



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

14 november 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van wetgevingen – Hergebruik van overheidsinformatie – Richtlijn 2003/98/EG – Artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje – Prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen – Verordening (EU) nr. 575/2013 – Openbaarmaking van informatie door kredietinstellingen en beleggingsondernemingen – Artikel 432, lid 2 – Uitzonderingen op de openbaarmakingsverplichting – Commerciële informatie die als gevoelig of vertrouwelijk kan worden aangemerkt – Toepasselijkheid – Kredietinstellingen waarin de staat een meerderheidsbelang heeft – Nationale regeling volgens welke bepaalde commerciële informatie die in het bezit is van deze kredietinstellingen openbaar is”

In zaak C-215/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Vrhovno sodišče (hoogste rechter, Slovenië) bij beslissing van 11 april 2017, ingekomen bij het Hof op 25 april 2017, in de procedure

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.

tegen

Republika Slovenija

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz (rapporteur), president van de Zevende kamer, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: M. Bobek,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 juni 2018,

gelet op de opmerkingen van:

- Nova Kreditna Banka Maribor d.d., vertegenwoordigd door D. Miklavčič en M. Menard, odvetnici,
- de Republika Slovenija, vertegenwoordigd door M. Prelesnik, informacijska pooblaščenka,
- de Sloveense regering, vertegenwoordigd door T. Mihelič Žitko en V. Klemenc als gemachtigden,

* Procestaal: Sloveens.

- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Braun, K.-Ph. Wojcik en M. Žebre als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 september 2018,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 1, lid 2, onder c), van richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PB 2003, L 345, blz. 90), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 175, blz. 1) (hierna: „richtlijn overheidsinformatie”), en van artikel 432, lid 2, en artikel 446 van verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 (PB 2013, L 176, blz. 1, met rectificaties in PB 2013, L 208, blz. 68, en PB 2013, L 321, blz. 6).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (hierna: „NKBM”) en de Republika Slovenija (Republiek Slovenië) over een besluit van de Informacijski pooblaščenec (Sloveense toezichthouder op informatie) waarbij NKBM wordt verplicht om informatie te verstrekken aan een journaliste.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

De richtlijn overheidsinformatie

- 3 De overwegingen 5, 6, 9 en 10 van de richtlijn overheidsinformatie luiden als volgt:
 - „(5) Een van de belangrijkste doelstellingen van de totstandbrenging van een interne markt is het scheppen van voorwaarden die de ontwikkeling van de gehele Gemeenschap bestrijkende diensten bevorderen. Overheidsinformatie vormt een belangrijke grondstof voor digitale informatieproducten en -diensten en zal een nog belangrijkere hulpbron worden voor de ontwikkeling van draadloze informatiediensten. In dit verband is een ruime, grensoverschrijdende dekking eveneens van wezenlijk belang. Ruimere mogelijkheden voor het hergebruik van overheidsinformatie zullen Europese ondernemingen onder meer in staat stellen om de mogelijkheden ervan te benutten en bij te dragen tot economische groei en het scheppen van werkgelegenheid.
 - (6) De verschillen tussen de voorschriften en praktijken in de lidstaten ten aanzien van de exploitatie van overheidsinformatie zijn aanzienlijk, waardoor de volledige exploitatie van het economische potentieel van deze essentiële bron van informatie wordt belemmerd. De traditie van overheidsinstanties met betrekking tot het gebruik van overheidsinformatie heeft zich zeer verschillend ontwikkeld. Hiermee dient rekening te worden gehouden. Een minimum aan harmonisatie van nationale voorschriften en praktijken inzake het hergebruik van overheidsdocumenten is noodzakelijk in gevallen waarin de verschillen tussen nationale

regelingen en praktijken of het gebrek aan duidelijkheid een belemmering vormen voor de soepele werking van de interne markt en de voorspoedige ontwikkeling van de informatiemaatschappij in de Gemeenschap.

[...]

- (9) [...] De richtlijn bouwt voort op de bestaande toegangsregelingen in de lidstaten en houdt geen wijziging van de nationale regels voor de toegang tot documenten in. Zij is niet van toepassing in gevallen waarin burgers of ondernemingen uit hoofde van de toepasselijke toegangsregeling een document alleen in handen kunnen krijgen als zij een bijzonder belang kunnen aantonen. [...]
- (10) De definities van ‚openbaar lichaam’ en ‚publiekrechtelijke instelling’ zijn ontleend aan de richtlijnen [betreffende overheidsopdrachten]. Overheidsbedrijven vallen niet onder deze definities.”

4 Artikel 1 van deze richtlijn, „Voorwerp en toepassingsgebied”, luidt als volgt:

„1. Deze richtlijn stelt een minimumpakket voorschriften vast voor het hergebruik en de concrete middelen ter vereenvoudiging van het hergebruik van bestaande documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen van de lidstaten.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op:

[...]

- c) documenten waartoe de toegang is uitgesloten op basis van de toegangsregelingen van de lidstaten, onder meer wegens:
- de bescherming van de nationale veiligheid (d.w.z. staatsveiligheid), defensie of openbare veiligheid,
 - statistisch geheim,
 - handelsgeheim (bv. bedrijfs- of beroepsgeheim);

[...]

3. Deze richtlijn bouwt voort op de bestaande toegangsregelingen in de lidstaten en laat deze onverlet.

[...]”

5 Artikel 2 van de richtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- 1) ‚openbaar lichaam’, de staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen, en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen;
- 2) ‚publiekrechtelijke instelling’, iedere instelling die
 - a) is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn, en
 - b) rechtspersoonlijkheid heeft, en

- c) waarvan hetzij de activiteiten in hoofdzaak door de staat of zijn territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, hetzij het beheer is onderworpen aan toezicht door deze laatste, hetzij de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend orgaan of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, zijn territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen;

[...]

- 4) ‚hergebruik‘, het gebruik door natuurlijke personen of rechtspersonen van documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak waarvoor de documenten zijn geproduceerd. De uitwisseling van documenten tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken is geen hergebruik;

[...]”

Verordening nr. 575/2013

- 6 De overwegingen 68 en 76 van verordening nr. 575/2013 luiden als volgt:

„(68) Onverminderd de openbaarmakingsverplichtingen die uitdrukkelijk in deze verordening zijn neergelegd, dienen de openbaarmakingsverplichtingen tot doel te hebben dat marktdeelnemers correcte en volledige informatie ontvangen over het risicoprofiel van individuele instellingen. Instellingen dienen derhalve te worden verplicht om niet uitdrukkelijk in deze verordening vermelde aanvullende informatie openbaar te maken indien dit nodig is om aan deze doelstelling te voldoen. Tegelijkertijd moeten de bevoegde autoriteiten passende aandacht besteden aan gevallen waar zij vermoeden dat informatie door een instelling als beschermd of vertrouwelijk wordt aangemerkt om de openbaarmaking van die informatie te voorkomen.

[...]

(76) Met het oog op een betere marktdiscipline en een grotere financiële stabiliteit, moeten er meer gedetailleerde vereisten worden ingevoerd inzake de openbaarmaking van de vorm en de aard van toetsingsvermogen, en moeten er prudentiële aanpassingen worden aangebracht om ervoor te zorgen dat beleggers en deposanten voldoende worden geïnformeerd over de solvabiliteit van instellingen.”

- 7 Volgens artikel 1, eerste alinea, onder e), van deze verordening worden hierin uniforme regels vastgesteld betreffende algemene prudentiële vereisten waaraan instellingen waarop toezicht wordt uitgeoefend overeenkomstig richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338), moeten voldoen op het gebied van openbaarmakingsvereisten.

- 8 Volgens artikel 4, lid 1, punt 3, van deze verordening, wordt onder „instelling” een kredietinstelling of een beleggingsonderneming verstaan.

- 9 Artikel 431 van deze verordening, dat behoort tot deel acht hiervan, met als titel „Openbaarmaking door instellingen”, bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. Met inachtneming van het bepaalde in artikel 432 maken de instellingen de in titel II bedoelde informatie openbaar.

[...]

3. De instellingen leggen formeel vast hoe ze willen voldoen aan de in dit deel beschreven informatieverplichtingen; tevens leggen zij vast op welke wijze ze de door henzelf openbaar gemaakte informatie evalueren en ook op juistheid controleren en hoe vaak dit dient te gebeuren. Zij leggen ook vast op welke wijze ze nagaan of hun openbaarmakingen marktdeelnemers volledig inzicht in hun risicoprofiel verschaffen.

Ingeval deze openbaarmakingen marktdeelnemers geen volledig inzicht in het risicoprofiel verschaffen, maken de instellingen naast de overeenkomstig lid 1 te verstrekken informatie de benodigde informatie openbaar. [...]"

- 10 Artikel 432, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 575/2013 bepaalt:

„De instellingen mogen ook de openbaarmaking van informatie over een of meer van de in de titels II en III vermelde posten achterwege laten als deze informatie overeenkomstig de tweede en derde alinea als gepatenteerd of vertrouwelijk wordt beschouwd, met uitzondering van de overeenkomstig de artikelen 437 en 450 openbaar te maken informatie.”

- 11 Volgens artikel 433, eerste alinea, van deze verordening moeten de instellingen de op grond van het achtste deel vereiste openbaarmakingen ten minste eenmaal per jaar publiceren.

- 12 Artikel 446 van de verordening luidt als volgt:

„De instellingen maken de benaderingen voor de beoordeling van de eigenvermogensvereisten voor het operationele risico die zij mogen toepassen, openbaar, met een uiteenzetting van de in artikel 312, lid 2, beschreven methode, indien de instelling die gebruikt, inclusief een bespreking van de relevante interne en externe factoren waarmee in haar meetbenadering rekening wordt gehouden, en in het geval van een gedeeltelijk gebruik, de reikwijdte en het toepassingsgebied van de verschillende toegepaste methoden.”

Sloveens recht

- 13 Artikel 1a van de Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (wet betreffende toegang tot overheidsinformatie; hierna: „ZDIJZ”) bepaalt:

„(1) Deze wet regelt ook de procedure die iedereen vrije toegang geeft tot informatie van openbaar belang die in het bezit is van commerciële vennootschappen en andere privaatrechtelijke lichamen die direct of indirect, afzonderlijk of tezamen, onder de overheersende invloed van de Republiek Slovenië, autonome territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke lichamen staan (hierna: „ondernemingen die onder de overheersende invloed van publiekrechtelijke lichamen staan”) en het hergebruik van deze informatie.

(2) Er is sprake van overheersende invloed in de zin van het voorgaande lid wanneer de Republiek Slovenië, autonome territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke lichamen, afzonderlijk of tezamen:

- in een commerciële vennootschap, direct of indirect via andere commerciële vennootschappen of andere privaatrechtelijke lichamen, een overheersende invloed kunnen uitoefenen op basis van een meerderheidsaandeel in het geplaatste kapitaal, of zeggenschapsrecht hebben over de meerderheid of de bevoegdheid hebben om meer dan de helft van de leden van het leidinggevend of toezichthoudend orgaan te benoemen,

[...]

(3) Een bank die de voordelen geniet van maatregelen die de Republiek Slovenië heeft ingesteld in het kader van de wet betreffende maatregelen ter versterking van de stabiliteit van banken, wordt ook geacht onder een overheersende invloed te staan in de zin van lid 1 van dit artikel.

(4) Een onderneming wordt ook geacht gedurende een periode van vijf jaar nadat de overheersende invloed is opgeheven, onder de verplichting uit lid 1 van dit artikel te vallen in het geval van informatie van algemeen belang die stamt uit de periode toen de onderneming onder de overheersende invloed stond.

(5) Een onderneming die onder de overheersende invloed van publiekrechtelijke lichamen staat, is verplicht toegang te verschaffen tot informatie van algemeen belang in de zin van artikel 4a van deze wet die dateren van een willekeurig tijdstip van de periode waarin zij onder de overheersende invloed van die publiekrechtelijke lichamen stond.

(6) Naast de doelstelling beschreven in artikel 2, lid 1, strekt deze wet ertoe de transparantie te vergroten, en openbare middelen en financiën van ondernemingen onder de overheersende invloed van publiekrechtelijke lichamen verantwoord te beheren.”

14 Artikel 4a, lid 1, van deze wet luidt:

„Bij ondernemingen die onder de overheersende invloed van publiekrechtelijke lichamen staan, wordt onder informatie van algemeen belang het volgende verstaan:

- informatie over een transactie met betrekking tot de verwerving, de afstoting of het beheer van de materiële activa van de onderneming of de uitgaven van de onderneming voor de bestelling van goederen, werken, bemiddelingsdiensten, consultancy of andere diensten, alsook schenkings-, sponsorings-, en auteursrechtovereenkomsten, of andere transacties die tot een soortgelijk resultaat leiden;

[...]”

15 Artikel 6a van de wet bepaalt:

„(1) In afwijking van de bepalingen in lid 1 van het voorgaande artikel wordt toegang verleend tot opgevraagde informatie van algemeen belang over ondernemingen die onder een overheersende invloed van publiekrechtelijke lichamen staan, met betrekking tot de basisgegevens over de voltooide transacties als bedoeld in artikel 4a, lid 1, eerste streepje, van deze wet, met name:

- informatie over het soort transactie;
- de andere partij bij de overeenkomst (voor rechtspersonen: de naam of handelsnaam, de zetel, het postadres en de rekening van de rechtspersoon; voor natuurlijke personen: de naam en de woonplaats);
- de waarde van de overeenkomst en de bedragen van de uitgevoerde betalingen;
- de datum van sluiting van de overeenkomst en de duur van de transactie, en
- bepaalde informatie die in de bijlagen bij dergelijke overeenkomsten is opgenomen.

[...]

(3) Indien de informatie van algemeen belang niet beschikbaar is via internet overeenkomstig artikel 10a, lid 4, van deze wet, kan een persoon die toegang moet verlenen, in afwijking van het bepaalde in lid 1 van dit artikel, de toegang tot de basisgegevens over een in lid 1 van dit artikel omschreven transactie weigeren indien die persoon aantoont dat de openbaarmaking zijn concurrentiepositie op de markt ernstig zou aantasten, tenzij de gegevens transacties betreffen die verband houden met schenkingen, sponsor-, consultancy-, auteurs- en andere intellectuele diensten of andere transacties waarmee een soortgelijk resultaat wordt bereikt.

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 16 NKBM is een Sloveense bank.
- 17 In 2014 heeft een journaliste NKBM verzocht om haar informatie te verschaffen over overeenkomsten die NKBM in de periode van 1 oktober 2012 tot en met 17 april 2014 met consultancyfirma's en advocatenkantoren had gesloten, meer bepaald de in deze contracten en bijlagen vervatte informatie inzake de soorten transacties, de contractpartners, de waarde van de contracten, het bedrag van de verschillende betalingen voor deze diensten op het tijdstip van de sluiting van de contracten en de looptijd van de transacties.
- 18 Gedurende de in het hoofdgeding aan de orde zijnde periode stond NKBM onder de overheersende invloed van een publiekrechtelijk lichaam in de zin van artikel 1a, leden 2 en 3, ZDIJZ, aangezien de Republiek Slovenië direct of indirect haar meerderheidsaandeelhouder was en zij in beduidende mate door de Republiek Slovenië was geherkapitaliseerd. Op 21 april 2016 is NKBM een privaatrechtelijke vennootschap op aandelen geworden. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens is zij krachtens artikel 1a, lid 4, ZDIJZ niettemin nog steeds verplicht de gevraagde informatie te verstrekken.
- 19 Nadat NKBM het verzoek om toegang tot de gegevens dat in het hoofdgeding aan de orde is, had afgewezen, heeft de Sloveense toezichthouder op informatie krachtens de ZDIJZ NKBM bevolen om het verzoek in te willigen. NKBM stelde beroep in tegen die beslissing, maar dit werd door de rechtbank van eerste aanleg verworpen.
- 20 NKBM heeft cassatieberoep ingesteld bij de Vrhovno sodišče (hoogste rechter, Slovenië), waarin zij aanvoert dat zowel de Sloveense grondwet als het Unierecht is geschonden. Zij heeft in dit verband opgemerkt dat de informatie waarvan in het hoofdgeding sprake is gegevens bevat die onder het bedrijfsgeheim vallen. De Vrhovno sodišče heeft de Ustavno sodišče (grondwettelijk hof, Slovenië) gevraagd of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde ZDIJZ grondwettig is. Het grondwettelijk hof heeft geoordeeld dat de bepalingen in overeenstemming zijn met de Sloveense grondwet.
- 21 De verwijzende rechter wijst erop dat instellingen die onder invloed staan van publiekrechtelijke lichamen, volgens de ZDIJZ verplicht zijn toegang te verlenen tot de informatie die in het hoofdgeding aan de orde is, ook al weegt het belang van het publiek bij de openbaarmaking niet zwaarder dan het belang van deze personen om de toegang tot genoemde informatie te beperken. De verwijzende rechter vraagt zich met name af of artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van de richtlijn Overheidsinformatie en artikel 432, lid 2, van verordening nr. 575/2013 zich tegen een dergelijk recht op toegang tot genoemde informatie verzetten.
- 22 De verwijzende rechter verwijst in dit kader ook naar artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en naar de fundamentele vrijheden uit de artikelen 49, 56 en 63 VWEU. Hoewel deze rechter twijfelt of het hoofdgeding een grensoverschrijdend karakter heeft, vraagt hij zich toch af of deze fundamentele vrijheden van toepassing zijn, omdat NKBM stelt dat zij

een dochteronderneming heeft in Oostenrijk en dat zij na het ontstaan van het geding is overgekocht door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming, en omdat de toegang tot de gegevens van banken die onder de overheersende invloed staan van een publiekrechtelijk lichaam, die uit hoofde van de ZDIJZ wordt verleend, bepaalde dienstverleners uit andere lidstaten ervan zou kunnen weerhouden om diensten te verlenen aan een bank zoals NKBM, en potentiële beleggers uit andere lidstaten ervan zou kunnen doen afzien om deelnemingen in de bank te verwerven.

23 In die omstandigheden heeft de Vrhovno sodišče de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van de richtlijn [overheidsinformatie], gelet op het uitgangspunt van minimumharmonisatie, aldus worden uitgelegd dat een nationale wettelijke regeling (absolute) onbeperkte toegang kan toestaan tot alle informatie in overeenkomsten betreffende auteursrecht of consultancy, ook wanneer deze overeenkomsten worden gekwalificeerd als bedrijfsgeheim, en deze regeling zulks enkel bepaalt met betrekking tot instellingen die onder een overheersende invloed van de Staat staan, maar niet tevens met betrekking tot andere lichamen waarvoor een informatieverplichting geldt, en is voor deze uitlegging ook verordening (EU) nr. 575/2013 relevant, voor zover zij regels bevat voor de openbaarmaking van informatie, inzonderheid in die zin dat de toegang tot overheidsinformatie in de zin van de richtlijn [overheidsinformatie] niet ruimer mag zijn dan is bepaald in de eenvormige regels voor de openbaarmaking van gegevens die in deze verordening zijn vastgelegd?
- 2) Moet verordening [nr. 575/2013], meer bepaald artikel 446 en artikel 432, lid 2 (opgenomen in deel acht van deze verordening), aldus worden uitgelegd dat deze regels in de weg staan aan een wettelijke regeling van een lidstaat waarbij een bank die onder de overheersende invloed staat of stond van een publiekrechtelijk lichaam, verplicht wordt informatie openbaar te maken over haar overeenkomsten voor de verlening van consultancy-, advocaten-, auteurs- en andere diensten van intellectuele aard, meer bepaald informatie over het soort transactie, de andere partij bij de overeenkomst (voor rechtspersonen: de naam of handelsnaam, de zetel, het postadres), de waarde van de overeenkomst, de hoogte van de afzonderlijke betalingen, de datum van sluiting van de overeenkomst, de duur van de rechtsbetrekking en soortgelijke gegevens die in de bijlagen bij de overeenkomsten staan – gegevens die alle dateren uit de periode waarin de bank onder overheersende invloed stond – zonder dat is voorzien in een uitzondering op die verplichting en zonder mogelijkheid om het belang van het publiek bij toegang tot de gegevens af te wegen tegen het belang van de bank bij het bewaren van het bedrijfsgeheim, indien het gaat om een situatie zonder grensoverschrijdende aspecten?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 24 Met zijn vragen, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van de richtlijn overheidsinformatie, en artikel 432, lid 2, van verordening nr. 575/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat deze regels in de weg staan aan een nationale regeling, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, waarbij een bank die onder de overheersende invloed stond van een publiekrechtelijk lichaam, verplicht wordt informatie openbaar te maken over haar overeenkomsten voor de verlening van consultancy-, advocaten-, auteurs- en andere diensten van intellectuele aard die zij heeft gesloten in de periode waarin zij onder deze overheersende invloed stond, zonder dat enige uitzondering ter bescherming van het bedrijfsgeheim van deze bank is toegestaan.
- 25 Om deze vragen te beantwoorden, moet worden nagegaan of een verzoek om toegang tot gegevens, zoals het verzoek aan NKBM krachtens de ZDIJZ, binnen de werkingssfeer van de richtlijn overheidsinformatie en verordening nr. 575/2013 valt.

Toepasselijkheid van de richtlijn overheidsinformatie

- 26 Wat de werkingssfeer *ratione personae* betreft, volgt uit artikel 1, lid 1, van de richtlijn overheidsinformatie dat zij een minimumpakket voorschriften vaststelt voor het hergebruik en de concrete middelen ter vereenvoudiging van het hergebruik van bestaande documenten die in het bezit zijn van „openbare lichamen van de lidstaten”. Deze richtlijn is dus van toepassing op „openbare lichamen van de lidstaten”. Volgens artikel 2, punt 1, van de richtlijn wordt onder dit begrip verstaan de staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen.
- 27 Voorts wordt volgens artikel 2, punt 2, onder a) tot en met c), van de richtlijn als een „publiekrechtelijke instelling” beschouwd iedere instelling die, ten eerste, is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn, ten tweede, rechtspersoonlijkheid bezit en waarvan, ten derde, ofwel de activiteiten in hoofdzaak door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, ofwel het beheer onderworpen is aan toezicht door deze laatste, ofwel de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.
- 28 Zoals de advocaat-generaal in punt 32 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zijn de in dit artikel gestelde voorwaarden cumulatief, zodat een instelling niet als een publiekrechtelijke instelling in de zin van die bepaling kan worden beschouwd wanneer één van die voorwaarden niet is vervuld. Daarnaast vermeldt overweging 10 van de richtlijn overheidsinformatie dat de definitie van „publiekrechtelijke instelling” is ontleend aan de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten en dat overheidsbedrijven niet onder deze definitie vallen. Een onderneming kan dus niet als een publiekrechtelijke instelling worden beschouwd op de loutere grond dat zij door de staat of een andere publiekrechtelijke instelling is opgericht of omdat haar activiteiten worden gefinancierd met middelen die uit hun activiteiten afkomstig zijn. Zij moet immers ook zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn (zie naar analogie, met betrekking tot de richtlijnen betreffende overheidsopdrachten, arrest van 5 oktober 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, punten 34 en 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 In het onderhavige geval lijkt uit de gegevens die in de verwijzingsbelissing zijn verstrekt te volgen dat NKBM een commerciële bank is die met name op de Sloveense markt voor bankdiensten bancaire diensten levert, en daarbij concurreert met andere banken die op dezelfde markt actief zijn. Daarnaast lijkt NKBM volgens deze gegevens slechts tijdelijk onder de overheersende invloed van een publiekrechtelijk lichaam te hebben gestaan, namelijk vanaf het moment dat ze door de Sloveense Staat is geherkapitaliseerd totdat ze is omgevormd tot een privaatrechtelijke vennootschap op aandelen. Tot slot bevat het dossier waarover het Hof beschikt geen enkel element waaruit kan worden afgeleid dat NKBM is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn.
- 30 Bijgevolg lijkt NKBM niet aan de eerste voorwaarde die in punt 27 van dit arrest is genoemd te voldoen, en valt zij dus buiten de werkingssfeer *ratione personae* van de richtlijn overheidsinformatie. Het staat echter aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat zo is.
- 31 Wat de vraag betreft of een verzoek om toegang tot gegevens, zoals aan de orde in het hoofdgeding, binnen de werkingssfeer *ratione materiae* van deze richtlijn valt, volgt uit artikel 1, lid 1, van de richtlijn en hetgeen is uiteengezet in punt 26 van dit arrest, dat deze richtlijn betrekking heeft op het hergebruik van documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen van de lidstaten. Volgens artikel 2, punt 4, van deze richtlijn moet de term „hergebruik” in die zin worden opgevat dat het gaat om het gebruik van dergelijke documenten door natuurlijke personen of rechtspersonen voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de documenten zijn geproduceerd.

- 32 De richtlijn overheidsinformatie bevat echter geen verplichting om toegang tot documenten te verlenen. Deze richtlijn bouwt volgens artikel 1, lid 3, ervan, gelezen in samenhang met overweging 9 van de richtlijn, immers voort op de bestaande toegangsregelingen in de lidstaten en houdt geen wijziging van de nationale regels voor de toegang tot documenten in. Bovendien bepaalt artikel 1, lid 2, onder c), van de richtlijn dat zij niet van toepassing is op documenten waartoe de toegang is uitgesloten op basis van de toegangsregelingen van de lidstaten. In de richtlijn overheidsinformatie is dus geen recht op toegang tot overheidsinformatie neergelegd, maar wordt verondersteld dat er in de regelingen in de lidstaten sprake is van een dergelijk recht, zodat de regels en procedures voor het verkrijgen van toegang tot deze informatie buiten haar werkingssfeer vallen.
- 33 Een verzoek om toegang tot informatie zoals aan de orde in het hoofdgeding valt dus buiten de werkingssfeer van de richtlijn overheidsinformatie. Deze richtlijn is dus niet relevant voor het verzoek dat in het hoofdgeding aan de orde is.

Toepasselijkheid van verordening nr. 575/2013

- 34 De bepalingen van de ZDIJZ die in het hoofdgeding aan de orde zijn, voorzien in een individueel recht op toegang tot overheidsinformatie waarover in het bijzonder ondernemingen beschikken die onder de overheersende invloed staan van publiekrechtelijke lichamen. Deze bepalingen beogen de transparantie te vergroten en een verantwoord beheer van de openbare middelen en de financiën van ondernemingen te verzekeren, zoals is vastgelegd in artikel 1a, lid 6, ZDIJZ. Deze ondernemingen zijn krachtens artikel 6a, lid 3, ZDIJZ zelfs verplicht om zonder uitzondering toegang te verlenen tot gegevens over transacties die gerelateerd zijn aan schenkingen, sponsor-, consultancy-, en auteursdiensten of andere transacties waarmee een soortgelijk resultaat wordt bereikt.
- 35 Aangaande de vraag of verordening nr. 575/2013, in het bijzonder artikel 432, lid 2, een grondslag vormt om een verzoek zoals aan de orde in het hoofdgeding te weigeren, moet worden opgemerkt dat de bepalingen uit deel acht van deze verordening, waaronder artikel 432, lid 2, niet voorzien in een individueel recht op toegang tot informatie, maar een verplichting opleggen om informatie als bedoeld in deel acht, titel II, openbaar te maken, los van enig verzoek in die zin.
- 36 Zoals blijkt uit artikel 431, lid 1, van verordening nr. 575/2013, gelezen in samenhang met artikel 433, eerste alinea, van deze verordening, zijn kredietinstellingen en beleggingsondernemingen immers verplicht om deze informatie niet op verzoek maar op eigen initiatief ten minste één keer per jaar openbaar te maken. In de verordening zelf is overigens bepaald welke informatie volgens deze verplichting openbaar gemaakt moet worden en volgens artikel 431, leden 1 en 3, en artikel 432 van de verordening gaat het in beginsel om alle in deel acht, titel II, bedoelde informatie.
- 37 Zoals de advocaat-generaal in punt 53 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, moet er voorts op worden gewezen dat de regels inzake openbaarmaking uit verordening nr. 575/2013 een ander doel hebben dan de regels inzake het recht op toegang tot informatie uit de ZDIJZ.
- 38 Volgens de overwegingen 68 en 76 beoogt deze verordening immers een betere marktdiscipline en een grotere financiële stabiliteit door marktdeelnemers correcte en volledige informatie te verstrekken over het risicoprofiel van individuele kredietinstellingen en beleggingsondernemingen. Zoals in punt 34 van dit arrest is uiteengezet, beogen de regels inzake het recht op toegang tot informatie uit de ZDIJZ daarentegen de transparantie te vergroten en een verantwoord beheer van de openbare middelen en de financiën van ondernemingen die onder de overheersende invloed staan van publiekrechtelijke lichamen, te verzekeren.

- 39 Bijgevolg valt een verzoek om toegang tot informatie zoals aan de orde in het hoofdgeding buiten de werkingssfeer van verordening nr. 575/2013, zodat artikel 432, lid 2, van deze verordening geen grondslag vormt om een dergelijk verzoek te weigeren. Deze verordening is dus niet relevant voor het verzoek dat in het hoofdgeding aan de orde is.

Toepasselijkheid van artikel 16 van het Handvest en van de fundamentele vrijheden

- 40 Gelet op de conclusies in de punten 33 en 39 van dit arrest moet worden opgemerkt dat de bepalingen van de ZDIJZ die in het hoofdgeding aan de orde zijn, buiten de werkingssfeer van de richtlijn overheidsinformatie en verordening nr. 575/2013 vallen.
- 41 Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens heeft het hoofdgeding voorts betrekking op een situatie waarbij alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen, zodat de door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden niet van toepassing zijn (zie in die zin arresten van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 20 september 2018, Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, punt 18).
- 42 Hier wordt niet aan afgedaan door het in de verwijzingsbeslissing vermelde feit dat NKBM een dochteronderneming heeft in Oostenrijk en dat zij door een onderneming uit een andere lidstaat is overgekocht. Uit deze beslissing blijkt immers niet dat de aard en de strekking van de informatie die voorwerp is van het verzoek om toegang tot informatie in het hoofdgeding een band vertoont met de Oostenrijkse dochteronderneming van NKBM of met de onderneming die NKBM heeft overgekocht. Zoals de verwijzende rechter heeft benadrukt, is NKBM bovendien pas na het ontstaan van het hoofdgeding overgenomen.
- 43 Wat het eventueel afschrikkende effect betreft dat de toegang tot de gegevens van banken die onder de overheersende invloed staan van publiekrechtelijke lichamen, waarin de ZDIJZ voorziet, zou kunnen hebben op dienstverleners of beleggers uit andere lidstaten, kan worden volstaan met de opmerking dat de verwijzende rechter in het verzoek om een prejudiciële beslissing weliswaar vragen opwerpt met betrekking tot een dergelijk effect van deze nationale wetgeving op „bepaalde” dienstverleners en op beleggers, maar dat dit verzoek geen concrete gegevens bevat op grond waarvan kan worden vastgesteld dat in het hoofdgeding aan een van deze hypothesen is voldaan.
- 44 Volgens de rechtspraak van het Hof moet het verzoek om een prejudiciële beslissing de concrete gegevens – te weten zekere en niet-hypothetische aanwijzingen zoals klachten of verzoeken die afkomstig zijn van in andere lidstaten gevestigde marktdeelnemers of waarbij onderdanen van die staten zijn betrokken – bevatten die op positieve wijze kunnen aantonen dat onderdanen van andere lidstaten van deze fundamentele vrijheden gebruik willen maken in de situatie die aan de orde is in het hoofdgeding (zie in die zin arresten van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punten 54 en 55, en 20 september 2018, Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, punten 28 en 29).
- 45 Hieruit volgt dat niet kan worden vastgesteld dat de bepalingen van de ZDIJZ die aan de orde zijn in het hoofdgeding het Unierecht ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, zodat artikel 16 van het Handvest niet van toepassing is op een geding als het hoofdgeding.
- 46 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van de richtlijn overheidsinformatie, en artikel 432, lid 2, van verordening nr. 575/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat deze regels niet van toepassing zijn op een nationale regeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, waarbij een bank die onder de overheersende invloed stond van een publiekrechtelijk lichaam, verplicht wordt informatie openbaar te maken over haar overeenkomsten voor de verlening van consultancy-, advocaten-, auteurs- en andere diensten van intellectuele aard die zij heeft gesloten in de periode waarin zij onder

deze overheersende invloed stond, zonder dat enige uitzondering ter bescherming van het bedrijfsgeheim van deze bank is toegestaan, en dus niet in de weg staan aan een dergelijke nationale regeling.

Kosten

- ⁴⁷ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 1, lid 2, onder c), derde streepje, van richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie en artikel 432, lid 2, van verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 moeten aldus worden uitgelegd dat deze regels niet van toepassing zijn op een nationale regeling zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, waarbij een bank die onder de overheersende invloed stond van een publiekrechtelijk lichaam, verplicht wordt informatie openbaar te maken over haar overeenkomsten voor de verlening van consultancy-, advocaten-, auteurs- en andere diensten van intellectuele aard die zij heeft gesloten in de periode waarin zij onder deze overheersende invloed stond, zonder dat enige uitzondering ter bescherming van het bedrijfsgeheim van deze bank is toegestaan, en dus niet in de weg staan aan een dergelijke nationale regeling.

ondertekeningen