



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 14. novembra 2018*

„Predhodno odločanje – Približevanje zakonodaj – Ponovna uporaba informacij javnega sektorja – Direktiva 2003/98/ES – Člen 1(2)(c), tretja alineja – Bonitetne zahteve za kreditne institucije in investicijska podjetja – Uredba (EU) št. 575/2013 – Informacije, ki jih morajo razkriti kreditne institucije in investicijska podjetja – Člen 432(2) – Izjeme od obveznosti javnega razkritja – Poslovne informacije, ki se štejejo za občutljive ali zaupne – Uporaba – Kreditne institucije, ki so v večinski državni lasti – Nacionalna ureditev, ki določa javni značaj nekaterih poslovnih informacij, ki jih hranijo navedene institucije“

V zadevi C-215/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Vrhovno sodišče (Slovenija) z odločbo z dne 11. aprila 2017, ki je na Sodišče prispela 25. aprila 2017, v postopku

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.

proti

Republiki Sloveniji,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz (poročevalec), predsednik sedmega senata v funkciji predsednika četrtega senata, K. Jürimäe, sodnica, C. Lycourgos, E. Juhász in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodni tajnik: M. Aleksejev, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. junija 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Novo Kreditno Banko Maribor d.d. D. Miklavčič in M. Menard, odvetnici,
- za Republiko Slovenijo M. Prelesnik, informacijska pooblaščenka,
- za slovensko vlado T. Mihelič Žitko in V. Klemenc, agentki,
- za madžarsko vlado M. Z. Fehér, agent,

* Jezik postopka: slovenščina.

– za Evropsko komisijo G. Braun, K.-Ph. Wojcik in M. Žebre, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. septembra 2018

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 1(2)(c) Direktive 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 32, str. 701), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/37/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (UL 2013, L 175, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva IJS) ter člena 432(2) in člena 446 Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL 2013, L 176, str. 1, ter popravka v UL 2013, L 208, str. 68, in UL 2013, L 321, str. 6).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Novo Kreditno Banko Maribor d.d. (v nadaljevanju: NKBM) in Republiko Slovenijo zaradi odločbe, s katero je Informacijski pooblaščenec (Slovenija) NKBM odredil, naj razkrije informacije novinarki.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva IJS

- 3 V uvodnih izjavah 5, 6, 9 in 10 Direktive IJS je navedeno:

- „(5) Eden od pglavitnih ciljev vzpostavitve notranjega trga je ustvarjanje pogojev, ki bodo prispevali k razvoju storitev na ravni Skupnosti. Informacije javnega sektorja so pomemben primarni material za proizvode in storitve z digitalno vsebino in bodo z razvojem brezžičnih vsebinskih storitev postal[e] še bolj pomemben vir vsebin. V tem smislu bo bistvena široka čezmejna geografska pokritost. Večje možnosti ponovne uporabe informacij javnega sektorja bi med drugim evropskim družbam omogočile, da izkoriščajo potencial teh informacij in prispevajo h gospodarski rasti in ustvarjanju novih delovnih mest.
- (6) Med pravili in praksami držav članic glede izkoriščanja virov informacij javnega sektorja obstajajo znatne razlike, ki ovirajo polni razvoj gospodarskega potenciala tega ključnega vira. Tradicionalne prakse organov javnega sektorja pri izkoriščanju informacij javnega sektorja so se razvijale zelo neenakomerno. To je treba upoštevati. Če razlike državnih predpisov in praks ali pomanjkanje jasnosti ovirajo nemoteno delovanje notranjega trga in pravilen razvoj informacijske družbe v Skupnosti, je treba državne predpise in prakse glede ponovne uporabe dokumentov javnega sektorja vsaj minimalno uskladiti.

[...]

- (9) [...] Direktiva gradi na režimu obstoječega dostopa v državah članicah in ne spreminja državnih pravil za dostop do dokumentov. Ne uporablja se v primerih, kadar državljani ali družbe lahko, skladno z ustreznim režimom dostopa, pridobijo dokument, če lahko dokažejo poseben interes. [...]

(10) Opredelitvi pojmov ‚organ javnega sektorja‘ in ‚subjekt javnega prava‘ sta vzeti iz Direktiv [...] o javnih naročilih. Ti opredelitvi pojmov ne zajemata javnih podjetij.“

4 Člen 1 te direktive, ki ureja vsebino in področje uporabe te direktive, določa:

„1. Ta direktiva določa minimalni nabor pravil, ki urejajo ponovno uporabo[...] in praktična sredstva za olajšanje ponovne uporabe obstoječih dokumentov, ki jih hranijo organi javnega sektorja držav članic.

2. Ta direktiva se ne uporablja za:

[...]

(c) dokumente, do katerih ni dostopa zaradi režima dostopa v državah članicah, vključno zaradi:

- zaščite nacionalne varnosti (to je državne varnosti), obrambe ali javne varnosti,
- tajnosti statističnih podatkov,
- poslovne tajnosti (npr. poslovnih ali poklicnih skrivnosti oziroma skrivnosti podjetja);

[...]

3. Ta direktiva gradi na režimih dostopa v državah članicah in ne posega vanje.

[...]“

5 Člen 2 navedene direktive določa:

„V tej direktivi se uporablja naslednja opredelitev pojmov:

1. ‚organ javnega sektorja‘ pomeni državo, območne (regijske) ali krajevne (lokalne) oblasti, osebe javnega prava in združenja, ki so jih ustanovil[e] ena ali več takšnih oblasti ali ena ali več takšnih oseb javnega prava;
2. ‚oseba javnega prava‘ pomeni lahko katerokoli osebo, ki:
 - (a) je ustanovljena s posebnim namenom zadovoljevanja potreb v splošnem interesu, ki ni industrijske ali trgovinske narave, in
 - (b) je pravna oseba, in
 - (c) jo v glavnem financirajo država, območne (regijske) ali krajevne (lokalne) oblasti ali druge osebe javnega prava; ali je pod upraviteljskim nadzorom navedenih organov; ali ima upravni, upraviteljski ali nadzorni odbor, v katerega več kot polovico članov imenujejo država, območne (regijske) ali krajevne (lokalne) oblasti ali druge osebe javnega prava;

[...]

4. ‚ponovna uporaba‘ pomeni uporabo dokumentov, ki jih hranijo organi javnega sektorja, s strani oseb ali pravnih oseb za komercialne ali nekomercialne namene razen za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani. Izmenjava dokumentov med organi javnega sektorja zgolj za opravljanje javnih nalog ne pomeni ponovne uporabe;

[...]“

Uredba št. 575/2013

- 6 V uvodnih izjavah 68 in 76 Uredbe št. 575/2013 je navedeno:

„(68) Brez poseganja v razkritja, ki so v tej uredbi izrecno zahtevana, je namen zahtev po razkritju udeležencem trga zagotoviti točne in celovite informacije v zvezi s profilom tveganosti posameznih institucij. Zato bi morale institucije razkriti dodatne informacije, ki niso izrecno navedene v tej uredbi, kadar je tako razkritje potrebno za doseg navedenega cilja. Pristojni organi bi morali biti hkrati pozorni na primere, v katerih bi sumili, da je institucija informacije označila za lastniške ali zaupne, da bi se izognila njihovem razkritju.

[...]

(76) Da bi okrepili tržno disciplino in finančno stabilnost, je treba uvesti podrobnejše zahteve za razkritja oblike in vrste regulativnega kapitala in uvedenih bonitetnih prilagoditev, da se zagotovi zadostno obveščenost investorjev in vlagateljev o kapitalski ustreznosti institucij.“

- 7 Ta uredba v skladu s svojim členom 1, prvi odstavek, točka (e), določa enotna pravila o splošnih bonitetnih zahtevah, ki jih morajo izpolnjevati institucije, nadzorovane v skladu z Direktivo 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL 2013, L 176, str. 338), kar zadeva zahteve po javnem razkritju.

- 8 V skladu s členom 4(1), točka 3, navedene uredbe „institucija“ pomeni kreditno institucijo ali investicijsko podjetje.

- 9 Člen 431 iste uredbe iz dela 8, naslovljenega „Razkritje s strani institucij“, v odstavkih 1 in 3 določa:

„1. Institucije v skladu z določbami iz člena 432 javno razkrijejo informacije iz naslova II.

[...]

3. Institucije sprejmejo formalno politiko za uskladitev z zahtevami glede razkritij iz tega dela ter imajo politike za ocenjevanje primernosti njihovih razkritij, vključno z njihovim preverjanjem in pogostostjo. Institucije imajo tudi politike za ocenjevanje, ali njihova razkritja udeležencem na trgu celovito sporočajo njihov profil tveganja.

Če ta razkritja udeležencem na trgu profila tveganosti ne prikazujejo celovito, institucije javno razkrijejo informacije, ki so potrebne poleg informacij, ki jih zahteva odstavek 1. [...]“

- 10 Člen 432(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 575/2013 določa:

„Institucije lahko opustijo tudi enega ali več podatkov, vključenih v razkritja iz naslovov II in III, če vsebujejo informacije, ki se štejejo kot zaupne ali so poslovna skrivnost v skladu z drugim in tretjim pododstavkom, razen za razkritja iz členov 437 in 450.“

- 11 Institucije v skladu s členom 433, prvi odstavek, te uredbe vsaj enkrat letno objavijo razkritja, ki se zahtevajo v delu 8 te uredbe.

12 Člen 446 navedene uredbe določa:

„Institucije razkrijejo pristope za izračun kapitalskih zahtev za operativno tveganje, za katere institucija izpolnjuje pogoje; opis metodologije iz člena 312(2), če jo institucija uporablja, vključno z obrazložitvijo ustreznih notranjih in zunanjih dejavnikov, ki jih institucija upošteva v pristopu merjenja, ter v primeru delne uporabe, področje in obseg uporabe različnih uporabljenih metodologij.“

Slovensko pravo

13 Člen 1.a Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ) določa:

„(1) Ta zakon ureja tudi postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop in ponovno uporabo informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo gospodarske družbe in druge pravne osebe zasebnega prava pod neposrednim ali posrednim prevladujočim vplivom, posamično ali skupaj, Republike Slovenije, samoupravnih lokalnih skupnosti in drugih oseb javnega prava (v nadaljnjem besedilu: poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava).

(2) Prevladujoč vpliv iz prejšnjega odstavka je zagotovljen, kadar Republika Slovenija, samoupravne lokalne skupnosti ali druge osebe javnega prava, posamično ali skupaj:

- v gospodarski družbi, neposredno ali posredno prek druge gospodarske družbe ali druge pravne osebe zasebnega prava, lahko izvajajo prevladujoč vpliv na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala ali imajo pravico nadzora večine ali lahko imenujejo več kot polovico članov poslovnega ali nadzornega organa,

[...]

(3) Pod prevladujočim vplivom iz prvega odstavka tega člena je tudi banka, ki je deležna ukrepov po zakonu, ki ureja ukrepe Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank.

(4) Šteje se, da so po prvem odstavku tega člena zavezani tudi poslovni subjekti po prenehanju prevladujočega vpliva iz drugega odstavka tega člena, za informacije javnega značaja, ki so nastale v času, ko so bili pod prevladujočim vplivom, za obdobje petih let po prenehanju.

(5) Poslovni subjekt pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava je zavezanec za dostop do informacij javnega značaja iz 4.a člena tega zakona, ki so nastale kadarkoli v času, ko je bil pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.

(6) Ob namenu iz prvega odstavka 2. člena tega zakona je namen tega zakona tudi krepitev transparentnosti in odgovornega ravnanja pri upravljanju z javnimi sredstvi in s finančnimi sredstvi poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.“

14 Člen 4.a(1) tega zakona določa:

„V primeru poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava je informacija javnega značaja:

- informacija iz sklenjenega pravnega posla, ki se nanaša na pridobivanje, razpolaganje ali upravljanje s stvarnim premoženjem poslovnega subjekta ali izdatke poslovnega subjekta za naročilo blaga, gradenj, agentskih, svetovalnih ali drugih storitev ter sponzorskih, donatorskih in avtorskih pogodb in drugih pravnih poslov, s katerimi se dosega enak učinek;

[...]“

15 Člen 6.a navedenega zakona določa:

„(1) Ne glede na določbe prvega odstavka prejšnjega člena se dostop do zahtevane informacije javnega značaja poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava dovoli, če gre za osnovne podatke o sklenjenih pravnih poslih iz prve alineje prvega odstavka 4.a člena tega zakona, in sicer:

- podatek o vrsti posla;
- o pogodbenem partnerju, in sicer za pravno osebo: naziv ali firma, sedež, poslovni naslov in račun pravne osebe ter za fizično osebo: osebno ime in kraj bivanja;
- pogodbeni vrednost in višina posameznih izplačil;
- datum in trajanje posla in
- enaki podatki iz aneksa k pogodbi.

[...]

(3) Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena lahko zavezanci, katerih informacije javnega značaja se ne posredujejo v svetovni splet v skladu s četrtem odstavkom 10.a člena tega zakona, zavrnejo dostop do osnovnih podatkov o poslih iz prvega odstavka tega člena, če izkažejo, da bi razkritje huje škodovalo njihovem konkurenčnemu položaju na trgu, razen če se ti podatki nanašajo na pravne posle, ki obsegajo donatorske, sponzorske, svetovalne, avtorske ali druge intelektualne storitve ali druge pravne posle, s katerimi se dosega enak učinek.

[...]“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

16 NKBM je slovenska banka.

17 Novinarka je leta 2014 NKBM zaprosila, naj ji posreduje informacije o pogodbah, ki jih je v obdobju od 1. oktobra 2012 do 17. aprila 2014 sklenila s svetovalnimi družbami, odvetniškimi družbami in družbami, ki opravljajo intelektualne storitve, ter, natančneje, o podatkih iz teh pogodb in njihovih prilog o vrstah poslov, pogodbenih partnerjih, pogodbenih vrednostih, višini posameznih izplačil za te storitve, datumih sklenitve pogodb in trajanju poslov.

18 NKBM je bila v obdobju, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava v smislu člena 1.a(2) in (3) ZDIJZ, ker je bila Republika Slovenija večinska posredna oziroma neposredna lastnica njenih delnic in ker je NKBM znatno dokapitalizirala. NKBM je 21. aprila 2016 postala zasebna delniška družba. Po navedbah predložitvenega sodišča vseeno ostaja zavezana posredovati zaprosene informacije na podlagi člena 1.a(4) ZDIJZ.

19 Ker je NKBM prošnjo za dostop do zadevnih podatkov iz postopka v glavni stvari zavrnila, je Informacijski pooblaščenec na podlagi ZDIJZ tej banki odredil, naj tej prošnji ugodí. NKBM je zoper to odločbo vložila tožbo, ki jo je sodišče prve stopnje zavrnilo.

20 NKBM je pri Vrhovnem sodišču (Slovenija) vložila revizijo, v kateri se je sklicevala na kršitev slovenske ustave in prava Unije. V zvezi s tem je NKBM natančneje navedla, da zadevne informacije iz postopka v glavni stvari vsebujejo podatke, ki so poslovna skrivnost. Vrhovno sodišče je vložilo zahtevo za oceno ustavnosti zadevnih določb ZDIJZ iz postopka v glavni stvari pri Ustavnem sodišču (Slovenija), ki je ugotovilo skladnost teh določb s slovensko ustavo.

- 21 Predložitveno sodišče navaja, da so v skladu z določbami ZDIJZ osebe, ki so pod vplivom osebe javnega prava, zavezane dovoliti dostop do zadevnih informacij iz postopka v glavni stvari, čeprav javni interes glede njihovega razkritja ni močnejši od interesa teh oseb za omejitev dostopa do navedenih informacij. Sprašuje se predvsem, ali člen 1(2)(c), tretja alineja, Direktive IJS in člen 432(2) Uredbe št. 575/2013 nasprotujeta taki pravici do dostopa do navedenih informacij.
- 22 V tem okviru se predložitveno sodišče sklicuje tudi na člen 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter na temeljne svoboščine iz členov 49, 56 in 63 PDEU. V zvezi s tem to sodišče sicer izraža dvome glede čezmejne narave spora o glavni stvari, vseeno pa se sprašuje, ali se te temeljne svoboščine uporabljajo, prvič, zaradi trditve NKBM, da ima hčerinsko podjetje v Avstriji in da jo je po nastanku spora kupilo podjetje, ki ima sedež v drugi državi članici, ter drugič, zaradi dejstva, da bi dostop – dovoljen z ZDIJZ – do podatkov bank, ki so pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava, določene ponudnike storitev iz drugih držav članic lahko odvrnil od zagotavljanja storitev banki, kot je NKBM, potencialne vlagatelje iz drugih držav članic pa od pridobitve deležev v taki banki.
- 23 V teh okoliščinah je Vrhovno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba tretjo alinejo člena 1(2)(c) Direktive [IJS], upošteva pristop minimalne harmonizacije, razlagati tako, da nacionalna ureditev lahko dopušča neomejen (absoluten) dostop do vseh podatkov iz avtorskih in svetovalnih pogodb, tudi če so te opredeljene kot poslovna skrivnost, in sicer zgolj za subjekte pod prevladujočim vplivom države, ne pa tudi za ostale zavezanke, in ali na razlago vpliva tudi Uredba [št. 575/2013], in sicer tako, da dostop do informacij javnega značaja po Direktivi [IJS] ne more biti obsežnejši kot so enotna pravila o razkritju po tej Uredbi?
2. Ali je treba Uredbo [št. 575/2013], še posebej njen del 8, člena 446 in 432(2), razlagati tako, da nasprotujejo ureditvi države članice, ki banki, ki je, oziroma je bila, pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, nalaga razkritje podatkov o sklenjenih pogodbah za svetovalne, odvetniške, avtorske in druge intelektualne storitve, in sicer podatke o vrsti posla, pogodbenem partnerju (za pravno osebo: naziv ali firma, sedež, poslovni naslov), pogodbeni vrednosti, višini posameznih izplačil, datumu sklenitve pogodbe, trajanju posla in enakih podatkih iz aneksov k pogodbam, nastalih v času prevladujočega vpliva, brez vsakršne izjeme in brez možnosti tehtanja med interesi javnosti po dostopu do podatkov in interesom banke po ohranitvi poslovne skrivnosti, če ne gre za primer s čezmejnimi okoliščinami?“

Vprašanji za predhodno odločanje

- 24 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1(2)(c), tretja alineja, Direktive IJS in člen 432(2) Uredbe št. 575/2013 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki banki, ki je bila pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava, nalaga razkritje podatkov o pogodbah za svetovalne, odvetniške, avtorske in druge intelektualne storitve, ki jih je sklenila v obdobju, ko je bila pod tem prevladujočim vplivom, brez vsakršne izjeme zaradi ohranitve poslovne skrivnosti te banke.
- 25 Za odgovor na ti vprašanji je treba preveriti, ali prošnja za dostop do informacij, kot je ta, ki je bila na NKBM naslovljena na podlagi ZDIJZ, spada na področje uporabe Direktive IJS in Uredbe št. 575/2013.

Uporaba Direktive IJS

- 26 V zvezi s področjem uporabe *ratione personae* Direktive IJS je iz njenega člena 1(1) razvidno, da ta direktiva določa minimalni nabor pravil, ki urejajo ponovno uporabo obstoječih dokumentov, ki jih hranijo „organi javnega sektorja držav članic“, in praktična sredstva za olajšanje njihove ponovne uporabe. Ta direktiva se tako uporablja za „organe javnega sektorja držav članic“. V skladu s členom 2, točka 1, navedene direktive v ta pojem spadajo država, območne (regijske) ali krajevne (lokalne) oblasti, osebe javnega prava in združenja, ki so jih ustanovile ena ali več takšnih oblasti oziroma ena ali več takšnih oseb javnega prava.
- 27 Poleg tega je v skladu s členom 2, točka 2, od (a) do (c), navedene direktive „oseba javnega prava“ katera koli oseba, ki je, prvič, ustanovljena s posebnim namenom zadovoljevanja potreb v splošnem interesu, ki ni industrijske ali trgovinske narave, drugič, je pravna oseba in, tretjič, jo bodisi v glavnem financirajo država, območne (regijske) ali krajevne (lokalne) oblasti ali druge osebe javnega prava, bodisi je pod upraviteljskim nadzorom navedenih organov, bodisi ima upravni, upraviteljski ali nadzorni odbor, v katerega več kot polovico članov imenujejo država, območne (regijske) ali krajevne (lokalne) oblasti ali druge osebe javnega prava.
- 28 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 32 sklepnih predlogov, so pogoji, določeni v tej določbi, kumulativni, tako da osebe ni mogoče opredeliti kot osebo javnega prava v smislu te določbe, če eden od teh pogojev ni izpolnjen. Poleg tega je v uvodni izjavi 10 Direktive IJS natančneje navedeno, da je pojem „subjekt javnega prava“ vzet iz direktiv o javnih naročilih in ne zajema javnih podjetij. Ne zadošča torej, da je podjetje ustanovila država ali druga oseba javnega prava oziroma da se njegove dejavnosti financirajo s sredstvi, ki izhajajo iz dejavnosti, ki jih ta oseba izvaja, da bi se to podjetje štelo za „osebo javnega prava“. Podjetje mora biti namreč še ustanovljeno s posebnim namenom zadovoljitve potreb splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave (glej po analogiji v zvezi z direktivami o javnih naročilih sodbo z dne 5. oktobra 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, točki 34 in 36 ter navedena sodna praksa).
- 29 V obravnavani zadevi se zdi, da iz navedb v predložitveni odločbi izhaja, da je NKBM komercialna banka, ki opravlja bančne storitve predvsem na slovenskem bančnem trgu, in je v konkurenčnem položaju z drugimi bankami, ki poslujejo na istem trgu. Poleg tega se v skladu z istimi navedbami zdi, da je NKBM bila pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava le začasno, in sicer v obdobju, ki se je začelo z njeno dokapitalizacijo s strani slovenske države in končalo z njenim preoblikovanjem v zasebno delniško družbo. Nazadnje, v spisu, ki je na voljo Sodišču, ni nobenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče šteti, da je bila NKBM ustanovljena s posebnim namenom zadovoljevanja potreb v splošnem interesu, ki ni industrijske ali trgovinske narave.
- 30 Iz teh okoliščin je razvidno, da NKBM ne izpolnjuje prvega pogoja, navedenega v točki 27 te sodbe, in se zato Direktiva IJS zanjo ne uporablja *ratione personae*, kar pa mora predložitveno sodišče vseeno preveriti.
- 31 Glede vprašanja, ali prošnja za dostop do podatkov, kot je ta iz postopka v glavni stvari, spada na področje uporabe *ratione materiae* te direktive, iz njenega člena 1(1) izhaja, da navedena direktiva ureja ponovno uporabo dokumentov, ki jih hranijo organi javnega sektorja držav članic, kot je bilo to navedeno v točki 26 te sodbe. V skladu s členom 2, točka 4, iste direktive pojem „ponovna uporaba“ pomeni uporabo takih dokumentov s strani oseb ali pravnih oseb za komercialne ali nekomercialne namene razen za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani.
- 32 Nasprotno pa je treba navesti, da Direktiva IJS ne vsebuje nobene obveznosti glede dostopa do dokumentov. V skladu s členom 1(3) te direktive v povezavi z njeno uvodno izjavo 9 ta direktiva gradi na režimu obstoječega dostopa v državah članicah in ne spreminja državnih pravil za dostop do dokumentov. Poleg tega se ta direktiva v skladu s svojim členom 1(2)(c) ne uporablja za dokumente, do katerih ni dostopa zaradi režima dostopa v državah članicah. Direktiva IJS tako ne določa pravice

do dostopa do informacij javnega sektorja, ampak je v njej predpostavljeno, da taka pravica obstaja v veljavni ureditvi držav članic, tako da podrobna pravila in postopki za dostop do teh informacij ne spadajo na njeno področje uporabe.

- 33 Prošnja za dostop do informacij, kot so te iz postopka v glavni stvari, zato ne spada na področje uporabe *ratione materiae* Direktive IJS. Ta direktiva torej ne vpliva na zadevno prošnjo iz postopka v glavni stvari.

Uporaba Uredbe št. 575/2013

- 34 Zadevne določbe ZDIJZ iz postopka v glavni stvari določajo individualno pravico do dostopa do informacij javnega značaja, s katerimi razpolagajo, med drugim, poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava, z namenom, določenim v členu 1.a(6) ZDIJZ, ki je krepitev transparentnosti in odgovornega ravnanja pri upravljanju javnih sredstev in finančnih sredstev teh poslovnih subjektov. Glede informacij v zvezi s pravnimi posli, ki obsegajo donatorske, sponzorske, svetovalne, avtorske ali druge intelektualne storitve, oziroma v zvezi z drugimi pravnimi posli, s katerimi se dosega enak učinek, so navedeni poslovni subjekti na podlagi člena 6.a(3) ZDIJZ celo zavezani, da ta dostop odobrijo brez izjeme.
- 35 Glede vprašanja, ali Uredba št. 575/2013, predvsem njen člen 432(2), lahko utemeljuje pravico do nasprotovanja prošnji za dostop do informacij, kot je ta iz postopka v glavni stvari, je treba navesti, da določbe iz dela 8 te uredbe, med katerimi je navedeni člen 432(2), ne določajo individualne pravice do dostopa do informacij, ampak določajo obveznost razkritja informacij iz dela II navedenega dela 8 neodvisno od kakršne koli prošnje v tem smislu.
- 36 Kot je namreč razvidno iz določbe člena 431(1) v povezavi s členom 433, prvi odstavek, Uredbe št. 575/2013, so kreditne institucije in investicijska podjetja dolžna te informacije vsaj enkrat na leto razkriti na lastno pobudo, in ne na podlagi prošnje. Poleg tega so informacije, ki se razkrijejo v okviru te obveznosti, določene prav s to uredbo in v skladu s členom 431(1) in (3) ter členom 432 navedene uredbe načeloma vključujejo vse informacije iz naslova II dela 8 te uredbe.
- 37 Dodati je treba, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 53 sklepnih predlogov, da ureditev razkritja, določena z Uredbo št. 575/2013, sledi cilju, ki je drugačen od cilja ureditve pravice do dostopa do informacij, ki je zagotovljena z ZDIJZ.
- 38 Cilj te uredbe je v skladu z njenima uvodnima izjavama 68 in 76 namreč okrepitev tržne discipline in finančne stabilnosti s tem, da se udeležencem na trgu zagotovijo točne in celovite informacije v zvezi s profilom tveganosti posameznih kreditnih institucij in investicijskih podjetij. Nasprotno pa je cilj ureditve pravice do dostopa do informacij iz ZDIJZ, kot je bilo navedeno v točki 34 te sodbe, krepitev transparentnosti in odgovornega ravnanja pri upravljanju javnih sredstev in finančnih sredstev poslovnih subjektov pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.
- 39 Zato prošnja za dostop do informacij, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ne spada na področje uporabe Uredbe št. 575/2013, tako da se s členom 432(2) te uredbe ne more utemeljiti pravica do nasprotovanja tej prošnji. Ta uredba torej ne vpliva na zadevno prošnjo iz postopka v glavni stvari.

Uporaba člena 16 Listine in temeljnih svoboščin

- 40 Glede na ugotovitve iz točk 33 in 39 te sodbe je treba navesti, da ni mogoče šteti, da zadevne določbe ZDIJZ iz postopka v glavni stvari spadajo na področje uporabe Direktive IJS ali Uredbe št. 575/2013.

- 41 Poleg tega po navedbah predložitvenega sodišča spor o glavni stvari zadeva položaj, v katerem so vsi elementi omejeni na samo eno državo članico, torej položaj, v katerem se temeljne svoboščine, ki so zagotovljene s Pogodbo DEU, ne uporabljajo (glej v tem smislu sodbi z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točka 47 in navedena sodna praksa, ter z dne 20. septembra 2018, Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, točka 18).
- 42 Te ugotovitve ne omajajo okoliščine, navedene v predložitveni odločbi, da ima NKBM hčerinsko podjetje v Avstriji in da jo je kupilo podjetje, ki ima sedež v drugi državi članici. Iz te odločbe namreč ne izhaja, da bi bila narava in obseg informacij, ki so predmet prošnje za dostop do zadevnih informacij iz postopka v glavni stvari, kakor koli povezana z avstrijskim hčerinskim podjetjem banke NKBM ali s podjetjem, ki je to banko kupilo. Poleg tega je, kot je poudarilo predložitveno sodišče, do tega nakupa NKBM prišlo šele po nastanku spora o glavni stvari.
- 43 Kar zadeva morebitni odvratilni učinek, ki bi ga dostop – dovoljen z ZDIJZ – do podatkov bank, ki so pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava, lahko imel na ponudnike storitev ali na vlagatelje iz drugih držav članic, zadostuje navesti, da so v predlogu za sprejetje predhodne odločbe sicer izpostavljena vprašanja glede takega učinka te nacionalne zakonodaje na „določene“ od teh ponudnikov storitev in potencialnih vlagateljev, vendar predlog ne vsebuje nobenega konkretnega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče ugotoviti, da je v sporu o glavni stvari podana ena od teh hipotez.
- 44 V skladu s sodno prakso Sodišča pa morajo biti v takem predlogu izkazani konkretni elementi, torej indici, ki niso hipotetični, temveč gotovi, kot so pritožbe ali tožbe, ki bi jih vložili gospodarski subjekti iz drugih držav članic ali ki bi se nanašale na državljane teh držav, na podlagi česar bi bilo mogoče pozitivno dokazati obstoj interesa državljanov drugih držav članic za izvrševanje teh temeljnih svoboščin v položaju, ki se obravnava v postopku v glavni stvari (glej v tem smislu sodbi z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, točki 54 in 55, ter z dne 20. septembra 2018, Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, točki 28 in 29).
- 45 Iz tega sledi, da ni mogoče šteti, da se z zadevnimi določbami ZDIJZ iz postopka v glavni stvari izvaja pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine, zaradi česar člena 16 Listine v okviru spora, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ni mogoče uporabiti.
- 46 Glede na vse navedene preudarke je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 1(2)(c), tretja alineja, Direktive IJS in člen 432(2) Uredbe št. 575/2013 razlagati tako, da se ne uporabljata za nacionalno ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki banki, ki je bila pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava, nalaga razkritje podatkov o pogodbah za svetovalne, odvetniške, avtorske in druge intelektualne storitve, ki jih je sklenila v obdobju, ko je bila pod tem prevladujočim vplivom, brez vsakršne izjeme zaradi ohranitve poslovne skrivnosti te banke, in zato taki nacionalni ureditvi ne nasprotujeta.

Stroški

- 47 Ker je ta postopek za stranki 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 (četrti senat) razsodilo:

Člen 1(2)(c), tretja alineja, Direktive 2003/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. novembra 2003 o ponovni uporabi informacij javnega sektorja in člen 432(2) Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 je treba

razlagati tako, da se ne uporabljata za nacionalno ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki banki, ki je bila pod prevladujočim vplivom osebe javnega prava, nalaga razkritje podatkov o pogodbah za svetovalne, odvetniške, avtorske in druge intelektualne storitve, ki jih je sklenila v obdobju, ko je bila pod tem prevladujočim vplivom, brez vsakršne izjeme zaradi ohranitve poslovne skrivnosti te banke, in zato taki nacionalni ureditvi ne nasprotujeta.

von Danwitz

Jürimäe

Lycourgos

Juhász

Vajda

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 14. novembra 2018.

A. Calot Escobar
Sodni tajnik

K. Lenaerts
Predsednik