Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAL BOBEK
5 päivänä syyskuuta 2018 [1]

Asia C-215/17

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.
vastaan
Republika Slovenija

(Ennakkoratkaisupyyntö – Vrhovno sodišče Republike Slovenije (ylin tuomioistuin, Slovenia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö – Luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevat vakavaraisuusvaatimukset – Valtion määräävän vaikutusvallan alaisuudessa olevat luottolaitokset – Kansalliset säännökset, joilla annetaan rajoittamaton pääsy tällaisten luottolaitosten tekemiä kaupallisia sopimuksia koskeviin tiettyihin tietoihin

I Johdanto

1. Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (jäljempänä NKBM) on slovenialainen pankki. Toimittaja pyysi NKBM:ltä mahdollisuutta tutustua luetteloon, joka sisältää tiettyjä tietoja NKBM:n konsulttiyhtiöiden, asianajotoimistojen ja immateriaalisia palveluja tarjoavien yhtiöiden kanssa tekemistä sopimuksista. Pyyntö esitettiin asiakirjojen saatavuutta koskevien Slovenian säännösten nojalla. Pyynnön esittämisajankohtana Slovenian tasavalta omisti NKBM:n osake-enemmistön. Se oli myös pääomittanut mainittua pankkia. Näistä syistä asiakirjojen saatavuutta koskevaa kansallista lainsäädäntöä sovellettiin NKBM:ään kyseisenä ajankohtana, ja vaikuttaa siltä, että toimittajan pyytämien kaltaiset tiedot olisi pitänyt kansallisen lainsäädännön nojalla antaa.

2. NKBM hylkäsi toimittajan pyynnön. Toimittaja valitti asiasta tiedon saatavuutta Sloveniassa käsittelevälle hallintoviranomaiselle, joka määräsi pankin luovuttamaan pyydetyt tiedot. NKBM riitautti tämän päätöksen kansallisissa tuomioistuimissa. Asia on nyt käsiteltävänä oikeuskysymyksen osalta Vrhovno sodišče Republike Slovenijessa (ylin tuomioistuin, Slovenia). Kyseinen tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä, joissa tiedustellaan asiakirjojen saatavuutta koskevan Slovenian lainsäädännön yhteensopivuutta sekä direktiivin 2003/98/EY [2] että asetuksen (EU) N:o 575/2013 [3] kanssa.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 17.11.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 345, s. 90), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/37/EU (EUVL 2013, L 175, s. 1).

3 Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2013, L 176, s. 1).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1 Direktiivi 2003/98

3. Direktiivillä 2003/98 vahvistetaan sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”vähimmäissäännöt jäsenvaltioiden julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäytölle sekä käytännön keinot niiden uudelleenkäytön helpottamiseksi”.

4. Saman artiklan 2 kohtaan sisältyy luettelo asiakirjoista, joihin direktiiviä ei sovelleta. Sen c alakohdassa säädetään etenkin, että direktiiviä ei sovelleta ”asiakirjoihin, jotka eivät asiakirjojen saatavuutta koskevien jäsenvaltioiden järjestelmien perusteella ole saatavilla muun muassa seuraavista syistä: – – kaupallinen luottamuksellisuus (esimerkiksi yritys-, ammatti- tai yhtiösalaisuus)”.

5. Direktiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan ”direktiivi perustuu asiakirjojen saatavuutta koskeviin jäsenvaltioiden järjestelmiin, eikä se vaikuta niihin”.

6. Direktiivin 2 artiklaan sisältyvät muun muassa seuraavat määritelmät:

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

2) ’julkisoikeudellisella laitoksella’ [tarkoitetaan] elintä,

a) joka on nimenomaisesti perustettu vastaamaan yleisen edun mukaisiin tarpeisiin ja joka ei harjoita teollista tai kaupallista toimintaa [oikeammin: joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta]; ja

b) joka on oikeushenkilö; ja

c) jonka toiminta on suurimmaksi osaksi valtion, alue- tai paikallisviranomaisten tai muiden julkisoikeudellisten laitosten rahoittamaa, taikka jonka johto on näiden laitosten valvonnan alainen, taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio, alue- tai paikallisviranomainen tai muu julkisoikeudellinen laitos nimittää enemmän kuin puolet;

– –”

2 Asetus N:o 575/2013

7. Asetuksen N:o 575/2013 soveltamisala määritellään sen 1 artiklassa, jossa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt yleisistä vakavaraisuusvaatimuksista, jotka direktiivin 2013/36/EU nojalla valvottavien laitosten on täytettävä seuraavien seikkojen osalta:

– –

e) julkistamisvaatimukset.

– –”

8. Asetuksen kahdeksannen osan otsikko on ”Laitosten tiedonantovelvollisuus”, ja se käsittää 431–455 artiklan. Sen 431 artiklassa määritetään julkistamisvaatimusten soveltamisala. Asetuksen 432 artiklan 2 kohdan mukaan laitokset voivat tietyissä tapauksissa jättää julkistamatta tietoja, joita pidetään liikesalaisuuksina tai luottamuksellisina. Sen 433 artiklassa säädetään lisäksi, että laitosten on julkistettava kahdeksannen osan nojalla edellytetyt tiedot vähintään kerran vuodessa.

B Slovenian oikeus

1 Laki julkisen sektorin hallussa olevien tietojen saatavuudesta

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

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

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

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

– –

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

4) Tämän pykälän 1 momentissa asetettu velvollisuus koskee yritystä myös viiden vuoden ajan tämän pykälän 2 momentissa tarkoitetun määräävän vaikutusvallan päättymisestä, kun kyse on julkista merkitystä omaavista tiedoista, jotka ovat peräisin siltä ajanjaksolta, jona kyseinen yritys oli määräävän vaikutusvallan alaisuudessa.

5) Julkisoikeudellisten yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa oleva yritys on velvollinen asettamaan saataville tämän lain 4 a §:ssä tarkoitetut julkista merkitystä omaavat tiedot.

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

– –”

10. ZDIJZ:n 4 a §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

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

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

– –”

11. ZDIJZ:n 6 a §:ssä säädetään seuraavaa:

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

– tiedot liiketoimen laadusta;

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

– sopimuksen arvo ja suoritettujen yksittäisten maksujen määrät;

– sopimuksen tekopäivä ja liiketoimen kesto sekä

– tällaisten sopimusten liitteisiin sisältyvät tietyt tiedot.

– –

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

– –”

2 Kaupallisia yhtiöitä koskeva laki

12. Kaupallisista yhtiöistä annetun lain (Zakon o gospodarskih družbah, jäljempänä ZGD) 39 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Tietoja, joita yhtiö kuvaa kirjallisessa päätöksessä yrityssalaisuudeksi, on pidettävä yrityssalaisuuksina. Päätös on annettava tiedoksi osakkaille, työntekijöille, yhtiön hallintoelinten jäsenille ja muille henkilöille, joita yrityssalaisuus sitoo.

2) Siitä riippumatta, onko tietoja kuvattu yrityssalaisuudeksi edellä 1 momentissa tarkoitetussa päätöksessä, yrityssalaisuutena pidetään myös tietoja, joiden osalta on selvää, että niiden ilmaiseminen ulkopuolisille aiheuttaisi vakavaa vahinkoa. Osakkaat, työntekijät, yhtiön hallintoelinten jäsenet ja muut henkilöt ovat vastuussa yrityssalaisuuden paljastamisesta, jos he olivat tai heidän olisi pitänyt olla tietoisia siitä, että tiedot olivat salaisia.

3) Tietoja, jotka lain mukaan ovat julkisia, tai tietoja, jotka liittyvät lain tai hyvän kauppatavan rikkomiseen, ei voida kuvata yrityssalaisuudeksi.”

III Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

13. Nova Kreditna Banka Maribor d.d. on slovenialainen pankki. Toimittaja esitti mainitulle pankille pyynnön saada tutustua luetteloon, joka sisältää tietoja sopimuksista, joita NKBM oli tehnyt konsulttiyhtiöiden, asianajotoimistojen ja immateriaalisia palveluja tarjoavien yhtiöiden kanssa 1.10.2012 ja 17.4.2014 välisenä aikana. Pyydetyt tiedot koskivat erityisesti tehdyn liiketoimen laatua, sopimuskumppania (oikeushenkilön osalta: yhtiön nimi tai toiminimi, kotipaikka, toimipaikan osoite), sopimuksen arvoa, suoritettujen yksittäisten maksujen määrää, sopimuksen tekopäivää, liikesuhteen kestoa ja sopimuksen liitteisiin sisältyviä muita tällaisia tietoja.

14. ZDIJZ:n 6 a §:n 1 momentissa säädetään, että kun pyydetyt tiedot koskevat tietyntyyppisiä sopimusta koskevia liiketoimia – kuten nyt kyseessä olevia sopimuksia –, ne luokitellaan ”olennaisimmiksi tiedoiksi”. Tällaisia tietoja pidetään ”julkista merkitystä omaavina tietoina”, kun ne koskevat julkisoikeudellisen yhteisön määräävän vaikutusvallan alaisuudessa olevia yrityksiä.

15. Sinä ajanjaksona, jolta tietoja pyydettiin tutustuttavaksi, NKBM oli julkisoikeudellisen yhteisön, nimittäin Slovenian tasavallan, määräävän vaikutusvallan alaisuudessa. Tämä johtui siitä, että i) Slovenian tasavalta omisti suoraan tai epäsuorasti NKBM:n osake-enemmistön ja että ii) useiden muiden pankkien tavoin NKBM:ää pääomitettiin merkittävästi valtion toimenpiteillä.

16. ZDIJZ:n 6 a §:n 3 momentin mukaan oikeus tutustua edellä mainittuihin ”olennaisimpiin tietoihin” on lähtökohtaisesti myönnettävä. Tämä oikeus voidaan kuitenkin evätä, jos yritys osoittaa, että tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi vakavasti sen kilpailuasemaa markkinoilla.

17. Tähän poikkeukseen on kuitenkin yksi poikkeus: tutustumisoikeus on myönnettävä aina, jos kyseiset ”olennaisimmat tiedot” koskevat ”liiketoimia, joiden kohteena ovat rahoitus-, sponsorointi-, konsultointi- tai tekijänoikeus palvelut, tai vastaavaan lopputulokseen johtavia muita liiketoimia”. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan toimittajan pyytämä luettelo koskee tähän ryhmään kuuluvia sopimuksia.

18. NKBM:stä tuli 21.4.2016 yksityinen osakeyhtiö, joten se ei ollut enää valtion määräävän vaikutusvallan alaisuudessa. ZDIJZ:n 1 a §:n 4 momentin nojalla NKBM oli kuitenkin edelleen velvollinen myöntämään oikeuden tutustua tietoihin vielä viiden vuoden ajan, edellyttäen että pyydetyt tiedot koskivat ajanjaksoa, jona se oli valtion määräävän vaikutusvallan alaisuudessa. Toimittaja esitti pyynnön tutustua tietoihin joka tapauksessa ajankohtana, joka ei käy nimenomaisesti ilmi ennakkoratkaisupyynnöstä mutta joka selkeästi edelsi ajankohtaa, jona NKBM:stä tuli yksityinen yhtiö: kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, NKBM vastasi pyyntöön (kieltävästi) 19.5.2014.

19. NKBM epäsi toimittajan tietopyynnön. Toimittaja valitti pyynnön epäämisestä Informacijski pooblaščenecille (Slovenian tietosuojavaltuutettu). Tietosuojavaltuutettu hyväksyi valituksen ja määräsi NKBM:n luovuttamaan pyydetyt tiedot toimittajalle.

20. NKBM nosti kyseisestä päätöksestä kanteen, joka hylättiin ensimmäisessä oikeusasteessa. Tämän jälkeen NKBM valitti tuomiosta oikeuskysymyksen osalta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, Vrhovno sodišče Republike Slovenijeen. Kyseisessä tuomioistuimessa NKBM väitti, että ZDIJZ:lla loukataan perustuslaillisia oikeuksia ja että se on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Ustavno sodišče Republike Slovenije (Slovenian tasavallan perustuslakituomioistuin), jolle ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli esittänyt kysymyksen kansallisen lainsäädännön perustuslain mukaisuudesta, tutki väitteet kansallisen lainsäädännön yhteensopimattomuudesta Slovenian perustuslain kanssa. Perustuslakituomioistuin katsoi, etteivät kyseessä olevat kansalliset säännökset olleet Slovenian perustuslain vastaisia. [4]

21. Tässä tilanteessa Vrhovno sodišče Republike Slovenije päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2003/98 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmatta luetelmakohtaa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2013/37 (konsolidoitu versio), kun otetaan huomioon vähimmäistason yhdenmukaistaminen, tulkittava siten, että kansallisessa säännöstössä voidaan sallia rajaton (ehdoton) oikeus tutustua kaikkiin tietoihin, jotka koskevat tekijänoikeuksia koskevia sopimuksia ja konsulttisopimuksia, silloinkin kun ne on määritelty yrityssalaisuuksiksi, ja että siinä voidaan tehdä näin ainoastaan sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat valtion määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, mutta ei muiden sellaisten henkilöiden osalta, joiden on annettava oikeus tutustua tietoihin, ja vaikuttaako tulkintaan myös asetus N:o 575/2013 tietojen julkistamista koskevien sääntöjen osalta ja siten, että direktiivissä 2003/98 tarkoitettu julkista merkitystä omaavien tietojen saatavuus ei voi olla laajempi kuin säädetään kyseisessä asetuksessa vahvistetuissa tietojen ilmaisemista koskevissa yhtenäisissä säännöissä?

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

22. Kirjallisia huomautuksia esittivät NKBM, tietosuojavaltuutettu, Unkarin ja Slovenian hallitukset sekä Euroopan komissio. NKBM, Slovenian hallitus ja komissio esittivät suulliset lausumansa 7.6.2018 pidetyssä istunnossa.

IV Arviointi

23. Katson, ettei direktiivi 2003/98 eikä asetus N:o 575/2013 ole esteenä pääasiassa kyseessä olevalle lainsäädännölle. Tutkin kumpaakin näistä unionin oikeuden välineistä erikseen ensimmäisen (A) ja toisen (B) ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun yhteydessä.

4 Slovenian perustuslakituomioistuimen 12.1.2017 tekemä päätös asiassa U-I-52/16-17 (SI:USRS:2017:U.I.52.16).

A Ensimmäinen kysymys: direktiivi 2003/98

24. Ensimmäinen kysymys on kaksiosainen. Ensimmäinen osa koskee kansallisten säännösten, joissa sallitaan rajaton (ehdoton) oikeus tutustua kaikkiin tietoihin, jotka koskevat tekijänoikeus- ja konsulttisopimuksia, silloinkin kun ne on määritelty yrityssalaisuuksiksi, yhteensopivuutta direktiivin 2003/98 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmannen luetelmakohdan kanssa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että lainsäädännössä säädetään tästä oikeudesta yksinomaan sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat valtion määräävän vaikutusvallan alaisuudessa. Kysymyksen toinen osa koskee sitä, vaikuttaako asetus N:o 575/2013 mainitun direktiivin tulkintaan.

25. Alustavana seikkana on syytä huomauttaa, että Slovenian hallitus väitti kirjallisissa huomautuksissaan ja vahvisti istunnossa, ettei kysymyksen sanamuoto ole täysin paikkansapitävä.

26. Siinä ensinnäkin todetaan, että kyseessä olevassa Slovenian lainsäädännössä taataan rajoittamaton pääsy *kaikkiin* tietyntyyppisiä sopimuksia koskeviin *tietoihin*. Slovenian hallituksen mukaan ZDIJZ:ssa myönnetään kuitenkin rajoittamaton pääsy ainoastaan tiettyihin tietoihin, nimittäin näitä sopimuksia koskeviin ”olennaisimpiin tietoihin”. Kuten Slovenian hallitus lisäksi selitti istunnossa, nämä tiedot esitettäisiin kootusti, mikä tarkoittaa, että tietoja pyytävä henkilö saisi tiedon siitä, että esimerkiksi pankki X oli tehnyt yhtiön Y kanssa sopimuksen, joka koskee asiaa Z, ja maksetusta kokonaissummasta, mutta ei muita yksityiskohtia kyseisen sopimuksen sisällöstä. Pääsy kaikkiin muihin sopimuksen osatekijöihin (jotka eivät ole ”olennaisimpia tietoja”) voitaisiin siten evätä, jos yritys määrittelee ne yrityssalaisuudeksi.

27. Haluan joka tapauksessa korostaa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevän selvästi, että toimittajan pyyntö koskee ainoastaan tällaisia tekijänoikeus- ja konsulttisopimusten ”olennaisimpia tietoja”, toisin sanoen tietoja, joihin sovelletaan ZDIJZ:n 6 a §:n 3 momentin loppuosan mukaan rajoittamatonta pääsyä.

28. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ensimmäisessä kysymyksessä, että kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä myönnetään rajoittamaton pääsy *silloinkin, kun sopimukset on määritelty yrityssalaisuuksiksi*. Slovenian hallituksen mukaan kysymyksen sanamuoto ei vastaa tältäkään osin kansallista lainsäädäntöä. Se väittää, ettei NKBM voi määritellä toimittajan pyytämiä tietoja yrityssalaisuudeksi, koska ZGD:n 39 §:n 3 momentissa ei sallita tietojen määrittelyä yrityssalaisuudeksi, jos kyseiset tiedot ovat lain mukaan julkisia. Toimittajan pyytämät tiedot ovat julkisia ZDIJZ:n 6 a §:n 3 momentin nojalla.

29. Vaikka saattaakin vaikuttaa siltä, että ennakkoratkaisukysymys on muotoiltu tältä osin kovin yleisesti, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei mainitse ennakkoratkaisupyynnössä, että NKBM olisi määritellyt tai pyrkinyt määrittelemään toimittajan pyytämät tiedot yrityssalaisuudeksi.

30. Kun jätetään huomiotta tosiseikkoja ja kansallista lainsäädäntöä koskevat yksityiskohdat, vaikuttaa kiistattomalta, että Slovenian lainsäädännön mukaan NKBM:n on myönnettävä rajoittamaton pääsy kootussa muodossa luetteloon, joka sisältää toimittajan pyytämät tiedot. Luettelo koskee sopimuksia, jotka NKBM on tehnyt konsulttiyhtiöiden, asianajotoimistojen ja immateriaalisia palveluja tarjoavien yhtiöiden kanssa. Tiedot, joihin toimittajalle on myönnettävä pääsy, koostuvat ainoastaan ”olennaisimmista tiedoista”. Samoin on kiistatonta, ettei tällainen rajoittamaton pääsy olisi mahdollinen, ellei NKBM olisi ollut merkityksellisenä ajankohtana valtion määräävän vaikutusvallan alaisuudessa. Tämä vaikuttaa olevan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen ensimmäisen osan ydin: onko tällainen rajoittamaton pääsy yhteensopiva direktiivin 2003/98 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmannen luetelmakohdan kanssa?

31. Mielestäni se on yhteensopiva hyvin yksinkertaisesta syystä: kun otetaan huomioon direktiivin 2003/98 aineellinen sovellettavuus, direktiivillä ei nähdäkseni pyritäkään sääntelemään pääasiassa kyseessä olevaa tilannetta (2). Lisäksi on kuitenkin syytä tarkastella direktiivin henkilöllistä soveltamisalaa, ja sitä olisi kenties tarkoituksenmukaista tarkastella jo ennen kysymystä direktiivin aineellisesta sovellettavuudesta (1).

1 Henkilöllinen sovellettavuus

32. Direktiivin 2003/98 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että direktiivillä vahvistetaan vähimmäissäännöt ”jäsenvaltioiden *julkisen sektorin elinten hallussa olevien* asiakirjojen uudelleenkäytölle sekä käytännön keinot niiden uudelleenkäytön helpottamiseksi” (kursivointi tässä). Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”’julkisen sektorin elimellä’ [tarkoitetaan] valtion viranomaisia, alueviranomaisia ja paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia – –”. Saman artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan ”julkisoikeudellisella laitoksella” tarkoitetaan elintä, joka täyttää kolme kumulatiivista edellytystä. Ensimmäinen näistä edellytyksistä on se, että tällainen elin ”on nimenomaisesti perustettu vastaamaan yleisen edun mukaisiin tarpeisiin, [joilla ei ole *teollista tai kaupallista luonnetta*” (kursivointi tässä).[5]

33. Asian tosiseikkojen selvittäminen on tietenkin kansallisen tuomioistuimen asia. On kuitenkin myönnettävä, että minun on jossain määrin vaikea kuvitella, miten yhteisöä, jota on kuvattu (tavanomaiseksi liike)pankiksi, joka oli ainoastaan tilapäisesti valtion määräysvallan alaisuudessa pääomittamista varten ja joka myytiin myöhemmin edelleen markkinoilla, voitaisiin pitää direktiivissä tarkoitettuna julkisen sektorin elimenä. Vaikka pankki olikin jonkin aikaa valtion määräysvallan alaisuudessa, se tuskin tekee kyseisestä yhteisöstä direktiivin 2003/98 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua julkisoikeudellista laitosta. Lisäksi liikepankki, jollainen NKBM vaikuttaa olevan, ei todennäköisesti täytä myöskään direktiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan vaatimuksia: se, että tällainen yhteisö on tilapäisesti valtion määräysvallan alaisuudessa ja että valtio pääomittaa sitä, tuskin tekee kyseisestä yhteisöstä elintä, joka ”on nimenomaisesti perustettu vastaamaan yleisen edun mukaisiin tarpeisiin” ja joka ei harjoita ”teollista tai kaupallista toimintaa”.

2 Aineellinen sovellettavuus

34. Riippumatta siitä, mihin tulokseen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyy sen osalta, oliko NKBM merkityksellisenä ajankohtana direktiivissä 2003/98 tarkoitettu julkisen sektorin elin, direktiivillä 2003/98 ei joka tapauksessa nähdäkseni säännellä aineellisesti kysymyksiä, joista pääasiassa sovellettavassa Slovenian lainsäädännössä säädetään.

35. Direktiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivi ”perustuu jäsenvaltioiden nykyisiin asiakirjojen saatavuutta koskeviin järjestelmiin, eikä se vaikuta niihin”. Direktiivin 2003/98 johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan vastaavasti, että direktiivi ”perustuu jäsenvaltioiden nykyisiin asiakirjojen saatavuutta koskeviin järjestelmiin, eikä sillä muuteta kansallisia sääntöjä asiakirjojen saannista”.

5 Direktiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa selvennetään, että ”’Julkisen sektorin elimen’ ja ’julkisoikeudellisen laitoksen’ määritelmät on otettu julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä ([18.6.1992 annetusta direktiivistä] 92/50/ETY [EYVL 1992, L 209, s. 1], [14.6.1993 annetusta direktiivistä] 93/36/ETY [EYVL 1993, L 199, s. 1], [14.6.1993 annetusta direktiivistä] 93/37/ETY [EYVL 1993, L 199, s. 54] ja [16.2.1998 annetusta direktiivistä] 98/4/EY [EYVL 1998, L 101, s. 1]). Julkiset yritykset eivät kuulu näiden määritelmien alaan.”

36. Tätä selvennetään direktiivin 2013/37, jolla muutettiin direktiiviä 2003/98, johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa. Kyseisen perustelukappaleen mukaan ”direktiiviin 2003/98/EY ei sisälly velvoitetta asettaa asiakirjat saataville tai sallia niiden uudelleenkäyttö”. Lisäksi saman direktiivin johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan direktiivillä 2013/37 tehtävillä muutoksilla ”ei pyritä määrittämään tai muuttamaan asiakirjojen saatavuutta koskevia jäsenvaltioiden järjestelmiä, jotka kuuluvat yhä niiden vastuulle”.

37. Direktiivissä 2003/98 erotetaan siten selkeästi asiakirjojen *saatavuus* ja niiden *uudelleenkäyttö*. Ilman saatavuutta ei voi olla uudelleenkäyttöä, mutta tämä ei tarkoita sitä, että saatavuutta ja uudelleenkäyttöä voidaan pitää toisiaan vastaavina käsitteinä.[6] Direktiivissä asetetaan asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevia velvoitteita, mutta se ei vaikuta (kansallisiin) sääntöihin asiakirjojen saannista. Samanaikaisesti direktiivin sovellettavuus perustuu asiakirjojen saatavuutta koskeviin kansallisiin sääntöihin ja on riippuvainen niistä. On myös niin, että aina kun saatavuus taataan kansallisessa lainsäädännössä, uudelleenkäytön pitäisi lähtökohtaisesti[7] olla automaattisesti sallittua direktiivissä määritetyin edellytyksin.[8] Tämä ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että direktiivi ei vaikuta kansallisten julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen saatavuutta koskeviin sääntöihin ja ettei sillä pyritä muuttamaan näitä sääntöjä, joista jäsenvaltiot ovat yksin vastuussa.

38. Kuten Slovenian hallitus totesi kirjallisissa huomautuksissaan, pääasiassa kyseessä oleva Slovenian lainsäädäntö, nimittäin ZDIJZ, muodostaa asiakirjojen saatavuutta koskevan kansallisen lainsäädännön. On totta, että ZDIJZ on *myös* se säädös, johon kansallinen lainsäätäjä päätti sisällyttää joitain säännöksiä direktiivin 2003/98 täytäntöön panemiseksi. Kun otetaan huomioon pääasiassa sovellettavien ZDIJZ:n nimenomaisten säännösten, kuten sen 6 a §:n 3 momentin, sisältö, on nähdäkseni kuitenkin selvää, että nämä säännökset ovat sääntöjä, joissa myönnetään rajoittamaton pääsy tiettyihin tietoihin, eivätkä asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevia sääntöjä.[9]

39. Pääasiassa kyseessä oleva tilanne ja sovellettava lainsäädäntö koskevat siten selkeästi direktiivissä 2003/98 tarkoitettua asiakirjojen saatavuutta mutta eivät niiden uudelleenkäyttöä.[10] Koska asiakirjojen *alkuperäiseen* saatavuuteen liittyvät kysymykset ovat selkeästi sellaisia, jotka jäsenvaltioiden on ratkaistava, *myöhemmin* mahdollisesti sovellettavaa ”lisäystä” direktiivin 2003/98 muodossa ei lähtökohtaisesti voida käyttää käänteisesti perusteena asiakirjojen alkuperäisen saatavuuden rajoittamiselle. Direktiivi 2003/98 ei siten voi estää sitä, että kansallisissa säännöissä myönnetään rajoittamaton pääsy tiettyihin asiakirjoihin, vaikka nämä asiakirjat olisi määritelty yrityssalaisuuksiksi.

6 Ks. tuomio 27.10.2011, komissio v. Puola (C-362/10, ei julkaistu, EU:C:2011:703, 54 kohta).

7 Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, direktiivin 2003/98 johdanto-osan yhdeksännestä perustelukappaleesta ja 3 artiklasta seuraa, ettei direktiiviin sisälly velvoitetta sallia julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttö: tuomio 27.10.2011, komissio v. Puola (C-362/10, ei julkaistu, EU:C:2011:703, 48 kohta); ks. myös tuomio 12.7.2012, Compass-Datenbank (C-138/11, EU:C:2012:449, 50 kohta).

8 Direktiivin 2013/37, jolla muutettiin direktiiviä 2003/98, johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan selvästi, että direktiiviä 2003/98 ”olisi – – muutettava siten, että siinä säädetään jäsenvaltioille selkeä velvoite sallia kaikkien asiakirjojen uudelleenkäyttö, jollei niiden saatavuutta ole rajoitettu tai estetty asiakirjojen saatavuutta koskevilla kansallisilla säännöillä ja jollei tässä direktiivissä säädetä muista poikkeuksista”.

9 Slovenian hallitus myös tähdensi istunnossa, että ZDIJZ sisältää asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevia sääntöjä, mutta huomautti, että nämä säännöt sisältyvät sen muihin pykäliin. Se myös toisti, että asiakirjojen saatavuutta koskevaan pyyntöön ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevaan pyyntöön sovellettavat vaatimukset eroavat toisistaan huomattavasti, ja vahvisti, että pääasiassa kyseessä oleva pyyntö kuului selvästi ensiksi mainittuun ryhmään.

10 Myönnän, että kun otetaan huomioon direktiivin 2003/98 2 artiklan 4 kohtaan sisältyvä uudelleenkäytön laaja määritelmä, voitaisiin väittää, että toimittaja, joka pyytää tiettyjä sopimuksia koskevia (koottuja/olennaisimpia) tietoja, todennäköisesti käyttää näitä tietoja uudelleen ”muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin, jotka poikkeavat alkuperäisestä julkisesta tehtävästä, jota varten asiakirjat tuotettiin”, koska jos saaduissa tiedoissa olisi jotain kiinnostavaa, toimittaja todennäköisesti käyttäisi niitä uudelleen kirjoittaakseen artikkelin tai jopa useita artikkeleja kyseisestä aiheesta. Juuri tällaisista syistä uudelleenkäytön käsitettä on kuitenkin tulkittava direktiivin 2003/98 logiikan ja rakenteen yhteydessä. Muutoin lähes mihin tahansa toimintaan liittyisi jossain vaiheessa ”julkisen tiedon uudelleenkäyttöä”. Direktiiviä 2003/98 voitaisiin näin soveltaa yleisesti lähes mihin tahansa asiakirjaan tai tietojenkäsittelytoimeen, koska tietojen käsittelyssä on aina todennäköisesti mukana ainakin joitain tietoja, jotka ovat peräisin julkiselta sektorilta.

40. Tähän päätelmään ei vaikuta direktiivin 2003/98 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmas luetelmakohta, johon kansallinen tuomioistuin on viitannut. Kyseisen säännöksen mukaan direktiiviä ei sovelleta asiakirjoihin, jotka eivät kansallisen lainsäädännön perusteella ole saatavilla. Kuten olen jo edellä todennut, tämä johtuu juuri siitä, että (direktiivissä säädetty) uudelleenkäyttö on mahdollista vain, jos asiakirjat on mahdollista saada tutustuttavaksi (kansallisen lainsäädännön nojalla). Näin ollen sitä seikkaa, että 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmannessa luetelmakohdassa mainitaan ”kaupallinen luottamuksellisuus (esimerkiksi yritys-, ammatti- tai yhtiösalaisuus)” yhtenä esimerkkinä [11] mahdollisista syistä siihen, etteivät asiakirjat ole (kansallisen lainsäädännön nojalla) saatavilla (mikä – jos ja siltä osin kuin se on sovellettavissa – tarkoittaa sitä, etteivät kyseiset asiakirjat kuulu direktiivin soveltamisalaan), voidaan tuskin tulkita siten, että jäsenvaltiot ovat velvollisia rajoittamaan asiakirjojen saatavuutta näillä perusteilla.

41. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisen kysymyksen toisessa osassa lähinnä, vaikuttaako direktiivin 2003/98 tulkintaan asetus N:o 575/2013 etenkin siinä mielessä, että julkista merkitystä omaavien tietojen saatavuus ei voi olla laajempi kuin kyseisessä asetuksessa vahvistetuissa tietojen julkistamista koskevissa yhtenäisissä säännöissä säädettävä saatavuus.

42. Tämä ensimmäisen kysymyksen osatekijä toimii siltana kansallisen tuomioistuimen esittämän toisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelulle: nimittäin sen, säädetäänkö kyseisessä asetuksessa tyhjentävästi siinä luottolaitoksille asetettavista *julkistamista* koskevista velvoitteista ja, jos säädetään, estääkö tämä sellaisten kansallisten sääntöjen antamisen, joissa sallittaisiin *pääsy* lisätietoihin, jotka eivät kuulu näiden julkistamisvaatimusten piiriin. Tarkastelen seuraavaksi tätä kysymystä.

B Toinen kysymys: asetus N:o 575/2013

43. Toinen kysymys koskee asetuksen N:o 575/2013 kahdeksannessa osassa ja etenkin sen 446 artiklassa ja 432 artiklan 2 kohdassa säädettyjä julkistamissääntöjä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, ovatko kyseiset säännökset esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa velvoitetaan pankki, joka on tai on ollut julkisoikeudellisen yhteisön määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, julkistamaan tiettyjä tietoja, (jotka vastaavat ZDIJZ:ssa tarkoitettuja ”olennaisimpia tietoja” ja) jotka liittyvät niiden tekemiin konsultti- ja asianajopalveluja sekä immateriaalisia palveluja koskeviin sopimuksiin, ilman että olisi säädetty mistään tätä velvoitetta koskevasta poikkeuksesta tai ilman mahdollisuutta punnita keskenään yleistä intressiä tietojen saatavuuteen ja pankin intressiä yrityssalaisuuksiensa säilyttämiseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää esittävänsä tämän kysymyksen tilanteessa, johon ei liity rajatylittäviä osatekijöitä.

44. Asetus N:o 575/2013 on yksityiskohtainen säädös. Siinä vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt yleisistä vakavaraisuusvaatimuksista, jotka direktiivin 2013/36/EU [12] nojalla valvottavien laitosten, toisin sanoen luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten, on täytettävä useiden kyseisen asetuksen 1 artiklassa lueteltujen seikkojen osalta. Ne liittyvät ensisijaisesti kyseisten laitosten riskiprofiiliin. Asetuksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa selvennetään, että ”asetuksen olisi muun muassa sisällettävä laitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevat vakavaraisuusvaatimukset, jotka liittyvät tiukasti pankki- ja rahoituspalvelumarkkinoiden toimintaan ja joilla pyritään varmistamaan toimijoiden taloudellinen vakaus näillä markkinoilla sekä korkeatasoinen sijoittajien ja tallettajien suoja”. Asetuksessa säädetyillä vakavaraisuusvaatimuksilla pyritään takaamaan paitsi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten rahoituksellinen vakaus myös se, että sijoittajille ja tallettajille annetaan riittävästi tietoja, ottamalla käyttöön kunkin laitoksen riskiprofiilia koskevien tietojen julkistamisen standardoitu järjestelmä.

11 Huomautan, että 1 artiklan 2 kohdan c alakohdassa käytetään ilmausta ”muun muassa”, mikä viittaa selvästi siihen, että luettelo syistä, joiden vuoksi asiakirjat eivät ole saatavilla, on vain ohjeellinen.

12 Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2013, L 176, s. 338).

45. Asetuksessa asetetaan useita merkittäviä rakenteellisia, taloudellisia, rahoituksellisia ja tilinpitoa koskevia velvollisuuksia, jotka koskevat esimerkiksi omia varoja (toinen osa), pääomavaatimuksia (kolmas osa), suuria asiakasriskejä (neljäs osa), siirrettyyn luottoriskiin liittyviä vastuita (viides osa), maksuvalmiutta (kuudes osa) ja velkaantuneisuutta (seitsemäs osa). Asetuksen N:o 575/2013 kahdeksannessa osassa asetetaan lisäksi tiedonantovelvollisuus joidenkin näiden merkittävien velvoitteiden osalta. Asetuksen johdanto-osan 68 perustelukappaleessa todetaan, että ”julkistamisvaatimuksilla olisi pyrittävä siihen, että markkinaosapuolet saavat tarkat ja kattavat tiedot kunkin laitoksen riskiprofiilista”. [13]

46. Asetuksen N:o 575/2013 431 artiklan 3 kohdan mukaan luottolaitosten on vahvistettava virallinen toimintalinja tiedonantovelvollisuuden noudattamiseksi. Asetuksen 433 artiklan mukaan merkitykselliset tiedot on julkistettava vähintään kerran vuodessa, mutta ne voidaan julkistaa myös tätä useammin. Asetuksen 434 artiklassa säädetään, että luottolaitokset ja sijoituspalveluyritykset voivat valita julkistamistavan, vaikkakin kaikki tiedot on mahdollisuuksien mukaan annettava yhden viestintäkanavan kautta tai yhdessä paikassa.

47. Asetuksen N:o 575/2013 432 artiklan 2 kohdassa, johon viitataan toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä, säädetään, että luottolaitokset ja sijoituspalveluyritykset voivat jättää julkistamatta joitain näistä tiedoista, [14] jos niitä pidetään ”liikesalaisuuksina tai luottamuksellisina”. [15]

48. Kuten edellä jo todettiin, [16] ZDIJZ:n 6 a §:n 3 momentin nojalla oikeus tutustua julkista merkitystä omaaviin tietoihin voidaan evätä, jos tietojen julkistaminen heikentäisi merkittävästi kyseisen henkilön tai yrityksen kilpailuasemaa markkinoilla. Tämä poikkeus julkistamisvelvollisuuteen on muotoiltu jokseenkin samoin käsittein kuin asetuksen N:o 575/2013 432 artiklan 2 kohdassa säädetty liikesalaisuuksia koskevia tietoja koskeva poikkeus tiedonantovelvollisuuteen. Toisin kuin ZDIJZ:ssa, asetuksessa ei kuitenkaan sallita tämän poikkeuksen sivuuttamista yleiseen etuun liittyvistä syistä. Juuri tästä syystä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma kansallisen säännön yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa.

49. Olen esittänyt kyseessä olevat unionin ja kansallisen oikeuden säännökset melko yksityiskohtaisesti korostaakseni sitä, että vaikka molempiin säännöksiin sisältyy samankaltaisia ”avainsanoja” (”julkistaminen”, ”pankit” ja ”luottamukselliset tiedot”), ne koskevat ja niillä on tarkoitus säännellä hyvin erilaisia kohteita. Tätä alleviivaavat lisäksi kolme kummankin lainsäädäntötoimenpiteen yleiseen rakenteeseen ja logiikkaan liittyvää seikkaa.

50. Ensinnäkin ZDIJZ:ssa annetaan *tapauskohtaisesti mahdollisuus tutustua erikseen tiettyihin asiakirjoihin yksittäisen pyynnön* perusteella. Asetuksessa N:o 575/2013 sitä vastoin asetetaan *velvollisuus julkistaa yleisesti merkittävä määrä asetuksessa määritettyjä tietoja*, jotka on julkistettava *yksipuolisesti* (toisin sanoen kolmannen osapuolen pyyntöä ei tarvita), *järjestelmällisesti*, *vuosittain* (tai tapauksen mukaan useammin) ja lähtökohtaisesti *kootusti* julkaisemalla tiedot yhtenäisesti internetissä tai paperiversiona.

13 Julkistamisen tavoitteesta johdanto-osan 76 perustelukappaleessa todetaan myös, että ”*markkinakurin tiukentamiseksi* ja *rahoitusvakauden parantamiseksi* on tarpeen asettaa tarkempia vaatimuksia sellaisten tietojen julkistamiselle, jotka koskevat lakisääteisen pääoman ja tehtyjen arvonoikaisujen muotoa ja luonnetta, *jotta sijoittajat ja tallettajat saisivat riittävästi tietoja laitosten vakavaraisuudesta*” (kursivointi tässä).

14 Ainoan poikkeuksen tähän poikkeukseen, jonka mukaan tiedot on *aina* julkistettava, muodostavat omia varoja ja palkitsemisjärjestelmää koskevat tiedot.

15 Asetuksen N:o 575/2013 432 artiklan 2 kohdassa määritellään molemmat käsitteet seuraavasti: Tietoja on pidettävä ”liikesalaisuuksina”, jos niiden julkistaminen heikentäisi laitoksen kilpailuasemaa. Liikesalaisuuksiin voi kuulua tuotteita tai järjestelmiä koskevia tietoja, joiden jakaminen kilpailijoiden kanssa alentaisi laitoksen tekemien investointien arvoa. Tietoja on pidettävä ”luottamuksellisina”, jos laitoksella on asiakkaisiin tai muihin vastapuoliin kohdistuvia velvoitteita, jotka edellyttävät luottamuksellisuutta laitoksen taholta.

16 Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 11 ja 16 kohta.

51. Toiseksi on todettava niiden toimijoiden osalta, joita tiedonantovelvollisuudet koskevat, että ZDIJZ:aa sovelletaan yleisesti *kaikkiin julkisoikeudellisiin yhteisöihin* ja *julkisoikeudellisten yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisiin yksityisiin yksiköihin*, kun taas asetusta sovelletaan ainoastaan *luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin*.

52. Kolmanneksi on todettava julkistamisvelvollisuuksien tavoitteesta, että ZDIJZ:n 1 a §:n 6 momentissa säädetään, että ”tämän lain tavoitteena on *lisätä avoimuutta* sekä *julkisten varojen vastuullista hoitoa* ja vastuullista varainhoitoa julkisoikeudellisten yhteisöjen määräävän vaikutusvallan alaisuudessa olevissa yrityksissä” (kursivointi tässä). Asetuksen johdanto-osan 68 perustelukappaleessa sitä vastoin todetaan, että ”julkistamisvaatimuksilla olisi pyrittävä siihen, että *markkinaosapuolet saavat* tarkat ja kattavat tiedot *kunkin laitoksen riskiprofiilista*” (kursivointi tässä).

53. Asetuksessa N:o 575/2013 säädetyn kaltaisella *julkistamisella* ja ZDIJZ:ssa myönnetyllä rajoittamattomalla *pääsyllä* on nähdäkseni erilaiset perusteet ja tavoitteet, ne on laadittu eri tavoin, ja niillä annetaan oikeuksia ja asetetaan velvollisuuksia eri henkilöille. Ne koskevat siis hyvin erilaisia asioita.

54. Yhdenmukaisia sääntöjä, jotka koskevat asetuksen 432 artiklan 2 kohdassa sallittuja poikkeuksia tietojen julkistamiseen ja jotka on laadittu ja muotoiltu erityisessä asiayhteydessään ja omaan tarkoitukseensa, ei siten voida nähdäkseni liittää asiakirjojen saatavuutta koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön, nimittäin ZDIJZ:aan. Asetuksen ja ZDIJZ:n välillä ei yksinkertaisesti ole sellaista aineellista tai systeemistä suhdetta, joka oikeuttaisi tällaisen rajoittamisen.

55. Esimerkki saattaa auttaa havainnollistamaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisen kysymyksen perustana olevan väittämän todellista (ja ongelmallista) luonnetta. Kuvitellaanpa säädös, jolla perustetaan kansallinen viranomainen. Kyseisessä toimenpiteessä, jossa määritellään mainitun laitoksen toimivalta ja -ala, säädetään myös, että kyseisen laitoksen on julkaistava vuosikertomus, joka sisältää tiettyjä tietoja ja joka on kaikkien saatavilla sen verkkosivustolla. Voisiko tämä julkinen laitos sitten vedota tällaiseen toimenpiteeseen evätäkseen oikeuden tutustua yksittäiseen tietoon, jota henkilö on pyytänyt asiakirjojen saatavuutta koskevan yleisesti sovellettavan lainsäädännön nojalla, sillä perusteella, että koska lainsäätäjä ei sisällyttänyt tällaista tietoa luetteloon niistä tiedoista, jotka on julkaistava automaattisesti vuosittain, kyseistä tietoa ei siten voida koskaan julkistaa erikseen?

56. Vastaus on luonnollisesti ”ei”. Se, että kaksi laivaa ohittaa toisensa yössä ja jopa lähettää silloin toisilleen valomerkkejä, ei tietenkään tarkoita (ilman erillistä nimenomaista toimea), että toinen laivoista hallitsee toista.

57. On syytä esittää kolme loppuhuomautusta, jotta voidaan tarkastella täysimääräisesti kaikkia ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä väitteitä ja auttaa kaikin tavoin unionin tuomioistuinta, jos se on tarpeen toisen kysymyksen yhteydessä sen lisäksi, mitä edellä on jo todettu.

58. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ensinnäkin mainitsee kysymyksessään paitsi asetuksen N:o 575/2013 432 artiklan 2 kohdan myös sen 446 artiklan. Kyseisessä säännöksessä, jonka otsikko on ”Operatiivinen riski”, asetetaan velvollisuus julkistaa menetelmät, joita kukin laitos käyttää arvioidessaan operatiiviseen riskiin liittyviä omien varojen vaatimuksia, jotka se täyttää. [17]

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

59. Mainitun säännöksen lainaamisen lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan selitä, miksi Slovenian lainsäädäntö voisi sen mukaan olla yhteensopimaton kyseisen säännöksen kanssa. Asetuksen N:o 575/2013 446 artikla ei uskoakseni muuttaisi mitenkään edellä toisen kysymyksen yhteydessä jo tehtyä yleistä päätelmää. On joka tapauksessa ehkä syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan, jossa määritetään ennakkoratkaisupyynnön sisältö, c alakohdassa määrätään, että ennakkoratkaisupyyntöön on sisällytettävä muun muassa ”selostus niistä syistä, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on ryhtynyt tarkastelemaan kysymystä unionin oikeuden tiettyjen säännösten tulkinnasta tai pätevyydestä, sekä ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen toteama yhteys kyseisten säännösten ja pääasian oikeudenkäynnissä sovellettavien kansallisen oikeuden säännösten välillä”. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole noudattanut tätä velvoitetta, toisen kysymyksen tämä osa on nähdäkseni jätettävä tutkimatta.[18]

60. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee toiseksi asetuksen N:o 575/2013 450 artiklan toisena unionin oikeuden säännöksenä, jonka kanssa ZDIJZ on mahdollisesti yhteensopimaton. Mainitussa säännöksessä, jonka otsikko on ”Palkitsemisjärjestelmä”, asetetaan velvollisuus julkistaa tietyt tiedot laitoksen palkitsemisjärjestelmästä ja -käytänteistä niiden henkilöstöryhmien osalta, joiden ammatillisella toiminnalla on merkittävä vaikutus sen riskiprofiiliin.

61. Totean tältä osin, että Slovenian hallitus vahvisti istunnossa, että luettelo toimittajan pyytämistä tiedoista ei sisältäisi tietoa NKBM:n palkitsemisjärjestelmästä vaan ainoastaan sopimuksista, jotka se oli tehnyt kolmansien osapuolten kanssa ja jotka eivät koske NKBM:n palkitsemisjärjestelmää. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole selittänyt asiaa tarkemmin, vaikuttaa siltä, ettei asetuksen 450 artiklan maininta ole siten merkityksellinen pääasian kannalta.

62. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kolmanneksi toisen kysymyksen lopussa nimenomaisesti, että toinen kysymys esitetään, ”mikäli kyseessä ei ole tilanne, johon liittyy rajatylittäviä osatekijöitä”. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että NKBM:n esittämien väitteiden yhteydessä ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että ”rajatylittävä seikka on se, että [NKBM:llä] on tytäryhtiö, jonka kotipaikka on Wien [Itävalta] (Adria Bank AG)”. Ennakkoratkaisupyynnössä myös huomautetaan, että NKBM:n omistaa nykyisin toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys, jota ei kuitenkaan mainita nimeltä. Tämä voisi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä olla merkityksellistä, kun Slovenian säännöksiä arvioidaan sijoittautumisvapautta (SEUT 49 artikla), palvelujen tarjoamisen vapautta (SEUT 56 artikla) tai pääomien vapaata liikkuvuutta (SEUT 63 artikla) sekä elinkeinovapautta (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artikla) koskevien määräysten valossa.

63. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin huomauttaa heti tämän jälkeen, että perusvapauksia koskeva kysymys ”tulee esiin vain hypoteettisesti”, sillä merkityksellisenä ajankohtana toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yritys ei omistanut NKBM:ää. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin toteaa, että tähän kysymykseen on vastattava, ”koska se ei ole erillinen kysymys vaan liittyy läheisesti direktiivissä 2003/98 sallitun vähimmäistason yhdenmukaistamisen vaikutuksiin”.

64. Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät tosiseikat ja myös se, että se myöntää tämän kysymyksen osan olevan hypoteettinen, kysymystä perusvapauksien mahdollisesta rajoittamisesta ei nähdäkseni ole tarpeen käsitellä.[19] Mikä ehkä vieläkin tärkeämpää, tästä ei ole esitetty nimenomaista kysymystä, joten vastauksellekaan ei ole tarvetta.

18 Äskettäin ks. esim. tuomio 2.7.2015, Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:436, 17–21 kohta).

19 Unionin tuomioistuin on jo todennut, että (vakiintuneen oikeuskäytännön, jonka mukaan ennakkoratkaisupyynnön esittämisen oikeutuksena ei ole intressi saada neuvoa-antavia lausuntoja yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä vaan se, että pyyntö on tarpeen unionin oikeutta koskevan riidan todelliseksi ratkaisemiseksi, perusteella) on jätettävä tutkimatta kysymykset, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ovat siinä vireillä olevan pääasian yhteydessä pelkästään hypoteettisia: ks. esim. tuomio 10.11.2016, Private Equity Insurance Group (C-156/15, EU:C:2016:851, 56–59 kohta).

V Ratkaisuehdotus

65. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Vrhovno sodišče Republike Slovenijen ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

– Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 17.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/98/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 2003/98/EY muuttamisesta 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/37/EU, 1 artiklan 2 kohdan c alakohdan kolmas luetelmakohta ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa annetaan rajaton (ehdoton) oikeus tutustua tiettyihin tietoihin, jotka koskevat tekijänoikeus- ja konsulttisopimuksia, ainoastaan sellaisten laitosten osalta, jotka ovat valtion määräävän vaikutusvallan alaisuudessa.

– Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 ja etenkään sen 432 artiklan 2 kohta eivät ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa velvoitetaan pankki, joka on tai on ollut julkisoikeudellisen yhteisön määräävän vaikutusvallan alaisuudessa, julkistamaan tiettyjä tietoja, jotka liittyvät sen tekemiin konsulttipalveluja, asianajopalveluja ja immateriaalisia palveluja koskeviin sopimuksiin, ja jossa ei säädetä poikkeuksista tähän vaatimukseen.