



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MICHAL BOBEK
föredraget den 5 september 2018¹

Mål C-215/17

**Nova Kreditna Banka Maribor d.d.
mot
Republika Slovenija**

(begäran om förhandsavgörande från Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Republiken Sloveniens Högsta domstol))

”Begäran om förhandsavgörande – Vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn – Tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag – Kreditinstitut som står under dominerande inflytande av staten – Nationella bestämmelser som ger obegränsad tillgång till viss information om kommersiella avtal som ingåtts av sådana institut”

I. Inledning

1. Nova Kreditna Banka Maribor, d.d. (nedan kallad NKBM) är en slovensk bank. En journalist begärde av den banken att få tillgång till en förteckning med viss information om avtal som NKBM ingått med konsultföretag, advokatbyråer och bolag som tillhandahåller tjänster av intellektuellt slag. Denna begäran gjordes enligt slovenska regler om tillgång till handlingar. När denna begäran framställdes innehade Republiken Slovenien majoriteten av aktierna i NKBM. Den hade också rekapitaliserat den banken. Av dessa skäl var den nationella lagstiftningen om tillgång till handlingar tillämplig på banken vid denna tid och det förefaller som om den information som begärts av journalisten skulle ha beviljats enligt nationell rätt.

2. NKBM avslag journalistens begäran. Journalisten begärde överprövning hos den förvaltningsmyndighet som svarade för tillgång till information i Slovenien vilken förelade banken att bevilja tillgång till den begärda informationen. NKBM angrep det beslutet vid de nationella domstolarna. Målet prövas nu av Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Republiken Sloveniens Högsta domstol) i rättsligt hänseende. Den domstolen hänskjuter två frågor till denna domstol rörande förenligheten av den slovenska lagstiftningen om tillgång till handlingar med både direktiv 2003/98/EG² och förordning (EU) nr 575/2013.³

1 Originalspråk: engelska.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EUT L 345, 2003, s. 90), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (EUT L 175, 2013, s. 1).

3 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 2013, s. 1, och rättelse i EUT L 208, 2013, s. 68, EUT L 321, 2013, s. 6, och EUT L 20, 2017, s. 2).

II. Lagstiftning

A. EU-rätt

1. Direktiv 2003/98

3. Artikel 1.1 i direktiv 2003/98 avser fastställa ”en minimiuppsättning regler för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter i medlemsstaterna samt för hur detta vidareutnyttjande skall underlättas i praktiken”.

4. Artikel 1.2 i detta direktiv innehåller en förteckning över undantag från dess tillämpningsområde. Den anger i led c) i synnerhet att direktivet inte ska tillämpas på ”handlingar som är undantagna från tillgång enligt medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, bland annat med hänsyn till ... insynsskydd för kommersiella uppgifter (exempelvis affärs-, yrkes- eller företagshemligheter)”.

5. Direktivet anger också i artikel 1.3 att det ”bygger på och påverkar inte tillämpningen av medlemsstaternas bestämmelser om tillgång”.

6. Artikel 2 i direktivet innehåller bland annat följande definitioner vid tillämpningen av direktivet:

”1. *offentliga myndigheter*: statliga, regionala eller lokala myndigheter, organ som lyder under offentlig rätt, sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller av ett eller flera sådana organ som lyder under offentlig rätt.

2. *organ som lyder under offentlig rätt*: varje organ som

- a) särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär,
- b) är en juridisk person, och
- c) vars verksamhet till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt eller som står under administrativ tillsyn av sådana organ eller vars förvaltning står under tillsyn av sådana organ eller i vars förvaltningsorgan, styrelseorgan eller tillsynsorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt.

...”

2. Förordning nr 575/2013

7. Tillämpningsområdet för förordning nr 575/2013 anges i artikel 1 som har följande lydelse:

”I denna förordning fastställs enhetliga regler för allmänna tillsynskrav som institut som omfattas av direktiv 2013/36/EU ska uppfylla med avseende på följande punkter:

...

- e) Krav på offentliggörande.

...”

8. Del åtta i denna förordning har rubriken ”Institutens upplysningsplikt” och består av artiklarna 431–455. Artikel 431 anger upplysningskravens omfattning. Artikel 432.2 tillåter under vissa förutsättningar utelämnande av information som betraktas som företagshemligheter eller konfidentiell information. Artikel 433 tillägger att instituten ska offentliggöra de upplysningar som krävs enligt del åtta åtminstone en gång per år.

B. Slovensk rätt

1. Lagen om tillgång till information av offentlig karaktär

9. Artikel 1a i Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (nedan kallad lagen om tillgång till information av offentlig karaktär eller ZDIJZ) har följande lydelse:

”1) Denna lag avser också förfarandet som gör det möjligt för envar att få fri tillgång till information av allmän betydelse som innehas av vinstdrivande bolag och andra privaträttsliga enheter över vilka Republiken Slovenien, självständiga lokala territoriella enheter eller andra offentligrättsliga enheter direkt eller indirekt var för sig eller gemensamt har ett dominerande inflytande (kallade företag under dominerande inflytande av offentligrättsliga enheter).

2) Dominerande inflytande enligt föregående punkt ska anses föreligga när Republiken Slovenien, självständiga lokala territoriella enheter eller andra offentligrättsliga enheter var för sig eller gemensamt

- kan utöva ett dominerande inflytande på grund av innehav av majoriteten av aktierna eller inneha, med avseende på ett vinstdrivande bolag, rätten att kontrollera majoriteten eller rätten att utse fler än hälften av ledamöterna i förvaltningsorganet eller tillsynsorganet direkt eller indirekt genom andra vinstdrivande bolag eller privaträttsliga enheter.

...

3) En bank som åtnjuter förmåner i form av åtgärder som vidtagits enligt lagen om åtgärder vidtagna av Republiken Slovenien för att stärka bankers stabilitet ska också anses vara under ett dominerande inflytande i den mening som avses i punkt 1 i denna artikel.

4) Ett företag ska också anses omfattas av skyldigheten som fastställs i punkt 1 i denna artikel under en tid om fem år efter det att det dominerande inflytandet som avses i punkt 2 i denna artikel upphört när det gäller information av allmän betydelse som härrör från den tid under vilken det företaget stod under ett dominerande inflytande.

5) Ett företag under dominerande inflytande av offentligrättsliga enheter ska omfattas av skyldigheten att lämna tillgång till information av allmän betydelse i den mening som avses i artikel 4a i denna lag.

6) Utöver det mål som anges i artikel 2.1 ska denna lag ha som mål att stärka transparens och ansvarsfull förvaltning av allmänna medel och finansiering av företag som står under dominerande inflytande av offentligrättsliga enheter.

...”

10. Artikel 4a.1 ZDIJZ anger följande:

”När det gäller företag under dominerande inflytande av offentligrättsliga enheter betyder information av allmän betydelse

- information om en transaktion rörande förvärv, avyttring eller förvaltning av företagets materiella egendom eller företagets utgifter med avseende på beställning av leveranser, arbeten, agenttjänster, rådgivning eller andra tjänster, samt finansiering, sponsring, konsult- och upphovsrättsavtal, eller andra transaktioner som ger liknande resultat.

...”

11. Artikel 6a ZDIJZ anger följande:

”1) Oaktat bestämmelserna i punkt 1 i föregående artikel ska tillgång som begärts till information av allmän betydelse om företag under dominerande inflytande av offentligrättsliga enheter beviljas avseende huvudsakliga uppgifter rörande fullbordade transaktioner som omnämns i den första strecksatsen i artikel 4a.1 i denna lag, det vill säga

- information om typen av transaktion,
- beträffande avtalsparten om denne är en juridisk person: namn eller firma, säte och företagsadress eller om denne är en fysisk person: namn och bosättningsort,
- kontraktsvärdet och beloppen på olika erlagda betalningar,
- dagen för avtalets ingående och transaktionens varaktighet och
- viss information som finns i bilagorna till sådana avtal.

...

3) Oaktat bestämmelserna i punkt 1 i denna artikel får, om information av allmän betydelse inte är tillgänglig via internet i enlighet med artikel 10a.4 i denna lag, en person som ombeds lämna tillgång till de huvudsakliga uppgifterna avseende en transaktion som omnämns i punkt 1 i denna artikel vägra lämna tillgång om denna person visar att ett utlämnande allvarligt skulle skada dennes konkurrensställning på marknaden såvida inte dessa uppgifter avser transaktioner som rör tillhandahållande av tjänster av finansiärer, sponsorer, konsulter, upphovsmän eller andra transaktioner som ger ett liknande resultat.

...”

2. Lag om vinstdrivande bolag

12. Artikel 39 i Zakon o gospodarskih družbah (nedan kallad lagen om vinstdrivande bolag eller ZGD-1) anger följande:

”1) Uppgifter som av ett bolag i ett skriftligt beslut anges vara en affärshemlighet ska betraktas som sådan. Ledamöter, anställda, ledamöter i bolagets organ och andra personer som är bundna av sekretessen ska underrättas om beslutet.

2) Oavsett om uppgifter angetts utgöra en affärshemlighet i ett beslut i den mening som avses i punkt 1 ska de om det är klart att deras utlämnande till en obehörig person skulle orsaka allvarlig skada också anses utgöra en affärshemlighet. Ledamöter, anställda, ledamöter i bolagets organ och andra personer ska hållas ansvariga för utlämnande av en affärshemlighet om de kände till eller borde ha känt till att uppgifterna var av det slaget.

3) Uppgifter som enligt lag är allmänna eller uppgifter avseende en lagöverträdelse eller ett åsidosättande av god affärssed ska inte anses utgöra en affärshemlighet.”

III. De faktiska omständigheterna, det nationella förfarandet och tolkningsfrågorna

13. Nova Kreditna Banka Maribor d.d. är en slovensk bank. En journalist begärde av den banken att få tillgång till en förteckning med information om bland annat uppgifter om avtal som NKBM hade ingått med konsultföretag, advokatbyråer och bolag som tillhandahöll tjänster av intellektuellt slag under tiden från den 1 oktober 2012 till den 17 april 2014. De begärda uppgifterna avsåg specifikt typen av det ingångna avtalet, avtalsparten (om denne var en juridisk person dennes namn eller firma, säte och kontorsadress), kontraktsvärdet, beloppet på de enskilda betalningarna, dagen för avtalets ingående, affärsförhållandets varaktighet och annan sådan information som fanns i avtalsbilagorna.

14. Enligt artikel 6a.1 ZDIJZ klassificeras begärda uppgifter som ”huvudsakliga uppgifter” när de avser vissa typer av avtal inbegripet sådana avtal som de ifrågasätter. Sådana uppgifter anses vara ”information av allmän betydelse” när de avser bolag under dominerande inflytande av en offentligrättslig enhet.

15. Under den tid som avsågs med de uppgifter vartill tillgång begärts var NKBM under dominerande inflytande av en offentligrättslig enhet, nämligen Republiken Slovenien. Detta berodde på att Slovenien i) direkt eller indirekt innehade majoriteten av aktierna i NKBM och att ii) NKBM i likhet med ett antal andra banker till stor del hade rekapitaliserats genom statligt ingripande.

16. Enligt artikel 6a.3 ZDIJZ ska tillgång till förutnämnda ”huvudsakliga uppgifter” i princip beviljas. Denna tillgång kan emellertid vägras om bolaget visar att ett utlämnande allvarligt skulle skada dess konkurrensställning på marknaden.

17. Det finns emellertid ett undantag från detta undantag: tillgång ska alltid beviljas när dessa ”huvudsakliga uppgifter” avser ”transaktioner som rör tillhandahållande av tjänster av finansiärer, sponsorer, konsulter, upphovsmän eller andra transaktioner som ger ett liknande resultat”. Enligt den hänskjutande domstolen avser den förteckning som begärts av journalisten avtal inom denna kategori.

18. NKBM blev ett privat aktiebolag den 21 april 2016 och upphörde som sådant att vara under dominerande inflytande av staten. Bolaget var emellertid enligt artikel 1a.4 ZDIJZ fortsättningsvis skyldigt att lämna tillgång till uppgifter under ytterligare fem år förutsatt att dessa uppgifter avsåg den tid då NKBM var under detta dominerande inflytande. I vart fall framställde journalisten sin begäran om tillgång vid en tidpunkt som inte uttryckligen angetts i begäran om förhandsavgörande men som klart föregick den tidpunkt då NKBM blev ett privat bolag. Som den hänskjutande domstolen har angett lämnade NKBM ett (nekande) svar på denna begäran den 19 maj 2014.

19. NKBM avslag journalistens begäran om information. Journalisten lämnade in ett klagomål mot detta avslag till Informacijski pooblaščenec (Informationsmyndigheten, Slovenien). Informationsmyndigheten biföll klagomålet och förelade NKBM att lämna ut de begärda uppgifterna till journalisten.

20. NKBM överklagade detta beslut. Överklagandet ogillades av domstolen i första instans. NKBM överklagade då till den hänskjutande domstolen, Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Republiken Sloveniens Högsta domstol). Vid den domstolen har NKBM påstått att ZDIJZ kränker konstitutionella rättigheter och att den är oförenlig med EU-rätten. Påståendena om att den nationella lagstiftningen var oförenlig med den slovenska författningen prövades av Ustavno sodišče Republike Slovenije (Republiken Sloveniens författningsdomstol), till vilken den hänskjutande domstolen hade hänskjutit frågan om den nationella rättens förenlighet med författningen. Ustavno sodišče Republike Slovenije (Republiken Sloveniens författningsdomstol) fann att de nationella bestämmelserna i fråga inte var

oförenliga med den slovenska författningen.⁴

21. Under dessa omständigheter beslutade Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Republiken Sloveniens Högsta domstol) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1) Ska artikel 1.2 c tredje strecksatsen i direktiv 2003/98, i dess lydelse enligt direktiv 2013/37 (konsoliderad version), mot bakgrund av principen om en minsta harmoniseringsnivå tolkas så, att det enligt nationell lagstiftning kan tillåtas obegränsad (fullständig) tillgång till all information i upphovsrättsavtal och konsultavtal, även när den informationen klassificeras som en affärshemlighet, och även om denna lagstiftning enbart ger nämnda tillgång i förhållande till institut som står under statens dominerande inflytande, men inte i förhållande till andra informationsskyldiga enheter, och påverkas tolkningen även av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller bestämmelserna om offentliggörande av information så, att tillgång till information av offentlig karaktär med stöd av direktiv 2003/98 inte får vara mer omfattande än vad som föreskrivs i de enhetliga bestämmelserna om offentliggörande av uppgifter i nämnda förordning?”
- 2) Ska förordning nr 575/2013 vid en bedömning utifrån bestämmelserna om offentliggörande av information om bankers affärsverksamhet, i synnerhet artiklarna 446 och 432.2 i del åtta i förordningen, tolkas så, att dessa bestämmelser utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken en bank som står eller stod under en offentligrättslig enhets dominerande inflytande har skyldighet att offentliggöra information om avtal som ingås för tillhandahållande av konsulttjänster, advokattjänster, tjänster av intellektuell karaktär, och i synnerhet information om den genomförda transaktionstypen, avtalsparten (i fråga om juridisk person: namn eller firma, säte och företagsadress), kontraktsvärde, belopp på de enskilda betalningarna för dessa tjänster, datum för ingående av avtal, transaktionsförhållandets varaktighet och liknande uppgifter som finns i bilagorna till sådana avtal – och där all denna information har tillkommit under den period då banken stod under ett sådant dominerande inflytande – utan något som helst undantag från denna skyldighet och utan möjlighet att göra en avvägning mellan allmänhetens intresse av att få tillgång till uppgifter och bankens intresse av att affärshemligheterna förblir hemliga, för det fall det inte är fråga om en situation med gränsöverskridande inslag?”

22. Skriftliga yttranden har getts in av NKBM, Informacijski pooblaščenec (Informationsmyndigheten), de ungerska och slovenska regeringarna samt Europeiska kommissionen. NKBM, den slovenska regeringen och kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 7 juni 2018.

IV. Bedömning

23. Jag anser att varken direktiv 2003/98 eller förordning nr 575/2013 utgör hinder för lagstiftningen i fråga i målet vid den nationella domstolen. Jag kommer att behandla dessa EU-rättsakter var för sig inom ramen för bedömningen av den första (A) och den andra (B) tolkningsfrågan.

A. Den första frågan: direktiv 2003/98

24. Den första frågan har två delar. Den första delen avser frågan huruvida nationella regler som tillåter obegränsad (fullständig) tillgång till all information i upphovsrättsavtal och konsultavtal även när dessa avtal klassificeras som en affärshemlighet, är förenliga med artikel 1.2 c tredje strecksatsen i direktiv 2003/98. Den hänskjutande domstolen konstaterar att denna lagstiftning stadgar detta endast i fråga om institutioner som står under statens dominerande inflytande. Frågans andra del avser huruvida tolkningen av direktivet påverkas av förordning nr 575/2013.

⁴ Beslut av Ustavno sodišče Republike Slovenije (Republiken Sloveniens författningsdomstol) av den 12 januari 2017 i mål U-I-52/16–17 (ECLI:SI:USRS:2017:U.I.52.16).

25. Inledningsvis bör det noteras att den slovenska regeringen i sina skriftliga yttranden framhållit och vid förhandlingen bekräftat att formuleringen av denna fråga inte är helt korrekt.

26. För det första anger denna fråga att den slovenska lagstiftningen i fråga ger obegränsad tillgång till *all information* rörande vissa typer av avtal. Enligt den slovenska regeringen ger emellertid ZDIJZ obegränsad tillgång endast till vissa uppgifter, nämligen ”huvudsakliga uppgifter” beträffande dessa avtal. Den slovenska regeringen förklarade vidare vid förhandlingen att dessa uppgifter skulle läggas fram i samlad form vilket betyder att en person som begär utlämnande skulle erhålla informationen att till exempel banken X hade ingått ett avtal med bolaget Y avseende frågan Z och det totala betalda beloppet men denna person skulle inte få några ytterligare uppgifter om innehållet i det avtalet. Tillgång till samtliga återstående uppgifter i avtalet (som inte är ”huvudsakliga uppgifter”) kan således vägras om bolaget skulle beteckna dem som en affärshemlighet.

27. I vart fall vill jag betona att det klart framgår av beslutet om hänskjutande att journalistens begäran om utlämnande endast avser sådana ”huvudsakliga uppgifter” rörande upphovsrättsavtal och konsultavtal, det vill säga sådan information till vilken obegränsad tillgång föreligger enligt artikel 6a.3 ZDIJZ *in fine*.

28. För det andra anger den hänskjutande domstolen i den första frågan att den nationella lagstiftningen i fråga ger obegränsad tillgång *även när dessa avtal klassificeras som en affärshemlighet*. Den slovenska regeringen har återigen påstått att formuleringen av frågan inte är förenlig med dess nationella lagstiftning. Mer specifikt vidhåller nämnda regering att de uppgifter som efterfrågas av journalisten inte kan klassificeras som en affärshemlighet av NKBM, då artikel 39.3 ZGD-1 inte tillåter att uppgifter klassificeras som en affärshemlighet om dessa uppgifter är offentliga enligt lag. De uppgifter som efterfrågas av journalisten är offentliga enligt artikel 6a.3 ZDIJZ.

29. Återigen, även om frågan i detta avseende kan förefalla vara uttryckt i alltför vida ordalag anger i vart fall inte den hänskjutande domstolen i beslutet om hänskjutande att NKBM skulle ha klassificerat eller avsåg att klassificera de uppgifter som journalisten efterfrågar som en affärshemlighet.

30. Med bortseende från detaljer i faktaunderlaget och den nationella rätten förefaller det vara ostridigt att NKBM enligt slovensk rätt är skyldig att medge obegränsad tillgång, i samlad form, till den förteckning som innehåller de uppgifter som efterfrågas av journalisten. Denna förteckning avser avtal som ingåtts av NKBM med konsultföretag, advokatbyråer och bolag som tillhandahåller tjänster av intellektuell karaktär. De uppgifter som journalisten måste få tillgång till innefattar endast ”huvudsakliga uppgifter”. Det är också ostridigt att sådan obegränsad tillgång inte skulle vara möjlig om NKBM under den relevanta tiden inte hade stått under statens dominerande inflytande. Detta förefaller vara kärnan i den första delen av den första frågan som ställts av den hänskjutande domstolen: är sådan obegränsad tillgång förenlig med artikel 1.2 c tredje strecksatsen i direktiv 2003/98?

31. Enligt min utgångspunkt är den det av ett ganska enkelt skäl: det förefaller inte som om direktiv 2003/98, med hänsyn till direktivets materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*), har som syfte att tillämpas på situationen i målet vid den nationella domstolen över huvud taget. Härtill kommer emellertid att frågan om direktivets tillämplighet med avseende på person (*ratione personae*) ska bedömas och den frågan borde kanske till och med bedömas före frågan om direktivets materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*) (1).

1. Tillämplighet med avseende på person (*ratione personae*)

32. Direktiv 2003/98 anger i artikel 1.1 att det fastställer regler ”för vidareutnyttjande av handlingar som finns hos offentliga myndigheter i medlemsstaterna samt för hur detta vidareutnyttjande skall underlättas i praktiken” (min kursivering). Artikel 2.1 i direktivet föreskriver att ”offentliga myndigheter” betyder ”statliga, regionala eller lokala myndigheter, organ som lyder under offentlig rätt ...”. Artikel 2.2 definierar vidare ”organ som lyder under offentlig rätt” som organ som uppfyller tre kumulativa villkor. Det första av dessa villkor är att ett sådant organ ”särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär” (min kursivering).⁵

33. Det ankommer naturligtvis på den nationella domstolen att fastställa de faktiska omständigheterna i ett mål. Jag måste dock tillstå att jag har vissa svårigheter att föreställa mig hur en enhet som har beskrivits som en (normal kommersiell) bank och som endast tillfälligt kontrollerades av staten i syfte att rekapitaliseras och därefter åter såldes på marknaden kan anses vara en ”offentlig myndighet” i direktivets mening. Även om denna enhet under någon tid kontrollerades av staten skulle detta knappast göra den till ett organ ”som lyder under offentlig rätt” i den mening som avses i artikel 2.1 i direktiv 2003/98. Dessutom uppfyller sannolikt inte heller en kommersiell bank, vilket NKBM förefaller vara, kraven i artikel 2.2 a i direktivet: den omständigheten att en sådan enhet tillfälligt kontrolleras av staten och rekapitaliseras av den medför knappast att denna enhet är ett organ som ”särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse”, vilket berövar den ”industriell eller kommersiell karaktär”.

2. Materiellt tillämpningsområde (*ratione materiae*)

34. Oberoende av den hänskjutande domstolens slutsats avseende huruvida NKBM var att anse som en offentlig myndighet i den mening som avses i direktiv 2003/98 vid den aktuella tiden är det min uppfattning att direktivet inte i något avseende vad gäller det materiella tillämpningsområdet (*ratione materiae*) reglerar de frågor som behandlas i den slovenska lagstiftningen som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen.

35. I artikel 1.3 i direktivet anges att direktivet ”bygger på och påverkar inte tillämpningen av medlemsstaternas bestämmelser om tillgång”. På ett liknande sätt anger skäl 9 i direktiv 2003/98 att direktivet ”bygger på medlemsstaternas befintliga bestämmelser om tillgång och ändrar inte de nationella reglerna om tillgång till handlingar”.

36. Detta klarläggs ytterligare i skäl 7 i direktiv 2013/37 som ändrade direktiv 2003/98. I det skälet anges att ”direktiv 2003/98 innehåller ingen skyldighet beträffande tillgång till handlingar och ingen skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar”. Dessutom anges i skäl 8 däri att de ändringar som direktiv 2013/37 innehåller ”syftar inte till att definiera eller ändra medlemsstaternas bestämmelser om tillgång, som förblir deras ansvar”.

37. Direktiv 2003/98 skiljer således tydligt på *tillgång till handlingar* och *vidareutnyttjande* av dessa handlingar. Utan tillgång kan det inte bli något vidareutnyttjande men detta betyder inte att tillgång och vidareutnyttjande kan anses vara begrepp med samma innebörd.⁶ Direktivet fastställer skyldigheter avseende vidareutnyttjande av handlingar men rör inte (nationella) regler om tillgång till handlingar. Samtidigt bygger direktivet på och är beroende av nationella regler om tillgång till handlingar för att vara tillämpligt. Det är visserligen också sant att när tillgång ges enligt nationell rätt

5 Skäl 10 i direktivet klarlägger att ”definitionerna av ’offentlig myndighet’ och ’organ som lyder under offentlig rätt’ är hämtade från direktiven om offentlig upphandling (92/50/EEG [av den 18 juni 1992 (EGT L 209, 1992, s. 1)], 93/36/EEG [av den 14 juni 1993 (EGT L 199, 1993, s. 1)] och 93/37/EEG [av den 14 juni 1993 (EGT L 199, 1993, s. 54)] och 98/4/EG [av den 16 februari 1998 (EGT L 101, 1998, s. 1)]). Offentliga företag omfattas inte av dessa definitioner”.

6 Se dom av den 27 oktober 2011, kommissionen/Polen (C-362/10, ej publicerad, EU:C:2011:703, punkt 54).

ska vidareutnyttjande i princip⁷ automatiskt tillåtas under de förutsättningar som anges i direktivet.⁸ Detta ändrar emellertid inte det faktum att direktivet inte påverkar och inte avser att ändra regler om tillgång till handlingar som innehas av nationella offentliga myndigheter, vilket förblir ett område som medlemsstaterna själva är ansvariga för.

38. Som den slovenska regeringen anfört i sina skriftliga yttranden utgör den slovenska lagstiftningen som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, det vill säga ZDIJZ, den nationella lagstiftningen om tillgång till handlingar. Det är visserligen sant att ZDIJZ också är den lagstiftningsakt i vilken den nationella lagstiftaren valt att införa vissa bestämmelser i syfte att införliva direktiv 2003/98. Med beaktande av innehållet i de specifika bestämmelserna i ZDIJZ, vilka är tillämpliga i målet vid den nationella domstolen, inbegripet artikel 6a.3 ZDIJZ, är det emellertid enligt min uppfattning klart att dessa bestämmelser ger obegränsad tillgång till viss information och inte avser vidareutnyttjande av handlingar.⁹

39. Det är således klart att situationen i målet vid den nationella domstolen och den tillämpliga nationella lagstiftningen rör tillgång men inte vidareutnyttjande i den mening som avses i direktiv 2003/98.¹⁰ Då frågorna rörande *ursprunglig* tillgång klart ankommer på medlemsstaterna att avgöra kan per definition inte ett *efterföljande* eventuellt tillämpligt tillägg i form av direktiv 2003/98 användas för ett omvänt resonemang och begränsning av omfattningen av denna ursprungliga tillgång. Till följd härav kan inte det direktivet utgöra hinder för nationella regler som ger obegränsad tillgång till vissa handlingar även om dessa handlingar klassificeras som affärshemligheter.

40. Denna slutsats påverkas inte av artikel 1.2 c tredje strecksatsen i direktiv 2003/98 som den nationella domstolen hänvisar till. Enligt denna bestämmelse tillämpas inte direktivet på handlingar som är undantagna från tillgång enligt nationella bestämmelser. Som jag redan konstaterat beror detta just på att vidareutnyttjande (enligt direktivet) endast är möjligt när tillgång till handlingar kan erhållas (enligt nationell rätt). Förhållandet att artikel 1.2 c tredje strecksatsen anger ”insynsskydd för kommersiella uppgifter (exempelvis affärs-, yrkes- eller företagshemligheter)” som ett av exemplen¹¹ på möjliga skäl för (nationellt) undantag från tillgång till handlingar (vilket i förekommande fall innebär att direktivet inte omfattar dessa handlingar), kan därför knappast tolkas som att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva begränsningar av tillgång på grund av dessa skäl.

41. Genom den andra delen av den första frågan vill den hänskjutande domstolen slutligen få klarhet i huruvida tolkningen av direktiv 2003/98 påverkas av förordning nr 575/2013, så, att tillgång till information av offentlig karaktär inte får vara mer omfattande än vad som föreskrivs i de enhetliga bestämmelserna om offentliggörande av information som fastställs i nämnda förordning.

7 Som domstolen redan har konstaterat följer det av skäl 9 och artikel 3 att direktivet inte innehåller någon skyldighet att tillåta vidareutnyttjande av handlingar som innehas av offentliga myndigheter: dom av den 27 oktober 2011, kommissionen/Polen (C-362/10, ej publicerad, EU:C:2011:703, punkt 48); se också dom av den 12 juli 2012, Compass-Datenbank (C-138/11, EU:C:2012:449, punkt 50).

8 Skäl 8 i direktiv 2013/37, som ändrade direktiv 2003/98, anger tydligt att direktiv 2003/98 ”bör ... ändras så att det innehåller en tydlig skyldighet för medlemsstaterna att göra alla handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande, utom om tillgången omfattas av restriktioner eller handlingarna är undantagna från tillgång enligt nationella bestämmelser om tillgång till handlingar, och med förbehåll för andra undantag som fastställs i detta direktiv”.

9 Den slovenska regeringen framhöll också vid den muntliga förhandlingen att ZDIJZ faktiskt innehåller bestämmelser om vidareutnyttjande av handlingar men angav att dessa bestämmelser återfinns i andra artiklar i denna lagstiftning. Den underströk också det faktum att kraven som gäller för begäran om tillgång till handlingar och begäran om vidareutnyttjande av handlingar skiljer sig väsentligt åt och bekräftade att begäran i målet vid den nationella domstolen klart hörde till den förra kategorin.

10 Jag håller med om att med hänsyn till den breda definitionen av ”vidareutnyttjande” i artikel 2.4 i direktiv 2003/98 skulle det kunna påstås att en journalist som begär tillgång till (samlade/huvudsakliga) uppgifter beträffande vissa avtal sannolikt kommer att ”vidareutnyttja” denna information ”för ... icke-kommersiella ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket handlingarna framställdes inom den offentliga verksamheten” på grund av att om det skulle finnas något av intresse i de erhållna uppgifterna skulle journalisten sannolikt ”vidareutnyttja” dessa uppgifter för att skriva en artikel eller till och med en rad artiklar rörande det ämnet. Just på grund av sådana skäl ska emellertid begreppet ”vidareutnyttjande” tolkas mot bakgrund av logiken och systematiken i direktiv 2003/98. Annars skulle nästan all verksamhet i något skede innefatta ”vidareutnyttjande av offentliga uppgifter”. Direktiv 2003/98 skulle då bli nästan generellt tillämpligt på all behandling av dokument och information då det alltid sannolikt föreligger några ingående uppgifter vid sådan behandling som härrör från den offentliga sektorn.

11 Jag noterar att artikel 1.2 c använder uttrycket ”bland annat” vilket tydligt anger att det är fråga om en exemplifierande förteckning över skälen för undantag från tillgång.

42. Detta moment i den första frågan leder till diskussionen om den andra frågan som ställts av den nationella domstolen: nämligen huruvida förordningen är uttömmande beträffande de *upplysningsskyldigheter* som den ålägger kreditinstitut och om detta är fallet huruvida detta innebär ett förbud mot nationella regler som skulle medge *tillgång* till ytterligare information som inte omfattas av dessa upplysningskrav. Det är denna fråga som jag nu ska behandla.

B. Den andra frågan: förordning nr 575/2013

43. Den andra frågan rör reglerna om offentliggörande av information som föreskrivs i del åtta i förordning nr 575/2013 och mer specifikt artikel 446 och artikel 432.2. Den hänskjutande domstolen söker i huvudsak klarhet i huruvida dessa regler utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken en bank som står under offentlighetsrättsliga organs dominerande inflytande har skyldighet att offentliggöra viss information (som motsvarar "huvudsakliga uppgifter" i den mening som avses i ZDIJZ) om kontrakt som ingås för tillhandahållande av konsulttjänster, advokattjänster, tjänster av upphovsmän och andra tjänster av intellektuell karaktär, utan något som helst undantag från denna skyldighet och utan möjlighet att göra en avvägning mellan allmänhetens intresse av att få tillgång till uppgifter och bankens intresse av att affärshemligheterna förblir hemliga. Den hänskjutande domstolen tillägger att denna fråga ställs under omständigheter där det inte föreligger några gränsöverskridande moment.

44. Förordning nr 575/2013 är en detaljerad lagstiftningsakt. Den fastställer enhetliga regler för allmänna tillsynskrav som institut som omfattas av direktiv 2013/36/EU,¹² det vill säga kreditinstitut och värdepappersföretag, ska uppfylla med avseende på ett antal punkter som anges i artikel 1 i förordningen. Dessa avser i huvudsak riskprofilen för dessa institut. Skäl 7 klargör att "i denna förordning bör bland annat anges tillsynskrav för institut som direkt rör bank- och finanssektorns verksamhet och är till för att garantera finansiell stabilitet hos aktörerna på dessa marknader och en hög skyddsnivå för investerare och insättare". De tillsynskrav som anges i förordningen avser att garantera inte endast kreditinstitutens och värdepappersföretagens finansiella soliditet utan även en tillräcklig nivå på informationen till investerare och insättare med hjälp av ett standardiserat system för upplysningar om varje instituts riskprofil.

45. Förordningen inför ett antal materiella strukturella, ekonomiska, redovisningsmässiga och finansiella skyldigheter avseende frågor som kapitalbas (Del två), kapitalkrav (Del tre), stora exponeringar (Del fyra), exponeringar mot överförd kreditrisk (Del fem), likviditet (Del sex) och bruttosoliditet (Del sju). Förordning nr 575/2013 fastställer i Del åtta en skyldighet att offentliggöra information avseende vissa av dessa materiella skyldigheter. Enligt skäl 68 "bör syftet med informationskraven vara att ge marknadsaktörerna korrekt och fullständig information om de enskilda institutens riskprofiler".¹³

46. Kreditinstitutet ska enligt artikel 431.3 i förordning nr 575/2013 anta en formell policy för uppfyllandet av dessa upplysningskrav. Enligt artikel 433 ska relevant information offentliggöras minst varje år men den får offentliggöras oftare. Artikel 434 föreskriver att kreditinstitutet och värdepappersföretaget själva får fastställa informationsmedium men alla upplysningar ska så långt möjligt lämnas via samma medium eller på samma plats

12 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338).

13 Beträffande syftet med upplysningar anger skäl 76 också att "För att stärka marknadsdisciplinen och öka den finansiella stabiliteten måste mer detaljerade krav på upplysningar om det lagstadgade kapitalets form och art samt om försiktighetsjusteringar införas, för att säkerställa att investerare och insättare får tillräcklig information om institutens solvens." (min kursivering).

47. I artikel 432.2 i förordning nr 575/2013, vartill hänvisas i den andra frågan, föreskrivs att kreditinstituten och värdepappersföretagen har möjlighet att utelämnat vissa delar av denna information¹⁴ om den betraktas som "företagshemligheter eller konfidentiell information".¹⁵

48. Som redan konstaterats¹⁶ medger artikel 6a.3 ZDIJZ att tillgång till information av allmän betydelse får vägras om ett utlämnande allvarligt skulle skada den berörda personens eller bolagets konkurrensställning på marknaden. Detta undantag från upplysningsplikten uttrycks i ordalag som i någon mån liknar formuleringen av undantaget från upplysningsplikten beträffande företagshemligheter i artikel 432.2 i förordning nr 575/2013. Men till skillnad från ZDIJZ medger inte förordningen att detta undantag åsidosätts på grund av allmänintresset. Det är just på grund härav som den hänskjutande domstolen förefaller hysa tvivel i fråga om den nationella rättens förenlighet med EU-rätten.

49. Jag har beskrivit bestämmelserna i EU-rätten och den nationella rätten i fråga förhållandevis detaljerat i syfte att betona att trots att båda bestämmelserna innehåller samma "nyckelord" ("upplysningsplikt", "banker" och "konfidentiell information") rör de och är avsedda att reglera mycket olika förhållanden. Detta understryks ytterligare av tre punkter som har samband med de båda bestämmelsernas övergripande struktur och logik.

50. För det första är det enligt ZDIJZ *möjligt* att få *individuell tillgång* till *specifika handlingar* på grundval av en *individuell begäran som behandlas från fall till fall*. Förordning nr 575/2013 däremot fastställer en *generell upplysningsplikt* avseende ett *betydande antal uppgifter som förutbestäms i förordningen*, vilka det *ensidigt* är obligatoriskt att upplysa om (det vill säga, det behövs inte någon individuell begäran), *systematiskt, årligen* (eller i förekommande fall oftare) och i princip i *konsoliderad form* genom enhetligt offentligtgörande på internet eller i skrift.

51. Beträffande vilka enheter som är upplysningskyldiga gäller för det andra ZDIJZ generellt för *alla offentlighetsrättsliga enheter* samt *privaträttsliga enheter som står under dominerande inflytande av offentlighetsrättsliga enheter* medan förordningen endast är tillämplig på *kreditinstitut och värdepappersföretag*.

52. Beträffande syftet med upplysningsplikten anger för det tredje artikel 1a.6 ZDIJZ att "denna lag [ska] ha som mål att *stärka transparens* och *ansvarsfull förvaltning av allmänna medel* och finansiering av företag som står under dominerande inflytande av offentlighetsrättsliga enheter" (min kursivering). Till skillnad härifrån anges i skäl 68 i förordningen att "syftet med informationskraven [bör] vara att *ge marknadsaktörerna* korrekt och fullständig information om de *enskilda institutens riskprofiler*" (min kursivering).

53. Enligt min uppfattning har den typen av *upplysningar* som fastställs i förordning nr 575/2013 och den obegränsade rätten till *tillgång* som ges i ZDIJZ olika bevekelsegrunder och mål, de är utformade på olika sätt och medför rättigheter och skyldigheter för olika personer. De rör mycket olika frågor.

14 Det enda undantaget från undantaget, det vill säga information som *alltid* måste lämnas ut, är information beträffande kapitalbas och ersättningspolitik.

15 Artikel 432.2 i förordning nr 575/2013 definierar båda begreppen på följande sätt: upplysningar ska betraktas som ett "institutets egendom", om offentliggörande av dem för allmänheten skulle undergräva institutets konkurrensställning. Begreppet kan gälla upplysningar om produkter eller system, som, om de spreds till konkurrenterna, skulle göra att institutets investeringar i dem blir mindre värdefulla. Upplysningar är "konfidentiella", om det finns förpliktelser gentemot kunder eller andra motpartsförbindelser, som gör att institutet måste behandla upplysningarna konfidentiellt.

16 Ovan punkterna 11 och 16.

54. Jag anser därför inte att de enhetliga reglerna om undantag från upplysningsplikt som medges i artikel 432.2 i förordningen som tillkommit och formulerats i sitt specifika sammanhang och sitt specifika syfte kan överföras till den nationella lagstiftningen om tillgång till handlingar, det vill säga ZDIJZ. Det finns helt enkelt inget materiellt eller systematiskt samband mellan förordningen och ZDIJZ för att motivera någon sådan begränsning.

55. Ett exempel kan vara till hjälp för att visa den sanna (och problematiska) karaktären hos det argument som ligger bakom den hänskjutande domstolens andra fråga. Föreställ er en lagstiftningsakt som inrättar en offentlig myndighet. I denna lagstiftning som anger denna institutions behörighet och förvaltningsområde anges också att institutionen i fråga ska offentliggöra en årlig rapport av visst innehåll som ska finnas tillgänglig för alla på dess webbplats. Skulle då sådan lagstiftning kunna åberopas av den offentliga institutionen för att vägra tillgång till en enskild uppgift som begärs av en person enligt den generellt tillämpliga lagstiftningen om tillgång till handlingar med stöd av argumentet att då lagstiftaren inte har inbegripit denna typ av information i förteckningen över information som per automatik ska offentliggöras årligen, uteslöt lagstiftaren därmed denna information från att någonsin utlämnas för sig?

56. Svaret är naturligtvis nej. Det faktum att två skepp passerar varandra under natten och till och med signalerar till varandra vid passagen betyder inte (utan ytterligare ganska uttryckliga åtgärder) att det ena kontrollerar det andra.

57. Tre avslutande kommentarer erfordras för att fullt ut bemöta samtliga argument som framförts av den hänskjutande domstolen och för att fullt ut biträda domstolen för det fall detta skulle behövas i samband med den andra frågan utöver vad som redan har anförts.

58. För det första anger den hänskjutande domstolen i sin fråga inte endast artikel 432.2 utan även artikel 446 i förordning nr 575/2013. Denna bestämmelse, som har rubriken ”Operativ risk”, fastlägger i huvudsak en skyldighet att offentliggöra vilka bedömningsmetoder för kapitalbaskraven för operativ risk som varje institut får tillämpa.¹⁷

59. Förutom att ange den bestämmelsen har emellertid inte den hänskjutande domstolen förklarat varför den anser att slovensk rätt kan vara oförenlig med denna bestämmelse. Jag tror inte att den bestämmelsen skulle ändra något i den redan intagna ståndpunkten avseende den andra frågan. I vart fall kan det erinras om att artikel 94 i domstolens rättegångsregler, som anger innehållet i begäran om förhandsavgörande, i led c föreskriver att denna bland annat ska innehålla ”[e]n redogörelse för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen eller giltigheten av de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna, och för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan de unionsrättsliga bestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet”. Då den hänskjutande domstolen har underlåtit att fullgöra denna skyldighet anser jag att denna del av den andra frågan inte kan tas upp till sakprövning.¹⁸

60. För det andra nämner den hänskjutande domstolen artikel 450 i förordning nr 575/2013 som en annan möjlig källa till att ZDIJZ skulle kunna var oförenlig med EU-rätten. Denna bestämmelse med rubriken ”Ersättningspolitik” fastlägger en skyldighet att offentliggöra viss information om varje instituts ersättningspolitik och -praxis för medarbetarkategorier vilkas verksamhet i tjänsten väsentligt kan påverka institutets riskprofil.

¹⁷ Denna artikel har följande lydelse: ”Instituten ska offentliggöra vilka bedömningsmetoder för kapitalbaskraven för operativ risk som de får tillämpa, tillsammans med en beskrivning av den metod som anges i artikel 312.2, om institutet använder denna, samt en diskussion om relevanta interna och externa faktorer som beaktas i institutets mätmetod. Om metoden bara används delvis, ska de olika använda metodernas räckvidd och omfattning anges.”

¹⁸ På senare tid se, till exempel, dom av den 2 juli 2015, Gullotta och Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:436, punkterna 17–21).

61. I detta avseende vill jag framhålla att den slovenska regeringen vid den muntliga förhandlingen bekräftade att den förteckning över uppgifter som begärts av journalisten inte innehöll information om NKBM:s ersättningspolitik utan endast om avtal som NKBM ingått med tredje parter och som inte avsåg dess ersättningspolitik. I avsaknad av ytterligare förklaringar från den hänskjutande domstolen förefaller det därför som om omnämmandet av artikel 450 i förordningen saknar relevans för målet vid den nationella domstolen.

62. För det tredje och slutligen anger den hänskjutande domstolen uttryckligen i slutet av den andra frågan att den frågan ställs ”för det fall det inte är fråga om en situation med gränsöverskridande inslag”. Detta skiljer sig från det faktum att beslutet om hänskjutande, i samband med argument anförda av NKBM, anger att ”det gränsöverskridande momentet ligger däri att [NKBM] har ett dotterbolag med säte i Wien [Österrike] (Adria Bang AG)”. I beslutet om hänskjutande anges också att NKBM för närvarande ägs av ett företag i en annan medlemsstat som emellertid inte anges. Detta kan vara relevant enligt den hänskjutande domstolens uppfattning vid bedömningen av de slovenska bestämmelserna mot bakgrund av reglerna om etableringsrätt (artikel 49 FEUF), friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 56 FEUF) eller fri rörlighet för kapital (artikel 63 FEUF), samt näringsfriheten (artikel 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna).

63. Den hänskjutande domstolen påpekar emellertid omgående att frågan om de grundläggande friheterna ”ställs endast hypotetiskt”, eftersom NKBM vid den aktuella tiden inte ägdes av ett företag från en annan medlemsstat. Den hänskjutande domstolen har ändå begärt att frågan besvaras ”då den inte är en separat fråga utan nära knuten till effekterna av den minimiharmonisering som medges enligt direktiv 2003/98”.

64. Mot bakgrund av de omständigheter som lagts fram av den hänskjutande domstolen och också av bekräftelsen av att denna del av frågan är hypotetisk är det min uppfattning att det inte föreligger något behov av att behandla frågan om eventuella inskränkningar i de grundläggande friheterna.¹⁹ Av större vikt är kanske att det inte föreligger någon specifik fråga härom och således inget behov att lämna ett svar.

V. Förslag till avgörande

65. Mot bakgrund av det föregående föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som ställts av Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Republiken Sloveniens Högsta domstol) på följande sätt:

- Artikel 1.2 c tredje strecksatsen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/37/EU av den 26 juni 2013 om ändring av direktiv 2003/98 utgör inte hinder för sådan nationell lagstiftning om den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, vilken ger obegränsad (fullständig) tillgång till viss information rörande upphovsrättsavtal och konsultavtal endast beträffande institut som står under statens dominerande inflytande.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 och i synnerhet artikel 432.2 däri utgör inte hinder för sådan nationell lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, enligt vilken en bank som står under en offentligrättslig enhets

¹⁹ Domstolen har redan slagit fast att frågor som en hänskjutande domstol betecknar som rent hypotetiska såvitt gäller målet vid den nationella domstolen inte ska tas upp till sakprövning (grundat på fast rättspraxis enligt vilken domstolens uppgift rörande en begäran om förhandsavgörande är att bidra till den faktiska lösningen av en tvist som rör unionsrätten och inte att uttala sig om allmänna eller hypotetiska frågor). Se till exempel dom av den 10 november 2016, Private Equity Insurance Group (C-156/15, EU:C:2016:851, punkterna 56–59).

dominerande inflytande är skyldig att lämna vissa upplysningar om avtal om tillhandahållande av konsulttjänster, advokattjänster och tjänster av intellektuell karaktär, utan att medge något undantag från detta krav.