Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. ВОВЕК
представено на 5 септември 2018 година[1]

Дело C-215/17

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.
срещу
Република Словения

(Преюдициално запитване от Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Върховен съд на Република Словения)

„Преюдициално запитване — Повторна употреба на информацията от обществения сектор — Пруденциални изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници — Кредитни институции под доминиращото влияние на държавата — Национална правна уредба, предоставяща неограничен достъп до определена информация за търговски договори, сключени от такива институции“

I. Въведение

1. Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (наричана по-нататък „NKBM“) е словенска банка. Журналист подава искане до тази банка за достъп до списък, съдържащ известна информация за договори, сключени от нея с консултантски дружества, адвокатски дружества и дружества, предоставящи услуги с интелектуален характер. Това искане е отправено съгласно словенската правна уредба относно достъпа до документи. Към момента, в който е отправено искането, Република Словения притежава мнозинството от акциите на NKBM. Тя също така е рекапитализирала тази банка. Поради тези причини националната правна уредба относно достъпа до документи се прилага за банката към този момент и изглежда, че информацията, поискана от журналиста, е трябвало да бъде предоставена по силата на националното право.

2. NKBM отхвърля искането на журналиста. Той подава жалба до административния орган, разглеждащ заявленията за достъп до информация в Словения, който разпорежда на банката да предостави достъп до поисканата информация. NKBM оспорва това решение пред националните съдилища. Понастоящем делото е пред Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Върховен съд на Република Словения), който следва да се произнесе само по правни въпроси. Този съд отправя два въпроса до Съда във връзка със съвместимостта на словенското законодателство относно достъпа до документи както с Директива 2003/98/ЕО[2], така и с Регламент (ЕС) № 575/2013[3].

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 година относно повторната употреба на информацията в обществения сектор (ОВ L 345, 2003 г., стр. 90; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 41, стр. 73), изменена с Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Директива 2003/98 (ОВ L 175, 2013 г., стр. 1).

3 Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 176, 2013 г., стр. 1).

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2003/98

3. Както се предвижда в член 1, параграф 1 от Директива 2003/98, тя има за цел да установи „минимален набор от правила, ръководещи повторното използване и практическите средства за улесняване на повторното използване на съществуващите документи, притежавани от органи[зации]те от обществения сектор в държавите членки“.

4. Член 1, параграф 2 от тази директива съдържа списък с изключения от приложното ѝ поле. По-специално в буква в) се предвижда, че Директивата не се прилага за „документи, които са изключени от достъп по силата на режимите за достъп в държавите членки, включително въз основа на: […] търговска поверителност (например, търговски, професионални или дружествени тайни)“.

5. В член 1, параграф 3 от Директивата се предвижда също така, че тя „надгражда и не засяга режимите на достъп в държавите членки“.

6. В член 2 за целите на Директивата са дадени по-специално следните определения:

„1. „орган[изация] от обществения сектор“ означава държавните, регионалните или местните власти и органи, [публичноправни организации] и асоциации, формирани от един или повече такива органи или [една] или повече такива [публичноправни организации];

2. „[публичноправна организация]“ означава [всяка] орган[изация], ко[я]то е:

а) създаден[а] с конкретната цел да отговори на нуждите от общ интерес, […] ко[и]то няма[т] промишлен, нито търговски характер; и

б) юридическо лице; и

в) получава по-голямата част от финансирането си от държавата или от регионалните или от местните власти или от други [публичноправни организации]; или е субект, чието управление се контролира от такива органи[зации]; или има административен, управителен или надзорен съвет, повечето от половината от членовете на чийто състав са посочени от държавата, регионалните или местните власти или от други [публичноправни организации];

[…]“.

2. Регламент № 575/2013

7. Приложното поле на Регламент № 575/2013 е определено в член 1 от него, който гласи следното:

„С настоящия регламент се установяват единни правила относно общите пруденциални изисквания, които институциите, подлежащи на надзор съгласно Директива 2013/36/ЕС, трябва да спазват по отношение на следните елементи:

[…]

д) изисквания за публично оповестяване.

[…]“.

8. Осма част от същия регламент е озаглавена „Оповестяване на информация от институциите“ и включва членове 431—455. В член 431 се определя обхватът на изискванията за оповестяване на информация. Член 432, параграф 2 разрешава, при определени условия, да не се оповестява търговска тайна или поверителна информация. В член 433 се добавя, че институциите оповестяват информацията по осма част най-малко веднъж годишно.

Б. Словенското право

1. Закон за достъп до обществена информация

9. Член 1a от Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Закон за достъп до обществена информация, наричан по-нататък „ZDIJZ“) гласи следното:

„(1) Този закон урежда и процедурата за предоставяне на всеки на свободен достъп до информация от обществено значение, притежавана от търговски дружества и други частноправни субекти, които се намират под доминиращото влияние, пряко или косвено, заедно или поотделно, на Република Словения, органите на местно самоуправление или други публичноправни субекти („предприятия, намиращи се под доминиращото влияние на публичноправни субекти“).

(2) Доминиращо влияние по смисъла на предходния параграф е налице, когато Република Словения, органите на местно самоуправление или други публичноправни субекти, поотделно или заедно:

– могат да упражняват доминиращо влияние въз основа на мажоритарен дял от записания капитал или имат право да упражняват контрол върху мнозинството или правомощието да назначават повече от половината от членовете на управителния или надзорния орган на търговско дружество, пряко или косвено чрез други търговски дружества или други частноправни субекти,

[…]

(3) Под доминиращо влияние по смисъла на параграф 1 от този член се намира и банка, която се ползва от мерките, предприети съгласно закона за мерките на Република Словения за засилване на стабилността на банките.

(4) Предприятията се считат за задължени субекти съгласно параграф 1 от този член за срок от пет години след преустановяването на доминиращото влияние над тях, когато става въпрос за информация от обществено значение от периода, през който са били под доминиращо влияние.

(5) Предприятие, намиращо се под доминиращото влияние на публичноправни субекти, е длъжно да предостави достъп до информация от обществено значение по смисъла на член 4a от този закон.

(6) В допълнение към целите, посочени в член 2, параграф 1, този закон има за цел повишаване на прозрачността и отговорно управление на публичните средства и финансите на предприятия, намиращи се под доминиращото влияние на публичноправни субекти.

[…]“.

10. Член 4а, параграф 1 от ZDIJZ предвижда:

„В случай на предприятия, намиращи се под доминиращото влияние на публичноправни субекти, информация от обществено значение означава:

– информация за сделка, свързана с придобиването, разпореждането с или управлението на материалните активи на предприятието или разходите на предприятието по поръчки за консумативи, строителство, агентски, консултантски или други услуги, както и договори за финансиране или спонсорство, консултантски договори и договори за авторски права или други правни сделки, с които се постига сходен резултат;

[…]“.

11. Съгласно член 6а от ZDIJZ:

„(1) Независимо от разпоредбите на параграф 1 от предходния член, в случай че е поискана информация от обществено значение за предприятия, намиращи се под доминиращото влияние на публичноправни субекти, се предоставя достъп до основните данни за сключени сделки по смисъла на член 4а, параграф 1, първо тире от този закон, а именно:

– информация за вида на сделката,

– договорния партньор: в случай на юридическо лице — наименование или фирма, седалище и адрес на управление; в случай на физическо лице — име и местоживеене,

– стойността на договора и размера на различните извършени плащания,

– датата на сключване на договора и продължителността на търговското правоотношение и

– някои сведения, съдържащи се в приложенията към такива договори.

[…]

(3) Независимо от разпоредбите на параграф 1 от този член, когато информацията от обществено значение не е достъпна в интернет в съответствие с член 10а, параграф 4 от този закон, лицето, което трябва да предостави достъп, следва да откаже достъп до основните данни за сделка по смисъла на параграф 1 от този член, ако докаже, че оповестяването на информацията би навредило сериозно на конкурентната му позиция на пазара, освен ако данните не се отнасят до сделки, включващи предоставянето на услуги по финансиране или спонсорство, консултантски и авторски услуги, или до други правни сделки, с които се постига сходен резултат.

[…]“.

2. Закон за търговските дружества

12. Член 39 от Zakon o gospodarskih družbah (Закон за търговските дружества, наричан по-нататък „ZGD-1“) гласи:

„(1) Приемат се за търговска тайна данните, които дружество определя по този начин в писмено решение. Решението трябва да бъде доведено до знанието на съдружниците и служителите на дружеството, членовете на управителните му органи и другите лица, обвързани от търговската тайна.

(2) Независимо дали са описани по този начин в решение по смисъла на параграф 1, за търговска тайна се считат данните, за които е ясно, че оповестяването им на неоправомощено лице би нанесло сериозни вреди. Съдружниците, служителите, членовете на управителните органи на дружеството и други лица носят отговорност за разкриването на търговска тайна, ако са знаели или е трябвало да знаят, че данните са от такова естество.

(3) Не могат да се определят като търговска тайна данни, които са публични по закон, или такива, свързани с нарушаване на закона или на добрите търговски практики“.

III. Факти, национално производство и преюдициалните въпроси

13. Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (NKBM) е словенска банка. Журналист подава искане до нея за достъп до списък с информация, съдържащ и данни за договори, които тя е сключила с консултантски дружества, адвокатски дружества и дружества, предоставящи услуги с интелектуален характер, в периода от 1 октомври 2012 г. до 17 април 2014 г. Изисканите данни са свързани по-специално със: вида на сключената сделка, договорния партньор (в случай на юридическо лице — наименование или фирма, седалище и адрес на управление), стойността на договора, размера на различните извършени за тези услуги плащания, датата на сключване на договора, продължителността на търговското правоотношение и сходни данни, съдържащи се в приложенията към договорите.

14. Съгласно член 6а, параграф 1 от ZDIJZ, когато поисканите данни се отнасят до определен вид сделки — включително договори като разглежданите в случая — те се определят като „основни данни“. Такива данни се считат за „информация от обществен интерес“, когато се отнасят до дружества под доминиращо влияние на публичноправен субект.

15. През периода, за който е поискан достъпът до данни, NKBM е под доминиращото влияние на публичноправен субект, а именно Република Словения. Това е така, защото i) пряко или косвено Словения е притежавала мажоритарен дял от акциите на NKBM и ii) подобно на някои други банки, за NKBM е извършена значителна рекапитализация поради намесата на държавата.

16. Съгласно член 6а, параграф 3 от ZDIJZ по принцип трябва да бъде предоставен достъп до горепосочените „основни данни“. Достъпът може обаче да бъде отказан, ако дружеството докаже, че оповестяването би навредило сериозно на конкурентната му позиция на пазара.

17. Въпреки това има изключение от това изключение: винаги трябва да бъде предоставен достъп, когато тези „основни данни“ се отнасят до „сделки, включващи предоставянето на услуги по финансиране или спонсорство, консултантски и авторски услуги, или до други правни сделки, с които се постига сходен резултат“. Според запитващата юрисдикция списъкът, поискан от журналиста, се отнася до попадащи в тази категория договори.

18. На 21 април 2016 г. NKBM се превръща в частно акционерно дружество и като такова престава да бъде под доминиращото влияние на държавата. При все това, съгласно член 1a, параграф 4 от ZDIJZ, тя продължава да е носител на задължението да предоставя достъп до данни за период от още пет години, при условие че данните се отнасят до периода, през който е била под това доминиращо влияние. Във всеки случай журналистът прави искането за достъп на дата, която не е изрично посочена в акта за преюдициално запитване, но която очевидно предшества превръщането на NKBM в частно дружество; както посочва запитващата юрисдикция, NKBM дава (отрицателен) отговор на това искане на 19 май 2014 г.

19. NKBM отхвърля искането на журналиста за предоставяне на информация. Той обжалва този отказ пред Informacijski pooblaščenec (орган за защита на информацията, Словения). Органът за защита на информацията уважава жалбата и разпорежда на NKBM да предостави на журналиста поисканите данни.

20. NKBM подава жалба срещу това решение, която е отхвърлена от първоинстанционния съд. Тогава NKBM подава ревизионна жалба пред запитващата юрисдикция, Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Върховен съд на Република Словения). Пред този съд NKBM твърди, че ZDIJZ нарушава конституционни права и е несъвместим с правото на Съюза. Твърденията за несъвместимост на националното законодателство с Конституцията на Словения са разгледани от Ustavno sodišče Republike Slovenije (Конституционен съд на Република Словения), сезиран от запитващата юрисдикция с въпрос за конституционността на националното право. Ustavno sodišče Republike Slovenije (Конституционен съд на Република Словения) постановява, че разглежданата национална правна уредба не е несъвместима с Конституцията на Словения [4].

21. При тези обстоятелства Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Върховен съд на Република Словения) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Трябва ли член l, параграф 2, буква в), трето тире от Директива 2003/98, изменен с Директива 2013/37 (консолидиран текст), с оглед на подхода за минимална хармонизация, да се тълкува в смисъл, че национална правна уредба може да създаде възможност за неограничен (безусловен) достъп до цялата информация, съдържаща се в договори за авторски права и консултантски договори, дори когато те са определени като търговска тайна, и тази правна уредба да предвижда това само по отношение на субекти, намиращи се под доминиращото влияние на държавата, но не и за другите задължени субекти, и дали върху тълкуването оказва влияние и Регламент (ЕС) № 575/2013 по отношение на правилата за оповестяването на информация, и по-специално в смисъл, че достъпът до обществена информация съгласно Директива 2003/98 не може да бъде по-широк от предоставяния съгласно единните правила за оповестяване на данни, предвидени в посочения регламент?

2. Трябва ли Регламент № 575/2013, разглеждан в светлината на правилата за оповестяване на информация във връзка с търговската дейност на банките, и по-точно член 446 и член 432, параграф 2 в осма част от този регламент да се тълкуват в смисъл, че тези правила не допускат правна уредба на държава членка, която задължава банка, намирала се или намираща се под доминиращото влияние на публичноправен субект, да оповестява информация за сключени договори за извършване на консултантски, адвокатски, авторски и други интелектуални услуги, и по-точно информация за вида сключена сделка, договорния партньор (за юридическите лица — наименование или фирма, седалище и адрес на управление), стойността на договора, размера на отделните плащания за горепосочените услуги, датата на сключване на договора, продължителността на търговското правоотношение и сходни данни, съдържащи се в приложенията към договорите — цялата

4 Решение на Ustavno sodišče Republike Slovenije (Конституционен съд на Република Словения) от 12 януари 2017 г. по дело U-I-52/16-17 (ECLI:SI:USRS:2017:U.I.52.16).

информация от периода на доминиращо влияние — без да предвижда каквото и да е изключение от това задължение и без възможност за сравнително претегляне на обществения интерес от получаване на достъп до данните и интереса на банката от запазване на търговската тайна, ако не става въпрос за случай, съдържащ трансграничен елемент?“.

22. Писмени становища са представени от NKBM, органа за защита на информацията, унгарското и словенското правителство, както и Европейската комисия. В проведеното на 7 юни 2018 г. съдебно заседание NKBM, словенското правителство и Комисията представят устни становища.

IV. Анализ

23. Считам, че както Директива 2003/98, така и Регламент № 575/2013 допускат разглежданото в главното производство законодателство. Ще разгледам всеки от тези актове на Съюза поотделно в рамките на анализа на първия (А) и втория (Б) преюдициален въпрос.

А. По първия въпрос: Директива 2003/98

24. Първият въпрос има два аспекта. Първият аспект се отнася до въпроса за съвместимостта с член 1, параграф 2, буква в), трето тире от Директива 2003/98 на националната правна уредба, която разрешава неограничен (безусловен) достъп до цялата информация, съдържаща се в консултантски договори и договори за авторски права, включително когато тези договори са определени като търговска тайна. Запитващата юрисдикция отбелязва, че посоченото законодателство предвижда това единствено във връзка със субекти, намиращи се под доминиращото влияние на държавата. Вторият аспект поставя въпроса дали тълкуването на Директивата се влияе от Регламент № 575/2013.

25. В самото начало следва да се отбележи, че словенското правителство поддържа в писменото си становище и потвърждава в хода на съдебното заседание, че формулировката на този въпрос не е съвсем точна.

26. На първо място, в този въпрос се посочва, че словенското законодателство предоставя неограничен достъп до *цялата информация* относно определени видове договори. Според правителството на Словения обаче ZDIJZ предоставя неограничен достъп само до определени данни, а именно до „основни данни“ за тези договори. Както словенското правителство допълнително обяснява в съдебното заседание, данните биха били представени в обобщен вид, което означава, че поискалото достъп лице ще получи информация например за това, че банката X е сключила с дружество Y договор във връзка със Z, и за общата платена сума, но няма да получи допълнителна информация относно съдържанието на този договор. Следователно може да бъде отказан достъп до всички останали елементи на договора (които не са „основни данни“), ако дружеството ги определи като търговска тайна.

27. Във всички случаи бих искал да подчертая, че видно от акта за преюдициално запитване, искането на журналиста за достъп се отнася само до тези „основни данни“ относно консултантски договори и договори за авторски права, тоест до информация, до която се предоставя неограничен достъп съгласно последната част на член 6а, параграф 3 от ZDIJZ.

28. На второ място, запитващата юрисдикция посочва в първия въпрос, че разглежданото национално законодателство предоставя неограничен достъп *дори когато тези договори са определени като търговска тайна*. И в това отношение словенското правителство твърди, че формулировката на преюдициалния въпрос не съответства на националното законодателство.

То твърди по-конкретно, че изисканите от журналиста данни не могат да бъдат определени като търговска тайна от NKBM, тъй като член 39, параграф 3 от ZGD-1 не позволява данни да се определят като търговска тайна, ако са публични по силата на закона. Изисканите от журналиста данни са публични по силата на член 6а, параграф 3 от ZDIJZ.

29. Във всеки случай, макар в това отношение въпросът да изглежда формулиран прекалено широко, запитващата юрисдикция не посочва в акта за преюдициално запитване, че NKBM е определила или е възнамерявала да определи като търговска тайна данните, до които журналистът иска достъп.

30. Като оставим настрана подробностите относно фактите и националното право, в случая е безспорно, че съгласно словенското право NKBM трябва да предостави неограничен достъп, в обобщена форма, до списъка, съдържащ данните, поискани от журналиста. Този списък се отнася до договори, сключени от NKBM с консултантски и адвокатски дружества и дружества, предоставящи услуги с интелектуален характер. Журналистът трябва да получи достъп само до „основните данни“. Също така е безспорно, че такъв неограничен достъп не би бил възможен, ако NKBM не е било под доминиращото влияние на държавата през съответния период. Това изглежда е проблемът, на който се търси разрешение в първия аспект на първия въпрос, поставен от запитващата юрисдикция: такъв неограничен достъп съвместим ли е с член 1, параграф 2, буква в), трето тире от Директива 2003/98?

31. Според мен това е така поради доста проста причина: не смятам, че от гледна точка на приложното ѝ поле ratione materiae Директива 2003/98 изобщо има за цел да уреди разглежданата в главното производство хипотеза (2). Освен това обаче трябва да се разгледа и приложното поле ratione personae на Директивата и може би то трябва да бъде съответно разгледано дори и преди приложното ѝ поле ratione materiae (1).

1. Приложно поле ratione personae

32. Член 1, параграф 1 от Директива 2003/98 предвижда, че тя установява правила, „ръководещи повторното използване и практическите средства за улесняване на повторното използване на съществуващите документи, *притежавани от органи[зации]те от обществения сектор* в държавите членки“ (курсивът е мой). Член 2, параграф 1 от Директивата предвижда, че „орган[изация] от обществения сектор“ означава „държавните, регионалните или местните власти и органи, [публичноправни организации] […]“. В допълнение, в член 2, параграф 2 „[публичноправна организация]“ се определя като всяка организация, която отговаря на три кумулативни условия. Първото от тези условия е организацията да е „създаден[а] с конкретната цел да отговори на нуждите от общ интерес, […] *ко[и]то няма[т] промишлен, нито търговски характер*“ (курсивът е мой)[5].

33. Естествено националният съд следва да прецени фактите по делото. Трябва обаче да призная, че изпитвам някои затруднения да си представя как юридическо лице, което е описано като (нормална търговска) банка и е било само временно контролирано от държавата, за да бъде рекапитализирано и впоследствие продадено на пазара, би могло да се счита за „организация от обществения сектор“ по смисъла на Директивата. Дори да е контролирано от държавата за определен период от време, това едва ли би го превърнало в „публичноправна“ организация по смисъла на член 2, параграф 1 от Директива 2003/98. Нещо повече, търговска банка, каквато изглежда е NKBM, е вероятно да не отговаря и на изискванията по член 2, параграф 2, буква а)

5 В съображение 10 от Директивата се пояснява, че „определенията на „орган[изация] от обществения сектор“ и „[публичноправна организация]“ са взети от директивите за обществените поръчки (92/50/ЕИО [от 18 юни 1992 г. (ОВ L 209, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 50)], 93/36/ЕИО [от 14 юни 1993 г. (ОВ L 199, 1993 г., стр. 1)], 93/37/ЕИО [от 14 юни 1993 г. (ОВ L 199, 1993 г., стр. 54)] и 98/4/ЕО [от 16 февруари 1998 г. (ОВ L 101, 1998 г., стр. 1)]). [Публичните] предприятия не са обхванати от тези дефиниции“.

от Директивата: фактът, че такъв субект е временно контролиран от държавата и рекапитализиран от нея, едва ли го превръща в организация, „създаден[а] с конкретната цел да отговори на нуждите от общ интерес“, лишавайки го от неговия „промишлен или търговски характер“.

2. Приложно поле ratione materiae

34. Въпреки това, независимо от заключението на запитващата юрисдикция по това дали към момента на настъпване на фактите NKBM е отговаряла на определението за организация от обществения сектор по смисъла на Директива 2003/98, аз съм на мнение, че в приложното поле ratione materiae на последната в никакъв случай не попадат въпросите, уредени в приложимото в главното производство словенско законодателство.

35. Съгласно член 1, параграф 3 от Директивата тя „надгражда и не засяга режимите на достъп в държавите членки“. Също така в съображение 9 от Директива 2003/98 се посочва, че тя „доизгражда съществуващите режими за достъп в държавите членки и не променя националните правила за достъп до документация“.

36. Това е допълнително пояснено в съображение 7 от Директива 2013/37, която изменя Директива 2003/98. Съгласно това съображение „Директива 2003/98/ЕО не съдържа задължение относно достъпа до документи или задължение за разрешаване на повторна употреба на документите“. Освен това съгласно съображение 8 от тази директива измененията, въведени с Директива 2013/37, „не целят определяне или промяна на режимите за достъп в държавите членки, което остава тяхна отговорност“.

37. Следователно в Директива 2003/98 се прави ясно разграничение между *достъпа до документи* и *повторното използване* на тези документи. Без достъп не може да има повторно използване, но това не означава, че достъпът и повторното използване могат да бъдат приети за равностойни понятия[6]. Директивата установява задължения относно повторното използване на документи, но не засяга (националните) правила за достъп до документи. В същото време Директивата се основава на и зависи от националните разпоредби относно достъпа до документи, за да бъде приложима. Също така е вярно, че когато е позволен достъп съгласно националното право, повторното използване трябва по принцип[7] автоматично да бъде позволено, ако са изпълнени предвидените в Директивата условия[8]. Това обаче не променя факта, че Директивата не засяга и няма за цел да промени правилата за достъп до документи, притежавани от национални организации от обществения сектор, което остава област, за която отговарят държавите членки.

38. Както отбелязва словенското правителство в писменото си становище, разглежданото в главното производство словенско законодателство, а именно ZDIJZ, представлява националното законодателство в областта на достъпа до документи. Вярно е, че ZDIJZ е *също така* законодателният акт, в който националният законодател е решил да включи някои разпоредби

6 Вж. решение от 27 октомври 2011 г., Комисия/Полша (C-362/10, непубликувано, EU:C:2011:703, т. 54).

7 Наистина, както Съдът вече е отбелязал, от съображение 9 и член 3 следва, че Директивата не съдържа задължение за позволяване на повторното използване на документи, притежавани от организации от обществения сектор: решение от 27 октомври 2011 г., Комисия/Полша (C-362/10, непубликувано, EU:C:2011:703, т. 48); вж. още решение от 12 юли 2012 г., Compass-Datenbank (C-138/11, EU:C:2012:449, т. 50).

8 В съображение 8 от Директива 2013/37, с която се изменя Директива 2003/98, ясно се посочва, че тя „следва да бъде изменена, за да предвиди ясно задължение за държавите членки да позволят повторната употреба на всички общодостъпни документи, освен ако достъпът е ограничен или изключен съгласно националните правила за достъп до документи и при спазване на другите изключения, предвидени в настоящата директива“.

с цел да транспонира Директива 2003/98. Въпреки това, предвид текста на конкретните разпоредби от ZDIJZ, приложими в главното производство, включително член 6a, параграф 3 от ZDIJZ, според мен е ясно, че тези разпоредби съдържат правила за предоставяне на неограничен достъп до определена информация, а не правила за повторна употреба на документи[9].

39. Следователно случаят в главното производство и приложимото национално законодателство очевидно се отнасят до достъп, а не до повторна употреба по смисъла на Директива 2003/98[10]. Тъй като въпросите за *първоначалния* достъп очевидно следва да бъдат решени от държавите членки, то по дефиниция *впоследствие* потенциално приложимата „добавка“ под формата на Директива 2003/98 не може да се използва за обосновка на обратната връзка и за ограничаване на обхвата на този първоначален достъп. В резултат на това тази директива не може да възпрепятства национални правила за предоставяне на неограничен достъп до определени документи дори когато те са определени като търговска тайна.

40. Този извод не се поставя под съмнение от член 1, параграф 2, буква в), трето тире от Директива 2003/98, на който се позовава запитващата юрисдикция. Съгласно тази разпоредба Директивата не се прилага за документи, които са изключени от достъп по силата на националното право. Това е така, защото, както вече отбелязах, повторна употреба (съгласно Директивата) е възможна само когато може да се получи достъп до документите (съгласно националното законодателство). Следователно обстоятелството, че в член 1, параграф 2, буква в), трето тире се посочва „търговска поверителност (например, търговски, професионални или дружествени тайни)“ като един от примерите[11] за възможни основания за (национално) изключване от достъп до документи (което, ако и когато е приложимо, означава, че тези документи не попадат в приложното поле на Директивата), едва ли може да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да предвидят ограничения на достъпа на тези основания.

41. На последно място, с втория аспект на първия поставен въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали тълкуването на Директива 2003/98 е повлияно от Регламент № 575/2013, по-специално в смисъл, че достъпът до информация от обществения сектор не може да бъде по-широк от предоставения съгласно единните правила за оповестяване на информация, предвидени в посочения регламент.

42. Този елемент от първия въпрос открива дискусията по втория преюдициален въпрос на националния съд, а именно дали Регламентът е изчерпателен, що се отнася до задълженията за *оповестяване*, които налага на кредитните институции, и ако случаят е такъв, дали това предполага забрана на национални правила, които биха позволили *достъп* до допълнителна информация извън обхвата на тези изисквания за оповестяване. Това е въпросът, който сега ще разгледам.

9 Словенското правителство изтъква също в съдебното заседание, че ZDIJZ действително съдържа правила относно повторното използване на документи, но отбелязва, че те се съдържат в други членове на този закон. То също така подчертава, че изискванията, приложими към искане за достъп до документи и искане за повторна употреба на документи, се различават значително, и потвърждава, че искането в главното производство очевидно попада в първата категория.

10 Признавам, че с оглед на широкото определение за „повторно използване“ в член 2, параграф 4 от Директива 2003/98 би могло да се твърди, че журналист, който иска достъп до (обобщени/основни) данни за определени договори може „повторно да използва“ тази информация „за [...] нетърговски цели, различни от първоначалната цел в рамките на обществената задача, за която документите са били създадени“, тъй като, ако има нещо интересно в получените данни, журналистът вероятно би ги използвал „повторно“ за написване на статия или дори серия от статии по тази тема. Въпреки това точно по тази причина понятието „повторно използване“ трябва да бъде тълкувано в контекста на логиката и системата на Директива 2003/98. В противен случай почти всякаква дейност в някакъв момент би включвала „повторно използване на публични данни“. В такъв случай Директива 2003/98 би била универсално приложима за всякакво обработване на документ или информация, защото винаги има вероятност поне някои изходни данни в такава обработка да идват от обществения сектор.

11 Отбелязвам, че в член 1, параграф 2, буква в) се използва думата „включително“, което е ясно доказателство за неизчерпателен списък на основания за изключване от достъп.

Б. По втория въпрос: Регламент № 575/2013

43. Вторият въпрос се отнася до правилата за оповестяване на информация, съдържащи се в осма част на Регламент № 575/2013, и по-конкретно в член 446 и член 432, параграф 2. Запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали тези правила препятстват национално законодателство, което задължава банка под доминиращото влияние на публичноправен субект да оповестява определена информация (която съответства на „основните данни“ по смисъла на ZDIJZ) за договорите за консултантски и адвокатски услуги и услуги с интелектуален характер, без да предвижда изключение от това изискване и без възможност за балансиране на обществения интерес от достъпа до данни с интереса на банката от опазване на търговските ѝ тайни. Запитващата юрисдикция допълва, че поставя този въпрос при обстоятелства, при които не са налице трансгранични елементи.

44. Регламент № 575/2013 е подробен законодателен акт. С него се установяват единни правила относно общите пруденциални изисквания, които институциите, подлежащи на надзор съгласно Директива 2013/36/ЕС[12], т.е. кредитните институции и инвестиционните посредници, трябва да спазват по отношение на редица от елементите, изброени в член 1 от Регламента. Те се отнасят главно до рисковия профил на тези субекти. В съображение 7 се пояснява, че „[н]астоящия[т] регламент следва, наред с другото, да съдържа пруденциалните изисквания за институциите, които се ограничават до функционирането на пазарите на банкови и финансови услуги и имат за цел да се гарантира финансовата стабилност на участниците на тези пазари, както и високо ниво на защита на инвеститорите и вложителите“. Предвидените в Регламента пруденциални изисквания имат за цел да гарантират не само финансовата стабилност на кредитните институции и инвестиционните посредници, но и достатъчно равнище на информираност на инвеститорите и вложителите чрез стандартизирана система за оповестяване на информация за рисковия профил на всяка институция.

45. Регламентът налага редица съществени структурни, икономически, счетоводни и финансови задължения, свързани с въпроси като собствен капитал (втора част), капиталови изисквания (трета част), големи експозиции (четвърта част), експозиции към прехвърлен кредитен риск (пета част), ликвидност (шеста част) и ливъридж (седма част). Освен това в осма част Регламент № 575/2013 установява задължение за публично оповестяване на информация относно някои от тези съществени задължения. Съображение 68 предвижда, че „целта на изискванията за оповестяване следва да бъде на участниците на пазара да се предоставя вярна и пълна информация относно рисковия профил на отделните институции“[13].

46. Съгласно член 431, параграф 3 от Регламент № 575/2013 кредитните институции трябва да приемат официални правила с цел спазване на тези изисквания за оповестяване. Съгласно член 433 съответната информация трябва да се оповестява поне веднъж годишно, но може да се публикува и по-често. Член 434 предвижда, че кредитните институции и инвестиционните посредници са свободни да избират начините на публикуване, въпреки че, доколкото е възможно, оповестяването на цялата информация се извършва чрез едно средство или на едно място.

12 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 2013 г., стр. 338).

13 Относно целта за оповестяване съображение 76 гласи също, че „[с] оглед *засилването на пазарната дисциплина* и *финансовата стабилност* е необходимо да се въведат по-подробни изисквания за оповестяване на формата и естеството на регулаторния капитал и направените пруденциални корекции, за да се *гарантира, че инвеститорите и вложителите са достатъчно добре информирани за платежоспособността на институциите*“ (курсивът е мой).

47. Член 432, параграф 2 от Регламент № 575/2013, който е посочен във втория въпрос, предвижда, че кредитните институции и инвестиционните посредници може да не разкриват част от тази информация [14], ако тя се смята за „търговска тайна или поверителна информация“ [15].

48. Член 6а, параграф 3 от ZDIJZ, както вече бе отбелязано [16], дава възможност да се откаже достъп до информация от обществено значение, когато това оповестяване сериозно би навредило на конкурентната позиция на пазара на съответното лице или дружество. Това изключение от задължението за оповестяване е формулирано по донякъде сходен начин с изключението от задължението за оповестяване на поверителна информация, предвидено в член 432, параграф 2 от Регламент № 575/2013. Въпреки това, за разлика от ZDIJZ, Регламентът не позволява това изключение да не се прилага по съображения от обществен интерес. Именно това е причината, поради която запитващата юрисдикция изглежда има съмнения относно съвместимостта на националната правна уредба с правото на Съюза.

49. Очертах въпросните разпоредби на правото на Съюза и на националното право доста подробно, за да подчертая, че макар двете разпоредби да съдържат подобни „ключови думи“ („оповестяване“, „банки“ и „поверителна информация“), те се отнасят до и би трябвало да уреждат много различни въпроси. За това са показателни и три обстоятелства, свързани с цялостната структура и логика на двете мерки.

50. На първо място, ZDIJZ предвижда възможност за индивидуален достъп до специфични документи въз основа на индивидуално искане за всеки отделен случай. За сметка на това Регламент № 575/2013 установява *задължение* за *общо оповестяване* на *значителен брой сведения, предварително определени в Регламента*, които е задължително да се оповестят *едностранно* (тоест без да е необходимо искане от заинтересована страна), *систематично, ежегодно* (или, в зависимост от случая, по-често) и по принцип в *консолидирана форма* като една публикация в интернет или в печатни издания.

51. Второ, що се отнася до юридическите лица, носители на задължението за оповестяване, ZDIJZ се прилага общо за *всички публичноправни субекти*, както и за *частноправните юридически лица, намиращи се под доминиращото влияние на публичноправни субекти*, докато Регламентът се прилага само за *кредитни институции и инвестиционни посредници*.

52. На трето място, що се отнася до целта на задълженията за оповестяване, член 1а, параграф 6 от ZDIJZ гласи, че „този закон има за цел *повишаване на прозрачността* и *отговорното управление на публичните средства* и финансите на предприятия, намиращи се под доминиращото влияние на публичноправни субекти“ (курсивът е мой). За сметка на това в съображение 68 от Регламента се посочва, че „целта на изискванията за оповестяване следва да бъде *на участниците на пазара да се предоставя* вярна и пълна информация относно *рисковия профил на отделните институции*“.

53. Според мен видът *оповестяване*, установен в Регламент № 575/2013, и неограниченото право на *достъп*, предоставяно по силата на ZDIJZ, имат различни основания и цели, формулирани са по различен начин и предвиждат права и задължения за различни лица. Те се отнасят до много различни въпроси.

14 Единственото изключение от изключението, т.е. информацията, която *винаги* трябва да бъде оповестявана, е тази относно собствения капитал и политиката по отношение на възнагражденията.

15 Член 432, параграф 2 от Регламент № 575/2013 определя и двете понятия, както следва: информацията се смята за „търговска тайна“, ако оповестяването ѝ би нарушило конкурентната позиция на институцията; тя може да обхваща сведения относно продукти или системи, чието споделяне с конкурентите би намалило стойността на инвестициите на институцията в тях. Информацията се счита за „поверителна“, ако са налице задължения към клиенти или други взаимоотношения с контрагенти, съгласно които институцията трябва да запази поверителността на тази информация.

16 Вж. точки 11 и 16 по-горе.

54. Ето защо не считам, че единните правила относно изключенията от оповестяване съгласно член 432, параграф 2 от Регламента, изготвени и формулирани в техния специфичен контекст и за тяхното конкретно предназначение, могат да бъдат обвързани с националното законодателство в областта на достъпа до документи, а именно ZDIJZ. Просто няма материална или систематична връзка между Регламента и ZDIJZ, която да обоснове такова ограничение.

55. Следният пример може да покаже действителния (и проблемен) характер на довода в основата на втория въпрос на запитващата юрисдикция. Представете си законодателен акт за създаване на национален публичен орган. В този акт, установяващ компетентността и управлението на публичния орган, се предвижда също, че последният публикува годишен доклад, съдържащ такъв и такъв вид информация, достъпна за всички на неговия уебсайт. Този публичен орган може ли впоследствие да се позове на посочения акт, за да откаже достъп до отделни сведения, поискани от дадено лице съгласно общоприложимото законодателство за достъп до информация, с довода, че тъй като законодателят не е включил този вид информация в списъка на информацията, която трябва да бъде публикувана автоматично и ежегодно, е изключил възможността тя да бъде индивидуално оповестена?

56. Естествено отговорът е не. Фактът, че два кораба се разминават в нощта и дори си дават взаимно сигнал мимоходом, със сигурност не означава (без други, сравнително изрични действия), че единият контролира другия.

57. Следва да бъдат направени три заключителни бележки, за да бъдат отразени напълно всички изложени от запитващата юрисдикция съображения и напълно да бъде подпомогнат Съдът, в случай че такова съдействие е необходимо в контекста на втория въпрос извън това, което вече бе изложено.

58. На първо място, в преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция се позовава не само на член 432, параграф 2, но и на член 446 от Регламент № 575/2013. Тази разпоредба, озаглавена „Операционен риск“, по същество предвижда задължение за оповестяване на подходите и методологията, които всяка институция използва за оценка на капиталовите изисквания за операционен риск, на които тя отговаря [17].

59. Запитващата юрисдикция обаче, освен че цитира тази разпоредба, не излага причините, поради които счита, че словенското право би могло да бъде несъвместимо с нея. Не считам, че тази разпоредба би променила нещо в общото заключение, което вече е направено по втория въпрос. Във всеки случай би могло да се припомни, че член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда, който определя съдържанието на преюдициалното запитване, предвижда, че последното трябва по-специално да „излага причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство“. Тъй като запитващата юрисдикция не е изпълнила това задължение, считам, че тази част от втория въпрос е недопустима [18].

17 Този член гласи следното: „Институциите оповестяват подходите за оценката на капиталовите изисквания за операционен риск, на които отговаря кредитната институция; описание на методологията, изложена в член 312, параграф 2, при положение че институцията я ползва, включително обсъждане на съответните вътрешни и външни фактори, предвидени в подхода на институцията във връзка с измерването и в случай на частично използване, обхвата и покритието на отделните използвани методологии“.

18 Вж. например постановеното неотдавна решение от 2 юли 2015 г., Gullotta и Farmacia di Gullotta Davide & C (C-497/12, EU:C:2015:436, т. 17—21).

60. На второ място, запитващата юрисдикция се позовава и на член 450 от Регламент № 575/2013 като още един източник на потенциална несъвместимост на ZDIJZ с правото на Съюза. Тази разпоредба, озаглавена „Политика за възнагражденията“, предвижда задължение за оповестяване на определена информация относно политиката за възнагражденията и практиките на всяка институция за тези категории персонал, чиито професионални дейности имат съществено въздействие върху нейния рисков профил.

61. В това отношение бих искал да уточня, че словенското правителство потвърждава в съдебното заседание, че списъкът от данни, поискани от журналиста, не би съдържал информация относно политиката за възнагражденията на NKBM, а само относно сключените от нея договори с трети лица и които не се отнасят до политиката за възнагражденията на NKBM. При липсата на допълнителни разяснения от запитващата юрисдикция изглежда, че позоваването на член 450 от Регламента не е от значение за случая в главното производство.

62. На трето и последно място, запитващата юрисдикция изрично посочва в последната част на втория въпрос, че последният е отправен при условие че „не става въпрос за случай, съдържащ трансграничен елемент“. Това противоречи на факта, че в акта за преюдициално запитване, в контекста на изложените от NKBM доводи, се посочва, че „трансграничният елемент се изразява в това, че [NKBM] има дъщерно дружество със седалище във Виена [Австрия] (Adria Bank AG)“. В акта за преюдициално запитване се посочва също, че понастоящем NKBM е притежавана от предприятие от друга държава членка, което обаче не е идентифицирано. Според запитващата юрисдикция това би могло да бъде от значение, за да може словенската правна уредба да бъде преценена с оглед на разпоредбите относно правото на установяване (член 49 ДФЕС), свободното предоставяне на услуги (член 56 ДФЕС), свободното движение на капитали (член 63 ДФЕС), както и свободата на стопанска инициатива (член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз).

63. Запитващата юрисдикция обаче веднага отбелязва, че въпросът относно основните свободи „ще бъде разгледан единствено хипотетично“, тъй като към момента на настъпване на фактите NKBM не е притежавана от предприятие от друга държава членка. Въпреки това запитващата юрисдикция иска да се отговори на този въпрос, „тъй като това не е самостоятелен въпрос, а е тясно свързан с последиците от минималната хармонизация, която Директива 2003/98 допуска“.

64. С оглед на изложените от запитващата юрисдикция факти и тъй като тя признава, че тази част от въпроса е от хипотетично естество, считам, че не е необходимо да се разглежда въпросът за евентуалните ограничения на основните свободи[19]. Може би по-важното е, че няма конкретен въпрос по тази тема и поради това не е необходимо да се дава отговор.

V. Заключение

65. С оглед на изложеното по-горе предлагам на Съда да отговори на въпросите, отправени от Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Върховен съд на Република Словения), както следва:

„– Член 1, параграф 2, буква в), трето тире от Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 ноември 2003 година относно повторната употреба на информацията в обществения сектор, изменена с Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година за изменение на Директива 2003/98, допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която позволява неограничен

19 Съдът вече е обявил за недопустими (въз основа на установената съдебна практика, съгласно която основанието на преюдициалното запитване не е във формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а в необходимостта от него за действителното решаване на спор, свързан с правото на Съюза) въпроси, които запитващата юрисдикция определя като изцяло хипотетични по отношение на висящото пред нея производство: вж. например решение от 10 ноември 2016 г., Private Equity Insurance Group (C-156/15, EU:C:2016:851, т. 56—59).

(безусловен) достъп до определена информация относно договори за авторски права и консултантски договори единствено по отношение на субекти, намиращи се под доминиращото влияние на държавата.

– Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012, и по-специално член 432, параграф 2 от него, допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която задължава банка, намираща се под доминиращото влияние на публичноправен субект, да оповестява определена информация за сключени договори за извършване на консултантски, адвокатски, авторски и други интелектуални услуги, без да предвижда никакви изключения от това изискване“.