MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2018. szeptember 5.[1]

C-215/17. sz. ügy

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.
kontra
Republika Slovenija

(a Vrhovno sodišče Republike Slovenije [a Szlovén Köztársaság legfelsőbb bírósága] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A közszféra információinak további felhasználása – A hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelmények – Az állam meghatározó befolyása alatt álló hitelintézetek – Az ilyen hitelintézetek által megkötött kereskedelmi szerződésekre vonatkozó bizonyos információkhoz való teljes körű hozzáférést biztosító nemzeti szabályok”

I. Bevezetés

1. A Nova Kreditna Banka Maribor, d. d. (a továbbiakban: NKBM) szlovén bank. Egy újságíró azzal a kéréssel fordult a bankhoz, hogy bocsásson rendelkezésére olyan listát, amely azon tanácsadó cégek, ügyvédi irodák és szellemi munkát képező szolgáltatást nyújtó vállalkozások bizonyos információit tartalmazza, amelyekkel az NKBM szerződést kötött. Az újságíró ezt a kérelmet a közérdekű dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szlovén szabályok alapján terjesztette elő. A kérelem előterjesztésének idején az NKBM részvényeinek többségével a Szlovén Köztársaság rendelkezett. Emellett a Szlovén Köztársaság feltőkésítette ezt a bankot. Ezen okokból kifolyólag a tényállás megvalósulásának időpontjában a bank a közérdekű dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályozás hatálya alatt állt, és úgy tűnik, a nemzeti jog értelmében az újságíró által kért információkhoz hasonló információkat át kellett volna adnia.

2. Az NKBM elutasította az újságíró kérelmét. Az újságíró kifogást nyújtott be a Szlovéniában az információhoz való hozzáférésért felelős közigazgatási szervhez, amely utasította a bankot a kért információhoz való hozzáférés biztosítására. Az NKBM ezt a határozatot megtámadta a nemzeti bíróságok előtt. Az ügy felülvizsgálata jelenleg folyamatban van a Vrhovno sodišče Republike Slovenije (a Szlovén Köztársaság legfelsőbb bírósága) előtt. A Vrhovno sodišče Republike Slovenije (legfelsőbb bíróság) két kérdést terjeszt e Bíróság elé, amelyek révén arra kíván választ kapni, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szlovén szabályozás összeegyeztethető-e mind a 2003/98/EK irányelvvel,[2] mind pedig az 575/2013/EU rendelettel.[3]

1 Eredeti nyelv: angol.

2 A 2003/98/EK irányelv módosításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/37/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2013. L 175., 1. o.) módosított, a közszféra információinak további felhasználásáról szóló, 2003. november 17-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 345., 90. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 32. kötet, 701. o.).

3 A hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 176., 1. o.; helyesbítések: HL 2013. L 208., 68. o.; HL 2013. L 321., 6. o.).

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2003/98 irányelv

3. A 2003/98 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében az irányelv célja „minimum szabályokat [megállapítani] a tagállamok közigazgatási szervei birtokában lévő dokumentumok további felhasználása, valamint további felhasználása megkönnyítésének gyakorlati eszközei vonatkozásában”.

4. Ezen irányelv 1. cikkének (2) bekezdése felsorolást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mi nem tartozik az irányelv hatálya alá. Közelebbről, e cikk (2) bekezdésének c) pontja akként rendelkezik, hogy az irányelvet nem kell alkalmazni „olyan dokumentumokra, amelyekhez való hozzáférést a tagállamok hozzáférési szabályai kizárják, például a következő okokból […] kereskedelmi titoktartás (például üzleti, szakmai vagy vállalati titkok)”.

5. Az irányelv 1. cikkének (3) bekezdése azt is rögzíti, hogy az irányelv „a tagállamok hozzáférési szabályaira épül, és azokat nem érinti”.

6. Az irányelv 2. cikke értelmében az irányelv alkalmazásában – többek között – a következő meghatározásokat kell alkalmazni:

„1. »közigazgatási szerv«: az állam, a területi önkormányzatok, közjogi intézmények, valamint az ilyen hatóság vagy hatóságok, illetve közjogi intézmény vagy közjogi intézmények által létrehozott társulások;

2. »közjogi intézmény« minden olyan intézmény,

a) amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, és

b) amely jogi személyiséggel rendelkezik, valamint

(c) amely pénzügyi fenntartása többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény feladata; vagy amelynek igazgatása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyviteli testülete, igazgatósága vagy felügyelőbizottsága van, amely tagjainak több mint a felét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki;

[…]”.

2. A 575/2013 rendelet

7. Az 575/2013 rendelet hatályát az 1. cikk a következőképpen határozza meg:

„Ez a rendelet egységes szabályokat állapít meg a 2013/36/EU irányelv alapján felügyelt intézmények által teljesítendő általános prudenciális követelményekre vonatkozóan, a következő elemekkel kapcsolatosan:

[…]

e) nyilvánosságra hozatali követelmények.

[…]”

8. E rendelet nyolcadik része a „Nyilvánosságra hozatal az intézmények által” címet viseli és a 431–455. cikket tartalmazza. A 431. cikk rögzíti a nyilvánosságra hozatali követelmények hatályát. A 432. cikk (2) bekezdése bizonyos feltételek esetén lehetővé teszi védett vagy bizalmas információ nyilvánosságra hozatalának mellőzését. A 433. cikk ezt kiegészíti azzal, hogy az intézményeknek legalább évente kell nyilvánosságra hozniuk a nyolcadik rész által előírt információkat.

B. A szlovén jog

1. A közszféra adataihoz való hozzáférésről szóló törvény

9. A Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (a továbbiakban: a közszféra adataihoz való hozzáférésről szóló törvény vagy ZDIJZ) 1.a cikke a következőképpen szól:

„(1) E törvény irányadó továbbá arra az eljárásra is, amelynek keretében a Szlovén Köztársaság, a helyi önkormányzatok és más közjogi intézmények önállóan vagy együttesen, közvetlenül vagy közvetve gyakorolt, meghatározó befolyása alatt álló gazdasági társaságok vagy más magánjogi jogi személyek (a továbbiakban: közjogi szervek meghatározó befolyása alatt álló vállalkozások) birtokában levő közérdekű információ bárki számára ingyenesen hozzáférhető.

(2) Az előző bekezdés alkalmazásában meghatározó befolyás akkor áll fenn, ha a Szlovén Köztársaság, a helyi önkormányzatok és más közjogi intézmények önállóan vagy együttesen:

– közvetlenül vagy valamely más gazdasági társaság vagy magánjogi jogi személy révén közvetve meghatározó befolyást képesek gyakorolni a jegyzett tőkében való többségi részesedés alapján, vagy e társaságban többségi irányítási joguk van, vagy az ügyvezető vagy felügyeleti testület tagjai több mint felének kinevezésére jogosultak,

[…]

(3) E cikk (1) bekezdésének alkalmazásában a Szlovén Köztársaságnak a bankok stabilitásának megerősítését célzó intézkedéseiről szóló törvény értelmében megtett intézkedésekből részesülő bankokat is meghatározó befolyás alatt álló vállalkozásoknak kell tekinteni.

(4) A vállalkozás e cikk (1) bekezdésében meghatározott kötelezettsége az e cikk (2) bekezdése szerinti meghatározó befolyás megszűnését követő öt évig továbbra is fennáll az olyan közérdekű információk vonatkozásában, amelyek a vállalkozás meghatározó befolyás alatt állásának idején keletkeztek.

(5) A közjogi szervek meghatározó befolyása alatt álló vállalkozások az e törvény 4.a cikkében meghatározott közérdekű információhoz kötelesek hozzáférést biztosítani.

(6) E törvény célja – a 2. cikk (1) bekezdésében foglaltakon felül –, hogy fokozza a közpénzek és a közjogi szervek meghatározó befolyása alatt álló vállalkozások pénzügyeinek átláthatóságát és felelős kezelését.

[…]”.

10. A ZDIJZ 4.a. cikkének (1) bekezdése szerint:

„A közjogi szervek meghatározó befolyása alatt álló vállalkozások esetében közérdekű információnak minősülnek:

– a vállalkozás tárgyi eszközeinek beszerzésére, elidegenítésére vagy kezelésére irányuló ügyletekkel, illetve a vállalkozás árubeszerzésekkel, munkavégzéssel, közvetítői, tanácsadói vagy más szolgáltatásokkal összefüggő kiadásaival, valamint finanszírozási, szponzorálási, tanácsadási és szerzői jogi szerződésekkel vagy egyéb, hasonló eredményt hozó más ügyletekkel kapcsolatos információk;

[…]”

11. A ZDIJZ 6.a. cikke szerint:

„(1) Az előző cikk (1) bekezdésében foglaltak sérelme nélkül, a közjogi szervek meghatározó befolyása alatt álló vállalkozásokra vonatkozó közérdekű információhoz való hozzáférést az e törvény 4.a cikke (1) bekezdésének első francia bekezdésében említett, befejezett ügyletek főbb adatai vonatkozásában kell biztosítani; e főbb adatok a következők:

– a jogügylet típusára vonatkozó információ;

– a szerződő félre vonatkozó adatok: jogi személy esetén a cégnév, székhely, kézbesítési cím, míg természetes személy esetén e személy neve és lakóhelye;

– a szerződés értéke és az egyes fizetések összege;

– a szerződéskötés időpontja és a jogügylet időtartama, valamint

– a szerződés mellékleteiből eredő bizonyos adatok.

[…]

(3) Az e cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezések sérelme nélkül, amennyiben a közérdekű információ e törvény 10. a cikkének (4) bekezdésével összhangban interneten keresztül nem érhető el, a hozzáférés biztosítására kötelezett személy az e cikk (1) bekezdésében említett ügylettel kapcsolatos főbb adatokhoz a hozzáférést megtagadhatja, ha bizonyítja, hogy ezen adatok közlése a piaci versenyhelyzetére lényegesen hátrányos hatást gyakorolna, feltéve hogy ezen adatok nem a finanszírozók, a szponzorok, a tanácsadók és a szerzők által nyújtott szolgáltatásokra irányuló jogügyletekre, vagy a hasonló eredményt biztosító más jogügyletekre vonatkoznak.

[…]”.

2. A gazdasági társaságokról szóló törvény

12. A Zakon o gospodarskih družbah (a továbbiakban: a gazdasági társaságokról szóló törvény vagy ZGD-1) 39. cikke szerint:

„(1) A társaságok által írásbeli határozatban üzleti titokként meghatározott adatok üzleti titoknak minősülnek. A határozatot közölni kell azokkal a tagokkal, munkavállalókkal, a társaság vezető szerveiben tisztséget betöltő és más személyekkel, akiket köt az üzleti titoktartás.

(2) Valamely adat – függetlenül attól, hogy azt az (1) bekezdés értelmében vett határozatban üzleti titoknak minősítik-e – akkor is üzleti titoknak minősül, ha egyértelmű, hogy annak illetéktelen személlyel történő közlése súlyos sérelmet okozna. A tagok, munkavállalók, a társaság vezető szerveiben tisztséget betöltő és más személyek felelnek az üzleti titok közléséért, amennyiben tudták vagy tudniuk kellett, hogy a szóban forgó adat üzleti titoknak minősül.

(3) A jogszabály erejénél fogva közérdekű adat, illetve valamely jogszabálysértéssel vagy helyes kereskedelmi gyakorlat megsértésével kapcsolatos adat nem minősül üzleti titoknak."

III. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13. A Nova Kreditna Banka Maribor, d. d. (a továbbiakban: NKBM) szlovén bank. Egy újságíró azzal a kéréssel fordult a bankhoz, hogy bocsásson rendelkezésére egy listát, amely az NKBM által a 2012. október 1. és 2014. április 17. közötti időszakban tanácsadó cégekkel, ügyvédi irodákkal és szellemi munkát képező szolgáltatást nyújtó vállalkozásokkal kötött szerződésekkel kapcsolatos adatokat is felölelő információkat tartalmazott. A kért adatok konkrétan a következőkhöz kapcsolódtak: a megkötött jogügylet típusa, a szerződő fél (jogi személy esetén: cégnév, székhely, kézbesítési cím), a szerződés értéke, az egyes fizetések összege, a szerződéskötés időpontja, a jogügylet időtartama és a szerződés mellékleteiből eredő hasonló adatok.

14. A ZDIJZ 6.a cikkének (1) bekezdése értelmében a kért adatok „főbb adatoknak" minősülnek, amennyiben a szerződéses ügyletek bizonyos típusaival – köztük az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló szerződésekkel – kapcsolatosak. Ha az ilyen adatok közjogi szervek meghatározó befolyása alatt álló vállalkozásokra vonatkoznak, „közérdekű információknak" minősülnek.

15. Az adatokhoz való hozzáférési kérelemmel érintett időszakban az NKBM közjogi szerv, jelesül a Szlovén Köztársaság meghatározó befolyása alá tartozott. Ennek okát a képezte, hogy i. Szlovénia közvetlenül vagy közvetve rendelkezett az NKBM részvényeinek többségével, és ii. számos más bankhoz hasonlóan az NKBM-t is jelentős mértékben feltőkésítették állami beavatkozással.

16. A ZDIJZ 6.a cikkének (3) bekezdése értelmében főszabály szerint a fent említett „főbb adatokhoz" hozzáférést kell biztosítani. A hozzáférés azonban megtagadható, ha a társaság bizonyítja, hogy az adatok közlése a piaci versenyhelyzetére lényegesen hátrányos hatást gyakorolna.

17. Létezik azonban egy alkivétel: a hozzáférést minden esetben lehetővé kel tenni, ha az említett „főbb adatok" „a finanszírozók, a szponzorok, a tanácsadók, és a szerzők által nyújtott szolgáltatásokra irányuló jogügyletekre, vagy a hasonló eredményt biztosító más jogügyletekre vonatkoznak". A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint az újságíró által kért lista e csoportba tartozó szerződésekre vonatkozik.

18. 2016. április 21-én az NKBM magán részvénytársasággá vált, és mint ilyen már nem tartozott az állam meghatározó befolyása alá. A ZDIJZ 1.a cikkének (4) bekezdése értelmében azonban köteles volt hozzáférést engedni további öt évig azokhoz az adataihoz, amelyek a meghatározó befolyása alatt állásának idején keletkeztek. Habár a kérelem újságíró általi előterjesztésének napját az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kifejezetten nem jelöli meg, ez egyértelműen az NKBM magánjogi társasággá válását megelőzően történt: amint azt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, az NKBM e kérelmet 2014. május 19-én utasította el.

19. Az NKBM az újságíró tájékoztatásra irányuló kérelmét elutasította. Az újságíró a kérelmének elutasításával szemben kifogást terjesztett az Informacijski pooblaščenec (adatvédelmi hatóság, Szlovénia) elé. Az Informacijski pooblaščenec (adatvédelmi hatóság) helyt adott a kifogásnak, és utasította az NKBM-t, hogy a kért adatokat bocsássa az újságíró rendelkezésére.

20. Az NKBM e határozattal szemben keresetet indított, amelyet az elsőfokú bíróság elutasított. Ezt követően az NKBM felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Vrhovno sodišče Republike Slovenije (a Szlovén Köztársaság legfelsőbb bírósága), vagyis a kérdést előterjesztő bíróság elé. E bíróság előtt az NKBM előadta, hogy a ZDIJZ alkotmányos jogokat sért, és hogy az összeegyeztethetetlen az uniós joggal. A nemzeti szabályozásnak a szlovén alkotmánnyal való összeegyeztethetőségének hiányára vonatkozó állításokat az Ustavno sodišče Republike Slovenije (a Szlovén Köztársaság alkotmánybírósága) vizsgálta meg, miután a kérdést előterjesztő bíróság a nemzeti jog alkotmányosságának kérdésével megkereste. Az Ustavno sodišče Republike Slovenije (alkotmánybíróság) megállapította, hogy a szóban forgó nemzeti szabályok nem összeegyeztethetetlenek a szlovén alkotmánnyal. [4]

21. Ilyen körülmények között a Vrhovno sodišče Republike Slovenije (a Szlovén Köztársaság legfelsőbb bírósága) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a 2003/98 irányelvnek a 2013/37 irányelvvel (konszolidált változat) módosított 1. cikke (2) bekezdése c) pontjának harmadik francia bekezdését a minimumharmonizáció megközelítésére figyelemmel, hogy a nemzeti szabályozás lehetővé teheti a szerzői jogi és tanácsadói szerződésekből eredő valamennyi információhoz való korlátlan (teljes körű) hozzáférést, akkor is, ha azok üzleti titoknak minősülnek, és e szabályozás ezt kizárólag az állam meghatározó befolyása alá tartozó jogalanyok tekintetében írja elő, és más kötelezett jogalanyok tekintetében nem, valamint az információk nyilvánosságra hozatalára vonatkozó normákkal összefüggésben az 575/2013/EU rendelet is érinti-e ezen értelmezést, és közelebbről úgy, hogy a közszféra információihoz való hozzáférés a 2003/98 irányelv értelmében sem lehet szélesebb körű annál, amelyet a hivatkozott rendelet által az információk nyilvánosságra hozatala tekintetében előírt egységes rendelkezések tartalmaznak?

2) Úgy kell-e értelmezni az 575/2013 rendeletet a bankok kereskedelmi tevékenységére vonatkozó információk nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos normákra figyelemmel, valamint pontosabban a rendelet nyolcadik részében foglalt 446. cikket és 432. cikkének (2) bekezdését, hogy e rendelkezésekkel ellentétes az a tagállami szabályozás, amely előírja a közjogi intézmény meghatározó befolyása alatt álló vagy korábban az alatt álló bank részére, hogy hozza nyilvánosságra a tanácsadási, ügyvédi, szerzői vagy más szellemi jellegű szolgáltatás nyújtására irányuló szerződésekre vonatkozó információkat, és közelebbről a megkötött ügylet típusára, a szerződő félre (jogi személy esetén: cégnév, székhely és kézbesítési cím), a szerződés értékére, az egyes fizetések összegére, a szerződéskötés időpontjára, az ügylet időtartamára vonatkozó és a szerződések mellékleteiből eredő egyéb hasonló adatokat – amelyek mindegyike a meghatározó befolyás fennállásának időszakában keletkezett – az e kötelezettség alóli kivétel előírása, és azon lehetőség biztosítása nélkül, hogy egyensúly jöjjön létre az adatokhoz való hozzáféréshez fűződő érdek és a banknak az üzleti titok megőrzéséhez fűződő érdeke között, abban az esetben, ha nem határokon átnyúló elemet tartalmazó tényállás képezi a kérdés tárgyát?”

22. Írásbeli észrevételeket az NKBM, az adatvédelmi biztos, a magyar és szlovén kormány, valamint az Európai Bizottság nyújtott be. Az NKBM, a szlovén kormány és a Bizottság a 2018. június 7-én megtartott tárgyaláson írásbeli észrevételt is előterjesztett.

4 Az Ustavno sodišče Republike Slovenije (a Szlovén Köztársaság alkotmánybírósága) U-I-52/16-17 ügyben 2017. január 12-én hozott határozata (ECLI:SI:USRS:2017:U. I.52.16).

IV. Értékelés

23. Álláspontom szerint az alapügy tárgyát képező szabályozás a 2003/98 irányelvvel és az 575/2013 rendelettel sem ellentétes. Ezen uniós jogi eszközöket az előzetes döntéshozatal céljából előterjesztett első (A) és második (B) kérdés elemzése során egyenként vizsgálom meg.

A. Az első kérdésről: a 2003/98 irányelv

24. Az első kérdés két részből áll. Az első rész arra vonatkozik, hogy a 2003/98 irányelv 1. cikke (2) bekezdése c) pontjának harmadik francia bekezdésével összeegyeztethető-e az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a szerzői jogi és tanácsadói szerződésekből eredő valamennyi információhoz való korlátlan (teljes körű) hozzáférést, akkor is, ha azok üzleti titoknak minősülnek. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy az említett nemzeti szabályozás erről kizárólag az állam meghatározó befolyása alatt álló intézményekkel kapcsolatban rendelkezik. A kérdés második része arra vonatkozik, hogy az irányelv értelmezését az 575/2013 rendelet érinti-e.

25. Előzetes kérdésként megjegyzendő, hogy a szlovén kormány az írásbeli észrevételeiben fenntartotta és a tárgyaláson megerősítette azt az álláspontját, miszerint e kérdés megfogalmazása nem teljesen pontos.

26. Először is, e kérdésben az szerepel, hogy a szóban forgó szlovén szabályozás bizonyos típusú szerződésekből eredő *valamennyi információhoz* való korlátlan (teljes körű) hozzáférést tesz lehetővé. A szlovén kormány szerint azonban a ZDIJZ teljes körű hozzáférést kizárólag bizonyos adatokra, jelesül az említett szerződések „főbb adataira” vonatkozóan tesz lehetővé. Amint azt a tárgyaláson a szlovén kormány részletezte, az adatok összesített formában jelennek meg, vagyis a hozzáférést kérő személy olyan információt kap, hogy például „X” bank „Y” társasággal szerződést kötött „Z” tárgyában, valamint a kifizetett teljes összegre vonatkozó információt, e szerződés tartalmát illetően azonban további tájékoztatásban nem részesül. Következésképpen a szerződésnek az összes („főbb adatnak” nem minősülő) további eleméhez való hozzáférés megtagadható, amennyiben a társaság azokat üzleti titoknak minősíti.

27. Mindenesetre hangsúlyozni kívánom, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból világosan kiderül, hogy az újságíró hozzáférés iránti kérelme kizárólag szerzői jogi és tanácsadási szerződések „főbb adataira”, vagyis a ZDIJZ 6.a cikke (3) bekezdésének vége értelmében teljeskörűen hozzáférhető információkra vonatkozik.

28. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdésében rögzíti, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás teljes körű hozzáférést tesz lehetővé akkor is, *ha azok a szerződések üzleti titoknak minősülnek*. A szlovén kormány ismételten előadja, hogy a kérdés megfogalmazása nincs összhangban a szóban forgó nemzeti szabályozással. Pontosabban, a szlovén kormány fenntartja azon álláspontját, hogy az újságíró által kért adatokat az NKBM nem minősítheti üzleti titoknak, mivel a ZGD-1 39. cikkének (3) bekezdése értelmében a jogszabály erejénél fogva nyilvános adatok nem minősülhetnek üzleti titoknak. Az újságíró által kért adatok a ZDIJZ 6.a. cikke (3) bekezdésének erejénél fogva nyilvánosak.

29. Még ha a kérdés megfogalmazása túlzottan tágnak tűnik is, a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban nem jelezte, hogy az NKBM az újságíró által igényelt adatokat üzleti titoknak minősítette volna, vagy szándékában állt azokat ilyennek minősíteni.

30. A tényállás és a nemzeti jog részleteitől eltekintve vitathatatlannak tűnik, hogy a szlovén jog alapján az NKBM az újságíró által igényelt adatokat tartalmazó listához összesített formában, teljes körű hozzáférést köteles biztosítani. A lista az NKBM tanácsadó cégekkel, ügyvédi irodákkal és szellemi munkát képező szolgáltatást nyújtó vállalkozásokkal kötött szerződéseire vonatkozik. Kizárólag főbb

adatok szerepelnek azon adatok között, amelyekhez az újságíró számára hozzáférést kell biztosítani. Az sem vitatott, hogy az említett teljes körű hozzáférésre nem lenne lehetőség, ha a tényállás megvalósulásának idején az NKBM nem állt volna az állam meghatározó befolyása alatt. Úgy tűnik, ez a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első kérdés első részének kritikus pontja: összeegyeztethető-e a 2003/98 irányelv 1. cikke (2) bekezdése c) pontjának harmadik francia bekezdésével az ilyen teljes körű hozzáférés?

31. Álláspontom szerint ennek meglehetősen egyszerű oka van: számomra úgy tűnik, hogy a 2003/98 irányelv egyáltalában nem vonatkozik az alapügy tárgyát képező helyzetre, ami a tárgyi hatályát illeti (2). Ugyanakkor emellett az irányelv személyi hatályával is foglalkozni kell, amit valószínűleg még a tárgyi hatály kérdését megelőzően kell megfelelően tárgyalni (1).

1. A személyi hatályról

32. A 2003/98 irányelv 1. cikkének (1) bekezdése rögzíti, hogy az irányelv szabályokat állapít meg „a tagállamok *közigazgatási szervei birtokában lévő* dokumentumok további felhasználása, valamint további felhasználása megkönnyítésének gyakorlati eszközei vonatkozásában” (kiemelés tőlem). Az irányelv 2. cikkének 1. pontja akként rendelkezik, hogy „közigazgatási szerv” „az állam, a területi önkormányzatok, közjogi intézmények […]”. Emellett a 2. cikk 2. pontjában szereplő meghatározás szerint „közjogi intézmény” minden olyan intézmény, amely megfelel három együttes feltételnek. E feltételek közül az első, hogy közjogi intézmény az, „amely kifejezetten közfeladat ellátására jött létre, és amely *nem ipari vagy kereskedelmi jellegű*” (kiemelés tőlem). [5]

33. Az ügy tényállásának megállapítása természetesen a nemzeti bíróság feladata. El kell ismernem azonban, hogy valamelyest nehezemre esik elképzelni, hogyan minősülhetne az irányelv értelmében vett „közigazgatási szervnek” az olyan (közönséges kereskedelmi) bankként jellemzett szervezet, amely pusztán feltőkésítése érdekében ideiglenesen állt az állam befolyása alatt, és azt ezt követően a piacon továbbértékesítették. A szervezet aligha válik a 2003/98 irányelv 2. cikkének 1. pontjában meghatározott „közjogi” intézménnyé pusztán amiatt, hogy bizonyos ideig az állam befolyása alatt állt. Ezenfelül valószínű, hogy egy NKBM-hez hasonló kereskedelmi bank az irányelv 2. cikke 2. pontjának a) alpontjában meghatározott feltételeket sem teljesíti: aligha válik az ilyen szervezet „kifejezetten közfeladat ellátására [létrejött]” szervezetté és veszti el „ipari vagy kereskedelmi jelleg[ét]” amiatt, hogy átmenetileg az állam befolyása alá kerül, amely azt feltőkésíti.

2. A tárgyi hatályról

34. Ugyanakkor – függetlenül attól, hogy a kérdést előterjesztő bíróság milyen következtetésre jut abban a kérdésben, hogy az NKBM a tényállás megvalósulásának idején a 2003/98 irányelvben meghatározott közigazgatási szervnek minősül-e – azon az álláspontom vagyok, hogy a 2003/98 irányelv tárgyi hatálya egyik esetben sem terjed ki azokra a kérdésekre, amelyekkel az alapeljárásban alkalmazandó szlovén szabályozás foglalkozik.

35. Az 1. cikk (3) bekezdése szerint az irányelv „a tagállamok hozzáférési szabályaira épül, és azokat nem érinti”. Ehhez hasonlóan a 2003/98 irányelv (9) preambulumbekezdése rögzíti, hogy az irányelv „a tagállamok hatályos hozzáférési szabályaira épül, és nem változtatja meg a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályokat”.

5 Az irányelv (10) preambulumbekezdése egyértelművé teszi, hogy „a »közigazgatási szerv«, valamint a »közjogi intézmény« fogalma a közbeszerzési irányelvekből került átvételre ([az 1992. június 18-i] 92/50/EGK [HL 1992. L 209., 1. o.], [az 1993. június 14-i] 93/36/EGK [HL 1993. L 199., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 110. o.], [az 1993. június 14-i] 93/37/EGK [HL 1993. L 199., 54. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 2. kötet, 163. o.], valamint [az 1993. február 16-i] 98/4/EK [HL 1998. L 101., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 3. kötet, 91. o.]). Közvállalkozások nem tartoznak e meghatározások alá”.

36. Ezt a 2013/37 irányelvnek a 2003/98 irányelvet módosító (7) preambulumbekezdése tovább pontosítja. Az említett preambulumbekezdés szerint „a 2003/98 irányelv nem tartalmaz a dokumentumokhoz való hozzáférés vagy azok további felhasználása engedélyezésére vonatkozó kötelezettséget". Ezenfelül a 2013/37 irányelv (8) preambulumbekezdése értelmében az irányelv általi módosítások „nem irányulnak a tagállamok hozzáférési szabályainak meghatározására vagy megváltoztatására, amelyek továbbra is a tagállamok felelősségi körébe tartoznak".

37. A 2003/98 irányelv tehát egyértelműen különbséget tesz a dokumentumokhoz való *hozzáférés* és azok *további felhasználása* között. Hozzáférés nélkül nem lehet szó további felhasználásról, azonban ebből nem következik, hogy a hozzáférés és a további felhasználás egymásnak megfeleltethető fogalmak lennének.[6] Az irányelv a dokumentumok további felhasználására vonatkozóan kötelezettségeket állapít meg, azonban a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó (nemzeti) szabályokat nem érinti. Az irányelv alkalmazása ugyanakkor a dokumentumokhoz való hozzáférés nemzeti szabályain alapul és azoktól függ. Az is igaz, hogy amennyiben a nemzeti jog lehetővé teszi a hozzáférést, főszabály szerint[7] a további felhasználást automatikusan engedélyezni kell, feltéve hogy teljesülnek az irányelvben rögzített feltételek.[8] Ez azonban nem változtat azon, hogy az irányelv nem érinti a nemzeti közigazgatási szervek birtokában levő dokumentumokhoz való hozzáférés szabályait, és e szabályok megváltoztatására sem irányul; az említett dokumentumokhoz való hozzáférés olyan terület, amelyért továbbra is kizárólagosan a tagállamok felelnek.

38. Amint azt az írásbeli észrevételeiben a szlovén kormány megjegyezte, az alapügy tárgyát képező szlovén szabályozás, jelesül a ZDIJZ a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályozás. Igaz, hogy *emellett* a ZDIJZ olyan jogszabály, amellyel kapcsolatban a nemzeti jogalkotó úgy döntött, hogy a 2003/98 irányelv átültetése érdekében abba néhány rendelkezést illeszt be. Álláspontom szerint azonban – a ZDIJZ alapügyben alkalmazandó konkrét rendelkezéseinek, köztük a 6.a cikke (3) bekezdésének tartalmára tekintettel – egyértelmű, hogy olyan szabályokról van szó, amelyek bizonyos információkhoz teljes körű hozzáférést tesznek lehetővé, nem pedig olyanokról, amelyek a dokumentumok további felhasználására vonatkoznak.[9]

39. Az alapügy tárgyát képező helyzet és az alkalmazandó nemzeti szabályozás tehát egyértelműen a hozzáférésre vonatkozik, nem pedig a 2003/98 irányelv értelmében vett további felhasználásra.[10] Mivel egyértelműen a tagállamok feladata dönteni a *kezdeti* hozzáféréssel kapcsolatos kérdésekben, a 2003/98 irányelv formájában megjelenő, a *későbbiekben* adott esetben alkalmazandó „kiegészítés" visszafelé

6 Lásd: 2011. október 27-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-362/10, nem tették közzé, EU:C:2011:703, 54. pont).

7 Amint ugyanis azt a Bíróság már megjegyezte, a (9) preambulumbekezdésből és a 3. cikkből az következik, hogy az irányelv nem teszi kötelezővé a közigazgatási szervek birtokában levő dokumentumok további felhasználásának lehetővé tételét: 2011. október 27-i Bizottság kontra Lengyelország ítélet (C-362/10, nem tették közzé, EU:C:2011:703, 48. pont); lásd még: 2012. július 12-i Compass-Datenbank ítélet (C-138/11, EU:C:2012:449, 50. pont).

8 A 2013/37 irányelvnek a 2003/98 irányelvet módosító (8) preambulumbekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a 2003/98 irányelvet „[…] irányelvet indokolt úgy módosítani, hogy a tagállamok számára egyértelműen előírja, hogy valamennyi hozzáférhető dokumentum esetében tegyék lehetővé a további felhasználást, kivéve, ha a hozzáférést a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályok korlátozzák vagy kizárják, valamint figyelemmel az ezen irányelvben meghatározott egyéb kivételekre".

9 A szlovén kormány a tárgyaláson arra is rámutatott, hogy a ZDIJZ nem tartalmaz a dokumentumok további felhasználására vonatkozó szabályokat, azonban megjegyezte, hogy ezek a szabályok más jogszabályokban megtalálhatók. A szlovén kormány azt is hangsúlyozta, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemre és a dokumentumok további felhasználása iránti kérelemre vonatkozó követelmények alapjában véve eltérnek egymástól, és megerősítette, hogy az alapügyben szereplő kérelem egyértelműen az előző kategóriába tartozik.

10 Elismerem, hogy a „további felhasználás" 2003/98 irányelv 2. cikkének 4. pontjában szereplő tág meghatározására tekintettel azzal lehetne érvelni, miszerint a bizonyos szerződésekre vonatkozó adatokhoz hozzáférést igénylő újságíró valószínűsíthetően a „további felhasználást" olyan „[…] nem kereskedelmi cél[lal] [végzi], ami kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amire a dokumentumokat előállították", mivel ha a megszerzett adatok bármi érdekeset tartalmaznak, valószínűsíthető, hogy az újságíró ezen adat „további felhasználását" az adott témakörrel foglalkozó cikk vagy akár cikksorozat megírásával valósítja meg. Pontosan emiatt azonban a „további felhasználás" fogalmát a 2003/98 irányelv logikájával és rendszerével összefüggésben kell értelmezni. Előbb vagy utóbb szinte minden tevékenység magában foglalja „közérdekű adatok további felhasználását". Következésképpen a 2003/98 irányelv minden dokumentum vagy információ feldolgozására általánosságban véve alkalmazhatóvá válna, mivel a feldolgozás valószínűsíthetően mindig érint legalább néhány olyan adatot, amely a közszférából származik.

történő következtetésre és a kezdeti hozzáférés körének korlátozására nem használható fel. Következésképpen az irányelv a bizonyos dokumentumokhoz teljes körű hozzáférést lehetővé tevő nemzeti szabályokat még akkor sem zárhatja ki, ha a szóban forgó dokumentumok üzleti titoknak minősülnek.

40. Ezt a következtetést a 2003/98 irányelv 1. cikke (2) bekezdése c) pontjának a nemzeti bíróság által hivatkozott harmadik francia bekezdése nem érinti. E rendelkezés értelmében az irányelv nem alkalmazandó olyan dokumentumokra, amelyekhez való hozzáférést a nemzeti jog kizárja. Ez pontosan amiatt van így, mert – amint azt már megjegyeztem – (az irányelv értelmében vett) további felhasználás kizárólag abban az esetben lehetséges, ha a dokumentumokhoz (a nemzeti jog alapján) hozzá lehet férni. Ezért az, hogy az 1. cikk (2) bekezdése c) pontjának harmadik francia bekezdése a dokumentumokhoz való hozzáférésből történő nemzeti kizárás lehetséges okaira példaként[11] a „kereskedelmi titoktartás (például üzleti, szakmai vagy vállalati titkok)" utalást hozza fel – amely kizárási okok adott esetben azt eredményezik, hogy a szóban forgó dokumentumok nem tartoznak az irányelv hatálya alá –, aligha értelmezhető akként, hogy a tagállamok a hozzáférést ezen okokból korlátozni kötelesek.

41. Végezetül, az első kérdés második részével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2003/98 irányelv értelmezését az 575/2013 rendelet érinti-e, különösen abban az értelemben, hogy a közszféra információihoz való hozzáférés az információ nyilvánosságra hozatalára vonatkozóan rendeletben rögzített egységes szabályokban előírtaknál nem lehet szélesebb körű.

42. Az első kérdés ezen eleme átvezet a nemzeti bíróság által előterjesztett második kérdés tárgyalásához: e kérdés jelesül az, hogy a rendelet kimerítően szabályozza-e a hitelintézetek vonatkozásában általa előírt *nyilvánosságra hozatali* kötelezettségeket, és amennyiben erre a kérdésre igenlő választ kell adni, ebből az következik-e, hogy tilos az olyan nemzeti szabályok alkalmazása, amely az említett nyilvánosságra hozatali követelmények hatálya alá nem tartozó további információhoz való *hozzáférést* tesz lehetővé. Most erre a kérdésre térek rá.

B. A második kérdésről: az 575/2013 rendelet

43. A második kérdés az 575/2013 rendelet nyolcadik részében az információk nyilvánosságra hozatalára vonatkozóan előírt szabályokkal, pontosabban a 446. cikkel és a 432. cikk (2) bekezdésével kapcsolatos. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kíván választ kapni, hogy az említett szabályokkal ellentétes-e az olyan tagállami szabályozás, amely előírja a közjogi intézmény meghatározó befolyása alatt álló bank részére, hogy hozzon nyilvánosságra a tanácsadási, ügyvédi, szerzői vagy más szellemi jellegű szolgáltatás nyújtására irányuló szerződésekre vonatkozó bizonyos információkat, az e kötelezettség alóli kivétel előírása, és azon lehetőség biztosítása nélkül, hogy egyensúly jöjjön létre az adatokhoz való hozzáféréshez fűződő érdek és a banknak az üzleti titok megőrzéséhez fűződő érdeke között. A kérdést előterjesztő bíróság hozzáteszi, hogy ezt a kérdést arra az esetre teszi fel, ha a tényállás nem tartalmaz határokon átnyúló elemet.

44. Az 575/2013 rendelet részletes szabályozást tartalmaz. Az 575/2013 rendelet egységes szabályokat állapít meg a 2013/36/EU irányelv[12] alapján felügyelt intézmények, vagyis a hitelintézetek és befektetési vállalkozások által teljesítendő általános prudenciális követelményekre vonatkozóan, a rendelet 1. cikkében felsorolt számos elemekkel kapcsolatosan. Ezek az elemek elsődlegesen az említett intézmények kockázati profiljával kapcsolatosak. A (7) preambulumbekezdés egyértelművé teszi, hogy „Ennek a rendeletnek kell tartalmaznia többek között az intézményekre vonatkozó prudenciális

11 Megjegyzem, hogy az 1. cikk (2) bekezdésének c) pontja a „például" kifejezést tartalmazza, amely egyértelműen jelöli, hogy a hozzáférésből való kizárás okainak felsorolása indikatív jellegű.

12 A hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 176., 338. o.; helyesbítés: HL 2013. L 208., 73. o.).

követelményeket, amelyek szigorúan a banki és pénzügyi szolgáltatások piacának működéséhez kapcsolódnak, és amelyek célja e piacok szereplőinek pénzügyi stabilitásának biztosítása, valamint a befektetők és betétesek magas szintű védelme". A rendeletben meghatározott prudenciális követelmények célja a hitelintézetek és befektetési vállalkozások pénzügyi megbízhatósága mellett annak biztosítása, hogy a befektetők és a betétesek az egyes intézmények kockázati profiljára vonatkozó információ nyilvánosságra hozatala révén kellő tájékoztatást kapjanak.

45. A rendelet számos lényeges szerkezeti, gazdasági, számviteli és pénzügyi kötelezettséget ír elő olyan kérdésekkel kapcsolatban, mint például a szavatolótőke (második rész), a tőkekövetelmény (harmadik rész), a nagykockázatok vállalása (negyedik rész), az átruházott hitelkockázattal szembeni kitettségek (ötödik rész), a likviditás (hatodik rész) és a tőkeáttétel (hetedik rész). Ezenfelül az 575/2013 rendelet nyolcadik része egyes ilyen lényeges kötelezettségekre vonatkozó információk nyilvánosságra hozatalának kötelezettségéről rendelkezik. A (68) preambulumbekezdés rögzíti, hogy „nyilvánosságra hozatali követelmények céljának azt kell tekinteni, hogy a piaci szereplők pontos és átfogó információkat kapjanak az egyes intézmények kockázati profiljáról". [13]

46. Az 575/2013 rendelet 431. cikkének (3) bekezdése szerint a hitelintézeteknek hivatalos szabályzatot kell elfogadniuk az említett nyilvánosságra hozatali követelményeknek való megfelelés érdekében. A 433. cikk szerint a releváns információkat legalább évente kell nyilvánosságra hozniuk, noha azok gyakrabban is nyilvánosságra hozhatók. A 434. cikk akként rendelkezik, hogy a hitelintézetek és befektetési vállalkozások szabadon választhatják meg a nyilvánosságra hozatal eszközeit, noha lehetőség szerint valamennyi információt egy kommunikációs eszközön keresztül vagy egy helyen kell nyilvánosságra hozni.

47. Az 575/2013 rendelet második kérdésben hivatkozott 432. cikkének (2) bekezdése lehetővé teszi a hitelintézetek és befektetési vállalkozások számára, hogy bizonyos ilyen információkat ne hozzanak nyilvánosságra, [14] ha azok „védett vagy bizalmas" információnak minősülnek. [15]

48. Amint azt már megjegyeztem, [16] a ZDIJZ 6.a cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi a közérdekű információhoz való hozzáférés megtagadását, amennyiben annak nyilvánosságra hozatala az érintett személy vagy társaság piaci versenyhelyzetére lényegesen hátrányos hatást gyakorolna. A nyilvánosságra hozatali kötelezettség alóli ezen kivétel megfogalmazása valamelyest hasonlít a védett információ nyilvánosságra hozatalának kötelezettsége alól az 575/2013 rendelet 432. cikkének (2) bekezdésében előírt kivételéhez. Mindazonáltal a rendelet – a ZDIJZ-vel ellentétben – nem teszi lehetővé ezen kivétel alkalmazásának közérdekű okra hivatkozással történő mellőzését. A kérdést előterjesztő bíróság láthatólag pontosan emiatt táplál kétségeket a nemzeti szabály uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően.

49. Az uniós és a nemzeti jog szóban forgó rendelkezéseit annak érdekében vázoltam fel meglehetősen részletesen, hogy kiemeljem, annak ellenére, hogy mindkét rendelkezés hasonló „kulcskifejezéseket" („nyilvánosságra hozatal", „bankok" és „bizalmas információ") tartalmaz, azok igen eltérő témakörökre vonatkoznak és igen eltérő témakörök szabályozását szolgálják. Erre a mindkét rendelkezés általános felépítésével és logikájával kapcsolatos három szempont még inkább rámutat.

13 A nyilvánosságra hozatal céljával kapcsolatban a (76) preambulumbekezdés azt is rögzíti, hogy „a *piaci fegyelem* és a *pénzügyi stabilitás megerősítése* céljából részletesebb követelményeket kell bevezetni a szabályozói tőke formájának és jellegének a nyilvánosságra hozatalára vonatkozóan, és úgy kell kiigazítani a prudenciális előírásokat, hogy *a befektetők és betétesek kellően tájékozottak legyenek az intézmények fizetőképességéről*" (kiemelés tőlem).

14 Ez az egyetlen alkivétel, vagyis a szavatolótőkére és a javadalmazási politikára vonatkozó információkat *minden esetben* nyilvánosságra kell hozni.

15 Az 575/2013 rendelet 432. cikkének (2) bekezdése mindkét fogalmat a következőképpen határozza meg: Az információ akkor „védett", ha annak nyilvánosságra hozatala gyengítené az intézmény versenypozícióját; idetartozhatnak a termékekkel vagy rendszerekkel kapcsolatos olyan információk is, melyeknek a versenytársak tudomására jutása csökkentené az intézmény e termékekben és rendszerekben lévő befektetéseinek értékét. Az információ akkor „bizalmas", ha az ügyfelekkel szembeni kötelezettségek vagy egyéb, partnerekkel fennálló kapcsolatok titoktartásra kötelezik az intézményt.

16 A fenti 11. és 16. pont.

50. Először is, a ZDIJZ, *esetileg* előterjesztett *egyedi kérelem* alapján, *meghatározott dokumentumokhoz való egyedi hozzáférést tesz lehetővé*. Ezzel szemben az 575/2013 rendelet *az abban előre meghatározott információk jelentős számának nyilvánosságra hozatalára vonatkozó általános kötelezettséget* ír elő, és ezeket az információkat *egyoldalúan* (vagyis kérelemnek az érintett fél részére történő benyújtása nélkül), *rendszeresen, évente* (vagy adott esetben gyakrabban), és főszabály szerint *összevontan*, az interneten vagy nyomtatásban történő egységes nyilvánosságra hozatal útján rendelkezésre kell bocsátani.

51. Másodszor, a nyilvánosságra hozatalra kötelezett intézményeket illetően a ZDIJZ általánosságban *a közjogi szervek meghatározó befolyása alatt álló összes közjogi szervre és magánjogi jogi személyre* alkalmazandó, míg a rendelet kizárólag *hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra* vonatkozik.

52. Harmadszor, a nyilvánosságra hozatali kötelezettségek célját illetően a ZDIJZ 1.a cikkének (6) bekezdése szerint „e törvény célja, hogy *fokozza a közpénzek* és a közjogi szervek meghatározó befolyása alatt álló vállalkozások pénzügyeinek *átláthatóságát és felelős kezelését*” (kiemelés tőlem). Ezzel szemben a rendelet (68) preambulumbekezdése rögzíti, hogy „a nyilvánosságra hozatali követelmények céljának azt kell tekinteni, hogy a *piaci szereplők* pontos és átfogó információkat *kapjanak az egyes intézmények kockázati profiljáról*” (kiemelés tőlem).

53. Álláspontom szerint a *nyilvánosságra hozatalnak* az 575/2013 rendeletben meghatározott típusa és a ZDIJZ által biztosított teljes körű *hozzáférési* jog eltérő megfontoláson alapulnak és céljuk is eltérő, azok különbözőképpen vannak megfogalmazva, valamint eltérő személyek számára írnak elő jogokat és kötelezettségeket. Emellett igen eltérő tárgyköröket érintenek.

54. Ennélfogva úgy gondolom, hogy a nyilvánosságra hozatal alól a rendelet 432. cikkének (2) bekezdése által lehetővé tett kivételekre vonatkozó – sajátos kontextusban és sajátos célból meghatározott, valamint megfogalmazott – egységes szabályok nem illeszthetők be a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályozásba, jelesül a ZDIJZ keretébe. Egyszerűen nem áll fenn olyan tárgyi vagy rendszertani kapcsolat a rendelet és a ZDIJZ között, amely ilyen korlátozást indokolna.

55. Egy példa segíthet a kérdést előterjesztő bíróság második kérdése mögött meghúzódó érv valódi (és problematikus) természetére rámutatni. Vegyünk egy nemzeti közjogi szervet létrehozó jogszabályt. Ebben a szóban forgó intézmény hatásköreit és irányítását meghatározó intézkedés azt is rögzíti, hogy a szóban forgó intézménynek ilyen meg olyan információt tartalmazó éves jelentést kell közzétenni, amely jelentés az intézmény weboldalán mindenki számára elérhető. Hivatkozhatna-e tehát erre az intézkedésre a szóban forgó közjogi intézmény, hogy megtagadja a dokumentumokhoz való általános hozzáférést biztosító jogszabály alapján valamely személynek az adott információhoz való hozzáférés iránti kérelmét azzal, hogy a jogalkotó – azáltal, hogy az szóban forgó információtípust nem tüntette fel az évente automatikusan nyilvánosságra hozandó információk felsorolásában – kizárta annak lehetőségét, hogy ezt az információt bármikor is egyedileg lehessen közölni?

56. A válasz természetesen nemleges. Az, hogy két hajó az éjszaka folyamán elhalad egymás mellett és az elhaladás során még akár jeleznek is egymásnak, (további kifejezett eljárás hiányában) biztosan nem jelenti azt, hogy az egyik hajó a másik irányítása alatt áll.

57. A kérdést előterjesztő bíróság által felhozott valamennyi érv tükrözése érdekében, és abból a célból, hogy e Bíróság teljes körű támogatást kapjon – feltéve, hogy arra a már előadottakon túl a második kérdéssel összefüggésben szüksége van – három záró megjegyzést kell tenni.

58. Először is, a kérdést előterjesztő bíróság a kérdésében az 575/2013 rendelet 446. cikke mellett a 432. cikkének (3) bekezdésére is hivatkozik. Ez a „Működési kockázat” címet viselő rendelkezés lényegében előírja, hogy az intézményeknek nyilvánosságra kell hozniuk a működési kockázathoz kapcsolódó tőkekövetelmény becslésére szolgáló azon módszereket, amelyek alkalmazására

jogosultak.[17]

59. A kérdést előterjesztő bíróság azonban – e rendelkezésre való hivatkozástól eltekintve – nem fejti ki, álláspontja szerint a szlovén jog miért lenne összeegyeztethetetlen e rendelkezéssel. Úgy vélem, e rendelkezés a második kérdést illetően már levont általános következtetésen nem változtat. Mindenesetre, felidézhető, hogy a Bíróság eljárási szabályzata – előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tartalmát meghatározó – 94. cikkének c) pontja szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek – többek között – tartalmaznia kell „azon okok ismertetés[ét], amelyek miatt a kérdést előterjesztő bíróságban kérdés merült fel egyes uniós jogi rendelkezések értelmezésére vagy érvényességére vonatkozóan, valamint azt a kapcsolatot, amelyet e bíróság e rendelkezések és az alapeljárásban alkalmazandó nemzeti jog között felállít". Mivel a kérdést előterjesztő bíróság e kötelezettségnek nem tett eleget, a második kérdés ezen részét elfogadhatatlannak tekintem.[18]

60. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság a ZDIJZ uniós joggal való összeegyeztethetősége potenciális hiányának egy másik forrásaként utal az 575/2013 rendelet 450. cikkére. Ez a „Javadalmazási politika" címet viselő rendelkezés előírja, hogy az intézmények a javadalmazási politikájukkal és gyakorlatukkal kapcsolatban legalább bizonyos információkat kötelesek nyilvánosságra hozni az alkalmazottak azon kategóriáira vonatkozóan, akiknek szakmai tevékenysége lényeges hatást gyakorol az intézmény kockázati profiljára.

61. E tekintetben rögzíteni kívánom, hogy a szóbeli tárgyaláson a szlovén kormány megerősítette, hogy az adatok újságíró által igényelt listája az NKBM javadalmazási politikájára vonatkozó információt nem tartalmaz, hanem abban kizárólag harmadik felekkel kötött és az NKBM javadalmazási politikáját nem érintő szerződésekre vonatkozó információk szerepelnek. A kérdést előterjesztő bíróságtól származó további részletek hiányában úgy tűnik, hogy a rendelet 450. cikkének említése tehát az alapügy szempontjából nem releváns.

62. Harmadszor és utoljára, a kérdést előterjesztő bíróság a második kérdés végén kifejezetten rögzíti, hogy az adott kérdés arra az esetre vonatkozik, ha a tényállás „határokon átnyúló elemet [nem] tartalmaz". Ezzel ellentétben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a kérdést előterjesztő bíróság az NKBM által felhozott érvekkel összefüggésben rögzíti, hogy „a határokon átnyúló elem abban mutatkozik meg, hogy a[z] [NBKM-nek] van egy bécsi (Ausztria) székhelyű leányvállalata (Adria Bank AG)". Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a kérdést előterjesztő bíróság azt is megjegyzi, hogy az NKBM jelenleg egy másik tagállam vállalkozásának tulajdonát képezi, e vállalkozást azonban nem jelöli meg. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint ez a szlovén szabályoknak a letelepedési jog (EUMSZ 49. cikk), a szolgáltatásnyújtás szabadsága (EUMSZ 56. cikk) vagy a tőke szabad mozgása (EUMSZ 63. cikk), valamint a vállalkozás szabadsága (az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. cikke) tükrében történő értékelése szempontjából releváns lehet.

63. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor rögtön megjegyzi, hogy az alapvető szabadságokra vonatkozó kérdést „kizárólag feltételesen vizsgálják", mivel a tényállás megvalósulásának időpontjában az NKBM nem képezte másik tagállam vállalkozásának tulajdonát. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy ezt a kérdést meg kell válaszolni, „mivel az nem önálló kérdés, hanem szorosan kapcsolódik a 2003/98 irányelv által biztosított minimum harmonizáció joghatásaihoz".

17 E cikk a következőképpen szól: „Az intézményeknek nyilvánosságra kell hozniuk a működési kockázathoz kapcsolódó tőkekövetelmény becslésére szolgáló azon módszereket, amelyek alkalmazására jogosultak; a 312. cikk (2) bekezdésében meghatározott módszerek leírását, ha azokat az intézmény alkalmazza, beleértve az intézmény mérési módszere keretében figyelembe vett releváns belső és külső tényezőket is, részleges alkalmazás esetén pedig a különböző módszerek hatályát és alkalmazási területét".

18 Nemrégiben lásd például: 2015. július 2-i Gullotta és Farmacia di Gullotta Davide & C. ítélet (C-497/12, EU:C:2015:436, 17–21. pont).

64. A kérdést előterjesztő bíróság által előadott tényállásra és a kérdés szóban forgó része feltételes jellegének elismerésére is tekintettel azon az álláspontom vagyok, hogy az alapvető szabadságok esetleges korlátozásának kérdésével nem szükséges foglalkozni.[19] Ami talán még fontosabb, hogy erre nem vonatkozik konkrét kérdés, tehát arra nem szükséges választ adni.

V. Végkövetkeztetés

65. A fentiek tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Vrhovno sodišče Republike Slovenije (a Szlovén Köztársaság legfelsőbb bírósága) által feltett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

– A közszféra információinak további felhasználásáról szóló, 2003. november 17-i 2003/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a 2003/98 irányelv módosításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/37/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított 1. cikke (2) bekezdése c) pontjának harmadik francia bekezdésével nem ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a szerzői jogi és tanácsadói szerződésekből eredő bizonyos információhoz való korlátlan (teljes körű) hozzáférést kizárólag az állam meghatározó befolyása alá tartozó jogalanyok tekintetében teszi lehetővé.

– A hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 16-i 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel, pontosabban e rendelet 432. cikkének (2) bekezdésével nem ellentétes az alapügyben szereplőhöz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely előírja a közjogi intézmény meghatározó befolyása alatt álló bank részére, hogy hozza nyilvánosságra a tanácsadási, ügyvédi, szerzői vagy más szellemi jellegű szolgáltatás nyújtására irányuló szerződésekre vonatkozó információkat, az e kötelezettség alóli kivétel előírása nélkül.

19 A Bíróság (azon állandó ítélkezési gyakorlat alapján, amelynek értelmében az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indoka nem az általános vagy elvi kérdésekről szóló tanácsadói vélemények kialakítása, hanem azt uniós joggal kapcsolatos jogvita hatékony megoldásának szükségessége teszi indokolttá) már elfogadhatatlannak minősített olyan kérdéseket, amelyeket valamely kérdést előterjesztő bíróság az előtte folyamatban levő ügy szempontjából tisztán hipotetikusnak minősít; lásd például: 2016. november 10-i Private Equity Insurance Group ítélet (C-156/15, EU:C:2016:851, 56–59. pont).