A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2018. november 14.*

„Előzetes döntéshozatal – Jogszabályok közelítése – A közszféra információinak további felhasználása – 2003/98/EK irányelv – Az 1. cikk (2) bekezdése c) pontjának harmadik francia bekezdése – A hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelmények – 575/2013/EU rendelet – A hitelintézetek és befektetési vállalkozások által közzéteendő információk – A 432. cikk (2) bekezdése – A közzétételi kötelezettség alóli kivételek – Védettnek vagy bizalmasnak minősülő kereskedelmi információk – Alkalmazhatóság – Állami többségi tulajdonban álló hitelintézetek – Az említett hitelintézetek rendelkezésére álló bizonyos kereskedelmi információk nyilvánosságát előíró nemzeti szabályozás”

A C-215/17. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Vrhovno sodišče (legfelsőbb bíróság, Szlovénia) a Bírósághoz 2017. április 25-én érkezett, 2017. április 11-i határozatával terjesztett elő

a **Nova Kreditna Banka Maribor d.d**.

és

a **Republika Slovenija**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: T. von Danwitz, a hetedik tanács elnöke, a negyedik tanács elnökeként eljárva (előadó), K. Jürimäe, C. Lycourgos, Juhász E. és C. Vajda bírák,

főtanácsnok: M. Bobek,

hivatalvezető: M. Aleksejev tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2018. június 7-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Nova Kreditna Banka Maribor d.d. képviseletében D. Miklavčič és M. Menard odvetnici,

– a Republika Slovenija képviseletében M. Prelesnik informacijska pooblaščenka,

– a szlovén kormány képviseletében T. Mihelič Žitko és V. Klemenc, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: szlovén.

– a magyar kormány képviseletében Fehér M. Z., meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében G. Braun, K.-Ph. Wojcik és M. Žebre, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2018. szeptember 5-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a 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 2003/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 345., 90. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 32. kötet, 701. o.; a továbbiakban: ISP-irányelv) 1. cikke (2) bekezdése c) pontjának, valamint a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 176., 1. o.; helyesbítések: HL 2013. L 208., 68. o.; HL 2013. L 321., 6. o.; HL 2017. L 20., 1. o.) 432. cikke (2) bekezdésének és 446. cikkének az értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (a továbbiakban: NKBM) és a Republika Slovenija (Szlovén Köztársaság) között az Informacijski pooblaščenec (adatvédelmi hatóság, Szlovénia) által hozott azon határozat tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelyben e hatóság arra kötelezte az NKBM-et, hogy információkat bocsásson egy újságíró rendelkezésére.

Jogi háttér

Az uniós jog

Az ISP-irányelv

3 Az ISP-irányelv (5), (6), (9) és (10) preambulumbekezdésének szövege a következő:

„(5) A belső piac létrehozásának egyik fő célja a közösségi szintű szolgáltatások fejlődését eredményező feltételek kialakítása. A közszféra információi fontos alapanyagot jelentenek a digitális tartalommal bíró termékek és szolgáltatások számára és egyre fontosabb tartalomforrássá válnak a vezeték nélküli tartalomszolgáltatások fejlődésével. A széles, határokon átnyúló földrajzi lefedettség is meghatározó e tekintetben. A közszféra információi további felhasználási lehetőségeinek növekedése többek között lehetővé fogja tenni az európai társaságok számára, hogy potenciáljukat kihasználják és hozzájáruljanak a gazdasági növekedéshez és a munkahelyteremtéshez.

(6) Jelentős különbségek vannak a közszféra információs forrásainak felhasználására vonatkozó tagállami szabályokban és gyakorlatban, és ez akadályt jelent ezen alapvető dokumentumforrás teljes gazdasági potenciáljának a kihasználásában. A közigazgatási szervek gyakorlata a közszféra információinak felhasználására vonatkozóan nagyon eltérően alakult. Ezt figyelembe kell venni. Meg kell tehát teremteni a közszféra dokumentumainak felhasználására vonatkozó nemzeti szabályok és gyakorlatok minimum harmonizációját azokban az esetekben, ahol a nemzeti szabályozások és gyakorlatok közötti különbségek vagy az egyértelműség hiánya akadályozzák a belső piac zavartalan működését és az információs társadalom megfelelő fejlődését a Közösségben.

[…]

(9) […] Ez az irányelv a tagállamok hatályos hozzáférési szabályaira épül, és nem változtatja meg a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályokat. Nem vonatkozik azokra az esetekre, amikor a polgárok vagy társaságok, a vonatkozó hozzáférési szabályok szerint, csak sajátos érdekük igazolása esetén juthatnak hozzá dokumentumokhoz. […]

(10) A »közigazgatási szerv«, valamint a »közjogi intézmény« fogalma a közbeszerzési irányelvekből került átvételre […]. Közvállalkozások nem tartoznak e meghatározások alá.”

4 Ezen irányelvnek a tárgyára és hatályára vonatkozó 1. cikke a következőképpen szól:

„(1) Ez az irányelv minimum szabályokat állapít meg a tagállamok közigazgatási szervei birtokában lévő dokumentumok további felhasználása, valamint további felhasználása megkönnyítésének gyakorlati eszközei vonatkozásában.

(2) Ezen irányelvet nem lehet a következőkre alkalmazni:

[…]

c) olyan dokumentumokra, amelyekhez való hozzáférést a tagállamok hozzáférési szabályai kizárják, például a következő okokból:

– a nemzetbiztonság (állami biztonság), honvédelem, közbiztonság védelme,

– a statisztikai adatokra vonatkozó titoktartás,

– kereskedelmi titoktartás (például üzleti, szakmai vagy vállalati titkok);

[…]

(3) Ez az irányelv a tagállamok hozzáférési szabályaira épül, és azokat nem érinti.

[…]”

5 Az említett irányelv 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

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) amelyet többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz, vagy amelynek irányítása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki;

[…]

4. »további felhasználás«: a közigazgatási szervek dokumentumainak természetes vagy jogi személyek általi felhasználása olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra, ami kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amire a dokumentumokat előállították. A közigazgatási szervek közötti, kizárólag közfeladataik ellátása keretében történő dokumentumcsere nem minősül további felhasználásnak.

[…]”

Az 575/2013 rendelet

6 Az 575/2013 rendelet (68) és (76) preambulumbekezdése értelmében:

„(68) Azon információk sérelme nélkül, amelynek nyilvánosságra hozatalát e rendelet kifejezetten előírja, a nyilvánosságra hozatali követelmények céljának azt kell tekinteni, hogy a piaci szereplők pontos és átfogó információkat kapjanak az egyes intézmények kockázati profiljáról. Az intézményeknek ezért elő kell írni, hogy az ebben a rendeletben kifejezetten fel nem sorolt információkon túl további információkat is nyilvánosságra hozzanak, amennyiben azok nyilvánosságra hozatala szükséges az említett cél eléréséhez. Az illetékes hatóságoknak ugyanakkor megfelelő figyelmet kell fordítaniuk azokra az esetekre, amikor arra gyanakszanak, hogy valamely intézmény azért sorolt információkat a védett vagy bizalmas információk körébe, hogy ezzel elkerülhető legyen a nyilvánosságra hozataluk.

[…]

(76) 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.”

7 E rendelet 1. cikke első bekezdése e) pontjának megfelelően ez a rendelet egységes szabályokat állapít meg 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 2013/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 176., 338. o.; helyesbítések: HL 2013. L 208., 73. o.; HL 2017. L 20., 1. o.) alapján felügyelt intézmények által teljesítendő általános prudenciális követelményekre vonatkozóan a nyilvánosságra hozatali követelményekkel kapcsolatosan.

8 Az említett rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 3. pontja alapján e rendelet értelmében „intézmény” a hitelintézet vagy befektetési vállalkozás.

9 Ugyanezen rendelet 431. cikke, amely e rendelet nyolcadik részében szerepel, és amely a „Nyilvánosságra hozatal az intézmények által” címet viseli, az (1) és (3) bekezdésében előírja:

„(1) Az intézményeknek – a 4[32]. cikkben rögzített rendelkezésekre figyelemmel – nyilvánosságra kell hozniuk a II. címben foglalt információkat.

[…]

(3) Az intézményeknek hivatalos szabályzatot kell elfogadniuk az e részben megállapított nyilvánosságra hozatali követelményeknek való megfelelés érdekében, valamint szabályokkal kell rendelkezniük a nyilvánosságra hozatal megfelelőségének értékelésére, ideértve annak gyakoriságát és a

nyilvánosságra hozatali tevékenység ellenőrzését is. Az intézményeknek szabályokat kell meghatározniuk annak értékelésére is, hogy a nyilvánosságra hozatal révén átfogó képet nyújtanak-e kockázati profiljukról a piaci szereplőknek.

Amennyiben a nyilvánosságra hozatal a piaci szereplőknek nem ad átfogó képet a kockázati profilról, úgy az intézményeknek nyilvánosságra kell hozniuk az a (1) bekezdésben előírtakon túlmenően szükséges információkat is. […]”

10 Az 575/2013 rendelet 432. cikke (2) bekezdésének első albekezdése értelmében:

„Az intézmények – a 437. és 450. cikkben előírtak kivételével – akkor is eltekinthetnek a II. és III. címben felsorolt közzétételek részét képező egy vagy több információ nyilvánosságra hozatalától, ha azok a második és harmadik albekezdés értelmében védettnek vagy bizalmasnak minősülnek információkat tartalmaznak.”

11 E rendelet 433. cikke első bekezdésének megfelelően az intézményeknek legalább évente kell nyilvánosságra hozniuk a nyolcadik rész által előírt információkat.

12 Az említett rendelet 446. cikke a következőket írja elő:

„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.”

A szlovén jog

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

„(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 és újrafelhasználható.

(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 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 az alkalmazásában a Szlovén Köztársaságnak a bankok stabilitása 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 a 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 4a. cikkében meghatározott, bármely olyan időpontban keletkezett közérdekű információhoz kötelesek hozzáférést biztosítani, amelyben a vállalkozás a közjogi szervek meghatározó befolyása alatt állt.

(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."

14 E törvény 4a. cikkének (1) bekezdése kimondja:

„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 és szerzői jogi szerződésekkel vagy egyéb, hasonló eredményt hozó más ügyletekkel kapcsolatos információk;

[…]"

15 Az említett törvény 6a. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(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 4a. 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 és a jogi személy számlaszáma, 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 10a. 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 vagy egyéb intellektuális szolgáltatásokra irányuló jogügyletekre vagy a hasonló eredményt biztosító más jogügyletekre vonatkoznak.

[…]"

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

16 Az NKBM szlovén bank.

17 2014-ben egy újságíró azzal a kéréssel fordult az NKBM-hez, hogy az bocsásson információkat a rendelkezésére azon szerződésekről, amelyeket e bank a 2012. október 1-je és 2014. április 17. közötti időszakban tanácsadó cégekkel, ügyvédi irodákkal, valamint szellemi munkát képező szolgáltatást nyújtó vállalkozásokkal kötött, közelebbről pedig az e szerződésekben és azok mellékleteiben szereplő, a megkötött ügylet típusára, a szerződő felekre, a szerződés értékére, az egyes fizetések összegére, a szerződéskötés időpontjára és az ügylet időtartamára vonatkozó adatok kiadását kérte.

18 Az alapügyben szóban forgó időszakban az NKBM a ZDIJZ 1a. cikke (2) és (3) bekezdése értelmében közjogi szerv meghatározó befolyása alatt állt, mivel részvényeinek többségével közvetlenül vagy közvetetten a Szlovén Köztársaság rendelkezett, és mivel a Szlovén Köztársaság jelentős mértékben feltőkésítette az NKBM-et. 2016. április 21-én az NKBM magán-részvénytársasággá vált. A kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információk szerint ugyanakkor e bank ZDIJZ 1a. cikkének (4) bekezdése alapján köteles volt a kért információk rendelkezésre bocsátására.

19 Mivel az NKBM elutasította az alapügyben szóban forgó adatokhoz való hozzáférés iránti kérelmet, az adatvédelmi hatóság a ZDIJZ alapján arra kötelezte a bankot, hogy tegyen eleget e kérelemben foglaltaknak. Az NKBM e határozattal szemben keresetet indított, amelyet az elsőfokú bíróság elutasított.

20 Az NKBM felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Vrhovno sodiščéhez (legfelsőbb bíróság, Szlovénia), hivatkozva mind a szlovén alkotmány, mind pedig az uniós jog megsértésére. Az NKBM e tekintetben pontosította, hogy az alapügyben szóban forgó információk üzleti titok körébe tartozó adatokat tartalmaznak. A Vrhovno sodišče (legfelsőbb bíróság) a ZDIJZ alapügyben szóban forgó rendelkezései alkotmányosságának a vizsgálatára irányuló kérelmet nyújtott be az Ustavno sodiščéhez (alkotmánybíróság, Szlovénia), amely megállapította, hogy e rendelkezések összhangban állnak a szlovén alkotmánnyal.

21 A kérdést előterjesztő bíróság előadja, hogy a ZDIJZ rendelkezései szerint e személyek, mivel valamely közjogi intézmény befolyása alá tartoznak, kötelesek az alapügyben szóban forgó információkhoz való hozzáférés biztosítására, még ha a nyilvánosságra hozatalukhoz fűződő közérdek nem is előzi meg e személyeknek az említett információkhoz való hozzáférés korlátozásához fűződő érdekét. E bíróság különösen arra keresi a választ, hogy az említett információkhoz való hozzáféréshez való ilyen joggal ellentétes-e az ISP-irányelv 1. cikke (2) bekezdése c) pontjának harmadik francia bekezdése, valamint az 575/2013 rendelet 432. cikkének (2) bekezdése.

22 Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság szintén hivatkozik az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) a 16. cikkére, valamint az EUMSZ 49. cikkben, az EUMSZ 56. cikkben és az EUMSZ 63. cikkben szereplő alapvető szabadságokra. E tekintetben, jóllehet e bíróság kétségeit fejezte ki az alapügybeli jogvita határokon átnyúló jellegét illetően, ugyanakkor vizsgálja e szabadságok alkalmazhatóságát egyrészt az NKBM azon állítása miatt, amely szerint e banknak van egy ausztriai székhelyű leányvállalata, és az NKBM-et a jogvita keletkezését követően felvásárolta egy másik tagállamban letelepedett vállalkozás, másrészt pedig arra tekintettel, hogy a ZDIJZ által a közjogi szerv meghatározó befolyása alatt álló bankok adataihoz biztosított hozzáférés visszatarthat egyes más tagállamokból származó szolgáltatókat attól, hogy az NKBM-hez hasonló bankok részére szolgáltatásokat nyújtsanak, valamint más tagállamok potenciális befektetőit attól, hogy ilyen bankokban részesedést szerezzenek.

23 E körülmények között a Vrhovno sodišče (legfelsőbb bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni a[z ISP-irányelv] […] 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 575/2013[…] rendelet is érinti-e ezen értelmezést [oly módon], hogy a közszféra információihoz való hozzáférés a[z ISP-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 […], 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?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

24 Kérdéseivel, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy úgy kell-e értelmezni az ISP-irányelv 1. cikke (2) bekezdése c) pontjának harmadik francia bekezdését és az 575/2013 rendelet 432. cikkének (2) bekezdését, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás, amely előírja a közjogi intézmény meghatározó befolyása alatt álló bankokkal szemben, hogy hozzák nyilvánosságra a tanácsadási, ügyvédi, szerzői vagy más szellemi jellegű szolgáltatás nyújtására irányuló, e meghatározó befolyás időszaka alatt kötött szerződésekre vonatkozó információkat, anélkül hogy ez alól e bankok üzleti titkainak a megőrzése címén kivételt engedélyezne.

25 E kérdések megválaszolása érdekében meg kell vizsgálni, hogy az olyan információkhoz való hozzáférésre irányuló kérelem, mint amelyet ZDIJZ alapján a NKBM-hez intéztek, az ISP-irányelv és az 575/2013 rendelet hatálya alá tartozik-e.

Az ISP-irányelv alkalmazhatóságáról

26 Ami az ISP-irányelv *ratione persona* hatályát illeti, ezen irányelv 1. cikkének (1) bekezdéséből az következik, hogy az minimumszabályokat állapít meg a „tagállamok közigazgatási szervei” birtokában lévő dokumentumok további felhasználása, valamint további felhasználása megkönnyítésének a gyakorlati eszközei vonatkozásában. Ily módon ezen irányelvet alkalmazni kell a „tagállamok közigazgatási szerveire”. Az említett irányelv 2. cikkének 1. pontja értelmében e fogalom magában foglalja az államot, a területi vagy a települési önkormányzatokat, a közjogi intézményeket, továbbá az egy vagy több ilyen szerv, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulásokat.

27 Ezenkívül az említett irányelv 2. cikke 2. pontjának a)–c) alpontja értelmében „közjogi intézmény” minden olyan intézmény, amely először is kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, másodszor jogi személyiséggel rendelkezik, harmadszor pedig többségi részben az állam, a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény finanszírozza, illetve annak irányítása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.

28 Amint azt a főtanácsnok az indítványának a 32. pontjában megállapította, az e rendelkezésben foglalt feltételek konjunktív jellegűek, ily módon amennyiben e feltételek bármelyike nem teljesül, az intézmény nem tekinthető az említett rendelkezés értelmében vett „közjogi intézménynek”. Ezenkívül az ISP-irányelv (10) preambulumbekezdése pontosítja, hogy a „közjogi intézmény” fogalma a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó irányelveken alapul, és nem terjed ki a közvállalkozásokra. Annak érdekében, hogy valamely vállalkozás maga „közjogi intézménynek” minősüljön, nem elegendő tehát, hogy e vállalkozást az állam vagy valamely más közjogi szerv hozta létre, vagy hogy tevékenységét az ezek tevékenységéből származó forrásokból finanszírozzák. Ugyanis az is szükséges, hogy e vállalkozás kifejezetten közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű (a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó irányelveket illetően lásd analógia útján: 2017. október 5-i LitSpecMet ítélet, C-567/15, EU:C:2017:736, 34. és 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 A jelen ügyben úgy tűnik, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban szereplő információkból az következik, hogy az NKBM kereskedelmi bank, amely különösen a szlovén bankpiacon a többi, ugyanezen a piacon működő bankkal piaci versenyben banki szolgáltatásokat nyújt. Ezenkívül ugyanezen információk alapján úgy tűnik, hogy az NKBM csak átmenetileg, tudniillik a szlovén állam általi feltőkésítésétől számított időponttól kezdődő és a magán részvénytársasággá való átalakulásáig tartó időszakban állt közjogi intézmény meghatározó befolyása alatt. Végül a Bíróság rendelkezésére álló iratokból semmi nem enged arra következtetni, hogy az NKBM kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű.

30 E körülmények között úgy tűnik, hogy az NKBM nem teljesíti a jelen ítélet 27. pontjában szereplő feltételt, ebből következően pedig nem tartozik az ISP-irányelv *ratione persona* hatálya alá, aminek a vizsgálata ugyanakkor a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

31 Azon kérdést illetően, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló adatokhoz való hozzáférés iránti kérelem ezen irányelv *ratione materiae* hatálya alá tartozik-e, e rendelet 1. cikkének (1) bekezdéséből az következik, amint az a jelen ítélet 26. pontjában megállapításra került, hogy az említett irányelv a tagállamok közigazgatási szervei birtokában lévő dokumentumok további felhasználására vonatkozik. Ugyanezen irányelv 2. cikkének 4. pontja értelmében „további felhasználás” alatt az ilyen dokumentumok természetes vagy jogi személyek általi olyan kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célra való felhasználását kell érteni, ami kívül esik azon a közfeladat ellátása keretén belüli eredeti célkitűzésen, amelyre a dokumentumokat előállították.

32 Ezzel szemben meg kell jegyezni, hogy az ISP-irányelv egyáltalán nem tartalmaz a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó kötelezettséget. Ugyanis ezen irányelv 1. cikkének az ugyanezen irányelv (9) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett (3) bekezdése a tagállamok hatályos hozzáférési szabályaira épül, és nem változtatja meg a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó nemzeti szabályokat. Ezenkívül az említett irányelv 1. cikke (2) bekezdésének c) pontja úgy rendelkezik, hogy azt nem kell alkalmazni olyan dokumentumokra, amelyekhez való hozzáférést a tagállamok hozzáférési szabályai kizárják. Ily módon az ISP-irányelv nem állapít meg a közigazgatási szervek információihoz való hozzáféréshez való jogot, ugyanakkor feltételezi, hogy a tagállamok hatályos szabályozásában van ilyen jog, ily módon az ezen információkhoz való hozzáféréshez kapcsolódó feltételek és eljárások nem tartoznak az irányelv hatálya alá.

33 Ebből következően az alapügyben szóban forgóhoz hasonló információkhoz való hozzáférésre irányuló kérelem nem tartozik az ISP-irányelv *ratione materiae* hatálya alá. Ezen irányelv tehát az alapügyben szóban forgó kérelem szempontjából nem bír jelentőséggel.

Az 575/2013 rendelet alkalmazhatóságáról

34 A ZDIJZ alapügyben szóban forgó rendelkezései alanyi jogot biztosítanak a többek között a közjogi szervek meghatározó befolyása alatt álló vállalkozások birtokában lévő közérdekű információkhoz való hozzáféréshez abból a ZDIJZ 1a. cikkének (6) bekezdésében szereplő célból, hogy fokozza a közpénzek és az ilyen vállalkozások pénzügyeinek átláthatóságát és felelős kezelését. A finanszírozók, a szponzorok, a tanácsadók és a szerzők által nyújtott szolgáltatásokra irányuló jogügyletekre vagy a hasonló eredményt biztosító más jogügyletekre vonatkozó információkat illetően az említett vállalkozások az ZDIJZ 6a. cikkének (3) bekezdése alapján ráadásul kötelesek ezen hozzáférés kivétel nélküli biztosítására.

35 Azon kérdést illetően, hogy az 575/2013 rendelet, különösen pedig annak 432. cikke (2) bekezdése alkalmas-e arra, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló, információkhoz való hozzáférésre irányuló kérelem elutasításához való jogot alapozzon meg, meg kell jegyezni, hogy az e rendelet nyolcadik részében szereplő rendelkezések, köztük ezen 432. cikk (2) bekezdése, nem biztosít alanyi jogot az információkhoz való hozzáféréshez, hanem az ezen nyolcadik rész II. címében szereplő információk ilyen irányú kérelemtől függetlenül való közzétételére vonatkozó kötelezettséget ír elő.

36 Ugyanis, amint az az 575/2013 rendelet 431. cikke (1) bekezdésének és 433. cikke első bekezdésének az együttesen értelmezett rendelkezéseiből következik, a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások nem kérelemre, hanem saját kezdeményezésükre évente legalább egy alkalommal kötelesek ezen információk közzétételére. Másrészt az e kötelezettség körében közzéteendő információkat e rendelet maga határozza meg, és ezen információk főszabály szerint, az említett rendelet 431. cikkének (1) és (3) bekezdése, valamint a 432. cikke alapján a rendelet nyolcadik részének II. címében szereplő összes információt magukban foglalják.

37 Hozzá kell tenni, hogy – amint azt a főtanácsnok lényegében az indítványának az 53. pontjában megállapította – a közzététel 575/2013 rendelettel megállapított rendszerének a célja eltér az ZDIJZ által biztosított, információkhoz való hozzáféréshez való jog rendszerének a céljától.

38 E rendelet ugyanis a (68) és (76) preambulumbekezdése értelmében arra irányul, hogy a piaci fegyelem és a pénzügyi stabilitás megerősítése érdekében a piaci szereplők pontos és átfogó információkat kapjanak az egyes hitelintézetek és befektetési vállalkozások kockázati profiljáról. Ezzel szemben, amint az a jelen ítélet 34. pontjában megállapításra került, a ZDIJZ által biztosított, az információkhoz való hozzáféréshez való jog rendszere arra irányul, hogy fokozza a közpénzek és a közjogi szervek meghatározó befolyása alatt álló vállalkozások pénzügyeinek átláthatóságát és felelős kezelését.

39 Ebből következően az alapügyben szóban forgóhoz hasonló, információkhoz való hozzáférésre irányuló kérelem nem tartozik az 575/2013 rendelet hatálya alá, ily módon e rendelet 432. cikkének (2) bekezdése nem alapozhat meg az ilyen kérelem elutasítására irányuló jogot. E rendelet tehát az alapügyben szóban forgó kérelem szempontjából nem bír jelentőséggel.

Az Alapjogi Charta 16. cikkének az alkalmazhatóságáról

40 A jelen ítélet 33. és 39. pontjában levont következtetésekre figyelemmel meg kell állapítani, hogy a ZDIJZ-nek az alapügyben szóban forgó rendelkezései nem tekinthetők úgy, mint amelyek az ISP-irányelv vagy az 575/2013 rendelet hatálya alá tartoznak.

41 Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információk szerint az alapjogvita olyan helyzetre irányul, amelynek minden eleme kizárólag egyetlen tagállamot érint, amely helyzetre az EUM-Szerződés által biztosított alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezések nem alkalmazandók (lásd ebben az értelemben: 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet, C-268/15, EU:C:2016:874, 47. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. szeptember 20-i Fremoluc ítélet, C-343/17, EU:C:2018:754, 18. pont).

42 E megállapítást nem teszi kétségessé az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban hivatkozott körülmény, hogy az NKBM leányvállalattal rendelkezik Ausztriában, és hogy az NKBM-et felvásárolta egy másik tagállamban letelepedett vállalkozás. Ugyanis e határozatból nem következik, hogy az alapügyben szóban forgó, információkhoz való hozzáférésre irányuló kérelem tárgyát képező információk jellege és terjedelme bármilyen összefüggésben állna az NKBM osztrák lányvállalatával vagy az e bankot felvásárló vállalkozással. Másrészt, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozta, az NKBM e felvásárlására csak az alapjogvita keletkezését követően került sor.

43 Ami azon esetleges visszatartó hatást illeti, amelyet a ZDIJZ által a közjogi szerv meghatározó befolyása alatt álló bankok adataihoz biztosított hozzáférés a másik tagállamokban letelepedett szolgáltatókra vagy befektetőkre gyakorolhat, elegendő annak megállapítása, hogy jóllehet az előzetes döntéshozatal iránti kérelem hivatkozik olyan kérdésekre, amelyek e nemzeti szabályozás „bizonyos” szolgáltatókra és „egyes” potenciális befektetőkre gyakorolt ilyen hatására vonatkoznak, ugyanakkor nem tartalmaznak egyetlen olyan konkrét elemet sem, amelyek alapján megállapítható lenne, hogy e feltételezések felmerülnek az alapügyben.

44 Márpedig a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az ilyen kérelemből ki kell tűnnie az olyan konkrét elemeknek, azaz nem hipotetikus, hanem biztos tényezőknek, mint például a más tagállamokban székhellyel rendelkező gazdasági szereplők által benyújtott vagy az ezen államok állampolgárait érintő panaszok, illetve keresetek, amelyek lehetővé teszik más tagállamok állampolgárai arra irányuló érdeke fennállásának a megállapítását, hogy az alapügyben szereplő helyzetben éljenek az érintett alapvető szabadságokkal (lásd ebben az értelemben: 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet, C-268/15, EU:C:2016:874, 54. és 55. pont; 2018. szeptember 20-i Fremoluc ítélet, C-343/17, EU:C:2018:754, 28. és 29. pont).

45 Ebből az következik, hogy a ZDIJZ-nek az alapügyben szóban forgó rendelkezései a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében nem tekinthetők az uniós jogot végrehajtó rendelkezéseknek, ily módon a Charta 16. cikke az alapügybelihez hasonló jogvitában nem alkalmazható.

46 A fenti megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy az ISP-irányelv 1. cikke (2) bekezdése c) pontjának harmadik francia bekezdését és az 575/2013 rendelet 432. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azok nem alkalmazandók az alapügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozásra, amely előírja a közjogi intézmény meghatározó befolyása alatt álló bankokkal szemben, hogy hozzák nyilvánosságra a tanácsadási, ügyvédi, szerzői vagy más szellemi jellegű szolgáltatás nyújtására irányuló, e meghatározó befolyás időszaka alatt kötött szerződésekre vonatkozó információkat, anélkül hogy ez alól e bankok üzleti titkainak a megőrzése címén kivételt engedélyezne, és ennélfogva az ilyen nemzeti szabályozás nem ellentétes e jogszabályokkal.

A költségekről

47 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

A közszféra információinak további felhasználásáról szóló, 2003. november 17-i 2003/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke (2) bekezdése c) pontjának harmadik francia bekezdését és a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 432. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy azok nem alkalmazandók az alapügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozásra, amely előírja a közjogi intézmény meghatározó befolyása alatt álló bankokkal szemben, hogy hozzák nyilvánosságra a tanácsadási, ügyvédi, szerzői vagy más szellemi jellegű szolgáltatás nyújtására irányuló, e meghatározó befolyás időszaka alatt kötött szerződésekre vonatkozó információkat, anélkül hogy ez alól e bankok üzleti titkainak a megőrzése címén kivételt engedélyezne, és ennélfogva az ilyen nemzeti szabályozás nem ellentétes e jogszabályokkal.

Aláírások