Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
YVESA BOTA
od 12. prosinca 2017.[1]

Predmet C-15/16

Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
protiv
Ewalda Baumeistera

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Tržišta financijskih instrumenata – Pristup podacima koje drži tijelo za nadzor financijskih tržišta, a odnose se na nadzirano društvo – Direktiva 2004/39/EZ – Članak 54. stavak 1. – Pojmovi ‚poslovna tajna' i ‚povjerljivi podaci'"

I. Uvod

1. U ovom predmetu od Suda se traži da odluči o tumačenju članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39/EZ[2] u pogledu dosega obveze čuvanja poslovne tajne kojoj podliježu nacionalna tijela za nadzor financijskih tržišta i pojma „povjerljivi podaci", čime će upotpuniti svoju sudsku praksu koja proizlazi iz presude od 12. studenoga 2014., Altmann i dr.[3].

2. Zahtjev je podnesen u okviru spora između Ewalda Baumeistera i Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsichta (Savezni ured za nadzor financijskih usluga, Njemačka, u daljnjem tekstu: BaFin) u pogledu odluke potonjeg ureda za nadzor da tužitelju u glavnom postupku odbije pristup određenim dokumentima koji se odnose na društvo Phoenix Kapitaldienst GmbH (u daljnjem tekstu: Phoenix).

3. Nakon svoje analize predložit ću Sudu, uzimajući u obzir posebnost nadzora financijskih tržišta, da pojmovima „poslovna tajna" i „povjerljivi podaci" da najveći mogući doseg i da pritom odluči da pojam „povjerljivi podaci" u smislu druge rečenice članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39, bez obzira na bilo koje druge pretpostavke, obuhvaća sve podatke, uključujući korespondenciju i izjave, koji se odnose na nadzirano društvo i koje nacionalno tijelo za nadzor financijskih tržišta prima ili sastavlja, te da su stoga zaštićeni poslovnom tajnom na temelju prve rečenice članka 54. stavka 1. te direktive.

1 Izvorni jezik: francuski

2 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o tržištima financijskih instrumenata te o izmjeni direktiva Vijeća 85/611/EEZ i 93/6/EEZ i Direktive 2000/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 93/22/EEZ (SL 2004., L 145, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 4., str. 29.) Ta je direktiva stavljena izvan snage s učinkom od 3. siječnja 2017. Direktivom 2014/65/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU (SL 2014., L 173, str. 349). Članak 76. Direktive 2014/65 zamijenio je članak 54. Direktive 2004/39.

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

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. U uvodnim izjavama 2., 63. i 71. Direktive 2004/39 navodi se:

„(2) […] zato je potrebno osigurati neophodan stupanj usklađivanja koji će ulagateljima nuditi visoki stupanj zaštite, a investicijskim društvima omogućiti pružanje usluga u cijeloj Zajednici kao jedinstvenom tržištu na temelju nadzora matične države članice. […]

[…]

(63) […] S obzirom na sve jaču prekograničnu aktivnost, nadležna tijela država članica trebaju međusobno razmjenjivati podatke potrebne za provođenje njihovih zadaća kako bi se osigurala učinkovita provedba ove Direktive, uključujući i situacije kada postoje kršenja ili se u njih sumnja, a mogu biti od važnosti za nadležna tijela u dvije ili više država članica. Prilikom razmjene podataka potrebno je strogo čuvanje poslovnih tajni kako bi se osigurao nesmetani prijenos ovih podataka i zaštita pojedinačnih prava.

[…]

(71) Svrha stvaranja integriranog financijskog tržišta u kojem su ulagatelji djelotvorno zaštićeni, a učinkovitost i integritet ukupnog tržišta osigurani, uvjetuje potrebu za uspostavom zajedničkih regulatornih uvjeta za investicijska društva, bez obzira na to gdje su u Zajednici dobili odobrenje za rad, i za reguliranjem funkcioniranja uređenih tržišta te drugih sustava trgovanja kako bi se spriječilo da netransparentnost ili smetnje na jednom tržištu umanje učinkovitost funkcioniranja europskog financijskog sustava u cjelini. […]”

5. Člankom 17. stavkom 1. te direktive, naslovljenim „Opće obveze u vezi s kontinuiranim nadzorom”, određuje se:

„Države članice osiguravaju da nadležna tijela prate aktivnosti investicijskih društava kako bi se provjerila usklađenost s uvjetima poslovanja utvrđenima u ovoj Direktivi. Države članice osiguravaju postojanje odgovarajućih mjera koje bi omogućile nadležnim tijelima da dobiju podatke potrebne za provjeru usklađenosti investicijskih društava s tim obvezama.”

6. Člankom 54. navedene direktive, naslovljenim „Poslovna tajna”, predviđa se:

„1. Države članice osiguravaju da nadležna tijela, sve osobe koje rade ili su radile u nadležnim tijelima, subjekti kojima su delegirane zadaće prema članku 48. stavku 2., te revizori i stručne osobe koje su dobile nalog od nadležnih tijela podliježu obvezi čuvanja poslovne tajne. Povjerljive podatke koje su saznali tijekom obavljanja svojih dužnosti ne smiju otkriti drugim osobama niti tijelima, osim u sažetom ili općenitom obliku tako da se ne mogu pojedinačno identificirati investicijska društva, tržišni operateri, uređena tržišta i druge osobe, ne dovodeći u pitanje slučajeve iz kaznenog prava ili druge odredbe ove Direktive.

2. U slučaju stečaja ili prisilne likvidacije investicijskog društva, tržišnog operatera ili uređenog tržišta, povjerljivi podaci koji se ne odnose na treće osobe mogu se otkriti u građanskom ili trgovačkom postupku, ako je to potrebno za provođenje postupka.

3. Ne dovodeći u pitanje slučajeve koje pokriva kazneno pravo, nadležna tijela, ostala tijela i fizičke i pravne osobe koje nisu nadležna tijela, a koji prime povjerljive podatke u skladu s ovom Direktivom, mogu ih koristiti samo u okviru obavljanja svojih dužnosti i izvršavanja svojih zadaća u slučaju nadležnih tijela u okviru ove Direktive ili, u slučaju drugih tijela, pravnih ili fizičkih osoba u svrhu za koju su im takvi podaci dostavljeni i/ili u okviru upravnih ili sudskih postupaka koji se posebno odnose na izvršavanje tih zadaća. Međutim, ako su nadležno tijelo ili neko drugo tijelo ili osoba koja daje podatke dali svoju suglasnost, tijelo koje prima podatke može ih koristiti u druge svrhe.

4. Svi povjerljivi podaci primljeni, razmijenjeni ili prenijeti drugima po ovoj Direktivi podliježu obvezi čuvanja poslovne tajne utvrđene u ovom članku. Međutim, ovaj članak ne sprečava nadležna tijela da međusobno razmjenjuju ili prenose povjerljive podatke u skladu s ovom Direktivom ili s drugim direktivama koje se primjenjuju na investicijska društva, kreditne institucije, mirovinske fondove, UCITS-e, posrednike u osiguranju i reosiguranju, društva za osiguranje, uređena tržišta ili tržišne operatere, ili na neki drugi način uz suglasnost nadležnog tijela ili nekog drugog tijela, fizičke ili pravne osobe koji su dostavili podatke.

5. Ovaj članak ne sprečava nadležna tijela da u skladu sa svojim nacionalnim pravom razmjenjuju ili prenose povjerljive podatke koje nisu primili od nadležnog tijela druge države članice."

7. Člankom 56. stavkom 1. Direktive 2004/39, naslovljenim „Obvezna suradnja", određuje se:

„Nadležna tijela iz različitih država članica međusobno surađuju uvijek kada je to potrebno u svrhu izvršavanja njihovih zadaća po ovoj Direktivi, koristeći se ovlastima utvrđenima u ovoj Direktivi ili nacionalnom pravu.

Nadležna tijela pružaju pomoć nadležnim tijelima drugih država članica. Posebno razmjenjuju podatke i surađuju u istražnim radnjama i nadzornim aktivnostima.

[…]"

B. Njemačko pravo

8. U njemačkom pravu primjenjive su odredbe Zakona o pristupu podacima (Informationsfreiheitsgesetz) od 5. rujna 2005.[4], kako je izmijenjen Zakonom od 7. kolovoza 2013.[5], (u daljnjem tekstu: IFG) i odredbe Zakona o bankarstvu (Kreditwesengesetz) od 9. rujna 1998.[6], kako je izmijenjen Zakonom od 4. srpnja 2013.[7] (u daljnjem tekstu: KWG).

9. Člankom 1. stavkom 1. IFG-a određuje se:

„Pod uvjetima predviđenima ovim zakonom, svatko od saveznih vlasti može zatražiti pristup službenim podacima."

10. U skladu s člankom 3. IFG-a naslovljenim „Zaštita posebnih javnih interesa":

„Nije moguće ostvariti pravo na pristup podacima:

1. kad otkrivanje podataka može imati negativne posljedice za

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) zadaće kontrole i nadzora poreznih tijela, tijela nadležnih za tržišno natjecanje i regulatornih tijela,

[…]

4. kad za podatke vrijedi obveza čuvanja poslovne ili posebne službene tajne ili pak obveza povjerljivosti ili diskrecije predviđena zakonskom odredbom ili općim upravnim odredbama o materijalnoj i organizacijskoj zaštiti klasificiranih podataka."

11. Člankom 5. IFG-a jamči se „[z]aštita osobnih podataka" dok se članak 6. tog zakona odnosi na „[z]aštitu intelektualnog vlasništva i poslovnih tajni".

12. Člankom 9. stavkom 1. KWG-a, naslovljenim „Obveza povjerljivosti", predviđa se:

„Zaposlenici [BaFina], s obzirom na to da djeluju u svrhu provedbe ovog zakona, ne smiju bez odobrenja otkriti ili upotrijebiti činjenične elemente za koje su saznali pri obavljanju svoje djelatnosti i u odnosu na koje postoji interes kreditne institucije ili trećih osoba za očuvanje povjerljivosti, osobito industrijskih i poslovnih tajni, uključujući kad više nisu u službi ili je njihova djelatnost okončana. Ova odredba ne utječe na odredbe Saveznog zakona o zaštiti podataka ([Bundesdatenschutzgesetz, od 20. prosinca 1990.[8]] koje kreditne institucije i nadzirana društva trebaju poštovati […]."

III. Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

13. E. Baumeister jedan je od ulagatelja kojemu je društvo Phoenix svojim prijevarama nanijelo štetu. Protiv potonjeg je društva tijekom 2005. otvoren stečajni postupak nakon što je otkriveno da se njegov model financiranja temelji na piramidalnom sustavu prijevara.

14. Na temelju članka 1. stavka 1. IFG-a, E. Baumeister podnio je zahtjev za pristup određenim dokumentima koji su se odnosili na društvo Phoenix, odnosno pristup posebnom izvještaju, izvješćima vanjskih revizora, internim dokumentima, izvješćima i korespondencijama koje je BaFin primao ili sastavljao u okviru nadzornih aktivnosti nad tim društvom. BaFin je odbio prihvatiti taj zahtjev.

15. Verwaltungsgericht (Upravni sud, Njemačka) je 12. ožujka 2008. BaFinu naložio da odobri pristup zatraženim dokumentima s obzirom na to da nisu sadržavali industrijske ili poslovne tajne.

16. Verwaltungsgerichtshof (Visoki zemaljski upravni sud, Njemačka) je 28. travnja 2010. tijekom žalbenog postupka naložio da se dostave spisi kako bi mogao ispitati osnovanost razloga za odbijanje na koje se BaFin pozvao. Bundesministerium der Finanzen (Savezno ministarstvo financija, Njemačka) je 26. srpnja 2010., u svojstvu nadzornog tijela, odbilo dostaviti zatražene dokumente.

17. Verwaltungsgerichtshof (Visoki zemaljski upravni sud) je 12. siječnja 2012. odlučio da je to odbijanje nezakonito. Rješenjem od 5. travnja 2013. posebno vijeće Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Njemačka) odbio je žalbu koju su tuženik i Savezno ministarstvo financija podnijeli protiv rješenja od 12. siječnja 2012. U okviru usporednog postupka u kojem je Savezno ministarstvo financija 24. listopada 2011. podnijelo detaljniju izjavu o odbijanju pozivajući se pritom na različite elemente iz spisa, posebno vijeće Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) je povodom tužbe koju je podnio tužitelj u tom usporednom postupku, rješenjem od 5. travnja 2013., preinačio rješenje posebnog vijeća Verwaltungsgerichtshofa (Visoki zemaljski upravni sud) od 9. ožujka 2012. te je presudio da odbijanje dostave spisa nije bilo u potpunosti, nego samo djelomično nezakonito.

8 BGB1. 1990. I, str. 2954.

18. Verwaltungsgerichtshof (Visoki zemaljski upravni sud) je 29. studenoga 2013. presudio da je E. Baumeister na temelju članka 1. stavka 1. IFG-a imao pravo na pristup dokumentima koje je zatražio. Suprotno tvrdnjama BaFina, u skladu s odredbama članka 3. stavka 4. IFG-a i članka 9. KWG-a pristup dokumentima nije trebalo općenito odbiti. Prema mišljenju Verwaltungsgerichtshofa (Visoki zemaljski upravni sud), potrebno je zaštititi samo industrijske i poslovne tajne koje se utvrđuju pojedinačno i konkretno, te osobne podatke trećih osoba u smislu članka 5. stavka 1. IFG-a. Međutim, BaFin nije dovoljno obrazložio da se u ovom slučaju radi o takvim podacima koje valja zaštititi, nego je to samo općenito tvrdio.

19. Osim toga, Verwaltungsgerichtshof (Visoki zemaljski upravni sud) smatrao je da iz prava Unije ne proizlazi nijedno drugo rješenje, s obzirom na to da se njime samo zahtijevalo da nadzorno tijelo ima apsolutnu obvezu povjerljivosti kojom se u svakom slučaju sprječava ispunjavanje obveze davanja pristupa dokumentima. Pravo tužitelja nije protivno ni eventualnim pravima društva Phoenix u svojstvu dužnika u stečaju ili stečajnog upravitelja koji se kao stranka pridružio postupku.

20. BaFin je protiv te presude pred Bundesverwaltungsgerichtom (Savezni upravni sud) i sudom koji je uputio zahtjev podnio prijedlog za ponavljanje postupka. Sud koji je uputio zahtjev smatra da njegova odluka da intervenira ovisi o ispitivanju više pitanja o tumačenju Direktive 2004/39 koja Sud u presudi od 12. studenoga 2014. Altmann i dr. nije ispitao [9].

21. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) u tom je pogledu istaknuo da je doseg zaštite dodijeljene člankom 9. stavkom 1. KWG-a koji je priznao Verwaltungsgerichtshof (Visoki zemaljski upravni sud) previše ograničen u dva pogleda.

22. S jedne strane, člankom 9. stavkom 1. KWG-a nisu obuhvaćene samo industrijske i poslovne tajne, koje se navode samo kao primjeri, i osobni podaci, nego općenito sve činjenice koje nisu javne, kojima pristup ima ograničen krug osoba i u odnosu na koje postoji interes nadziranog društva ili trećih osoba za očuvanje povjerljivosti. To ne vrijedi samo za industrijske i poslovne tajne čije otkrivanje može utjecati na konkurentnost društva koje posluje na tržištu, nego i za, među ostalim, podatke nesolventne poslovne jedinice (kao što su podaci o distribucijskim kanalima i podaci klijenata) koji imaju imovinsku vrijednost koja bi se mogla unovčiti u korist vjerovnika.

23. S druge strane, člankom 9. stavkom 1. KWG-a zaštićene su i, izvan granica njegova teksta, izjave i podaci u odnosu na koje samo BaFin ima legitiman interes za očuvanje povjerljivosti. To proizlazi iz cilja da se provede učinkovit nadzor aktivnosti investicijskih društava, koji se nastoji postići Direktivom 2004/39. Poslovna tajna iz članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39 trebala bi se stoga odnositi na podatke koji se smatraju takozvanom „predostrožnom” tajnom.

24. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz tumačenja članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39 proizlaze druga pitanja koja je važno ispitati.

25. Najprije taj sud pita valja li, u skladu s pravom Unije, članak 9. stavak 1. KWG-a tumačiti na način da se njime obvezi povjerljivosti dodjeljuje širok doseg tumačenja i omogućuje da se elementi spisa smatraju ili ne smatraju „povjerljivima” na temelju isključivo formalnih obilježja.

26. Iz sudske prakse koja se odnosi na pojam „poslovne tajne” u pravu Unije ne proizlazi nikakav temelj za tumačenje povjerljivih podataka i poslovne tajne kojim bi se podrijetlu informacija dala odlučujuća važnost i koje ne bi ovisilo ni o kojoj drugoj ocjeni ni klasifikaciji poslovnih podataka s obzirom na njihov sadržaj i osobito gospodarske posljedice eventualnog otkrivanja. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu upućuje na tri uvjeta koja je Opći sud Europske unije utvrdio u predmetima koji se odnose na pravo tržišno natjecanja kako bi se podaci zaštitili poslovnom tajnom. Međutim, s

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

obzirom na posebnosti nadzora financijskih tržišta pri čijem je provođenju neophodno povjerenje između nadziranih kreditnih institucija i nadzornog tijela, sud koji je uputio zahtjev smatra da je moguće izuzeti uvjete koji se odnose na postojanje štete koja je nastala otkrivanjem podataka i interesa koji je objektivno dostojan zaštite.

27. Zatim, u slučaju da općeniti kriteriji za utvrđivanje elemenata spisa koji su obuhvaćeni poslovnom tajnom nisu usklađeni s Direktivom 2004/39, trebalo bi razjasniti koji zahtjevi proizlaze iz te direktive kako bi se moglo utvrditi postojanje poslovne tajne.

28. Konkretnije, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda o Uredbi (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije[10], sud koji je uputio zahtjev pita, s jedne strane, treba li u konkretnom slučaju argumentirano objasniti da otkrivanje podataka ugrožava interes dostojan zaštite i, s druge strane, postoji li u području nadzora financijskog sektora pretpostavka jednaka onoj utvrđenoj u Uredbi br. 1049/2001 prema kojoj otkrivanje podataka razmijenjenih između Europske komisije i društava načelno ugrožava zaštitu svrhe istrage i očuvanje komercijalnih interesa predmetnih društava.

29. Naposljetku, postavlja se pitanje koliko dugo podaci ostaju obuhvaćeni poslovnom tajnom. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, mjera u kojoj su povjerljivi podaci dostojni zaštite trebala bi se s vremenom smanjivati. Međutim, posebnostima nadzora financijskih tržišta mogla bi se opravdati druga ocjena koja se odnosi isključivo na kvalifikaciju „poslovne tajne" kojom su podaci prvotno obuhvaćeni, odnosno u trenutku njihove dostave nadzornom tijelu.

30. Ako naprotiv treba uzeti u obzir okolnosti koje su se s vremenom promijenile, sud koji je uputio zahtjev pita je li moguće pretpostaviti da podaci nakon određenog vremena gube gospodarsku vrijednost i stoga prestaju biti relevantni na konkurentnom tržištu. U tom pogledu upućuje na Obavijest Komisije o pravilima uvida u spis u predmetima u području prava tržišnog natjecanja[11] koja je potvrđena sudskom praksom Općeg suda. Iz toga proizlazi da se podaci od prije pet ili više godina ne mogu smatrati povjerljivima i da ih je stoga potrebno smatrati povijesnima, osim ako zainteresirana osoba dokaže da su, unatoč njihovoj starosti, ti podaci i dalje ključni elementi njezina poslovnog položaja ili poslovnog položaja treće osobe.

31. U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. (a) Obuhvaća li pojam „povjerljivi podaci" u smislu druge rečenice članka 54. stavka 1. Direktive [2004/39], bez obzira na bilo koje druge pretpostavke, sve podatke koje je nadzirano društvo dostavilo nadzornom tijelu i jesu li stoga ti podaci obuhvaćeni poslovnom tajnom na temelju prve rečenice članka 54. stavka 1. [te] direktive?

(b) Obuhvaća li obveza povjerljivosti koja se nalaže nadzornim tijelima („predostrožna tajna") i koja je dio poslovne tajne na temelju prve rečenice članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39, bez obzira na bilo koje druge pretpostavke, sve izjave nadzornog tijela sadržane u spisu, uključujući njegovu korespondenciju s drugim službama?

10 SL 2001., L 145, str. 43. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

11 Obavijest Komisije o pravilima uvida u spis Komisije u predmetima koji se vode prema člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u [koji su postali članci 101. i 102. UFEU-a], člancima 53., 54. i 57. Sporazuma o EGP-u i Uredbi Vijeća (EZ) br. 139/2004 (SL 2005., C 325, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 49.).

U slučaju negativnog odgovora na pitanje (a) i (b):(c) Treba li odredbu o poslovnoj tajni iz članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39 tumačiti na način da prilikom klasifikacije podataka povjerljivima

i. odlučujući čimbenik odnosi se na to jesu li podaci po svojoj naravi obuhvaćeni poslovnom tajnom ili može li otkrivanje podataka konkretno i stvarno ugroziti interes za očuvanje njihove povjerljivosti, ili

ii. treba uzeti u obzir druge okolnosti, zbog kojih se, ako postoje, podaci smatraju poslovnom tajnom, ili

iii. nadzorno tijelo može se, što se tiče podataka koje je dostavilo [nadzirano društvo] i koji su sadržani u spisu nadzornog tijela i s njima povezanim dokumentima tog tijela, pozvati na oborivu pretpostavku prema kojoj se radi o poslovnoj ili predostrožnoj tajni?

2. Treba li pojam „povjerljivi podaci" u smislu druge rečenice članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39 tumačiti na način da je, kako bi se podatak društva koji je dostavljen nadzornom tijelu smatrao poslovnom tajnom dostojnom zaštite ili drugom vrstom podatka dostojnog zaštite, isključivo važan dan na koji je on dostavljen nadzornom tijelu?

U slučaju negativnog odgovora na drugo pitanje:

3. Valja li, u pogledu pitanja treba li podatak društva zaštititi kao poslovnu tajnu bez obzira na promjene u poslovnom okruženju i je li on stoga obuhvaćen poslovnom tajnom na temelju druge rečenice članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39, smatrati da općenito postoji vremensko ograničenje, na primjer od pet godina, nakon čega postoji oboriva pretpostavka prema kojoj podatak više nema gospodarsku vrijednost? Vrijedi li isto za predostrožnu tajnu?"

IV. Moja analiza

32. Najprije valja napomenuti da određeni zakonodavni akti Unije, različiti od onih koje analiziram, sadržavaju odredbe o obvezi čuvanja poslovne tajne slične odredbama članka 54. Direktive 2004/39. Što se tiče nadzornih tijela država članica, to se osobito odnosi na članak 102. Direktive 2009/65/EZ[12] i na članak 53. Direktive 2013/36/EU[13] i, što se tiče europskih nadzornih tijela, na članak 70. Uredbe (EU) br. 1093/2010[14] i na članak 70. Uredbe (EU) br. 1095/2010[15].

33. Ipak, Sud nikada nije odlučivao o samoj definiciji poslovne tajne niti je utvrdio granice pojma „povjerljivi podaci" u okviru sustava nadzora financijskih tržišta[16].

12 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na subjekte za zajednička ulaganja u prenosive vrijednosne papire (UCITS) (SL 2009., L 302, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 3., str. 213.)

13 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105.)

14 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za bankarstvo), kojom se izmjenjuje Odluka br. 716/2009/EZ i stavlja izvan snage Odluka Komisije 2009/78/EZ (SL 2010., L 331, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 12., str. 80.)

15 Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o osnivanju europskog nadzornog tijela (Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala), izmjeni Odluke br. 716/2009/EZ i stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2009/77/EZ (SL 2010., L 331, str. 84.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 4., str. 241.)

16 Sudu je trenutačno podnesen prilično sličan zahtjev za prethodnu odluku u predmetu Buccioni (C-594/16).

34. Međutim, kao što napominje Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) u svojoj odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, Sud je imao priliku odlučiti o pravu na pristup administrativnim dokumentima institucija Europske unije i o pravu na pristup dokumentima koji se izdaju u okviru prava tržišnog natjecanja.

35. Što se tiče, na primjer, prava na pristup dokumentima koje Komisija drži u okviru postupaka tržišnog natjecanja, Sud je osobito mogao pojasniti da je otkrivanje podataka povezanih s postupcima zbog povrede članaka 101. i 102. UFEU-a bilo načelo [17] i da se ti podaci, ako nisu poslovna tajna, ipak mogu dostaviti, iako se zainteresirano društvo tome protivi [18], ili drugi povjerljivi podaci ako prevladava argument za njihovu objavu [19] ili ako ti podaci po svojoj naravi nisu zaštićeni poslovnom tajnom. Međutim, ni predmet ni učinak tog tumačenja nije zabraniti Komisiji objavljivanje podataka o sastavnim elementima povrede članka 101. UFEU-a na koje se ne primjenjuje zaštita od objavljivanja po nekoj drugoj osnovi. Isto tako, u okviru pokajničkih programa, Sud je naveo da se načelno objavljuju odluke o povredama, osim ako se time ugrožava zaštita inspekcija i istraga [20].

36. Tom se sudskom praksom podrazumijeva da se u okviru postupaka primjene pravila tržišnog natjecanja načelno objavljuju podaci i stoga je njihova dostupnost šira, osim ako se ne dokaže da su ti podaci zaštićeni poslovnom tajnom. Ista se logika primjenjuje i na pravo na pristup dokumentima institucija Unije [21].

37. Iako je takvo tumačenje u potpunosti valjano u području prava na pristup određenim dokumentima institucija Unije ili prava tržišnog natjecanja, ipak se ne može prenijeti u posebno područje sustava nadzora financijskih tržišta. Naime, potrebno je uzeti u obzir posebnost sustava kojim se uređuje nadzor financijskih tržišta zbog koje se, prema mojem mišljenju, on uopće ne može usporediti s drugim sustavima predviđenima pravom Unije, suprotno onome što Komisija, među ostalim, tvrdi u svojim pisanim očitovanjima. Ovdje valja uzeti u obzir posebnosti nadzornih aktivnosti nad financijskim tržištima i sadržaj članka 54. Direktive 2004/39 u kojem se utvrđuje načelo čuvanja poslovne tajne kao i praktične posljedice koje bi ostvarivanje prava na pristup dokumentima koje drže nadzorna tijela država članica imalo za sustav nadzora financijskih tržišta. U tom području zaista nije moguće povući paralelu s drugim područjima prava Unije, s obzirom na to da su podaci prikupljeni u okviru sustava nadzora financijskih tržišta u potpunosti različiti od podataka institucija Unije u drugim područjima, uzimajući u obzir njihovu opsežnost, moguću upotrebu, moguće posljedice i ciljeve.

38. Osnovne zadaće tijela za nadzor financijskih tržišta, kao što sam njihov naziv naznačuje, jesu nadzor i kontrola društava koja posluju na financijskim tržištima. Kako bi učinkovito izvršavala te zadaće, ta tijela trebaju imati pristup podacima koji se odnose na društva koja kontroliraju. Ti se podaci mogu prikupiti bilo zahvaljujući ovlasti prisile koja im je dodijeljena nacionalnim propisima ili dobrovoljnim prijenosom nadziranih društava, uzimajući u obzir da se daje prednost toj drugoj

17 Presude od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 51.) i od 13. siječnja 2017., Deza/ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, t. 49. i 55. i navedena sudska praksa)

18 Što se tiče zaštite poslovnih tajni, vidjeti presudu od 24. lipnja 1986., AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisija (53/85, EU:C:1986:256, t. 28.).

19 Presuda od 14. ožujka 2017., Evonik Degussa/Komisija (C-162/15 P, EU:C:2017:205, t. 42. i 45.). Tom se žalbom željela osporiti presuda od 28. siječnja 2015., Evonik Degussa/Komisija (T-341/12, EU:T:2015:51) u kojoj se u točki 94. navode tri uvjeta koja treba ispuniti da se podaci koje drži Komisija u okviru postupka zbog povrede prava tržišnog natjecanja ne bi otkrili, odnosno, kao prvo, podaci smiju biti poznati samo ograničenom broju osoba, kao drugo, zatraženim otkrivanjem može se nanijeti ozbiljna šteta osobi koja ih je dostavila ili trećim osobama, i, kao treće, interesi koji mogu biti ugroženi tim otkrivanjem objektivno su dostojni zaštite. Iako Sud u svojoj presudi nije izričito preuzeo ta tri uvjeta, to ne znači da ih je odbacio.

20 Presuda od 14. ožujka 2017., Evonik Degussa/Komisija (C-162/15 P, EU:C:2017:205, t. 95. i 96.)

21 Vidjeti u tom smislu osobito presudu od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374), koja se odnosi na primjenu izuzeća od prava na pristup dokumentima institucija Unije predviđenih odredbama Uredbe br. 1049/2001. Vidjeti moje nedavno mišljenje u predmetu ClientEarth/Komisija (C-57/16 P, EU:C:2017:909, t. 52. i sljedeće točke).

metodi, odnosno suradnji između tih društava i nadzornih tijela. Tom se nužnom suradnjom između nadziranih subjekata i nadležnih tijela opravdava postojanje obveze čuvanja poslovne tajne koju moraju izvršavati ta tijela jer, da te obveze nema, nadzirana društva nadležnim tijelima ne bi priopćila podatke nužne za nadzor financijskih tržišta bez oklijevanja ili čak otpora [22].

39. Ta je obveza čuvanja poslovne tajne u prošlosti dobila na važnosti zbog internacionalizacije financijskih djelatnosti i potrebe da se olakša razmjena podataka između nadležnih tijela različitih država članica s ciljem provedbe učinkovitog nadzora prekograničnog poslovanja na unutarnjem tržištu [23]. U tu je svrhu zakonodavac Unije propisao zahtjeve povezane s povjerljivosti informacija razmijenjenih otkako je donesena Prva direktiva 77/780/EEZ [24] tako što je utvrdio načelo čuvanja poslovne tajne koje je do tada bilo obuhvaćeno samo nacionalnim pravima. Iako je tako uspostavljen pravni okvir izmijenjen Direktivom 2004/39, a zatim i kasnijim tekstovima, obveze čuvanja poslovne tajne i povjerljivosti predviđene u njezinu članku 54. ipak su uvelike ostale nepromijenjene [25].

40. Dakle, cijelo se pitanje temelji na određivanju više ili manje širokog spektra koji obuhvaća podatke koji se smatraju „povjerljivima" i koje treba zaštititi poslovnom tajnom u posebnom sustavu nadzora financijskih tržišta i to iako se člankom 54. Direktive 2004/39 uspostavlja opća obveza čuvanja poslovne tajne i istodobno predviđaju izričito i iscrpno utvrđene iznimke [26].

41. Zakonodavac Unije stoga se u ovom području vodio načelnom zabranom otkrivanja, za razliku od onoga što je predviđeno u području prava tržišnog natjecanja ili prava na pristup dokumentima institucija Unije jer u ta dva slučajeva prevladava pravo na pristup dokumentima s izuzecima [27]. Slijedom toga, rasuđivanje zakonodavca Unije u području nadzora financijskih tržišta dijametralno je suprotno rasuđivanju u području prava na pristup administrativnim dokumentima institucija Unije i prava tržišnog natjecanja [28] u kojem vlada načelo transparentnosti. Za rješavanje glavnog predmeta moguće je stoga smatrati da je zakonodavac Unije načelo transparentnosti stavio u drugi plan u korist zahtjeva dobrog funkcioniranja financijskih tržišta.

42. Ta se posebna logika opravdava činjenicom da je cilj Direktive 2004/39, kao što se navodi u njezinoj uvodnoj izjavi 2., stvoriti integrirano i usklađeno financijsko tržište, ulagateljima nuditi visoki stupanj zaštite te im omogućiti pružanje usluga u cijeloj Uniji [29].

43. Tako se člankom 54. Direktive 2004/39 jamči nesmetana razmjena podataka kojom se podrazumijeva da nadzirana društva i nadležna tijela mogu biti sigurna da će povjerljivi podaci koje razmjenjuju ostati povjerljivi [30].

22 Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Altmann i dr. (C-140/13, EU:C:2014:2168, t. 37.).

23 Vidjeti u tom smislu osobito uvodnu izjavu 63. Direktive 2004/39.

24 Prva direktiva Vijeća od 12. prosinca 1977. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na osnivanje i obavljanje djelatnosti kreditnih institucija (SL 1977., L 322, str. 30.)

25 Vidjeti u tom smislu odredbe Direktive 2014/65 (osobito uvodnu izjavu 153. i članak 76.) kojom je preinačena Direktiva 2004/39.

26 Presuda od 12. studenoga 2014., Altmann i dr. (C-140/13, EU:C:2014:2362, t. 34. i 35.)

27 Presuda od 13. siječnja 2017., Deza/ECHA (T-189/14, EU:T:2017:4, t. 55. i navedena sudska praksa). Svrha općeg načela je dati javnosti najširi mogući pristup dokumentima institucija Unije. Iznimke od tog načela treba tumačiti strogo na način da se podrazumijeva da se neotkrivanje može opravdati samo činjenicom da navedeni pristup može konkretno i stvarno ugroziti zaštićeni interes i da je rizik od ugrožavanja tog interesa razumno predvidljiv, a ne samo hipotetski (točke 51. i 52. te presude te navedena sudska praksa).

28 U tom području, u Obavijesti Nadzornog tijela EFTA-e o pravilima pristupa spisu Nadzornog tijela EFTA-e u predmetima koji se odnose na članci 53., 54. i 57. Sporazuma o EGP-u (SL 2007., C 250, str. 16.), predviđaju se pravila pristupa i utvrđuje načelo prava na pristup u području tržišnog natjecanja (t. 19. do 21.). Isto vrijedi za presudu od 29. lipnja 2010., Komisija/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, t. 51. i sljedeće točke), iako Sud utvrđuje iznimke od tog načela prava na pristup nakon konkretnog i pojedinačnog ispitivanja zahtjeva (t. 63.).

29 Vidjeti presudu od 12. studenoga 2014., Altmann i dr. (C-140/13, EU:C:2014:2362, t. 26.), kao i uvodne izjave 31., 44. i 71. Direktive 2004/39.

30 Presude od 11. prosinca 1985., Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, t. 27.) i od 12. studenoga 2014., Altmann i dr. (C-140/13, EU:C:2014:2362, t. 31. i 32.), kao i uvodne izjave 44. i 63. Direktive 2004/39

44. Bez ujednačenog tumačenja slučajeva u kojima je dopušteno da se podaci prenesu trećim osobama ugrozio bi se taj cilj, što bi bilo protivno uvodnoj izjavi 2. Direktive 2004/39[31]. Zato se člankom 54. stavkom 1. te direktive nadzornim tijelima zabranjuje otkrivanje podataka koje drže, osim u općenitom i anonimnom obliku[32]. Sud je uostalom imao priliku istaknuti to načelo u presudi od 12. studenoga 2014., Altmann i dr.[33].

45. Međutim, iako su okolnosti glavnog postupka jednake okolnostima predmeta u kojem je donesena presuda Altmann i dr.[34], taj se predmet isključivo odnosio na doseg odstupanja od obveze čuvanja poslovne tajne predviđenih člankom 54. stavcima 1. i 2. Direktive 2004/39 kada se povjerljivi podaci odnose na društvo u postupku prisilne likvidacije koje se bavilo prijevarnim aktivnostima zbog kojih je više odgovornih osoba tog društva osuđeno na kazne zatvora. U okviru glavnog postupka, od Suda se traži da u istom kontekstu s novog gledišta razmotri kvalifikaciju „povjerljivih podataka" i doseg poslovne tajne u smislu članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39.

46. U tom okviru treba istaknuti da tijela za nadzor financijskih tržišta obavljaju zadaću nadzora od općeg interesa. U tu svrhu trebaju raspolagati dokumentima koji sadržavaju bitne podatke o položaju, razvoju i stabilnosti nadziranog društva.

47. Stoga te podatke treba prikupljati i razmjenjivati u tajnosti u onoj mjeri u kojoj su nužni i izravno povezani s nadzornom aktivnošću. Naime, nadzorna tijela trebaju raspolagati potpunim, pouzdanim i vjerodostojnim podacima kako bi uspješno izvršavala svoju zadaću. Kako bi nadzorna aktivnost bila stvarna i učinkovita, nadzirana društva trebaju biti u potpunosti transparentna prema nadležnim tijelima. Iz toga proizlazi povjerljivo postupanje s podacima koji se odnose na ta društva kako se odredbe o poslovnoj tajni ne bi lišile učinka. Tim se razlozima stoga može opravdati legitimno ugrožavanje temeljnog prava na pristup dokumentima[35] koje drže nadležna tijela kako bi se osiguralo dobro funkcioniranje i stabilnost sustava nadzora financijskih tržišta. U tom smislu, obilježja, funkcije ili uloge tih tijela trebaju utjecati na dostupnost dokumenata i podataka koje drže.

48. U okviru sustava nadzora financijskih tržišta, nadzirana društva trebaju imati povjerenje u nacionalna tijela za nadzor kako bi potonja tijela na najbolji način osigurala izvršavanje svoje zadaće nadzora[36]. Naime, podsjećam da će nadzirana društva brže dostaviti pouzdane i vjerodostojne podatke nadzornim tijelima ako znaju da će ti podaci biti zaštićeni načelom povjerljivosti.

49. Štoviše, takvo povjerenje se zahtijeva i među samim nacionalnim tijelima za nadzor, s obzirom na to da je zakonodavac Unije predvidio da trebaju surađivati zajedno[37]. Time se podrazumijeva da se njihova međusobna razmjena podataka treba pojačati jamstvom povjerljivosti podataka koje primaju ili drže u okviru svoje zadaće nadzora.

31 Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu UBS Europe i dr. (C-358/16, EU:C:2017:606, t. 37.)

32 Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu UBS Europe i dr. (C-358/16, EU:C:2017:606, t. 30.)

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

34 C-140/13, EU:C:2014:2362. U oba se slučaja dovodi u pitanje činjenica da je BaFin odbio zahtjev za pristup određenim dokumentima koji se odnose na društvo Phoenix (u ovom slučaju, pristup posebnom izvještaju o reviziji, izvješćima vanjskih revizora, internim dokumentima, izvješćima i prepiskama) koji je podnesen na temelju članka 1. stavka 1. IFG-a.

35 O toj kvalifikaciji temeljnog prava vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Légera u predmetu Vijeće/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:392, t. 55. i 77.).

36 Presuda od 12. studenoga 2014., Altmann i dr. (C-140/13, EU:C:2014:2362, t. 31.)

37 Čak i u okviru te suradnje, treba dati prednost poslovnoj tajni kojom se žele zaštititi prava dotičnih osoba pri razmjeni podataka između nadzornih tijela. Vidjeti u tom pogledu uvodnu izjavu 25. Direktive 2000/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. ožujka 2000. o osnivanju i obavljanju djelatnosti kreditnih institucija (SL 2000., L 126, str. 1.), uvodnu izjavu 23. Direktive 2006/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o osnivanju i obavljanju djelatnosti kreditnih institucija (SL 2006., L 177, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 8., str. 58.) i uvodnu izjavu 153. Direktive 2014/65.

50. Osim toga, to nužno povjerenje dio je i preventivnog aspekta funkcija koje izvršavaju tijela za nadzor financijskih tržišta i kojim se pretpostavlja da ta tijela raspolažu podacima obuhvaćenima poslovnom tajnom i povjerljivosti. Naime, funkcija prevencije koju imaju nadzorna tijela pretpostavlja da se prikupljanje i davanje podataka obavlja u tajnosti, s obzirom na to da svako otkrivanje po svojoj naravi može imati ozbiljne posljedice, čak i za podatke u odnosu na koje se interes najprije može činiti minimalnim, ali koji su zapravo važni za funkcioniranje financijskih tržišta i sustava njihova nadzora.

51. Naime, iako ponekad osjetljivost određenih podataka koje drže nadzorna tijela isprva nije očita, njihovim se otkrivanjem može narušiti stabilnost financijskih tržišta. Podaci koje nadzorna tijela financijskih tržišta primaju ili sastavljaju i koji se *a priori* čine nevažnima, naposljetku se u posebnom kontekstu funkcioniranja financijskih tržišta mogu pokazati ključnima za društva koja se razvijaju na tom tržištu i koja su predmet nadzora.

52. Stoga, ako nije zajamčena stroga povjerljivost podataka koje tako drže nacionalna tijela za nadzor, postoji rizik od pravne nesigurnosti i nestabilnosti sustava nadzora financijskih tržišta [38]. Slijedom toga treba biti posebno oprezan, uzimajući u obzir rizik od financijske katastrofe do koje može doći u slučaju da se u okviru funkcioniranja financijskog tržišta i njegova sustava kontinuiranog nadzora prekine odnos povjerenja [39]. Naime, zbog narušavanja povjerenja svime što se može smatrati manjkavošću u zaštiti podataka ugrozio bi se sustav nadzora, a svakim propustom u zaštiti povjerljivosti podataka koje drže nadležna tijela moglo bi se narušiti dobro funkcioniranje tog sustava. Otkrivanjem tih podataka mogla bi se narušiti stabilnost predmetnog društva te bi to moglo imati za učinak da subjekti koji se razvijaju na financijskim tržištima, dostavljaju te podatke i na taj način omogućavaju nadzornim tijelima da obavljaju svoje dužnosti, izgube povjerenje u ta tijela.

53. Točno je da nacionalna nadzorna tijela mogu raspolagati podacima koji su javni, u tom smislu da u pogledu tih podataka postoji obveza objavljivanja predviđena pravom Unije, odnosno člancima 2. i 3. Prve direktive 68/151/EEZ [40]. Međutim, čak i u tom slučaju, smatram da ta tijela ne trebaju obavljati funkciju „jedinog kontaktnog mjesta" tako da, prema mojem mišljenju, nisu dužna odobriti zahtjev za pristup takvim javnim podacima.

54. Ukratko, smatram da se poslovna tajna, čije je načelo propisano člankom 54. Direktive 2004/39, ne može prilagođavati s obzirom na prirodu podataka koje drže nadzorna tijela. Sve podatke kojima raspolažu ta tijela treba smatrati povjerljivima jer zadaća navedenih tijela nije informiranje javnosti, nego isključivo nadziranje društava koja posluju na financijskim tržištima čime pridonose njihovoj stabilnosti i regulaciji.

55. Osim toga, pojašnjavam da se, prema mojem mišljenju, izrazi „poslovna tajna" i „povjerljivi podaci" iz članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39 podudaraju. Stoga ta dva izraza treba smatrati redundantnima jer zapravo označavaju isti predmet i istu ideju.

56. Uostalom, podsjećam na to da je Sud, što se tiče Prve direktive 77/780, ističući važnost zaštite poslovne tajne, u presudi od 11. prosinca 1985., Hillenius, već široko tumačio povjerljivost podataka koje drže nacionalna tijela za nadzor kreditnih institucija [41] čime se složio s mišljenjem nezavisnog odvjetnika G. Slynna [42], koji je zagovarao stajalište da ne postoji razlika između pojedinih vrsta podataka te je predložio Sudu da presudi da se poslovnom tajnom, među ostalim, obuhvaćaju iskazi svjedokâ.

38 Presuda od 12. studenoga 2014., Altmann i dr. (C-140/13, EU:C:2014:2362, t. 33.)

39 Člankom 17. Direktive 2004/39 predviđa se kontinuirani nadzor financijskih tržišta koji podrazumijeva postojanje kontinuiranog protoka podataka između nadziranih društava i nadzornih tijela.

40 Prva direktiva Vijeća od 9. ožujka 1968. o usklađivanju zaštitnih mjera koje su radi zaštite interesa njihovih članova i trećih osoba predviđene u državama članicama za društva u smislu članka 58. stavka 2. Ugovora [koji je postao članak 48. stavak 2. UEZ-a, potom članak 54. stavak 2. UFEU-a] (SL 1968., L 65, str. 8.)

41 Presuda od 11. prosinca 1985., Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, t. 26.)

42 Mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Slynna u predmetu Hillenius (110/84, neobjavljeno, EU:C:1985:333)

57. Kada bi se prihvatilo da tijela kojima su podneseni zahtjevi za pristup dokumentima koje drže, moraju konkretno i pojedinačno ocjenjivati svaki slučaj zasebno, to bi moglo dovesti do opasnosti od rascjepkanosti sustava nadzora i do različitog postupanja s obzirom na subjektivnu ocjenu koju nacionalno tijelo donosi u pogledu zahtjeva za pristup dokumentima. Podsjećam na to da zahtjev za jedinstvenu primjenu Direktive 2004/39 i njezin cilj usklađivanja idu u prilog utvrđivanju homogene ocjene povjerljivosti podataka koje nadzorna tijela primaju ili sastavljaju te, slijedom toga, postojanju općeg načela povjerljivosti, a ne ocjeni primjene poslovne tajne u svakom slučaju zasebno. U glavnom postupku tim općim načelom treba opravdati neotkrivanje podataka koje je zatražio E. Baumeister kako se ne bi oslabio sustav nadzora financijskih tržišta ni narušila njegova učinkovitost.

58. U tom pogledu valja uzeti u obzir uvodnu izjavu 5. Direktive 2004/39 u kojoj se promiče integritet i učinkovitost financijskog sustava te podrazumijeva načelo povjerljivosti u pogledu sustava nadzora financijskih tržišta. To znači da se može dati prednost široj definiciji povjerljivosti i poslovne tajne. Moguće je uzeti u obzir i uvodnu izjavu 8. Direktive (EU) 2016/943 [43] kojom se nastoji spriječiti rascjepkanost unutarnjeg tržišta [44] i slabljenje općeg odvraćajućeg učinka relevantnih pravila u području poslovnih tajni na unutarnjem tržištu. Osim toga, u uvodnoj izjavi 14. te direktive navodi se postojanje legitimnog interesa za općenito očuvanje povjerljivih podataka te inzistira na postojanju legitimnog očekivanja zainteresiranih krugova da će se takva povjerljivost štititi.

59. Slijedom toga, unatoč pisanim očitovanjima nizozemske vlade i naznakama iz sudske prakse u drugim područjima osim u području nadzora financijskih tržišta, valja ustrajati na činjenici da bi se jedinstvena primjena Direktive 2004/39 narušila kada bi se državama članicama prepustila margina prosudbe pri utvrđivanju dosega poslovne tajne i granica pojma „povjerljivih podataka" ili kad bi svako nadzorno tijelo moglo subjektivno ocijeniti koji se podaci mogu otkriti tako što bi konkretno i pojedinačno ispitalo svaki zahtjev za pristup dokumentima što bi, štoviše, dovelo do znatnog radnog opterećenja tih tijela koja bi trebala odvagnuti različite predmetne interese [45].

60. U tom pogledu treba smatrati da je sam zakonodavac Unije odvagnuo i uspostavio ravnotežu između različitih interesa o kojima može biti riječ, kao što je gore navedeno [46], tako što je utvrdio opće načelo neotkrivanja podataka koje primaju ili sastavljaju tijela za nadzor financijskih tržišta te istodobno iscrpno predvidio iznimke [47] koje kao takve treba usko tumačiti.

61. U tom pogledu smatram da nije na Sudu da svojom ocjenom zamijeni ocjenu zakonodavca Unije utvrđivanjem detaljnih kriterija i preciznih načina za utvrđivanje elemenata koji su svojstveni dosegu poslovne tajne, a ni na tijelima za nadzor financijskih tržišta da nastoje uspostaviti tu osjetljivu ravnotežu što bi moglo dovesti do kazuistike pri čemu bi se narušio usklađeni sustav nadzora, iako logika zakonodavca Unije dovodi do proporcionalnog odvagivanja različitih predmetnih interesa.

62. Naposljetku, ako se vratimo na glavni postupak, smatram da iz očitovanja podnesenih Sudu proizlazi da situacija E. Baumeistera trenutačno ne odgovara nijednoj od iznimaka predviđenih člankom 54. Direktive 2004/39. Štoviše, iako iz rasprave proizlazi da je razlog glavnog postupka čini se određivanje troškova, pitam se čemu bi stjecanje povjerljivih podataka koje drži BaFin služilo u tom kontekstu.

43 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti neotkrivenih znanja i iskustva te poslovnih informacija (poslovne tajne) od nezakonitog pribavljanja, korištenja i otkrivanja (SL 2016., L 157, str. 1.)

44 Sustav nadzora financijskih tržišta usko je povezan s uspostavom unutarnjeg tržišta, vidjeti točku 39. ovog mišljenja.

45 Iz sudske prakse o priopćavanju dokumenata institucija Unije proizlazi da bi, ako Sud prihvati to tumačenje, svako tijelo kojem je podnesen zahtjev trebalo odvagnuti različite interese. Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Komisija/Stichting Greenpeace Nederland (C-673/13 P, EU:C:2016:213, t. 54.). Tako po analogiji u glavnom predmetu treba odvagnuti zaštitu sustava nadzora financijskih tržišta i interese poduzetnika kojem su prijevarne aktivnosti društva nanijele štetu, izuzevši sve postupke u tijeku.

46 Vidjeti točku 41. ovog mišljenja.

47 Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu UBS Europe i dr. (C-358/16, EU:C:2017:606, t. 83. i 84.) i presuda od 12. studenoga 2014. Altmann i dr. (C-140/13, EU:C:2014:2362, t. 34. i 35.)

63. S obzirom na te elemente, slučaj u glavnom postupku ne smije služiti Sudu kao prilika da dovede u pitanje načelo povjerljivosti i obvezu čuvanja poslovne tajne kojom su obuhvaćeni svi podaci koje primaju ili sastavljaju nacionalna tijela za nadzor financijskih tržišta.

64. Slijedom toga, u posebnom kontekstu nadzora financijskih tržišta valja primijeniti široko tumačenje povjerljivosti podataka koje drže nadzorna tijela koja dopuštaju njihovo otkrivanje samo u slučajevima predviđenima tekstom članka 54. Direktive 2004/39. Naime, opće načelo koje je utvrdio zakonodavac Unije jest načelo poslovne tajne te se iznimke od tog načela povjerljivosti mogu samo strogo tumačiti i primijeniti kada su izričito predviđene odredbama Direktive 2004/39. U tom smislu, tijela za nadzor financijskih tržišta podliježu obvezi čuvanja poslovne tajne bez vremenskog ograničenja, osim u slučajevima koji su taksativno navedeni u tim odredbama.

65. S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja smatrati da pojam „povjerljivi podaci" u smislu druge rečenice članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39, bez obzira na bilo koje druge pretpostavke, obuhvaća sve podatke, uključujući prepiske i izjave, koji se odnose na nadzirano društvo i koje nacionalno tijelo za nadzor financijskih tržišta prima ili sastavlja, te da su stoga zaštićeni poslovnom tajnom na temelju prve rečenice članka 54. stavka 1. Direktive.

V. Zaključak

66. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) odgovori kako slijedi:

Pojam „povjerljivi podaci" u smislu druge rečenice članka 54. stavka 1. Direktive 2004/39/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o tržištima financijskih instrumenata te o izmjeni direktiva Vijeća 85/611/EEZ i 93/6/EEZ i Direktive 2000/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 93/22/EEZ, bez obzira na bilo koje druge pretpostavke, obuhvaća sve podatke, uključujući prepiske i izjave, koji se odnose na nadzirano društvo i koje nacionalno tijelo za nadzor financijskih tržišta prima ili sastavlja, te su stoga zaštićeni poslovnom tajnom na temelju prve rečenice članka 54. stavka 1. te direktive.