



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

19 iunie 2018*

„Trimitere preliminară – Apropierea legislațiilor – Directiva 2004/39/CE – Articolul 54 alineatul (1) – Întinderea obligației de a păstra secretul profesional care incumbă autorităților naționale de supraveghere financiară – Noțiunea «informație confidențială»”

În cauza C-15/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania), prin decizia din 4 noiembrie 2015, primită de Curte la 11 ianuarie 2016, în procedura

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

împotriva

Ewald Baumeister,

cu participarea:

Frank Schmitt, în calitate de lichidator al Phoenix Kapitaldienst GmbH,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul A. Tizzano, vicepreședinte, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça (raportor), C. G. Fernlund și C. Vajda, președinți de cameră, domnii J.-C. Bonichot, A. Arabadjev, doamna C. Toader, domnii M. Safjan, D. Šváby, doamna A. Prechal, și domnii E. Jarašiūnas și S. Rodin, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,

grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 4 iulie 2017,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, de R. Wiegmann, în calitate de agent;
- pentru domnul Baumeister, de P. A. Gundermann, Rechtsanwalt;
- pentru domnul Schmitt, în calitate de mandatar lichidator al Phoenix Kapitaldienst GmbH, de A. J. Baumert, Rechtsanwalt;

* Limba de procedură: germana.

- pentru guvernul german, de T. Henze, de J. Möller și de D. Klebs, în calitate de agenți;
- pentru guvernul estonian, de K. Kraavi-Käerdi și de N. Grünberg, în calitate de agenți;
- pentru guvernul neerlandez, de M. K. Bulterman și de B. Koopman, în calitate de agenți;
- pentru guvernul polonez, de B. Majczyna, de B. Majerczyk-Graczykowska și de A. Kramarczyk-Szaładzińska, în calitate de agenți;
- pentru guvernul Regatului Unit, de S. Simmons și de Z. Lavery, în calitate de agenți, asistate de V. Wakefield și de S. Ford, barristers;
- pentru Comisia Europeană, de I. V. Rogalski, de J. Rius și de K.-P. Wojcik, în calitate de agenți;
- pentru Autoritatea de Supraveghere AELS, de C. Zatschler, de M. Schneider, de I. O. Vilhjálmsson și de M. L. Hakkebo, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 12 decembrie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind piețele instrumentelor financiare, de modificare a Directivelor 85/611/CEE și 93/6/CEE ale Consiliului și a Directivei 2000/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 93/22/CEE a Consiliului (JO 2004, L 145, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 8, p. 247).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Oficiul Federal de Supraveghere a Serviciilor Financiare, Germania), pe de o parte, și domnul Ewald Baumeister, pe de altă parte, în legătură cu decizia acestui oficiu de respingere a cererii de acces la anumite documente privind societatea Phoenix Kapitaldienst GmbH (denumită în continuare „Phoenix”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Considerentele (2) și (63) ale Directivei 2004/39 au următorul cuprins:

„(2) [...] se cuvine a se ajunge la nivelul de armonizare necesar pentru a oferi investitorilor un nivel ridicat de protecție și pentru a permite întreprinderilor de investiții să își furnizeze serviciile în întreaga Comunitate, care reprezintă o piață unică, pe baza supravegherii exercitate în statul membru de origine.[...]

[...]

(63) [...] În contextul unei activități transfrontaliere crescânde, autoritățile competente ar trebui să își furnizeze reciproc informațiile necesare pentru exercitarea funcțiilor lor, astfel încât să garanteze aplicarea efectivă a prezentei directive, inclusiv în cazul în care o infracțiune sau o infracțiune suspectată poate fi de resortul autorităților competente ale mai multor state membre. În cadrul

acestui schimb de informații, secretul profesional se impune întotdeauna, pentru a asigura transmiterea fără piedici a informațiilor respective, precum și protecția drepturilor persoanelor în cauză.”

- 4 Articolul 17 din această directivă, intitulat „Obligația generală de supraveghere continuă”, prevede la alineatul (1):

„Statele membre se asigură că autoritățile competente controlează activitatea întreprinderilor de investiții pentru a se asigura că acestea îndeplinesc condițiile de funcționare prevăzute de prezenta directivă. Acestea se asigură că sunt adoptate măsurile adecvate pentru a permite autorităților competente să obțină informațiile necesare pentru a controla respectarea acestor obligații de către întreprinderile de investiții.”

- 5 Articolul 50 din directiva menționată, intitulat „Competențe pe care trebuie să le aibă autoritățile competente”, prevede:

„(1) Autoritățile competente sunt investite cu toate competențele de supraveghere și de investigare necesare pentru exercitarea funcțiilor lor. [...]

(2) Competențele menționate la alineatul (1) sunt exercitate în conformitate cu dreptul intern și cuprind cel puțin următoarele drepturi:

(a) de a avea acces la orice document, oricare ar fi forma lui, și de a primi o copie;

(b) de a solicita informații de la orice persoană și, în cazul în care este necesar, de a convoca și audia orice persoană pentru a obține informații;

[...]”

- 6 Articolul 54 din Directiva 2004/39, intitulat „Secretul profesional”, prevede:

„(1) Statele membre se asigură că autoritățile competente, orice persoană care lucrează sau a lucrat pentru autoritățile competente sau pentru entitățile delegare ale sarcinilor acestora în conformitate cu articolul 48 alineatul (2), precum și auditorii sau experții mandatați de autoritățile competente respectă secretul profesional. Nicio informație confidențială pe care au primit-o de la aceste persoane în exercitarea funcțiilor lor nu poate fi divulgată niciunei persoane sau autorități, decât într-o formă rezumată sau agregată care împiedică identificarea întreprinderilor de investiții, a operatorilor, a piețelor reglementate sau a oricărei persoane în cauză, fără a se aduce atingere cazurilor reglementate de dreptul penal sau de alte dispoziții ale prezentei directive.

(2) În cazul în care o întreprindere de investiții, un operator sau o piață reglementată a fost declarată în stare de faliment sau este lichidată forțat, informațiile confidențiale care nu privesc terțe părți pot fi divulgate în cadrul unor proceduri civile sau comerciale, cu condiția să fie necesare în derularea procedurii.

(3) Fără a aduce atingere cazurilor reglementate de dreptul penal, autoritățile competente, organismele sau persoanele fizice sau juridice, altele decât autoritățile competente, care primesc informații confidențiale în temeiul prezentei directive, le pot utiliza doar în executarea sarcinilor lor și pentru exercitarea funcțiilor lor în cazul autorităților competente în cadrul sferei de aplicare a prezentei directive sau, în cazul celorlalte autorități, organisme sau persoane fizice sau juridice, în scopurile pentru care aceste informații le-au fost comunicate și în cadrul procedurilor administrative și judiciare specific legate de exercitarea funcțiilor lor. Cu toate acestea, în cazul în care autoritatea competentă sau orice altă autoritate, organism sau persoană care comunică informația își exprimă consimțământul în acest sens, autoritatea care a primit informația o poate utiliza în alte scopuri.

(4) Orice informație confidențială primită, schimbată sau transmisă în temeiul prezentei directive este supusă cerințelor secretului profesional prevăzute de prezentul articol. Cu toate acestea, prezentul articol nu împiedică autoritățile competente să transmită sau să facă schimb de informații confidențiale în conformitate cu prezenta directivă sau cu alte directive aplicabile în special întreprinderilor de investiții, instituțiilor de credit, fondurilor de pensii, [organismelor de plasament colectiv în valori mobiliare (OPCVM)], intermediarilor de asigurări și reasigurări, piețelor reglementate sau operatorilor, cu acordul autorității competente, al unei alte autorități, al unui alt organism sau al unei alte persoane fizice sau juridice care a comunicat aceste informații.

(5) Prezentul articol nu împiedică autoritățile competente să transmită sau să facă schimb, în conformitate cu dreptul intern, de informații confidențiale pe care nu le-au primit de la o autoritate competentă a altui stat membru.”

- 7 Articolul 56 din această directivă, intitulat „Obligația de cooperare”, prevede la alineatul (1):

„Autoritățile competente din mai multe state membre cooperează între ele de fiecare dată când acest lucru este necesar pentru realizarea misiunilor prevăzute de prezenta directivă, utilizând competențele care le sunt conferite fie de prezenta directivă, fie de dreptul intern.

Orice autoritate competentă acordă asistență autorităților competente ale celorlalte state membre. În special, autoritățile competente fac schimb de informații și cooperează în cadrul investigațiilor sau al activităților de supraveghere.

[...]”

- 8 Articolul 58 din directiva menționată, intitulat „Schimb de informații”, prevede la alineatul (1):

„Autoritățile competente ale statelor membre care au fost desemnate ca puncte de contact în sensul prezentei directive, în conformitate cu articolul 56 alineatul (1), își comunică reciproc fără întârziere informațiile necesare în scopul îndeplinirii misiunilor atribuite autorităților competente desemnate în conformitate cu articolul 48 alineatul (1) și prevăzute de dispozițiile adoptate în temeiul prezentei directive.

Autoritățile competente care fac schimb de informații cu alte autorități competente în temeiul prezentei directive pot preciza, în momentul comunicării, că informațiile respective nu pot fi divulgate fără acordul lor expres, caz în care aceste informații pot fi schimbate doar în scopurile pentru care autoritățile respective și-au dat acordul.”

Dreptul german

- 9 Articolul 1 alineatul 1 din Informationsfreiheitsgesetz (Legea privind libertatea de informare) din 5 septembrie 2005 (BGBl. 2005 I, p. 2722), astfel cum a fost modificat prin Legea din 7 august 2013 (BGBl. 2013 I, p. 3154, denumită în continuare „IFG”), are următorul cuprins:

„Orice persoană poate solicita autorităților federale să îi permită accesul la informații oficiale, în condițiile prezentei legi.”

- 10 Articolul 3 din IFG, intitulat „Protecția unor interese publice speciale”, prevede la punctul 4:

„Nu se recunoaște dreptul de acces la informații

[...]

4. în cazul în care informațiile sunt supuse secretului profesional sau secretului de serviciu ori obligației de confidențialitate sau de discreție, prevăzută de o dispoziție legală sau de normele administrative generale pentru protecția materială și organizatorică a informațiilor clasificate.”

- 11 Articolul 9 din Kreditwesengesetz (Legea privind creditul) din 9 septembrie 1998 (BGBl. 1998 I, p. 2776), astfel cum a fost modificată prin Legea din 4 iulie 2013 (BGBl. 2013 I, p. 1981, denumită în continuare „KWG”), intitulat „Obligația de confidențialitate”, prevede la alineatul 1:

„Atunci când, în cadrul activității lor, pun în aplicare prezenta lege, angajații [Oficiului Federal de Supraveghere a Serviciilor Financiare] nu au dreptul să divulge sau să utilizeze fără autorizare faptele de care iau cunoștință în cursul activității lor și cu privire la care [persoanele cărora li se aplică prezenta lege] sau un terț au interesul de a păstra confidențialitatea (în special secretele comerciale și de afaceri), chiar dacă nu se mai află în serviciul respectiv sau chiar dacă activitatea lor s-a încheiat. [...]”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 12 Din decizia de trimitere rezultă că împotriva societății Phoenix a fost deschisă în cursul anului 2005 o procedură colectivă pentru acoperirea pasivului. Această societate a fost dizolvată cu acea ocazie și se află în continuare în lichidare judiciară. Modelul comercial al societății Phoenix a avut la bază un sistem fraudulos de tip piramidal.
- 13 Domnul Baumeister este unul dintre investitorii înșelați prin activitățile desfășurate de Phoenix. În fața Oficiului Federal de Supraveghere a Serviciilor Financiare, acesta a invocat articolul 1 alineatul 1 din IFG pentru a putea avea acces la documente referitoare la societatea Phoenix, precum un raport special de audit, rapoarte de audit financiar, documente interne, rapoarte și corespondența primite sau redactate de acest oficiu în cadrul activității de supraveghere a Phoenix. Oficiul Federal de Supraveghere a Serviciilor Financiare a respins această cerere de acces la documente.
- 14 În urma respingerii unei reclamații necontencioase, domnul Baumeister a formulat o acțiune la Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tribunalul Administrativ din Frankfurt am Main, Germania) împotriva deciziei de respingere adoptate de Oficiul Federal de Supraveghere a Serviciilor Financiare. Prin hotărârea din 12 martie 2008, acesta a dispus ca oficiul amintit să permită accesul la documentele solicitate, cu excepția secretelor industriale și comerciale, precum și a documentelor referitoare la Autoritatea privind Serviciile Financiare din Regatul Unit.
- 15 Prin hotărârea din 29 noiembrie 2013, Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior Hessen, Germania), sesizat cu apelul declarat împotriva hotărârii sus-menționate, a statuat, pe de o parte, că domnul Baumeister are un drept de acces la documentele solicitate în temeiul articolului 1 alineatul 1 din IFG și, pe de altă parte, că cererea sa de acces nu poate fi respinsă într-o manieră generală în temeiul articolului 3 punctul 4 din IFG coroborat cu articolul 9 alineatul 1 din KWG. Acesta a considerat că accesul la documentele în cauză putea fi refuzat numai în ceea ce privește secretele industriale și comerciale care trebuiau identificate individual în fiecare caz concret, la fel ca datele personale ale terților. Din dreptul Uniunii nu ar rezulta nicio altă soluție.
- 16 Oficiul Federal de Supraveghere a Serviciilor Financiare a formulat recurs împotriva acestei ultime hotărâri la Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania).
- 17 Această din urmă instanță arată în esență că întinderea recunoscută de Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Tribunalul Administrativ Superior Hessen) protecției conferite de articolul 9 alineatul 1 din KWG este prea restrânsă în două privințe. În primul rând, această dispoziție ar viza protejarea într-o manieră generală a tuturor informațiilor cu privire la care întreprinderea supravegheată sau un terț au un interes legitim de a păstra confidențialitatea, inclusiv informațiile care

au o valoare patrimonială ce poate fi realizată în cadrul unei proceduri de insolvență, indiferent dacă este vorba în mod strict de secrete industriale sau comerciale. În al doilea rând, dispoziția amintită ar acorda totodată protecție împotriva divulgării informațiilor cu privire la care Oficiul Federal de Supraveghere a Serviciilor Financiare are un interes legitim de a păstra confidențialitatea. În orice caz, ar trebui să se examineze conținutul informațiilor vizate pentru a se constata dacă există un astfel de interes legitim. În plus, măsura în care informațiile ar fi demne de protecție ar trebui să se reducă, de regulă, odată cu trecerea timpului.

- 18 Cu toate acestea, având în vedere articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39, instanța de trimitere ridică problema dacă se impune interpretarea într-un mod mai extins a conținutului obligației de confidențialitate prevăzute la articolul 9 alineatul 1 din KWG.
- 19 În această privință, în esență, instanța menționată, pe de o parte, amintește anumite considerații ale instanței Uniunii enunțate în contextul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76), precum și al Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele [101] și [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167) (a se vedea în special Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctele 68, 69 și 77, precum și Hotărârea din 28 ianuarie 2015, Evonik Degussa/Comisia, T-341/12, EU:T:2015:51, punctele 84 și 94). Pe de altă parte, instanța de trimitere remarcă faptul că specificul activității de control al piețelor financiare ar putea constitui o justificare pentru a conferi un domeniu de aplicare deosebit de extins articolului 9 alineatul 1 din KWG, inclusiv din punct de vedere temporal.
- 20 În aceste condiții, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curtii următoarele întrebări preliminare:

„1)

- a) Toate informațiile referitoare la o întreprindere supravegheată, pe care aceasta le-a comunicat autorității de supraveghere, intră, fără vreo altă condiție, în sfera noțiunii «informație confidențială», în sensul articolului 54 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/39 și implicit a noțiunii de secret profesional în sensul articolului 54 alineatul (1) prima teză din această directivă?
- b) «Secretul prudențial», ca parte a secretului profesional în sensul articolului 54 alineatul (1) prima teză din Directiva [2004/39], acoperă, fără vreo altă condiție, toate declarațiile autorității de supraveghere din dosare, inclusiv din corespondența acesteia cu alte organisme?

În cazul unui răspuns negativ la întrebările a) sau b):

- c) Dispoziția referitoare la secretul profesional de la articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 trebuie interpretată în sensul că, pentru a califica informațiile drept confidențiale:
- i) prezintă relevanță dacă informațiile intră sub incidența secretului profesional prin natura lor sau dacă accesul la aceste informații ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului de a păstra caracterul confidențial al acestora sau
- ii) trebuie luate în considerare și alte împrejurări în prezența cărora informațiile intră sub incidența secretului profesional sau
- iii) în ceea ce privește datele privind întreprinderea supravegheată din dosarele autorității de supraveghere și din înscrisurile acesteia referitoare la respectivele date, autoritatea de supraveghere se poate întemeia pe o prezumție relativă potrivit căreia acestea sunt secrete de afaceri sau prudențiale?

2) Noțiunea «informații confidențiale» în sensul articolului 54 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/39 trebuie interpretată în sensul că, pentru ca autoritatea de supraveghere să califice o informație transmisă referitoare la o întreprindere ca secret comercial demn de protecție sau ca informație demnă de protecție, prezintă relevanță numai momentul comunicării către autoritatea de supraveghere?

În cazul unui răspuns negativ la a doua întrebare:

3) În ceea ce privește problema dacă, indiferent de modificările contextului economic, o informație referitoare la o întreprindere trebuie protejată ca secret de afaceri și, prin urmare, trebuie considerată secret profesional în conformitate cu articolul 54 alineatul (1) a doua teză din Directiva 2004/39, trebuie să existe, în general, un termen limită, de cinci ani cel mult, după expirarea căruia se prezumă în mod relativ că o informație și-a pierdut valoarea economică? Același lucru este valabil și în ceea ce privește secretul prudențial?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 21 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 trebuie interpretat în sensul că toate informațiile referitoare la întreprinderea supravegheată, pe care aceasta le-a comunicat autorității competente, precum și toate declarațiile acestei autorități din dosarul său de supraveghere, inclusiv corespondența acestuia cu alte organisme, constituie, în mod necondiționat, informații confidențiale care intră, așadar, sub incidența obligației de păstrare a secretului profesional prevăzută la această dispoziție. În cazul unui răspuns negativ, aceasta urmărește să afle în esență care sunt criteriile relevante pentru a stabili care dintre informațiile deținute de autoritățile desemnate de statele membre pentru a îndeplini funcțiile prevăzute de această directivă (denumite în continuare „autoritățile competente”) trebuie să primească această calificare.
- 22 În această privință, este necesar să se constate că nici articolul 54 din Directiva 2004/39, nici o altă dispoziție din aceasta nu indică în mod explicit care informații deținute de autoritățile competente trebuie calificate drept „confidențiale” și intră, prin urmare, sub incidența obligației de a păstra secretul profesional.
- 23 În plus, deși normele naționale relevante în materie se caracterizează printr-o diversitate considerabilă, textul Directivei 2004/39 nu face trimitere la legislațiile naționale în ceea ce privește stabilirea sensului și a întinderii noțiunii „informație confidențială” care figurează la articolul 54 alineatul (1) de această directivă.
- 24 Or, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, din cerința aplicării uniforme a dreptului Uniunii rezultă că, în măsura în care o dispoziție a acestuia nu conține nicio trimitere la dreptul statelor membre în ceea ce privește o anumită noțiune, aceasta din urmă trebuie să primească în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă. Această interpretare trebuie stabilită ținând seama nu doar de termenii acesteia, ci și de contextul prevederii și de obiectivul urmărit de reglementarea în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punctul 42, precum și Hotărârea din 16 iulie 2015, A, C-184/14, EU:C:2015:479, punctele 31 și 32).

- 25 În ceea ce privește textul articolului 54 din Directiva 2004/39, împrejurarea că acesta se referă în mod repetat la „informații confidențiale”, iar nu, în mod generic, la „informații” înseamnă că este necesar să se facă distincție între informațiile confidențiale și celelalte informații, neconfidențiale, pe care autoritățile competente le dețin prin exercitarea funcțiilor lor.
- 26 În ceea ce privește contextul în care se înscrie articolul 54 din Directiva 2004/39, precum și obiectivele urmărite de această directivă, din considerentul (2) al directivei menționate reiese că aceasta urmărește să se ajungă la nivelul de armonizare necesar pentru a oferi investitorilor un nivel ridicat de protecție și pentru a permite întreprinderilor de investiții să își furnizeze serviciile în întreaga Uniune, pe baza supravegherii exercitate în statul membru de origine (Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții, C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 26).
- 27 Rezultă în plus din considerentul (63) a doua teză al Directivei 2004/39 că, în contextul unei activități transfrontaliere crescânde, autoritățile competente din diferitele state membre trebuie să își furnizeze reciproc informațiile necesare pentru exercitarea funcțiilor lor, astfel încât să garanteze aplicarea efectivă a acestei directive (Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții, C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 27).
- 28 Astfel, potrivit articolului 17 alineatul (1) din Directiva 2004/39, statele membre trebuie să se asigure că autoritățile competente controlează în mod permanent activitatea întreprinderilor de investiții pentru a se asigura că acestea își respectă obligațiile (Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții, C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 28).
- 29 Articolul 50 alineatele (1) și (2) din aceeași directivă prevede că autoritățile competente trebuie să dispună de toate competențele de supraveghere și de investigare necesare pentru exercitarea funcțiilor lor, inclusiv de drepturile de a avea acces la orice document și de a solicita informații de la orice persoană (Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții, C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 29).
- 30 Pe de altă parte, articolul 56 alineatul (1) din Directiva 2004/39 prevede că orice autoritate competentă acordă asistență autorităților competente ale celorlalte state membre și că în special autoritățile competente fac schimb de informații și cooperează în cadrul investigațiilor sau al activităților de supraveghere (Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții, C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 30).
- 31 Funcționarea eficientă a sistemului de control al activității întreprinderilor de investiții, întemeiat pe o supraveghere exercitată în interiorul unui stat membru și pe schimbul de informații dintre autoritățile competente din mai multe state membre, astfel cum este descris succint la punctele precedente, impune astfel ca atât întreprinderile supravegheate, cât și autoritățile competente să poată să fie sigure că informațiile confidențiale oferite își vor păstra, în principiu, caracterul confidențial (Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții, C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 31).
- 32 Astfel cum reiese în special din ultima teză a considerentului (63) al Directivei 2004/39, lipsa unei astfel de încrederi ar fi de natură să compromită transmiterea fără piedici a informațiilor confidențiale necesare exercitării activității de supraveghere (Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții, C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 32).
- 33 Așadar, articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 impune, ca normă generală, obligația de a păstra secretul profesional pentru a proteja nu doar interesele specifice ale întreprinderilor vizate în mod direct, ci și interesul general legat de funcționarea normală a piețelor instrumentelor financiare din Uniune (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții, C-140/13, EU:C:2014:2362, punctul 33).

- 34 Ținând seama de ansamblul considerațiilor care precedă, nu se poate deduce nici din modul de redactare a articolului 54 din Directiva 2004/39, nici din contextul în care se înscrie acest articol, dar nici din obiectivele urmărite de această directivă că toate informațiile referitoare la întreprinderea supravegheată, pe care aceasta le-a comunicat autorității competente, precum și toate declarațiile acestei autorități din dosarul său de supraveghere, inclusiv corespondența sa cu alte organisme, trebuie în mod necesar să fie considerate confidențiale.
- 35 Astfel, din aceleași considerații rezultă că interdicția generală de a divulga informații confidențiale prevăzută la articolul 54 alineatul (1) din directiva menționată se referă la informațiile deținute de autoritățile competente care, în primul rând, nu au caracter public și care, în al doilea rând, prin divulgare ar risca să aducă atingere intereselor persoanei fizice sau juridice care le-a furnizat sau terților ori buneii funcționări a sistemului de control al activității întreprinderilor de investiții pe care legiuitorul Uniunii l-a instituit prin adoptarea Directivei 2004/39.
- 36 Trebuie totuși amintit că toate condițiile menționate la punctul anterior trebuie înțelese fără a aduce atingere prevederilor altor dispoziții din dreptul Uniunii care urmăresc protejarea în mod mai strict a confidențialității anumitor informații.
- 37 Printre aceste dispoziții figurează articolul 58 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 2004/39, referitor la schimbul de informații între autoritățile competente, potrivit căruia „[a]utoritățile competente care fac schimb de informații cu alte autorități competente în temeiul prezentei directive pot preciza, în momentul comunicării, că informațiile respective nu pot fi divulgate fără acordul lor expres, caz în care aceste informații pot fi schimbate doar în scopurile pentru care autoritățile respective și-au dat acordul”.
- 38 Trebuie de asemenea subliniat că articolul 54 din Directiva 2004/39 impune un principiu general de interdicere a divulgării informațiilor confidențiale deținute de autoritățile competente și enunță în mod exhaustiv cazurile specifice în care această interdicție generală nu împiedică, în mod excepțional, transmiterea sau utilizarea lor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții, C-140/13, EU:C:2014:2362, punctele 34 și 35).
- 39 Acest articol nu are deci scopul să confere publicului un drept de acces la informațiile deținute de autoritățile competente sau să reglementeze în mod detaliat exercitarea unui astfel de drept de acces recunoscut, eventual, în dreptul național.
- 40 În felul acesta, articolul 54 din Directiva 2004/39 răspunde unui obiectiv diferit de cel urmărit de Regulamentul nr. 1049/2001.
- 41 Astfel, acest din urmă regulament urmărește să confere publicului un drept de acces cât mai larg posibil la documentele instituțiilor Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 33, precum și Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 57).
- 42 În lumina unui astfel de obiectiv Curtea a decis că Regulamentul nr. 1049/2001 impune, în principiu, instituției Uniunii care intenționează să respingă o cerere de acces la un document să furnizeze explicații cu privire la modul în care accesul la documentul respectiv ar putea aduce atingere în mod concret interesului protejat prin una dintre excepțiile prevăzute de la dreptul de acces în discuție, fără a aduce atingere posibilității ca instituția amintită să se întemeieze în această privință pe o prezumție generală de confidențialitate care se aplică unei categorii de documente, în cazul în care există considerații de ordin general similare susceptibile să se aplice unor cereri de divulgare care privesc documente de aceeași natură (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctele 48-50, precum și Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctele 68, 69 și 77).

- 43 În schimb, atunci când, fiind sesizate de un particular cu o cerere de acces la informații referitoare la o întreprindere supravegheată, autoritățile competente apreciază, având în vedere condițiile cumulative amintite la punctul 35 din prezenta hotărâre, că informațiile solicitate sunt confidențiale în sensul articolului 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39, ele nu pot da curs unei astfel de cereri decât în cazurile limitativ enumerate la acest articol 54.
- 44 În sfârșit, trebuie subliniat că, întrucât articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 are ca unic obiect să oblige autoritățile competente să refuze în principiu divulgarea de informații confidențiale în sensul acestei dispoziții, statele membre rămân libere să decidă să extindă protecția împotriva divulgării la întregul conținut al dosarelor de supraveghere ale autorităților competente sau, invers, să permită accesul la informațiile aflate în posesia autorităților competente care nu sunt informații confidențiale în sensul dispoziției menționate.
- 45 În speță, revine instanței de trimitere să verifice, în lumina tuturor considerațiilor care precedă, dacă informațiile deținute de Oficiul Federal de Supraveghere a Serviciilor Financiare, a căror divulgare a fost solicitată, intră sub incidența obligației de a păstra secretul profesional pe care acest oficiu este ținut să o respecte în temeiul articolului 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39.
- 46 Având în vedere cele ce precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare că articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 trebuie interpretat în sensul că informațiile referitoare la întreprinderea supravegheată, pe care aceasta le-a comunicat autorității competente, precum și declarațiile acestei autorități din dosarul său de supraveghere, inclusiv corespondența acesteia cu alte organisme, nu constituie, toate, în mod necondiționat, informații confidențiale care intră, așadar, sub incidența obligației de păstrare a secretului profesional prevăzute la această dispoziție. Această calificare se aplică informațiilor deținute de autoritățile competente care, în primul rând, nu au caracter public și care, în al doilea rând, prin divulgare ar risca să aducă atingere intereselor persoanei fizice sau juridice care le-a furnizat sau terților ori bunei funcționări a sistemului de control al activității întreprinderilor de investiții pe care legiuitorul Uniunii l-a instituit prin adoptarea Directivei 2004/39.

Cu privire la a doua întrebare

- 47 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 trebuie interpretat în sensul că aprecierea caracterului confidențial al unor informații referitoare la întreprinderea supravegheată, pe care aceasta le-a comunicat autorităților competente, depinde de data acestei comunicări și de calificarea respectivelor informații la acea dată.
- 48 Trebuie subliniat în această privință că autoritățile competente sunt ținute în principiu să respecte obligația de a păstra secretul profesional care le incumbă în temeiul acestei dispoziții, pe întreaga perioadă în care informațiile pe care le dețin în temeiul acestei directive trebuie să fie considerate confidențiale, altfel ar compromite obiectivele urmărite de articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39, cum sunt ele menționate la punctul 33 din prezenta hotărâre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 noiembrie 2014, Altmann și alții, C-140/13, EU:C:2014:2362, punctele 31 și 34).
- 49 În aceste condiții, după cum au remarcat în esență instanța de trimitere și Comisia Europeană, trecerea timpului constituie o circumstanță care în mod normal poate influența analiza problemei dacă sunt întrunite la un moment dat condițiile de care depinde confidențialitatea informațiilor vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisia, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punctele 56 și 57, precum și Hotărârea din 14 martie 2017, Evonik Degussa/Comisia, C-162/15 P, EU:C:2017:205, punctul 64).

- 50 În consecință, este necesar să se considere că interdicția generală de a divulga informații confidențiale prevăzută la articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 se referă la informațiile deținute de autoritățile competente care trebuie calificate drept „confidențiale” la momentul examinării cererii de divulgare, indiferent de calificarea acestor informații la momentul la care au fost comunicate acestor autorități.
- 51 Se impune, așadar, să se răspundă la a doua întrebare că articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 trebuie interpretat în sensul că este necesar să se aprecieze caracterul confidențial al informațiilor referitoare la întreprinderea supravegheată, pe care aceasta le-a comunicat autorităților competente, la data examinării pe care aceste autorități trebuie să o efectueze pentru a se pronunța asupra cererii de divulgare cu privire la respectivele informații, indiferent de calificarea acestora la momentul la care au fost comunicate autorităților menționate.

Cu privire la a treia întrebare

- 52 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 trebuie interpretat în sensul că informațiile deținute de autoritățile competente care datează de cinci ani sau mai mult nu mai intră în principiu în sfera secretului de afaceri sau a altor categorii de informații confidențiale în sensul acestei dispoziții.
- 53 Trebuie amintit, referitor în special la informațiile care intră în sfera secretelor de afaceri, că din jurisprudența Curții rezultă că protecția unor astfel de secrete constituie un principiu general al dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 februarie 2008, Varec, C-450/06, EU:C:2008:91, punctul 49 și jurisprudența citată).
- 54 În plus, din jurisprudența Curții decurge că, atunci când informațiile care au putut să constituie secrete de afaceri la un anumit moment datează de cinci ani sau mai mult, se consideră în principiu, din cauza trecerii timpului, că sunt istorice și că și-au pierdut, din acest motiv, caracterul secret, cu excepția cazului în care, în mod excepțional, partea care se prevalează de acest caracter demonstrează că, în pofida vechimii lor, aceste informații constituie încă elemente esențiale ale poziției sale comerciale sau ale celor ale terților în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 martie 2017, Evonik Degussa/Comisia, C-162/15 P, EU:C:2017:205, punctul 64).
- 55 Considerațiile de la punctul anterior sunt de asemenea valabile în contextul aplicării articolului 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 întrucât au legătură cu evoluția în timp a relevanței anumitor informații pentru poziția comercială a întreprinderilor în cauză.
- 56 În schimb, aceste considerații nu sunt aplicabile informațiilor deținute de autoritățile competente a căror confidențialitate s-ar putea justifica pentru alte motive decât importanța lor pentru poziția comercială a întreprinderilor în cauză, cum ar fi în special informațiile referitoare la metodologia și la strategiile de supraveghere ale autorităților competente.
- 57 În consecință, este necesar să se răspundă la a treia întrebare că articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 trebuie interpretat în sensul că informațiile deținute de autoritățile competente care au putut să constituie secrete de afaceri, dar care datează de cinci ani sau mai mult se consideră în principiu, din cauza trecerii timpului, că sunt istorice și că și-au pierdut, din acest motiv, caracterul secret, cu excepția cazului în care, în mod excepțional, partea care se prevalează de acest caracter demonstrează că, în pofida vechimii lor, aceste informații constituie încă elemente esențiale ale poziției sale comerciale sau ale celor ale terților în cauză. Astfel de considerații nu sunt aplicabile în ceea ce privește informațiile deținute de aceste autorități a căror confidențialitate s-ar putea justifica pentru alte motive decât importanța lor pentru poziția comercială a întreprinderilor în cauză.

Cu privire la cheltuielile de judecată

58 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

- 1) **Articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 aprilie 2004 privind piețele instrumentelor financiare, de modificare a Directivelor 85/611/CEE și 93/6/CEE ale Consiliului și a Directivei 2000/12/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivei 93/22/CEE a Consiliului trebuie interpretat în sensul că informațiile referitoare la întreprinderea supravegheată, pe care aceasta le-a comunicat autorității competente, precum și declarațiile acestei autorități din dosarul său de supraveghere, inclusiv corespondența acesteia cu alte organisme, nu constituie, toate, în mod necondiționat, informații confidențiale care intră, așadar, sub incidența obligației de păstrare a secretului profesional prevăzute la această dispoziție. Această calificare se aplică informațiilor deținute de autoritățile desemnate de statele membre pentru a îndeplini funcțiile prevăzute de această directivă, care, în primul rând, nu au caracter public și care, în al doilea rând, prin divulgare ar risca să aducă atingere intereselor persoanei fizice sau juridice care le-a furnizat sau terților ori buneii funcționări a sistemului de control al activității întreprinderilor de investiții pe care legiuitorul Uniunii l-a instituit prin adoptarea Directivei 2004/39.**
- 2) **Articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 trebuie interpretat în sensul că este necesar să se aprecieze caracterul confidențial al informațiilor referitoare la întreprinderea supravegheată, pe care aceasta le-a comunicat autorităților desemnate de statele membre pentru a îndeplini funcțiile prevăzute de această directivă, la data examinării pe care aceste autorități trebuie să o efectueze pentru a se pronunța asupra cererii de divulgare cu privire la respectivele informații, indiferent de calificarea acestora la momentul la care au fost comunicate autorităților menționate.**
- 3) **Articolul 54 alineatul (1) din Directiva 2004/39 trebuie interpretat în sensul că informațiile deținute de autoritățile desemnate de statele membre pentru a îndeplini funcțiile prevăzute de această directivă care au putut să constituie secrete de afaceri, dar care datează de cinci ani sau mai mult se consideră, în principiu, din cauza trecerii timpului, că sunt istorice și că și-au pierdut, din acest motiv, caracterul secret, cu excepția cazului în care, în mod excepțional, partea care se prevalează de acest caracter demonstrează că, în pofida vechimii lor, aceste informații constituie încă elemente esențiale ale poziției sale comerciale sau ale celor ale terților în cauză. Astfel de considerații nu sunt aplicabile în ceea ce privește informațiile deținute de aceste autorități a căror confidențialitate s-ar putea justifica pentru alte motive decât importanța lor pentru poziția comercială a întreprinderilor în cauză.**

Semnături