



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 19. junija 2018\*

„Predhodno odločanje – Približevanje zakonodaj – Direktiva 2004/39/ES – Člen 54(1) – Obseg obveznosti poklicne skrivnosti, naložene nacionalnim organom finančnega nadzora – Pojem „zaupna informacija““

V zadevi C-15/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) z odločbo z dne 4. novembra 2015, ki je na Sodišče prispela 11. januarja 2016, v postopku

**Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht**

proti

**Ewaldu Baumeistru,**

ob udeležbi

**Franka Schmitta** kot likvidacijskega upravitelja družbe Phoenix Kapitaldienst GmbH,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Tizzano, podpredsednik, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça (poročevalec), C. G. Fernlund in C. Vajda, predsedniki senatov, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, sodnika, C. Toader, sodnica, M. Safjan, D. Šváby, sodnika, A. Prechal, sodnica, E. Jarašiūnas in S. Rodin, sodnika,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. julija 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht R. Wiegmann, agent,
- za M. Baumeister P. A. Gundermann, Rechtsanwalt,
- za F. Schmitta kot likvidacijskega upravitelja družbe Phoenix Kapitaldienst GmbH A. J. Baumert, Rechtsanwalt,

\* Jezik postopka: nemščina.

- za nemško vlado T. Henze, J. Möller in D. Klebs, agenti,
  - za estonsko vlado K. Kraavi-Käerdi in N. Grünberg, agentki,
  - za nizozemsko vlado K. Bulterman in B. Koopman, agentki,
  - za poljsko vlado B. Majczyna, B. Majerczyk-Graczykowska in A. Kramarczyk-Szaładzińska, agenti,
  - za vlado Združenega kraljestva S. Simmons in Z. Lavery, agentki, skupaj z V. Wakefield in S. Ford, barristers,
  - za Evropsko komisijo I. V. Rogalski, J. Rius in K.-P. Wojcik, agenti,
  - za Nadzorni organ EFTA C. Zatschler, M. Schneider, I. O. Vilhjálmssdóttir in M. L. Hakkebo, agenti,
- po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. decembra 2017

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 54(1), Direktive 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov in o spremembah direktiv Sveta 85/611/EGS, 93/6/EGS in Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/22/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 263).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (zvezni urad za nadzor finančnih storitev, Nemčija) in Ewaldom Baumeistrom v zvezi z odločitvijo tega urada, da se zavrne dostop do nekaterih dokumentov v zvezi z družbo Phoenix Kapitaldienst GmbH (v nadaljevanju: Phoenix).

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 V uvodnih izjavah 2 in 63 Direktive 2004/39 je navedeno:
  - „(2) [...] je treba zagotoviti potrebno stopnjo uskladitve, da bi lahko vlagateljem ponudili visoko raven zaščite in investicijskim podjetjem omogočili opravljanje storitev v vsej Skupnosti, ki je enotni trg, na podlagi nadzora, ki ga opravlja matična država. [...]
  - [...]
  - (63) [...] Zaradi naraščajoče čezmejne dejavnosti bi si morali pristojni organi medsebojno zagotavljati ustrezne informacije za opravljanje svojih funkcij, da bi poskrbeli za učinkovito uveljavljanje te direktive, tudi v primerih, ko kršitve ali domnevne kršitve zadevajo organe v dveh ali več državah članicah. Pri izmenjavi informacij je potrebna stroga poklicna molčečnost za zagotovitev nemotenega posredovanja informacij in zaščite pravic posameznikov.“

4 Člen 17 te direktive, naslovljen „Splošna obveznost glede stalnega nadzora“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da pristojni organi spremljajo dejavnosti investicijskih podjetij, da bi lahko ocenili skladnost s pogoji poslovanja iz te direktive. Države članice zagotovijo, da so uvedeni ustrezni ukrepi, ki pristojnim organom omogočajo pridobitev informacij, potrebnih za ocenitev skladnosti investicijskih podjetij z navedenimi obveznostmi.“

5 Člen 50 navedene direktive, naslovljen „Pooblastila, ki jih morajo imeti pristojni organi“, določa:

„1. Pristojni organi prejmejo vsa nadzorna in preiskovalna pooblastila, potrebna za opravljanje njihovih funkcij. [...]

2. Pooblastila iz odstavka 1 se izvršujejo v skladu z nacionalnim pravnim redom in zajemajo vsaj pravice do:

(a) dostopa do katerega koli dokumenta v kakršni koli obliki in do prejetja njegove kopije;

(b) zahtevanja informacij od katere koli osebe in, če je treba, vabljenja in zaslišanja osebe z namenom pridobiti informacije;

[...]“

6 Člen 54 Direktive 2004/39, naslovljen „Poklicna skrivnost“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da pristojne organe, vse osebe, ki delajo ali so delale za pristojne organe, ali subjekte, na katere so prenesene naloge v skladu s členom 48(2), ter revizorje in izvedence, ki jih zadolžijo pristojni organi, zavezuje obveznost poklicne skrivnosti. Nobena zaupna informacija, ki jo lahko prejmejo pri opravljanju svojih dolžnosti, ne sme biti izdana kateri koli osebi ali organu, razen v obliki povzetka ali združenih obliki, tako da posameznih investicijskih podjetij, upravljavcev trga, reguliranih trgov ali katerih koli drugih oseb ni mogoče prepoznati, brez poseganja v primere, za katere velja kazensko pravo[,] ali druge določbe te direktive.

2. Če je bil zoper investicijsko podjetje, upravljavca trga ali regulirani trg uveden stečajni postopek ali postopek prisilne likvidacije, se lahko zaupne informacije, ki ne zadevajo tretjih oseb, razširijo v civilnem ali gospodarskem postopku, če je to potrebno za izvajanje postopka.

3. Brez poseganja v primere, za katere velja kazensko pravo, lahko pristojni organi, telesa ali fizične ali pravne osebe, razen pristojnih organov, ki prejmejo zaupne informacije v skladu s to direktivo, te informacije uporabijo samo pri opravljanju svojih dolžnosti in za izvajanje svojih funkcij, v primeru pristojnih organov v okviru področja uporabe te direktive ali v primeru drugih organov, teles ali fizičnih ali pravnih oseb za namen, za katerega so jim bile take informacije posredovane in/ali v okviru upravnih ali sodnih postopkov, ki se specifično nanašajo na izvajanje teh funkcij. Vseeno lahko organ, ki prejme informacije, te informacije uporabi za druge namene, če pristojni organ ali drugi organ, telo ali oseba, ki posreduje informacije, privoli v to.

4. Za vse zaupne informacije, ki so sprejete, izmenjane ali posredovane v skladu s to direktivo, veljajo pogoji poklicne molčečnosti iz tega člena. Ne glede na to ta člen pristojnim organom ne preprečuje, da bi izmenjevali ali posredovali zaupne informacije v skladu s to direktivo in drugimi direktivami, ki se uporabljajo za investicijska podjetja, kreditne institucije, pokojninske sklade, [kolektivne naložbene podjeme za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP)], zavarovalne in pozavarovalne posrednike, zavarovalnice, regulirane trge ali upravljavce trga ali drugače s privolitvijo pristojnega organa ali drugega organa ali telesa ali fizične ali pravne osebe, ki je informacije sporočila.

5. Ta člen pristojnim organom ne preprečuje, da bi v skladu z nacionalnim pravnim redom izmenjali ali posredovali zaupne informacije, ki niso bile prejete s strani pristojnega organa druge države članice.“

7 Člen 56 te direktive, naslovljen „Obveznost sodelovanja“, v odstavku 1 določa:

„Pristojni organi različnih držav članic med seboj sodelujejo, kadar koli je to potrebno za namen opravljanja njihovih dolžnosti v skladu s to direktivo, pri čemer uporabljajo svoja pooblastila iz te direktive ali iz nacionalne zakonodaje.

Pristojni organi nudijo pomoč pristojnim organom drugih držav članic. Zlasti si izmenjujejo informacije in sodelujejo pri morebitnih preiskovalnih ali nadzornih dejavnostih.

[...]“

8 Člen 58 navedene direktive, naslovljen „Izmenjava informacij“, v odstavku 1 določa:

„Pristojni organi držav članic, imenovani za kontaktne točke za namene te direktive v skladu s členom 56(1), si takoj medsebojno posredujejo informacije, potrebne za namene opravljanja dolžnosti pristojnih organov, imenovanih v skladu s členom 48(1), iz določb, sprejetih v skladu s to direktivo.

Pristojni organi, ki si izmenjujejo informacije z drugimi pristojnimi organi v skladu s to direktivo, lahko pri posredovanju informacij navedejo, da te informacije ne smejo biti razkrite brez njihovega izrecnega privoljenja, pri čemer se lahko take informacije izmenjajo samo za namene, za katere so ti organi dali privoljenje.“

### *Nemško pravo*

9 Člen 1(1) Informationsfreiheitsgesetz (zakon o ureditvi dostopa do informacij) z dne 5. septembra 2005 (BGBl. 2005 I, str. 2722), kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 7. avgusta 2013 (BGBl. 2013 I, str. 3154, v nadaljevanju: IFG), določa:

„V skladu s tem zakonom ima vsak v razmerju do organov zvezne vlade pravico do dostopa do uradnih podatkov.“

10 Člen 3 IFG, naslovljen „Varstvo posebnih javnih interesov“, v odstavku 4 določa:

„Pravica dostopa do podatkov ne obstaja,

[...]“

4. če za podatke velja dolžnost varovanja tajnosti ali zaupnosti na podlagi zakona ali splošnega upravnega predpisa o fizičnem in organizacijskem varstvu zaupnih podatkov ali če gre pri teh podatkih za poklicno ali posebno uradno tajnost.“

- 11 Člen 9 Kreditwesengesetz (zakon o bančništvu) z dne 9. septembra 1998 (BGBl. 1998 I, str. 2776), kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 4. julija 2013 (BGBl. 2013 I, str. 1981, v nadaljevanju: KWG), naslovljen „Obveznost zaupnosti“, v odstavku 1 določa:

„Osebe, zaposlene pri [zveznem uradu za nadzor finančnih storitev], pri izvajanju tega zakona ne smejo nepooblaščenno razkriti ali uporabiti dejstev, za katera so izvedele med svojim delom in katerih varstvo zaupnosti je v interesu [oseb, za katere velja ta zakon,] ali tretje osebe (zlasti poslovnih in industrijskih skrivnosti), tudi če niso več na delu ali pa je njihova dejavnost v zvezi s tem prenehala. [...]“

### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

- 12 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je bil nad družbo Phoenix v letu 2005 uveden postopek zaradi insolventnosti. Navedena družba je takrat prenehala in je od takrat v postopku sodne likvidacije. Poslovni model družbe Phoenix je temeljil na goljufivem piramidnem sistemu.
- 13 E. Baumeister je eden od vlagateljev, ki so bili oškodovani zaradi dejavnosti družbe Phoenix. Pred zveznim uradom za nadzor finančnih storitev se je skliceval na člen 1(1) IFG, da bi mu bil omogočen dostop do dokumentov v zvezi z družbo Phoenix, kot so posebno revizijsko poročilo, poročila revizorjev, interni dokumenti, poročila in korespondenca, ki jih je ta urad prejel ali pripravil v okviru svoje dejavnosti nadzora nad družbo Phoenix. Zvezni urad za nadzor finančnih storitev je to prošnjo za dostop zavrnil.
- 14 E. Baumeister je, potem ko z ugovorom ni uspel, zoper odločbo zveznega urada za nadzor finančnih storitev o zavrnitvi vložil tožbo pri Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (upravno sodišče v Frankfurtu na Majni, Nemčija). To sodišče je s sodbo z dne 12. marca 2008 temu uradu odredilo, naj odobri dostop do zahtevanih dokumentov, razen do poslovnih in industrijskih skrivnosti ter dokumentov v zvezi z organom Združenega kraljestva za finančne storitve.
- 15 Hessischer Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče v Hessnu, Nemčija), ki je odločalo o pritožbi zoper navedeno sodbo, je s sodbo z dne 29. novembra 2013 na eni strani odločilo, na eni strani, da ima E. Baumeister v skladu s členom 1(1) IFG pravico do dostopa do zahtevanih dokumentov in, na drugi strani, da njegove prošnje za dostop ni mogoče na splošno zavrniti na podlagi člena 3(4) IFG v povezavi s členom 9(1) KWG. Ugotovilo je, da je dostop do zadevnih dokumentov mogoče zavrniti le v zvezi s poslovnimi in industrijskimi skrivnostmi, ki jih je treba v vsakem konkretnem primeru posamično identificirati, kot to velja za osebne podatke tretjih oseb. Nobena druga rešitev naj ne bi izhajala iz prava Unije.
- 16 Zvezni urad za nadzor finančnih storitev je zoper to sodbo vložil *revizijo* pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija).
- 17 To sodišče je v bistvu poudarilo, da je obseg, ki ga je Hessischer Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče v Hessnu) priznalo varstvu iz člena 9(1) KWG, preozek z dveh vidikov. Prvič, namen te določbe naj bi bil splošno varstvo vseh informacij, za katere ima nadzorovano podjetje ali tretja oseba legitimni interes, da se ohrani njihova zaupnost, vključno z informacijami, ki imajo premoženjsko vrednost, ki jo je mogoče unovčiti v okviru postopka zaradi insolventnosti, ne glede na to, ali gre natančno za industrijsko ali poslovno skrivnost. Drugič, navedena določba naj bi zagotavljala tudi varstvo pred razkritjem informacij, za katere ima zvezni urad za nadzor finančnih storitev legitimni interes, da se ohrani njihova zaupnost. Vsekakor naj bi bilo treba preučiti vsebino zadevnih informacij, da se ugotovi, ali tak legitimni interes obstaja. Poleg tega naj bi se morala intenzivnost, s katero bi bilo treba varovati informacije, sčasoma načeloma zmanjšati.
- 18 Predložitveno sodišče pa se kljub temu glede na člen 54(1) Direktive 2004/39 sprašuje, ali je treba obseg obveznosti zaupnosti, določene v členu 9(1) KWG, razlagati širše.

- 19 Navedeno sodišče v zvezi s tem v bistvu na eni strani opozarja na nekatere preudarke sodišča Unije, navedene v zvezi z Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331) in Uredbo Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) (glej zlasti sodbi z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točke 68, 69 in 77, in z dne 28. januarja 2015, Evonik Degussa/Komisija, T-341/12, EU:T:2015:51, točki 84 in 94). Na drugi strani predložitveno sodišče navaja, da bi lahko posebnosti dejavnosti nadzora finančnih storitev upravičevale, da se členu 9(1) KWG tudi s časovnega vidika prizna posebej širok obseg.
- 20 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1.

- (a) Ali pod pojem ‚zaupne informacije‘ v smislu člena 54(1), drugi stavek, Direktive [2004/39] in s tem pod poklicne skrivnosti na podlagi člena 54(1), prvi stavek, Direktive 2004/39, ne glede na obstoj drugih pogojev, spadajo vsi podatki, ki se nanašajo na podjetje, ki jih je nadzorovano podjetje posredovalo nadzornemu organu?
- (b) Ali pojem ‚previdnostne skrivnosti‘ kot del poklicne skrivnosti v smislu člena 54(1), prvi stavek, Direktive 2004/39, ne glede na obstoj drugih pogojev, zajema vse izjave nadzornega organa, ki so v spisu, vključno z njihovo korespondenco z drugimi organi?

Če je odgovor na vprašanje v točki (a) ali (b) nikalen:

- (c) Ali je treba določbo o poklicni skrivnosti iz člena 54(1) Direktive 2004/39 razlagati tako, da je pri opredelitvi informacij kot zaupnih
- (i) pomembno, ali se informacije glede na svojo naravo štejejo za poklicno skrivnost ter ali bi dostop do informacij konkretno in dejansko škodoval interesom za varovanje tajnosti, ali
- (ii) treba upoštevati druge okoliščine, v katerih se informacije štejejo za poklicno skrivnost, ali
- (iii) mogoče, da se nadzorni organ glede podatkov, povezanih z nadzorovanim [podjetjem], in s tem povezanih listin nadzornega organa, ki so v spisu, sklicuje na izpodbojno domnevo, da se ti nanašajo na poslovne in previdnostne skrivnosti?

2. Ali je treba pojem ‚zaupne informacije‘ v smislu člena 54(1), drugi stavek, Direktive 2004/39 razlagati tako, da je za opredelitev podatka, ki ga je posredoval nadzorni organ, kot varovane poslovne skrivnosti oziroma sicer varovane informacije, odločilen izključno trenutek posredovanja tega podatka nadzornemu organu?

Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen:

3. Ali je treba pri odgovoru na vprašanje, ali je treba podatek, ki se nanaša na podjetje, ne glede na spremembo gospodarskega okolja varovati kot poslovno skrivnost in ga torej šteti za poklicno skrivnost v skladu s členom 54(1), drugi stavek, Direktive [2004/39], na splošno izhajati iz domneve časovne omejitve – na primer pet let – po poteku katere velja izpodbojna domneva, da je nek podatek izgubil svojo gospodarsko vrednost? Ali to velja tudi za previdnostno skrivnost?“

## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Prvo vprašanje*

- 21 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 54(1) Direktive 2004/39 razlagati tako, da so vse informacije v zvezi z nadzorovanim podjetjem, ki jih je to podjetje posredovalo pristojnemu organu, in vse izjave tega organa, ki so v njegovem spisu v zvezi z nadzorom, vključno z njegovo korespondenco z drugimi službami, brezpogojno zaupne informacije, ki so zato zajete z obveznostjo, da se ohrani poklicna skrivnost, ki je določena s tem členom. Če je odgovor nikalen, želi navedeno sodišče v bistvu izvedeti, katera merila so upoštevna za to, da se ugotovi, za katere izmed informacij, ki jih imajo organi, ki jih države članice določijo za izvajanje nalog iz te direktive (v nadaljevanju: pristojni organi), je treba šteti, da ustrezajo tej opredelitvi.
- 22 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da niti v členu 54 Direktive 2004/39 niti v nobeni drugi določbi te direktive ni izrecno določeno, katere informacije, ki jih imajo pristojni organi, je treba opredeliti kot „zaupne“ in zato zajeti z obveznostjo poklicne skrivnosti.
- 23 Poleg tega se ustrezni nacionalni predpisi na tem področju sicer znatno razlikujejo, vendar z besedilom Direktive 2004/39 v zvezi z določitvijo pomena in obsega pojma „zaupna informacija“ iz člena 54(1) te direktive ni napoteno na nacionalna prava.
- 24 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pa iz zahteve po enotni uporabi prava Unije izhaja, da je treba, če določba prava Unije glede nekega pojma ne napotuje na pravo držav članic, ta pojem praviloma v celotni Evropski uniji razlagati avtonomno in enotno. To razlago je treba poiskati ob upoštevanju besedila zadevne določbe in njenega okvira ter cilja, ki se uresničuje z zadevno ureditvijo (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2013, *Fish Legal in Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, točka 42, in z dne 16. julija 2015, A, C-184/14, EU:C:2015:479, točki 31 in 32).
- 25 V zvezi z besedilom člena 54 Direktive 2004/39 to, da se v njem večkrat sklicuje na „zaupne informacije“, in ne na splošno na „informacije“, pomeni, da je treba razlikovati med zaupnimi informacijami in drugimi informacijami, ki niso zaupne, ki jih imajo pristojni organi v zvezi z opravljanjem svojih nalog.
- 26 V zvezi z okvirom, v katerega spada člen 54 Direktive 2004/39, in cilji, ki se uresničujejo s to direktivo, iz uvodne izjave 2 navedene direktive izhaja, da je njen namen zagotoviti potrebno stopnjo uskladitve, da bi se lahko vlagateljem ponudila visoka raven zaščite in investicijskim podjetjem omogočilo opravljanje storitev v vsej Uniji na podlagi nadzora, ki ga opravlja matična država (sodba z dne 12. novembra 2014, *Altmann in drugi*, C-140/13, EU:C:2014:2362, točka 26).
- 27 Iz uvodne izjave 63, drugi stavek, Direktive 2004/39 poleg tega izhaja, da bi si morali zaradi naraščajoče čezmejne dejavnosti pristojni organi različnih držav članic medsebojno zagotavljati ustrezne informacije za opravljanje svojih funkcij, da bi poskrbeli za učinkovito uveljavljanje te direktive (sodba z dne 12. novembra 2014, *Altmann in drugi*, C-140/13, EU:C:2014:2362, točka 27).
- 28 V skladu s členom 17(1) Direktive 2004/39 morajo države članice tako zagotoviti, da pristojni državni organi stalno spremljajo dejavnost investicijskih podjetij, da bi zagotovili, da ta podjetja spoštujejo svoje obveznosti (sodba z dne 12. novembra 2014, *Altmann in drugi*, C-140/13, EU:C:2014:2362, točka 28).
- 29 Člen 50(1) in (2) te direktive določa, da morajo pristojni organi imeti vsa nadzorna in preiskovalna pooblastila, potrebna za opravljanje svojih funkcij, vključno s pravico do dostopa do katerega koli dokumenta in pravico zahtevati informacije od katere koli osebe (sodba z dne 12. novembra 2014, *Altmann in drugi*, C-140/13, EU:C:2014:2362, točka 29).

- 30 Člen 56(1) Direktive 2004/39 poleg tega določa, da pristojni organi zagotavljajo pomoč pristojnim organom drugih držav članic ter da si zlasti pristojni organi izmenjujejo informacije in sodelujejo pri morebitnih preiskovalnih ali nadzornih dejavnostih (sodba z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi, C-140/13, EU:C:2014:2362, točka 30).
- 31 Za učinkovito delovanje sistema nadzora dejavnosti investicijskih podjetij, ki temelji na nadzornih dejavnostih, ki se izvajajo v državi članici, in na izmenjavi informacij med pristojnimi organi več držav članic, kot je povzeto v prejšnjih točkah, je tako nujno, da se lahko nadzorovana podjetja in pristojni organi zanesejo na to, da bodo posredovane zaupne informacije načeloma ostale zaupne (sodba z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi, C-140/13, EU:C:2014:2362, točka 31).
- 32 Kot izhaja zlasti iz zadnjega stavka uvodne izjave 63 Direktive 2004/39, bi lahko tako neobstoj takega zaupanja posegal v nemoteno posredovanje zaupnih informacij, ki so potrebne za izvajanje dejavnosti nadzora (sodba z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi, C-140/13, EU:C:2014:2362, točka 32).
- 33 Člen 54(1) Direktive 2004/39 torej kot splošno pravilo določa dolžnost ohranitve poklicne skrivnosti za varstvo ne le posebnih interesov neposredno vpletenih podjetij, temveč tudi splošnega interesa, povezanega z normalnim delovanjem trgov finančnih instrumentov Unije (sodba z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi, C-140/13, EU:C:2014:2362, točka 33).
- 34 Ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih preudarkov niti iz besedila člena 54 Direktive 2004/39 niti iz okvira, v katerega spada ta člen, kot tudi ne iz ciljev, ki se uresničujejo s to direktivo, ni mogoče sklepati, da je treba vse informacije v zvezi z nadzorovanim podjetjem, ki jih je to podjetje posredovalo pristojnemu organu, in vse izjave tega organa, ki so v spisu v zvezi z nadzorom, vključno z njegovo korespondenco z drugimi službami, obvezno šteti za zaupne.
- 35 Iz istih preudarkov namreč izhaja, da se splošna prepoved razkritja zaupnih informacij, določena v členu 54(1) navedene direktive, nanaša na informacije, ki jih imajo pristojni organi ter ki, prvič, niso javne in, drugič, z razkritjem katerih bi obstajala nevarnost posega v interese fizične ali pravne osebe, ki jih je predložila, oziroma tretje osebe ali pa nevarnost posega v pravilno delovanje sistema nadzora dejavnosti investicijskih podjetij, ki ga je zakonodajalec Unije uvedel s sprejetjem Direktive 2004/39.
- 36 Vendar je treba opozoriti, da je treba pogoje, navedene v prejšnji točki, razumeti tako, da ne posegajo v druge določbe prava Unije, katerih namen je strožje varstvo zaupnosti nekaterih informacij.
- 37 Med te določbe spada člen 58(1), drugi pododstavek, Direktive 2004/39, ki se nanaša na izmenjavo informacij med pristojnimi organi in določa, da lahko „[p]ristojni organi, ki si izmenjujejo informacije z drugimi pristojnimi organi v skladu s to direktivo, [...] pri posredovanju informacij navedejo, da te informacije ne smejo biti razkrite brez njihovega izrecnega privoljenja, pri čemer se lahko take informacije izmenjajo samo za namene, za katere so ti organi dali privoljenje“.
- 38 Poudariti je treba še, da člen 54 Direktive 2004/39 določa splošno načelo prepovedi razkritja zaupnih informacij, ki jih imajo pristojni organi, in izčrpno navaja posebne primere, v katerih ta splošna prepoved izjemoma ni ovira za njihovo posredovanje ali uporabo (glej v tem smislu sodbo z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi, C-140/13, EU:C:2014:2362, točki 34 in 35).
- 39 Namen navedenega člena tako ni, da se javnosti prizna pravica do dostopa do informacij, ki jih imajo pristojni organi, ali da se natančno uredi izvajanje take pravice do dostopa, ki bi bila v posameznem primeru priznana z nacionalnim pravom.
- 40 V zvezi s tem je namen člena 54 Direktive 2004/39 drugačen od namena, ki se uresničuje z Uredbo št. 1049/2001.



- 41 Namen te uredbe je namreč javnosti podeliti pravico čim širšega dostopa do dokumentov institucij Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 33, in z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točka 57).
- 42 Glede na tak cilj je Sodišče odločilo, da Uredba št. 1049/2001 v bistvu instituciji Unije, ki namerava zavrnila dostop do dokumenta, nalaga, naj pojasni, kako bi dostop do navedenega dokumenta lahko konkretno škodoval interesu, ki je varovan z eno od izjem od zadevne pravice do dostopa, pri tem pa ne posega v možnost te institucije, da se v zvezi s tem opre na splošno domnevo zaupnosti, ki velja za neko vrsto dokumentov, kadar bi se lahko podobni splošni preudarki uporabili za prošnje za razkritje, ki se nanašajo na dokumente iste vrste (glej v tem smislu sodbi z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Komisija, C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točke od 48 do 50, in z dne 16. julija 2015, ClientEarth/Komisija, C-612/13 P, EU:C:2015:486, točke 68, 69 in 77).
- 43 Kadar pa pristojni organi, ki jim posameznik predloži prošnjo za dostop do informacij v zvezi z nadzorovanim podjetjem, glede na kumulativna pogoja, navedena v točki 35 te sodbe, menijo, da so zahtevane informacije zaupne v smislu člena 54(1) Direktive 2004/39, lahko taki prošnji ugodijo le v primerih, ki so izčrpno naštetih v tem členu 54.
- 44 Nazadnje je treba poudariti, da lahko države članice, ker je edini namen člena 54(1) Direktive 2004/39, da se pristojnim organom naloži, da praviloma zavrnejo razkritje zaupnih informacij v smislu te določbe, še vedno odločijo, da varstvo pred razkritjem razširijo na celotno vsebino spisa pristojnih organov v zvezi z nadzorom ali, nasprotno, da dopustijo dostop do informacij, ki jih imajo pristojni organi in ki niso zaupne informacije v smislu navedene določbe.
- 45 Predložitveno sodišče mora v obravnavanem primeru ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov preveriti, ali so informacije, ki jih ima zvezni urad za nadzor finančnih storitev in za razkritje katerih je bilo zaproseno, zajete z obveznostjo varovanja poklicne skrivnosti, ki jo mora ta urad spoštovati v skladu s členom 54(1) Direktive 2004/39.
- 46 Glede na vse zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 54(1) Direktive 2004/39 razlagati tako, da vse informacije v zvezi z nadzorovanim podjetjem, ki jih je to podjetje posredovalo pristojnemu organu, in vse izjave tega organa, ki so v njegovem spisu v zvezi z nadzorom, vključno z njegovo korespondenco z drugimi službami, niso brezpogojno zaupne informacije, ki bi bile zato zajete z obveznostjo, da se ohrani poklicna skrivnost, ki je določena s tem členom. S to opredelitvijo so zajete informacije, ki jih imajo pristojni organi ter ki, prvič, niso javne in, drugič, z razkritjem katerih bi obstajala nevarnost posega v interese fizične ali pravne osebe, ki jih je predložila, oziroma tretje osebe ali pa nevarnost posega v pravilno delovanje sistema nadzora dejavnosti investicijskih podjetij, ki ga je zakonodajalec Unije uvedel s sprejetjem Direktive 2004/39.

### ***Drugo vprašanje***

- 47 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 54(1) Direktive 2004/39 razlagati tako, da je presoja, ali so informacije v zvezi z nadzorovanim podjetjem, ki so bile posredovane pristojnim organom, zaupne, odvisna od datuma tega posredovanja in tega, kako so bile te informacije opredeljene takrat.
- 48 V zvezi s tem je treba poudariti, da morajo pristojni organi, da ne bi ogrozili ciljev, ki se uresničujeta s členom 54(1) Direktive 2004/39, kakor sta bila poudarjena v točki 33 te sodbe, obveznost varovanja poklicne skrivnosti, ki jim je naložena v skladu s to določbo, načeloma spoštovati v celotnem obdobju, v katerem je treba informacije, ki jih imajo na podlagi te direktive, šteti za zaupne (glej v tem smislu sodbo z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi, C-140/13, EU:C:2014:2362, točki 31 in 34).

- 49 Vendar je potek časa, kot sta na to v bistvu opozorila predložitveno sodišče in Evropska komisija, okoliščina, ki navadno lahko vpliva na analizo, ali so pogoji, od katerih je odvisna zaupnost zadevnih informacij, izpolnjeni v nekem trenutku (glej v tem smislu sodbi z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-362/08 P, EU:C:2010:40, točki 56 in 57, in z dne 14. marca 2017, Evonik Degussa/Komisija, C-162/15 P, EU:C:2017:205, točka 64).
- 50 Zato je treba ugotoviti, da se splošna prepoved razkritja zaupnih informacij, določena v členu 54(1) Direktive 2004/39, nanaša na informacije, ki jih imajo pristojni organi in ki jih je treba kot „zaupne“ opredeliti ob preučitvi prošnje za razkritje, ne glede na opredelitev teh informacij v času, ko so bile posredovane tem organom.
- 51 Na drugo vprašanje je treba torej odgovoriti, da je treba člen 54(1) Direktive 2004/39 razlagati tako, da je treba zaupnost informacij v zvezi z nadzorovanim podjetjem, ki so bile posredovane pristojnim organom, presoditi ob preučitvi, ki jo morajo ti organi opraviti, zato da odločijo o prošnji za razkritje, ki se nanaša na navedene informacije, ne glede na opredelitev teh informacij ob njihovem posredovanju navedenim organom.

### *Tretje vprašanje*

- 52 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 54(1) Direktive 2004/39 razlagati tako, da informacije, ki jih imajo pristojni organi in ki so stare pet let ali več, načeloma niso več zajete s poslovnimi skrivnostmi ali drugimi kategorijami zaupnih informacij v smislu te določbe.
- 53 Posebej v zvezi z informacijami, ki so zajete s poslovno skrivnostjo, je treba opozoriti, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je varstvo takih skrivnosti splošno načelo prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 14. februarja 2008, Varec, C-450/06, EU:C:2008:91, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 54 Iz sodne prakse Sodišča poleg tega izhaja, da se za informacije, ki so v nekem obdobju lahko bile poslovne skrivnosti in ki so stare pet let ali več, zaradi poteka časa načeloma šteje, da so zgodovinske in da so zato izgubile svojo zaupnost, razen izjemoma, če stranka, ki takšno naravo zatrjuje, dokaže, da so te informacije kljub svoji starosti še vedno bistveni element njenega poslovnega položaja ali poslovnega položaja zadevnih tretjih oseb (glej v tem smislu sodbo z dne 14. marca 2017, Evonik Degussa/Komisija, C-162/15 P, EU:C:2017:205, točka 64).
- 55 Preudarki, navedeni v prejšnji točki, veljajo tudi v okviru uporabe člena 54(1) Direktive 2004/39, če se nanašajo na razvoj pomembnosti nekaterih informacij za poslovni položaj zadevnih podjetij skozi čas.
- 56 Ti preudarki pa ne veljajo za informacije, ki jih imajo pristojni organi in katerih zaupnost bi lahko bila utemeljena iz drugih razlogov od tistega, v skladu s katerim so pomembne za poslovni položaj zadevnih podjetij, kot so med drugim informacije v zvezi z metodologijo in strategijami nadzora pristojnih organov.
- 57 Na tretje vprašanje je treba zato odgovoriti, da je treba člen 54(1) Direktive 2004/39 razlagati tako, da se za informacije, ki jih imajo pristojni organi in ki bi lahko bile poslovne skrivnosti, vendar so stare pet let ali več, zaradi poteka časa načeloma šteje, da so zgodovinske in da so zato izgubile svojo zaupnost, razen izjemoma, če stranka, ki takšno naravo zatrjuje, dokaže, da so te informacije kljub svoji starosti še vedno bistveni element njenega poslovnega položaja ali poslovnega položaja zadevnih tretjih oseb. Taki preudarki ne veljajo za informacije, ki jih imajo ti organi in katerih zaupnost bi lahko bila utemeljena iz drugih razlogov od tistega, v skladu s katerim so pomembne za poslovni položaj zadevnih podjetij.

## Stroški

58 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Člen 54(1) Direktive 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov in o spremembah direktiv Sveta 85/611/EGS, 93/6/EGS in Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/22/EGS je treba razlagati tako, da vse informacije v zvezi z nadzorovanim podjetjem, ki jih je to podjetje posredovalo pristojnemu organu, in vse izjave tega organa, ki so v njegovem spisu v zvezi z nadzorom, vključno z njegovo korespondenco z drugimi službami, niso brezpogojno zaupne informacije, ki bi bile zato zajete z obveznostjo, da se ohrani poklicna skrivnost, ki je določena s tem členom. S to opredelitvijo so zajete informacije, ki jih imajo organi, ki jih države članice določijo za izvajanje nalog iz te direktive, ter ki, prvič, niso javne in, drugič, z razkritjem katerih bi obstajala nevarnost posega v interese fizične ali pravne osebe, ki jih je predložila, oziroma tretje osebe ali pa nevarnost posega v pravilno delovanje sistema nadzora dejavnosti investicijskih podjetij, ki ga je zakonodajalec Unije uvedel s sprejetjem Direktive 2004/39.
2. Člen 54(1) Direktive 2004/39 je treba razlagati tako, da je treba zaupnost informacij v zvezi z nadzorovanim podjetjem, ki so bile posredovane organom, ki jih države članice določijo za izvajanje nalog iz te direktive, presoditi ob preučitvi, ki jo morajo ti organi opraviti, zato da odločijo o prošnji za razkritje, ki se nanaša na navedene informacije, ne glede na opredelitev teh informacij ob njihovem posredovanju navedenim organom.
3. Člen 54(1) Direktive 2004/39 je treba razlagati tako, da se za informacije, ki jih imajo organi, ki jih države članice določijo za izvajanje nalog iz te direktive, in ki bi lahko bile poslovne skrivnosti, vendar so stare pet let ali več, zaradi poteka časa načeloma šteje, da so zgodovinske in da so zato izgubile svojo zaupnost, razen izjemoma, če stranka, ki takšno naravo zatrjuje, dokaže, da so te informacije kljub svoji starosti še vedno bistveni element njenega poslovnega položaja ali poslovnega položaja zadevnih tretjih oseb. Taki preudarki ne veljajo za informacije, ki jih imajo ti organi in katerih zaupnost bi lahko bila utemeljena iz drugih razlogov od tistega, v skladu s katerim so pomembne za poslovni položaj zadevnih podjetij.

Podpisi