Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 12. decembra 2017 [1]

Zadeva C-15/16

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
proti
Ewaldu Baumeistru

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Približevanje zakonodaj – Trgi finančnih instrumentov – Dostop do informacij, ki jih ima organ za nadzor finančnih trgov v zvezi z nadzorovanim podjetjem – Direktiva 2004/39/ES – Člen 54(1) – Pojma ‚poklicna skrivnost' in ‚zaupne informacije'"

I. Uvod

1. Sodišče je v tej zadevi pozvano, naj se izreče o razlagi člena 54(1) Direktive 2004/39/ES [2], kar zadeva obseg obveznosti poklicne skrivnosti, ki je naložena nacionalnim organom za nadzor finančnih trgov, in kar zadeva pojem „zaupna informacija", zaradi česar bo moralo dopolniti svojo sodno prakso, ki izhaja iz sodbe z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi [3].

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Ewaldom Baumeistrom in Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (zvezni urad za nadzor finančnih storitev, Nemčija, v nadaljevanju: BaFin) v zvezi z odločitvijo tega urada, da tožeči stranki v postopku v glavni stvari zavrne dostop do nekaterih dokumentov o družbi Phoenix Kapitaldienst GmbH (v nadaljevanju: Phoenix).

3. Po končani analizi bom Sodišču ob upoštevanju posebnosti nadzora finančnih trgov predlagal, naj pojmoma „zaupna informacija" in „poklicna skrivnost" podeli čim širši pomen in odloči, da vse informacije, vključno s korespondenco in izjavami, ki se nanašajo na nadzorovano podjetje in jih je prejel ali pripravil nacionalni organ za nadzor finančnih trgov, ne glede na obstoj drugih pogojev spadajo v pojem „zaupna informacija" v smislu člena 54(1), drugi stavek, Direktive 2004/39 in so zato varovane s poklicno skrivnostjo na podlagi člena 54(1), prvi stavek, te direktive.

1 Jezik izvirnika: francoščina.

2 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov in o spremembah direktiv Sveta 85/611/EGS, 93/6/EGS in Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/22/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 263). Ta direktiva je bila z učinkom od 3. januarja 2017 razveljavljena z Direktivo 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (UL 2014, L 173, str. 349). Člen 54 Direktive 2004/39 je bil nadomeščen s členom 76 Direktive 2014/65.

3 C-140/13, EU:C:2014:2362.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. V uvodnih izjavah 2, 63 in 71 Direktive 2004/39 je navedeno:

„(2) […] [Z]agotoviti [je treba] potrebno stopnjo uskladitve, da bi lahko vlagateljem ponudili visoko raven zaščite in investicijskim podjetjem omogočili opravljanje storitev v vsej Skupnosti, ki je enotni trg, na podlagi nadzora, ki ga opravlja matična država. […]

[…]

(63) […] Zaradi naraščajoče čezmejne dejavnosti bi si morali pristojni organi medsebojno zagotavljati ustrezne informacije za opravljanje svojih funkcij, da bi poskrbeli za učinkovito uveljavljanje te direktive, tudi v primerih, ko kršitve ali domnevne kršitve zadevajo organe v dveh ali več državah članicah. Pri izmenjavi informacij je potrebna stroga poklicna molčečnost za zagotovitev nemotenega posredovanja informacij in zaščite pravic posameznikov.

[…]

(71) Cilj ustvariti integrirani finančni trg, na katerem bi bili vlagatelji učinkovito zaščiteni ter učinkovitost in integriteta celotnega trga zavarovani, zahteva uvedbo skupnih pravnih zahtev, ki se nanašajo na investicijska podjetja, kjer koli v Skupnosti pridobijo dovoljenje, in veljajo za delovanje reguliranih trgov in drugih sistemov trgovanja za preprečitev, da bi nepreglednost ali motnje na enem trgu spodkopale učinkovito delovanje evropskega finančnega sistema kot celote. […]“

5. Člen 17 te direktive, naslovljen „Splošna obveznost glede stalnega nadzora“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da pristojni organi spremljajo dejavnosti investicijskih podjetij, da bi lahko ocenili skladnost s pogoji poslovanja iz te direktive. Države članice zagotovijo, da so uvedeni ustrezni ukrepi, ki pristojnim organom omogočajo pridobitev informacij, potrebnih za ocenitev skladnosti investicijskih podjetij z navedenimi obveznostmi.“

6. Člen 54 navedene direktive, naslovljen „Poklicna skrivnost“, določa:

„1. Države članice zagotovijo, da pristojne organe, vse osebe, ki delajo ali so delale za pristojne organe, ali subjekte, na katere so prenesene naloge v skladu s členom 48(2), ter revizorje in izvedence, ki jih zadolžijo pristojni organi, zavezuje obveznost poklicne skrivnosti. Nobena zaupna informacija, ki jo lahko prejmejo pri opravljanju svojih dolžnosti, ne sme biti izdana kateri koli osebi ali organu, razen v obliki povzetka ali združeni obliki, tako da posameznih investicijskih podjetij, upravljavcev trga, reguliranih trgov ali katerih koli drugih oseb ni mogoče prepoznati, brez poseganja v primere, za katere velja kazensko pravo ali druge določbe te direktive.

2. Če je bil zoper investicijsko podjetje, upravljavca trga ali regulirani trg uveden stečajni postopek ali postopek prisilne likvidacije, se lahko zaupne informacije, ki ne zadevajo tretjih oseb, razširijo v civilnem ali gospodarskem postopku, če je to potrebno za izvajanje postopka.

3. Brez poseganja v primere, za katere velja kazensko pravo, lahko pristojni organi, telesa ali fizične ali pravne osebe, razen pristojnih organov, ki prejmejo zaupne informacije v skladu s to direktivo, te informacije uporabijo samo pri opravljanju svojih dolžnosti in za izvajanje svojih funkcij, v primeru pristojnih organov v okviru področja uporabe te direktive ali v primeru drugih organov, teles ali

fizičnih ali pravnih oseb za namen, za katerega so jim bile take informacije posredovane in/ali v okviru upravnih ali sodnih postopkov, ki se specifično nanašajo na izvajanje teh funkcij. Vseeno lahko organ, ki prejme informacije, te informacije uporabi za druge namene, če pristojni organ ali drugi organ, telo ali oseba, ki posreduje informacije, privoli v to.

4. Za vse zaupne informacije, ki so sprejete, izmenjane ali posredovane v skladu s to direktivo, veljajo pogoji poklicne molčečnosti iz tega člena. Ne glede na to ta člen pristojnim organom ne preprečuje, da bi izmenjevali ali posredovali zaupne informacije v skladu s to direktivo in drugimi direktivami, ki se uporabljajo za investicijska podjetja, kreditne institucije, pokojninske sklade, [kolektivne naložbene podjeme za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP)], zavarovalne in pozavarovalne posrednike, zavarovalnice, regulirane trge ali upravljavce trga ali drugače s privolitvijo pristojnega organa ali drugega organa ali telesa ali fizične ali pravne osebe, ki je informacije sporočila.

5. Ta člen pristojnim organom ne preprečuje, da bi v skladu z nacionalnim pravnim redom izmenjali ali posredovali zaupne informacije, ki niso bile prejete s strani pristojnega organa druge države članice.“

7. Člen 56 Direktive 2004/39, naslovljen „Obveznost sodelovanja“, v odstavku 1 določa:

„Pristojni organi različnih držav članic med seboj sodelujejo, kadar koli je to potrebno za namen opravljanja njihovih dolžnosti v skladu s to direktivo, pri čemer uporabljajo svoja pooblastila iz te direktive ali iz nacionalne zakonodaje.

Pristojni organi nudijo pomoč pristojnim organom drugih držav članic. Zlasti si izmenjujejo informacije in sodelujejo pri morebitnih preiskovalnih ali nadzornih dejavnostih.

[…]“

B. Nemško pravo

8. Določbe nemškega prava, ki se uporabljajo, so določbe Informationsfreiheitsgesetz (zakon o ureditvi dostopa do podatkov) z dne 5. septembra 2005[4], kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 7. avgusta 2013[5] (v nadaljevanju: IFG), in določbe Kreditwesengesetz (zakon o bančništvu) z dne 9. septembra 1998[6], kakor je bil spremenjen z zakonom z dne 4. julija 2013[7] (v nadaljevanju: KWG).

9. Člen 1(1) IFG določa:

„V skladu s tem zakonom ima vsak v razmerju do organov zvezne vlade pravico do dostopa do uradnih podatkov.“

10. Člen 3 IFG, naslovljen „Varstvo posebnih javnih interesov“, določa:

„Pravica dostopa do podatkov ne obstaja,

1. če razkritje podatkov lahko negativno vpliva na:

[…]

4 BGB1. 2005 I, str. 2722.
5 BGB1. 2013 I, str. 3154.
6 BGB1. 1998 I, str. 2776.
7 BGB1. 2013 I, str. 1981.

(d) kontrolne in nadzorne naloge davčnih organov, organov za varstvo konkurence in regulativnih organov,

[…]

4. če za podatke velja dolžnost varovanja tajnosti ali zaupnosti na podlagi zakona ali splošnega upravnega predpisa o fizičnem in organizacijskem varstvu zaupnih podatkov ali če gre pri teh podatkih za poklicno ali posebno uradno tajnost.“

11. S členom 5 IFG je zagotovljeno „[v]arstvo osebnih podatkov“, medtem ko se člen 6 tega zakona nanaša na „[v]arstvo intelektualne lastnine ter poslovnih in industrijskih skrivnosti“.

12. Člen 9 KWG, naslovljen „Dolžnost varovanja zaupnih podatkov“, v odstavku 1 določa:

„Osebe, ki so v službi pri [BaFin], pri izvajanju tega zakona ne smejo nepooblaščeno razkriti ali uporabiti dejstev, za katera so izvedele med svojim delom in katerih varstvo tajnosti je v interesu kreditne institucije ali tretje osebe (zlasti poslovne in industrijske skrivnosti), tudi če niso več zaposlene ali pa je njihovo delo opravljeno. Ta določba ne vpliva na določbe [Bundesdatenschutgesetz (zvezni zakon o varstvu podatkov) z dne 20. decembra 1990[8]], ki jih morajo kreditne institucije in nadzorovana podjetja upoštevati. […]“

III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

13. E. Baumeister je eden od vlagateljev, ki so bili oškodovani zaradi goljufij družbe Phoenix. Leta 2005 je bil zoper to družbo uveden postopek zaradi insolventnosti, potem ko se je izkazalo, da njen model financiranja temelji na goljufivem piramidnem sistemu.

14. E. Baumeister je na podlagi člena 1(1) IFG vložil zahtevo za dostop do nekaterih dokumentov o družbi Phoenix, in sicer do posebnega revizijskega poročila, poročil revizorjev, internih dokumentov, poročil in korespondence, ki jih je BaFin prejel ali pripravil v okviru nadzora, ki ga je izvajal nad to družbo. BaFin je to zahtevo zavrnil.

15. Verwaltungsgericht (upravno sodišče, Nemčija) je 12. marca 2008 uradu BaFin odredilo, naj zagotovi dostop do zahtevanih dokumentov, kolikor ne vsebujejo poslovnih ali industrijskih skrivnosti.

16. Med pritožbenim postopkom je Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče, Nemčija) 28. aprila 2010 zahtevalo predložitev spisov, da bi preverilo utemeljenost razlogov za zavrnitev dostopa, ki jih je navedel BaFin. Bundesministerium des Finanzen (zvezno ministrstvo za finance, Nemčija) je 26. julija 2010 kot najvišji nadzorni organ predložitev zahtevanih dokumentov zavrnilo.

17. Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) je 12. januarja 2012 ugotovilo, da je ta zavrnitev nezakonita. Specializirani senat Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija) je s sklepom z dne 5. aprila 2013 zavrnil tožbi, ki sta ju zoper sklep z dne 12. januarja 2012 vložila tožena stranka in zvezno ministrstvo za finance. V okviru vzporednega postopka, v katerem je zvezno ministrstvo za finance 24. oktobra 2011 izdalo podrobnejšo izjavo o zavrnitvi, v kateri se je sklicevalo na različne elemente v spisu, je specializirani senat Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) na podlagi pritožbe tožeče stranke v tem vzporednem postopku s sklepom z dne 5. aprila 2013 spremenil sklep specializiranega senata Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) z dne 9. marca 2012 in odločil, da zavrnitev predložitve spisa ni v celoti, temveč samo delno nezakonita.

8 BGB1. 1990 I, str. 2954.

18. Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) je 29. novembra 2013 odločilo, da ima E. Baumeister pravico do dostopa do dokumentov, ki jih je zahteval, na podlagi člena 1(1) IFG. V nasprotju s trditvami BaFin dostopa ni bilo mogoče zavrniti na splošno na podlagi določb člena 3(4) IFG v povezavi z določbami člena 9 KWG. Po mnenju Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) je treba varovati samo industrijske in poslovne skrivnosti, ki jih je treba opredeliti v posameznem in konkretnem primeru, ter osebne podatke tretjih oseb v smislu člena 5(1) IFG. BaFin pa ni zadostno pojasnil, da gre v obravnavanem primeru za take podatke, ki jih je treba varovati, temveč je to zatrjeval samo na splošno.

19. Poleg tega je Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) menilo, da pravo Unije ne ponuja nobene druge rešitve, ker ne zahteva, da nadzorni organ zavezuje absolutna dolžnost varovanja zaupnih podatkov, ki bi bila v vsakem primeru ovira za obveznost odobritve dostopa do dokumentov. Pravica tožeče stranke tudi ni bila v nasprotju s pravicami družbe Phoenix kot stečajne dolžnice ali pravicami stečajnega upravitelja, ki je bil vključen v postopek.

20. BaFin je zoper to sodbo vložil revizijo pri Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče), ki je predložitveno sodišče. Zadnjenavedeno sodišče je menilo, da je njegova prihodnja odločitev odvisna od preučitve več vprašanj v zvezi z razlago Direktive 2004/39, ki jih Sodišče v sodbi z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi[9], ni obravnavalo.

21. V zvezi s tem je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) opozorilo, da je obseg, ki ga je Verwaltungsgerichtshof (višje upravno sodišče) priznalo varstvu, podeljenemu s členom 9(1) KWG, preozek z dveh vidikov.

22. Na eni strani naj se člen 9(1) KWG ne bi nanašal samo na poslovne in industrijske skrivnosti, ki naj bi bile navedene samo kot primer, ter na osebne podatke, temveč naj bi se na splošno nanašal na vsa dejstva, ki niso javna, do katerih ima dostop ozek krog oseb in katerih ohranjanje zaupnosti je v interesu nadzorovanega podjetja ali tretje osebe. To naj bi veljalo ne le za industrijske in poslovne skrivnosti, katerih razkritje bi lahko vplivalo na konkurenčni položaj podjetja, ki je dejavno na trgu, temveč med drugim tudi za informacije insolventnega subjekta (kot so informacije o distribucijskih poteh in podatki o strankah) s premoženjsko vrednostjo, ki bi bila lahko ustvarjena v korist upnikov.

23. Na drugi strani naj bi bile s členom 9(1) KWG varovane tudi – kar izrecno ne izhaja iz njegovega besedila – izjave in informacije, za katerih ohranitev zaupnosti ima legitimni interes samo BaFin. To naj bi izhajalo iz cilja vzpostavitve učinkovitega nadzora nad dejavnostmi investicijskih podjetij, ki ga uresničuje Direktiva 2004/39. Poklicna skrivnost iz člena 54(1) Direktive 2004/39 naj bi torej morala veljati za dokumente, za katere velja tako imenovana „previdnostna“ skrivnost.

24. Po mnenju predložitvenega sodišča se ob razlagi člena 54(1) Direktive 2004/39 postavljajo še druga vprašanja, ki jih je treba preučiti.

25. Najprej se to sodišče sprašuje, ali je treba člen 9(1) KWG v skladu s pravom Unije razlagati v smislu, ki dolžnosti varovanja zaupnih podatkov daje širok obseg in omogoča, da se elementi iz spisa opredelijo ali ne kot „zaupni“ na podlagi povsem formalnih značilnosti.

26. Sodna praksa o pojmu „poklicna skrivnost“ v pravu Unije naj ne bi ponujala nobene podlage za tako razumevanje zaupnih informacij in poklicne skrivnosti, ki bi pripisovalo odločilen pomen poreklu informacij in ne bi bilo odvisno od nobene druge presoje ali razvrstitve informacij o podjetju glede na njihovo vsebino in glede na posledice, zlasti gospodarske, morebitnega razkritja. Predložitveno sodišče se v zvezi s tem sklicuje na tri pogoje, ki jih je Splošno sodišče Evropske unije določilo v zadevah, ki so se nanašale na konkurenčno pravo, da bi bile informacije lahko varovane s poklicno skrivnostjo.

9 C-140/13, EU:C:2014:2362.

Vendar naj bi bilo glede na posebnosti nadzora finančnih trgov, pri katerem je nujno zelo zaupno sodelovanje med nadzorovanimi kreditnimi institucijami in nadzornimi organi, po mnenju predložitvenega sodišča mogoče odstopiti od pogojev glede obstoja škode, nastale zaradi razkritja, in interesa, ki ga je objektivno treba varovati.

27. Dalje, če tako splošna merila za določitev, kateri elementi iz spisa so poklicna skrivnost, ne bi bila združljiva z Direktivo 2004/39, naj bi bilo treba pojasniti, katere zahteve izhajajo iz te direktive, da bi se lahko ugotovil obstoj poklicne skrivnosti.

28. Predložitveno sodišče se zlasti ob upoštevanju sodne prakse Sodišča, ki se nanaša na Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije[10], sprašuje na eni strani, ali je treba argumentirano pojasniti, da bi v konkretnem primeru razkritje informacij škodilo varovanemu interesu, ter na drugi strani, ali na področju nadzora finančnega sektorja obstaja domneva, enakovredna domnevi, postavljeni v okviru Uredbe št. 1049/2001, v skladu s katero razkritje dokumentov, ki so bili izmenjani med Evropsko komisijo in podjetji, načeloma škodi tako varstvu namena preiskav kot varovanju poslovnih interesov zadevnih podjetij.

29. Nazadnje naj bi se postavljalo vprašanje, koliko časa informacije ostanejo poklicna skrivnost. Po mnenju predložitvenega sodišča bi se moral interes za varovanje zaupnih informacij sčasoma zmanjšati. Vendar naj bi lahko posebnosti nadzora finančnih trgov upravičevale drugačno presojo, ki bi temeljila samo na dejstvu, da so bile informacije prvotno, to je ob posredovanju nadzornemu organu, opredeljene kot „poslovna skrivnost“.

30. Če pa bi bilo treba upoštevati spremembe položaja, do katerih pride zaradi poteka časa, se predložitveno sodišče sprašuje, ali je mogoče domnevati, da je po določenem času informacija izgubila aktualnost, ki ji daje gospodarsko vrednost v okviru konkurenčnega trga. V zvezi s tem se sklicuje na Obvestilo Komisije o pravilih za vpogled v spis v zadevah, ki se nanašajo na konkurenčno pravo[11], ki naj bi bilo odobreno s sodno prakso Splošnega sodišča. Iz tega naj bi izhajalo, da se kot zaupne ne morejo obravnavati informacije, ki so stare najmanj pet let in jih je zato treba šteti za zgodovinske, razen če zadevna oseba dokaže, da so te informacije kljub njihovi starosti še vedno bistveni elementi njenega poslovnega položaja ali poslovnega položaja tretje osebe.

31. V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1.

(a) Ali pod pojem ‚zaupnih informacij‘ v smislu člena 54(1), drugi stavek, Direktive [2004/39] in s tem pod poklicne skrivnosti na podlagi člena 54(1), prvi stavek, [te d]irektive […], ne glede na obstoj drugih pogojev, spadajo vsi podatki, ki se nanašajo na podjetje, ki jih je nadzorovano podjetje posredovalo nadzornemu organu?

(b) Ali pojem ‚previdnostne skrivnosti‘ kot del poklicne skrivnosti v smislu člena 54(1), prvi stavek, Direktive [2004/39], ne glede na obstoj drugih pogojev, zajema vse izjave nadzornega organa, ki so v spisu, vključno z njihovim posredovanjem drugim organom?

10 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331.

11 Obvestilo Komisije o pravilih za vpogled v spis Komisije v zadevah na podlagi členov 81 in 82 Pogodbe ES (postala člena 101 in 102 PDEU), členov 53, 54 in 57 Sporazuma EGP ter Uredbe Sveta (ES) št. 139/2004 (UL 2005, C 325, str. 7).

Če je odgovor na vprašanji (a) ali (b) nikalen:

(c) Ali je treba določbo o poklicni skrivnosti iz člena 54(1) Direktive [2004/39] razlagati tako, da je pri opredelitvi informacij kot zaupnih

(i) pomembno, ali se informacije glede na njihovo naravo štejejo za poklicno skrivnost, ter ali bi dostop do informacij konkretno in dejansko škodoval interesom za varovanje tajnosti, ali

(ii) treba upoštevati druge okoliščine, pod katerimi se informacije štejejo za poklicno skrivnost, ali

(iii) da se lahko nadzorni organ glede podatkov, povezanih z nadzorovanim [podjetjem], in s tem povezanih dopisov nadzornega organa, ki so v spisu, sklicuje na izpodbojno domnevo, da lahko to škodi interesom varstva poslovne in previdnostne skrivnosti?

2. Ali je treba pojem ‚zaupnih informacij' v smislu člena 54(1), drugi stavek, Direktive [2004/39] razlagati tako, da je za opredelitev podatka, ki ga je posredoval nadzorni organ, kot varovane poslovne skrivnosti oziroma sicer varovane informacije, odločilen izključno trenutek posredovanja tega podatka nadzornemu organu?

Če je odgovor na drugo vprašanje nikalen:

3. Ali je treba pri odgovoru na vprašanje, ali je treba podatek, ki se nanaša na podjetje, ne glede na spremembo gospodarskega okolja varovati kot poslovno skrivnost in ga torej šteti za poklicno skrivnost v skladu s členom 54(1), drugi stavek, Direktive [2004/39], na splošno izhajati iz domneve časovne omejitve – na primer pet let – po poteku katere velja izpodbojna domneva, da je nek podatek izgubil svojo gospodarsko vrednost? Ali to velja tudi za previdnostno skrivnost?"

IV. Analiza

32. Uvodoma je treba ugotoviti, da nekateri drugi zakonodajni akti Unije, ki niso predmet te analize, vsebujejo določbe o obveznosti poklicne skrivnosti, ki so podobne členu 54 Direktive 2004/39. To velja med drugim – v zvezi z nadzornimi organi držav članic – za člen 102 Direktive 2009/65/ES[12] in člen 53 Direktive 2013/36/EU[13] ter – v zvezi z evropskimi nadzornimi organi – za člen 70 Uredbe (EU) št. 1093/2010[14] in člen 70 Uredbe (EU) št. 1095/2010[15].

33. Vendar se Sodišče ni nikoli izreklo o sami opredelitvi poklicne skrivnosti ali obsegu pojma „zaupna informacija" v okviru sistema nadzora finančnih trgov.[16]

34. Vseeno je imelo priložnost, kot v predložitvenem sklepu ugotavlja Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče), odločiti o pravici do dostopa do upravnih dokumentov institucij Evropske unije in pravici do dostopa do dokumentov, izdanih v okviru konkurenčnega prava.

12 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o kolektivnih naložbenih podjemih za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje (KNPVP) (UL 2009, L 302, str. 32).

13 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL 2013, L 176, str. 338).

14 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski bančni organ) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/78/ES (UL 2010, L 331, str. 12).

15 Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o ustanovitvi Evropskega nadzornega organa (Evropski organ za vrednostne papirje in trge) in o spremembi Sklepa št. 716/2009/ES ter razveljavitvi Sklepa Komisije 2009/77/ES (UL 2010, L 331, str. 84).

16 Sodišče zdaj odloča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki je vsebinsko razmeroma blizu, v zadevi Buccioni (C-594/16).

35. Kar zadeva, na primer, pravico do dostopa do dokumentov, ki jih ima Komisija v okviru postopkov o konkurenci, je Sodišče med drugim lahko pojasnilo, da velja načelo razkritja informacij v zvezi s postopki za ugotavljanje kršitev členov 101 in 102 PDEU[17] ter da bi se te informacije, tudi če bi zadevno podjetje temu nasprotovalo, vseeno lahko razkrile, če ne bi šlo za poslovno skrivnost[18] ali druge zaupne informacije, če bi bilo zaradi prednostnega interesa to razkritje nujno[19] ali če te informacije zaradi svoje narave ne bi bile varovane s poklicno skrivnostjo. Vendar ni niti namen niti učinek te razlage Komisiji prepovedati, da objavi informacije glede bistvenih elementov kršitve člena 101 PDEU, ki niso upravičene do varstva pred objavo na drugi podlagi. Sodišče je poleg tega navedlo, da v okviru programov prizanesljivosti velja načelo objave odločb o kršitvah, razen če bi to ogrozilo varovanje inšpekcij in preiskav.[20]

36. Ta sodna praksa pomeni, da v okviru postopkov za uporabo pravil o konkurenci velja načelo objave informacij in torej njihove razširjene dostopnosti, razen če se dokaže, da so te informacije upravičene do varstva na podlagi poklicne skrivnosti. Ista logika je bila sprejeta v zvezi s pravico do dostopa do dokumentov institucij Unije.[21]

37. Čeprav je taka razlaga povsem veljavna na področju pravice do dostopa do nekaterih dokumentov institucij Unije ali konkurenčnega prava, pa je ni mogoče prenesti na posebno področje sistema nadzora finančnih trgov. Treba je namreč oceniti posebnost ureditve nadzora finančnih trgov, ki po mojem mnenju preprečuje vsakršno analogijo z drugimi ureditvami, določenimi v pravu Unije, kar je v nasprotju s tem, kar Komisija med drugim trdi v svojem pisnem stališču. Tu je treba upoštevati posebnosti nadzora finančnih trgov in vsebino člena 54 Direktive 2004/39, ki določa načelo poklicne skrivnosti, ter praktične posledice, ki bi jih imelo za sistem nadzora finančnih trgov odprtje pravice do dostopa do dokumentov, s katerimi razpolagajo nadzorni organi držav članic. Na tem področju je dejansko nemogoče postaviti vzporednice z drugimi področji prava Unije, ker se zbrane informacije v okviru sistema nadzora finančnih trgov popolnoma razlikujejo od informacij, s katerimi razpolagajo institucije Unije na drugih področjih, in sicer kar zadeva njihovo količino, mogočo uporabo, morebitne posledice in cilje.

38. Bistvena naloga organov za nadzor finančnih trgov je, kot pove njihovo poimenovanje, nadzirati in spremljati podjetja, ki delujejo na finančnih trgih. Da bi to nalogo učinkovito opravljali, morajo imeti dostop do informacij o podjetjih, ki jih nadzirajo. Te informacije lahko zberejo bodisi tako, da izvajajo pooblastila za uporabo prisile, ki so jim podeljena z nacionalnimi predpisi, bodisi tako, da jim jih nadzorovana podjetja prostovoljno posredujejo, pri čemer ima prednost ta druga metoda, ki vključuje sodelovanje med temi podjetji in nadzornimi organi. To nujno sodelovanje med nadzorovanimi subjekti in pristojnimi organi utemeljuje obstoj obveznosti poklicne skrivnosti, naložene tem organom, saj brez te obveznosti nadzorovana podjetja informacij, potrebnih za nadzor finančnih trgov, pristojnim organom ne bi posredovala brez oklevanja, celo odpora.[22]

17 Sodbi z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 51), in z dne 13. januarja 2017, Deza/ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, točki 49 in 55 ter navedena sodna praksa).

18 V zvezi z varstvom poslovnih skrivnosti glej sodbo z dne 24. junija 1986, AKZO Chemie in AKZO Chemie UK/Komisija (53/85, EU:C:1986:256, točka 28).

19 Sodba z dne 14. marca 2017, Evonik Degussa/Komisija (C-162/15 P, EU:C:2017:205, točki 42 in 45). S pritožbo v tej zadevi se je izpodbijala sodba z dne 28. januarja 2015, Evonik Degussa/Komisija (T-341/12, EU:T:2015:51), v točki 94 katere so bili navedeni trije pogoji za nerazkritje informacij, s katerimi Komisija razpolaga v okviru postopka za ugotavljanje kršitev konkurenčnega prava, in sicer, prvič, da za te informacije ve le omejeno število oseb, drugič, da njihovo razkritje lahko povzroči resno škodo osebi, ki jih je predložila, ali tretjim osebam in, tretjič, da obstaja objektivna potreba po varovanju interesov, ki bi bili lahko oškodovani z razkritjem teh informacij. Čeprav Sodišče teh treh pogojev ni izrecno povzelo v svoji sodbi, v njej prav tako niso zanikani.

20 Sodba z dne 14. marca 2017, Evonik Degussa/Komisija (C-162/15 P, EU:C:2017:205, točki 95 in 96).

21 Glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374), ki se je nanašala na uporabo izjem od pravice do dostopa do dokumentov institucij Unije, ki so predvidene v določbah Uredbe št. 1049/2001. Glej moje nedavne sklepne predloge v zadevi ClientEarth/Komisija (C-57/16 P, EU:C:2017:909, točka 52 in naslednje).

22 Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Altmann in drugi (C-140/13, EU:C:2014:2168, točka 37).

39. Pomen te obveznosti poklicne skrivnosti se je v zgodovini okrepil z internacionalizacijo finančnih dejavnosti in potrebo po lajšanju izmenjave informacij med pristojnimi organi različnih držav članic, da bi se izvajal učinkovit nadzor nad čezmejnim poslovanjem na notranjem trgu.[23] V ta namen je zakonodajalec Unije zahteve, povezane z zaupnostjo izmenjanih informacij, obravnaval vse od Prve direktive 77/780/EGS[24], ko je določil načelo poklicne skrivnosti, ki je bilo do tokrat urejeno samo v nacionalnem pravu. Čeprav je bil tako vzpostavljeni pravni okvir spremenjen z Direktivo 2004/39 in nato s poznejšimi akti, sta obveznost poklicne skrivnosti in dolžnost varovanja zaupnih podatkov, določeni v členu 54 te direktive, vseeno ostali večinoma nespremenjeni.[25]

40. Torej gre le za vprašanje določitve bolj ali manj širokega obsega, ki zajema informacije, ki jih je treba opredeliti kot „zaupne“ in ki morajo biti varovane s poklicno skrivnostjo, v posebnem sistemu nadzora finančnih trgov, in to tudi če je s členom 54 Direktive 2004/39 uvedena splošna obveznost poklicne skrivnosti skupaj z izrecno in izčrpno določenimi izjemami.[26]

41. Logika, ki jo je zakonodajalec Unije tako sprejel na področju, ki ga obravnavam, je torej logika načelne prepovedi razkritja, kar je v nasprotju s tem, kar je predvideno na področju konkurenčnega prava ali dostopa do dokumentov institucij Unije, ker v teh dveh primerih prevladuje pravica do dostopa do dokumentov, za katero veljajo izjeme.[27] Zato je sklepanje zakonodajalca Unije na področju nadzora finančnih trgov popolnoma nasprotno sklepanju na področjih pravice do dostopa do upravnih dokumentov institucij Unije in konkurenčnega prava,[28] na katerih velja načelo preglednosti. Za rešitev zadeve v glavni stvari je zato mogoče ugotoviti, da je zakonodajalec Unije načelo preglednosti postavil v ozadje in dal prednost zahtevi po pravilnem delovanju finančnih trgov.

42. Ta posebna logika je utemeljena s tem, da je cilj Direktive 2004/39, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 2, ustvariti integriran in usklajen finančni trg, ki vlagateljem ponuja višjo raven zaščite in jim omogoča opravljanje storitev v vsej Uniji.[29]

43. Člen 54 Direktive 2004/39 tako zagotavlja nemoteno izmenjavo informacij, kar pomeni, da so lahko tako nadzorovana podjetja kot pristojni organi prepričani, da bodo zaupne informacije, ki jih izmenjajo, take ostale.[30]

44. Neobstoj enotne razlage primerov, v katerih bi lahko bile informacije posredovane tretji osebi, bi ta cilj ogrozil, kar bi bilo v nasprotju z uvodno izjavo 2 Direktive 2004/39.[31] Zato člen 54(1) te direktive nadzornim organom prepoveduje razkritje informacij, s katerimi razpolagajo, razen če so te v posplošeni in anonimni obliki, ki onemogoča kakršno koli identifikacijo.[32] Sodišče je sicer imelo priložnost poudariti to načelo v sodbi z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi[33].

23 Glej v tem smislu med drugim uvodno izjavo 63 Direktive 2004/39.

24 Prva direktiva Sveta z dne 12. decembra 1977 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL 1977, L 322, str. 30).

25 Glej v tem smislu določbe Direktive 2014/65 (zlasti uvodno izjavo 153 in člen 76), s katero je bila prenovljena Direktiva 2004/39.

26 Sodba z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi (C-140/13, EU:C:2014:2362, točki 34 in 35).

27 Sodba z dne 13. januarja 2017, Deza/ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, točka 55 in navedena sodna praksa). Splošno načelo je, da se javnosti zagotovi čim širši dostop do dokumentov, s katerimi razpolagajo institucije Unije. Izjeme od tega načela je treba razlagati ozko, kar pomeni, da je lahko nerazkritje utemeljeno samo s tem, da bi lahko zadevni dostop konkretno in dejansko oslabil interes, ki se varuje, ter da je nevarnost oslabitve tega interesa razumno predvidljiva, in ne le hipotetična (točki 51 in 52 te sodbe ter navedena sodna praksa).

28 Na tem področju so v Sporočilu Nadzornega organa EFTA – Obvestilo o pravilih za vpogled v spis Nadzornega organa EFTA v zadevah na podlagi členov 53, 54 in 57 sporazuma EGP (UL 2007, C 250, str. 16) določena pravila za vpogled in uvedeno je načelo pravice do vpogleda na področju konkurence (točke od 19 do 21). Enako velja za sodbo z dne 29. junija 2010, Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, točka 51 in naslednje), čeprav Sodišče priznava izjeme od tega načela pravice do dostopa, ki se odobrijo po konkretni in posamični preučitvi zahteve (točka 63).

29 Glej sodbo z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi (C-140/13, EU:C:2014:2362, točka 26), ter uvodne izjave 31, 44 in 71 Direktive 2004/39.

30 Sodbi z dne 11. decembra 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, točka 27), in z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi (C-140/13, EU:C:2014:2362, točki 31 in 32), ter uvodni izjavi 44 in 63 Direktive 2004/39.

31 Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi UBS Europe in drugi (C-358/16, EU:C:2017:606, točka 37).

32 Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi UBS Europe in drugi (C-358/16, EU:C:2017:606, točka 30).

33 C-140/13, EU:C:2014:2362.

45. Čeprav je dejansko stanje v sporu o glavni stvari enako dejanskemu stanju, na podlagi katerega je bila izdana sodba Altmann in drugi [34], pa se je navedena zadeva nanašala samo na obseg odstopanj od obveznosti poklicne skrivnosti, določenih v členu 54(1) in (2) Direktive 2004/39, če se zaupne informacije nanašajo na podjetje, ki je v postopku prisilne likvidacije, katerega dejavnost je bila goljufiva in katerega več odgovornih oseb je bilo obsojenih na zaporne kazni. V okviru zadeve v glavni stvari je Sodišče zaprošeno, naj v istem kontekstu prvič razmisli o opredelitvi „zaupne informacije“ in obsegu poklicne skrivnosti v smislu člena 54(1) Direktive 2004/39.

46. V tem okviru je treba spomniti, da organi za nadzor finančnih trgov opravljajo nalogo nadzora, ki je v splošnem interesu. V ta namen morajo razpolagati z dokumenti, ki vsebujejo bistvene informacije o položaju, razvoju in nadaljnjem obstoju nadzorovanega podjetja.

47. Zato morata zbiranje in izmenjava teh informacij potekati pod zavezo skrivnosti, ker so te informacije potrebne in neposredno povezane z dejavnostjo nadzora. Nadzorni organi za uspešno opravljanje svoje naloge namreč potrebujejo popolne, resnične in zanesljive informacije. Da bi bila dejavnost nadzora resnična in učinkovita, morajo biti nadzorovana podjetja za pristojne organe popolnoma pregledna. To vključuje zaupno obravnavo informacij o teh podjetjih, da določbe o poklicni skrivnosti ne bi izgubile svojega učinka. Ti razlogi lahko zato utemeljujejo legitimno poseganje v temeljno pravico do dostopa do dokumentov, [35] s katerimi razpolagajo pristojni organi, da bi se zagotovila dobro delovanje in stabilnost sistema nadzora finančnih trgov. V tem smislu morajo imeti značilnosti, naloge ali vloge teh organov učinek na dostopnost dokumentov in informacij, s katerimi razpolagajo.

48. V okviru sistema nadzora finančnih trgov morajo biti nacionalni nadzorni organi, da bi čim bolje opravljali svojo nalogo nadzora, deležni zaupanja nadzorovanih podjetij. [36] Naj namreč spomnim, da bodo ta hitreje pripravljena nadzornim organom posredovati zanesljive in natančne informacije, če vedo, da bodo te informacije varovane z načelom zaupnosti.

49. Poleg tega ista zahteva po zaupanju obstaja med samimi nacionalnimi nadzornimi organi, ker je zakonodajalec Unije predvidel, da delujejo v mreži. [37] To pomeni, da morajo biti izmenjave informacij med njimi varovane z jamstvom zaupnosti, ki velja za informacije, ki jih dobijo in s katerimi razpolagajo v okviru svojih nadzornih nalog.

50. Poleg tega je to potrebno zaupanje tudi del preventivnega vidika, ki ga imajo naloge, ki jih opravljajo organi za nadzor finančnih trgov, in ki pomeni, da ti organi razpolagajo z informacijami, za katere veljata poklicna skrivnost in zaupnost. Preventivna naloga, ki jo opravljajo nadzorni organi, namreč pomeni, da se zbiranje in obravnava izvajata pod zavezo skrivnosti, ker ima lahko vsako razkritje po svoji naravi resne posledice, in to tudi za informacije, za katere se lahko interes najprej zdi majhen, vendar so v resnici pomembne za delovanje finančnih trgov in sistema njihovega nadzora.

34 C-140/13, EU:C:2014:2362. V obeh zadevah se izpodbija odločitev BaFin, da zavrne zahtevo za dostop do nekaterih dokumentov o družbi Phoenix (v obravnavani zadevi do posebnega revizijskega poročila, poročil revizorjev, internih dokumentov, poročil in korespondence), ki je bila predložena na podlagi člena 1(1) IFG.

35 V zvezi s to opredelitvijo temeljne pravice glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Svet/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:392, točki 55 in 77).

36 Sodba z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi (C-140/13, EU:C:2014:2362, točka 31).

37 Tudi znotraj te mreže mora ob izmenjavi informacij med nadzornimi organi prevladati poklicna skrivnost, katere namen je zaščititi pravice posameznikov. Glej v tem smislu uvodno izjavo 25 Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. marca 2000 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 3, str. 272), uvodno izjavo 23 Direktive 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti kreditnih institucij (UL 2006, L 177, str. 1) in uvodno izjavo 153 Direktive 2014/65.

51. Tudi če občutljivost nekaterih informacij, s katerimi razpolagajo nadzorni organi, včasih ni takoj očitna, lahko namreč njihovo razkritje ogrozi stabilnost finančnih trgov. Informacije, ki jih prejmejo ali pripravijo organi za nadzor finančnih trgov in ki bi bile *a priori* videti nepomembne, se lahko nazadnje izkažejo za bistvene v posebnem kontekstu delovanja finančnih trgov ter za podjetja, ki se razvijajo na tem trgu in so predmet nadzora.

52. Zato, če stroga zaupnost informacij, s katerimi tako razpolagajo nadzorni organi, ne bi bila zagotovljena, bi se bilo treba bati tveganja pravne negotovosti in slabljenja sistema nadzora finančnih trgov.[38] Tako je zaradi tveganja finančne katastrofe, ki bi se zgodila v primeru izgube zaupanja v delovanje finančnega trga in sistema njegovega stalnega nadzora, potrebna posebna previdnost.[39] Vse, kar bi se lahko dojemalo kot slabost pri varstvu informacij, bi namreč škodilo sistemu nadzora, ker bi bilo ogroženo zaupanje, in vsaka pomanjkljivost pri varstvu zaupnosti informacij, s katerimi razpolagajo pristojni organi, bi lahko ogrozila pravilno delovanje tega sistema. Razkritje teh informacij bi lahko destabiliziralo zadevno podjetje in nadzorni organi bi lahko tudi izgubili verodostojnost v očeh akterjev, ki se razvijajo na finančnih trgih in posredujejo te informacije, s čimer organom omogočajo opravljanje njihovih nalog.

53. Nacionalni nadzorni organi res lahko imajo informacije, ki so javne v tem smislu, da ustrezajo obveznosti objave, določeni v pravu Unije, kot je obveznost iz členov 2 in 3 Prve direktive 68/151/EGS[40]. Vendar tudi v tem primeru menim, da namen teh organov ni opravljati nalogo storitev „vse na enem mestu“, tako da jim po mojem mnenju ni treba ugoditi zahtevam za dostop do takih javnih informacij.

54. Skratka, menim, da se poklicna skrivnost, katere načelo je določeno v členu 54 Direktive 2004/39, ne spreminja glede na naravo informacij, s katerimi razpolagajo nadzorni organi. Vse informacije, s katerimi razpolagajo ti organi, se morajo šteti za zaupne, ker naloga navedenih organov ni komuniciranje z javnostjo, temveč samo nadzor podjetij, ki delujejo na finančnih trgih, s čimer prispevajo k stabilnosti in pravni ureditvi teh trgov.

55. Poleg tega moram pojasniti, da se po mojem mnenju izraza „poklicna skrivnost“ in „zaupna informacija“, ki sta uporabljena v členu 54(1) Direktive 2004/39, prekrivata. Torej ju je treba obravnavati kot odraz odvečnosti, ker sta z njima v resnici poimenovana en predmet in ista ideja.

56. Sicer naj v zvezi s Prvo direktivo 77/780 spomnim, da je Sodišče, ko je poudarilo pomen varovanja poklicne skrivnosti, že v sodbi z dne 11. decembra 1985, Hillenius, podalo široko razumevanje zaupne narave informacij, s katerimi razpolagajo nacionalni organi za nadzor kreditnih institucij,[41] s čimer je sledilo sklepnim predlogom generalnega pravobranilca G. Slynna[42], ki je priporočil, naj se ne razlikuje med različnimi vrstami informacij, in Sodišču predlagal, naj odloči, da obveznost poklicne skrivnosti med drugim zajema pričevanja.

57. Če bi se dopustila presoja, ki bi jo organi v vsakem primeru posebej konkretno in posamično opravili na podlagi zahtev za dostop do dokumentov, s katerimi razpolagajo, bi to lahko privedlo do razdrobitve sistema nadzora in povzročilo različno obravnavanje glede na subjektivno presojo, ki bi jo nacionalni organ podal v zvezi z zahtevo za dostop do dokumentov. Naj spomnim, da zahteva po enotni uporabi Direktive 2004/39 in cilj harmonizacije, ki ga ta direktiva uresničuje, govorita v prid

38 Sodba z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi (C-140/13, EU:C:2014:2362, točka 33).

39 Člen 17 Direktive 2004/39 določa stalni nadzor finančnih trgov, kar vključuje obstoj stalnega toka informacij med nadzorovanimi podjetji in nadzornimi organi.

40 Prva direktiva Sveta z dne 9. marca 1968 o uskladitvi zaščitnih ukrepov za varovanje interesov družbenikov in tretjih oseb, ki jih države članice zahtevajo od gospodarskih družb v skladu z drugim odstavkom člena 58 Pogodbe (postal člen 48, drugi odstavek, ES in nato člen 54, drugi odstavek, PDEU), zato da se oblikujejo zaščitni ukrepi z enakim učinkom v vsej Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 17, zvezek 1, str. 3).

41 Sodba z dne 11. decembra 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, točka 26).

42 Sklepni predlogi generalnega pravobranilca G. Slynna v zadevi Hillenius (110/84, neobjavljeni, EU:C:1985:333).

vzpostavitvi enotne presoje zaupne narave informacij, ki jih prejmejo in pripravijo nadzorni organi, in torej bolj v prid obstoju splošnega načela zaupnosti kot v prid presoji uporabe poklicne skrivnosti v vsakem primeru posebej. V zadevi v glavni stvari mora biti s tem splošnim načelom utemeljeno nerazkritje informacij, ki jih je zahteval E. Baumeister, da se ne bi oslabil sistem nadzora finančnih trgov in ogrozila njegova učinkovitost.

58. V zvezi s tem se je treba zgledovati po uvodni izjavi 5 Direktive 2004/39, ki spodbuja integriteto in učinkovitost finančnega sistema ter vključuje načelo zaupnosti, kar zadeva sistem nadzora finančnih trgov. To predpostavlja, da lahko prevlada široka opredelitev zaupnosti in poklicne skrivnosti. Zgledovati se je mogoče tudi po uvodni izjavi 8 Direktive (EU) 2016/943[43], katere namen je preprečiti razdrobljenost notranjega trga[44] in slabljenje splošnega odvračilnega učinka zadevnih pravil na področju poslovnih skrivnosti na notranjem trgu. Poleg tega je v uvodni izjavi 14 te direktive omenjen obstoj legitimnega interesa, da so informacije na splošno še naprej zaupne, in poudarjen obstoj legitimnega pričakovanja, da zadevni krogi ohranijo to zaupnost.

59. Zato je treba kljub pisnemu stališču nizozemske vlade in napotkom, ki so že lahko bili dani v sodni praksi v zvezi z drugimi področji, in ne v zvezi s področjem nadzora finančnih trgov, poudariti, da bi bila enotna uporaba Direktive 2004/39 ogrožena, če bi bila državam članicam pri določitvi obsega poklicne skrivnosti in mej pojma „zaupna informacija“ podeljena diskrecijska pravica ali če bi vsak nadzorni organ lahko subjektivno presojal, katere informacije se lahko razkrijejo, tako da bi konkretno in posamično preučil vsako zahtevo za dostop do dokumentov, kar bi poleg tega povzročilo veliko delovno obremenitev za te organe, ki bi morali odločati med različnimi obstoječimi interesi.[45]

60. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije sam razsodil in našel ravnotežje med različnimi interesi, ki lahko obstajajo, tako da je – kot sem navedel zgoraj[46] – določil splošno načelo nerazkritja informacij, ki jih prejmejo in pripravijo organi za nadzor finančnih trgov, in ob tem izčrpno določil izjeme od tega načela,[47] ki jih je treba kot take razlagati ozko.

61. V zvezi s tem menim, da ni treba niti Sodišču nadomestiti presoje zakonodajalca Unije, tako da bi določilo podrobnejša merila in načine za določitev elementov, s katerimi se opredeljuje obseg poklicne skrivnosti, niti organom za nadzor finančnih trgov poskrbeti za iskanje tega občutljivega ravnotežja, ki bi lahko privedlo do kazuistike in s tem oslabilo usklajen sistem nadzora, ker logika, ki jo je sprejel zakonodajalec Unije, pripelje do sorazmerne razsoje med različnimi obstoječimi interesi.

62. Nazadnje, če se vrnem k zadevi v glavni stvari, se mi zdi, da iz stališč, predloženih Sodišču, izhaja, da položaj E. Baumeistra trenutno ne ustreza nobeni od izjem, določenih v členu 54 Direktive 2004/39. Poleg tega, če se je na obravnavi izkazalo, da gre, kot se zdi, v sporu o glavni stvari za določitev stroškov, se sprašujem, kako bi bila v tem kontekstu koristna pridobitev zaupnih informacij, ki jih ima BaFin.

63. Ob upoštevanju navedenega primer, obravnavan v zadevi v glavni stvari, za Sodišče ne more biti priložnost, da podvomi o načelu zaupnosti in obveznosti poklicne skrivnosti, ki veljata za vse informacije, ki jih prejmejo in pripravijo nacionalni organi za nadzor finančnih trgov.

43 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2016 o varstvu nerazkritega strokovnega znanja in izkušenj ter poslovnih informacij (poslovnih skrivnosti) pred njihovo protipravno pridobitvijo, uporabo in razkritjem (UL 2016, L 157, str. 1).

44 Sistem nadzora finančnih trgov je tesno povezan z uresničevanjem notranjega trga (glej točko 39 teh sklepnih predlogov).

45 Iz sodne prakse v zvezi s posredovanjem dokumentov institucij Unije izhaja, da če bi Sodišče to razlago sprejelo, bi vsak nadzorni organ, pri katerem bi bila vložena zahteva, moral odločati med različnimi interesi. Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Komisija/Stichting Greenpeace Nederland (C-673/13 P, EU:C:2016:213, točka 54). Tako bi bilo treba po analogiji v zadevi v glavni stvari tehtati med zaščito sistema nadzora finančnih trgov in interesi podjetnika, oškodovanega zaradi goljufivih ravnanj nekega podjetja, in to celo zunaj vseh postopkov, ki potekajo.

46 Glej točko 41 teh sklepnih predlogov.

47 Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi UBS Europe in drugi (C-358/16, EU:C:2017:606, točki 83 in 84) ter sodba z dne 12. novembra 2014, Altmann in drugi (C-140/13, EU:C:2014:2362, točki 34 in 35).

64. Zato je treba v posebnem okviru nadzora finančnih trgov sprejeti široko razlago zaupne narave informacij, s katerimi razpolagajo nadzorni organi, tako da je njihovo razkritje mogoče samo v primerih, določenih v členu 54 Direktive 2004/39. Splošno načelo, ki ga je določil zakonodajalec Unije, je namreč načelo poklicne skrivnosti, zato je izjeme od tega načela zaupnosti mogoče razumeti samo ozko in jih dovoliti le, če so izrecno predvidene v določbah Direktive 2004/39. V tem smislu, razen v primerih, ki so taksativno našteti v teh določbah, organe za nadzor finančnih trgov zavezuje poklicna skrivnost, in to brez časovne omejitve.

65. Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da vse informacije, vključno s korespondenco in izjavami, ki se nanašajo na nadzorovano podjetje in jih je prejel ali pripravil nacionalni organ za nadzor finančnih trgov, ne glede na obstoj drugih pogojev spadajo pod pojem „zaupna informacija“ v smislu člena 54(1), drugi stavek, Direktive 2004/39 in so zato varovane s poklicno skrivnostjo na podlagi člena 54(1), prvi stavek, te direktive.

V. Predlog

66. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče, Nemčija), odgovori:

Vse informacije, vključno s korespondenco in izjavami, ki se nanašajo na nadzorovano podjetje in jih je prejel ali pripravil nacionalni organ za nadzor finančnih trgov, ne glede na obstoj drugih pogojev spadajo pod pojem „zaupna informacija“ v smislu člena 54(1), drugi stavek, Direktive 2004/39/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o trgih finančnih instrumentov in o spremembah direktiv Sveta 85/611/EGS, 93/6/EGS in Direktive 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/22/EGS in so zato varovane s poklicno skrivnostjo na podlagi člena 54(1), prvi stavek, te direktive.