Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

14. studenoga 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Ponovna uporaba informacija javnog sektora – Direktiva 2003/98/EZ – Članak 1. stavak 2. točka (c) treća alineja – Bonitetni zahtjevi za kreditne institucije i investicijska društva – Uredba (EU) br. 575/2013 – Informacije koje trebaju objaviti kreditne institucije i investicijska društva – Članak 432. stavak 2. – Iznimke od obveze objave – Poslovne informacije koje se smatraju osjetljivima ili povjerljivima – Primjenjivost – Kreditne institucije u većinskom državnom vlasništvu – Nacionalni propis kojim se predviđa javni karakter određenih poslovnih informacija u posjedu navedenih institucija”

U predmetu C-215/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputilo Vrhovno sodišče (Vrhovni sud, Slovenija), odlukom od 11. travnja 2017., koju je Sud zaprimio 25. travnja 2017., u postupku

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.

protiv

Republike Slovenije,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz (izvjestitelj), predsjednik sedmog vijeća, u svojstvu predsjednika četvrtog vijeća, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: M. Aleksejev, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. lipnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Novu Kreditnu Banku Maribor d.d., D. Miklavčič i M. Menard, *odvetnici*,

– za Republiku Sloveniju, M. Prelesnik, *informacijska pooblaščenka*,

– za slovensku vladu, T. Mihelič Žitko i V. Klemenc, u svojstvu agenata,

– za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: slovenski

– za Europsku komisiju, G. Braun, K.-Ph. Wojcik i M. Žebre, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. rujna 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 1. stavka 2. točke (c) Direktive 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (SL 2003., L 345, str. 90.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 141.), kako je izmijenjena Direktivom 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 175, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 4., str. 27.; u daljnjem tekstu: Direktiva IJS) i članka 432. stavka 2. te članka 446. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3. i ispravak SL 2017., L 20, str. 2.).

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između Nove Kreditne Banke Maribor d.d. (u daljnjem tekstu: NKBM) i Republike Slovenije povodom odluke Informacijskog pooblaščenca (Povjerenik za informiranje, Slovenija) kojom NKBM-u nalaže da pruži informacije novinarki.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva IJS

3 Uvodne izjave 5., 6., 9. i 10. Direktive IJS glase:

„(5) Jedan od glavnih ciljeva uspostavljanja unutarnjeg tržišta je stvaranje uvjeta koji vode razvoju usluga na razini Zajednice. Informacije javnog sektora važan su primarni materijal za proizvode i usluge s digitalnim sadržajem, a s razvojem bežičnih usluga sadržaja postat će još važnijim izvorom sadržaja. S tim u vezi bit će također bitna široka prekogranična zemljopisna pokrivenost. Šire mogućnosti ponovne uporabe informacija javnog sektora trebaju europskim poduzećima između ostalog omogućiti iskorištavanje vlastitih potencijala te doprinijeti gospodarskom razvoju i otvaranju radnih mjesta.

(6) U državama članicama postoje znatne razlike u pravilima i praksama iskorištavanja izvora informacija javnog sektora koje predstavljaju zapreke ostvarivanju punoga gospodarskog potencijala tog ključnog dokumentacijskog izvora. Tradicionalna praksa korištenja informacija javnog sektora u tijelima javnog sektora razvijala se na vrlo različite načine. To treba uzeti u obzir. Stoga nacionalna pravila i prakse za ponovnu uporabu dokumenata javnog sektora treba minimalno uskladiti u slučajevima kad razlike u nacionalnim propisima i praksama ili pomanjkanje jasnoće sprečavaju nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta te pravilan razvoj informacijskog društva u Zajednici.

[…]

(9) […] Ova se Direktiva oslanja na postojeće režime pristupa u državama članicama i njom se ne izmjenjuju nacionalna pravila za pristup dokumentima. Ona se ne primjenjuje u slučajevima u kojima građani ili poduzeća mogu, prema određenom režimu pristupa, dobiti dokument samo ako mogu dokazati poseban interes. […]

(10) Definicije „tijela javnog sektora” i „tijela uređena javnim pravom” preuzete su iz direktiva o javnoj nabavi […]. Javna poduzeća nisu obuhvaćena tim definicijama.”

4 Članak 1. te direktive, koji se odnosi na njezin predmet i područje primjene, glasi:

„1. Ovom se Direktivom utvrđuje minimalni skup pravila kojima se uređuju ponovna uporaba i praktični načini olakšavanja ponovne uporabe postojećih dokumenata u posjedu tijela javnog sektora država članica.

2. Ova Direktiva ne primjenjuje se na:

[…]

(c) dokumente kojima se ne može pristupiti na temelju režima pristupa u državi članici, uključujući zbog:

– zaštite nacionalne sigurnosti (tj. državne sigurnosti), obrane ili javne sigurnosti,

– statističke povjerljivosti

– komercijalne povjerljivosti (npr. poslovne ili profesionalne tajne ili tajne poduzeća);

[…]

3. Ova Direktiva predstavlja daljnji razvoj postojećih režima pristupa u državama članicama, ne dovodeći ih u pitanje.

[…]”

5 Članak 2. navedene direktive propisuje:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeći pojmovi:

1. ‚tijelo javnog sektora’ znači državna, regionalna ili lokalna nadležna tijela, tijela uređena javnim pravom i udruge koje je uspostavilo jedno ili više takvih nadležnih tijela ili jedno ili više takvih tijela uređenih javnim pravom;

2. ‚tijelo uređeno javnim pravom’ znači svako tijelo:
   (a) uspostavljeno za posebnu namjenu zadovoljavanja potreba javnog interesa koje nije industrijske ili komercijalne prirode;
   (b) s pravnom osobnošću, i
   (c) koje najvećim dijelom financiraju državna ili regionalna ili lokalna nadležna tijela ili druga tijela uređena javnim pravom; ili koje podliježe upravnom nadzoru tih tijela; ili koje ima upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor u koji su više od polovice članova imenovala državna, regionalna ili lokalna nadležna tijela ili druga tijela uređena javnim pravom;

[…]

4. ‚ponovna uporaba' znači uporaba dokumenata u posjedu tijela javnog sektora od strane osoba ili pravnih subjekata za komercijalne i nekomercijalne namjene drukčije od početne namjene u okviru javne zadaće za koju su dokumenti bili izrađeni. Razmjena dokumenata među tijelima javnog sektora isključivo radi obavljanja njihovih javnih zadaća ne predstavlja ponovnu uporabu;

[…]"

Uredba br. 575/2013

6 U skladu s uvodnim izjavama 68. i 76. Uredbe br. 575/2013:

„(68) Ne dovodeći u pitanje objavljivanja koja ova Uredba izrijekom zahtijeva, cilj zahtjeva za objavu treba biti da sudionicima na tržištu osiguraju točne i cjelovite informacije koje se odnose na profil rizičnosti pojedinačnih institucija. Stoga se od institucija treba zahtijevati objava dodatnih informacija koje nisu izrijekom navedene ovom Uredbom ako je njihovo objavljivanje potrebno za ostvarivanje navedenog cilja. Nadležna tijela trebaju istodobno posvetiti odgovarajuću pažnju slučajevima u kojim smatraju da institucija informacije smatra zaštićenim ili povjerljivim informacijama kako bi se izbjeglo objavljivanje tih informacija.

[…]

(76) S ciljem jačanja tržišne discipline i financijske stabilnosti potrebno je uvesti detaljnije zahtjeve za objavljivanje vrste i naravi regulatornog kapitala i provedenih bonitetnih usklađenja kako bi se osiguralo da su ulagatelji i deponenti dovoljno dobro informirani o solventnosti institucija."

7 U skladu s člankom 1. prvim stavkom točkom (e) te uredbe, njome se propisuju jedinstvena pravila u vezi s općim bonitetnim zahtjevima koje moraju ispunjavati institucije koje podliježu nadzoru u skladu s Direktivom 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.) u pogledu obveza javne objave.

8 Prema članku 4. stavku 1. točki 3. navedene uredbe, „institucija" znači kreditna institucija ili investicijsko društvo.

9 Članak 431. iste uredbe, koji se nalazi u njezinu osmom dijelu, naslovljen „Obuhvat zahtjeva za objavu" u stavcima 1. i 3. predviđa:

„1. Institucije javno objavljuju informacije određene u glavi II., u skladu s odredbama iz članka 432.

[…]

3. Institucije su dužne donijeti formalnu politiku za usklađivanje sa zahtjevima za objavu, određenima u ovom dijelu, te imati politike za procjenu prikladnosti objavljenih informacija, uključujući provjeru njihove valjanosti i učestalost objavljivanja. Institucije su dužne također imati politike za procjenu prikazuju li njezine objavljene informacije sudionicima na tržištu cjelovit profil rizičnosti.

Ako objavljene informacije sudionicima na tržištu ne prikazuju cjelovit profil rizičnosti, institucije su dužne javno objaviti dodatne potrebne informacije uz informacije zatražene u skladu sa stavkom 1. […]"

10 U skladu s člankom 432. stavkom 2. podstavkom 1. Uredbe br. 575/2013:

„Institucije mogu izostaviti jednu ili više informacija uključenih u objave iz glave II. i III. ako te informacije uključuju informacije koje se smatraju zaštićenima ili povjerljivima u skladu s drugim i trećim podstavkom, osim u slučaju objave iz članka 437. i 450.”

11 U skladu s člankom 433. stavkom 1. te uredbe, institucije provode objave zahtijevane u skladu s njezinim osmim dijelom najmanje jednom godišnje.

12 Članak 446. navedene uredbe određuje:

„Institucije su dužne objaviti odabir pristupa za ocjenu kapitalnih zahtjeva za operativni rizik za koji institucija ispunjava uvjete, te opis metodologije iz članka 312. stavka 2., ako je institucija primjenjuje, uključujući opis relevantnih internih i vanjskih činitelja koji su uzeti u obzir u mjernom pristupu institucije, te u slučaju djelomične primjene, opseg i obuhvat različitih primijenjenih metodologija.”

Slovensko pravo

13 Članak 1.a Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, u daljnjem tekstu: ZDIJZ) glasi:

„1. Ovaj zakon također uređuje postupak koji svakomu omogućuje slobodan pristup i ponovnu uporabu informacija od javnog značaja kojima raspolažu trgovačka društva i druge pravne osobe privatnog prava pod neposrednim ili posrednim prevladavajućim utjecajem, pojedinačno ili zajedno, Republike Slovenije, jedinica lokalnih samouprava ili drugih subjekata javnog prava (u daljnjem tekstu: poslovni subjekti pod prevladavajućim utjecajem subjekata javnog prava).

2. Prevladavajući utjecaj iz prethodnog stavka utvrđen je kada Republika Slovenija, jedinice lokalne samouprave ili drugi subjekti javnog prava, pojedinačno ili zajedno:

– u trgovačkom društvu, neposredno ili posredno preko drugog trgovačkog društva ili druge pravne osobe privatnog prava mogu izvršavati prevladavajući utjecaj na temelju većinskog udjela u upisanom kapitalu ili imaju pravo većinske kontrole ili mogu imenovati više od polovine članova upravnog ili nadzornog tijela,

[…]

3. Pod prevladavajućim utjecajem iz stavka 1. ovog članka također je banka koja prima mjere u skladu sa zakonom kojim su uređene mjere Republike Slovenije za jačanje stabilnosti banaka.

4. Smatra se da su stavkom 1. ovog članka obvezani i poslovni subjekti u razdoblju od pet godina od završetka prevladavajućeg utjecaja iz stavka 2. ovog članka, u pogledu informacija od javnog značaja koje su nastale u vrijeme kada su ti poslovni subjekti bili pod prevladavajućim utjecajem.

5. Poslovni subjekt pod prevladavajućim utjecajem subjekta javnog prava podliježe obvezi davanja pristupa informacijama od javnog značaja iz članka 4.a ovog zakona koje su nastale tijekom razdoblja u kojem je on bio pod prevladavajućim utjecajem subjekta javnog prava.

6. Osim cilja iz članka 2. stavka 1., cilj ovog zakona također je jačanje transparentnosti i odgovornog ponašanja pri upravljanju javnim sredstvima i financijskim sredstvima poslovnih subjekata pod prevladavajućim utjecajem subjekata javnog prava.”

14 Članak 4.a stavak 1. tog zakona utvrđuje:

„U slučaju poslovnih subjekata pod prevladavajućim utjecajem subjekata javnog prava, informacija od javnog značaja podrazumijeva:

– informaciju o sklopljenoj transakciji koja se odnosi na dobivanje, raspolaganje ili upravljanje stvarnom imovinom poslovnog subjekta ili izdatke poslovnog subjekta pri naručivanju robe, radova, agencijskih, savjetodavnih ili drugih usluga te o ugovoru o donaciji ili sponzorstvu ili ugovoru o autorskim pravima i drugih transakcija s istim učinkom,

[…]”

15 Članak 6.a navedenog zakona glasi:

„1. Neovisno o odredbama stavka 1. prethodnog članka, pristup zatraženim informacijama od javnog značaja poslovnih subjekata pod prevladavajućim utjecajem subjekata javnog prava odobrava se za osnovne podatke o zaključenim transakcijama iz članka 4.a stavka 1. prve alineje ovog zakona, odnosno:

– informacije o vrsti transakcije,

– o ugovornom partneru, u slučaju pravne osobe, naziv ili tvrtka, sjedište, poslovna adresa i račun pravne osobe; ili, u slučaju fizičke osobe, ime i mjesto boravišta,

– vrijednost ugovora i iznos pojedinačnih plaćanja,

– datum i trajanje transakcije, i

– određeni podaci iz priloga ugovoru.

[…]

3. Neovisno o odredbama stavka 1. ovog članka, osobe čije informacije od javnog značaja nisu dostupne na internetu u skladu s člankom 10.a stavkom 4. ovog zakona i od kojih je zatražen pristup tim informacijama mogu odbiti pristup odnosnim podacima o transakciji iz stavka 1. ovog članka ako dokažu da bi se tom objavom ozbiljno narušio njihov konkurentski položaj na tržištu, osim ako se ti podaci odnose na transakcije koje uključuju donacijske, sponzorske, savjetodavne, autorske ili druge intelektualne usluge ili druge transakcije s istim učinkom.

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 NKBM slovenska je banka.

17 Jedna je novinarka 2014. NKBM-u podnijela zahtjev za pružanje informacija o ugovorima koje je NKBM sklopio s konzultantskim i odvjetničkim društvima te društvima koja pružaju usluge intelektualne naravi tijekom razdoblja od 1. listopada 2012. do 17. travnja 2014. i, konkretnije, podataka sadržanima u tim ugovorima i njihovim prilozima o vrstama zaključenih transakcija, ugovornim partnerima, vrijednosti ugovora, iznosima različitih plaćanja izvršenih za te usluge, datumu sklapanja ugovora i trajanju transakcija.

18 Tijekom razdoblja o kojem je riječ u glavnom postupku, NKBM je bio pod prevladavajućim utjecajem subjekta javnog prava, u smislu članka 1.a stavaka 2. i 3. ZDIJZ-a, jer je Republika Slovenija izravno ili neizravno bila većinski vlasnik njegovih dionica i jer je NKBM bio znatno dokapitaliziran putem državne intervencije. NKBM je postao 21. travnja 2016. dioničko društvo privatnog prava. Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, on je i dalje ipak bio obvezan pružiti zatražene informacije, na temelju članka 1.a stavka 4. ZDIJZ-a.

19 Budući da je NKBM odbio zahtjev za pristup informacijama iz glavnog postupka, povjerenik za informiranje naložio je banci da, na temelju ZDIJZ-a, prihvati taj zahtjev. NKBM-ovu tužbu protiv te odluke odbio je prvostupanjski sud.

20 NKBM je podnio reviziju pred Vrhovnim sodiščem (Vrhovni sud, Slovenija), pozivajući se na povredu slovenskog ustava i prava Unije. U tom pogledu, NKBM je pojasnio da informacije iz glavnog postupka čine poslovnu tajnu. Vrhovno sodišče (Vrhovni sud) podnijelo je zahtjev za ocjenu ustavnosti odredbi ZDIJZ-a iz glavnog postupka pred Ustavnim sodiščem (Ustavni sud, Slovenija) koji je utvrdio da su te odredbe u skladu sa slovenskim ustavom.

21 Sud koji je uputio zahtjev navodi da su, prema odredbama ZDIJZ-a, subjekti koji su pod prevladavajućim utjecajem subjekta javnog prava, dužni odobriti pristup informacijama iz glavnog postupka, čak i ako javni interes za njihovu objavu nije veći od interesa tih subjekata da ograniče pristup navedenim informacijama. On se među ostalim pita protivi li se članku 1. stavku 2. točki (c) trećoj alineji Direktive IJS i članku 432. stavku 2. Uredbe br. 575/2013 takvo pravo pristupa navedenim informacijama.

22 U tim okolnostima, sud koji je uputio zahtjev poziva se također na članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i na temeljne slobode iz članaka 49., 56. i 63. UFEU-a. U tom pogledu, iako taj sud iznosi svoje dvojbe o prekograničnoj naravi glavnog postupka, on se ipak pita o primjenjivosti tih temeljnih sloboda, zbog, s jedne strane, NKBM-ova navoda prema kojem on ima društvo kćer u Austriji koju je nakon nastanka činjenica na kojima se temelji spor otkupilo društvo sa sjedištem u drugoj državi članici, i s druge strane, činjenice da bi pristup podacima banaka pod prevladavajućim utjecajem subjekta javnog prava, koji odobri ZDIJZ, mogao odvratiti određene pružatelje usluga iz drugih država članica od pružanja usluga banci poput NKBM-a i potencijalne investitore drugih država članica od stjecanju udjela u takvoj banci.

23 U tim je okolnostima Vrhovno sodišče (Vrhovni sud) odlučilo prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 1. stavak 2. točku (c) treću alineju Direktive [IJS], u skladu s načelom minimalnog usklađivanja, tumačiti na način da se nacionalnim zakonodavstvom može dopustiti neograničen (apsolutan) pristup svim informacijama koje proizlaze iz ugovora o autorskim pravima i ugovora o savjetodavnim uslugama, čak i kada su ti ugovori kategorizirani kao poslovna tajna i kada navedeno zakonodavstvo predviđa tu mogućnost samo u odnosu na institucije koje su pod prevladavajućim utjecajem države, a ne i za druge subjekte koji podliježu toj obvezi, te utječe li na to tumačenje i Uredba [br. 575/2013] u pogledu pravila koja se odnose na objavljivanje informacija, osobito u smislu da pristup informacijama javnog sektora u smislu Direktive [IJS] ne može biti širi od onog predviđenog jedinstvenim pravilima u području objave podataka propisanim navedenom uredbom?

2. Treba li Uredbu [br. 575/2013], konkretnije članak 446. i članak 432. stavak 2. iz dijela osmog te uredbe, tumačiti na način da se potonjim odredbama protivi zakonodavstvo države članice kojim se banci, koja se nalazi ili se nalazila pod prevladavajućim utjecajem subjekta javnog prava, nalaže da objavi informacije o ugovorima za savjetodavne, pravne i intelektualne usluge te, konkretnije, informacije koje se odnose na vrstu zaključene transakcije, ugovornog partnera (u slučaju pravne osobe: naziv ili tvrtka, sjedište i poslovna adresa), vrijednost ugovora, iznos pojedinačnih plaćanja, datum i trajanje transakcije i slični podaci iz priloga ugovoru, pri čemu su to sve informacije koje

su nastale u razdoblju prevladavajućeg utjecaja, a da se pritom ne predviđa ni jedna iznimka od takvog zahtjeva, ni mogućnost odvagivanja između javnog interesa za pristupanje podacima i interesa banke da zaštiti poslovnu tajnu, u okolnostima bez prekograničnih elemenata?”

O prethodnim pitanjima

24 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. stavak 2. točku (c) treću alineju Direktive IJS i članak 432. stavak 2. Uredbe br. 575/2013 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku, kojim se banci koja je bila pod prevladavajućim utjecajem subjekta javnog prava nalaže da objavi informacije o ugovorima za savjetodavne, pravne i intelektualne usluge koje je zaključila u razdoblju tijekom kojeg je bila pod tim prevladavajućim utjecajem a da se pritom ne predviđa bilo kakva iznimka radi zaštite poslovne tajne te banke.

25 Kako bi se pružio odgovor na ta pitanja, valja provjeriti spada li zahtjev za pristup informacijama poput onog upućenog NKBM-u na temelju ZDIJZ-a u područje primjene Direktive IJS i Uredbe br. 575/2013.

Primjenjivost Direktive IJS

26 Kad je riječ o području primjene *ratione personae* Direktive IJS, iz njezina članka 1. stavka 1. proizlazi da se njome određuje minimalni skup pravila o ponovnoj uporabi i praktični načini ponovne uporabe postojećih dokumenata u posjedu „tijela javnog sektora država članica”. Ta se direktiva stoga primjenjuje na „tijela javnog sektora država članica”. Prema članku 2. točki 1. navedene direktive, u taj pojam spadaju država, regionalne ili lokalne vlasti, tijela uređena javnim pravom i udruge koje je uspostavilo jedno ili više takvih nadležnih tijela ili jedno ili više takvih tijela uređenih javnim pravom.

27 Nadalje, u skladu s člankom 2. točkom 2. podtočkama (a) do (c) navedene direktive, „tijelo uređeno javnim pravom” znači svako tijelo koje je, kao prvo, osnovano za određenu svrhu radi zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nema industrijski ili trgovački karakter, koje, kao drugo, ima pravnu osobnost i koje, kao treće, financira, većim dijelom, država, regionalne ili lokalne vlasti ili druga tijela kojima se upravlja na temelju javnog prava ili koje je podložno nadzoru nad poslovanjem od strane tih tijela; ili koje ima upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor čijih je više od polovice članova imenovala država, regionalne ili lokalne vlasti ili druga tijela kojima se upravlja na temelju javnog prava.

28 Kao što je nezavisni odvjetnik naveo u točki 32. svojeg mišljenja, uvjeti navedeni u toj odredbi kumulativne su naravi, tako da tijelo ne može biti okvalificirano kao tijelo uređeno javnim pravom u smislu navedene odredbe ako jedan od tih uvjeta nije ispunjen. Nadalje, u uvodnoj izjavi 10. Direktive IJS određeno je da je taj pojam „tijela uređenog javnim pravom” preuzet iz direktiva o javnoj nabavi te ne obuhvaća javna poduzeća. Stoga nije dovoljno da je trgovačko društvo osnovala država ili drugo tijelo uređeno javnim pravom ili da su njegove aktivnosti financirane sredstvima koja proizlaze iz njihovih aktivnosti kako bi se ono samo moglo smatrati „tijelom uređenim javnim pravom”. Potrebno je i da je ono osnovano s posebnim ciljem zadovoljavanja potreba u općem interesu koje nisu industrijske ili trgovačke naravi (vidjeti analogijom, kad je riječ o direktivama o javnoj nabavi, presudu od 5. listopada 2017., LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, t. 34. i 36. i navedenu sudsku praksu).

29 U predmetnom slučaju, čini se da iz navoda u zahtjevu za prethodnu odluku proizlazi da je NKBM trgovačka banka koja pruža bankarske usluge, među ostalim, na slovenskom tržištu, u okolnostima tržišnog natjecanja s drugim bankama koje djeluju na tom istom tržištu. Osim toga, prema tim istim navodima, čini se da je NKBM samo privremeno bio pod prevladavajućem utjecaju subjekta javnog prava, odnosno tijekom razdoblja koje je počelo teći njegovom dokapitalizacijom od strane slovenske

države do njegove pretvorbe u dioničko društvo privatnog prava. Naposljetku, spis kojim raspolaže Sud ne sadržava niti jedan element koji bi mu omogućio da utvrdi da je NKBM osnovan kako bi se posebno zadovoljile potrebe u općem interesu koje nisu industrijske ili trgovačke naravi.

30 U tim okolnostima proizlazi da NKBM ne zadovoljava prvi uvjet iz točke 27. ove presude i, stoga, nije obuhvaćen područjem primjene *ratione personae* Direktive IJS, što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

31 Kad je riječ o pitanju spada li zahtjev za pristup informacijama, poput onog u glavnom postupku, u područje primjene *ratione materiae* te direktive, iz njezina članka 1. stavka 1. proizlazi, kao što je to navedeno u točki 26. ove presude, da se navedena direktiva odnosi na ponovnu uporabu dokumenata u posjedu tijela javnog sektora država članica. Na temelju članka 2. točke 4. te iste direktive, pojam „ponovna uporaba" valja razumjeti tako da obuhvaća uporabu takvih dokumenata od strane fizičkih ili pravnih osoba, u komercijalne ili nekomercijalne svrhe koje nisu dio prvotne svrhe javne službe zbog koje su dokumenti izrađeni.

32 Nasuprot tomu, valja navesti da Direktiva IJS ne sadržava nikakvu obvezu području pristupa dokumentima. Naime, u skladu s člankom 1. stavkom 3. te direktive, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 9., ta se direktiva oslanja na postojeće režime pristupa u državama članicama i njome se ne izmjenjuju nacionalna pravila za pristup dokumentima. Nadalje, članak 1. stavak 2. točka (c) navedene direktive određuje da se ona ne primjenjuje na dokumente kojima se ne može pristupiti na temelju režima pristupa u državi članici. Direktiva IJS dakle ne jamči pravo na pristup informacijama javnog sektora, već pretpostavlja da takvo pravo postoji u propisima koji su na snazi u državama članicama, tako da načini i postupci pristupa tim informacijama nisu obuhvaćeni njezinim područjem primjene.

33 Posljedično tomu, zahtjev za pristup informacijama, poput onog u glavnom postupku, nije obuhvaćen područjem primjene *ratione materiae* Direktive IJS. Ta direktiva stoga nije relevantna za zahtjev u glavnom postupku.

Primjenjivost Uredbe br. 575/2013

34 Odredbe ZDIJZ-a u glavnom postupku jamče pojedinačno pravo na pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu, osobito, trgovačka društva pod prevladavajućim utjecajem subjekata javnog prava, s ciljem, navedenim u članku 1.a stavku 6. ZDIJZ-a, jačanja transparentnosti i odgovornog ponašanja pri upravljanju javnim sredstvima i financijskim sredstvima tih društava. Kad je riječ o informacijama koje se odnose na donacijske, sponzorske, savjetodavne, autorske usluge ili druge transakcije s istim učinkom, navedena društva ipak su obvezna, na temelju članka 6.a stavka 3. ZDIJZ-a, bez iznimke odobriti taj pristup.

35 Kad je riječ o tome može li se na članku 432. stavku 2. Uredbe br. 575/2013 temeljiti pravo odbijanja zahtjeva za pristup informacijama poput onog u glavnom postupku, valja navesti da odredbe koje se nalaze u osmom dijelu te uredbe, među kojima članak 432. stavak 2., ne jamče pojedinačno pravo na pristup informacijama, već propisuju obvezu objave informacija iz glave II. tog osmog dijela, neovisno o bilo kakvom zahtjevu u tom smislu.

36 Naime, kao što to proizlazi iz odredbi članka 431. stavka 1., u vezi s člankom 433. prvim stavkom Uredbe br. 575/2013, kreditne institucije i investicijska društva objavljuju te informacije barem jednom godišnje i to ne na zahtjev, nego na vlastitu inicijativu. Osim toga, informacije koje se moraju objaviti u okviru te obveze utvrđuju se samom tom uredbom i obuhvaćaju u načelu, prema članku 431. stavcima 1. i 3. i članku 432. navedene uredbe, sve informacije iz glave II. njezina osmog dijela.

37 Valja dodati da, kao što je to nezavisni odvjetnik u biti naveo u točki 53. svojeg mišljenja, režim objave utvrđen u Uredbi br. 575/2013 ima različiti cilj od režima prava na pristup informacijama zajamčenog ZDIJZ-om.

38 Naime, na temelju njezinih uvodnih izjava 68. i 76., cilj je te uredbe ojačati tržišnu disciplinu i financijsku stabilnost, pružanjem sudionicima na tržištu točnih i cjelovitih informacija koje se odnose na profil rizičnosti pojedinačnih kreditnih institucija i investicijskih društava. Nasuprot tomu, kao što je to navedeno u točki 34. ove presude, cilj režima pristupa informacijama zajamčenog ZDIJZ-om je ojačati transparentnost i odgovorno ponašanje pri upravljanju javnim sredstvima i financijskim sredstvima trgovačkih društava koja su pod prevladavajućim utjecajem subjekata javnog prava.

39 Stoga zahtjev za pristup informacijama, poput onog u glavnom postupku, nije obuhvaćen područjem primjene Uredbe br. 575/2013 tako da se na njezinu članku 432. stavku 2. ne može temeljiti pravo na odbijanje takvog zahtjeva. Ta uredba stoga nije relevantna za zahtjev u glavnom postupku.

Primjenjivost članka 16. Povelje i temeljnih sloboda

40 U pogledu zaključaka koji proizlaze iz točaka 33. do 39. ove presude, valja navesti da se odredbe ZDIJZ-a iz glavnog postupka ne mogu smatrati obuhvaćenima područjem primjene Direktive IJS ili Uredbe br. 575/2013.

41 Nadalje, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, glavni postupak odnosi se na situaciju u kojoj su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu, što znači da se na nju ne primjenjuju temeljne slobode zajamčene Ugovorom UFEU-u (vidjeti u tom smislu presude od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 47. i navedenu sudsku praksu, i od 20. rujna 2018., Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, t. 18.).

42 Ta tvrdnja nije dovedena u pitanje okolnostima, navedenima u odluci kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku, da NKBM ima društvo kćer u Austriji koju je kupilo trgovačko društvo sa sjedištem u drugoj državi članici. Naime, iz te odluke ne proizlazi da su narav i doseg informacija koje su predmet zahtjeva za pristup informacijama u glavnom postupku u bilo kakvoj vezi s austrijskim društvom kćer NKBM-a ili s trgovačkim društvom koje je kupilo tu banku. Nadalje, kao što je istaknuo sud koji je uputio zahtjev, NKBM je kupljen tek nakon nastanka činjenica na kojima se temelji spor u glavnom postupku.

43 Kad je riječ o eventualnom odvraćajućem učinku koji bi pristup informacijama banaka pod prevladavajućim utjecajem subjekta javnog prava, koji je odobrio ZDIJZ, mogao imati na pružatelje usluga ili investitore iz drugih država članica, valja navesti da iako su u zahtjevu za prethodnu odluku istaknuta pitanja o takvom učinku tog nacionalnog propisa na „određene" pružatelje usluga i „neke" potencijalne investitore, on pritom ne sadržava bilo kakav konkretan dokaz na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da će se jedna od tih pretpostavki ostvariti u okviru glavnog postupka.

44 Međutim, prema sudskoj praksi Suda, u takvom zahtjevu moraju se istaknuti konkretni elementi, odnosno izvjesne, a ne hipotetske indicije, poput pritužbi ili tužbi koje su podnijeli subjekti iz drugih država članica ili u koje su uključeni državljani tih država, iz kojih se sa sigurnošću može izvesti zaključak o postojanju interesa državljana drugih država članica da se koriste tim temeljnim slobodama u situaciji iz glavnog postupka (vidjeti u tom smislu presude od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 54. i 55. i od 20. rujna 2018., Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, t. 28. i 29.).

45 Iz toga slijedi da se odredbe ZDIJZ-a u glavnom postupku ne mogu smatrati provedbom prava Unije, u smislu članka 51. stavka 1. Povelje, tako da njezin članak 16. nije primjenjiv u okviru spora poput onog u glavnom postupku.

46 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 1. stavak 2. točku (c) treću alineju Direktive IJL i članak 432. stavak 2. Uredbe br. 575/2013 treba tumačiti na način da se ne primjenjuju na nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku, kojim se banci koja je bila pod prevladavajućim utjecajem subjekta javnog prava nalaže da objavi informacije o ugovorima za savjetodavne, pravne i intelektualne usluge koje je zaključila u razdoblju tijekom kojeg je bila pod tim prevladavajućim utjecajem a da se pritom ne predviđa nikakva iznimka radi zaštite poslovne tajne te banke te im se stoga takav nacionalni propis ne protivi.

Troškovi

47 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

Članak 1. stavak 2. točku (c) treću alineju Direktive 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenoga 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora i članak 432. stavak 2. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 treba tumačiti na način da se ne primjenjuju na nacionalni propis, poput onog u glavnom postupku, kojim se banci koja je bila pod prevladavajućim utjecajem subjekta javnog prava nalaže da objavi informacije o ugovorima za savjetodavne, pravne i intelektualne usluge koje je zaključila u razdoblju tijekom kojeg je bila pod tim prevladavajućim utjecajem a da se pritom ne predviđa nikakva iznimka radi zaštite poslovne tajne te banke te im se stoga takav nacionalni propis ne protivi.

Potpisi