Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

14. november 2018 *

»Præjudiciel forelæggelse – tilnærmelse af lovgivningerne – videreanvendelse af den offentlige sektors informationer – direktiv 2003/98/EF – artikel 1, stk. 2, litra c), tredje led – tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber – forordning (EU) nr. 575/2013 – oplysninger, der skal offentliggøres af kreditinstitutter og investeringsselskaber – artikel 432, stk. 2 – undtagelser fra pligten til offentliggørelse – forretningsoplysninger, der må anses for at være instituttets ejendom eller fortrolige – anvendelighed – kreditinstitutter, hvor staten ejer aktiemajoriteten – national lovgivning, der fastsætter, at visse forretningsoplysninger, som disse institutter er i besiddelse af, er af offentlig karakter«

I sag C-215/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Vrhovno sodišče (øverste domstol, Slovenien) ved afgørelse af 11. april 2017, indgået til Domstolen den 25. april 2017, i sagen

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.

mod

Republika Slovenija,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af formanden for Syvende Afdeling, T. von Danwitz (refererende dommer), som fungerende formand for Fjerde Afdeling, og dommerne K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász og C. Vajda,

generaladvokat: M. Bobek,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. juni 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Nova Kreditna Banka Maribor d.d. ved odvetnici D. Miklavčič og M. Menard,

– Republika Slovenija ved informacijska pooblaščenka M. Prelesnik,

– den slovenske regering ved T. Mihelič Žitko og V. Klemenc, som befuldmægtigede,

* Processprog: slovensk.

– den ungarske regering ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget

– Europa-Kommissionen ved G. Braun, K.-Ph. Wojcik og M. Žebre, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. september 2018,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, stk. 2, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/98/EF af 17. november 2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (EUT 2003, L 345, s. 90), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/37/EU af 26. juni 2013 (EUT 2013, L 175, s. 1) (herefter »ISP-direktivet«), og af artikel 432, stk. 2, og artikel 446 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT 2013, L 176, s. 1, berigtiget i EUT 2013, L 208, s. 68, og EUT 2013, L 321, s. 6).

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (herefter »NKBM«) og Republika Slovenija (Republikken Slovenien) vedrørende en afgørelse truffet af Informacijski pooblaščenec (informationsmyndighed, Slovenien), som pålagde NKBM at videregive oplysninger til en journalist.

Retsforskrifter

EU-retten

ISP-direktivet

3 Femte, sjette, niende og tiende betragtning til ISP-direktivet har følgende ordlyd:

»(5) Et af hovedformålene med oprettelsen af det indre marked er at skabe betingelser, der fremmer udviklingen af tjenesteydelser, som dækker hele Fællesskabet. Den offentlige sektors informationer er et vigtigt kildemateriale for produkter og tjenester med digitalt indhold, og de vil få stadig større betydning som indholdsressource til de mobile indholdstjenester, der er under udvikling. En bred geografisk dækning på tværs af grænserne er også vigtig i denne forbindelse. Mere vidtgående muligheder for at videreanvende den offentlige sektors informationer bør bl.a. give de europæiske virksomheder mulighed for at udnytte disses potentiale og bidrage til økonomisk vækst og jobskabelse.

(6) Der er betydelige forskelle mellem medlemsstaternes regler og praksis vedrørende udnyttelsen af informationskilder fra den offentlige sektor, hvilket forhindrer udnyttelse af denne vigtige informationskildes fulde økonomiske potentiale. De offentlige myndigheders tradition for udnyttelse af den offentlige sektors informationer har også udviklet sig meget forskelligt. Der bør tages højde herfor. Der bør derfor sikres et minimum af harmonisering af nationale regler og praksis for anvendelse af dokumenter fra den offentlige sektor i tilfælde, hvor forskelle i nationale regler og praksis eller manglende klarhed hindrer et velfungerende indre marked og en hensigtsmæssig udvikling af informationssamfundet i Fællesskabet.

[…]

(9) […] Direktivet er baseret på de eksisterende aktindsigtsordninger i medlemsstaterne og ændrer ikke de nationale regler for adgang til dokumenter. Det finder ikke anvendelse i tilfælde, hvor borgere eller virksomheder i henhold til den relevante aktindsigtsordning kun kan få et dokument udleveret, hvis de kan dokumentere en særlig interesse. […]

(10) Definitionerne af »offentlig myndighed« og »offentligretligt organ« er taget fra direktiverne om offentlige indkøb […]. Offentlige virksomheder er ikke omfattet af disse definitioner.«

4 Samme direktivs artikel 1 vedrørende direktivets genstand og anvendelsesområde har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv fastlægger et minimum af regler for videreanvendelse og midler til i praksis at fremme videreanvendelse af eksisterende dokumenter, som medlemsstaternes offentlige myndigheder er i besiddelse af.

2. Direktivet gælder ikke for:

[…]

c) dokumenter, som er udelukket fra aktindsigt i henhold til medlemsstaternes regler herom, bl.a. af følgende grunde:

– beskyttelse af den nationale sikkerhed (dvs. statens sikkerhed), forsvaret eller den offentlige sikkerhed

– statistisk fortrolighed

– kommerciel fortrolighed (f.eks. forretnings-, erhvervs- og virksomhedshemmeligheder)

[…]

3. Dette direktiv er baseret på og berører ikke de eksisterende aktindsigtsordninger i medlemsstaterne.

[…]«

5 Direktivets artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »offentlig myndighed«: staten, regionale eller lokale myndigheder, offentligretlige organer og sammenslutninger af en eller flere af sådanne myndigheder eller offentligretlige organer

2) »offentligretligt organ«: ethvert organ
   a) der er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke på det erhvervs- eller forretningsmæssige område
   b) som er en juridisk person, og
   c) hvis drift hovedsagelig er finansieret af staten, de regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer, eller hvis drift er underlagt disses kontrol, eller hvortil staten, de regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer kan udpege mere end halvdelen af medlemmerne i organets administrative ledelse, bestyrelse eller tilsynsorgan

[…]

4) »videreanvendelse«: fysiske eller juridiske personers brug af offentlige myndigheders dokumenter til andre kommercielle eller ikke-kommercielle formål end det oprindelige formål i forbindelse med den offentlige opgave, som dokumenterne blev udarbejdet til. Udveksling af dokumenter mellem offentlige myndigheder alene som led i varetagelse af deres offentlige opgaver betragtes ikke som videreanvendelse

[…]«

Forordning nr. 575/2013

6 68. og 76. betragtning til forordning nr. 575/2013 er affattet således:

»(68) Uden at det berører de oplysninger, som udtrykkeligt kræves i denne forordning, er formålet med oplysningspligten at give markedsdeltagerne præcise og fyldestgørende oplysninger om de enkelte institutters risikoprofil. Hvis det til opfyldelse af denne målsætning er nødvendigt, bør det derfor være et krav, at institutter videregiver yderligere oplysninger, som ikke udtrykkeligt er nævnt i denne forordning. Samtidig bør de kompetente myndigheder være opmærksomme på tilfælde, hvor de har en formodning om, at oplysninger betragtes som et instituts ejendom eller som fortrolige, for at undgå, at sådanne oplysninger videregives.

[…]

(76) For at styrke markedsdisciplinen og øge den finansielle stabilitet er det nødvendigt at indføre mere detaljerede krav om videregivelse af formen og arten af lovpligtig kapital og de forsigtighedsjusteringer, der er foretaget for at sikre, at investorer og indskydere er tilstrækkeligt informeret om institutters solvens.«

7 I henhold til denne forordnings artikel 1, første afsnit, litra e), fastlægger forordningen ensartede bestemmelser om generelle tilsynsmæssige krav, som skal overholdes af alle institutter, der er underkastet tilsyn i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT 2013, L 176, s. 338), på området for offentliggørelseskrav.

8 I henhold til forordningens artikel 4, stk. 1, nr. 3), forstås ved »institut« et kreditinstitut eller et investeringsselskab.

9 Samme forordnings artikel 431 med overskriften »Omfang af oplysningspligten« bestemmer følgende i stk. 1 og 3:

»1. Institutterne skal offentliggøre de oplysninger, der er fastsat i afsnit II, jf. dog bestemmelserne i artikel 432.

[…]

3. Institutterne skal vedtage en formel politik for efterlevelse af den i denne del omhandlede oplysningspligt og have en politik for vurdering af, om de offentliggjorte oplysninger er hensigtsmæssige, herunder for kontrol af oplysningerne og offentliggørelseshyppigheden. Institutterne skal også have politikker for vurdering af, hvorvidt de offentliggjorte oplysninger giver markedsdeltagerne et retvisende billede af deres risikoprofil.

Hvis disse oplysninger ikke giver markedsdeltagerne et retvisende billede af risikoprofilen, skal institutterne offentliggøre de oplysninger, der er nødvendige ud over de oplysninger, der kræves i henhold til stk. 1. […]«

10 Artikel 432, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 575/2013 bestemmer:

»Institutterne kan også udelade en eller flere af de oplysninger, der er omfattet af oplysningspligten, og som er anført i afsnit II og III, hvis disse oplysninger anses for at være instituttets ejendom eller fortrolige i henhold til andet og tredje afsnit, undtagen oplysninger omhandlet i artikel 437 og 450.«

11 I henhold til denne forordnings artikel 433, stk. 1, foretager institutterne den offentliggørelse, der kræves i henhold til forordningens ottende del, mindst en gang om året.

12 Forordningens artikel 446 fastsætter:

»Institutterne offentliggør de metoder til vurdering af kapitalgrundlagskrav i relation til operationel risiko, som finder anvendelse for instituttet; en beskrivelse af metoden i artikel 312, stk. 2, hvis denne anvendes af instituttet, herunder en redegørelse for relevante interne og eksterne faktorer, som indgår i instituttets målemetode, og i tilfælde af delvis anvendelse omfanget og dækningen af de forskellige anvendte metoder.«

Slovensk ret

13 Artikel 1a i Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (lov om aktindsigt i oplysninger af betydning for offentligheden, herefter »ZDIJZ«) bestemmer:

»(1) Nærværende lov regulerer endvidere proceduren for aktindsigt i oplysninger, der har betydning for offentligheden, og som besiddes af kommercielle selskaber og andre privatretlige juridiske personer, der enten direkte eller indirekte, hver for sig eller sammen er genstand for en dominerende indflydelse af Republikken Slovenien, selvstændige lokale organer eller andre offentligretlige organer (herefter »virksomheder, som offentligretlige organer udøver en dominerende indflydelse på«) og for videreanvendelse af disse oplysninger.

(2) Dominerende indflydelse som omhandlet i det foregående stykke anses for at foreligge, såfremt Republikken Slovenien, selvstændige lokale organer eller andre offentligretlige organer, hver for sig eller sammen:

– kan udøve en dominerende indflydelse på grundlag af en majoritetsandel i den tegnede kapital eller for så vidt angår et kommercielt selskab har ret til direkte eller indirekte gennem andre kommercielle selskaber eller andre privatretlige personer at kontrollere dette selskabs majoritet eller beføjelse til at udpege over halvdelen af medlemmerne af det administrative organ eller tilsynsorgan,

[…]

(3) En bank, der drager nytte af foranstaltninger, der er truffet i henhold til lovgivning, der regulerer de foranstaltninger, der er truffet af Republikken Slovenien med henblik på at styrke bankers stabilitet, anses endvidere for at være genstand for en dominerende indflydelse som omhandlet i stk. 1 i nærværende artikel.

(4) En virksomhed er endvidere omfattet af forpligtelsen i stk. 1 i nærværende artikel i en periode på fem år, efter at den dominerende indflydelse, der henvises til i stk. 2 i denne artikel, er ophørt, såfremt der er tale om oplysninger, der har betydning for offentligheden, og som vedrører den periode, hvor der blev udøvet dominerende indflydelse på denne virksomhed.

(5) En virksomhed, som domineres af offentligretlige organer, er forpligtet til at tillade aktindsigt i oplysninger, der har betydning for offentligheden som omhandlet i nærværende lovs artikel 4a, og som hidrører fra et tidspunkt, hvor der blev udøvet dominerende indflydelse på virksomheden af et offentligretligt organ.

(6) Ud over det formål, der er fastlagt i artikel 2, stk. 1, har nærværende lov til formål at øge gennemsigtigheden og den forsvarlige forvaltning af offentlige midler og økonomiske midler i virksomheder, som er genstand for offentligretlige organers dominerende indflydelse.«

14 Denne lovs artikel 4a, stk. 1, har følgende ordlyd:

»I tilfælde af virksomheder, som er genstand for offentligretlige organers dominerende indflydelse, skal der ved oplysninger, der har betydning for offentligheden, forstås:

– oplysninger om en gennemført transaktion, der indebærer erhvervelse, afståelse eller forvaltning af en virksomheds materielle aktiver eller virksomhedens udgifter for så vidt angår bestilling af leverancer, arbejder, agent- og konsulentydelser eller andre ydelser, samt om kontrakter om finansiering, sponsorering og ophavsret eller andre transaktioner, hvorved der opnås et tilsvarende resultat,

[…]«

15 Nævnte lovs artikel 6a fastsætter:

»(1) Uanset bestemmelserne i stk. 1 i den foregående artikel skal der tillades aktindsigt i oplysninger, der har betydning for offentligheden, om virksomheder, som er genstand for offentligretlige organers dominerende indflydelse for så vidt angår de væsentligste data vedrørende de gennemførte transaktioner, der henvises til i det første led i nærværende lovs artikel 4a, stk. 1, dvs.:

– oplysninger om denne transaktionstype

– kontraktparten og for så vidt angår juridiske personer selskabsnavn eller virksomhedsbetegnelse, hjemsted, virksomhedsadresse og den juridiske persons konto eller for så vidt angår fysiske personer navn og bopæl

– kontraktværdi og beløbene for de enkelte foretagne betalinger

– dato for indgåelsen af kontrakten og transaktionsforholdets varighed og

– visse oplysninger, der følger af bilag til disse kontrakter.

[…]

(3) Uanset bestemmelserne i stk. 1 i nærværende artikel gælder, at såfremt der ikke er adgang til oplysninger, der har betydning for offentligheden, via internettet i overensstemmelse med artikel 10a, stk. 4, i nærværende lov, kan en person, der er forpligtet til at give aktindsigt, imidlertid nægte aktindsigt i de væsentligste data vedrørende en sådan transaktion, der henvises til i stk. 1 i nærværende artikel, såfremt personen dokumenterer, at offentliggørelse vil indebære en alvorlig forringelse af

dennes konkurrenceevne på markedet, medmindre disse data omhandler transaktioner, der indebærer levering af tjenesteydelser fra bidragsydere, sponsorer, konsulenter og ophavsmænd, andre tjenesteydelser af intellektuel art eller andre transaktioner, hvormed der opnås et lignende resultat.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16 NKBM er en slovensk bank.

17 I løbet af 2014 blev NKBM af en journalist anmodet om at udlevere oplysninger om kontrakter, som banken havde indgået med konsulentvirksomheder og advokater samt med selskaber, der leverede tjenesteydelser af intellektuel art, i perioden fra den 1. oktober 2012 til den 17. april 2014, og nærmere bestemt om data, der var indeholdt i disse kontrakter og bilagene dertil, vedrørende transaktionstyper, kontraktparter, kontrakternes værdi, beløbene for de forskellige betalinger, der blev foretaget for disse tjenesteydelser, datoen for kontraktsindgåelse og transaktionernes varighed.

18 Under den i hovedsagen omhandlede periode udøvede et offentligretligt organ en dominerende indflydelse på NKBM som omhandlet i ZDIJZ's artikel 1a, stk. 2 og 3, idet Republikken Slovenien direkte eller indirekte besad en majoritetsandel af selskabets aktiekapital, og idet NKBM havde været genstand for en væsentlig rekapitalisering foretaget af Republikken Slovenien. Den 21. april 2016 blev NKBM omdannet til et privatretligt aktieselskab. Ifølge den forelæggende rets oplysninger er selskabet imidlertid i henhold til ZDIJZ's artikel 1a, stk. 4, fortsat forpligtet til at give aktindsigt i de oplysninger, der er anmodet om.

19 Da NKBM nægtede at give aktindsigt i de i hovedsagen omhandlede data, pålagde informationsmyndigheden på grundlag af ZDIJZ banken at imødekomme denne anmodning. NKBM anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse, men fik ikke medhold af retten i første instans.

20 NKBM har iværksat revisionsanke ved Vrhovno sodišče (øverste domstol, Slovenien), idet banken har påberåbt sig en tilsidesættelse af såvel den slovenske forfatning som EU-retten. NKBM har i denne forbindelse præciseret, at de i hovedsagen omhandlede oplysninger omfatter data, der er omfattet af forretningshemmeligheden. Vrhovno sodišče (øverste domstol) har forelagt Ustavno sodišče (forfatningsdomstol, Slovenien) et spørgsmål om de i hovedsagen omhandlede bestemmelser i ZDIJZ og deres forenelighed med forfatningen, og forfatningsdomstolen har fastslået, at disse bestemmelser er i overensstemmelse med den slovenske forfatning.

21 Den forelæggende ret har anført, at i henhold til bestemmelserne i ZDIJZ er personer, som et offentligretligt organ udøver indflydelse på, forpligtet til at give aktindsigt i de i hovedsagen omhandlede oplysninger, selv hvis den offentlige interesse i offentliggørelse ikke er mere tungtvejende end disse personers interesse i at begrænse aktindsigten i disse oplysninger. Den forelæggende ret har navnlig forespurgt om, hvorvidt ISP-direktivets artikel 1, stk. 2, litra c), tredje led, og artikel 432, stk. 2, i forordning nr. 575/2013 er til hinder for en sådan ret til aktindsigt i disse oplysninger.

22 I denne sammenhæng har den forelæggende ret ligeledes henvist til artikel 16 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt til de grundlæggende friheder, der er sikret ved artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF. I denne forbindelse nærer den forelæggende ret, selv om den giver udtryk for tvivl med hensyn til den grænseoverskridende karakter af tvisten i hovedsagen, ikke desto mindre tvivl angående anvendeligheden af disse grundlæggende friheder grundet dels det af NKBM anførte, hvorefter banken ejer et datterselskab i Østrig, og hvorefter banken efter tvistens opståen er blevet opkøbt af en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat, dels den omstændighed, at den aktindsigt i de data fra banker, som er genstand for et offentligretligt organs dominerende indflydelse, som indrømmes ved ZDIJZ, kunne afskrække visse

leverandører af tjenesteydelser hidrørende fra andre medlemsstater fra at levere tjenesteydelser til en bank såsom NKBM samt afskrække potentielle investorer fra andre medlemsstater fra at erhverve aktier i en sådan bank.

23 Under disse omstændigheder har Vrhovno sodišče (øverste domstol, Slovenien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 1, stk. 2, litra c), tredje led, i direktiv 2003/98, som ændret ved [ISP-direktivet], henset til en tilgang om minimumsharmonisering, fortolkes således, at nationale bestemmelser kan tillade ubegrænset (fuldstændig) aktindsigt i oplysninger vedrørende kontrakter om ophavsret og konsulentbistand, selv om disse kontrakter betragtes som en forretningshemmelighed, og selv om disse bestemmelser kun indrømmer denne mulighed med hensyn til personer, som er omfattet af statens dominerende indflydelse, men ikke for andre oplysningspligtige personer, og påvirkes fortolkningen også af forordning […] nr. 575/2013 hvad angår bestemmelserne om offentliggørelse af oplysninger, og navnlig således, at aktindsigt i offentlige oplysninger i medfør af [ISP-direktivet] ikke kan være mere vidtgående i forhold til den, som foreskrives i den nævnte forordnings ensartede bestemmelser om offentliggørelse af data?

2) Skal [forordning nr. 575/2013] og navnlig artikel 446 og 432, stk. 2, i ottende del i forordningen fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en bank, som er eller var omfattet af offentligretlige organers dominerende indflydelse, har pligt til at offentliggøre oplysninger om kontrakter indgået om levering af tjenesteydelser fra konsulenter, advokater og ophavsmænd samt andre tjenesteydelser af intellektuel art og især oplysninger om transaktionstypen, kontraktparten (i tilfælde af juridisk person: virksomhedsbetegnelse eller selskabsnavn, hjemsted og forretningsadresse), kontraktværdi, beløb af de enkelte betalinger for disse tjenesteydelser, dato for indgåelse af kontrakt, transaktionsforholdets varighed og lignende data, der følger af bilag til kontrakterne – idet alle disse oplysninger er blevet registreret i løbet af den periode, hvor banken var omfattet af den nævnte dominerende indflydelse – uden nogen form for undtagelse fra denne pligt og uden mulighed for en afvejning mellem offentlighedens interesse i at opnå aktindsigt og bankens interesse i, at forretningsoplysninger hemmeligholdes, såfremt der ikke er tale om en situation med grænseoverskridende elementer?«

Om de præjudicielle spørgsmål

24 Med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om ISP-direktivets artikel 1, stk. 2, litra c), tredje led, og artikel 432, stk. 2, i forordning nr. 575/2013 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger en bank, som et offentligretligt organ har udøvet en dominerende indflydelse på, at offentliggøre data vedrørende kontrakter indgået om rådgivning, advokatbistand, ophavsrettigheder og andre tjenesteydelser af intellektuel art, som banken har indgået i løbet af den periode, hvor den var underlagt denne dominerende indflydelse, uden at nogen form for undtagelse til denne pligt tillades med henblik på at bevare denne banks forretningshemmeligheder.

25 Med henblik på besvarelsen af disse spørgsmål må det undersøges, om en anmodning om aktindsigt som den, der er blevet rettet til NKBM på grundlag af ZDIJZ, er omfattet af anvendelsesområdet for ISP-direktivet og forordning nr. 575/2013.

Spørgsmålet, om ISP-direktivet finder anvendelse

26 For så vidt angår spørgsmålet, om ISP-direktivet finder anvendelse ratione personae, fremgår det af dette direktivs artikel 1, stk. 1, at det fastlægger et minimum af regler for videreanvendelse og midler til i praksis at fremme videreanvendelse af eksisterende dokumenter, som »medlemsstaternes offentlige

myndigheder« er i besiddelse af. Direktivet finder således anvendelse i forhold til »medlemsstaternes offentlige myndigheder«. I henhold til direktivets artikel 2, nr. 1), er staten, regionale eller lokale myndigheder, offentligretlige organer og sammenslutninger af en eller flere af sådanne myndigheder eller offentligretlige organer omfattet af dette begreb.

27 I henhold til artikel 2, nr. 2), litra a)-c), i direktiv 2004/18 forstås der endvidere ved et »offentligretligt organ« ethvert organ, der for det første er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke på det erhvervs- eller forretningsmæssige område, for det andet er en juridisk person, og hvorom det for det tredje gælder, at dets drift hovedsagelig er finansieret af staten, de regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer, eller at dets drift er underlagt disses kontrol, eller hvortil staten, de regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer kan udpege mere end halvdelen af medlemmerne i organets administrative ledelse, bestyrelse eller tilsynsorgan.

28 Som generaladvokaten har anført i punkt 32 i sit forslag til afgørelse, er de betingelser, der opstilles i denne bestemmelse af kumulativ karakter, således at et organ ikke kan kvalificeres som et offentligretligt organ som omhandlet i denne bestemmelse, hvis en af disse betingelser ikke er opfyldt. Derudover præciseres det i tiende betragtning til ISP-direktivet, at begrebet »offentligretligt organ« er taget fra direktiverne om offentlige indkøb og ikke omfatter offentlige virksomheder. Det er således ikke tilstrækkeligt, at en virksomhed er blevet oprettet af staten eller af et andet offentligretligt organ, eller at dens aktiviteter finansieres med midler fra disses aktiviteter, for at virksomheden i sig selv kan anses for at være et »offentligretligt organ«. Endvidere skal virksomheden således være oprettet med det specifikke formål at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter (jf. analogt for så vidt angår direktiverne om offentlige indkøb dom af 5.10.2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, præmis 34 og 36 og den deri nævnte retspraksis).

29 I den foreliggende sag synes det at fremgå af det i forelæggelsesafgørelsen anførte, at NKBM er en kommerciel bank, som leverer banktjenesteydelser, navnlig på det slovenske marked for banktjenesteydelser, i konkurrence med andre banker, der er aktive på det samme marked. Derudover synes det at fremgå af de samme angivelser, at NKBM kun har været domineret af offentligretlige organer på forbigående vis, nemlig i den periode, der begyndte ved den slovenske stats rekapitalisering af banken, og som sluttede ved bankens omdannelse til et privat aktieselskab. Endelig indeholder de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, ingen beviselementer, der gør det muligt at fastslå, at NKBM blev oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter.

30 Under disse omstændigheder forekommer NKBM ikke at opfylde den første betingelse, der nævnes i denne doms præmis 27, og derfor forekommer banken ikke at være omfattet af ISP-direktivets anvendelsesområde ratione personae, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

31 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt en anmodning om aktindsigt i data som den i hovedsagen omhandlede er omfattet af ISP-direktivets anvendelsesområde ratione materiae, fremgår det, som det anføres i denne doms præmis 26, af dette direktivs artikel 1, stk. 1, at direktivet vedrører videreanvendelse af dokumenter, som medlemsstaternes offentlige myndigheder er i besiddelse af. I henhold til ordlyden af samme direktivs artikel 2, nr. 4), forstås ved »videreanvendelse« fysiske eller juridiske personers brug af sådanne dokumenter til andre kommercielle eller ikke-kommercielle formål end det oprindelige formål i forbindelse med den offentlige opgave, som dokumenterne blev udarbejdet til.

32 Det må til gengæld fastslås, at ISP-direktivet ikke indeholder nogen forpligtelse vedrørende aktindsigt i dokumenter. Dette direktiv er i overensstemmelse med direktivets artikel 1, stk. 3, sammenholdt med niende betragtning dertil, baseret på de eksisterende aktindsigtsordninger i medlemsstaterne og ændrer ikke de nationale regler for adgang til dokumenter. Derudover bestemmer direktivets artikel 1,

stk. 2, litra c), at det ikke gælder for dokumenter, som er udelukket fra aktindsigt i henhold til medlemsstaternes regler herom. ISP-direktivet fastsætter således ikke en ret til aktindsigt i den offentlige sektors informationer, men forudsætter, at der eksisterer en sådan ret i medlemsstaternes gældende lovgivning, således at fremgangsmåden og procedurerne for aktindsigt i disse oplysninger ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

33 En anmodning om aktindsigt som den i hovedsagen omhandlede er derfor ikke omfattet af ISP-direktivets anvendelsesområde ratione materiae. Dette direktiv er således uden betydning for den i hovedsagen omhandlede anmodning.

Spørgsmålet, om forordning nr. 575/2013 finder anvendelse

34 De i hovedsagen omhandlede bestemmelser i ZDIJZ fastsætter en individuel ret til aktindsigt i oplysninger af offentlig betydning, som bl.a. virksomheder, der er genstand for offentligretlige organers dominerende indflydelse, er i besiddelse af, med det formål, som nævnt i ZDIJZ's artikel 1a, stk. 6, at øge gennemsigtigheden og den forsvarlige forvaltning af offentlige midler og af disse virksomheders økonomiske midler. For så vidt angår oplysninger vedrørende transaktioner, der indebærer levering af tjenesteydelser fra bidragsydere, sponsorer, konsulenter og ophavsmænd, eller andre transaktioner, hvormed der opnås et lignende resultat, er disse virksomheder endda i henhold til ZDIJZ's artikel 6a, stk. 3, forpligtet til at indrømme aktindsigt uden undtagelse.

35 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt forordning nr. 575/2013 og navnlig denne forordnings artikel 432, stk. 2, kan give ret til at nægte at efterkomme en anmodning om aktindsigt som den i hovedsagen omhandlede, bemærkes det, at de bestemmelser, der er indeholdt i forordningens ottende del, heriblandt artikel 432, stk. 2, ikke fastsætter en individuel ret til aktindsigt, men foreskriver en forpligtelse til at offentliggøre de i afsnit II i nævnte ottende del omhandlede oplysninger, uafhængigt af, om der er blevet anmodet derom.

36 Som det fremgår af artikel 431, stk. 1, sammenholdt med artikel 433, stk. 1, i forordning nr. 575/2013, skal kreditinstitutterne og investeringsselskaberne offentliggøre disse oplysninger på deres eget initiativ mindst én gang om året og uden anmodning. I øvrigt fastlægges de oplysninger, der skal offentliggøres i forbindelse med denne forpligtelse, ved denne samme forordning, og de omfatter i princippet i henhold til forordningens artikel 431, stk. 1 og 3, og artikel 432 alle de oplysninger, der er anført i afsnit II i forordningens ottende del.

37 Det skal tilføjes, at som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 53 i sit forslag til afgørelse, forfølger den ordning med offentliggørelse, som indføres ved forordning nr. 575/2013, et andet formål end det, der forfølges med den ret til aktindsigt, der er fastsat i ZDIJZ.

38 Denne forordning har således ifølge ordlyden af 68. og 76. betragtning til forordningen til formål at styrke markedsdisciplinen og øge den finansielle stabilitet ved at give markedsdeltagerne præcise og fyldestgørende oplysninger om de enkelte kreditinstitutters og investeringsselskabers risikoprofil. Som det anføres i denne doms præmis 34, er formålet med den ordning vedrørende aktindsigt, som indførtes med ZDIJZ, derimod at øge gennemsigtigheden og den forsvarlige forvaltning af offentlige midler og økonomiske midler i virksomheder, som er genstand for offentligretlige organers dominerende indflydelse.

39 Derfor er en anmodning om aktindsigt som den i hovedsagen omhandlede ikke omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 575/2013, og forordningens artikel 432, stk. 2, kan således ikke give ret til at nægte at efterkomme en sådan anmodning. Denne forordning er således uden betydning for den i hovedsagen omhandlede anmodning.

Spørgsmålet, om chartrets artikel 16 finder anvendelse

40 Henset til konklusionerne i denne doms præmis 33 og 39 må det fastslås, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser i ZDIJZ ikke kan anses for at være omfattet af anvendelsesområdet for ISP-direktivet eller for forordning nr. 575/2013.

41 Derudover vedrører tvisten i hovedsagen ifølge den forelæggende rets angivelser en situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, hvilket er en situation, hvor de grundlæggende frihedsrettigheder, der er sikret ved EUF-traktaten, ikke finder anvendelse (jf. i denne retning dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis, og af 20.9.2018, Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, præmis 18).

42 Denne konstatering drages ikke i tvivl af den omstændighed, som nævnes i forelæggelsesafgørelsen, at NKBM har et datterselskab i Østrig, og at NKBM er blevet erhvervet af en virksomhed, der er etableret i en anden medlemsstat. Det fremgår således ikke af denne afgørelse, at karakteren og rækkevidden af de oplysninger, der er genstand for den i hovedsagen omhandlede anmodning om aktindsigt, har nogen forbindelse med NKBM's østrigske datterselskab eller med den virksomhed, der har erhvervet denne bank. Som den forelæggende ret har fremhævet, er denne erhvervelse af NKBM i øvrigt først sket, efter at tvisten i hovedsagen er opstået.

43 For så vidt angår en eventuel afskrækkende virkning, som den aktindsigt, der ved ZDIJZ indrømmes i data fra banker, der er genstand for offentligretlige organers dominerende indflydelse, vil kunne have i forhold til tjenesteydere eller investorer hidrørende fra andre medlemsstater, er det tilstrækkeligt at bemærke, at selv om anmodningen om præjudiciel afgørelse giver udtryk for tvivl med hensyn til en sådan virkning af denne nationale lovgivning i forhold til »visse« af disse tjenesteydere og potentielle investorer, indeholder den imidlertid ikke noget konkret element, der gør det muligt at fastslå, at en af disse antagelser er til stede i forbindelse med hovedsagen.

44 Ifølge Domstolens praksis skal en sådan anmodning indeholde konkrete oplysninger, dvs. ikke-hypotetiske, men sikre oplysninger, såsom klager eller stævninger, der er indgivet af erhvervsdrivende i andre medlemsstater, eller som involverer statsborgere i disse stater, for at gøre det muligt positivt at fastslå, at der foreligger en interesse fra statsborgere i andre medlemsstater i at gøre brug af de grundlæggende frihedsrettigheder i en situation som den i hovedsagen omhandlede (jf. i denne retning dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 54 og 55, og af 20.9.2018, Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, præmis 28 og 29).

45 Det følger heraf, at de i hovedsagen omhandlede bestemmelser i ZDIJZ ikke kan anses for at gennemføre EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, således at chartrets artikel 16 ikke finder anvendelse i en tvist som den i hovedsagen foreliggende.

46 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at ISP-direktivets artikel 1, stk. 2, litra c), tredje led, og artikel 432, stk. 2, i forordning nr. 575/2013 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke finder anvendelse i forhold til en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger en bank, som et offentligretligt organ har udøvet en dominerende indflydelse på, at offentliggøre data vedrørende kontrakter om rådgivning, advokatbistand, ophavsrettigheder og andre tjenesteydelser af intellektuel art, som banken har indgået i løbet af den periode, hvor den var underlagt denne dominerende indflydelse, uden at nogen form for undtagelse til denne pligt tillades med henblik på at bevare denne banks forretningshemmeligheder, og at disse bestemmelser derfor ikke er til hinder for en sådan national lovgivning.

Sagsomkostninger

47 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 1, stk. 2, litra c), tredje led, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/98/EF af 17. november 2003 om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer og artikel 432, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke finder anvendelse i forhold til en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der pålægger en bank, som et offentligretligt organ har udøvet en dominerende indflydelse på, at offentliggøre data vedrørende kontrakter om rådgivning, advokatbistand, ophavsrettigheder og andre tjenesteydelser af intellektuel art, som banken har indgået i løbet af den periode, hvor den var underlagt denne dominerende indflydelse, uden at nogen form for undtagelse til denne pligt tillades med henblik på at bevare denne banks forretningshemmeligheder, og at disse bestemmelser derfor ikke er til hinder for en sådan national lovgivning.

Underskrifter