



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 juni 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Direktiv 2004/39/EG – Artikel 54.1 – Omfattningen av den tystnadsplikt som åligger nationella finansiella tillsynsmyndigheter – Begreppet ”konfidentiell information”

I mål C-15/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) genom beslut av den 4 november 2015, som inkom till domstolen den 11 januari 2016, i målet

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

mot

Ewald Baumeister,

ytterligare deltagare i rättegången:

Frank Schmitt, i egenskap av konkursförvaltare för Phoenix Kapitaldienst GmbH,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça (referent), C.G. Fernlund och C. Vajda samt domarna J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, A. Prechal, E. Jarašiūnas och S. Rodin,

generaladvokat: Y. Bot

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 juli 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, genom R. Wiegelmann, i egenskap av ombud,
- E. Baumeister, genom P. A. Gundermann, Rechtsanwalt,

* Rättegångsspråk: tyska.

- F. Schmitt, i egenskap av konkursförvaltare för Phoenix Kapitaldienst GmbH, genom A. J. Baumert, Rechtsanwalt,
- Tysklands regering, genom T. Henze, J. Möller och D. Klebs, samtliga i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom K. Kraavi-Käerdi och N. Grünberg, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom M. Bulterman och B. Koopman, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, B. Majerczyk-Graczykowska och A. Kramarczyk-Szaładzińska, samtliga i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, genom S. Simmons och Z. Lavery, båda i egenskap av ombud, biträdda av V. Wakefield och S. Ford, barristers,
- Europeiska kommissionen, genom I.V. Rogalski, J. Rius och K.-P. Wojcik, samtliga i egenskap av ombud,
- Eftas övervakningsmyndighet, genom C. Zatschler och M. Schneider, I. O. Vilhjálmssdóttir och M.L. Hakkebo, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 12 december 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 54.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG (EUT L 145, 2004, s. 1).
- 2 Begäran om förhandsavgörande har framställts i ett mål mellan Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Federala myndigheten för tillsyn över finansiella tjänster, Tyskland) och Ewald Baumeister rörande myndighetens beslut att avslå Ewald Baumeisters ansökan om tillgång till vissa handlingar rörande Phoenix Kapitaldienst GmbH (nedan kallat Phoenix).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I skälen 2 och 63 i direktiv 2004/39 anges följande:

”(2) ... Det krävs ... föreskrifter som skapar den grad av harmonisering som krävs för att sörja för en hög nivå på skyddet av investerarna och för att på grundval av hemlandstillsyn ge värdepappersföretagen möjlighet att erbjuda tjänster inom hela gemenskapen, som utgör en inre marknad. ...

...

(63) ... Med anledning av den ständigt tilltagande gränsöverskridande verksamheten bör de behöriga myndigheterna förse varandra med den information de behöver för att kunna utöva sina befogenheter så att detta direktiv genomförs på ett effektivt sätt, även i situationer där överträdelser eller misstänkta överträdelser kan beröra myndigheterna i två eller fler medlemsstater. Det är viktigt att sträng yrkesmässig sekretess iakttas vid informationsutbytet, för att sörja för att uppgifterna överförs på ett korrekt sätt och särskilda rättigheter skyddas.”

- 4 Artikel 17 i direktiv 2004/39 har rubriken ”Allmänna krav i fråga om fortlöpande tillsyn”. I artikel 17.1 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall sörja för att de behöriga myndigheterna övervakar värdepappersföretagens verksamhet så att de kan bedöma om de villkor för verksamheten som föreskrivs i detta direktiv uppfylls. Medlemsstaterna skall sörja för att lämpliga åtgärder vidtas så att de behöriga myndigheterna kan få tillgång till den information som krävs för att kunna bedöma om värdepappersföretagen uppfyller dessa krav.”

- 5 I artikel 50 i direktiv 2004/39, med rubriken ”De behöriga myndigheternas befogenheter”, föreskrivs följande:

”1. De behöriga myndigheterna skall få alla tillsyns- och utredningsbefogenheter som den behöver för att utföra sina uppgifter. ...

2. De befogenheter som avses i punkt 1 skall utövas i enlighet med nationell lag och omfatta åtminstone rätten att

a) få tillgång till alla dokument i vilken form som helst och att få en kopia av det,

b) begära upplysningar från vilken person som helst och att vid behov kalla in och fråga ut en person för att inhämta upplysningar,

...”

- 6 Artikel 54 i direktiv 2004/39, som har rubriken ”Tystnadsplikt”, innehåller följande föreskrifter:

”1. Medlemsstaterna skall föreskriva att de behöriga myndigheterna, alla personer som arbetar, eller har arbetat, för de behöriga myndigheter eller organ som tilldelats uppgifter enligt artikel 48.2 samt de revisorer och sakkunniga som har anlitats av de behöriga myndigheterna är bundna av tystnadsplikt. Utan att det påverkar de fall som omfattas av straffrättsliga bestämmelser eller övriga bestämmelser i detta direktiv, får de inte till någon person eller myndighet röja konfidentiell information som de fått i tjänsten, utom i sammandrag eller i sammanställning som omöjliggör identifikation av enskilda värdepappersföretag, marknadsplatsoperatörer, reglerade marknader eller någon annan person.

2. Om ett värdepappersföretag, marknadsplatsoperatör eller reglerad marknad har försatts i konkurs eller tvångslikviderats, får konfidentiell information, om uppgifterna inte rör tredje part, röjas i tvistemål eller handelsmål om det är nödvändigt för att kunna driva målet.

3. De behöriga myndigheter, organ eller andra fysiska eller juridiska personer utom behöriga myndigheter som mottar konfidentiell information enligt detta direktiv får, utan att det påverkar de fall som omfattas av straffrättsliga bestämmelser, använda denna information, såvitt gäller de behöriga myndigheterna, enbart för utförandet av sina uppgifter och utövandet av sina befogenheter inom räckvidden för detta direktiv, eller såvitt gäller andra myndigheter, organ eller fysiska eller juridiska personer, för det ändamål för vilket sådan information lämnades till dem och/eller inom ramen för

administrativa eller rättsliga förfaranden som har ett samband med utövandet av dessa befogenheter. Om den behöriga myndighet eller annan myndighet, organ eller person som överlämnar uppgifterna ger sitt samtycke, får den mottagande myndigheten emellertid använda dem i andra syften.

4. Bestämmelserna om tystnadsplikt i denna artikel skall gälla för allt mottagande, utbyte eller förmedling av konfidentiell information i enlighet med detta direktiv. Den här artikeln skall emellertid inte hindra att de behöriga myndigheterna utbyter eller förmedlar konfidentiell information i enlighet med detta direktiv, och andra direktiv som är tillämpliga på värdepappersföretag, kreditinstitut, pensionsfonder, [företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag)], försäkrings- och återförsäkringsförmedlare, försäkringsföretag, reglerade marknader eller marknadsplatsoperatörer, eller annars med medgivande av den behöriga myndighet eller annan myndighet eller ett organ eller en fysisk eller juridisk person som meddelade informationen.

5. Denna artikel skall inte hindra de behöriga myndigheterna från att i enlighet med nationell lagstiftning utbyta eller förmedla konfidentiell information som inte har mottagits från en annan medlemsstats behöriga myndighet.”

- 7 Artikel 56 i direktiv 2004/39 har rubriken ”Skyldighet att samarbeta”. Punkt 1 i denna artikel har följande lydelse:

”Behöriga myndigheter från skilda medlemsstater skall samarbeta med varandra då det är nödvändigt för att de under utövandet av sina befogenheter enligt detta direktiv eller nationell lagstiftning skall kunna utföra sina uppdrag enligt detta direktiv.

De behöriga myndigheterna skall bistå behöriga myndigheter i de andra medlemsstaterna. De skall särskilt utbyta information och samarbeta i utrednings- eller tillsynsverksamhet.

...”

- 8 Artikel 58 i direktiv 2004/39 har rubriken ”Tillståndsförfaranden”. Punkt 1 i denna artikel har följande lydelse:

”De behöriga myndigheter som i överensstämmelse med artikel 56.1 har utsetts till kontaktpunkter vad gäller detta direktiv skall omedelbart förse varandra med de upplysningar som erfordras för att de, i egenskap av behöriga myndigheter som utsetts i enlighet med artikel 48.1, skall kunna utföra sina uppgifter i överensstämmelse med de bestämmelser som har antagits enligt detta direktiv.

De behöriga myndigheter som utbyter information med andra behöriga myndigheter i enlighet med detta direktiv får samtidigt med meddelandet ange att sådan information inte får röjas utan deras uttryckliga samtycke, och då endast i det syfte till vilket den myndighet som tillhandahöll informationen har givit sitt samtycke.”

Tysk lagstiftning

- 9 I 1 § första stycket Informationsfreiheitsgesetz (lagen om tillgång till uppgifter), av den 5 september 2005 (BGBl. 2005 I. s. 2722) i dess lydelse enligt lagen av den 7 augusti 2013 (BGBl. 2013 I. s. 3154, nedan kallad IFG) föreskrivs följande:

”Var och en har enligt denna lag rätt att ta del av offentliga uppgifter hos federala myndigheter enligt de villkor som fastställs i denna lag.”

- 10 I 3 § IFG, med rubriken ”Skydd för särskilda offentliga intressen”, föreskrivs följande i punkt 4:

”Det saknas rätt att ta del av uppgifter

...

4. om uppgifterna omfattas av tystnadsplikt eller yrkesmässig sekretess eller en särskild skyldighet till konfidentiell behandling som följer av en bestämmelse eller en allmän administrativ föreskrift om materiellt eller organisatoriskt skydd för konfidentiella uppgifter.”

- 11 I 9 § Kreditwesengesetz (lagen om kreditväsendet) av den 9 september 1998 (BGBl. 1998 I, s. 2776), i dess lydelse enligt lag av den 4 juli 2013 (BGBl. 2013 I, s. 1981) (nedan kallad KWG), med rubriken ”Tystnadsplikt”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Personer som är anställda vid [Federala myndigheten för tillsyn över finansiella tjänster] får – i den mån de tillämpar denna lag i sin verksamhet och även om de inte längre är i tjänst eller deras verksamhet har upphört – inte röja eller använda sig av uppgifter om faktiska omständigheter som de fått kännedom om i tjänsten och som [personer som omfattas av denna lag] eller tredje man har intresse av att hemlighålla (i synnerhet industri- eller affärshemligheter). ...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 12 Av beslutet om hänskjutande framgår att ett kollektivt insolvensförfarande avseende Phoenix inleddes under år 2005. Samtidigt upplöstes bolaget och det är nu under avveckling i konkursförfarandet. Phoenix affärsmodell grundades på ett bedrägligt pyramidspel.
- 13 Ewald Baumeister är en av de investerare som har åsamkats skada genom Phoenix verksamhet. Han ansökte med åberopande av 1 § första stycket IFG hos Federala myndigheten för tillsyn över finansiella tjänster om att få tillgång till handlingar avseende Phoenix, såsom ett särskilt utlåtande från en revisionsbyrå, revisionsberättelser, interna handlingar, rapporter och skriftväxlingar – som myndigheten hade tagit emot eller upprättat inom ramen för sin tillsyn över Phoenix. Federala myndigheten för tillsyn över tillhandahållandet av finansiella tjänster avslag denna ansökan om tillgång.
- 14 Efter en resultatlös begäran om omprövning, överklagade Ewald Baumeister avslagsbeslutet från den Federala myndigheten för tillsyn över finansiella tjänster till Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (förvaltningsdomstolen i Frankfurt am Main). Genom dom av den 12 mars 2008 förpliktade nämnda domstol myndigheten att bevilja tillgång till de begärda handlingarna, med undantag för industri- och affärshemligheter och handlingar som rörde den brittiska tillsynsmyndigheten för finansiella tjänster.
- 15 Efter överklagande till Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsöverdomstolen i Hessen) fann sistnämnda domstol i dom av den 29 november 2013 dels att Ralf Baumeister hade rätt att få tillgång till de begärda handlingarna enligt 1 § första stycket IFG, dels att hans ansökan om tillgång till handlingar inte kan avslås på allmänna grunder med stöd av 3 § punkt 4 IFG jämförd med 9 § första stycket KWG. Förvaltningsöverdomstolen fann att tillgång till de aktuella handlingarna kunde vägras endast i fråga om industri- och affärshemligheter, vilka måste identifieras separat i varje enskilt fall, på samma sätt som personuppgifter om tredje part. Nämnda domstol fann att någon annan lösning inte kan följa av unionsrätten.
- 16 Federala myndigheten för tillsyn över finansiella tjänster har överklagat denna dom till Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Tyskland).

- 17 Federala förvaltningsdomstolen fann i huvudsak att den bedömning som Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsöverdomstolen i Hessen) gjort av det skydd som följer av 9 § första stycket KWG i två avseenden är alltför begränsad. För det första syftar denna bestämmelse till att skydda alla uppgifter för vilka företaget som står under tillsyn eller en tredje part har ett berättigat intresse av att bevara sekretessen, inbegripet information som har ett förmögenhetsvärde, som kan realiseras inom ramen för ett insolvensförfarande, oavsett om detta är rena industrihemligheter eller affärshemligheter. För det andra ska denna bestämmelse även skydda mot utlämnande av information vars sekretess Federala myndigheten för tillsyn över finansiella tjänster har ett legitimt intresse av att skydda. Under alla omständigheter är det nödvändigt att granska innehållet i de aktuella uppgifterna för att kunna dra slutsatsen att ett sådant legitimt intresse föreligger. Vidare avtar i regel skyddsvärdet för konfidentiell information med tiden.
- 18 Med beaktande av artikel 54.1 i direktiv 2004/39, är den hänskjutande domstolen emellertid osäker på huruvida omfattningen av den tystnadsplikt som föreskrivs i 9 § första stycket KWG ska ges en vidare tolkning.
- 19 Den hänskjutande domstolen har härvidlag för det första pekat på vissa slutsatser som unionsdomstolen dragit vad gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) och rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101] och [102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1) (se bland annat, dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkterna 68, 69 och 77, och dom av den 28 januari 2015, Evonik Degussa/kommissionen, T-341/12, EU:T:2015:51, punkterna 84 och 94). För det andra har den hänskjutande domstolen påpekat att särdragen i verksamheten för tillsyn av finansiella marknader skulle kunna motivera ett särskilt brett tillämpningsområde för 9 § första stycket KWG, och detta även i tidshänseende.
- 20 Under dessa omständigheter beslutade Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1)

- a) Omfattar begreppet 'konfidentiell information' i den mening som avses i artikel 54.1 andra meningen i direktiv 2004/39 oberoende av ytterligare villkor alla företagsrelaterade uppgifter som företaget som står under tillsyn har överlämnat till tillsynsmyndigheten, och omfattas således dessa uppgifter av tystnadsplikt enligt artikel 54.1 första meningen i nämnda direktiv?
- b) Omfattar en tillsynsmyndighets särskilda 'tillsynssekretess' – vilken utgör en del av tystnadsplikten i den mening som avses i artikel 54.1 första meningen i direktiv 2004/39 – oberoende av ytterligare villkor samtliga uttalanden från tillsynsmyndigheten som återfinns i handlingarna, inbegripet dess skriftväxling med andra myndigheter?

För den händelse att någon av frågorna 1 a eller 1 b ska besvaras nekande:

- c) Ska bestämmelsen om tystnadsplikt i artikel 54.1 i direktiv 2004/39 tolkas så, att det vid klassificeringen av information som konfidentiell eller icke konfidentiell
 - i) är avgörande huruvida informationen till sin natur omfattas av tystnadsplikt eller huruvida ett utlämnande av informationen konkret och faktiskt kan skada intresset av sekretess, eller
 - ii) ska tas hänsyn till andra omständigheter, som om de föreligger gör att informationen omfattas av tystnadsplikt, eller
 - iii) är möjligt för tillsynsmyndigheten att åberopa en motbevisbar presumtion med innebörden att affärshemligheter berörs eller att tillsynssekretess gäller såvitt avser dels företagsrelaterade uppgifter som har överlämnats av [företaget som står under tillsyn] och återfinns i tillsynsmyndighetens handlingar, dels tillsynsmyndighetens egna handlingar i vilka sådana uppgifter behandlas?

- 2) Ska begreppet 'konfidentiell information' i den mening som avses i artikel 54.1 andra meningen i direktiv 2004/39 tolkas så, att endast situationen vid tidpunkten för överlämnandet till tillsynsmyndigheten har betydelse för klassificeringen av en till myndigheten överlämnad företagsrelaterad uppgift såsom skyddsvärd affärshemlighet eller såsom på annat sätt skyddsvärd information?

För den händelse att fråga 2 ska besvaras nekande:

- 3) Ska det, när det gäller huruvida en företagsrelaterad uppgift oberoende av ändrade ekonomiska förutsättningar ska skyddas såsom affärshemlighet och följaktligen omfattas av tystnadsplikt i kraft av artikel 54.1 andra meningen i direktiv 2004/39, antas föreligga en generell tidsmässig gräns – exempelvis fem år – efter vilken det föreligger en motbevisbar presumtion med innebörden att uppgiften har förlorat hela sitt ekonomiska värde? Är detsamma fallet såvitt gäller tillsynssekretess?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 21 Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 54.1 i direktiv 2004/39 ska tolkas så, att alla uppgifter om företaget som står under tillsyn och som det företaget överlämnat till den behöriga myndigheten samt myndighetens samtliga uttalanden som återfinns i tillsynshandlingarna, inbegripet dess korrespondens med andra myndigheter, ovillkorligen utgör konfidentiella uppgifter och därför omfattas av tystnadsplikten som föreskrivs i denna bestämmelse. För det fall denna fråga ska besvaras nekande önskar den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i vilka kriterier som är relevanta för att avgöra vilka av de uppgifter som innehas av de myndigheter som medlemsstaterna utsett för att utföra uppgifter enligt detta direktiv (nedan kallade de behöriga myndigheterna) som ska klassificeras som konfidentiella.
- 22 Domstolen konstaterar härvidlag att det varken i artikel 54 i direktiv 2004/39 eller i någon annan bestämmelse i detta direktiv uttryckligen anges vilka uppgifter som ska klassificeras som "konfidentiella" av de behöriga myndigheterna och därför ska omfattas av tystnadsplikt.
- 23 Även om de relevanta nationella reglerna inom detta område kännetecknas av att de uppvisar stora olikheter, innehåller ordalydelsen i direktiv 2004/39 inte någon hänvisning till nationell rätt såvitt gäller innebörden och räckvidden av begreppet "konfidentiell information" i artikel 54.1 i direktivet.
- 24 Enligt domstolens fasta praxis följer det av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten att om en bestämmelse i unionsrätten inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att definiera ett visst begrepp, ska detta begrepp i regel ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen. Denna tolkning ska göras med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2013, Fish Legal och Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 42, och dom av den 16 juli 2015, A, C-184/14, EU:C:2015:479, punkterna 31 och 32).
- 25 Vad gäller lydelsen av artikel 54 i direktiv 2004/39 innebär omständigheten att denna artikel innehåller flera hänvisningar till "konfidentiell information" och inte en generell hänvisning till "information", att det ska göras en distinktion mellan konfidentiell information och övrig, icke-konfidentiell, information, som de behöriga myndigheterna innehar i samband med utförandet av sina uppgifter.

- 26 När det gäller det sammanhang som artikel 54 i direktiv 2004/39 ingår i och de mål som eftersträvas med detta direktiv, framgår det av skäl 2 i direktivet att det syftar till att skapa den grad av harmonisering som krävs för att sörja för en hög nivå på skyddet av investerarna och för att på grundval av bestämmelser om hemlandstillsyn ge värdepappersföretagen möjlighet att erbjuda tjänster inom hela unionen (dom av den 12 november 2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 26).
- 27 Det framgår vidare av skäl 63 andra meningen i direktiv 2004/39 att de behöriga myndigheterna i de olika medlemsstaterna bör, med anledning av den ständigt tilltagande gränsöverskridande verksamheten, förse varandra med den information de behöver för att kunna utöva sina befogenheter så att direktivet genomförs på ett effektivt sätt (dom av den 12 november 2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 27).
- 28 Enligt artikel 17.1 i direktiv 2004/39 ska medlemsstaterna sörja för att de behöriga myndigheterna fortlöpande övervakar värdepappersföretagens verksamhet så att de kan bedöma om de uppfyller kraven (dom av den 12 november 2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 28).
- 29 I artikel 50.1 och 50.2 i direktivet föreskrivs att de berörda myndigheterna ska ha alla de tillsyns- och utredningsbefogenheter som de behöver för att utföra sina uppgifter, däribland rätten att få tillgång till alla dokument och begära upplysningar från vem som helst (dom av den 12 november 2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 29).
- 30 Vidare föreskrivs i artikel 56.1 i direktiv 2004/39 att de behöriga myndigheterna ska bistå behöriga myndigheter i andra medlemsstater och att de särskilt ska utbyta information och samarbeta i utrednings- eller tillsynsverksamhet (dom av den 12 november 2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 30).
- 31 För att systemet för kontroll av värdepappersföretagen – som vilar på tillsyn i medlemsstaten och informationsutbyte mellan behöriga myndigheter i flera medlemsstater, såsom kort beskrivits ovan – ska fungera effektivt krävs att såväl de övervakade företagen som de behöriga myndigheterna kan vara säkra på att de konfidentiella uppgifter som lämnas in i princip förblir konfidentiella (dom av den 12 november 2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 31).
- 32 Såsom framgår av bland annat sista meningen i skäl 63 i direktiv 2004/39, skulle avsaknaden av ett sådant förtroende kunna äventyra en korrekt överföring av de konfidentiella uppgifter som behövs för tillsynsverksamheten (dom av den 12 november 2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 32).
- 33 Det är således inte enbart för att skydda de direkt berörda företagens specifika intressen som artikel 54.1 i direktiv 2004/39 föreskriver som huvudregel att tystnadsplikten iakttas, utan även för att säkerställa det allmänna intresset av att marknaderna för finansiella instrument fungerar normalt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 33).
- 34 Mot bakgrund av det ovan anförda går det inte att av vare sig ordalydelsen i artikel 54 i direktiv 2004/39 eller det sammanhang i vilket denna artikel förekommer, eller av de mål som eftersträvas med direktivet, dra slutsatsen att all information om företaget som står under tillsyn och som det företaget överlämnat till den behöriga myndigheten samt myndighetens samtliga uttalanden som återfinns i tillsynshandlingarna, inbegripet dess korrespondens med andra myndigheter, alltid ska anses vara konfidentiella.
- 35 Av dessa överväganden följer nämligen att det allmänna förbudet att röja konfidentiell information som föreskrivs i artikel 54.1 i direktivet avser information som innehåller av de behöriga myndigheterna som, för det första, inte är offentlig till sin natur, och vars röjande, för det andra, skulle kunna skada den

juridiska eller fysiska persons intressen som lämnat informationen eller tredje parts intressen, eller undergräva det system som unionslagstiftaren har inrättat genom direktiv 2004/39 för tillsyn av verksamhet som bedrivs av värdepappersföretag.

- 36 Det bör emellertid erinras om att villkoren som anges i föregående punkt inte ska påverka tillämpningen av andra bestämmelser i unionsrätten som syftar till att ge ett starkare sekretesskydd för vissa uppgifter.
- 37 En av dessa bestämmelser är artikel 58.1 andra stycket i direktiv 2004/39 angående utbytet av information mellan behöriga myndigheter. I denna bestämmelse anges att "[d]e behöriga myndigheter som utbyter information med andra behöriga myndigheter i enlighet med detta direktiv får samtidigt med meddelandet ange att sådan information inte får röjas utan deras uttryckliga samtycke, och då endast i det syfte till vilket den myndighet som tillhandahöll informationen har givit sitt samtycke".
- 38 Det är också viktigt att understryka att det i artikel 54 i direktiv 2004/39 fastställs en allmän princip om förbud mot utlämnande av konfidentiell information som innehas av behöriga myndigheter och att artikeln innehåller en uttömmande förteckning över de specifika fall då det allmänna förbudet i undantagsfall inte utesluter att uppgifterna överförs eller används (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, punkterna 34 och 35).
- 39 Nämnad artikel syftar således inte till att skapa en rätt för allmänheten att få tillgång till uppgifter som innehas av de behöriga myndigheterna eller att i förekommande fall i detalj reglera utövandet av en sådan rätt till tillgång enligt nationell lagstiftning.
- 40 I detta avseende är således målet med artikel 54 i direktiv 2004/39 ett annat än det som eftersträvas genom förordning nr 1049/2001.
- 41 Syftet med förordning nr 1049/2001 är att ge allmänheten största möjliga rätt till tillgång till institutionernas handlingar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 33, och dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkt 57).
- 42 Det är mot bakgrund av detta syfte som domstolen har slagit fast att förordning nr 1049/2001 i princip innebär att en EU-institution som har för avsikt att avslå en ansökan om tillgång till en handling är skyldig att förklara på vilket sätt tillgång till handlingen konkret skulle kunna skada det intresse som skyddas av ett av de undantag från rätten till tillgång till handlingar som är aktuellt, utan att det påverkar möjligheten för denna institution att grunda sitt beslut på en allmän presumtion om sekretess som är tillämplig på en kategori av handlingar, när allmänna överväganden av liknande slag kan tillämpas på ansökningar om utlämnande av handlingar av samma art (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkterna 48–50, och dom av den 16 juli 2015, ClientEarth/kommissionen, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punkterna 68, 69 och 77).
- 43 När däremot en enskild har ansökt om tillgång till uppgifter om ett övervakat företag, och de behöriga myndigheterna, med beaktande av de kumulativa villkor som anges i punkt 35 ovan, anser att de uppgifter till vilken tillgång begärs är konfidentiell information i den mening som avses i artikel 54.1 i direktiv 2004/39, kan myndigheterna bifalla en sådan ansökan endast i de fall som uttömmande räknas upp i artikel 54.
- 44 Det ska slutligen understrykas att artikel 54.1 i direktiv 2004/39 har som enda syfte att ålägga de behöriga myndigheterna att, i princip, vägra offentliggörande av konfidentiell information, i den mening som avses i nämnda bestämmelse. Det står därmed medlemsstaterna fritt att besluta om att

utvidga detta skydd mot offentliggörande till hela innehållet i behöriga myndigheters tillsynshandlingar eller, omvänt, att medge tillgång till information som innehas av de behöriga myndigheterna som inte är konfidentiell information i den mening som avses i denna bestämmelse.

- 45 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden, kontrollera huruvida den information som innehas av Federala myndigheten för tillsyn över finansiella tjänster som begärts utlämnad omfattas av den tystnadsplikt som denna myndighet måste iaktta enligt artikel 54.1 i direktiv 2004/39.
- 46 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första frågan besvaras enligt följande: Artikel 54.1 i direktiv 2004/39 ska tolkas så, att all information om företaget som står under tillsyn och som det företaget överlämnat till den behöriga myndigheten samt myndighetens samtliga uttalanden som återfinns i tillsynshandlingarna, inbegripet dess korrespondens med andra myndigheter, och som inte ovillkorligen utgör konfidentiella uppgifter och därför omfattas av tystnadsplikten som föreskrivs i denna bestämmelse. Konfidentiella uppgifter omfattar information som innehas av de behöriga myndigheterna som, för det första, inte är offentlig till sin natur, och vars röjande, för det andra, skulle kunna skada intressena för den juridiska eller fysiska persons som ingett informationen eller tredje parts intressen, eller undergräva det system som unionslagstiftaren har inrättat genom direktiv 2004/39 för tillsyn av verksamhet som bedrivs av värdepappersföretag.

Den andra frågan

- 47 Genom sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 54.1 i direktiv 2004/39 ska tolkas så, att bedömningen av huruvida uppgifter om företaget som står under tillsyn som lämnats till de behöriga myndigheterna är konfidentiella beror på tidpunkten för när uppgifterna lämnas och hur dessa uppgifter kvalificeras vid denna tidpunkt.
- 48 Det är härvidlag viktigt att understryka att, utan att äventyra de mål som eftersträvas genom artikel 54.1 i direktiv 2004/39, såsom angetts i punkt 33 ovan, är de behöriga myndigheterna i princip tvungna att iaktta den tystnadsplikt som åligger dem enligt denna bestämmelse under hela den period då den information som de innehar enligt detta direktiv ska betraktas som konfidentiell (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 november 2014, Altmann m.fl., C-140/13, EU:C:2014:2362, punkterna 31 och 34).
- 49 Såsom den hänskjutande domstolen och Europeiska kommissionen har påpekat utgör emellertid tidens gång en faktor som i regel påverkar bedömningen av huruvida villkoren för att de berörda uppgifterna ska anses vara konfidentiella är uppfyllda vid en viss tidpunkt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 januari 2010, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punkterna 56 och 57, och dom av den 14 mars 2017, Evonik Degussa/kommissionen, C-162/15 P, EU:C:2017:205, punkt 64).
- 50 Domstolen finner följaktligen att det allmänna förbudet att röja konfidentiell information som föreskrivs i artikel 54.1 i direktiv 2004/39 avser information som de behöriga myndigheterna innehar som kan klassificeras som konfidentiell under handläggningen av en begäran om utlämnande av uppgifter, oberoende av hur informationen ska klassificeras vid den tidpunkt då denna information lämnats till dessa myndigheter.
- 51 Följaktligen ska den andra frågan besvaras enligt följande: Artikel 54.1 i direktiv 2004/39 ska tolkas så, att bedömningen av huruvida de uppgifter som det företag som står under tillsyn lämnat till de behöriga myndigheterna är konfidentiella ska göras vid tidpunkten för den granskning som dessa myndigheter är skyldiga att utföra för att meddela ett avgörande beträffande ansökan om utlämnande av denna information, oavsett hur dessa uppgifter kvalificerades när de överlämnades till nämnda myndigheter.

Den tredje frågan

- 52 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 54.1 i direktiv 2004/39 ska tolkas så, att uppgifter som innehas av behöriga myndigheter och som är mer än fem år gamla i princip inte längre kan anses utgöra affärshemligheter eller andra typer av konfidentiell information i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 53 Vad särskilt gäller uppgifter som utgör affärshemligheter framgår det av domstolens praxis att skyddet för sådana hemligheter utgör en allmän princip i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 februari 2008, Varec, C-450/06, EU:C:2008:91, punkt 49 och där angiven rättspraxis).
- 54 Det framgår dessutom av domstolens praxis att om de uppgifter som kan ha utgjort affärshemligheter vid en viss tidpunkt är mer än fem år gamla, anses de i princip, på grund av den tid som förflutit, vara historiska och ha förlorat sin konfidentiella karaktär, såvida inte den part som åberopar denna karaktär, i undantagsfall, visar att uppgifterna trots sin ålder, fortfarande är väsentliga för dess eller berörda tredje parter ställning på marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 mars 2017, Evonik Degussa/kommissionen, C-162/15 P, EU:C:2017:205, punkt 64).
- 55 De överväganden som redovisats i föregående punkt gäller även för tillämpningen av artikel 54.1 i direktiv 2004/39, i den mån de rör hur relevansen av vissa uppgifter för de berörda företagens ställning på marknaden förändras över tid.
- 56 Dessa överväganden gäller däremot inte i förhållande till de uppgifter som innehas av behöriga myndigheter vilkas konfidentialitet skulle kunna vara motiverad av andra skäl än deras betydelse för de berörda företagens ställning på marknaden, såsom, bland annat, information om metoder och strategier för de behöriga tillsynsmyndigheterna.
- 57 Följaktligen ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 54.1 i direktiv 2004/39 ska tolkas så, att uppgifter som innehas av behöriga myndigheter och som kan ha utgjort affärshemligheter vid en viss tidpunkt men är mer än fem år gamla, anses i princip, på grund av den tid som förflutit, vara historiska och ha förlorat sin konfidentiella karaktär, såvida inte den part som åberopar denna karaktär, i undantagsfall, visar att uppgifterna trots sin ålder, fortfarande är väsentliga för dess eller berörda tredje parter ställning på marknaden. Dessa överväganden gäller inte i förhållande till de uppgifter som innehas av dessa myndigheter där konfidentialitet skulle kunna vara motiverad av andra skäl än uppgifternas betydelse för de berörda företagens ställning på marknaden.

Rättegångskostnader

- 58 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Artikel 54.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG ska tolkas så, att all information om företaget som står under tillsyn och som det företaget överlämnat till den behöriga myndigheten samt myndighetens samtliga uttalanden som återfinns i tillsynshandlingarna, inbegripet dess korrespondens med andra myndigheter, och som inte ovillkorligen utgör konfidentiella uppgifter och därför omfattas av tystnadsplikten som föreskrivs i denna bestämmelse. Konfidentiella uppgifter**

omfattar information som innehas av de myndigheter som medlemsstaterna utsett för att utföra uppgifter enligt detta direktiv som, för det första, inte är offentlig till sin natur, och vars röjande, för det andra, skulle kunna skada intressena för den juridiska eller fysiska person som ingett informationen eller tredje parts intressen, eller undergräva det system som unionslagstiftaren har inrättat genom direktiv 2004/39 för tillsyn av verksamhet som bedrivs av värdepappersföretag.

- 2) Artikel 54.1 i direktiv 2004/39 ska tolkas så, att bedömningen av huruvida de uppgifter som det företag som står under tillsyn lämnat till de myndigheter som medlemsstaterna utsett för att utföra uppgifter enligt detta direktiv är konfidentiella ska göras vid tidpunkten för den granskning som dessa myndigheter är skyldiga att utföra för att meddela ett avgörande beträffande ansökan om utlämnande av denna information, oavsett hur dessa uppgifter kvalificerades när de överlämnades till nämnda myndigheter.
- 3) Artikel 54.1 i direktiv 2004/39 ska tolkas så, att uppgifter som innehas av de myndigheter som medlemsstaterna utsett för att utföra uppgifter enligt detta direktiv och som kan ha utgjort affärshemligheter vid en viss tidpunkt men är mer än fem år gamla, anses i princip, på grund av den tid som förflutit, vara historiska och ha förlorat sin konfidentiella karaktär, såvida inte den part som åberopar denna karaktär, i undantagsfall, visar att uppgifterna trots sin ålder, fortfarande är väsentliga för dess eller berörda tredje parter ställning på marknaden. Dessa överväganden gäller inte i förhållande till de uppgifter som innehas av dessa myndigheter där konfidentialitet skulle kunna vara motiverad av andra skäl än uppgifternas betydelse för de berörda företagens ställning på marknaden.

Underskrifter