i forbindelse med spørgsmålet, om en virksomhedsrelateret oplysning, uanset om der måtte være indtrådt ændringer i de økonomiske forhold, skal beskyttes som forretningshemmelighed og følgelig henhører under tavshedspligten i henhold til artikel 54, stk. 1, andet punktum, i direktiv 2004/39[...], på generel vis antages, at der eksisterer en tidsmæssig grænse – på f.eks. fem år – hvorefter der består en afkræftelig formodning om, at en oplysning ikke længere har nogen økonomisk værdi? Gælder det samme for den tilsynsretlige tavshedspligt?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 21 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 skal fortolkes således, at alle oplysninger om den tilsynsbelagte virksomhed, som denne virksomhed har meddelt den kompetente myndighed, og alle udtalelser fra denne myndighed, der indgår i virksomhedens tilsynsakter, herunder myndighedens korrespondance med andre instanser, ubetinget udgør fortrolige oplysninger, der således er omfattet af den pligt til at opretholde den tavshedspligt, som er fastsat i denne bestemmelse. I benægtende fald ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilke kriterier der er relevante for at afgøre, hvilke oplysninger, herunder oplysninger, der besiddes af de myndigheder, som er udpeget af medlemsstaterne til at varetage de opgaver, der er fastlagt i dette direktiv (herefter »de kompetente myndigheder«), der skal anses for at opfylde denne kvalificering.
- 22 Det bemærkes i denne henseende, at hverken artikel 54 i direktiv 2004/39 eller nogen anden bestemmelse heri udtrykkeligt angiver, hvilke oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, der skal kvalificeres som »fortrolige« og følgelig falder inden for tavshedspligten.
- 23 Idet de relevante nationale regler på området desuden er kendetegnet ved en betydelig forskellighed, henviser bestemmelserne i direktiv 2004/39 ikke til de nationale lovgivninger med hensyn til fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af begrebet »fortrolige oplysninger« i dette direktivs artikel 54, stk. 1.
- 24 I overensstemmelse med Domstolens faste praksis følger det imidlertid af kravet om en ensartet anvendelse af EU-retten, at for så vidt som en bestemmelse heri ikke henviser til medlemsstaternes ret med hensyn til et bestemt begreb, skal begrebet undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen. Denne fortolkning skal søges under hensyntagen til ordlyden af den omhandlede bestemmelse samt dennes kontekst og det formål, der forfølges med den pågældende ordning (jf. i denne retning dom af 19.12.2013, Fish Legal og Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, præmis 42, og af 16.7.2015, A, C-184/14, EU:C:2015:479, præmis 31 og 32).
- 25 Med hensyn til ordlyden af artikel 54 i direktiv 2004/39 indikerer den omstændighed, at denne artikel gentagne gange henviser til »fortrolige oplysninger« og ikke mere generelt til »oplysninger«, at der skal sondres mellem fortrolige oplysninger og de øvrige ikke-fortrolige oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af i forbindelse med udøvelsen af deres hverv.
- 26 For så vidt angår den sammenhæng, hvori artikel 54 i direktiv 2004/39 indgår, og de formål, der forfølges med dette direktiv, fremgår det af anden betragtning til nævnte direktiv, at det har til formål at sikre den grad af harmonisering, der er nødvendig for at give investorer en udstrakt beskyttelse og gøre det muligt for investeringsselskaber at levere tjenesteydelser i hele Unionen på grundlag af hjemlandstilsyn (dom af 12.11.2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, præmis 26).

- 27 Det fremgår endvidere af 63. betragtning, andet punktum, til direktiv 2004/39, at som følge af den øgede grænseoverskridende aktivitet bør de kompetente myndigheder i medlemsstaterne udveksle de for deres hverv nødvendige oplysninger for at sikre en effektiv håndhævelse af dette direktiv (dom af 12.11.2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, præmis 27).
- 28 Ifølge artikel 17, stk. 1, i direktiv 2004/39 skal medlemsstaterne således sikre, at de kompetente myndigheder fører permanent tilsyn med investeringsselskabers virksomhed for at sikre, at de opfylder deres forpligtelser (dom af 12.11.2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, præmis 28).
- 29 Samme direktivs artikel 50, stk. 1 og 2, bestemmer, at de kompetente myndigheder skal tillægges alle de tilsyns- og undersøgelsesbeføjelser, der er nødvendige for, at de kan udøve deres funktioner, herunder at få adgang til ethvert dokument og at indhente oplysninger fra enhver person (dom af 12.11.2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, præmis 29).
- 30 Artikel 56, stk. 1, i direktiv 2004/39 bestemmer i øvrigt, at de kompetente myndigheder bistår de øvrige medlemsstaters kompetente myndigheder, navnlig ved at udveksle oplysninger og samarbejde om undersøgelser eller tilsyn (dom af 12.11.2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, præmis 30).
- 31 For at en ordning om tilsyn med investeringsselskabers virksomhed, som er baseret på tilsyn udført i en medlemsstat og på udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder i flere medlemsstater, således som det i hovedtræk er beskrevet i ovenstående præmisser, kan fungere effektivt, er det nødvendigt, at såvel de selskaber, som der føres tilsyn med, som de kompetente myndigheder kan være sikre på, at udleverede fortrolige oplysninger i princippet bevarer deres fortrolige karakter (dom af 12.11.2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, præmis 31).
- 32 Som det bl.a. fremgår af sidste punktum i 63. betragtning til direktiv 2004/39, vil manglen på en sådan tillid kunne skade den gnidningsløse udveksling af de fortrolige oplysninger, der er nødvendige med henblik på at udøve tilsynsvirksomheden (dom af 12.11.2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, præmis 32).
- 33 Det er således ikke kun med henblik på at beskytte de direkte berørte selskabers særlige interesser, men også den normale funktionsmåde af Unionens markeder for finansielle instrumenter, at artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 fastsætter en generel regel om pligt til opretholdelse af tavshedspligt (jf. i denne retning dom af 12.11.2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, præmis 33).
- 34 Henset til samtlige ovenstående betragtninger kan det hverken af ordlyden af artikel 54 i direktiv 2004/39 eller den sammenhæng, hvori denne artikel indgår, og heller ikke af de formål, som forfølges med dette direktiv, udledes, at alle oplysninger om den tilsynsbelagte virksomhed, som denne virksomhed har meddelt den kompetente myndighed, og alle udtalelser fra denne myndighed, der indgår i virksomhedens tilsynsakter, herunder myndighedens korrespondance med andre instanser, obligatorisk skal anses for fortrolige.
- 35 Det følger nemlig af samme betragtninger, at det generelle forbud mod at videregive fortrolige oplysninger, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 54, stk. 1, tager sigte på oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, der for det første ikke er af offentlig karakter, og hvis videregivelse for det andet risikerer at skade interesserne for den fysiske eller juridiske person, der leverede oplysningerne, eller for tredjemand, eller den korrekte funktion af den ordning om tilsyn med investeringsselskabers virksomhed, som EU-lovgiver har indført ved vedtagelsen af direktiv 2004/39.
- 36 Det skal imidlertid bemærkes, at de betingelser, der er opstillet i den foregående præmis, ikke berører de øvrige EU-retlige bestemmelser, der tager sigte på en strengere beskyttelse af fortroligheden af bestemte oplysninger.

- 37 Blandt disse bestemmelser findes artikel 58, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2004/39 vedrørende udveksling af oplysninger mellem de kompetente myndigheder, hvorefter »[k]ompetente myndigheder, der udveksler oplysninger med andre kompetente myndigheder i henhold til dette direktiv, [...] på tidspunktet for videregivelsen af oplysningerne [kan] angive, at disse ikke må videregives uden deres udtrykkelige tilladelse, og oplysningerne må i så fald kun udveksles til anvendelse til de formål, som disse myndigheder har givet deres samtykke til«.
- 38 Det skal ligeledes fremhæves, at artikel 54 i direktiv 2004/39 opstiller et generelt forbud mod videregivelse af fortrolige oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, og opregner udtømmende de særlige tilfælde, hvor dette generelle forbud undtagelsesvis ikke er til hinder for disse oplysningers udveksling eller anvendelse (jf. i denne retning dom af 12.11.2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, præmis 34 og 35).
- 39 Den nævnte artikel har således ikke til formål at skabe en ret til aktindsigt for offentligheden i oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, eller detaljeret at regulere udøvelsen af en sådan ret til aktindsigt, der i givet fald anerkendes i national ret.
- 40 Herved opfylder artikel 54 i direktiv 2004/39 et andet formål end det, som forfølges med forordning nr. 1049/2001.
- 41 Formålet med sidstnævnte forordning er nemlig at give offentligheden den videst mulige ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 33, og af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 57).
- 42 Det er i lyset af et sådant formål, at Domstolen har fastslået, at forordning nr. 1049/2001 principielt pålægger den EU-institution, som agter at afslå en begæring om aktindsigt i et dokument, at give en forklaring på, hvorledes aktindsigt i dokumentet konkret kan være til skade for den interesse, som er beskyttet ved en af de undtagelser, der er fastsat for den pågældende aktindsigt, uden at dette berører denne institutions mulighed for i denne henseende at basere sin beslutning herom på en generel betragtning om fortrolighed, der gælder for en kategori af dokumenter, når sådanne generelle betragtninger må antages også at have gyldighed for begæringer om aktindsigt i dokumenter af tilsvarende karakter (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 48-50, og af 16.7.2015, ClientEarth mod Kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, præmis 68, 69 og 77).
- 43 Når de kompetente myndigheder – til hvilke en borger har indgivet en begæring om aktindsigt i oplysninger om en tilsynsbelagt virksomhed – derimod, under hensyn til de kumulative betingelser, der er opstillet i denne doms præmis 35, finder, at de ønskede oplysninger er fortrolige som omhandlet i artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39, kan de kun imødekomme en sådan begæring i de tilfælde, som er udtømmende opregnet i denne artikel 54.
- 44 Endelig skal det fremhæves, at medlemsstaterne i henhold til artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 – der alene har til formål at forpligte til kompetente myndigheder til principielt at afvise videregivelse af fortrolige oplysninger – fortsat frit kan beslutte at udvide den beskyttelse mod videregivelse af det samlede indhold af de kompetente tilsynsmyndigheders sagsakter, eller omvendt, at give adgang til de oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, der ikke er fortrolige oplysninger i denne bestemmelses forstand.
- 45 I den foreliggende sag tilkommer det den forelæggende ret – i lyset af de ovenstående betragtninger – at efterprøve, om de oplysninger, som forbundsfinansilsynet er i besiddelse af, og som ønskes videregivet, er omfattet af den tavshedspligt, som denne myndighed har pligt til at overholde i henhold til artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39.

- 46 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 54, stk. 1, direktiv 2004/39 skal fortolkes således, at alle oplysninger om den tilsynsbelagte virksomhed, som denne virksomhed har meddelt den kompetente myndighed, og alle udtalelser fra denne myndighed, der indgår i virksomhedens tilsynsakter, herunder myndighedens korrespondance med andre instanser, ikke ubetinget udgør fortrolige oplysninger, der således er omfattet af den pligt til at opretholde den tavshedspligt, som er fastsat i denne bestemmelse. Denne kvalificering omfatter oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, der for det første ikke er af offentlig karakter, og hvis videregivelse for det andet risikerer at skade interesserne for den fysiske eller juridiske person, der leverede oplysningerne, eller for tredjemand, eller den korrekte funktion af den ordning om tilsyn med investeringsselskabers virksomhed, som EU-lovgiver har indført ved vedtagelsen af direktiv 2004/39.

Det andet spørgsmål

- 47 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 skal fortolkes således, at bedømmelsen af, om oplysningerne om den tilsynsbelagte virksomhed, som er meddelt de kompetente myndigheder, er af fortrolig karakter, afhænger af det tidspunkt, hvor de blev meddelt, og af kvalificeringen af disse oplysninger på dette tidspunkt.
- 48 Det skal i denne henseende fremhæves, at de kompetente myndigheder, idet de formål, der forfølges med artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39, som er anført i denne doms præmis 33, ellers bringes i fare, i princippet er forpligtede til at overholde den tavshedspligt, som påhviler dem i henhold til denne bestemmelse i hele den periode, hvor de oplysninger, som de er i besiddelse af, i henhold til dette direktiv skal anses for fortrolige (jf. i denne retning dom af 12.11.2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, præmis 31 og 34).
- 49 Således som den forelæggende ret og Europa-Kommissionen i det væsentlige har anført, udgør den forløbne tid en omstændighed, der normalt kan påvirke vurderingen af, om de betingelser, der er afgørende for de pågældende oplysningers fortrolighed, er opfyldt på et givent tidspunkt (jf. i denne retning dom af 26.1.2010, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, præmis 56 og 57, og af 14.3.2017, Evonik Degussa mod Kommissionen, C-162/15 P, EU:C:2017:205, præmis 64).
- 50 Det må følgelig konstateres, at det generelle forbud mod videregivelse af fortrolige oplysninger, der er opstillet i artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39, omhandler oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, og som skal kvalificeres som »fortrolige« ved behandlingen af begæringen om videregivelse, uafhængigt af kvalificeringen af disse oplysninger på det tidspunkt, hvor de blev meddelt disse myndigheder.
- 51 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 skal fortolkes således, at bedømmelsen af, om oplysningerne om den tilsynsbelagte virksomhed, som er meddelt de kompetente myndigheder, er af fortrolig karakter, skal foretages på det tidspunkt, hvor disse myndigheder skal foretage en vurdering med henblik på at træffe afgørelse om begæringen om videregivelse af de nævnte oplysninger, uafhængigt af kvalificeringen af disse oplysninger, da de blev meddelt de nævnte myndigheder.

Det tredje spørgsmål

- 52 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 skal fortolkes således, at de oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, og som er fem år gamle eller ældre, i princippet ikke længere er omfattet af forretningshemmeligheder eller de øvrige kategorier af fortrolige oplysninger i denne bestemmelses forstand.

- 53 Hvad særligt angår oplysninger, der henhører under forretningshemmeligheder, bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at beskyttelsen af sådanne forretningshemmeligheder udgør et almindeligt EU-retligt princip (jf. i denne retning dom af 14.2.2008, Varec, C-450/06, EU:C:2008:91, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Det følger endvidere af Domstolens praksis, at når oplysninger, der på et bestemt tidspunkt har kunnet udgøre forretningshemmeligheder, er mindst fem år gamle, anses de med tiden principielt for historiske og derfor for at have mistet deres hemmelige karakter, medmindre den part, der har påberåbt sig denne karakter, undtagelsesvis påviser, at disse oplysninger stadig udgør væsentlige faktorer i dennes eller i den berørte tredjeparts forretningsmæssige stilling, på trods af oplysningernes alder (jf. i denne retning dom af 14.3.2017, Evonik Degussa mod Kommissionen, C-162/15 P, EU:C:2017:205, præmis 64).
- 55 Betragtningerne i den foregående præmis er ligeledes relevante i forbindelse med anvendelsen af artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39, for så vidt som de angår udviklingen over tid af relevansen af visse oplysninger for de pågældende virksomheders forretningsmæssige stilling.
- 56 Disse betragtninger gælder derimod ikke for så vidt angår oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, og hvis fortrolighed kan være berettiget af andre grunde end deres betydning for de pågældende virksomheders forretningsmæssige stilling, såsom bl.a. oplysninger vedrørende de kompetente myndigheders metoder og tilsynsstrategier.
- 57 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 skal fortolkes således, at oplysninger, som de kompetente myndigheder er i besiddelse af, og som har kunnet udgøre forretningshemmeligheder, men som er mindst fem år gamle, med tiden principielt anses for historiske og derfor for at have mistet deres hemmelige karakter, medmindre den part, der har påberåbt sig denne karakter, undtagelsesvis påviser, at disse oplysninger stadig udgør væsentlige faktorer i dennes eller i den berørte tredjeparts forretningsmæssige stilling, på trods af oplysningernes alder. Sådanne betragtninger gælder derimod ikke for så vidt angår oplysninger, som disse myndigheder er i besiddelse af, og hvis fortrolighed kan være berettiget af andre grunde end deres betydning for de pågældende virksomheders forretningsmæssige stilling.

Sagsomkostninger

- 58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 54, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/39/EF af 21. april 2004 om markeder for finansielle instrumenter, om ændring af Rådets direktiv 85/611/EØF og 93/6/EØF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/12/EF og om ophævelse af Rådets direktiv 93/22/EØF skal fortolkes således, at alle oplysninger om den tilsynsbelagte virksomhed, som denne virksomhed har meddelt den kompetente myndighed, og alle udtalelser fra denne myndighed, der indgår i virksomhedens tilsynsakter, herunder myndighedens korrespondance med andre instanser, ikke ubetinget udgør fortrolige oplysninger, der således er omfattet af den pligt til at opretholde den tavshedspligt, som er fastsat i denne bestemmelse. Denne kvalificering omfatter oplysninger, som de myndigheder, som er udpeget af medlemsstaterne til at varetage de opgaver, der er fastlagt i dette direktiv, er i besiddelse af, der for det første ikke er af offentlig karakter, og hvis videregivelse for det andet risikerer at skade interesserne for den fysiske eller juridiske person, der leverede

oplysningerne, eller for tredjemand, eller den korrekte funktion af den ordning om tilsyn med investeringsselskabers virksomhed, som EU-lovgiver har indført ved vedtagelsen af direktiv 2004/39.

- 2) Artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 skal fortolkes således, at bedømmelsen af, om oplysningerne om den tilsynsbelagte virksomhed, som er meddelt de myndigheder, som er udpeget af medlemsstaterne til at varetage de opgaver, der er fastlagt i dette direktiv, er af fortrolig karakter, skal foretages på det tidspunkt, hvor disse myndigheder skal foretage en vurdering med henblik på at træffe afgørelse om begæringen om videregivelse af de nævnte oplysninger, uafhængigt af kvalificeringen af disse oplysninger, da de blev meddelt de nævnte myndigheder.
- 3) Artikel 54, stk. 1, i direktiv 2004/39 skal fortolkes således, at oplysninger, som de myndigheder, som er udpeget af medlemsstaterne til at varetage de opgaver, der er fastlagt i dette direktiv, er i besiddelse af, og som har kunnet udgøre forretningshemmeligheder, men som er mindst fem år gamle, med tiden principielt anses for historiske og derfor for at have mistet deres hemmelige karakter, medmindre den part, der har påberåbt sig denne karakter, undtagelsesvis påviser, at disse oplysninger stadig udgør væsentlige faktorer i dennes eller i den berørte tredjeparts forretningsmæssige stilling, på trods af oplysningernes alder. Sådanne betragtninger gælder derimod ikke for så vidt angår oplysninger, som disse myndigheder er i besiddelse af, og hvis fortrolighed kan være berettiget af andre grunde end deres betydning for de pågældende virksomheders forretningsmæssige stilling.

Underskrifter