Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

14 päivänä marraskuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Julkisen sektorin tietojen uudelleenkäyttö – Direktiivi 2003/98/EY – 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmas luetelmakohta – Luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin sovellettavat vakavaraisuusvaatimukset – Asetus (EU) N:o 575/2013 – Tiedot, joita luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten on julkistettava – 432 artiklan 2 kohta – Poikkeukset julkistamisvelvollisuudesta – Liikesalaisuuksina tai luottamuksellisina pidettävät kaupalliset tiedot – Soveltuvuus – Luottolaitokset, joista valtio omistaa enemmistön – Kansallinen säännöstö, jossa säädetään, että tietyt mainittujen laitosten hallussa olevat kaupalliset tiedot ovat julkisia

Asiassa C-215/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Vrhovno sodišče (ylin tuomioistuin, Slovenia) on esittänyt 11.4.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 25.4.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.

vastaan

Slovenian valtio,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: seitsemännen jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz (esittelevä tuomari), joka hoitaa neljännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász ja C. Vajda,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.6.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Nova Kreditna Banka Maribor d.d., edustajinaan D. Miklavčič ja M. Menard, odvetnici,

– Slovenian valtio, edustajanaan M. Prelesnik, informacijska pooblaščenka,

– Slovenian hallitus, asiamiehinään T. Mihelič Žitko ja V. Klemenc,

* Oikeudenkäyntikieli: sloveeni.

– Unkarin hallitus, asiamiehenään M. Z. Fehér,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Braun, K.-Ph. Wojcik ja M. Žebre,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.9.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 17.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/98/EY (EUVL 2003, L 345, s. 90), sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/37/EU (EUVL 2013, L 175, s. 1) (jäljempänä direktiivi 2003/98), 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 (EUVL 2013, L 176, s. 1) 432 artiklan 2 kohdan ja 446 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (jäljempänä NKBM) ja Republika Slovenija (Slovenian tasavalta) ja jossa on kyse Informacijski pooblaščenecin (tietosuojavaltuutettu, Slovenia) ratkaisusta, jolla NKBM velvoitetaan ilmaisemaan tietoja toimittajalle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2003/98

3 Direktiivin 2003/98 johdanto-osan viidennen, kuudennen, yhdeksännen ja kymmenennen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(5) Yksi sisämarkkinoiden toteuttamisen tärkeimmistä tavoitteista on luoda edellytykset, joilla edistetään yhteisön laajuisten palvelujen kehittämistä. Julkisen sektorin tieto on tärkeä raaka-aine digitaalisissa sisältötuotteissa ja -palveluissa, ja siitä tulee yhä merkittävämpi sisällönlähde langattomien sisältöpalvelujen kehittyessä. Myös laaja rajat ylittävä maantieteellinen kattavuus on olennainen tekijä tässä yhteydessä. Laajentamalla mahdollisuuksia käyttää uudelleen julkisen sektorin tietoja olisi sallittava muun muassa, että eurooppalaiset yhtiöt voivat hyödyntää näiden tietojen antamia mahdollisuuksia ja myötävaikuttaa taloudelliseen kasvuun ja työpaikkojen luomiseen.

(6) Julkisen sektorin tietoresurssien hyödyntämistä koskevat säännöt ja käytännöt vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä, mikä luo esteitä näiden keskeisten tietoresurssien taloudellisen potentiaalin hyödyntämiselle. Julkisen sektorin elinten perinteisesti noudattamat käytännöt julkisen sektorin tietojen hyödyntämisessä ovat kehittyneet monin eri tavoin. Tämä olisi otettava huomioon. Julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevia kansallisia sääntöjä ja käytäntöjä olisi riittävästi yhdenmukaistettava silloin, kun erot kansallisissa säännöksissä ja käytännöissä tai niiden epäselvyys haittaavat sisämarkkinoiden toimintaa ja tietoyhteiskunnan kehitystä yhteisössä.

– –

(9) – – Direktiivi perustuu jäsenvaltioiden nykyisiin asiakirjojen saatavuutta koskeviin järjestelmiin, eikä sillä muuteta kansallisia sääntöjä asiakirjojen saannista. Direktiiviä ei sovelleta tapauksissa, joissa kansalaiset tai yritykset voivat saada asiakirjan käyttöönsä vain, jos he voivat osoittaa asianomaisten tiedon saantia koskevien sääntöjen nojalla, että asia koskee erityisesti niitä. – –

(10) 'Julkisen sektorin elimen' ja 'julkisoikeudellisen laitoksen' määritelmät on otettu julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä – –. Julkiset yritykset eivät kuulu näiden määritelmien alaan."

4 Mainitun direktiivin 1 artiklan, joka koskee kyseisen direktiivin kohdetta ja soveltamisalaa, sanamuoto on seuraava:

"1. Tällä direktiivillä vahvistetaan vähimmäissäännöt jäsenvaltioiden julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäytölle sekä käytännön keinot niiden uudelleenkäytön helpottamiseksi.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta:

– –

c) asiakirjoihin, jotka eivät asiakirjojen saatavuutta koskevien jäsenvaltioiden järjestelmien perusteella ole saatavilla muun muassa seuraavista syistä:

– kansallisen turvallisuuden (eli valtion turvallisuuden) suojaaminen, puolustus tai yleinen turvallisuus,

– tilastotietojen luottamuksellisuus,

– kaupallinen luottamuksellisuus (esimerkiksi yritys-, ammatti- tai yhtiösalaisuus);

– –

3. Tämä direktiivi perustuu asiakirjojen saatavuutta koskeviin jäsenvaltioiden järjestelmiin, eikä se vaikuta niihin.

– –"

5 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) 'julkisen sektorin elimellä' valtion viranomaisia, alueviranomaisia ja paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä;

2) 'julkisoikeudellisella laitoksella' elintä,
   a) joka on nimenomaisesti perustettu vastaamaan yleisen edun mukaisiin tarpeisiin ja joka ei harjoita teollista tai kaupallista toimintaa [oikeammin: joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta]; ja
   b) joka on oikeushenkilö; ja
   c) jonka toiminta on suurimmaksi osaksi valtion, alue- tai paikallisviranomaisten tai muiden julkisoikeudellisten laitosten rahoittamaa, taikka jonka johto on näiden laitosten valvonnan alainen, taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio, alue- tai paikallisviranomainen tai muu julkisoikeudellinen laitos nimittää enemmän kuin puolet;

– –

4) ’uudelleenkäytöllä’ sitä, että luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt käyttävät julkisen sektorin elinten hallussa olevia asiakirjoja kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin, jotka poikkeavat alkuperäisestä julkisesta tehtävästä, jota varten asiakirjat tuotettiin. Uudelleenkäyttönä ei pidetä julkisen sektorin elinten välistä asiakirjavaihtoa, jos se tapahtuu pelkästään niiden julkisten tehtävien hoitamiseksi;

– –”

Asetus N:o 575/2013

6 Asetuksen N:o 575/2013 johdanto-osan 68 ja 76 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(68) Rajoittamatta tässä asetuksessa nimenomaisesti vaadittujen tietojen julkistamista, julkistamisvaatimuksilla olisi pyrittävä siihen, että markkinaosapuolet saavat tarkat ja kattavat tiedot kunkin laitoksen riskiprofiilista. Sen vuoksi laitoksia olisi vaadittava julkistamaan lisätietoja, joita ei nimenomaisesti mainita tässä asetuksessa, kun niiden julkistaminen on tarpeen edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Samanaikaisesti toimivaltaisten viranomaisten tulisi kiinnittää asianmukaista huomiota tapauksiin, joissa ne epäilevät, että laitos pitää tietoja liikesalaisuutena tai luottamuksellisina, jotta niiden julkistaminen voitaisiin välttää.

– –

(76) Markkinakurin tiukentamiseksi ja rahoitusvakauden parantamiseksi on tarpeen asettaa tarkempia vaatimuksia sellaisten tietojen julkistamiselle, jotka koskevat lakisääteisen pääoman ja tehtyjen arvonoikaisujen muotoa ja luonnetta, jotta sijoittajat ja tallettajat saisivat riittävästi tietoja laitosten vakavaraisuudesta.”

7 Kyseisen asetuksen 1 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan siinä vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt yleisistä vakavaraisuusvaatimuksista, jotka oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU (EUVL 2013, L 176, s. 338) nojalla valvottavien laitosten on täytettävä julkistamisvaatimusten osalta.

8 Mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan mukaan ’laitoksella’ tarkoitetaan luottolaitosta tai sijoituspalveluyritystä.

9 Saman asetuksen 431 artiklan, joka on kyseisen asetuksen kahdeksannessa osassa, jonka otsikko on ”Laitosten tiedonantovelvollisuus”, 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Laitosten on julkistettava II osastossa luetellut tiedot, ellei 432 artiklan säännöksistä muuta johdu.

– –

3. Laitosten on vahvistettava virallinen toimintalinja tämän osan mukaisen tiedonantovelvollisuuden noudattamiseksi, ja niillä on oltava toimintalinjat julkistettavien tietojen asianmukaisuuden arvioimiseksi, mukaan lukien tietojen todentaminen ja julkistamistiheys. Laitoksilla on oltava toimintaperiaatteet myös sen seikan arvioimiseksi, antavatko niiden julkistamat tiedot markkinaosapuolille kattavan käsityksen niiden riskiprofiilista.

Jos julkistetut tiedot eivät anna markkinaosapuolille kattavaa käsitystä riskiprofiilista, laitosten on julkistettava tiedot, jotka tarvitaan 1 kohdassa vaadittujen tietojen lisäksi. – –”

10 Asetuksen N:o 575/2013 432 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Laitokset voivat lisäksi jättää julkistamatta yhden tai useamman II ja III osastossa luetelluista tiedoista, jos tietoja pidetään toisen ja kolmannen alakohdan mukaisesti liikesalaisuuksina tai luottamuksellisina, paitsi jos kyseessä on 437 ja 450 artiklassa säädetty julkistaminen.”

11 Kyseisen asetuksen 433 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan laitosten on julkistettava kahdeksannen osan nojalla edellytetyt tiedot vähintään kerran vuodessa.

12 Mainitun asetuksen 446 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Laitosten on julkistettava menetelmät, joilla arvioidaan operatiiviseen riskiin liittyviä omien varojen vaatimuksia, jotka laitos täyttää; kuvaus 312 artiklan 2 kohdan mukaisista menetelmistä, jos laitos soveltaa niitä, mukaan lukien relevantit sisäiset ja ulkoiset tekijät, jotka otetaan huomioon laitoksen mittausmenetelmissä, ja jos menetelmiä sovelletaan osittain, on ilmoitettava niiden soveltamisala ja kattavuus.”

Slovenian oikeus

13 Tietojen, joilla on julkista merkitystä, saatavuudesta annetun lain (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, jäljempänä ZDIJZ) 1 a §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Tässä laissa säädetään myös menettelystä, jossa kenellä tahansa on oikeus tutustua julkista merkitystä omaaviin tietoihin, jotka ovat sellaisten kaupallisten yhtiöiden ja muiden yksityisoikeudellisten yksiköiden hallussa, jotka ovat joko suoraan tai välillisesti, erikseen tai yhdessä, Slovenian tasavallan, itsehallinnollisten paikallisten ja alueellisten yhteisöjen tai muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa (jäljempänä julkisoikeudellisten yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa olevat yritykset), ja käyttää uudelleen näitä tietoja.

(2) Kyseessä katsotaan olevan edellisessä momentissa tarkoitettu määräävä vaikutusvalta, jos Slovenian tasavalta, itsehallinnolliset paikalliset ja alueelliset yhteisöt tai muut julkisoikeudelliset yhteisöt erikseen tai yhdessä

– voivat käyttää tietyssä kaupallisessa yhtiössä suoraan tai epäsuorasti muiden kaupallisten yhtiöiden tai muiden yksityisoikeudellisten yksiköiden välityksellä määräävää vaikutusvaltaa merkityn osakekannan enemmistöosuuden perusteella taikka niillä on tässä yhtiössä enemmistöomistukseen perustuva määräysvalta tai ne voivat nimittää yli puolet hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenistä,

– –

(3) Pankin, joka hyötyy pankkien vakauden vahvistamiseksi toteutettavista Slovenian tasavallan toimenpiteistä annetun lain mukaisista toimenpiteistä, katsotaan myös olevan tämän pykälän 1 momentissa tarkoitetun määräävän vaikutusvallan alaisuudessa.

(4) Tämän pykälän 1 momentissa asetettu velvollisuus koskee yritystä myös viiden vuoden ajan määräävän vaikutusvallan päättymisestä, kun kyse on julkista merkitystä omaavista tiedoista, jotka ovat peräisin siltä ajanjaksolta, jona kyseinen yritys oli määräävän vaikutusvallan alaisuudessa.

(5) Julkisoikeudellisten yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa oleva yritys on velvollinen asettamaan saataville tämän lain 4 a §:ssä tarkoitetut julkista merkitystä omaavat tiedot, jotka ovat peräisin miltä tahansa hetkeltä, jolloin kyseinen yritys oli julkisoikeudellisen yhteisön määräävän vaikutusvallan alaisuudessa.

(6) Edellä 2 §:n 1 momentissa määritetyn tavoitteen lisäksi tämän lain tavoitteena on lisätä avoimuutta sekä julkisten varojen vastuullista hoitoa ja vastuullista varainhoitoa julkisoikeudellisten yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa olevissa yrityksissä.”

14 Kyseisen lain 4a §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Julkisoikeudellisten yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa olevien yritysten tapauksessa julkista merkitystä omaavilla tiedoilla tarkoitetaan

– tietoja toteutetusta liiketoimesta, joka koskee yrityksen aineellisten omaisuuserien hankintaa, luovuttamista tai hallinnoimista tai yrityksen menoja, jotka liittyvät tavaroiden, urakoiden, agentuuri-, konsultointi- tai muiden palvelujen tilaamiseen, sekä rahoitus-, sponsori- ja tekijänoikeussopimuksista tai muista vastaavaan lopputulokseen johtavista liiketoimista;

– –”

15 Mainitun lain 6a §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Sen estämättä, mitä edellisen pykälän 1 momentissa säädetään, oikeus tutustua julkisoikeudellisten yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa olevia yrityksiä koskeviin julkista merkitystä omaaviin tietoihin on myönnettävä, jos kyseessä on olennaisimmat tiedot, jotka koskevat tämän lain 4 a §:n 1 momentin ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuja toteutettuja liiketoimia, toisin sanoen

– tiedot liiketoimen laadusta;

– sopimuskumppani: oikeushenkilön osalta yhtiön nimi tai toiminimi, kotipaikka, toimipaikan osoite ja tilinumero tai luonnollisen henkilön osalta henkilön nimi ja asuinpaikka;

– sopimuksen arvo ja suoritettujen yksittäisten maksujen määrät;

– sopimuksen tekopäivä ja liiketoimen kesto sekä

– tällaisten sopimusten liitteisiin sisältyvät tietyt tiedot.

– –

(3) Sen estämättä, mitä tämän pykälän 1 momentissa säädetään, jos julkista merkitystä omaavat tiedot eivät ole saatavilla internetissä tämän lain 10 a §:n 4 momentin mukaisesti, henkilöt, jotka ovat velvollisia asettamaan tiedot saataville, voivat evätä oikeuden tutustua tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettuihin liiketoimea koskeviin olennaisimpiin tietoihin, jos kyseiset henkilöt osoittavat, että tietojen ilmaiseminen heikentäisi merkittävästi niiden kilpailuasemaa markkinoilla, paitsi jos kyseiset tiedot koskevat liiketoimia, joiden kohteena ovat rahoitus-, sponsorointi-, konsultointi- tai tekijänoikeuspalvelut tai muut immateriaaliset palvelut, tai vastaavaan lopputulokseen johtavia muita liiketoimia.

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

16 NKBM on slovenialainen pankki.

17 Toimittaja esitti vuonna 2014 NKBM:lle tietopyynnön sopimuksista, joita NKBM oli tehnyt konsulttiyhtiöiden, asianajotoimistojen ja immateriaalisia palveluja tarjoavien yhtiöiden kanssa 1.10.2012 ja 17.4.2014 välisenä aikana, ja pyysi erityisesti kyseisiin sopimuksiin ja niiden liitteisiin sisältyviä tietoja, jotka koskivat tehtyjen liiketoimien laatua, sopimuskumppaneita, sopimusten arvoa, kyseisistä palveluista suoritettujen yksittäisten maksujen määrää, sopimusten tekopäivää ja liiketoimien kestoa.

18 Pääasiassa kyseessä olevalla ajanjaksolla NKBM oli ZDIJZ:n 1 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetun julkisoikeudellisen yhteisön määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, koska Slovenian tasavalta omisti suoraan tai epäsuorasti sen osake-enemmistön ja koska se oli merkittävästi pääomittanut NKBM:ää. NKBM:stä tuli 21.4.2016 yksityisoikeudellinen osakeyhtiö. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien tietojen mukaan sen on kuitenkin toimitettava pyydetyt tiedot ZDIJZ:n 1 a §:n 4 momentin nojalla.

19 Koska NKBM hylkäsi pääasiassa kyseessä olevan tietopyynnön, tietosuojavaltuutettu velvoitti pankin ZDIJZ:n nojalla noudattamaan kyseistä pyyntöä. NKBM nosti kyseisestä päätöksestä kanteen, joka hylättiin ensimmäisessä oikeusasteessa.

20 NKBM teki tuomiosta Vrhovno sodišče (ylin tuomioistuin, Slovenia) revision-valituksen ja vetosi sekä Slovenian perustuslain että unionin oikeuden rikkomiseen. Tältä osin NKBM täsmensi, että pääasiassa kyseessä olevat tiedot sisälsivät yrityssalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Vrhovno sodišče pyysi pääasiassa kyseessä olevien ZDIJZ:n säännösten perustuslainmukaisuudesta arviointia Ustavno sodiščelta (perustuslakituomioistuin, Slovenia), joka totesi, että kyseiset säännökset olivat Slovenian perustuslain mukaisia.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoittaa, että ZDIJZ:n säännösten mukaan julkisoikeudellisen yhteisön määräysvallassa olevien henkilöiden on annettava oikeus tutustua pääasiassa kyseessä oleviin tietoihin, vaikkei niiden ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu ole suurempi kuin kyseisten yhteisöjen etu rajoittaa pääsyä kyseisiin tietoihin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii muun muassa, ovatko direktiivin 2003/98 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmas luetelmakohta ja asetuksen N:o 575/2013 432 artiklan 2 kohta esteenä mainitunlaiselle oikeudelle saada kyseisiä tietoja.

22 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16 artiklaan sekä SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artiklassa taattuihin perusvapauksiin. Vaikka mainittu tuomioistuin tuo esiin epäilyksiään pääasian rajatylittävästä luonteesta, se pohtii tältä osin kuitenkin kyseisten perusvapauksien sovellettavuutta yhtäältä sen vuoksi, että NKBM on väittänyt, että sillä on tytäryhtiö Itävallassa ja että pääasian oikeusriidan syntymisen jälkeen erääseen toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yhtiö on ostanut NKBM:n, ja toisaalta sen vuoksi, että ZDIJZ:ssa myönnetty oikeus saada tutustua julkisoikeudellisen yhteisön määräävän vaikutusvallan alaisuudessa olevien pankkien tietoihin saattaisi vähentää tiettyjen muista jäsenvaltioista peräisin olevien palvelujen tarjoajien kiinnostusta tarjota palveluja pankille, kuten NKBM:lle, sekä muista jäsenvaltiosta peräisin olevien mahdollisten sijoittajien kiinnostusta hankkia omistusosuuksia mainitunlaisessa pankissa.

23 Tässä tilanteessa Vrhovno sodišče (ylin tuomioistuin) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2003/98] 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmatta luetelmakohtaa, kun otetaan huomioon vähimmäistason yhdenmukaistaminen, tulkittava siten, että kansallisessa säännöstössä voidaan sallia rajaton (ehdoton) oikeus tutustua kaikkiin tietoihin, jotka koskevat tekijänoikeuksia koskevia sopimuksia ja konsulttisopimuksia, silloinkin kun ne on määritelty yrityssalaisuuksiksi, ja että siinä voidaan tehdä näin ainoastaan sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat valtion määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, mutta ei muiden sellaisten henkilöiden osalta, joiden on annettava oikeus tutustua tietoihin, ja vaikuttaako tulkintaan myös [asetus N:o 575/2013] siten, että

direktiivissä 2003/98 tarkoitettu julkista merkitystä omaavien tietojen saatavuus ei voi olla laajempi kuin säädetään kyseisessä asetuksessa vahvistetuissa tietojen ilmaisemista koskevissa yhtenäisissä säännöissä?

2) Onko [asetusta N:o 575/2013], tarkemmin sanoen kyseisen asetuksen kahdeksannessa osassa olevaa 446 artiklaa ja 432 artiklan 2 kohtaa, tulkittava siten, että kyseinen asetus on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa velvoitetaan pankki, joka on tai on ollut julkisoikeudellisen yhteisön määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, ilmaisemaan tietoja, jotka liittyvät niiden tekemiin konsultti-, asianajo- ja tekijänoikeussopimuksiin ja muita immateriaalisia palveluja koskeviin sopimuksiin, eli tietoja, jotka koskevat tehdyn liiketoimen laatua, sopimuskumppania (oikeushenkilön osalta: yhtiön nimi tai toiminimi, kotipaikka, toimipaikan osoite), sopimuksen arvoa, näistä palveluista suoritettujen yksittäisten maksujen määrää, sopimuksen tekopäivää ja liikesuhteen kestoa sekä vastaavia tietoja, jotka on mainittu sopimusten liitteissä – nämä kaikki tiedot ovat peräisin ajanjaksolta, jolloin oltiin määräävän vaikutusvallan alaisuudessa – ilman että olisi säädetty mistään tätä velvoitetta koskevasta poikkeuksesta tai ilman mahdollisuutta punnita keskenään yleistä intressiä tietojen saatavuuteen ja sen, jonka on annettava oikeus tutustua tietoihin, intressiä yrityssalaisuuden säilyttämiseen, mikäli kyseessä ei ole tilanne, johon liittyy rajatylittäviä osatekijöitä?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

24 Kysymyksillään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään lähinnä, onko direktiivin 2003/98 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmatta luetelmakohtaa ja asetuksen N:o 575/2013 432 artiklan 2 kohtaa tulkittava niin, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa vaaditaan pankkia, joka on ollut julkisoikeudellisen yhteisön määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, ilmaisemaan konsultti-, asianajo-, tekijänoikeussopimuksiin ja muita immateriaalisia palveluja koskeviin sopimuksiin, jotka se on tehnyt ajanjaksolla, jolloin se on ollut kyseisen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, liittyviä tietoja ilman, että kyseisen pankin yrityssalaisuuksien säilyttämiseksi myönnetään minkäänlaista poikkeusta.

25 Näihin kysymyksiin vastaamiseksi on tarkastettava, kuuluuko NKBM:lle ZDIJZ:n nojalla osoitetun kaltainen tietopyyntö direktiivin 2003/98 ja asetuksen N:o 575/2013 soveltamisalaan.

Direktiivin 2003/98 sovellettavuus

26 Direktiivin 2003/98 henkilöllisestä soveltamisalasta on todettava, että sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan kyseisellä direktiivillä vahvistetaan vähimmäissäännöt ”jäsenvaltioiden julkisen sektorin elinten” hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäytölle sekä käytännön keinot niiden uudelleenkäytön helpottamiseksi. Kyseistä direktiiviä sovelletaan siis ”jäsenvaltioiden julkisen sektorin elimiin”. Mainitun direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan mukaan kyseisen käsitteen alaan kuuluvat valtion viranomaiset, alueviranomaiset ja paikallisviranomaiset, julkisoikeudelliset laitokset sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamat yhteenliittymät.

27 Lisäksi mainitun direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan a–c alakohdan mukaan ”julkisoikeudellisella laitoksella” tarkoitetaan elintä, joka on ensinnäkin nimenomaisesti perustettu vastaamaan yleisen edun mukaisiin tarpeisiin, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta, joka on toiseksi oikeushenkilö ja jonka toiminta on kolmanneksi suurimmaksi osaksi valtion, alue- tai paikallisviranomaisten tai muiden julkisoikeudellisten laitosten rahoittamaa taikka jonka johto on näiden laitosten valvonnan alainen taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio, alue- tai paikallisviranomainen tai muu julkisoikeudellinen laitos nimittää enemmän kuin puolet.

28 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 32 kohdassa, mainitussa säännöksessä asetetut edellytykset ovat kumulatiivisia, joten elintä ei voida pitää mainitussa säännöksessä tarkoitettuna julkisoikeudellisena laitoksena, jos jokin kyseisistä edellytyksistä ei täyty. Direktiivin 2003/98 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa täsmennetään lisäksi, että mainittu ”julkisoikeudellisen laitoksen” määritelmä on otettu julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä ja että julkiset yritykset eivät kuulu kyseisen määritelmän alaan. Ei siis riitä, että valtio tai muu julkisoikeudellinen laitos on perustanut yrityksen tai että yrityksen toimintaa rahoitetaan valtion tai muun julkisoikeudellisen laitoksen toiminnasta saaduin varoin, jotta yritystä itseään voitaisiin pitää ”julkisoikeudellisena laitoksena”. Lisäksi edellytetään, että yritys on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta (ks. analogisesti julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä tuomio 5.10.2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, 34 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnössä olevista tiedoista näyttää ilmenevän, että NKBM on liikepankki, joka tarjoaa pankkipalveluja muun muassa Slovenian pankkimarkkinoilla tilanteessa, jossa se kilpailee muiden näillä samoilla markkinoilla toimivien pankkien kanssa. Samojen tietojen mukaan vaikuttaa siltä, että NKBM on ollut julkisoikeudellisen yhteisön määräävän vaikutusvallan alaisena vain tilapäisesti, eli ajanjaksona, joka on alkanut kulua siitä, kun Slovenian valtio on pääomittanut sitä, siihen saakka, kunnes se on muutettu yksityisoikeudelliseksi osakeyhtiöksi. On vielä todettava, että unionin tuomioistuimella olevaan asiakirja-aineistoon ei sisälly mitään seikkaa, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että NKBM on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta.

30 Näissä olosuhteissa näyttää siltä, että NKBM ei täytä tämän tuomion 27 kohdassa tarkoitettua ensimmäistä edellytystä eikä se siis kuulu direktiivin 2003/98 henkilölliseen soveltamisalaan, minkä tarkastaminen on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

31 Siltä osin kuin on kyse siitä, kuuluuko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen tietopyyntö mainitun direktiivin aineelliseen soveltamisalaan, sen 1 artiklan 1 kohdasta ilmenee – kuten tämän tuomion 26 kohdassa on esitetty – että mainittu direktiivi koskee jäsenvaltioiden julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttöä. Saman direktiivin 2 artiklan 4 alakohdan mukaan ”uudelleenkäytöllä” tarkoitetaan sitä, että luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt käyttävät mainitunlaisia asiakirjoja kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin, jotka poikkeavat alkuperäisestä julkisesta tehtävästä, jota varten asiakirjat tuotettiin.

32 Sitä vastoin on todettava, ettei direktiiviin 2003/98 sisälly mitään asiakirjajulkisuutta koskevia velvoitteita. Direktiivin 2003/98 1 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan yhdeksännen perustelukappaleen kanssa, mukaan direktiivi nimittäin perustuu jäsenvaltioiden nykyisiin asiakirjojen saatavuutta koskeviin järjestelmiin, eikä sillä muuteta kansallisia sääntöjä asiakirjojen saannista. Mainitun direktiivin 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään lisäksi, että asiakirjoihin, jotka eivät asiakirjojen saatavuutta koskevien jäsenvaltioiden järjestelmien perusteella ole saatavilla, ei sovelleta kyseistä direktiiviä. Direktiivillä 2003/98 ei siis anneta oikeutta tutustua julkisen sektorin tietoihin, vaan oletetaan, että mainitunlainen oikeus on olemassa jäsenvaltioiden voimassa olevassa säännöstössä, joten kyseisiin tietoihin tutustumista koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja menettelyt eivät kuulu sen soveltamisalaan.

33 Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltainen tietopyyntö ei kuulu direktiivin 2003/98 aineelliseen soveltamisalaan. Kyseisellä direktiivillä ei siis ole vaikutusta pääasiassa kyseessä olevaan pyyntöön.

Asetuksen N:o 575/2013 sovellettavuus

34 Pääasiassa kyseessä olevissa ZDIJZ:n säännöksissä annetaan yksilöille oikeus tutustua julkista merkitystä omaaviin tietoihin, joita muun muassa julkisoikeudellisten yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa olevilla yrityksillä on hallussaan, ja tämän ZDIJZ:n 1 a §:n 6 momentissa lausuttuna tavoitteena on lisätä avoimuutta sekä julkisten varojen vastuullista hoitoa ja vastuullista varainhoitoa kyseisissä yrityksissä. Kun kyse on tiedoista, jotka koskevat liiketoimia, joiden kohteena ovat rahoitus-, sponsorointi-, konsultti- tai tekijänoikeuspalvelut, tai muita liiketoimia, joilla on sama vaikutus, mainituilla yrityksillä on ZDIJZ:n 6 a §:n 3 momentin mukaan jopa velvollisuus antaa kyseiset tiedot poikkeuksetta.

35 Siltä osin kuin kyse on siitä, voiko asetuksen N:o 575/2013, muun muassa sen 432 artiklan 2 kohta, olla omiaan luomaan perustan oikeudelle hylätä pääasiassa kyseessä olevan kaltainen tietopyyntö, on todettava, että mainitun asetuksen kahdeksannessa osassa olevissa säännöksissä, joihin kyseinen 432 artiklan 2 kohta kuuluu, ei anneta yksilöille oikeutta tutustua tietoihin, vaan säädetään velvollisuudesta julkistaa kyseisen kahdeksannen osan III osastossa tarkoitetut tiedot asiaa koskevista pyynnöistä riippumatta.

36 Kuten asetuksen N:o 575/2013 431 artiklan 1 kohdan ja 433 artiklan ensimmäisen kohdan säännöksistä yhdessä luettuina nimittäin ilmenee, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten ei ole julkistettava kyseisiä tietoja pyynnöstä, vaan omasta aloitteestaan vähintään kerran vuodessa. Kyseisen velvollisuuden perusteella julkistettavat tiedot on lisäksi määritelty itse mainitussa asetuksessa ja kattavat lähtökohtaisesti kyseisen asetuksen 431 artiklan 1 ja 3 kohdan sekä 432 artiklan mukaan kaikki kyseisen asetuksen kahdeksannen osan II osastossa tarkoitetut tiedot.

37 On lisättävä, kuten julkisasiamies on olennaisilta osin todennut ratkaisuehdotuksensa 53 kohdassa, että asetuksessa N:o 575/2013 säädetyn kaltaisella julkistamisjärjestelmällä ja ZDIJZ:ssa säädetyllä tietojensaantioikeutta koskevalla järjestelmällä on erilaiset tavoitteet.

38 Kyseisen asetuksen johdanto-osan 68 ja 76 perustelukappaleiden sanamuodon mukaan kyseisen asetuksen tavoitteena on nimittäin tiukentaa markkinakuria ja parantaa rahoitusvakautta varmistamalla, että markkinaosapuolet saavat tarkat ja kattavat tiedot kunkin luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen riskiprofiilista. Kuten tämän tuomion 34 kohdassa on esitetty, ZDIJZ:ssa säädetyn tietojensaantioikeutta koskevan järjestelmän tavoitteena on sitä vastoin lisätä avoimuutta sekä julkisten varojen vastuullista hoitoa ja vastuullista varainhoitoa julkisoikeudellisten yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa olevissa yrityksissä.

39 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen tietopyyntö ei näin ollen kuulu asetuksen N:o 575/2013 soveltamisalaan, joten kyseisen asetuksen 432 artiklan 2 kohta ei voi luoda perustaa oikeudelle hylätä mainitunlainen pyyntö. Kyseisellä asetuksella ei siis ole vaikutusta pääasiassa kyseessä olevaan pyyntöön.

Perusoikeuskirjan 16 artiklan ja perusvapauksien sovellettavuus

40 Kun tämän tuomion 33 ja 39 kohdassa esitetyt päätelmät otetaan huomioon, on todettava, ettei pääasiassa kyseessä olevien ZDIJZ:n säännösten voida katsoa kuuluvan direktiivin 2003/98 tai asetuksen N:o 575/2013 soveltamisalaan.

41 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien tietojen mukaan pääasia koskee lisäksi tilannetta, jossa kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle, eli tilannetta, johon ei ole sovellettava EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia (ks. vastaavasti tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 20.9.2018, Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, 18 kohta).

42 Tätä toteamusta eivät saata kyseenalaiseksi ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt seikat eli se, että NKBM:llä on tytäryhtiö Itävallassa ja että johonkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys on ostanut NKBM:n. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei nimittäin ilmene, että pääasiassa kyseessä olevan tietopyynnön kohteena olevien tietojen laatu ja laajuus millään tavalla liittyisivät NKBM:n itävaltalaiseen tytäryhtiöön tai yritykseen, joka on ostanut kyseisen pankin. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on lisäksi korostanut, kyseinen NKBM:n osto on tapahtunut vasta pääasian oikeusriidan syntymisen jälkeen.

43 Siltä osin kuin on kyse siitä, että ZDIJZ:lla myönnetty oikeus saada julkisoikeudellisen yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa olevien pankkien tietoja saattaa mahdollisesti vähentää muista jäsenvaltioista peräisin olevien palvelujen tarjoajien tai sijoittajien kiinnostusta, on todettava, että vaikka ennakkoratkaisupyynnössä esitetään kyseisen kansallisen lainsäädännön tällaista vaikutusta ”tiettyihin” näihin palvelujen tarjoajiin ja ”joihinkin” mahdollisiin sijoittajiin koskevia pohdintoja, siinä ei kuitenkaan ole mitään konkreettisia seikkoja, joiden perusteella olisi mahdollista todeta, että jokin näistä hypoteettisista tilanteista olisi kyseessä pääasiassa.

44 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisupyynnöstä on kuitenkin käytävä ilmi konkreettisia seikkoja eli viitteitä, jotka eivät ole hypoteettisia vaan varmoja, kuten kanteluita tai kanteita, joita muissa jäsenvaltioissa sijaitsevat toimijat ovat panneet vireille tai jotka koskevat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, ja joiden avulla voidaan osoittaa selvällä tavalla, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset olisivat halukkaita käyttämään kyseisiä perusvapauksia pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa (ks. vastaavasti tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, 54 ja 55 kohta sekä tuomio 20.9.2018, Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, 28 ja 29 kohta).

45 Tästä seuraa, ettei pääasiassa kyseessä olevilla ZDIJZ:n säännöksillä voida katsoa sovellettavan unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, joten perusoikeuskirjan 16 artiklaa ei sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen oikeusriitaan.

46 Kun kaikki edellä esitetty otetaan huomioon, esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että direktiivin 2003/98 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmatta luetelmakohtaa ja asetuksen N:o 575/2013 432 artiklan 2 kohtaa on tulkittava niin, että niitä ei sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen kansalliseen säännöstöön, jossa vaaditaan pankkia, joka on ollut julkisoikeudellisen yhteisön määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, ilmaisemaan konsultti-, asianajo- ja tekijänoikeussopimuksiin ja muita immateriaalisia palveluja koskeviin sopimuksiin, jotka se on tehnyt ajanjaksolla, jolloin se on ollut kyseisen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, liittyviä tietoja ilman, että kyseisen pankin yrityssalaisuuksien säilyttämiseksi myönnetään minkäänlaista poikkeusta, eivätkä ne siis ole esteenä mainitunlaiselle kansalliselle säännöstölle.

Oikeudenkäyntikulut

47 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 17.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/98/EY 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmatta luetelmakohtaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 432 artiklan 2 kohtaa on tulkittava niin, että niitä ei

sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen kansalliseen säännöstöön, jossa vaaditaan pankkia, joka on ollut julkisoikeudellisen yhteisön määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, ilmaisemaan konsultti-, asianajo- ja tekijänoikeussopimuksiin ja muita immateriaalisia palveluja koskeviin sopimuksiin, jotka se on tehnyt ajanjaksolla, jolloin se on ollut kyseisen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, liittyviä tietoja ilman, että kyseisen pankin yrityssalaisuuksien säilyttämiseksi myönnetään minkäänlaista poikkeusta, eivätkä ne siis ole esteenä mainitunlaiselle kansalliselle säännöstölle.

Allekirjoitukset