



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
YVES BOT  
12 päivänä joulukuuta 2017<sup>1</sup>

**Asia C-15/16**

**Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht  
vastaan  
Ewald Baumeister**

**(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundesverwaltungsgericht (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin,  
Saksa)**

Ennakkoratkaisupyyntö – Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen –  
Rahoitusvälineiden markkinat – Oikeus tutustua rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaisten hallussa  
oleviin valvottavia yrityksiä koskeviin tietoihin – Direktiivi 2004/39/EY – 54 artiklan 1 kohta –  
”Salassapitovelvollisuuden” ja ”luottamuksellisten tietojen” käsitteet

## I. Johdanto

1. Unionin tuomioistuinta pyydetään käsiteltävässä asiassa lausumaan direktiivin 2004/39/EY<sup>2</sup> 54 artiklan 1 kohdan tulkinnasta siltä osin kuin on kyse rahoitusmarkkinoiden kansallisia valvontaviranomaisia sitovan salassapitovelvollisuuden laajuudesta sekä ”luottamuksellisten tietojen” käsitteestä; tämän myötä sen olisi täydennettävä 12.11.2014 annettuun tuomioon Altmann ym.<sup>3</sup> perustuvaa oikeuskäytäntöään.

2. Pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Ewald Baumeister ja toisaalta Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (liittovaltion rahoituspalvelujen valvontavirasto, Saksa, jäljempänä BaFin) ja joka koskee BaFin:n tekemää päätöstä evätä Baumeisterilta oikeus tutustua yhtiötä Phoenix Kapitaldienst GmbH (jäljempänä Phoenix) koskeviin tiettyihin asiakirjoihin.

3. Tarkasteluni päätteeksi aion ehdottaa unionin tuomioistuimelle, että ”luottamuksellisten tietojen” ja ”salassapitovelvollisuuden” käsitteille annettaisiin rahoitusmarkkinoiden valvonnan erityisyyden vuoksi mahdollisimman laaja soveltamisala niin, että se toteaisi, että valvottavaa yritystä koskevat kaikki sellaiset tiedot, kirjeenvaihto ja ilmoitukset mukaan lukien, jotka rahoitusmarkkinoiden kansallinen valvontaviranomainen on vastaanottanut tai laatinut, kuuluvat ilman muita ehtoja direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetun ”luottamuksellisten tietojen” käsitteen alaan, ja ne on siten suojattu saman direktiivin 54 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisella salassapitovelvollisuudella.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 Rahoitusvälineiden markkinoista sekä neuvoston direktiivien 85/611/ETY ja 93/6/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 93/22/ETY kumoamisesta 21.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 145, s. 1). Tämä direktiivi on kumottu 3.1.2017 alkaen rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta 15.5.2014 annettulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/65/EU (EUVL 2014, L 173, s. 349). Direktiivin 2014/65 76 artikla on korvannut direktiivin 2004/39 54 artiklan.

3 C-140/13, EU:C:2014:2362.

## II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A. Unionin oikeus

4. Direktiivin 2004/39 johdanto-osan 2, 63 ja 71 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) – – on tarpeen säätää yhdenmukaistamisesta siinä laajuudessa, jossa se on tarpeen, jotta sijoittajille voitaisiin tarjota korkeatasoinen suoja ja sijoituspalveluyrityksille mahdollisuus palvelujen tarjoamiseen yhteisön muodostamien yhtenäismarkkinoiden periaatteen mukaisesti kotijäsenvaltion harjoittaman valvonnan nojalla kaikkialla yhteisössä. – –

--

(63) – – Toimivaltaisten viranomaisten olisi rajatylittävän toiminnan lisääntymisen vuoksi annettava toisilleen tehtäviensä hoitamisen edellyttämät tiedot, jotta ne voivat varmistaa tämän direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon myös silloin, kun säännösten rikkominen tai epäily niiden rikkomisesta saattaa koskea kahden tai useamman jäsenvaltion viranomaisia. Tiedonvaihto edellyttää ehdotonta salassapitovelvollisuutta, jotta voidaan varmistaa toimiva tietojenvaihto sekä henkilöiden oikeuksien suoja.

--

(71) Tavoitteena oleva sellaisten yhdentyneiden rahoitusmarkkinoiden luominen, joilla sijoittajilla on tehokas suoja ja joilla markkinoiden tehokkuus ja eheys on yleisesti turvattu, edellyttää sellaisten yhteisten sääntelyvaatimusten asettamista, joita sovelletaan sijoituspalveluyrityksiin siitä riippumatta, missä ne ovat yhteisössä saaneet toimiluvan, ja joilla säännellään säänneltyjen markkinoiden ja muiden kaupankäyntijärjestelmien toimintaa sen ehkäisemiseksi, että avoimuuden puute ja toiminnan häiriöt yksittäisillä markkinoilla vaarantaisivat Euroopan koko rahoitusjärjestelmän tehokkaan toiminnan. – –”

5. Saman direktiivin 17 artiklan, jonka otsikko on ”Jatkuvaa valvontaa koskeva yleinen velvollisuus”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset valvovat sijoituspalveluyritysten toimintaa arvioidakseen, täyttävätkö ne tässä direktiivissä säädetyt toiminnan harjoittamisen edellytykset. Jäsenvaltioiden on varmistettava tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden toteuttaminen, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat hankkia tarvittavat tiedot arvioidakseen, täyttävätkö sijoituspalveluyritykset edellä mainitut velvollisuudet.”

6. Mainitun direktiivin 54 artiklassa, jonka otsikko on ”Salassapitovelvollisuus”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset, kaikki henkilöt, jotka työskentelevät tai ovat työskennelleet toimivaltaisten viranomaisten tai sellaisten elinten palveluksessa, joille on siirretty tehtäviä 48 artiklan 2 kohdan nojalla, myös toimivaltaisten viranomaisten määräämät tilintarkastajat ja asiantuntijat, ovat salassapitovelvollisia. Niiden näissä tehtävissä mahdollisesti saamia luottamuksellisia tietoja ei saa ilmaista toiselle henkilölle tai viranomaiselle muutoin kuin tiivistetysti tai kootusti niin, ettei siitä voida tunnistaa yksittäisiä sijoituspalveluyrityksiä, markkinoiden ylläpitäjiä, säänneltyjä markkinoita tai muuta henkilöä. Edellä sanottu ei kuitenkaan koske rikoslainsäädännön tai tämän direktiivin muiden säännösten piiriin kuuluvia tapauksia.

2. Kun sijoituspalveluyritys, markkinoiden ylläpitäjä tai säännelty markkina on asetettu konkurssiin tai pakolliseen selvitystilaan, luottamuksellisia tietoja, jotka eivät koske kolmansia osapuolia, voidaan ilmaista siviili- tai kauppaoikeudellisessa menettelyssä, jos se on tarpeen menettelyn toteuttamiseksi.

3. Tämän direktiivin nojalla luottamuksellisia tietoja saavilla toimivaltaisilla viranomaisilla, elimillä sekä muilla luonnollisilla tai oikeushenkilöillä kuin toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus käyttää saamiaan tietoja ainoastaan velvollisuksiensa hoitamiseen, kun kyseessä ovat toimivaltaiset viranomaiset, ja tässä direktiivissä tarkoitettujen tehtäviensä hoitamiseen tai, kun kyseessä ovat muut viranomaiset, elimet taikka luonnolliset tai oikeushenkilöt, sitä tarkoitusta varten, johon kyseisiä tietoja niille toimitettiin ja/tai kyseisten tehtävien hoitoon nimenomaan liittyvän hallinnollisen tai oikeudellisen menettelyn yhteydessä, sanotun kuitenkin rajoittamatta menettelyä rikoslainsäädännön piiriin kuuluvien tapausten osalta. Tiedot antavan toimivaltaisen viranomaisen tai muun viranomaisen, elimen tai henkilön suostumuksella tiedot vastaanottava viranomainen saa kuitenkin käyttää niitä muihinkin tarkoituksiin.

4. Tämän direktiivin nojalla saatuja, vaihdettuja tai toimitettuja luottamuksellisia tietoja koskee tässä artiklassa säädetty salassapitovelvollisuus. Tämä artikla ei kuitenkaan estä toimivaltaisia viranomaisia vaihtamasta tai toimittamasta tämän direktiivin ja muiden sijoituspalveluyrityksiin, luottolaitoksiin, eläkerahastoihin, yhteissijoitusyrityksiin, vakuutus- ja jälleenvakuutusdustajiin, vakuutusyrityksiin, säänneltyihin markkinoihin tai markkinoiden ylläpitäjiin sovellettavien direktiivien mukaisia tai muuten tiedot välittäneen toimivaltaisen viranomaisen tai muun viranomaisen tai elimen tai luonnollisen tai oikeushenkilön suostumuksella annettuja luottamuksellisia tietoja.

5. Tämä artikla ei estä toimivaltaisia viranomaisia vaihtamasta tai toimittamasta kansallisen lainsäädännön mukaisesti luottamuksellisia tietoja, joita ei ole saatu muun jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta.”

7. Direktiivin 2004/39 56 artiklan, jonka otsikko on ”Yhteistyövelvollisuus”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on toimittava yhteistyössä keskenään, kun se on niiden tehtävien suorittamiseksi tarpeen, käyttäen siihen kaikkia joko tässä direktiivissä tai kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä valtuuksiaan.

Toimivaltaisten viranomaisten on avustettava muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia. Niiden on erityisesti vaihdettava tietoja ja harjoitettava yhteistyötä tutkinta- tai valvontatoiminnassa.

--”

## ***B. Saksan oikeus***

8. Asiaa koskevat Saksan oikeuden säännökset ovat vapaasta tietojensaannista 5.9.2005 annetun lain (Informationsfreiheitsgesetz),<sup>4</sup> sellaisena kuin se on muutettuna 7.8.2013 annetulla lailla<sup>5</sup> (jäljempänä IFG), sekä 9.9.1998 annetun luottolaitoslain (Kreditwesengesetz),<sup>6</sup> sellaisena kuin se on muutettuna 4.7.2013 annetulla lailla (jäljempänä KWG),<sup>7</sup> säännökset.

9. IFG:n 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus vaatia liittovaltion viranomaisilta oikeutta tutustua viranomaisen tietoihin siten kuin tässä laissa säädetään.”

4 BGBl. 2005 I, s. 2722.

5 BGBl. 2013 I, s. 3154.

6 BGBl. 1998 I, s. 2776.

7 BGBl. 2013 I, s. 1981.

10. IFG:n 3 §:n, jonka otsikko on ”Erityisten yleisten intressien suojele”, säädetään seuraavaa:

”Oikeutta tietojen saantiin ei ole

1. jos tietojen toimittaminen voi vaikuttaa kielteisesti

--

d) veroviranomaisten, kilpailuviranomaisten ja sääntelyviranomaisten tarkastus- ja valvontatehtäviin,

--

4. jos tiedot kuuluvat ammattisalaisuuden tai virkamiehen salassapitovelvollisuuden piiriin taikka jos velvollisuudesta niiden salassapitoon tai ilmaiseimatta jättämiseen säädetään laissa tai turvallisuusluokiteltujen tietojen aineelliseksi tai organisatoriseksi suojaamiseksi annetuissa yleisissä hallinnollisissa määräyksissä.”

11. IFG:n 5 §:llä turvataan ”henkilötietojen suoja”, kun taas saman lain 6 § koskee ”henkisen omaisuuden sekä liike- ja yrityssalaisuuksien suojaa”.

12. KWG:n 9 §:n, jonka otsikko on ”Vaitiolovelvollisuus”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”[BaFin:n] palveluksessa olevilla henkilöillä ei tämän lain täytäntöönpanoon liittyvissä tehtävissään ole oikeutta luvattomasti paljastaa eikä käyttää hyväkseen seikkoja, jotka ovat tulleet heidän tietoonsa heidän hoitaessaan tehtäviään ja joiden luottamuksellisuuden säilyttämistä luottolaitoksen tai kolmannen osapuolen etu vaatii (kuten erityisesti yritys- ja liikesalaisuudet), ja tämä kieltö on voimassa myös heidän palvelussuhteensa tai tehtävänsä päättymisen jälkeen. Tämä säännös ei vaikuta tietosuojasta 20.12.1990 annetun liittovaltion lain (Bundesdatenschutzgesetz<sup>8</sup>) säännöksiin, joita luottolaitosten ja valvottavien yritysten on noudatettava --”

### III. Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

13. Baumeister kuuluu niihin sijoittajiin, joille on aiheutunut vahinkoa Phoenixin petollisesta toiminnasta. Kyseistä yritystä vastaan aloitettiin vuonna 2005 maksukyvyttömyysmenettely sen jälkeen, kun oli paljastunut, että sen rahoitusmalli perustui petolliseen pyramidimyyntijärjestelmään.

14. Baumeister jätti IFG:n 1 §:n 1 momenttiin perustuvan pyynnön saada tutustua tiettyihin Phoenixia koskeviin asiakirjoihin, kuten erityistilintarkastuskertomukseen, tilintarkastuskertomuksiin, sisäisiin asiakirjoihin sekä raportteihin ja kirjeenvaihtoon, jotka BaFin oli vastaanottanut tai laatinut tuon yhtiön valvontaa koskevien toimiensa yhteydessä. BaFin hylkäsi Baumeisterin pyynnön.

15. Verwaltungsgericht (hallintotuomioistuin, Saksa) velvoitti 12.3.2008 BaFin:n myöntämään oikeuden tutustua pyydettyihin asiakirjoihin siltä osin kuin ne eivät sisältäneet yritys- tai liikesalaisuuksia.

16. Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Saksa) määräsi 28.4.2010 muutoksenhakumenettelyssä asiakirjojen esittämisestä, jotta voitiin tutkia, olivatko kieltäytymisperusteet, joihin BaFin oli vedonnut, perusteltuja. Bundesministerium der Finanzen (liittovaltion valtiovarainministeriö, Saksa) kieltäytyi 26.7.2010 ylimpänä valvontaviranomaisena pyydettyjen asiakirjojen toimittamisesta.

<sup>8</sup> BGBl. 1990 I, s. 2954.

17. Verwaltungsgerichtshof totesi 12.1.2012, että kieltäytyminen on lainvastaista. Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuim, Saksa) erityisjaosto hylkäsi 5.4.2013 antamallaan päätöksellä valittajan ja liittovaltion valtiovarainministeriön tekemät valitukset 12.1.2012 annetusta päätöksestä. Rinnakkaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä, jossa liittovaltion valtiovarainministeriö oli antanut 24.10.2011 yksityiskohtaisen kieltäytymisilmoituksen viittaamalla asiakirja-aineiston tietoihin, Bundesverwaltungsgerichtin erityisjaosto muutti 5.4.2013 antamallaan päätöksellä Verwaltungsgerichtshofin erityisjaoston 9.3.2012 antamaa päätöstä rinnakkaisen menettelyn valittajan valituksen perusteella sekä totesi, että asiakirja-aineiston esittämisestä kieltäytyminen ei ollut kokonaan vaan ainoastaan osittain lainvastaista.

18. Verwaltungsgerichtshof totesi 29.11.2013, että Baumeisterilla oli IFG:n 1 §:n 1 momentin nojalla oikeus tutustua pyytämiinsä asiakirjoihin. Toisin kuin BaFin väitti, tietoihin pääsyä ei voitu yleisesti evätä IFG:n 3 §:n 4 momentin ja KWG:n 9 §:n säännösten nojalla, kun niitä luetaan yhdessä. Verwaltungsgerichtshofin mukaan suojaamisen arvoisia tietoja olivat ainoastaan yritys- ja liikesalaisuudet, jotka olisi tunnistettava käytännössä erikseen, sekä IFG:n 5 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kolmansien henkilötiedot. BaFin ei kuitenkaan ollut riittävällä tavalla osoittanut, että tässä tapauksessa oli kyse mainitunlaisista suojaamisen arvoisista tiedoista, vaan oli maininnut asian vain yleisellä tasolla.

19. Verwaltungsgerichtshof katsoi lisäksi, ettei unionin oikeudesta johdu muutakaan ratkaisua, koska siinä ei edellytetä valvontaviranomaisen ehdotonta vaitiolovelvollisuutta, joka olisi kaikissa tapauksissa esteenä velvollisuudelle myöntää oikeus tutustua asiakirjoihin. Baumeisterin oikeus ei ollut ristiriidassa myöskään konkurssivelvollisena olevan Phoenixin tai oikeudenkäyntimenettelyssä väliintulijana olevan konkurssipesän pesänhoitajan mahdollisten oikeuksien kanssa.

20. BaFin teki edellä mainitusta tuomiosta Revision-valituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen Bundesverwaltungsgerichtiin. Tämä katsoo, että sen ratkaisu riippuu direktiivin 2004/39 tulkintaan liittyvien useiden sellaisten kysymysten käsittelystä, joita unionin tuomioistuin ei ole tutkinut 12.11.2014 antamassaan tuomiossa Altmann ym.<sup>9</sup>

21. Bundesverwaltungsgericht toteaa edellä mainitusta kysymyksestä, että laajuus, jonka Verwaltungsgerichtshof on tunnustanut KWG:n 9 §:n 1 momentissa annetulle suojalle, on liian suppea kahdessa suhteessa.

22. KWG:n 9 §:n 1 momentti ei ensinnäkään kata yksistään yritys- ja liikesalaisuuksia, jotka mainitaan ainoastaan esimerkinomaisesti, ja henkilötietoja, vaan se kattaa yleisesti kaikki tosiseikat, jotka eivät ole julkisia, joihin ainoastaan rajoitettu henkilöpiiri voi tutustua ja joiden salassapito on valvottavan yrityksen tai kolmannen osapuolen edun mukaista. Tämä koskee paitsi yritys- ja liikesalaisuuksia, joiden julkistaminen saattaa vahingoittaa markkinoilla toimivan yrityksen kilpailuasemaa, myös erityisesti maksukyvyttömän laitoksen tietoja (joita ovat esimerkiksi tiedot jakelukanavista ja asiakastiedot), joilla on varallisuusarvoa, joka voidaan realisoida velkojien eduksi.

23. Toiseksi KWG:n 9 §:n 1 momentilla suojataan sen sanamuotoa laajemmin myös ilmoitukset ja tiedot, joiden osalta yksinomaan BaFin:llä on oikeutettu intressi luottamuksellisuuden säilyttämiseen. Tämä perustuu sijoitusyritysten toiminnan tehokkaan valvonnan toteuttamista koskevaan direktiivin 2004/39 tavoitteeseen. Direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdassa säädetyn salassapitovelvollisuuden olisi siten katettava myös asiakirjat, jotka kuuluvat niin sanotun ”viranomaisen valvontasalaisuuden” piiriin.

24. Direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdan tulkinta herättää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vielä muitakin kysymyksiä, joita on syytä tutkia.

<sup>9</sup> C-140/13, EU:C:2014:2362.

25. Mainittu tuomioistuin pohtii ensinnäkin, onko KWG:n 9 §:n 1 momenttia syytä tulkita unionin oikeuden mukaisesti siten, että sillä annetaan laaja soveltamisala vaitiolovelvollisuudelle ja että se mahdollistaa asiakirja-aineiston tietojen luokittelun ”luottamuksellisiksi” pelkästään muodollisten ominaispiirteiden perusteella.

26. ”Salassapitovelvollisuuden” käsitettä unionin oikeudessa koskevaan oikeuskäytäntöön ei tuon tuomioistuimen mukaan sisälly yhtään sellaista perustetta luottamuksellisten tietojen ja salassapitovelvollisuuden merkitykselle, jossa ratkaiseva huomio olisi tietojen alkuperässä ja joka ei perustuisi mihinkään muuhun yritystä koskevien tietojen arviointiin tai luokitteluun sen mukaan, mikä niiden sisältö on tai millaisia etenkin taloudellisia seurauksia niiden mahdollisella julkistamisella voisi olla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tässä niihin kolmeen edellytykseen, jotka unionin yleinen tuomioistuin on vahvistanut kilpailuoikeutta koskevissa asioissa, jotta tietoja voidaan suojata salassapitovelvollisuudella. Kun otetaan kuitenkin huomioon sellaisten rahoitusmarkkinoiden valvonnan erityispiirteet, joilla valvottavien luottolaitosten ja valvontaviranomaisten välinen luottamuksellinen yhteistyö on välttämätöntä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan voitaisiin luopua edellytyksistä, jotka koskevat tietojen paljastamisesta aiheutuvan vahingon sekä objektiivisesti arvioiden suojan arvoisen intressin olemassaoloa.

27. Jos näin yleiset perusteet sen selvittämisessä, mitkä asiakirja-aineiston tiedoista kuuluvat salassapitovelvollisuuden piiriin, eivät ole yhteensopivia direktiivin 2004/39 kanssa, olisi otettava selvää mainittuun direktiiviin perustuvista vaatimuksista, joiden perusteella salassapitovelvollisuuden olemassaolo voidaan todeta.

28. Kun otetaan erityisesti huomioon Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 1049/2001<sup>10</sup> koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii yhtäältä sitä, onko argumentoinnin turvin osoitettava, että tietojen julkistaminen saattaisi konkreettisesti tapauksessa aiheuttaa vahinkoa suojattavan arvoiselle intressille, ja toisaalta sitä, löytyykö rahoitusalan valvonnan alalta asetuksen N:o 1049/2001 yhteydessä vahvistettua olettamaa vastaava olettama, jonka mukaan Euroopan komission ja yritysten välillä vaihdettujen asiakirjojen julkistaminen lähtökohtaisesti vahingoittaa sekä tutkintatoimilla ajettavien tavoitteiden että asianomaisten yritysten taloudellisten intressien turvaamista.

29. Kysymys on myös siitä, kuinka kauan tiedot pysyisivät salassapitovelvollisuuden piirissä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan luottamuksellisten tietojen suojaamistarpeella on taipumus vähentyä ajan myötä. Rahoitusmarkkinoiden valvonnan erityislaatuisuus voisi kuitenkin oikeuttaa toisenlaisen arvioinnin, jossa keskitytään yksinomaan siihen, että tiedot luokiteltiin alun perin – eli siinä vaiheessa kun ne luovutettiin valvontaviranomaiselle – ”liikesalaisuudeksi”.

30. Jos sen sijaan olisi otettava huomioon ajan kulumisen aiheuttamat tilannemuutokset, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko mahdollista olettaa, että tieto on tietyn ajan kuluttua menettänyt ajankohtaisuutensa, johon sen taloudellinen arvo kilpailluilla markkinoilla perustuu. Se viittaa tässä yhteydessä komission tiedonantoon, jossa käsitellään oikeutta tutustua komission asiakirja-aineistoon koskevia sääntöjä kilpailuoikeutta koskevissa asioissa<sup>11</sup> ja joka on nähtävästi hyväksytty unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tästä seuraa, että luottamuksellisina ei voida pitää tietoja, jotka ovat vähintään viisi vuotta vanhoja ja joita on tämän perusteella pidettävä vanhentuneina, ellei asianomainen osoita, että tiedot ovat iästään huolimatta yhä tämän taikka kolmannen osapuolen kaupalliseen asemaan liittyviä olennaisia seikkoja.

<sup>10</sup> EYVL 2001, L 145, s. 43.

<sup>11</sup> Komission tiedonanto oikeutta tutustua komission asiakirja-aineistoon koskevista säännöistä EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan (joista on tullut SEUT 101 ja SEUT 102 artikla), ETA-sopimuksen 53, 54 ja 57 artiklan ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 soveltamistapauksissa (EUVL 2005, C 325, s. 7).

31. Bundesverwaltungsgericht päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1)

- a) Kuuluvatko kaikki valvottavan yrityksen valvontaviranomaiselle toimittamat yritystä koskevat tiedot muista edellytyksistä riippumatta [direktiivin 2004/39] 54 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettujen luottamuksellisten tietojen käsitteeseen ja siten [tämän direktiivin] 54 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettun ’salassapitovelvollisuuden’ piiriin?
- b) Käsittääkö ’viranomaisten valvontasalaisuus’ osana direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua salassapitovelvollisuutta muista edellytyksistä riippumatta kaikki asiakirjoihin sisältyvät valvontaviranomaisen toteamukset, mukaan luettuna sen kirjeenvaihto muiden yksikköjen kanssa?

Jos a tai b kohtaan vastataan kieltävästi:

- c) Onko direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdan salassapitovelvollisuutta koskevaa säännöstä tulkittava siten, että tietojen luottamukselliseksi luokittelussa
  - i) ratkaisevaa on se, kuuluvatko tiedot luonteensa vuoksi salassapitovelvollisuuden piiriin tai voisiko tietoihin pääsy konkreettisesti ja tosiasiallisesti vahingoittaa tietojen luottamuksellisuuden säilyttämistä koskevaa etua, tai
  - ii) on otettava huomioon muita olosuhteita, joiden vallitessa tiedot kuuluvat salassapitovelvollisuuden piiriin, tai
  - iii) valvontaviranomainen voi vedota asiakirjoihinsa sisältyvien [valvotun yrityksen antamien] yritystä koskevien tietojen ja valvontaviranomaisen niihin liittyvien asiakirjojen osalta kumottavissa olevaan olettamaan, jonka mukaan tältä osin on kyse liikesalaisuudesta tai viranomaisten valvontasalaisuudesta?
- 2) Onko direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettua ’luottamuksellisten tietojen’ käsitettä tulkittava siten, että valvontaviranomaisen toimittaman yritystä koskevan tiedon luokittelussa suojeltavaksi liikesalaisuudeksi tai muuksi salassa pidettäväksi tiedoksi ratkaisevaa on yksinomaan ajankohta, jona tieto toimitettiin valvontaviranomaiselle?

Jos toiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi:

- 3) Onko selvitetäessä sitä, onko yritystä koskevaa tietoa taloudellisen ympäristön muutoksista huolimatta suojeltava liikesalaisuutena ja kuuluuko se näin ollen direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaisen salassapitovelvollisuuden piiriin, katsottava, että yleisesti ottaen sovelletaan – esimerkiksi viiden vuoden – määräaikaa, jonka päätyttyä voidaan esittää kumottavissa oleva olettaja siitä, että tieto on menettänyt taloudellisen arvonsa? Päteekö tämä myös viranomaisten valvontasalaisuuteen?”

#### IV. Asian arviointi

32. Aluksi on aiheellista huomata, että unionin tietyt säädökset, muut kuin nyt käsiteltävänä oleva, sisältävät salassapitovelvollisuutta koskevia säännöksiä, jotka muistuttavat direktiivin 2004/39 asiaa koskevia säännöksiä. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten osalta direktiivin 2009/65/EY<sup>12</sup> 102 artiklaa ja direktiivin 2013/36/EU<sup>13</sup> 53 artiklaa sekä Euroopan valvontaviranomaisen osalta asetuksen (EU) N:o 1093/2010<sup>14</sup> 70 artiklaa ja asetuksen (EU) N:o 1095/2010<sup>15</sup> 70 artiklaa.

33. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole koskaan lausunut itse salassapitovelvollisuuden määritelmästä eikä käsitteen ”luottamuksellinen tieto” rajoista rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmän yhteydessä.<sup>16</sup>

34. Sillä on kuitenkin ollut tilaisuus lausua, kuten Bundesverwaltungsgericht huomauttaa ennakkoratkaisupyynnön päätöksessään, oikeudesta tutustua Euroopan unionin toimielinten hallinnollisiin asiakirjoihin sekä oikeudesta tutustua kilpailuoikeuden yhteydessä toimitettuihin asiakirjoihin.

35. Esimerkiksi oikeudesta tutustua komission hallussa oleviin asiakirjoihin kilpailumenettelyjen yhteydessä unionin tuomioistuin on nimenomaisesti voinut todeta, että tietojen julkistaminen SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan rikkomista koskevien menettelyjen yhteydessä on periaate<sup>17</sup> ja että vaikka asianomainen yritys vastustaisi julkistamista, tiedot voitaisiin siitä huolimatta antaa, jos ne eivät ole liikesalaisuuksia<sup>18</sup> tai muita luottamuksellisia tietoja, jos ylivoimainen etu edellyttäisi julkistamista<sup>19</sup> tai tiedot eivät ole luonteeltaan sellaisia, että ne on suojattu salassapitovelvollisuudella. Tällä tulkinnalla ei kuitenkaan ole tarkoitus kieltää komissiota julkistamasta SEUT 101 artiklan rikkomista merkitseviä seikkoja koskevia tietoja, joita ei suojata julkistamista vastaan muulla perusteella, eikä sillä ole sellaista vaikutusta. Unionin tuomioistuin on samoin todennut, että sakoista vapauttamista tai niiden lieventämistä koskevien ohjelmien yhteydessä periaatteena on tosiaankin rikkomisen toteavien päätösten julkistaminen, ellei se vahingoita tarkastus- ja tutkintatoimien suojaa.<sup>20</sup>

36. Mainittu oikeuskäytäntö merkitsee, että kilpailusääntöjen soveltamisen menettelyissä periaatteena on tietojen julkistaminen ja siten se, että niihin voidaan tutustua laajalti, ellei ole osoitettu, että tiedot on suojattu salassapitovelvollisuudella. Sama logiikka on omaksuttu, kun on kyse oikeudesta tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin.<sup>21</sup>

12 Siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 13.7.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2009, L 302, s. 32).

13 Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 176, s. 338).

14 Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2010, L 331, s. 12).

15 Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/77/EY kumoamisesta 24.11.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2010, L 331, s. 84).

16 Unionin tuomioistuimen käsiteltävänä on parhaillaan suhteellisen samankaltainen ennakkoratkaisupyynnön asiassa Buccioni (C-594/16).

17 Tuomio 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 51 kohta) ja tuomio 13.1.2017, Deza v. ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, 49 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 Ks. liikesalaisuuksien suojaamisesta tuomio 24.6.1986, AKZO Chemie ja AKZO Chemie UK v. komissio (53/85, EU:C:1986:256, 28 kohta).

19 Tuomio 14.3.2017, Evonik Degussa v. komissio (C-162/15 P, EU:C:2017:205, 42 ja 45 kohta). Tällä valituksella valitettiin 28.1.2015 annetusta tuomiosta Evonik Degussa v. komissio (T-341/12, EU:T:2015:51), jonka 94 kohdassa asetettiin kolme edellytystä komission hallussa olevien tietojen julkistamatta jättämiselle kilpailuoikeuden rikkomista koskevassa menettelyssä, eli ensinnäkin edellytys siitä, että ainoastaan rajallinen henkilömäärä on tietoinen tiedoista, toiseksi siitä, että pyydetty tietojen paljastaminen on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa tiedot antaneelle henkilölle tai kolmansille tahoille, ja kolmanneksi siitä, että intressit, joita tietojen paljastaminen voi loukata, ovat objektiivisesti arvioiden suojan arvoisia. Vaikka unionin tuomioistuin ei nimenomaisesti toista näitä kolmea edellytystä tuomiossaan, niitä ei ole myöskään kiistetty.

20 Tuomio 14.3.2017, Evonik Degussa v. komissio (C-162/15 P, EU:C:2017:205, 95 ja 96 kohta).

21 Ks. vastaavasti mm. 1.7.2008 annettu tuomio Ruotsi ja Turco v. neuvosto (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374) siltä osin kuin on kyse asetuksen N:o 1049/2001 säännöksissä säädettyjen poikkeusten – jotka koskevat oikeutta tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin – soveltamisesta. Ks. hiljattain antamani ratkaisuehdotus asiassa ClientEarth v. komissio (C-57/16 P, EU:C:2017:909, 52 kohta ja sitä seuraavat kohdat).



37. Vaikka tällainen tulkinta on täysin pätevä, kun on kyse oikeudesta tutustua unionin toimielinten tiettyihin asiakirjoihin tai kilpailuoikeudesta, sitä ei kuitenkaan voida siirtää rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmän erityiseen alaan. On näet tarpeen ottaa huomioon rahoitusmarkkinoiden valvontaa ohjaavan järjestelmän erityisyys, joka estää mielestäni kaiken rinnastuksen unionin oikeudessa säädettyihin muihin järjestelmiin, toisin kuin komissio juuri kirjallisissa huomautuksissaan esittää. Käsiteltävässä asiassa on otettava huomioon rahoitusmarkkinoiden valvontatoimien erityispiirteet sekä salassapitovelvollisuuden periaatteen käyttöön ottavan direktiivin 2004/39 54 artiklan sisältö sekä ne käytännön vaikutukset, joita rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmään voi olla sillä, että annetaan oikeus tutustua jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin. Tässä asiassa on näet mahdotonta luoda rinnastuksia unionin oikeuden muiden alojen kanssa, koska rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmän puitteissa kerätyt tiedot eroavat täysin unionin toimielinten hallussa olevista muista aloja koskevista tiedoista niin määränsä, mahdollisen käyttötarkoituksensa, mahdollisten vaikutustensa kuin tavoitteidensakin puolesta.

38. Rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaisten keskeisenä tehtävänä on, kuten nimikin kertoo, rahoitusmarkkinoilla toimivien yritysten valvonta ja tarkastaminen. Tämän tehtävän tehokas hoito edellyttää, että näiden viranomaisten on voitava päästä käsiksi valvomiaan yrityksiä koskeviin tietoihin. Tiedot voidaan kerätä joko kansallisessa lainsäädännössä näille viranomaisille myönnettyjen pakkokeinojen avulla tai niin, että valvottavat yritykset luovuttavat tiedot vapaaehtoisesti, mutta jälkimmäinen menetelmä on suositeltavampi, koska siinä yritykset ja valvontaviranomaiset ovat yhteistyössä keskenään. Tämä valvottavien yksiköiden ja toimivaltaisten viranomaisten välinen välttämätön yhteistyö oikeuttaa näitä viranomaisia sitovan salassapitovelvollisuuden, sillä ilman tätä velvollisuutta valvonnan kohteena olevat yritykset luovuttaisivat rahoitusmarkkinoiden valvonnassa välttämättömiä tietoja toimivaltaisille viranomaisille vastahakoisesti tai jopa vastustellen.<sup>22</sup>

39. Salassapitovelvollisuudesta on aikojen saatossa tullut yhä tärkeämpi rahoitustoiminnan kansainvälistymisen myötä, jolloin on tullut tarpeelliseksi edistää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välistä tietojenvaihtoa rajatylittävien toimien tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi sisämarkkinoilla.<sup>23</sup> Unionin lainsäätäjä on tässä tarkoituksessa ottanut huomioon ensimmäisestä direktiivistä 77/780/ETY<sup>24</sup> alkaen vaihdettujen tietojen luottamuksellisuutta koskevat vaatimukset ottamalla käyttöön salassapitovelvollisuutta koskevan periaatteen, joka siihen asti oli kuulunut yksistään kansallisen oikeuden piiriin. Vaikka näin käyttöön otettua oikeudellista kehystä on uudistettu direktiivillä 2004/39 ja myöhemmin annetuilla säädöksillä, sen 54 artiklassa tarkoitetut salassapitovelvollisuus ja vaitiolovelvollisuus ovat pysyneet pitkälti muuttumattomina.<sup>25</sup>

40. Kysymyksen koko ydin onkin siinä, miten laajasti määritellään ala, joka kattaa ”luottamuksellisiksi” luokiteltavat tiedot, jotka on suojattava salassapitovelvollisuudella rahoitusmarkkinoiden valvonnan erityisessä järjestelmässä, vaikka direktiivin 2004/39 54 artiklassa otetaan käyttöön yleinen salassapitovelvollisuus liittämällä siihen nimenomaisesti ja tyhjentävästi vahvistettuja poikkeuksia.<sup>26</sup>

22 Ks. vastaavasti julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2168, 37 kohta).

23 Ks. vastaavasti mm. direktiivin 2004/39 johdanto-osan 63 perustelukappale.

24 Luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 12.12.1977 annettu ensimmäinen neuvoston direktiivi (EYVL 1977, L 322, s. 30).

25 Ks. vastaavasti direktiivin 2014/65 säännökset (erityisesti johdanto-osan 153 perustelukappale ja 76 artikla); tällä direktiivillä laadittiin uudelleen direktiivi 2004/39.

26 Tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 34 ja 35 kohta).

41. Tarkasteltavassa asiassa unionin lainsäätäjän omaksuma logiikka onkin se, että tietojen julkistaminen lähtökohtaisesti kielletään, toisin kuin säädetään kilpailuoikeudessa tai kun on kyse oikeudesta tutustua unionin toimielinten asiakirjoihin, sillä näissä molemmissa tapauksissa etusijalla on oikeus tutustua asiakirjoihin niin, että oikeuteen on liitetty poikkeuksia.<sup>27</sup> Rahoitusmarkkinoiden valvonnassa unionin tuomioistuimen lainsäätäjän noudattama päättely on siten täysin vastakkainen sen päättelyn kanssa, jota noudatetaan oikeudessa tutustua unionin toimielinten hallinnollisiin asiakirjoihin sekä kilpailuoikeudessa,<sup>28</sup> sillä näillä aloilla periaatteena on avoimuus. Pääasian ratkaisemiseksi voidaan siten ajatella, että unionin lainsäätäjä on jättänyt avoimuusperiaatteen taka-alalle rahoitusmarkkinoiden moitteettoman toiminnan vaatimuksen hyväksi.

42. Tätä erikoislaatuista päättelyä voidaan perustella sillä, että direktiivin 2004/39 tavoitteena on, kuten käy ilmi sen johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta, luoda yhdentyneet ja yhdenmukaistetut rahoitusmarkkinat, joilla sijoittajille voitaisiin tarjota korkeatasoinen suoja ja mahdollisuus palvelujensa tarjoamiseen koko unionin alueella.<sup>29</sup>

43. Direktiivin 2004/39 54 artiklalla taataan täten tietojenvaihdon sujuvuus, mikä edellyttää, että sekä valvottavat yritykset että toimivaltaiset viranomaiset voivat olla varmoja siitä, että niiden vaihtamat luottamukselliset tiedot myös pysyvät luottamuksellisina.<sup>30</sup>

44. Edellä mainitun tavoitteen toteutuminen vaarantuisi, ellei tapauksia, joissa tietoja voidaan luovuttaa kolmansille, tulkita yhtenäisesti, mikä puolestaan olisi ristiriidassa direktiivin 2004/39 johdanto-osan toisen perustelukappaleen kanssa.<sup>31</sup> Tämän vuoksi mainitun direktiivin 54 artiklan 1 kohdassa valvontaviranomaisia kielletään ilmaisemasta hallussaan olevia tietoja, paitsi jos tiedot annetaan tiivistetysti ja kootusti niin, että kaikenlainen tunnistaminen on mahdotonta.<sup>32</sup> Unionin tuomioistuin on toisaalta voinut tähdentää tätä periaatetta 12.11.2014 antamassaan tuomiossa Altmann ym.<sup>33</sup>

45. Vaikka pääasian tausta on identtinen tuomioon Altmann ym.<sup>34</sup> johtaneen taustan kanssa, jälkimmäinen asia koski yksistään direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyjen salassapitovelvollisuutta koskevien poikkeusten laajuutta, kun luottamukselliset tiedot koskevat selvitystilaan asetettua yritystä, jonka toiminta on ollut petollista ja jonka useat vastuuhenkilöt on tuomittu vapausrangaistuksiin. Unionin tuomioistuinta on pääasiassa pyydetty uudella tavalla mutta tässä samassa yhteydessä pohtimaan tietojen luokittelua ”luottamiselisiksi” sekä direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua salassapitovelvollisuuden laajuutta.

46. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaiset hoitavat yleisen edun mukaista valvontatehtävää. Niiden on tässä tarkoituksessa voitava saada käsiinsä asiakirjoja, joista saa olennaista tietoa valvottavien yritysten asemasta, toiminnasta ja kestävydestä.

27 Tuomio 13.1.2017, Deza v. ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Yleisenä periaatteena on, että yleisöllä on oltava mahdollisimman laaja oikeus tutustua unionin toimielinten hallussa oleviin asiakirjoihin. Tätä periaatetta koskevia poikkeuksia on tulkittava suppeasti, mikä merkitsee, että tietojen salassapito voidaan perustella ainoastaan sillä, että tietoihin pääsy on omiaan aiheuttamaan konkreettista ja tosiasiallista vahinkoa suojuetuille eduille ja että riski tälle edulle aiheutuvasta vahingosta on kohtuullisesti ennakoitavissa eikä pelkästään hypoteettinen (tämän tuomion 51 ja 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 EFTAn valvontaviranomaisen tiedonannossa, joka koskee oikeutta tutustua EFTAn valvontaviranomaisen asiakirja-aineistoon koskevia sääntöjä ETA-sopimuksen 53, 54 ja 57 artiklan soveltamistapauksissa (EUVL 2007, C 250, s. 16), määrätään asiakirja-aineistoon tutustumisen säännöistä ja otetaan käyttöön periaate, jonka mukaan kilpailuasioissa on oikeus tutustua asiakirja-aineistoon (19–21 kohta). Sama pätee tuomioon 29.6.2010, komissio v. Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, 51 kohta ja sitä seuraavat kohdat), vaikka unionin tuomioistuin käyttää säästeliäästi oikeutta tutustua asiakirja-aineistoon koskevia poikkeuksia, joita myönnetään hakemuksen konkreettisen ja asiakirjakohtaisen tutkimuksen jälkeen (63 kohta).

29 Ks. tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 26 kohta) ja direktiivin 2004/39 johdanto-osan 31, 44 ja 71 perustelukappale.

30 Tuomio 11.12.1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, 27 kohta); tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 31 ja 32 kohta) ja direktiivin 2004/39 johdanto-osan 44 ja 63 perustelukappale.

31 Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus UBS Europe ym. (C-358/16, EU:C:2017:606, 37 kohta).

32 Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus asiassa UBS Europe ym. (C-358/16, EU:C:2017:606, 30 kohta).

33 C-140/13, EU:C:2014:2362.

34 C-140/13, EU:C:2014:2362. Molemmissa tapauksissa on kyse sen riitauttamisesta, että BaFin oli evännyt IFG:n 1 §:n 1 momentin perusteella esitetyn pyynnön saada tutustua Phoenixia koskeviin eräisiin asiakirjoihin (käsiteltävässä asiassa erityistilintarkastuskertomukseen, tilintarkastuskertomuksiin, sisäisiin asiakirjoihin, raportteihin ja kirjeenvaihtoon).

47. Tällaisten tietojen keruu ja vaihto on siis tehtävä salaisesti siltä osin kuin tiedot ovat välttämättömiä valvontatoiminnan kannalta ja liittyvät siihen suoraan. Voidakseen saattaa tehtävänsä päätökseen valvontaviranomaisten on voitava saada käyttöönsä kattavia, totuudenmukaisia ja luotettavia tietoja. Valvontatoimien tehokkuus edellyttää, että valvottavat yritykset ovat täysin avoimia toimivaltaisiin viranomaisiin nähden. Tämä edellyttää yrityksiä koskevien tietojen luottamuksellista käsittelyä, jotta salassapitovelvollisuutta koskevat säännökset eivät menettäisi vaikutustaan. Näillä syillä voidaankin oikeuttaa legitiimi puuttuminen perustavanlaatuisen oikeuteen<sup>35</sup> tutustua toimivaltaisten viranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmän moitteettoman toiminnan ja vakauden varmistamiseksi. Tässä mielessä valvontaviranomaisten ominaispiirteillä, tehtävillä tai rooleilla on oltava vaikutusta niiden hallussa olevien asiakirjojen ja tietojen saatavuuteen.

48. Kansallisten valvontaviranomaisten on rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmän yhteydessä voitava nauttia valvottavien yritysten luottamusta voidakseen varmistaa valvontatehtävänsä hoidon parhaalla mahdollisella tavalla.<sup>36</sup> Muistuttaisinkin, että yritykset luovuttavat valvontaviranomaisille luotettavia ja totuudenmukaisia tietoja herkemmin tietäessään, että tiedot suojataan luottamuksellisuuden periaatteella.

49. Sama luottamuksen vaatimus pätee sitä paitsi myös kansallisten valvontaviranomaisten kesken, koska unionin lainsäätäjä on säätänyt, että niiden on toimittava verkostossa.<sup>37</sup> Tämä edellyttää, että valvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa on parannettava luottamuksellisuuden takeella, joka liitetään tietoihin, joita ne ottavat vastaan ja pitävät hallussaan valvontatehtäviensä puitteissa.

50. Tämä välttämätön luottamus nivoutuu myös rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaisten hoitamien tehtävien ennaltaehkäisevään näkökohtaan, joka edellyttää, että näillä viranomaisilla on käytössään salassapitovelvollisuuden ja luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Valvontaviranomaisten hoitama ennaltaehkäisevä tehtävä näet edellyttää, että tietojen keruu ja vaihto tapahtuu salaisesti, koska niiden paljastamisella voi luonnostaan olla vakavia seurauksia jopa sellaisten tietojen osalta, joiden merkitys voi ensi näkemältä vaikuttaa vähäiseltä mutta jotka tosiasiaassa ovat tärkeitä rahoitusmarkkinoiden ja niiden valvontajärjestelmän toimivuuden kannalta.

51. Vaikka valvontaviranomaisten hallussa olevien tiettyjen tietojen arkaluonteisuus ei aina ensi näkemältä olisikaan itsestään selvää, niiden julkistaminen voisi horjuttaa rahoitusmarkkinoiden vakautta. Rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaisten vastaanottamat tai laatimat tiedot, jotka saattavat ensi näkemältä vaikuttaa harmittomilta, voivat lopulta osoittautua oleellisiksi rahoitusmarkkinoiden toiminnan erityisessä asiayhteydessä sekä näillä markkinoilla toimiville valvonnan kohteena oleville yrityksille.

52. Jos kansallisten valvontaviranomaisten hallussa olevien tietojen ehdotonta luottamuksellisuutta ei taattaisi, vaarana olisi rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmän oikeudellinen epävarmuus ja häiriintyminen.<sup>38</sup> Tämän vuoksi erityinen varovaisuus on paikallaan, kun otetaan huomioon taloudellisen katastrofin riski, jos luottamuksen side rahoitusmarkkinoiden ja sen jatkuvan valvonnan järjestelmän toimivuuteen katkeaa.<sup>39</sup> Kaikki sellainen, mitä voitaisiin pitää puutteellisena tietojen suojaamisena, vahingoittaisi näet valvontajärjestelmää luottamuksen vahingoittumisen vuoksi, ja

35 Ks. luokittelusta perustavanlaatuisiksi oikeudeksi julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus neuvosto v. Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:392, 55 ja 77 kohta).

36 Tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 31 kohta).

37 Salassapitovelvollisuuden, jolla on tarkoitus suojata asianomaisten henkilöiden oikeudet, on myös tämän verkoston sisällä oltava etusijalla valvontaviranomaisten välisessä tietojenvaihdossa. Ks. vastaavasti luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 20.3.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY (EYVL 2000, L 126, s. 1) johdanto-osan 25 perustelukappale, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/48/EY (EYVL 2006, L 177, s. 1) johdanto-osan 23 perustelukappale sekä direktiivin 2014/65 johdanto-osan 153 perustelukappale.

38 Tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 33 kohta).

39 Direktiivin 2004/39 17 artiklassa säädetään rahoitusmarkkinoiden jatkuvasta valvonnasta, mikä edellyttää jatkuvaa tiedonvirtaa valvottavien yritysten ja valvontaviranomaisten välillä.

toimivaltaisten viranomaisten hallussa olevien tietojen luottamuksellisuuden turvaamisessa ilmenevät aukot saattaisivat häiritä tämän järjestelmän moitteetonta toimintaa. Tällaisten tietojen paljastaminen saattaisi horjuttaa asianomaista yritystä sekä heikentää valvontaviranomaisten uskottavuutta niiden rahoitusmarkkinoiden toimijoiden silmissä, jotka nämä tiedot luovuttamalla mahdollistavat täten valvontaviranomaisten tehtävien hoidon.

53. Kansallisilla valvontaviranomaisilla voi tosin olla hallussaan tietoja, jotka ovat julkisia siinä mielessä, että ne täyttävät unionin oikeudessa säädetyn julkistamisvelvollisuuden, kuten sen, josta säädetään ensimmäisen direktiivin 68/151/ETY<sup>40</sup> 2 ja 3 artiklassa. Näiden viranomaisten tehtävänä ei kuitenkaan mielestäni tässäkin tilanteessa ole toimia ”yhden luukun palveluna”, joten niillä ei minusta ole velvollisuutta vastata myöntävästi pyyntöön tutustua tämäntapaisiin julkisiin tietoihin.

54. Salassapitovelvollisuus, jonka periaate perustuu direktiivin 2004/39 54 artiklaan, ei siten ole mielestäni muokattavissa valvontaviranomaisten hallussa olevien tietojen luonteen mukaan. Kaikkia näiden viranomaisten käytössä olevia tietoja on pidettävä luottamuksellisina, koska näiden viranomaisten tehtävänä ei ole viestiä yleisön kanssa vaan ainoastaan valvoa rahoitusmarkkinoilla toimivia yrityksiä ja siten edistää niiden vakautta ja sääntelyä.

55. Täsmennän vielä, että direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdassa käytetyt ilmaukset ”salassapitovelvollisuus” ja ”luottamukselliset tiedot” ovat minusta päällekkäisiä. Näitä kahta ilmaisua on siten pidettävä toiston ilmauksena siinä mielessä, että ne todellisuudessa tarkoittavat yhtä ja samaa kohdetta ja ajatusta.

56. Muistuttaisin vielä ensimmäisen direktiivin 77/780 osalta, että yhteisöjen tuomioistuin oli jo 11.12.1985 antamassaan tuomiossa Hillenius<sup>41</sup> korostanut salassapitovelvollisuuden turvaamisen merkitystä ja antanut laajan merkityksen luottolaitosten kansallisten valvontaviranomaisten hallussa olevien tietojen luottamuksellisuudelle noudattaen näin julkisasiamies Slyninin<sup>42</sup> ratkaisuehdotusta, jossa tämä suositteli, ettei erityyppisten tietojen välillä tehtäisi eroa, sekä ehdotti, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, että salassapitovelvollisuus kattaa erityisesti todistajanlausunnot.

57. Jos sallittaisiin tapauskohtainen arviointi, jota viranomaiset, joille esitetään niiden halussa oleviin asiakirjoihin tutustumista koskevia pyyntöjä, suorittavat käytännössä kukin erikseen, tämä saattaisi hajauttaa valvontajärjestelmää ja olisi omiaan aiheuttamaan eriarvoista kohtelua sen mukaan, mikä on kansallisen viranomaisen subjektiivinen arvio asiakirjoihin tutustumista koskevasta pyynnöstä. Muistuttaisin, että vaatimus direktiivin 2004/39 yhtenäisestä soveltamisesta ja sillä ajettava yhdenmukaistamistavoite puhuvat sen puolesta, että valvontaviranomaisten vastaanottamien ja laatimien tietojen luottamuksellisuutta arvioidaan yhtenäisesti, ja siten ennemminkin yleisen luottamuksellisuusperiaatteen olemassaolon kuin sen puolesta, että salassapitovelvollisuuden soveltamista arvioidaan tapauskohtaisesti. Tämän yleisen periaatteen on pääasiassa oikeutettava se, ettei Baumeisterin pyytämiä tietoja julkisteta, jotta ei heikennetä rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmää eikä vaaranneta sen tehokkuutta.

58. Edellä sanotun osalta on syytä ottaa mallia direktiivin 2004/39 johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta, jossa peräänkuulutetaan rahoitusjärjestelmän eheyttä ja tehokkuutta ja joka sisältää rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmää koskevan luottamuksellisuuden periaatteen. Tämä edellyttää, että luottamuksellisuuden ja salassapitovelvollisuuden laaja määritelmä voisi olla ensisijainen. Mallia voidaan ottaa myös direktiivin (EU) 2016/943<sup>43</sup> johdanto-osan kahdeksannesta

40 Niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 58 artiklan 2 kohdassa (josta on tullut EY 48 artiklan toinen kohta ja sitten SEUT 54 artiklan toinen kohta) tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi 9.3.1968 annettu ensimmäinen neuvoston direktiivi 68/151/ETY (EYVL 1968, L 65, s. 8).

41 Tuomio 11.12.1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, 26 kohta).

42 Julkisiasiamies Slyninin ratkaisuehdotus Hillenius (110/84, EU:C:1985:333).

43 Julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta 8.6.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2016, L 157, s. 1).

perustelukappaleesta, jossa pyritään torjumaan sisämarkkinoiden hajautumista<sup>44</sup> sekä liikesalaisuuteen liittyvien sääntöjen yleisen pelotevaikutuksen heikentymistä sisämarkkinoilla. Mainitun direktiivin johdanto-osan 14 perustelukappaleessa viitataan lisäksi oikeutettuun intressiin säilyttää yleisesti tietojen luottamuksellisuus sekä tähdennetään asianomaisten tahojen perusteltua luottamusta luottamuksellisuuden turvaamiseen.

59. Huolimatta Alankomaiden hallituksen kirjallisista huomautuksista ja ohjeista, joita oikeuskäytännössä on jo voitu antaa rahoitusmarkkinoiden valvonnan ulkopuolisten alojen osalta, on aiheellista korostaa, että direktiivin 2004/39 yhtenäinen soveltaminen vaarantuisi, jos jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa salassapitovelvollisuuden laajuuden ja ”luottamuksellisten tietojen” käsitteen rajojen määrittelyssä tai jos kukin valvontaviranomainen voisi subjektiivisesti arvioida, millaisia tietoja voidaan julkistaa, siten, että kukin asiakirjoihin tutustumista koskeva pyyntö käsitellään käytännössä erikseen, mikä kaiken kukkuraksi aiheuttaisi huomattavan työmäärän näille viranomaisille, joiden olisi soviteltava yhteen vastakkaisia intressejä.<sup>45</sup>

60. Edellä sanotusta on otettava huomioon, että unionin lainsäätäjä on itse sovitellut ja löytänyt tasapainon mahdollisten vastakkaisten intressien välillä ottamalla käyttöön, kuten edellä on todettu,<sup>46</sup> yleisen periaatteen, jonka mukaan rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaisten vastaanottamia ja laatimia tietoja ei julkisteta ja johon on liitetty tyhjentävästi säädettyjä poikkeuksia,<sup>47</sup> joita on sellaisina tulkittava suppeasti.

61. Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei tässä kysymyksessä mielestäni ole korvata unionin lainsäätäjän arviointia vahvistamalla täsmälliset perusteet ja menettelytavat salassapitovelvollisuuden laajuutta luonnehtivia seikkoja määrittäessä, eikä rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaisten asiana ole huolehtia tällaisen herkän tasapainon löytämisestä, sillä vaarana olisi kasuistinen arviointi, joka puolestaan heikentäisi yhdenmukaistettua valvontajärjestelmää, kun unionin lainsäätäjän omaksuma logiikka johtaa oikeasuhteiseen sovitteluun vastakkaisten intressien välillä.

62. Pääasiaan palatakseni toteaisin vielä, että unionin tuomioistuimelle jätetyistä huomautuksista käy käsittääkseni ilmi, ettei Baumeisterin tilanne nykyhetkellä vastaa yhtäkään direktiivin 2004/39 54 artiklassa säädettyistä poikkeuksista. Suullisessa käsittelyssä sitä paitsi ilmeni, että pääasian ydinkysymyksenä näyttää olevan kulujen määrittäminen, joten pohdin, mitä hyötyä BaFin:n hallussa olevien luottamuksellisten tietojen saamisella voisi tässä yhteydessä olla.

63. Edellä esitettyjen seikkojen valossa käsiteltävä pääasia ei voi antaa unionin tuomioistuimelle mahdollisuutta luoda porsaanreikää luottamuksellisuuden periaatteeseen ja salassapitovelvollisuuteen, joiden piiriin kuuluvat kaikki rahoitusmarkkinoiden kansallisten valvontaviranomaisten vastaanottamat ja laatimat tiedot.

64. Valvontaviranomaisten hallussa olevien tietojen luottamuksellisuudelle olisi siten rahoitusmarkkinoiden valvonnan erityisessä asiayhteydessä syytä antaa laaja merkitys niin, että niiden julkistaminen on mahdollista ainoastaan direktiivin 2004/39 54 artiklassa säädettyissä tapauksissa. Unionin lainsäätäjän käyttöön ottamana yleisenä periaatteena on näet todellakin salassapitovelvollisuus, ja poikkeuksia tästä luottamuksellisuuden periaatteesta voidaan tulkita

44 Rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmä liittyy läheisesti sisämarkkinoiden toteuttamiseen (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 39 kohta).

45 Unionin toimielinten asiakirjojen toimittamista koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos unionin tuomioistuin omaksuisi tällaisen tulkinnan, kunkin viranomaisen, jolta tietoja on pyydetty, olisi soviteltava eri intressien välillä. Ks. tästä julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus komissio v. Stichting Greenpeace Nederland (C-673/13 P, EU:C:2016:213, 54 kohta). Pääasiassa olisi siten vastaavasti itse oikeudenkäyntien ulkopuolella tasapainotettava keskenään rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmän turvaaminen sekä sellaisen yrittäjän intressit, jolle on aiheutunut vahinkoa yrityksen petollisesta vehkeilystä.

46 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohta.

47 Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus UBS Europe ym. (C-358/16, EU:C:2017:606, 83 ja 84 kohta) ja tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 34 ja 35 kohta).

ainoastaan suppeasti, ja ne voidaan hyväksyä vain, jos niistä nimenomaisesti säädetään direktiivin 2004/39 säännöksissä. Tässä mielessä rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaisia sitoo ajallisesti rajoittamaton salassapitovelvollisuus näissä säännöksissä tyhjentävästi lueteltuja tapauksia lukuun ottamatta.

65. Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, että kaikki valvottavaa yritystä koskevat tiedot, kirjeenvaihto ja ilmoitukset mukaan lukien, jotka rahoitusmarkkinoiden kansallinen valvontaviranomainen on vastaanottanut tai laatinut, kuuluvat ilman muita ehtoja direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetun ”luottamuksellisten tietojen” käsitteen alaan, ja ne on siten suojattu saman direktiivin 54 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisella salassapitovelvollisuudella.

## V. Ratkaisuehdotus

66. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundesverwaltungsgerichtin (liittovaltion ylin hallintotuomioistuin, Saksa) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Kaikki valvottavaa yritystä koskevat tiedot, kirjeenvaihto ja ilmoitukset mukaan lukien, jotka rahoitusmarkkinoiden kansallinen valvontaviranomainen on vastaanottanut tai laatinut, kuuluvat ilman muita ehtoja rahoitusvälineiden markkinoista sekä neuvoston direktiivien 85/611/ETY ja 93/6/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 93/22/ETY kumoamisesta 21.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/39/EY 54 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitetun ”luottamuksellisten tietojen” käsitteen alaan, ja ne on siten suojattu saman direktiivin 54 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaisella salassapitovelvollisuudella.