



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
YVES BOT
prednesené 12. decembra 2017¹

Vec C-15/16

**Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Spolkový úrad pre dohľad nad finančnými službami, Nemecko)
proti
Ewaldovi Baumeisterovi**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Aproximácia právnych predpisov – Trhy s finančnými nástrojmi – Prístup k informáciám, ktorými disponuje úrad pre dohľad nad finančnými trhmi týkajúcim sa regulovaného podniku – Smernica 2004/39/ES – Článok 54 ods. 1 – Pojmy ‚služobné tajomstvo‘ a ‚dôverné informácie‘“

I. Úvod

1. V tejto veci je Súdny dvor vyzvaný vyjadriť sa k výkladu článku 54 ods. 1 smernice 2004/39/CE², pokiaľ ide o rozsah povinnosti zachovávať služobné tajomstvo, ktorou sú viazané vnútroštátne orgány pre dohľad nad finančnými trhmi, a pojmu „dôverné informácie“, čo povedie k doplneniu jeho judikatúry vychádzajúcej z rozsudku z 12. novembra 2014, Altmann a i.³

2. Tento návrh bol predložený v rámci sporu medzi pánom Ewaldom Baumeisterom a Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Spolkový úrad pre dohľad nad finančnými službami, Nemecko, ďalej len „BaFin“) vo veci rozhodnutia uvedeného úradu, ktorým žalobcovi vo veci samej zamietol prístup k určitým podkladom týkajúcim sa spoločnosti Phoenix Kapitaldienst GmbH (ďalej len „Phoenix“).

3. Na konci svojej analýzy vzhľadom na osobitosti dohľadu nad finančnými trhmi Súdnemu dvoru navrhnem, aby pojmom „dôverné informácie“ a „služobné tajomstvo“ priznal čo najširší možný význam tým, že rozhodne, že všetky informácie, vrátane korešpondencie a vyjadrení, vzťahujúce sa na regulovaný podnik, ktoré sú získané alebo vytvorené vnútroštátnym orgánom pre dohľad nad finančnými trhmi patria, bez ohľadu na akúkoľvek ďalšiu podmienku, pod pojem „dôverné informácie“ v zmysle článku 54 ods. 1 druhej vety smernice 2004/39 a sú teda chránené služobným tajomstvom na základe článku 54 ods. 1 prvej vety tejto smernice.

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 21. apríla 2004 o trhoch s finančnými nástrojmi, o zmene a doplnení smerníc Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení smernice Rady 93/22/EHS (Ú. v. EÚ L 145, 2004, s. 1; Mim. vyd. 06/003, s. 272). Táto smernica bola zrušená, s účinnosťou od 3. januára 2017, smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/65/EÚ z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa mení smernica 2002/92/ES a smernica 2011/61/EÚ (Ú. v. EÚ L 173, 2014, s. 349). Článok 76 smernice 2014/65 nahradil článok 54 smernice 2004/39.

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

II. Právny rámec

A. Právo Únie

4. Odôvodnenia 2, 63 a 71 smernice 2004/39 znejú:

„(2) ... je potrebné zabezpečiť potrebnú úroveň zosúladenia, aby sa investorom poskytla vysoká úroveň ochrany a aby sa investičným spoločnostiam umožnilo poskytovať služby v celom Spoločenstve v rámci jednotného trhu na základe dohľadu domovskej krajiny...

...

(63) ... Kvôli zvýšenej cezhraničnej aktivity by si príslušné orgány mali navzájom poskytovať príslušné informácie na vykonávanie svojich úloh, aby sa zabezpečilo účinné uplatňovanie tejto smernice, vrátane situácií, keď by porušením alebo podozrením z porušenia mohli byť dotknuté orgány dvoch alebo viacerých členských štátov. Pri výmene informácií je potrebné prísne zachovávanie služobného tajomstva na zabezpečenie nerušeného oznámenia týchto informácií a ochrany príslušných práv.

...

(71) Cieľ vytvoriť integrovaný finančný trh, na ktorom by boli investori účinne chránení, a aby bola zabezpečená efektívnosť a integrita celého trhu, vyžaduje vytvorenie spoločných regulačných požiadaviek týkajúcich sa investičných spoločností, kdekoľvek sú v Spoločenstve povolené, a upravujúcich fungovanie regulovaných trhov a iných obchodných systémov, aby sa zabránilo, že nepriehľadnosť alebo narušenie na jednom trhu spôsobí narušenie efektívnej prevádzky európskeho finančného systému ako celku...“

5. Článok 17 tejto smernice s názvom „Všeobecná povinnosť týkajúca sa priebežného dohľadu“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby príslušné orgány monitorovali činnosti investičných spoločností na posúdenie súladu s podmienkami výkonu činnosti stanovenými v tejto smernici. Členské štáty zabezpečia, aby sa uplatnili vhodné opatrenia, ktoré umožnia príslušným orgánom získať informácie potrebné na posúdenie, či investičné spoločnosti dodržiavajú svoje povinnosti.“

6. Článok 54 rovnakej smernice s názvom „Služobné tajomstvo“ stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby príslušné orgány, všetky osoby, ktoré pracujú alebo pracovali pre príslušné orgány alebo subjekty, na ktoré boli delegované úlohy podľa článku 48 ods. 2, ako aj audítori a znalci, ktorí dostávajú pokyny od príslušných orgánov, boli viazaní povinnosťou zachovávať služobné tajomstvo. Tieto osoby nesmú vyzradiť žiadne dôverné informácie, s ktorými sa oboznámili pri výkone svojich povinností, žiadnej osobe alebo orgánu akéhokoľvek druhu, s výnimkou prehľadnej alebo súhrnnej podobe tak, aby žiadne jednotlivé investičné spoločnosti, organizátori trhu, regulované trhy alebo žiadne iné osoby nemohli byť identifikované; tým nie sú dotknuté prípady upravené trestným právom alebo inými ustanoveniami tejto smernice.

2. Ak bol na investičnú spoločnosť, organizátora trhu alebo na regulovaný trh vyhlásený konkurz alebo ak sú v nútenej likvidácii, dôverné informácie, ktoré sa netýkajú tretích osôb, sa môžu vyzradiť v občianskoprávných alebo obchodných súdnych konaniach, ak to je pre konanie potrebné.

3. Bez toho, aby boli dotknuté prípady patriace do oblasti trestného práva, iné príslušné orgány, inštitúcie alebo fyzické alebo právnické osoby ako príslušné orgány, ktoré získajú dôverné informácie podľa tejto smernice, ich môžu použiť iba pri výkone svojich povinností a na vykonávanie svojich funkcií, v prípade príslušných orgánov v rámci pôsobnosti tejto smernice alebo v prípade iných orgánov, inštitúcií alebo fyzických alebo právnických osôb na účely, na ktoré im boli tieto informácie poskytnuté a/alebo v súvislosti so správnymi alebo súdnymi konaniami, ktoré sa konkrétne vzťahujú, na výkon týchto funkcií. Ak s tým však príslušný orgán alebo iný orgán, inštitúcia alebo osoba, ktorá oznámila informácie súhlasí, orgán, ktorý dostal informácie, ich môže použiť na iné účely.

4. Každá dôverná informácia získaná, vymenená alebo oznámená podľa tejto smernice podlieha podmienkam služobného tajomstva ustanoveným v tomto článku. Tento článok však nebráni príslušným orgánom vymieňať alebo oznamovať dôverné informácie v súlade s touto smernicou a s ostatnými smernicami, ktoré sa uplatňujú na investičné spoločnosti, úverové inštitúcie, penzijné fondy, PKIPCP, sprostredkovateľov poistenia alebo zaistenia, poisťovní, regulovaných trhov alebo organizátorov trhov, alebo inak so súhlasom príslušného orgánu alebo iného orgánu alebo inštitúcie alebo fyzickej alebo právnickej osoby, ktoré oznámili informácie.

5. Tento článok nebráni príslušným orgánom vymieňať alebo oznamovať dôverné informácie, ktoré neboli získané od príslušného orgánu iného členského štátu, v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi.“

7. Článok 56 smernice 2004/39 s názvom „Povinnosť spolupracovať“ vo svojom odseku 1 uvádza:

„Príslušné orgány rôznych členských štátov musia navzájom spolupracovať kedykoľvek je to potrebné na účely plnenia ich úloh podľa tejto smernice na základe svojich právomocí ustanovených buď touto smernicou, alebo vnútroštátnymi právnymi predpismi.

Príslušné orgány poskytnú pomoc príslušným orgánom iných členských štátov. Predovšetkým si navzájom vymieňajú informácie a spolupracujú na všetkých vyšetrovaniach alebo činnostiach dohľadu.

...“

B. Nemecké právo

8. Uplatniteľnými ustanoveniami nemeckého práva je Informationsfreiheitsgesetz (zákon o slobodnom prístupe k informáciám) z 5. septembra 2005⁴, zmenený zákonom zo 7. augusta 2013⁵ (ďalej len „IFG“), ako aj Kreditwesengesetz (zákon o bankovníctve) z 9. septembra 1998⁶, zmenený zákonom zo 4. júla 2013⁷ (ďalej len „KWG“).

9. § 1 ods. 1 IFG stanovuje:

„Každý má podľa ustanovení tohto zákona vo vzťahu k orgánom Spolkovej republiky Nemecko nárok na prístup k úradným informáciám.“

10. Podľa § 3 IFG nazvanom „Ochrana osobitných verejných záujmov“:

„Nárok na prístup k informáciám neprislúcha v prípade,

4 BGBI. 2005 I, s. 2722.

5 BGBI. 2013 I, s. 3154.

6 BGBI. 1998 I, s. 2776.

7 BGBI. 2013 I, s. 1981.

1. keď oznámenie informácií môže negatívne ovplyvniť

...

d) kontrolné a dozorné funkcie finančných orgánov, orgánov pre ochranu hospodárskej súťaže a regulačných orgánov;

...

4. keď informácia podlieha povinnosti zachovávať mlčanlivosť alebo povinnosti dôvernosti alebo služobnému alebo osobitnému úradnému tajomstvu, ktoré boli stanovené na základe právneho alebo všeobecného správneho predpisu na účely materiálnej alebo organizačnej ochrany utajených vecí.“

11. § 5 IFG zaručuje „ochranu osobných údajov“ a § 6 tohto zákona sa týka „ochrany duševného vlastníctva a obchodného tajomstva“.

12. § 9 KWG s názvom „Povinnosť zachovávať dôvernosť“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Osoby zamestnané v [BaFin], ktoré v rámci svojej činnosti vykonávajú tento zákon, nesmú bez udelenia súhlasu zverejňovať alebo využívať skutočnosti, o ktorých sa dozvedeli pri výkone svojej pracovnej činnosti a ktorých dôvernosť má byť v záujme inštitúcie alebo tretej osoby zachovaná (predovšetkým priemyselné a obchodné tajomstvá), a to aj v prípade, keď už nie sú v služobnom pomere alebo ich pracovná činnosť skončila. Týmto ustanovením nie sú dotknuté ustanovenia [Bundesdatenschutzgesetz (spolkový zákon o ochrane informácií) z 20. decembra 1990⁸], ktoré musia dodržiavať úverové inštitúcie a podniky podliehajúce dohľadu...“

III. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej a prejudiciálne otázky

13. Pán Baumeister je jedným z investorov poškodených podvodným konaním spoločnosti Phoenix. V roku 2005 bolo na majetok uvedenej spoločnosti vyhlásené konkurzné konanie po tom, ako sa ukázalo, že jej model financovania je postavený na podvodnej pyramídovej schéme.

14. Pán Baumeister podal na základe § 1 ods. 1 IFG žiadosť o nahliadnutie do určitých podkladov týkajúcich sa spoločnosti Phoenix, konkrétne stanoviska o osobitnej kontrole, správ audítorov, interných dokumentov, správ a korešpondencie, získaných alebo vypracovaných BaFin v rámci jeho činnosti dohľadu nad uvedenou spoločnosťou. BaFin túto žiadosť zamietol.

15. Dňa 12. marca 2008 Verwaltungsgericht (Správny súd, Nemecko) uložil BaFin povinnosť poskytnúť prístup k požadovaným podkladom, pokiaľ tieto neobsahujú priemyselné alebo obchodné tajomstvo.

16. Dňa 28. apríla 2010 v priebehu odvolacieho konania Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd, Nemecko) nariadil predloženie spisu na účely preverenia existencie dôvodov na zamietnutie uplatnených BaFin. Dňa 26. júla 2010 Bundesministerium der Finanzen (Spolkové ministerstvo financií, Nemecko) ako najvyšší kontrolný orgán odmietol sprístupniť požadované podklady.

17. Dňa 12. januára 2012 Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd) rozhodol, že toto odmietnutie je protizákonné. Rozhodnutím z 5. apríla 2013 odborný senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) zamietol odvolanie žalovaného a spolkového ministerstva financií namierené proti rozhodnutiu z 12. januára 2012. V paralelnom konaní, v ktorom spolkové ministerstvo financií predložilo 24. októbra 2011 podrobnejšie vyhlásenie o zamietnutí prístupu odkazujúce na jednotlivé

⁸ BGBI. 1990 I, s. 2954.

časti spisu, odborný senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) v konaní o odvolaní žalobcu v tomto paralelnom konaní zmenil rozhodnutím z 5. apríla 2013 rozhodnutie odborného senátu Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd) z 9. marca 2012 a rozhodol, že odmietnutie predloženia spisu bolo protizákonné nie v celom rozsahu, ale len čiastočne.

18. Dňa 29. novembra 2013 Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd) rozhodol, že pán Baumeister má v zmysle § 1 ods. 1 IFG právo na prístup k požadovaným podkladom. V rozpore s názorom BaFin nie je možné prístup odmietnuť všeobecným odkazom na ustanovenia § 3 ods. 4 IFG v spojení s § 9 KWG. Podľa Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd) si zasluhuje ochranu len individuálne a v konkrétnom prípade špecifikované priemyselné a obchodné tajomstvo, rovnako ako aj osobné údaje tretích osôb v zmysle § 5 ods. 1 IFG. BaFin však dostatočne nepreukázal, že v danom prípade ide o také informácie, ktoré si zasluhujú ochranu, ale ochranu uplatnil len všeobecne.

19. Okrem toho Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd) dospel k záveru, že žiadne iné riešenie nevyplýva z práva Únie, keďže toto nevyžaduje, aby bol dozorný orgán viazaný absolútnou povinnosťou zachovania mlčanlivosti, ktorá by v každom prípade mala byť prekážkou povinnosti sprístupniť podklady. V konečnom dôsledku uplatneniu práva žalobcu nebránia práva ani spoločnosti Phoenix ako konkurzného dlžníka, ani do konania prizvaného konkurzného správcu majetku.

20. BaFin podal proti tomuto rozsudku opravný prostriedok *Revision* na Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd), ktorý je vnútroštátnym súdom v tomto prejudiciálnom konaní. Tento súd sa domnieva, že jeho rozhodnutie, či do veci samej zasiahnuť závisí od preskúmania viacerých otázok vzťahujúcich sa na výklad smernice 2004/39, ktoré neboli preskúmané Súdny dvorom v rozsudku z 12. novembra 2014, Altmann a i.⁹

21. V tomto ohľade Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) uvádza, že dosah, ktorý Verwaltungsgerichtshof (Vyšší správny súd) priznal ochrane poskytovanej § 9 ods. 1 KWG je príliš úzky v dvoch smeroch.

22. Na strane jednej § 9 ods. 1 KWG sa nevzťahuje len na priemyselné a obchodné tajomstvo, ktoré sú rovnako ako aj osobné údaje citované len ako príklad, ale vo všeobecnosti sa vzťahuje na všetky skutočnosti, ktoré nie sú všeobecne známe, ale sú prístupné len obmedzenému okruhu osôb a na ktorých nerozširovaní má regulovaný podnik alebo tretia osoba záujem. To nie je len prípad priemyselného a obchodného tajomstva, ktorých zverejnenie môže ovplyvniť konkurenčné postavenie podniku na trhu, ale tiež konkrétne informácií podniku v konkurznom konaní (ako sú informácie o distribučných kanáloch a údaje o zákazníkoch), ktoré majú majetkovú hodnotu a ktoré možno speňažiť v prospech veriteľov.

23. Na strane druhej § 9 ods. 1 KWG ďalej chráni, nad rámec jeho znenia, vyjadrenia a informácie, pri ktorých má výlučne BaFin oprávnený záujem na zachovaní ich dôvernosti. Toto vyplýva z cieľa zavedenia účinného dohľadu nad činnosťou investičných spoločností sledovaného smernicou 2004/39. Služobné tajomstvo upravené v článku 54 ods. 1 smernice 2004/39 by sa teda malo vzťahovať aj na podklady, ktoré sú tzv. „tajomstvom súvisiacim s dohľadom“.

24. Podľa vnútroštátneho súdu výklad článku 54 ods. 1 smernice 2004/39 so sebou prináša ďalšie otázky, ktoré treba preskúmať.

25. Predovšetkým sa tento súd pýta, či treba vykladať § 9 ods. 1 KWG v súlade s právom Únie v zmysle, ktorý široko poníma povinnosť zachovania mlčanlivosti a umožňuje zaradiť alebo nezariadiť časti spisu medzi „dôverné“ na základe čisto formálnych znakov.

⁹ Rozsudok (C-140/13, EU:C:2014:2362).

26. Takéto chápanie dôverných informácií a služobného tajomstva, ktoré v rozhodujúcej miere závisí od pôvodu údajov a ďalej neposudzuje dotknuté podnikové informácie, netriedi ich podľa obsahu a predovšetkým hospodárskeho dopadu ich zverejnenia, nebolo v doterajšej judikatúre k pojmu práva Únie „služobné tajomstvo“ stanovené. Vnútroštátny súd v tejto súvislosti poukazuje na tri podmienky stanovené Všeobecným súdom Európskej únie vo veciach vzťahujúcich sa na právo hospodárskej súťaže, ktoré musia byť splnené na to, aby mohli byť informácie chránené služobným tajomstvom. Vzhľadom na osobitosti dohľadu nad finančnými trhmi, ktorý je odkázaný na vzťah dôvery medzi úverovou inštitúciou podliehajúcou dohľadu a orgánom pre dohľad, by však podľa vnútroštátneho súdu bolo možné odstúpiť od podmienky existencie nevýhody vzniknutej zverejnením a objektívneho záujmu na zachovaní dôvernosti.

27. Za predpokladu, že takto všeobecné kritériá na určenie častí spisu, ktoré podliehajú služobnému tajomstvu, nie sú zlučiteľné so smernicou 2004/39, treba objasniť požiadavky vyplývajúce z tejto smernice na účely určenia existencie služobného tajomstva.

28. Vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora k nariadeniu Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie¹⁰ sa vnútroštátny súd konkrétne pýta, či na strane jednej treba argumentmi vysvetliť, že v konkrétnom prípade by sprístupnením informácií utrpel záujem hodný ochrany, a na strane druhej, či existuje v oblasti dohľadu nad odvetvím finančných služieb domnienka rovnocenná domnienke upravenej v rámci nariadenia č. 1049/2001, podľa ktorej by sprístupnenie podkladov zaslaných si navzájom Európskou komisiou a podnikmi v zásade narušilo tak ochranu cieľov sledovaných činnosťami vyšetrovania, ako aj ochranu obchodných záujmov dotknutých podnikov.

29. Napokon vzniká otázka, aké dlhé obdobie zostávajú informácie pod ochranou služobného tajomstva. Podľa vnútroštátneho súdu by sa potreba ochrany dôverných informácií mohla v zásade plynutím času znižovať. Osobitosti dohľadu nad finančným trhom by však mohli viesť k odlišnému záveru, ktorý bude postavený výlučne na kvalifikácii informácie ako „obchodného tajomstva“, ktorú získa informácia na začiatku, teda pri jej poskytnutí orgánu pre dohľad.

30. Ak je naproti tomu potrebné zohľadniť zmeny situácie, ktoré nastali plynutím času, vnútroštátny súd sa pýta, či je možné sa domnievať, že po určitom čase sa stratí aktuálnosť informácie, ktorá jej dáva ekonomickú hodnotu v hospodárskej súťaži. V tomto ohľade odkazuje na oznámenie Komisie o pravidlách prístupu k dokumentácii vo veciach práva hospodárskej súťaže,¹¹ ktoré boli potvrdené judikatúrou Všeobecného súdu. Vyplýva z neho, že dôverné nie sú informácie, ktoré sú staré päť rokov alebo viac a ktoré sa preto musia považovať za historické, ibaže by dotknutá osoba preukázala, že napriek tomu, že sú staré, tieto informácie predstavujú ešte stále podstatné prvky jej obchodného postavenia alebo postavenia tretej osoby.

31. Za týchto okolností Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1.

- a) Spadajú všetky podnikové informácie, ktoré regulovaný podnik poskytol orgánu pre dohľad, bez ohľadu na akúkoľvek ďalšiu podmienku, pod pojem ‚dôverné informácie‘ v zmysle článku 54 ods. 1 druhej vety smernice [2004/39], a teda pod služobné tajomstvo podľa článku 54 ods. 1 prvej vety [tejto] smernice?

¹⁰ Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43.

¹¹ Oznámenie Komisie o pravidlách prístupu k dokumentácii Komisie v prípadoch podľa článkov 81 a 82 Zmluvy o ES [teraz články 101 a 102 ZFEÚ], článkov 53, 54 a 57 Zmluvy o EHP a nariadenia Rady (ES) č. 139/2004 (Ú. v. EÚ C 325, 2005, s. 7).

- b) Zahŕňa ‚úradné tajomstvo, ako súčasť služobného tajomstva v zmysle článku 54 ods. 1 prvej vety smernice 2004/39, bez ohľadu na akúkoľvek ďalšiu podmienku, aj všetky vyjadrenia orgánu pre dohľad nachádzajúce sa v spise vrátane jeho korešpondencie s inými orgánmi?

V prípade zápornej odpovede na jednu z otázok v písm. a) alebo b):

- c) Má sa ustanovenie o služobnom tajomstve v článku 54 ods. 1 smernice 2004/39 vykladať tak, že pri zaradovaní informácie medzi dôverné:
- i) je rozhodujúce, či informácie vo svojej podstate spadajú pod služobné tajomstvo alebo či by prístup k informáciám mohol konkrétne a skutočne zasiahnuť do záujmu o zachovanie ich dôvernosti, alebo
 - ii) je potrebné zohľadniť ostatné okolnosti, pri ktorých existencii informácie spadajú pod služobné tajomstvo, alebo
 - iii) sa orgán pre dohľad môže pri podnikových informáciách [regulovaného podniku], ktoré sa nachádzajú v jeho spise, a listinách orgánu pre dohľad, ktoré s nimi súvisia, odvolať na vyvrátiteľnú domnienku, že ide o obchodné alebo úradné tajomstvo?
2. Má sa pojem ‚dôverné informácie‘ v zmysle článku 54 ods. 1 druhej vety smernice 2004/39 vykladať tak, že na účely zaradenia podnikových informácií poskytnutých orgánu pre dohľad pod obchodné tajomstvo podliehajúce ochrane, resp. pod iné informácie, ktoré si zasluhujú ochranu, závisí výlučne od okamihu poskytnutia informácie orgánu pre dohľad?

V prípade zápornej odpovede na druhú prejudiciálnu otázku:

3. Treba pri otázke, či sa majú podnikové informácie, bez ohľadu na zmeny v ekonomickom prostredí, chrániť ako obchodné tajomstvo, a teda majú spadať pod služobné tajomstvo podľa článku 54 ods. 1 druhej vety smernice 2004/39, vo všeobecnosti predpokladať, že existuje časové obmedzenie, napr. päť rokov, po ktorého uplynutí platí vyvrátiteľná domnienka, že údaje stratili ekonomickú hodnotu? Platí uvedené aj pre úradné tajomstvo?“

IV. Analýza

32. Na úvod treba poznamenať, že určité legislatívne akty Únie, iné ako tu analyzované, obsahujú ustanovenia o povinnosti zachovávaní služobného tajomstva podobné článku 54 smernice 2004/39. To je konkrétne prípad, pokiaľ ide o orgány členských štátov pre dohľad, článku 102 smernice 2009/65/CE¹² a článku 53 smernice 2013/36/EÚ¹³, ako aj, pokiaľ ide o európske orgány pre dohľad, článku 70 nariadenia (EÚ) č. 1093/2010¹⁴ a článku 70 nariadenia (EÚ) č. 1095/2010¹⁵.

33. Súdny dvor sa však nikdy nevyjadril k samotnej definícii služobného tajomstva ani k obrysom pojmu „dôverné informácie“ v rámci systému dohľadu nad finančnými trhmi.¹⁶

12 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. júla 2009 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa podnikov kolektívneho investovania do prevoditeľných cenných papierov (PKIPCP) (Ú. v. EÚ L 302, 2009, s. 32).

13 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES (Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 338).

14 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre bankovníctvo) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/78/ES (Ú. v. EÚ L 331, 2010, s. 12).

15 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre cenné papiere a trhy) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/77/ES (Ú. v. EÚ L 331, 2010, s. 84).

16 Súdnemu dvoru bol v skutočnosti podaný dosť podobný návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci Buccioni (C-594/16).

34. Mal však napriek tomu príležitosť, ako poznamenáva Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd), vo svojom rozhodnutí o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, vyjadriť sa k právu na prístup k správnym dokumentom inštitúcií Európskej únie, rovnako ako aj k právu na prístup k dokumentom vyhotoveným v rámci práva hospodárskej súťaže.

35. Pokiaľ ide napríklad o právo na prístup k listinám, ktorými disponuje Komisia v rámci konaní na ochranu hospodárskej súťaže, Súdny dvor najmä uviedol, že sprístupnenie informácií týkajúcich sa porušenia článkov 101 a 102 ZFEÚ je zásadou¹⁷ a že hoci ak aj proti tomu dotknutý podnik namieta, tieto informácie možno napriek tomu sprístupniť, ak nepredstavujú obchodné tajomstvo¹⁸ alebo iné dôverné informácie, alebo ak prevládajúci záujem vyvoláva nevyhnutnosť tohto sprístupnenia,¹⁹ alebo ak tieto informácie nie sú svojou povahou chránené služobným tajomstvom. Tento výklad však nemá za cieľ ani za následok zakázať Komisii zverejnenie informácií týkajúcich sa hlavných skutočností porušenia článku 101 ZFEÚ, na ktoré sa nevzťahuje ochrana proti sprístupneniu tretej osobe. Rovnako Súdny dvor uviedol, že v rámci programov zhovievavosti je zásadou zverejňovanie rozhodnutí o porušení, ibaže by to porušilo ochranu činností inšpekcie a vyšetrovania.²⁰

36. Z tejto judikatúry vyplýva, že v rámci konaní na uplatnenie pravidiel hospodárskej súťaže je zásadou rozsiahle zverejňovanie informácií, a teda rozsiahly prístup k nim, lenže je preukázané, že tieto informácie požívajú ochranu z dôvodu služobného tajomstva. Tento istý prístup bol prijatý, pokiaľ ide o právo na prístup k dokumentom inštitúcií Únie.²¹

37. Ak je aj takýto výklad dokonale platný v oblasti práva na prístup k určitým dokumentom inštitúcií Únie alebo v oblasti práva hospodárskej súťaže, nemožno ho napriek tomu prebrať v osobitnej oblasti systému dohľadu nad finančnými trhmi. Je totiž nevyhnutné zohľadniť osobitosť režimu upravujúceho dohľad nad finančnými trhmi, ktorá bráni podľa môjho názoru akejkolvek analógií s inými režimami predpokladanými právom Únie, na rozdiel od toho, čo najmä Komisia tvrdí vo svojich písomných pripomienkach. Treba tu vziať do úvahy osobitosti činnosti dohľadu nad finančnými trhmi a obsahu článku 54 smernice 2004/39, ktorý nastoľuje zásadu zachovania služobného tajomstva, rovnako ako aj praktické dopady, ktoré by malo na systém dohľadu nad finančnými trhmi poskytnutie práva na prístup k podkladom, ktoré majú k dispozícii orgány členských štátov pre dohľad. Je vlastne nemožné v tejto oblasti konštruovať paralely s inými oblasťami práva Únie vzhľadom na to, že informácie zhromažďované v rámci systému dohľadu nad finančnými trhmi sú dosť odlišné od informácií, ktorými disponujú inštitúcie Únie v iných oblastiach, či už ide o ich objem, možné využitie, možné následky a ich ciele.

38. Orgány pre dohľad nad finančnými trhmi majú, ako ich názov napovedá, zásadné poslanie spočívajúce v dohľade nad podnikmi a kontroly podnikov pôsobiacich na finančných trhoch. Aby toto poslanie mohli efektívne plniť, posledné uvedené orgány musia mať prístup k informáciám týkajúcim sa podnikov, ktoré kontrolujú. Tieto informácie môžu byť zhromažďované buď vďaka donucovacím právomociam, ktoré im zverujú vnútroštátne predpisy, alebo dobrovoľným postúpením zo strany regulovaných podnikov, pričom je zrejmé, že prednosť má táto druhá metóda založená na spolupráci

17 Rozsudok z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 51), a z 13. januára 2017, Deza/ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, body 49 a 55, ako aj citovaná judikatúra).

18 Pokiaľ ide o ochranu obchodného tajomstva, pozri rozsudok z 24. júna 1986, AKZO Chemie a AKZO Chemie UK/Komisia (53/85, EU:C:1986:256, bod 28).

19 Rozsudok zo 14. marca 2017, Evonik Degussa/Komisia (C-162/15 P, EU:C:2017:205, body 42 a 45). Toto odvolanie napadlo rozsudok z 28. januára 2015, Evonik Degussa/Komisia (T-341/12, EU:T:2015:51), ktorý v bode 94 uviedol tri podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby informácie, ktorými disponuje Komisia v konaní o porušení práva hospodárskej súťaže, neboli sprístupnené, konkrétne po prvé tieto informácie sú známe iba obmedzenému počtu osôb, po druhé ich sprístupnenie môže spôsobiť vážnu ujmu osobe, ktorá ich poskytla, alebo tretím osobám, a napokon po tretie záujmy, ktoré by mohli byť poškodené sprístupnením takých informácií, si objektívne zasluhujú ochranu. Ak aj tieto tri podmienky Súdny dvor do svojho rozsudku výslovne neprevzal, vo svojom rozsudku ich ani nepoprel.

20 Rozsudok zo 14. marca 2017, Evonik Degussa/Komisia (C-162/15 P, EU:C:2017:205, body 95 a 96).

21 Pozri v tomto zmysle najmä rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374), týkajúci sa uplatnenia výnimiek z práva na prístup k dokumentom inštitúcií Únie upravených ustanoveniami nariadenia č. 1049/2001. Pozri z nedávnej doby moje návrhy vo veci ClientEarth/Komisia (C-57/16 P, EU:C:2017:909, body 52 a nasl.).

medzi týmito podnikmi a orgánmi pre dohľad. Táto nevyhnutná spolupráca medzi subjektmi, ktoré sú predmetom dohľadu, a príslušnými orgánmi odôvodňuje existenciu povinnosti zachovávať služobné tajomstvo uloženú uvedeným orgánom, keďže bez tejto povinnosti by informácie nevyhnutné pre dohľad nad finančnými tržmi regulované podniky príslušným orgánom poskytovali neochotne či dokonca kladúc odpor.²²

39. Táto povinnosť zachovávať služobné tajomstvo historicky nadobudla na dôležitosti s internacionalizáciou finančných činností a potrebou napomáhať výmene informácií medzi príslušnými orgánmi rôznych členských štátov s cieľom vykonávať efektívny dohľad nad cezhraničnými operáciami na vnútornom trhu.²³ S týmto cieľom sa normotvorca Únie zaoberal požiadavkami súvisiacimi so zachovávaním dôvernosti vymieňaných informácií od prvej smernice 77/780/EHS²⁴ tým, že zaviedol zásadu služobného tajomstva, ktorá bola až dovtedy obsiahnutá iba vo vnútroštátnych právnych poriadkoch. Ak bol aj takto zavedený právny rámec reformovaný smernicou 2004/39 a potom neskoršími textami, povinnosti zachovávania služobného tajomstva a zachovávania dôvernosti, upravené v jej článku 54, zostávajú napriek tomu v podstate nezmenené.²⁵

40. Takže celá otázka spočíva v určení širšieho alebo užšieho rozsahu pokrývajúceho informácie, ktoré treba označiť ako „dôverné“ a ktoré musia byť chránené služobným tajomstvom v osobitnom systéme dohľadu nad finančnými tržmi, a to dokonca aj keď článok 54 smernice 2004/39 zavádza všeobecnú povinnosť zachovávania služobného tajomstva sprevádzanú výslovne a vyčerpávajúco stanovenými výnimkami.²⁶

41. Prístupom takto prijatým normotvorcom Únie v oblasti, ktorá nás zaujíma, je teda zákaz sprístupňovania zo zásady, na rozdiel od toho, čo je predpokladané v oblasti práva hospodárskej súťaže alebo prístupu k dokumentom inštitúcií Únie, pretože v týchto dvoch prípadoch prevažuje právo na prístup k dokumentom doplnené výnimkami.²⁷ Odôvodnenie sledované normotvorcom Únie v oblasti dohľadu nad finančnými tržmi je teda diametrálne odlišné od odôvodnenia vybratého v oblasti práva na prístup k správnym dokumentom inštitúcií Únie a práva hospodárskej súťaže,²⁸ kde je zásadou transparentnosť. Pri rozhodovaní sporu vo veci samej je teda možné dospieť k záveru, že normotvorca Únie odsunul zásadu transparentnosti do úzadia, v prospech imperatívu riadneho fungovania finančných trhov.

42. Tento zvláštny prístup je odôvodnený skutočnosťou, že cieľom smernice 2004/39, ako to uvádza jej odôvodnenie č. 2, je vytvoriť integrovaný a harmonizovaný finančný trh s poskytnutím vysokej úrovne ochrany investorom, čo im umožní poskytovať služby v celej Únii.²⁹

22 Pozri v tomto zmysle návrhy generálneho advokáta Jääskinen vo veci Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2168, bod 37).

23 Pozri v tomto zmysle najmä odôvodnenie 63 smernice 2004/39.

24 Prvá smernica Rady z 12. decembra 1977 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa začatia a výkonu činnosti úverových inštitúcií [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES L 322, 1977, s. 30).

25 Pozri v tomto zmysle ustanovenia smernice 2014/65 (najmä odôvodnenie 153 a článok 76), ktorou bola prepracovaná a doplnená smernica 2004/39.

26 Rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, body 34 a 35).

27 Rozsudok z 13. januára 2017, Deza/ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, bod 55 a citovaná judikatúra). Všeobecná zásada spočíva v čo najširšom prístupe verejnosti k dokumentom, ktoré majú k dispozícii inštitúcie Únie. Výnimky z tejto zásady treba vykladať reštriktívne, z čoho vyplýva, že nesprístupnenie možno odôvodniť iba skutočnosťou, že uvedený prístup môže konkrétne a skutočne porušiť záujem chránený výnimkou a že riziko porušenia tohto záujmu je primerane predvídateľné a nie čisto hypotetické (body 51 a 52 tohto rozsudku, ako aj citovaná judikatúra).

28 V tejto záležitosti oznámenie Dozorného orgánu EZVO o pravidlách prístupu k spisom [D]ozorného orgánu EZVO v prípadoch podľa článkov 53, 54 a 57 dohody o EHP (Ú. v. EÚ C 250, 2007, s. 16) upravuje pravidlá prístupu a zavádza zásadu práva na prístup v oblasti hospodárskej súťaže (body 19 až 21). Tak je to aj v rozsudku z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, body 51 a nasl.), hoci Súdny dvor upravuje výnimky z tejto zásady práva na prístup, priznané po konkrétnom a individuálnom preskúmaní žiadosti (bod 63).

29 Pozri rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, bod 26), ako aj odôvodnenia 31, 44 a 71 smernice 2004/39.

43. Článok 54 smernice 2004/39 tak zaručuje plynulosť výmeny informácií, z čoho vyplýva, že tak regulované podniky, ako aj príslušné orgány si môžu byť isté, že poskytnuté dôverné informácie si zachovávajú svoj charakter.³⁰

44. Neexistencia jednotného výkladu prípadov, v ktorých môžu byť informácie poskytnuté tretím osobám, by tento cieľ ohrozila, čo by bolo v rozpore s odôvodnením 2 smernice 2004/39.³¹ Práve preto článok 54 ods. 1 tejto smernice zakazuje orgánom pre dohľad sprístupňovať informácie, ktorými disponujú, ibaže sú informácie v takej prehľadnej alebo súhrnnej podobe, aby bola znemožnená akákoľvek identifikácia ich pôvodcu.³² Súdny dvor mal okrem toho príležitosť túto zásadu objasniť v rozsudku z 12. novembra 2014, Altmann a i.³³

45. Hoci sú okolnosti predchádzajúce sporu vo veci samej rovnaké ako okolnosti, ktoré viedli k vydaniu rozsudku vo veci Altmann a i.,³⁴ táto vec sa týka výlučne rozsahu výnimiek z povinnosti zachovávať služobné tajomstvo upravených v článku 54 ods. 1 a 2 smernice 2004/39 vtedy, keď sa dôverné informácie týkajú podniku v likvidácii, ktorého činnosť bola podvodná a ktorého viacerí zodpovední pracovníci boli odsúdení na tresty odňatia slobody. V rámci sporu vo veci samej sa od Súdneho dvora požaduje, aby sa v rovnakom kontexte úplne prvý raz zamyslel nad označením „dôverné informácie“ a nad rozsahom služobného tajomstva v zmysle článku 54 ods. 1 smernice 2004/39.

46. V tomto rámci treba uviesť, že orgány pre dohľad nad finančnými trhmi plnia poslanie dohľadu, ktoré je poslaním všeobecného záujmu. Aby ho tak mohli konať, musia mať k dispozícii podklady, ktoré poskytujú podstatné informácie o situácii, vývoji a trvalosti regulovaného podniku.

47. Zbieranie a výmena informácií by teda mali prebiehať pod ochranou utajenia, keďže tieto informácie sú nevyhnutné pre činnosť dohľadu a sú s ňou priamo spojené. Orgány pre dohľad totiž potrebujú pre riadne plnenie svojho poslania disponovať úplnými, úprimnými a spoľahlivými informáciami. Aby bola činnosť dohľadu účinná a efektívna, je potrebné, aby boli regulované podniky vo vzťahu k príslušným orgánom úplne transparentné. To vedie k dôvernému zaobchádzaniu s informáciami vzťahujúcimi sa na tieto podniky tak, aby neboli ustanovenia týkajúce sa služobného tajomstva zbavené účinku. Tieto argumenty teda môžu odôvodniť legitímne obmedzenie základného práva na prístup k podkladom,³⁵ ktoré majú k dispozícii príslušné orgány, a to na zabezpečenie riadneho fungovania a stability systému dohľadu nad finančnými trhmi. V tomto zmysle musia mať charakteristiky, funkcie alebo úlohy týchto orgánov dopad na prístupnosť dokumentov a informácií, ktoré majú k dispozícii.

48. Aby čo najlepšie zabezpečili svoje poslanie dohľadu, vnútroštátne orgány pre dohľad musia mať v kontexte systému dohľadu nad finančnými trhmi dôveru regulovaných podnikov.³⁶ Pripomeňme totiž, že regulované podniky budú orgánom pre dohľad pohotovejšie oznamovať spoľahlivé a úprimné informácie, ak budú vedieť, že tieto informácie budú chránené zásadou dôverného zaobchádzania.

30 Rozsudky z 11. decembra 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, bod 27), a z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, body 31 a 32), ako aj odôvodnenia 44 a 63 smernice 2004/39.

31 Návrhy generálnej advokátky Kokott vo veci UBS Europe a i. (C-358/16, EU:C:2017:606, bod 37).

32 Návrhy generálnej advokátky Kokott vo veci UBS Europe a i. (C-358/16, EU:C:2017:606, bod 30).

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

34 Rozsudok (C-140/13, EU:C:2014:2362). V oboch prípadoch ide o napadnutie zamietnutia žiadosti o prístup k určitým podkladom týkajúcim sa spoločnosti Phoenix zo strany BaFin (konkrétne, protokol z mimoriadneho auditu, správy auditorov, interných dokumentov, stanovísk a korešpondencie) podanej na základe § 1 ods. 1 IFG.

35 K tomuto zaradeniu do základných práv pozri návrhy generálneho advokáta Léger vo veci Rada/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:392, body 55 a 77).

36 Rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, bod 31).

49. Rovnaká požiadavka dôvernosti existuje navyše medzi samotnými vnútroštátnymi orgánmi pre dohľad, keďže normotvorca Únie stanovil, že majú fungovať ako sieť.³⁷ Z toho vyplýva, že výmena informácií medzi nimi by mala byť posilnená zárukou dôvernosti spájanou s informáciami, ktoré získavajú a disponujú s nimi v rámci svojich úloh dohľadu.

50. Okrem toho je táto nevyhnutná dôvera tiež súčasťou aspektu prevencie, ktorý je spojený s úlohami vykonávanými orgánmi pre dohľad nad finančnými trhmi a ktorý predpokladá, že tieto orgány disponujú informáciami chránenými služobným tajomstvom a dôvernosťou. Funkcia prevencie, ktorú vykonávajú orgány pre dohľad, totiž predpokladá, že zbieranie a vyhľadávanie informácií je chránené tajomstvom, keďže akékoľvek zverejnenie môže mať zo svojej povahy vážne následky, a to dokonca aj pri informáciách, ktorých význam sa na prvý pohľad môže zdať minimálny, ale ktoré sú v skutočnosti dôležité pre fungovanie finančných trhov a systému dohľadu nad nimi.

51. Hoci totiž citlivosť určitých informácií, ktoré majú k dispozícii orgány pre dohľad, nie je niekedy na prvý pohľad zjavná, ich zverejnenie môže narušiť stabilitu finančných trhov. Informácie získané alebo vytvorené orgánmi pre dohľad nad finančnými trhmi, ktoré by sa *a priori* zdali nepodstatné, sa v konečnom dôsledku môžu ukázať ako zásadné v osobitnom kontexte fungovania finančných trhov a pre podniky, ktoré na tomto trhu pôsobia a sú predmetom dohľadu.

52. Ak by totiž nebola zaručená prísna dôvernosť informácií, ktoré takto majú k dispozícii vnútroštátne orgány pre dohľad, hrozilo by riziko právnej neistoty a oslabenia systému pre dohľad nad finančnými trhmi.³⁸ Je teda namieste osobitná opatrnosť, a to vzhľadom na riziko finančnej katastrofy, ktorá by hrozila v prípade narušenia vzťahu dôvery pri fungovaní finančného trhu a jeho systému priebežného dohľadu.³⁹ Všetko, čo by sa dalo pociťovať ako slabosť pri ochrane informácií, by totiž spôsobilo ujmu systému dohľadu, a to z dôvodu narušenia dôvery a každé zlyhanie pri ochrane dôvernosti informácií, ktoré majú k dispozícii príslušné orgány by mohlo narušiť riadne fungovanie tohto systému. Zverejnenie týchto informácií by mohlo destabilizovať dotknutý podnik a mohlo by mať tiež za následok stratu dôveryhodnosti orgánov pre dohľad v očiach subjektov pôsobiacich na finančných trhoch, ktoré tieto informácie poskytujú a umožňujú tak orgánom pre dohľad vykonávanie ich funkcií.

53. Je pravdou, že vnútroštátne orgány pre dohľad môžu získať informácie, ktoré majú verejnú povahu v tom zmysle, že tieto informácie zodpovedajú povinnosti zverejnenia upravenej právom Únie, ako je napríklad povinnosť zverejnenia upravená článkami 2 a 3 prvej smernice 68/151/EHS⁴⁰. Dokonca aj v takejto situácii zastávam názor, že poslaním týchto orgánov nie je vykonávať funkciu „one-stop-shop“, takže nie sú podľa môjho názoru povinné priaznivo odpovedať na žiadosť o prístup k takým verejným informáciám.

54. Na záver sa domnievam, že služobné tajomstvo, ktorého zásada ochrany je zakotvená v článku 54 smernice 2004/39, nie je meniteľné v závislosti od povahy informácií, ktoré majú k dispozícii orgány pre dohľad. Všetky informácie, ktorými tieto orgány disponujú, treba považovať za dôverné v tom zmysle, že funkciou týchto orgánov nie je komunikovať s verejnosťou, ale iba dohliadať nad podnikmi, ktoré pôsobia na finančných trhoch, a tým prispievať k ich stabilite a regulácii.

37 Dokonca aj v rámci tejto siete musí pri výmene informácií medzi orgánmi pre dohľad prevážiť služobné tajomstvo, ktorého cieľom je ochrana práv dotknutých osôb. Pozri v tomto zmysle odôvodnenie 25 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2000/12/ES z 20. marca 2000 o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií (Ú. v. ES L 126, 2000, s. 1; Mim. vyd. 06/003, s. 272), odôvodnenie 23 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/48/ES zo 14. júna 2006 o začatí a vykonávaní činností úverových inštitúcií (Ú. v. EÚ L 177, 2006, s. 1) a odôvodnenie 153 smernice 2014/65.

38 Rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, bod 33).

39 Článok 17 smernice 2004/39 predpokladá priebežný dohľad nad finančnými trhmi, z čoho vyplýva existencia priebežného toku informácií medzi regulovanými podnikmi a orgánmi pre dohľad.

40 Prvá smernica Rady z 9. marca 1968 o koordinácii ochranných opatrení, ktoré členské štáty vyžadujú od obchodných spoločností na ochranu záujmov spoločníkov a tretích osôb v zmysle druhého odseku článku 58 Zmluvy [zmenený na článok 48 druhý odsek ES, teraz článok 54 druhý odsek ZFEÚ] s cieľom zabezpečiť rovnocennosť týchto ochranných opatrení v rámci celého Spoločenstva (Ú. v. ES L 65, 1968, s. 8; Mim. vyd. 17/001, s. 3).

55. Okrem iného uvádzam, že podľa môjho názoru sa výrazy „služobné tajomstvo“ a „dôverné informácie“, ktoré používa článok 54 ods. 1 smernice 2004/39, prekrývajú. Tieto dva výrazy tak treba považovať za vyjadrenie redundancie, keďže v skutočnosti označujú ten istý predmet a rovnakú myšlienku.

56. Okrem toho treba pripomenúť, že pokiaľ ide o prvú smernicu 77/780, Súdny dvor, podčiarkujúc dôležitosť ochrany služobného tajomstva, už v rozsudku z 11. decembra 1985 vo veci Hillenius dôvernú povahu informácií, ktorými disponujú vnútroštátne orgány pre dohľad nad úverovými inštitúciami,⁴¹ poňal široko, pričom tým potvrdil návrhy generálneho advokáta Slynn,⁴² ktorý sa vyjadril v prospech neexistencie rozlišovania medzi rozličnými typmi informácií a navrhol Súdnemu dvoru, aby rozhodol, že povinnosť zachovávať služobné tajomstvo pokrýva konkrétne svedecké výpovede.

57. Pripustiť konkrétne a individuálne posudzovanie, od prípadu k prípadu, žiadostí o prístup k podkladom orgánmi, ktoré podkladmi disponujú, by viedlo k riziku fragmentácie systému dohľadu a viedlo by k rozdielom v zaobchádzaní v závislosti od subjektívneho posúdenia žiadosti o prístup k podkladom zo strany vnútroštátneho orgánu. Pripomeňme, že imperatív jednotného uplatňovania smernice 2004/39 a ňou sledovaný cieľ harmonizácie hovoria v prospech zavedenia homogénneho posudzovania dôvernej povahy informácií získaných a vytvorených orgánmi pre dohľad, a teda viac pre existenciu všeobecnej zásady dôverného zaobchádzania ako pre individuálne posudzovanie uplatňovania služobného tajomstva. Vo veci samej by mala táto všeobecná zásada odôvodniť nesprístupnenie informácií požadovaných pánom Baumeisterom tak, aby systém dohľadu nad finančnými trhmi nebol ani oslabený a aby ani nebola podkopaná jeho účinnosť.

58. V tomto smere je vhodné inšpirovať sa odôvodnením 5 smernice 2004/39, ktoré podporuje integritu a efektívnosť finančného systému a z ktorého vyplýva zásada dôverného zaobchádzania, pokiaľ ide o systém dohľadu nad finančnými trhmi. To predpokladá presadenie širokej definície zachovania dôvernosti a služobného tajomstva. Je tiež možné inšpirovať sa odôvodnením 8 smernice (EÚ) 2016/943⁴³, ktoré sa usiluje vyhnúť sa roztrieštenosti vnútorného trhu⁴⁴ a oslabeniu celkového odrádzajúceho účinku pravidiel v oblasti obchodného tajomstva na vnútornom trhu. Okrem toho odôvodnenie 14 tejto smernice uvádza existenciu oprávneného záujmu na ochrane vo všeobecnosti dôverných informácií a trvá na existencii legitímnych očakávaní ochrany tejto dôvernosti na strane dotknutých kruhov.

59. Napriek písomným pripomienkam holandskej vlády a tvrdeniam, že už možno využiť judikatúru týkajúcu sa iných oblastí, ako je dohľad nad finančnými trhmi, teda treba trvať na skutočnosti, že jednotný výklad smernice 2004/39 by bol podkopaný vtedy, ak by sa členským štátom ponechalo oprávnenie voľnej úvahy pri určovaní rozsahu služobného tajomstva a obrysov pojmu „dôverné informácie“ alebo ak by každý orgán pre dohľad mohol subjektívne posudzovať, ktoré informácie možno sprístupniť, pričom by sa uchýľoval ku konkrétnemu a individuálnemu preskúmaniu každej žiadosti o prístup k dokumentom, čo by navyše viedlo k značnej pracovnej záťaži orgánov, ktoré by sa museli rozhodovať medzi rôznymi presadzovanými záujmami.⁴⁵

41 Rozsudok z 11. decembra 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, bod 26).

42 Návrhy generálneho advokáta Slynn vo veci Hillenius (110/84, neuverejnený, EU:C:1985:333).

43 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 8. júna 2016 o ochrane nesprístupneného know-how a obchodných informácií (obchodného tajomstva) (Ú. v. EÚ L 157, 2016, s. 1).

44 Systém dohľadu nad finančnými trhmi je úzko spojený s fungovaním vnútorného trhu (pozri bod 39 vyššie).

45 Z judikatúry týkajúcej sa sprístupňovania dokumentov inštitúcií Únie vyplýva, že ak by bol Súdnym dvorom prijatý tento výklad, každý dožiadaný orgán by musel rozhodovať medzi rôznymi záujmami. Pozri v tomto zmysle návrhy generálnej advokátky Kokott vo veci Komisia/Stichting Greenpeace Nederland (C-673/13 P, EU:C:2016:213, bod 54). Takto ide analogicky v spore vo veci samej o vyváženú ochranu systému dohľadu nad finančnými trhmi a záujmov podnikateľa poškodeného podvodným konaním podniku, hoci aj mimo akéhokoľvek súdneho konania.

60. V tejto súvislosti treba dospieť k záveru, že normotvorca Únie už sám rozhodol a našiel rovnováhu medzi rôznymi záujmami, ktoré môžu byť v hre, keď zakotvil, ako už bolo uvedené vyššie,⁴⁶ všeobecnú zásadu nesprístupňovania informácií získaných a vytvorených orgánmi pre dohľad nad finančnými trhmi, pričom ju doplnil vyčerpávajúco vymedzenými výnimkami,⁴⁷ ktoré samotné musia byť vykladané zužujúco.

61. V tejto záležitosti zastávam názor, že ani Súdnemu dvoru neprináleží, aby nahrádzal hodnotenie normotvorcu Únie tým, že určí presné kritériá a spôsoby určovania prvkov charakterizujúcich rozsah služobného tajomstva, a ani orgánom pre dohľad nad finančnými trhmi neprináleží právomoc hľadať túto jemnú rovnováhu, čo by viedlo k riziku kauzistického prístupu, čím by sa oslabil harmonizovaný systém dohľadu, zatiaľ čo logika prijatá normotvorcom Únie dosiahla proporcionálne vyváženie rozličných presadzovaných záujmov.

62. Aby sme sa napokon vrátili k sporu vo veci samej, zdá sa mi, že z pripomienok predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že situácia pána Baumeistera v skutočnosti nezodpovedá žiadnej z výnimiek predpokladaných článkom 54 smernice 2004/39. Ak navyše z výsledku pojednávania vyplýva, že podstatou sporu sa zdá byť určenie trov konania, je otázne, ako by bolo v takom kontexte užitočné získanie dôverných informácií, ktoré má BaFin k dispozícii.

63. Vzhľadom na tieto skutočnosti by spor vo veci samej nemal byť pre Súdny dvor príležitosťou prelomiť zásadu dôverného zaobchádzania a povinnosti zachovávať služobné tajomstvo vzťahujúce sa na všetky informácie získané a vytvorené vnútroštátnymi orgánmi pre dohľad nad finančnými trhmi.

64. V dôsledku toho treba v osobitnom kontexte dohľadu nad finančnými trhmi chápať dôverný charakter informácií, ktoré majú k dispozícii orgány pre dohľad široko, takže ich sprístupnenie je možné iba v prípadoch predpokladaných textom článku 54 smernice 2004/39. Všeobecnou zásadou zavedenou normotvorcom Únie je totiž zásada zachovania služobného tajomstva a výnimky z tejto zásady dôverného zaobchádzania možno vykladať len zužujúco a možno ich pripustiť iba vtedy, ak sú výslovne upravené ustanoveniami smernice 2004/39. V tomto zmysle okrem prípadov vyčerpávajúco vymenovaných uvedenými ustanoveniami sú orgány pre dohľad nad finančnými trhmi povinné zachovávať služobné tajomstvo, a to bez časového obmedzenia.

65. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba dospieť k záveru, že všetky informácie, vrátane korešpondencie a vyjadrení, týkajúce sa regulovaného podniku, ktoré sú získané alebo vytvorené vnútroštátnym orgánom pre dohľad nad finančnými trhmi, patria, bez ohľadu na akúkoľvek ďalšiu podmienku, pod pojem „dôverné informácie“ v zmysle článku 54 ods. 1 druhej vety smernice 2004/39, a teda sú chránené služobným tajomstvom na základe článku 54 ods. 1 prvej vety smernice.

V. Návrh

66. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálne otázky, ktoré položil Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko), odpovedal takto:

Všetky informácie, vrátane korešpondencie a vyjadrení, týkajúce sa regulovaného podniku, ktoré sú získané alebo vytvorené vnútroštátnym orgánom pre dohľad nad finančnými trhmi, patria, bez ohľadu na akúkoľvek ďalšiu podmienku, pod pojem „dôverné informácie“ v zmysle článku 54 ods. 1 druhej vety smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/39/ES z 21. apríla 2004 o trhoch s finančnými

⁴⁶ Pozri bod 41 vyššie.

⁴⁷ Návrhy generálnej advokátky Kokott vo veci UBS Europe a i. (C-358/16, EU:C:2017:606, body 83 a 84); ako aj rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, body 34 a 35).

nástrojmi, o zmene a doplnení smerníc Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení smernice Rady 93/22/EHS, a teda sú chránené služobným tajomstvom podľa článku 54 ods. 1 prvej vety tejto smernice.